

# **Ihmisjoukkojen rajoittaminen vakavien tartuntatautien nojalla**

Yleisölle avoimien tilaisuuksien sääntelyn näkökulmasta

Kriisi- ja valmiuslainsäädäntö  
ON-työ

Laatija:  
Lauri Tuhkanen

30.4.2024

ON-työ

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä:** Lauri Tuhkanen

**Otsikko:** Ihmisjoukkojen rajoittaminen vakavien tartuntatautiin nojalla

**Ohjaaja:** Antti Aine

**Sivumäärä:** 29 sivua

**Päivämäärä:** 30.4.2024

Tutkielmassa tarkastellaan ihmisjoukkojen rajoittamista vakavien tartuntatautiin nojalla. Lähempi tarkastelu on rajattu ainoastaan säännöksiin, joilla puututaan välittömästi yleisölle avoimiin tilaisuuksiin. Keskiössä on kokoontumislaki sekä tartuntatautilain 58 §. Tutkielman metodi on lainopillinen ja painopisteenä on voimassa oleva oikeus. Historiallista taustaa kuitenkin käsitellään, jotta kyetään ymmärtämään nykyisiä tulkintoja sekä kyseenalaistamaan niitä.

Tutkielman ensimmäisessä osiossa selvitetään, että kuinka kokoontumislain avulla pystytään puuttumaan vakavien tartuntatautiin leviämiseen sekä esitetään näkemys, että millaisiin ilmiöihin kokoontumislain sääntely kohdistuu. Kokoontumislaki sääntelee yleisölle avoimia tilaisuuksia, mutta laissa tai sen esitöissä ei ole määritelty käsitettä ”tilaisuus”. Tutkielmassa johdetaan ”tilaisuuden” määritelmä.

Toisessa osiossa selvitetään tartuntatautilain 58 §:n historiallista taustaa sekä valmisteluvaiheita, jotta kyettäisiin ymmärtämään pykälän tarkoitus. Tutkielmassa myös selvitetään pykälän mahdollistamia toimenpiteitä. Lopuksi tehtyjä havaintoja peilataan covid-19 pandemian aikana toteutettuihin toimenpiteisiin sekä analysoidaan nykyistä oikeustilaa ja syitä, jotka ovat sen aiheuttaneet.

Tutkielmassa huomataan, että tartuntatautilain 58 §:n valmistelussa on tapahtunut virheitä. Hallituksen esityksestä mm. puuttuu oikeat yksityiskohtaiset perustelut 58 §:lle. Lisäksi toimintatavat osana lainvalmisteluprosessia ovat olleet kyseenalaisia. Tutkielmassa esitetäänkin, että tartuntatautilain valmistelu ei ole tapahtunut hyväksyttävien raamien puitteissa. Lain valmistelu on nojannut kyseenalaisen paljon konsultin asemassa toimineen henkilön selvitykseen.

Covid-19 pandemian aikana ajatukseksi muodostui, että tartuntatautilain 58 §:llä ei kyettä puuttumaan ”jatkuvaluonteiseen normaalitoimintaan”. Tutkielmassa esitetään, että rajaus on rakennettu oikeusteoreettisesti virheelliselle pohjalle ja, että tämän seurauksena syntyi useita arkijärjen vastaisia tilanteita. Kokoontumislain käsitteiden soveltaminen tartuntatautilain yhteydessä, olisi vaatinut enemmän tapauskohtaista harkintaa. Tutkielmassa päädytään lopputulokseen, että covid-19 pandemian aikaisiin rajoituksiin vaikutti vahvasti se, että yleisötilaisuuksien sääntely on rakennettu ”julkisten huvien toimeenpanoa” koskevien säännösten päälle. Jotkut toimijat olivat kyseenalaisesti vapautettu ”kokoontumisrajoitusten” noudattamisesta.

**Avainsanat:** kokoontumislaki, tartuntatautilaki, kokoontumiset, kokoukset, yleisötilaisuudet, tartuntataudit, rajoitukset, säädösvalmistelu

## Sisällys

Ihmisjoukkojen rajoittaminen vakavien tartuntatautien nojalla .....	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet .....	X
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Kokoontumislaki .....</b>	<b>2</b>
<b>2.1 Kokoontumislaita yleisesti.....</b>	<b>2</b>
<b>2.2 Kokoontumislain mukaiset tilaisuudet .....</b>	<b>3</b>
<b>2.3 Yleinen kokous .....</b>	<b>4</b>
<b>2.4 Yleisötilaisuus .....</b>	<b>6</b>
<b>2.5 Ilmoitusvelvollisuus tilaisuudesta ja poliisin toimivaltuudet.....</b>	<b>8</b>
<b>2.6 Kokoontumislain mukaisesta tilaisuudesta teoreettisesti .....</b>	<b>10</b>
2.6.1 Yleisesti .....	10
2.6.2 Tilaisuuden määritelmä .....	11
2.6.3 Elinkeinotoiminta, ammatin harjoittaminen ja tilaisuuksien järjestäminen .....	13
2.6.4 Huutokauppakamarit .....	15
2.6.5 Markkinat ja torikauppa .....	16
2.6.6 Majoitus- ja ravitsemisliikkeiden tavanomainen toiminta .....	16
2.6.7 Alennusmyyntitapahtumat .....	17
2.6.8 Loppuyhteenveto tilaisuudesta.....	18
<b>3 Tartuntatautilain 58 § ja tilaisuuksiin kohdistetut toimenpiteet .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Historiaa .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Voimassa olevan tartuntatautilain 58 § .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Rajoitetoimenpiteet 58 §:n nojalla.....</b>	<b>25</b>
<b>3.4 Toimenpiteen välttämättömyys .....</b>	<b>26</b>
<b>4 Analyysiä.....</b>	<b>27</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Häkkinen, Kaisa, Nykysuomen etymologinen sanakirja, 2. painos, WSOY 2004

Häkkinen, Timo, Mielenosoitusoikeus perusoikeutena, Pro gradu -tutkielma,  
Tampereen yliopisto 2010

Merikoski, V., Vapaa harkinta hallinnossa, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan  
kustannustoimikunta 1958

Moring, K. A., Suomen elinkeino-oikeus pääpiirteittäin, Tietosanakirja-osakeyhtiö  
1920

Nevala, Heikki, Huvielämän kiertolaisia – Kotimainen sirkus ja tivolitoiminta 1900–  
1950, Keravan museo ja Sirkuksen tiedotuskeskus 2015

Nummi, Mauno, Huvi- ja kokoustilaisuudet, Suomen Poliisilehden  
Kustannusosakeyhtiö 1947

Pohjolainen, Teuvo – Majuri, Tuula, Kokoontumisvapaus, Lakimiesliiton Kustannus  
2000

Ståhlberg, K., J., Kokoontumisvapaus Suomessa, Lakimies 1913, s. 113–147

Ståhlberg, K., J., Suomen hallinto-oikeus – Sisäasian hallinto, toinen uudistettu  
painos, Kustannusosakeyhtiö Otava 1931

Reinikka, Vuokko, Huvitilaisuuksien sääntely, Hallintovirkamiestutkinnon tutkielma,  
Tampereen yliopisto 1990

Vanhan kirjasuomen sanakirja, Toinen osa J – K, Kotimaisten kielten  
tutkimuskeskus, Painatuskeskus 1994

### Virallislähteet

1908 II vp, asiakirjat V

HE 38/1963 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveydenhoitolaiksi.

HE 19/1970 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Rikoslain täydentämisestä eräillä  
rotu- ynnä muuta syrjintää koskevilla rangaistussäännöksillä

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön  
kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden  
lakien muutoksiksi

- HE 259/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisista huutokaupoista annetun asetuksen ja lähempiä määräyksiä huutokaupantoimittajan-ammatin harjoittamisesta kaupungissa sisältävän julistuksen kumoamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 145/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kokoontumislainsäädännön ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 186/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain, puolustustilalain ja pelastustoimilain muuttamisesta.
- HE 17/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle terveyttä ja turvallisuutta vaarantavia rikoksia koskevien rikoslain säännösten uudistamiseksi ja eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- HE 20/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.
- HE 81/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 luvun, kokoontumislain ja järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta.
- HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilainsäädännön ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilainsäädännön ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 245/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.
- Joensuun kaupungin poliisijärjestys vuodelta 1912. Saatavilla osoitteesta <https://digi.kirjastot.fi/files/original/d28fa12d60b6242ff3214d71037b92be.pdf>  
(Luettu 30.4.2024)
- Komiteanmietintö 1966: B 70. Kokoontumissäännöstötoimikunnan lisämietintö
- Komiteanmietintö 1959:44. Huvisäännöstökomitean mietintö
- Oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2678/2020, 31.12.2020
- Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 6/1975. Ehdotus kokoontumislainsäädännön muuttamisesta
- Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 1/1976. Lausunnot ehdotuksesta kokoontumislainsäädännön muuttamisesta. Tiivistelmä
- PeVL 6/2003 vp — HE 30/2003 vp. Hallituksen esitys laiksi tartuntatautilain muuttamisesta
- PeVL 11/2016 vp — HE 13/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilainsäädännön ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Sortavalan poliisijärjestys vuodelta 1938. Saatavilla osoitteessa

<https://digi.kirjastot.fi/files/original/5adced850fc1584501c4260627d2d7e8.pdf>

(Luettu 30.4.2024)

StVM 24/2016 – HE 13/2016 vp, TPA 16/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tartuntatautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

TaVM 1/2006 vp – HE 138/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### **Oikeustapaukset**

EIT Cisse v. France, 9.4.2002

KHO 1988 B 626, 30.12.1988

KHO 2022:140, 13.12.2022

KKO 1998:159, 23.12.1998

Pohjois-Suomen HAO 630/2022, 11.05.2022

Itä-Suomen HAO 1848/2021, 9.9.2021 ja siihen liittyvä päätös Dnro

20478/03.04.04.04.29/2020 sekä valituslupahakemus ja valitus KHO:lle päätöksestä

Itä-Suomen HAO 15/0772/1, 10.6.2015 ja siihen liittyvä päätös Dnro 10818/14/1699

### **Sanomalehtiartikkelit**

Heinäkuun 14 p:n vietto, Työmies, 18.07.1907, nro 162, s. 5

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/721863?page=5>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

Kokoontumisvapaus, Sosialistinen Aikakauslehti, 01.05.1906, nro 10, s. 7

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/binding/921511?page=7>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

Piikkiö, Uusi Aura, 11.11.1919, nro 132 (3-päiv. painos), s. 4

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/1195658?page=4>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

Porvarit puolustamassa kokoontumisvapauden loukkaamista, Sosialisti, 21.05.1908, nro 116, s. 2

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/695599?page=2>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

Raumalta ja sen ympäristöltä, Sosialidemokraatti, 07.07.1908, nro 73, s. 3

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/696361?page=3>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

Taantumusta, Sosialistinen Aikakauslehti, 01.12.1907, nro 36, s. 2

<https://digi.kansalliskirjasto.fi/aikakausi/binding/921530?page=2>

Kansalliskirjaston digitaaliset aineistot

## **Kansallisarkisto**

Loimaan nimismiespiirin arkisto. D KONSEPTIT JA TOISTEET. Dc Nimismiehen päätösten, lupien ja todistusten toisteet. Dc:12. Huvi-ilmoitukset (1980–1980). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Loimaan nimismiespiirin arkisto. D KONSEPTIT JA TOISTEET. Dc Nimismiehen päätösten, lupien ja todistusten toisteet. Dc:17. Huvilupa-asiat, 1.1. - 30.7. (1990-1990). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Loimaan nimismiespiirin arkisto. D KONSEPTIT JA TOISTEET. Dc Nimismiehen päätösten, lupien ja todistusten toisteet. Dc:18. Huvilupa-asiat, 1.8. - 31.12. (1990-1990). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Marttilan nimismiespiirin arkisto. D KONSEPTIT JA TOISTEET. Db Päätösten, lupien ja todistusten toisteet. Db:2. Huvi- ja arpajaislupapäätökset ja ajokortin peruutuspäätökset, 1970–1971, 1960–1963, 1944 -- 1962 (1944-1971). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Maskun nimismiespiirin arkisto. D KONSEPTIT. Db Päätösten, lupien ja todistusten toisteet. Db:3. Huvi-, rahankeräys- ja arpajaisluvut (1960–1980). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Merikarvian nimismiespiirin arkisto. B LUETTELOT. Bh Huvi- ym. julkisten tilaisuuksien järjestämistä ja yhdistyksiä koskevat luettelot. Bha Huvilupien luettelot. Bha:4. Luettelo annetuista päätöksistä huvi- ym. tilaisuuksiin (1970–1982). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Naantalin poliisilaitoksen arkisto. B LUETTELOT. Bb Huvilupaluettelot. Bb:9. Huvilupaluettelo, 30.7.1975 - 22.6.1988 (1975-1988). Kansallisarkisto. Viitattu 16.4.2024.

Naantalin poliisilaitoksen arkisto. D TOISTEET. Db Muut toisteet. Db:2. Poliisimestarin päätökset (1976–1989). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Parkanon nimismiespiirin arkisto. E SAAPUNEET ASIAKIRJAT.

Eb Huvilupahakemukset. Eb:2. Huvi-, arpajais- ja rahankeräyslupahakemukset päätöksineen (1980–1980). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto. B LUETTELOT. Bk Huvilupien luettelot. Bk:26. Huvilupien luettelot, 19.10.1986 - 3.3.1987 (1986–1987). Kansallisarkisto. Viitattu 16.4.2024.

Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto. B LUETTELOT. Bk Huvilupien luettelot. Bk:27. Huvilupien luettelot, 4.3.1987 - 23.7.1987 (1987–1987). Kansallisarkisto. Viitattu 16.4.2024.

Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto. B LUETTELOT. Bk Huvilupien luettelot. Bk:28. Huvilupien luettelot, 24.7.1987 - 8.12.1987 (1987–1987). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto. E SAAPUNEET ASIAKIRJAT.

Ea Huvilupahakemukset. Ea:5. Huvilupahakemukset, 1951–2465 (1980–1980). Kansallisarkisto. Viitattu 16.4.2024.

Uudenkaupungin poliisilaitoksen arkisto. E SAAPUNEET ASIAKIRJAT. Ec Huvilupahanomukset. Ec:1. Huvilupa-anomukset, 1950, 1970, 1980 (1950–1980). Kansallisarkisto. Viitattu 1.4.2024.

## **Muut lähteet**

Alueellinen valmiustoimikunta 23.10.2020: Mikään koronan torjuntatoimi yksinään ei riitä. STT info 2020. <https://www.sttinfo.fi/tiedote/69892594/alueellinen-valmiustoimikunta-23102020-mikaan-koronan-torjuntatoimi-yksinaan-ei-riita?publisherId=69818103> (Luettu 30.4.2024)

Antti Mattila: Muuta kuin jatkuvaluonteista normaalitoimintaa – tartuntatautilain 58 §:n koskemattomuuden arvoitus. Perustuslakiblogi 2022 <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/10/05/antti-mattila-muuta-kuin-jatkuvaluonteista-normaalitoimintaa-tartuntatautilain-58-%c2%a7n-koskemattomuuden-arvoitus/> (Luettu 7.3.2024)

HE 13/2016 vp PeV 15.03.2016 oikeuskansleri Jaakko Jonkka,  
Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto, 15.3.2016

HE 13/2016 vp PeV 30.03.2016 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto,  
29.3.2016



HE 13/2016 vp StV 20.04.2016 hallitusneuvos Liisa Katajamäki, sosiaali- ja terveysministeriö Asiantuntijalausunto, 19.4.2016

Koskinen 2020. Urheilukatsomoon pääsee 500 ihmistä, kaljaterassille rutkasti enemmän – Avi: ”Ei varmaan ole kaikkia tilanteita osattu ajatella”. Iltalehti 2020. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/0b52cd6d-2016-43df-bb18-ff92b28a48ad> (Luettu 7.3.2024)

Remes – Lahti 2021. Mitä tapahtumia aluehallintovirasto voi kieltää? - Konsertit ja urheilukisat kielletty, kauppojen ale-ruuhkat jatkuvat. Aluehallintovirasto blogikirjoitus 2020. <https://avi.fi/blogi/kirjoitus/-/blogs/mita-tapahtumia-aluehallintovirasto-voi-kieltaa-konsertit-ja-urheilukisat-kielletty-kauppojen-ale-ruuhkat-jatkuvat> (Luettu 3.3.2024).

Mitä toimintaa kokoontumisrajoitukset eivät koske? Aluehallintovirasto 2022. <https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#accordion-FkUhWGKAqmTQ> (Luettu 16.4.2024)

Mitä yleisötilaisuuksia, kokoontumisia ja toimintaa kokoontumisrajoitukset koskevat? Aluehallintovirasto 2022. <https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#accordion-FkUhWGKAqmTQ> (Luettu 16.4.2024)

Poliisi muistuttaa auto- ja mopomiittien järjestäjiä vastuistaan. Poliisi 2021. <https://poliisi.fi/-/poliisi-muistuttaa-auto-ja-mopomiittien-jarjestajia-vastuistaan> (Luettu 7.3.2024)

Ravintolat: Onko ravintolassa järjestettävä bingo, karaoke, tietovisa tms. toiminta yleisötilaisuus. Aluehallintovirasto 2022. <https://avi.fi/usein-kysyttya-koronaviruksesta#accordion-FkUhWGKAqmTQ> (Luettu 30.4.2024)

Taleva 2021. Miksi leviämisaikana kasinolle pääsee monta sataa ihmistä, mutta jalkapallo-otteluun perustasolla ei? Näin avi vastaa. Iltalehti. <https://www.iltalehti.fi/koronavirus/a/f47a5d6e-d14d-4324-8cc4-09f61edb1f25> (Luettu 30.4.2024)

Toimeksiantosopimuksen 3967/2010 mukainen selvitys sekä siihen liittyvä luovutuskirje. 31.3.2011. Laatija Tapani Melkas

Yleisötilaisuudet. Poliisi. <https://poliisi.fi/yleisotilaisuudet> (Luettu 16.4.2024)

## Lyhenteet

Arm.As	Armollinen Asetus
Arm.es.	Armollinen esitys
Dnro	Diaarinumero
EV	Eduskunnan vastaus
HAO	Hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
Huutokauppa-asetus	Asetus vapaaehtoisista huutokaupoista ja julistus sisältävä lähempiä määräyksiä huutokaupantoimittajan-ammatin harjoittamisesta kaupungissa (16/1898)
Huviasetus	Asetus julkisista huvitilaisuuksista
Huvilaki	Laki julkisista huvitilaisuuksista (492/1968)
Itsenäisyyspäivälaki	Laki itsenäisyyspäivän viettämisestä yleisenä juhla- ja vapaapäivänä (388/1937)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
Kokouslaki	Laki yleisistä kokouksista (6/1907)
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
TaVM	Talousvaliokunnan mietintö
vp	Valtiopäivät

# 1 Johdanto

Covid-19 pandemia nosti keskiöön käsitteet ”yleinen kokous” ja ”yleisötilaisuus”. Termit on määritelty kokoontumislaisissa (530/1999). Aluehallintovirastot antoivat koko pandemian ajan erilaisia ”kokoontumisrajoituksia”, joilla rajoitettiin nimenomaan kokoontumislain mukaisten tilaisuuksien järjestämistä. Tässä tutkielmassa tarkastellaan oikeudellista kehikkoa, jolla voidaan rajoittaa erilaisten julkisten tilaisuuksien järjestämistä vakavien tartuntatautien nojalla. Tarkoituksena on selvittää, kuinka voimassa olevassa oikeudessa on toteutettu mahdollisuus rajoittaa isojen ihmisjoukkojen muodostumista yleisölle avoimiin tilaisuuksiin kohdistuvalla sääntelyllä. Poliisilla on lähtökohtaisesti toimivaltuudet puuttua julkisten tilaisuuksien järjestämiseen kokoontumislain nojalla ja tähän sisältyy mahdollisuus antaa tilaisuutta koskevia määräyksiä, joilla rajoitetaan tarttuvien tautien leviämistä. Tutkielma aloitetaan kokoontumislain käsittelyllä.

Mikäli tartuntataudin todetaan olevan yleisvaarallinen, tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n mahdollistamat toimenpiteet tulevat mahdollisiksi. Tutkielman kolmannessa luvussa tarkastellaan tartuntatautilain 58 §:ää. Historiallinen tausta käydään lävitse, jotta kyetään ymmärtämään nykyinen tilanne sekä pykälän tarkoitus. Lopuksi analysoidaan tehtyjä havaintoja sekä arvioidaan covid-19 pandemian aikana tehtyjä toimenpiteitä.

Kaikki säännökset, joilla välillisesti kyetään puuttumaan julkisten tilaisuuksien järjestämiseen, on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Tutkielmassa ei myöskään tarkastella sitä, millaisin toimin lainsäätäjä kykenee säätämään uuden lain ja näin puuttumaan tartuntatautien leviämiseen, kuten ei myöskään erilaisia tilapäisiä säännöksiä.

Metodi on lainopillinen ja tutkielman painopiste on voimassa olevassa oikeudessa. Historiallista taustaa käsitellään, jotta kyetään tuomaan nykyinen sääntelykehikko oikeaan kontekstiin, kyseenalaistamaan nykyisiä tulkintoja sekä havaitsemaan mahdollisia säädösvalmistelussa tapahtuneita virheitä. Monet perinteiset tulkinnat vastaavat aikansa maailmaa, eikä niiden soveltamiselle nykypäivänä ole välttämättä löydettävissä perusteita.

Tutkielman kirjoittaja työskenteli tapahtuma-alalla covid-19 pandemian aikana.

## 2 Kokoontumislaki

### 2.1 Kokoontumislaita yleisesti

Kokoontumislakiin (530/1999) on koottu aiemmin hajallaan lainsäädännössä olleet kokoontumisiin ja tilaisuuksiin liittyneet säännökset. Lain tarkoituksena on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata tilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä.<sup>1</sup> Poliisin toimivaltuudet puuttua yleisölle avoimien tilaisuuksien järjestämiseen tulevat lähtökohtaisesti kokoontumislaita, jollei poliisi saa muun lain nojalla vahvempia toimivaltuuksia. Lisäksi muut säädökset, toisen viranomaiset määräykset tai uusi lainsäädäntö voivat häiriötilanteissa tai poikkeusoloissa tehdä tilaisuuden järjestämisestä lainvastaista. Tällöin poliisilla on kokoontumislain nojalla toimivaltuudet puuttua kiellettyyn tapahtumaan. Toisaalta häiriötilanne itsessään voi myös aiheuttaa vaaraa terveydelle tai muodostaa turvallisuuden ylläpitämisen tilaisuudessa käytännössä mahdottomaksi. Tämäkin antaa poliisille mahdollisuuden puuttua tilanteeseen, vaikka tapahtuman turvallisuusjärjestelyt sinällään olisivat riittävät normaalioloissa.

Kokoontumislain tunteminen kriisilainsäädännön yhteydessä on tärkeää, koska tartuntatautilain (1227/2016) ”yleisen kokouksen” ja ”yleisötilaisuuden” määritelmät tulevat kokoontumislaita.<sup>2</sup> Myös puolustustilalaissa (1083/1991) hyödynnetty ”yleisen kokouksen” käsite on määritelty kokoontumislaita.<sup>3</sup> On kuitenkin syytä huomata, että yleisötilaisuus on määritelty eriävin tavoin eri laeissa.<sup>4</sup>

Kokoontumislain lisäksi myös järjestyslaki (612/2003) sisältää järjestysluonteisia säännöksiä. Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja sen avulla pyritään normaalin tilan säilyttämiseen lähinnä yleisillä paikoilla.<sup>5</sup> Järjestyslaissa säädetään näin ollen järjestyksestä ja turvallisuudesta liittyen tietynasteiseen pysyväisluonteiseen tilaan, ja esimerkiksi mielenosoittajien metelöinti olisi helposti järjestyslain vastaista, ellei erikseen olisi periaatteita, joiden mukaisesti voidaan järjestää *tilaisuuksia*. Kokoontumislakia

---

<sup>1</sup> HE 145/1998 vp s. 1.

<sup>2</sup> Ks. HE 245/2020 s. 13 ja tämän kirjoituksen kappale 3.1 sekä oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2678/2020 s. 14–16, ratkaisu tosin sisältää virheellisen oletuksen, että tartuntatautilaki olisi tältä osin laadittu huolellisesti.

<sup>3</sup> HE 186/1999 vp s. 26.

<sup>4</sup> Ennen kokoontumislakia säädettyssä löytötavaraissa (778/1988) yleisötilaisuus sisältää myös yleiset kokoukset ks. HE 29/1988 s. 13. Myös terveydensuojelulakia (763/1994) säädettyä katsottiin, että yleiset kokoukset ovat yleisötilaisuuksia ks. HE 42/1994 vp s. 29

<sup>5</sup> HE 20/2002 vp s. 33

sovelletaan nimenomaan järjestettyihin tilaisuuksiin ja laissa on määritelty tilaisuuden järjestämisen periaatteita sekä kuinka tilaisuuksissa ylläpidetään järjestystä ja turvallisuutta. Näiden tilaisuuksien aikana kokoontumislaki erityislakina syrjäyttää järjestyslain ja järjestyslaki koskee ainoastaan tilaisuuden häiritsemistä.<sup>6</sup>

Kokoontumislaki on myös erityislaki suhteessa poliisilakiin ja kokoontumislaisissa säädellään tyhjentävästi esimerkiksi poliisin toimivalta antaa määräyksiä tilaisuuksiin liittyen sekä äärimmäisenä mahdollisuutena päättää tilaisuus. Tyhjentävät toimivalta säännökset kohdistuvat ainoastaan tilaisuuksiin tai niiden järjestämiseen ja poliisilla on poliisilain nojalla toimivalta esimerkiksi antaa yksittäistapauksissa velvoittavia käskyjä tilaisuuden *osallistujille*.<sup>7</sup> Koska kokoontumislakia sovelletaan *tilaisuuksiin*, niin poliisilla ei myöskään ole toimivaltaa kieltää kokoontumislain nojalla esimerkiksi museon avoinna olemista tai toimintaa sellaisenaan, vaan ainoastaan museossa pidettävän tilapäisen näyttelyn.<sup>8</sup> Sama pätee kaikkiin muihinkin viranomaisiin, joille on annettu toimivaltaa kokoontumislaisissa määriteltyihin yleisiin kokouksiin tai yleisötilaisuuksiin liittyen.

## 2.2 Kokoontumislain mukaiset tilaisuudet

Kokoontumislain mukainen tilaisuus voi olla yleiskielisesti ainakin tilaisuus, tapahtuma, kokoontuminen tai kulkue.<sup>9</sup> Lakia sovelletaan yleisölle avoimiin sekä tiettyihin suljetun piirin tilaisuuksiin ja ne on jaoteltu kolmeen kategoriaan. Jotkut tilaisuudet on erinäisistä syistä nimenomaisesti jätetty kokonaan kokoontumislain soveltamisen ulkopuolelle. Yleiset kokoukset ovat kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyjä tilaisuuksia. Kaikkien loppujen tilaisuuksien on tarkoitus olla yleisötilaisuuksia.<sup>10</sup> Vaikka tilaisuus muodostuikin kokoontumislain kannalta merkittäväksi käsitteeksi, sitä ei ole esitöissä mitenkään avattu.

Kokoontumislain ulkopuolelle jäävät yksityiset tilaisuudet, julkisyhteisöjen järjestämät viralliset tilaisuudet sekä uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan kuuluvat

---

<sup>6</sup> HE 20/2002 vp s. 35.

<sup>7</sup> Pohjolainen – Majuri 2000 s. 217–218. Ks. myös HE 224/2010 vp

<sup>8</sup> Ks. PeVL 44/1998 s. 3 ” [Järjestyksenvalvojan valtuudet] aina liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen ja ovat siksi tapauskohtaisia ja myös *ajallisesti rajallisia*” [kursiivi lisätty]. Tämä on nähdäkseni ilmeistä kokoontumislain soveltamisalasta, mutta kumotussa huvilaisissa (492/1968) oli maininta (5 § 2 mom. 1 kohta), jonka voisi tulkita siten, että museon avoinna pitämisessä oli kyse huvitilaisuuden toimeenpanemisesta ja tätä kautta museon avoinna pitämisessä voisi ajatella olevan kyse yleisötilaisuuden järjestämisestä. Koska tilaisuuden tarkoituksella ei ole merkitystä, niin tämä kuitenkin laajenisi siihen, että ruokakaupan auki pitämisessä on kyse yleisötilaisuuden järjestämisestä, koska kyseessä on huvitilaisuuteen rinnastettava myyntitilaisuus.

<sup>9</sup> Ks. laissa käytetty terminologia ja esitöissä annetut esimerkit

<sup>10</sup> HE 145/1998 vp s. 21.

tilaisuudet, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa. Lisäksi oikeussystemaattisesti on nähdäkseni perusteltua katsoa, että ulkopuolelle jäävät myös tilaisuudet, joihin yleisön on mahdollista osallistua tai seurata, mutta ainoastaan tilassa, joka ei kuulu järjestyslain soveltamisalaan tai mikäli tuo mahdollisuus ei vaikuta yleisten paikkojen normaaliin tilaan. Tällainen tilanne on kyseessä, kun tilaisuuden toimeenpanopaikalle on pääsy ainoastaan suljetulla piirillä ja yleisölle tarjotaan mahdollisuus passiivisesti tai lähes passiivisesti seurata tilaisuutta etäyhteyden välityksellä. Eri tilanteessa ovat tapahtumat, jotka edellyttävät etäosallistujilta aktiivista toimintaa yleisillä paikoilla.<sup>11</sup>

## 2.3 Yleinen kokous

Ennen nykyistä kokoontumislakia, yleisistä kokouksista säädettiin laissa yleisistä kokouksista (6/1907). Lakia kutsuttiin sekä kokouslaiksi<sup>12</sup> että kokoontumislaiksi<sup>13</sup>. Tämä on loogista, sillä historiallisesti ”kokous” sanan käyttöyhteydet olivat laajemmat ja varsinkin virallisissa teksteissä sanaa käytettiin vielä 1900-luvun alkupuolella yhteyksissä, joista nykyään puhuttaisiin kokoontumisina tai tilaisuuksina.<sup>14</sup> Nykyinen kokoontumislaki onkin saanut nimen sekä lakiin kirjatun tarkoituksen kokouslaista (6/1907).<sup>15</sup>

Kokoontumislaissa yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Lukuun ottamatta sellaisia

---

<sup>11</sup> Ks. Ståhlberg 1913 kokouksen ilmoitusvelvollisuudesta s. 130–131 ”Taivasalla pidetyn kokouksen, ulkoilmakokouksen, vastakohta on taas huoneessa, myöskin asumattomassa huoneessa, ladossa t. m. s. pidetty, olkoonpa suljetuin tai avoimin ovin. Mutta jos ulkopuolella olevatkin ottavat osaa asiain käsittelyyn kokouksessa taikka esitykset oleellisesti kohdistetaan kokoushuoneen ulkopuolelle, saattaa kokous olla katsottava taivasalla pidetyksi.”

<sup>12</sup> Ks. esim. Taantumusta, Sosialistinen Aikakauslehti 01.12.1907 tai Raumalta ja sen ympäristöltä Sosialidemokraatti 07.07.1908.

<sup>13</sup> Ks. esim. Porvarit puolustamassa kokoontumisvapauden loukkaamista, Sosialisti 21.05.1908 tai Kokoontumisvapaus, Sosialistinen Aikakauslehti, 01.05.1906 tai Heinäkuun 14 p:n vietto, Työmies, 18.07.1907.

<sup>14</sup> Ks. Häkkinen 2004 s. 459 ja vanhan kirjasuomen sanakirja 1994 s. 590–591. Ks. myös esim. Joensuun poliisijärjestys 1912: 2 § ”vapaa pääsy tämmöisiin näytäntöihin ja huvituksiin - - valta hajoittaa kokous”, 15/28.1.1904 annettu Arm.As. sisältävä lisäsäännöksiä Arm.As. 15/28.1.1904 tarttuvien kotieläintautien ehkäisemisestä Suomessa 1 §: ” [Kuvernöörin tulee] kieltää tai, jos asia on toisen viranomaisen ratkaistava, hankkia kielto pitämästä markkinoita, toripäiviä, kărăjiä, tai muuta kokousta, johon useita kotieläimiä tuodaan”, LaVM 3/ Arm.es. 15/ 1905–1906 väliaik. vp s. 18, Asiak. III ”Jotta estettäisiin suurempia onnettomuuksia syntymästä, on muissa maissa pantu kokoontumisoikeyden käyttämisen ehdoksi, että osanottajain tulee olla aseettomia, ellei aseitten käyttäminen kuulu kokouksen tarkoitukseen, niin kuin esim. ampumaseuran kokouksen on laita”.

<sup>15</sup> Ks. kokouslain tarkoituksesta LaVM 3/ Arm.es. 15/ 1905–1906 väliaik. vp s. 19, Asiak. III.

mielenosoituksia, jotka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten.<sup>16</sup>

Mielenosoitusten lisäksi yleisiä kokouksia ovat muun muassa yleisölle avoimet kokoukset, joissa keskustellaan ja tehdään päätöksiä, erilaiset vaali- ja valistustilaisuudet sekä kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyt kulkueet, kuten vappumarssit. Muut kulkueet sen sijaan ovat yleisötilaisuuksia.<sup>17</sup> Mikään ei myöskään estä sitä, etteikö talonvaltaustapahtuman tyyppisessä tilaisuudessa voisi olla kyse kokoontumislain mukaisesta yleisestä kokouksesta. Tämä ei kuitenkaan oikeuta loukkaamaan sivullisten oikeuksia tai toimimaan olennaisesti lainvastaisesti.<sup>18</sup>

Merkitykselliseksi muodostuu se, että kyseessä olevan tilaisuuden voidaan katsoa kuuluvan kokoontumisvapauden ydinalueeseen. Tällaisissa tilaisuuksissa on pitkälti kyse mielipiteiden muodostamisesta, levittämisestä tai ilmaisemisesta.<sup>19</sup> Yleiseen kokoukseen osallistuminen voi olla maksullista.<sup>20</sup> Tilaisuuden ”ulkoasulla” ei sinällään ole merkitystä. Mikäli tilaisuus järjestetään nimenomaan kokoontumisvapauden käyttämiseksi ja sen voidaan katsoa kuuluvan kokoontumisvapauden ydinalueeseen, niin kyseessä on yleinen kokous, riippumatta muistuttaako se katujuhlaa, taideperformanssia vai mielenosoitusta.

Lisäksi yleisiksi kokouksiksi katsotaan uskonnollisten yhdyskuntien järjestämät tilaisuudet, joissa harjoitetaan uskontoa julkisesti, mutta jotka eivät kuitenkaan kuulu yhdyskunnan tunnusomaiseen toimintaan, joka tapahtuu yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa. Tällaisia ovat esimerkiksi ulkona teltoissa järjestettävät uskonnolliset tapahtumat. Tulee kuitenkin huomata, että uskonnollisten yhdyskuntien järjestämiä yleisötilaisuuksia, kuten gospel-konsertteja, käsitellään kokoontumislain mukaisina yleisötilaisuuksina.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Ulkona yleisellä paikalla järjestettävä mielenosoitus, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten, kuitenkin kuuluu kokoontumislain soveltamisalaan, mikäli sen toteuttaja on tehnyt poliisille ilmoituksen mielenosoituksesta.

<sup>17</sup> HE 145/1998 vp s. 19.

<sup>18</sup> Ks. Häkkinen 2010 s. 67 ja EIT Cisse v. France.

<sup>19</sup> Pohjolainen – Majuri 2000 s. 100.

<sup>20</sup> HE 145/1998 vp s. 19.

<sup>21</sup> HE 145/1998 vp s. 20.

## 2.4 Yleisötilaisuus

Yleisötilaisuudet vastaavat pääosin entisen julkisista huvitilaisuuksista annetun lain (492/1968) soveltamisalaan kuuluvia tilaisuuksia.<sup>22</sup> Harhaanjohtavasta nimestä huolimatta, laki koski kaikenlaisia julkisia tilaisuuksia, lukuun ottamatta sellaisia, jotka oli nimenomaisesti suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle. Järjestämistarkoituksella ei ollut merkitystä.<sup>23</sup> Vaikka kokoontumislaki saikin nimen yleisistä kokouksista annetusta laista, niin lain soveltamisalaksi tuli pohjimmiltaan huvilain ala eli ”julkiset tilaisuudet”.

Kokoontumislaisissa siirryttiin käyttämään ”yleisötilaisuus”<sup>24</sup>-käsitettä, koska sen katsottiin kuvaavan paremmin kyseessä olevaa tilaisuusryhmää kuin ”julkinen huvitilaisuus”.<sup>25</sup>

Kokoontumislaisissa yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Määritelmä juontaa juurensa Suomen säädöshistoriassa asetukseen julkisten huvitilaisuuksien toimeenpanosta pyhäpäivinä (155/1938)<sup>26</sup> ja on toteutettu hyvin avoimena esimerkkiluettelona.<sup>27</sup> Nähdäkseni merkityksellisemmäksi muodostuu esitöiden maininta siitä, että kokoontumislain lähtökohtana on, että erilaiset yleisölle avoimet tilaisuudet ovat yleisiä kokouksia tai yleisötilaisuuksia, jollei niitä ole nimenomaisesti suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>28</sup>

Yleisötilaisuuksia ovat hallituksen esityksen mukaan mm. yleisölle avoimet juhlat, tanssit, oopperanäytökset, messut, mainostapahtumat, urheilunäytökset, joukkueottelut, tivolitapahtumat, huvipuistotapahtumat ja mainoskulkueet.<sup>29</sup> Muita tilaisuuksia, joita ei hallituksen esityksessä nimenomaisesti mainita, mutta jotka varsin kiistattomasti kuuluvat

<sup>22</sup> HE 145/1998 vp s. 14. Huvitilaisuuksien sääntelystä ja historiasta on kirjoitettu varsin vähän, mutta ks. tarkemmin Reinikka 1990

<sup>23</sup> Vuoden 1955 huvisääntökomitea olikin ehdottanut harhaanjohtavasta käsitteestä ”julkiset hovit” luopumista ja siirtymistä käsitteeseen ”eräät julkiset tilaisuudet”. Ks. KM 1959:44 s. 5

<sup>24</sup> Suomenkielisenä sanana kyseessä on yleisen/ julkisen tilaisuuden yhdyssanaversio. Yleinen tilaisuus eli yleisötilaisuus. Vrt. esim. yleisövässä. Ks. tarkemmin ”yleisö” sanasta Häkkinen 2004 s. 1529. Huomaa myös ruotsiksi ”allmänna sammankomster” ja ”offentliga tillställningar”. Sana on ollut käytössä jo 1900-luvun alkupuolelta. Ks. esim. Piikkiö, Uusi Aura 11.11.1919, nro 132 (3-päiv. painos), s. 4

<sup>25</sup> HE 145/1998 vp s. 19.

<sup>26</sup> Jo tätä ennen on havaittavissa vaikutteita tulevasta esimerkkiluettelosta. Rukouspäiväjulistuksissa vuosille 1923–1925 kiellettiin järjestämästä julkisia huveja ja niihin verrattavia tilaisuuksia (280/1922, 283/1923, 342/1924). Ks. tarkemmin KM 1959:44 1–4. Lisäksi laissa järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta (168/1930) käytettiin määritelmää ”huveissa taikka muissa niihin verrattavissa tilaisuuksissa”.

<sup>27</sup> Koska tänä päivänä ei ole merkitystä, että järjestetäänkö tilaisuus huvittelu- tai ajanvietetarkoituksessa, niin periaatteessa mikä tahansa julkinen tilaisuus on nähdäkseni mahdollista rinnastaa huvitilaisuudeksi. Kyseessä voi siis olla tanssikurssitilaisuus, alkoholinmaistelutilaisuus, verenluovutustilaisuus, huutokauppatilaisuus jne.

<sup>28</sup> HE 145/1998 vp s. 20–21.

<sup>29</sup> HE 145/1998 vp s. 19–20.



yleisötilaisuus käsitteen piiriin, ovat ainakin myyjäiset<sup>30</sup>, markkinat<sup>31</sup>, valotaidetapahtumat<sup>32</sup>, huutokaupat (ainakin kun huutokauppakamari ei järjestä niitä)<sup>33</sup> ja modernit kulkueet eli järjestetyt mopomiinit<sup>34</sup>. Lisäksi tilaisuuksia, joista on tehty ilmoituksia tai lupahakemuksia huvilain (492/1968) aikana<sup>35</sup> ja jotka nähdäkseni kuuluvat myös selkeästi yleisötilaisuuskäsitteen alle ollessaan järjestettyjä ja yleisölle avoimia, on aiemmin mainittujen lisäksi mm. ”avoimet ovet” -tapahtumat<sup>36</sup>, polkupyöräretket<sup>37</sup>, häät<sup>38</sup>, erikseen järjestetyt verenluovutustilaisuudet<sup>39</sup>, toritapahtumat<sup>40</sup>, puistoillat<sup>41</sup> ja erilaiset koirakoetilaisuudet<sup>42</sup>.

Mikäli tilaisuuteen osallistuminen edellyttää kutsua tai yhteisön jäsenyyttä, sen katsotaan olevan yleisötilaisuus, ellei sitä osanottajien lukumäärän, tilaisuuden laadun tai muiden erityisten syiden perusteella voida pitää luonteeltaan yksityisenä. On siis syytä huomata, että suljetun piirin tilaisuuksista ainoastaan kutsua tai yhteisön jäsenyyttä edellyttävät tilaisuudet saattavat olla yleisötilaisuuksia. Sanamuodon puolesta määritelmä vaikuttaakin sulkevan kokoontumislain ulkopuolelle kaikki tilaisuudet, joihin osallistuminen edellyttää esimerkiksi omistusoikeutta.<sup>43</sup> Määritelmän takia myös pientä epäselvyyttä aiheuttavat kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyt tilaisuudet, joihin vain nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua. Tulisiko niitä joskus pitää yleisötilaisuuksina?

---

<sup>30</sup> KM 1966: B 70 sekä esim. Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:18.

<sup>31</sup> Yleisötilaisuudet. Poliisi. Sekä esim. Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:28 ja Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:17.

<sup>32</sup> Itä-Suomen HAO 1848/2021.

<sup>33</sup> Esim. Mitä yleisötilaisuuksia, kokoontumisia ja toimintaa kokoontumisrajoitukset koskevat? Aluehallintovirasto 2022. Sekä Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:26, Bk:27 ja Bk:28, Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:18 ja Naantalin poliisilaitoksen arkisto Bb:9.

<sup>34</sup> Poliisi muistuttaa auto- ja mopomiinien järjestäjiä vastuistaan. Poliisi 2021. Huomaa myös autoharrastajien tapahtumat esim. Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:28.

<sup>35</sup> Aikoinaan usean eri säädöksen nojalla vaadittiin ilmoitusta tai lupaa ja arkistointi ei ole aina ollut täsmällistä. Tässä yhteydessä on nostettu esille tänä päivänä kokoontumislain piiriin kuuluvia tilaisuuksia.

<sup>36</sup> Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:28 ja Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:18.

<sup>37</sup> Naantalin poliisilaitoksen arkisto Db:2 ja Maskun nimismiespiirin arkisto Db:3.

<sup>38</sup> Esim. Uudenkaupungin poliisilaitoksen arkisto Ec:1 ja Marttilan nimismiespiirin arkisto Db:2. Aikoinaan alkoholitarjoilulla tosin on ollut merkitystä asiaan, mutta mikäli järjestettäisiin yleisölle avoimet häät, niin ne kuuluisivat kokoontumislain soveltamisalaan.

<sup>39</sup> Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:28.

<sup>40</sup> Kun kyse on nimenomaan toritapahtumasta eli ei toriajan puitteissa tapahtuvasta torikaupasta. Esim. Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk:27 ja Bk:28, Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:17 ja Dc:18.

<sup>41</sup> Naantalin poliisilaitoksen arkisto Db:2.

<sup>42</sup> Esim. Uudenkaupungin poliisilaitoksen arkisto Ec:1, Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk: 27 ja Bk:28.

<sup>43</sup> Alun perin ajatuksena oli yleissäännös, jota ei ollut rajattu ainoastaan kutsuun tai yhteisön jäsenyyteen. Ks. KM 1959:44 s. 30–31. Eri asia on, että kuinka laajasti ”yhteisön jäsenyyttä” on mahdollista tulkita.

Kokoontumislakia ei myöskään sovelleta tilaisuuksiin, jotka sinällään olisivat yleisötilaisuuksia, mutta jotka kuuluvat majoitus- tai ravitsemisliikkeiden tavanomaiseen toimintaan.<sup>44</sup> Tavanomainen toiminta voi olla määritelty esimerkiksi aloittamisen yhteydessä viranomaisille tehdyssä ilmoituksessa.<sup>45</sup> Näin ollen esimerkiksi erotiikkaravintolassa järjestetyt ravintolan toteuttamat tavanomaiset ”showt” jäävät kokoontumislain ulkopuolelle.<sup>46</sup>

## 2.5 Ilmoitusvelvollisuus tilaisuudesta ja poliisin toimivaltuudet

Ainoastaan ulkona yleisellä paikalla<sup>47</sup> järjestettävästä yleisestä kokouksesta tulee tehdä ilmoitus poliisille. Sisätiloissa järjestettävät yleiset kokoukset jäävätkin kokonaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle.<sup>48</sup> Poliisilla ei ole toimivaltuuksia kuitenkaan ennalta kieltää edes ilmoituksenvaraisen yleisen kokouksen järjestämistä.<sup>49</sup> Poliisi voi ainoastaan osoittaa kokouksen siirrettäväksi toiseen aikaan tai paikkaan sekä antaa erinäisiä ohjeita ja määräyksiä, joilla varmistetaan muun ohella kokouksen turvallisuus.

Päällystään kuuluva poliisi voi keskeyttää tai määrätä päättymään jo aloitetun yleisen kokouksen, mikäli muut toimenpiteet eivät ole riittäviä, kun kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle tai kun sitä järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Puhtaasti terveyteen kohdistuva uhka, kuten vaarallinen tartuntatauti, ei siis vaikuttaisi antavan poliisille oikeutta päättää yleistä kokousta. Poliisi voi tosin antaa määräyksiä terveyden vahingoittumisen estämiseksi ja päällystään kuuluva poliisi päättää kokouksen, mikäli määräyksiä rikotaan järjestettäessä olennaisesti. Esitöiden perusteella vaikuttaa, että lainvastainen toiminta on yleisistä kokouksista puhuttaessa tarkoitettu synonyymiksi oikeusjärjestyksen vastaiselle,<sup>50</sup> joten

---

<sup>44</sup> Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006) 1 § 4 mom. ja HE 145/1998 s. 20.

<sup>45</sup> TaVM 1/2006 vp s. 3.

<sup>46</sup> Pohjolainen ja Majuri 2000 s. 119.

<sup>47</sup> Kokoontumislaisilla termillä tarkoitetaan kaikkia sellaisia alueita, jotka on tarkoitettu yleisesti käytettäväksi tai jotka tosiasiallisesti ovat yleisesti käytössä. ks. HE 145/1998 vp s. 23–25. Kyseisen käsitteen sisältö ei siis ole täysin yhtenevä myöhemmin säädetyn järjestyslain terminologian kanssa, jossa kokoontumislain mukaisen tilaisuuden toimeenpanopaikka käsitetään aina tapahtuman ajaksi yleiseksi paikaksi.

<sup>48</sup> Puolustustilalain (1083/1991) 11 §:n soveltaminen tosin nostaa myös nämä ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Hallituksen esityksessä todetaankin turhan itsestään selvästi, että kokoontumislain 10 §:ä sovelletaan ainoastaan ulkona järjestettäviin tilaisuuksiin, sillä kyse on ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvista kokouksista. Ks. 145/1998 vp s. 25. Tämän potentiaaliset ongelmat lienevät kuitenkin lähinnä teoreettisia.

<sup>49</sup> HE 145/1998 vp s. 33. Ks. myös Pohjois-Suomen HAO 11.05.2022 630/2022. Huom. puolustustilalaki antaa poliisille mahdollisuuden ennakkolisesti kieltää yleinen kokous.

<sup>50</sup> ”Viimeksi mainittu peruste [olennaisesti lainvastainen] 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

päällystään kuuluvalla poliisilla olisi oikeus määrätä yleinen kokous päättämään, mikäli toisen viranomaisen määräyksiä, päätöksiä tai vastaavia rikotaan olennaisesti.

Myös yleisötilaisuudet on jaoteltu vapaasti järjestettäviin sekä ilmoituksenvaraisiin, mutta niiden jaottelu perustuu eri kriteereihin. Ilmoitusta ei tarvitse tehdä 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. Täten esimerkiksi sisätiloissa vakituisesti järjestettävät teatterinäytökset jäävät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Sillä, että järjestetäänkö tilaisuus ulkona vai sisällä ei ole kuitenkaan itsessään merkitystä ilmoitusvelvollisuuden kannalta eikä sillä, että edellyttääkö tilaisuuden järjestäminen poliisilta toimenpiteitä vai riittävätkö järjestäjän toimenpiteet.<sup>51</sup>

Ilmoitusvelvollisuus on näin ollen tapauskohtaista. Isosta kaupungista saattaa löytyä paikka, jossa tietty tapahtuma voidaan järjestää vapaasti, vaikka pienessä kunnassa tilaisuus kuuluu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Myös häiriötilanteet ja poikkeusolot saattavat vaikuttaa ilmoituksenvaraisuuteen. Esimerkiksi normaalioloissa on helpompi löytää järjestämispaikka, jossa tilaisuuden järjestäminen ei vaadi toimenpiteitä yleisön turvallisuuden varmistamiseksi, kuin aseellisen konfliktin aikana. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että puhtaasti osallistujien terveyteen kohdistuva uhka, kuten vaarallinen tartuntatauti, ei vaikuta ilmoitusvelvollisuuteen.<sup>52</sup>

Poliisi voi ennalta kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen, mikäli järjestäminen olisi lainvastaista<sup>53</sup> tai järjestämisessä rikotaan olennaisesti kokoontumislakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Myös mahdollisuus ylläpitää järjestyksensä ja turvallisuutta, vaara terveydelle, vahinko omaisuudelle tai huomattava haitta sivullisille tai ympäristölle antavat

---

tai poliisin antamien määräysten vähäinen rikkominen ei merkitsisi olennaista lainvastaisuutta eikä sellaisenaan oikeuttaisi poliisia keskeyttämään tai päättämään kokousta.” HE 145/1998 vp s. 33. Tosin huomaa erilainen määrittely lainvastaisuudesta, kun kyse yleisötilaisuudesta.

<sup>51</sup> HE 145/1998 vp s. 29 Nähdäkseni pieneksi kysymysmerkiksi jäävät järjestämispaikat, kuten isot teatterit, joissa on jatkuvaluonteisilla toimenpiteillä varauduttu järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Vaaditaanko kuitenkin *erityisiä* toimenpiteitä?

<sup>52</sup> Ellei voida katsoa, että kyseisen asian takia tulisi toteuttaa toimenpiteitä sivullisille kohdistuvan haitan estämiseksi.

<sup>53</sup> Hallituksen esityksessä tuntuu olevan ristiriitoja siitä mitä lainvastainen tarkoittaa. Yleisötilaisuuksista puhuttaessa (15 §) se vaikuttaa viittaavan rangaistavan teon tekemiseen tai nimenomaiseen lainvastaisuuteen ks. HE 145/1998 vp s. 29. Yleisistä kokouksista puhuttaessa (21 §) termi vaikuttaa tarkoittavan oikeusjärjestyksen vastaista toimintaa, kuten muiden lakien nojalla annettujen määräysten rikkomista. s. 33. Hieman epäselviksi näin ollen jäävät tilanteet, joissa rikotaan toisen lain nojalla annettuja määräyksiä, joiden rikkomisesta ei ole säädetty rangaistusta. Loogisinta lienee näissä tapauksissa vaatia jonkin asteista olennaisuutta.

poliisille oikeuden kieltää yleisötilaisuus. Kieltäminen tulee kuitenkin mahdolliseksi vasta, kun muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Lisäksi tilanteen tulee olla ilmeinen. Poliisilla on siis toimivalta ennalta kieltää yleisötilaisuus vakavan tartuntataudin levitessä väestön keskuudessa, mikäli terveydelle aiheutuva vaara ei muutoin pystytä poistamaan.<sup>54</sup> Toimivalta vaikuttaisi ulottuvan kaikkiin yksittäisiin yleisötilaisuuksiin, jotka tulevat poliisin tietoon ennen niiden järjestämistä. Poliisi voi yllä mainituilla perusteilla myös estää, keskeyttää tai määrätä päättymään jo aloitetun yleisötilaisuuden. Ensisijaisesti poliisin tulee kuitenkin aina muilla toimenpiteillä ratkaista tilaisuuden aiheuttamat ongelmat.

## 2.6 Kokoontumislain mukaisesta tilaisuudesta teoreettisesti

### 2.6.1 Yleisesti

Nähdäkseni kokoontumislaki on pohjimmiltaan järjestysoikeudellinen<sup>55</sup> järjestettyjä tilaisuuksia sääntelevä laki, joka on laadittu kokoontumisvapaus huomioiden. Nimestä huolimatta kokoontumislakia ei sovelleta *kokoontumisiin* vaan *tilaisuuksiin*.

Toisin kuin tunnutaan ajattelevan<sup>56</sup>, väkeä kokoava tilaisuus ei vaikuttaisi olevan yläkäsite yleiselle kokoukselle ja yleisötilaisuudelle. Sillä *tilaisuus* ei sisällä *vaatimusta kokoontumisesta*.<sup>57</sup> Esimerkiksi on mahdollista järjestää yleisölle avoin tapahtuma, jossa tuhansia ihmisiä ympäri Suomea menee protestina seisomaan tietyn tunnin ajaksi symbolisesti merkittävien kohteiden eteen. Näkemykseni mukaan tällainen tapahtuma on kokoontumislain mukainen yleinen kokous, vaikka tapahtuman osallistujat olisivat levittäytyneet ympäri Suomea, eikä varsinaista fyysistä kokoontumista muodostuisi.

Perinteisesti vaatimuksena on kuitenkin *yleisten kokousten* osalta katsottu olevan ”ihmisten kokoontuminen yhteen tilapäisesti yhteisessä tarkoituksessa”.<sup>58</sup> Kokoontumislain esitöihin on otettu tämä perinteinen ajatus, mutta perusteella, että ”vain tällaisten tilaisuuksien osalta on

---

<sup>54</sup> Kokoontumislain 15 § on käytännössä päivitetty versio huviasetuksen (687/1968) 7 §:stä. Asetus antoi poliisille mahdollisuuden kieltää huvitilaisuuden, mikäli oli tartuntataudin tai eläinkulkutaudin leviämisen vaara. Tämä kohta on kokoontumislaisissa muodossa ”aiheuttaa vaaraa terveydelle”.

<sup>55</sup> Tässä tutkielmassa käytetään termiä järjestysoikeudellinen kuvaamaan kaikkia niitä järjestysluontoisia säännöksiä, joilla pyritään ylläpitämään välittömästi aineellista järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa. Näin ollen esimerkiksi yhdistyslain (503/1989) säännösten ei katsota olevan järjestysoikeudellisia, koska niissä ei ole määrätty esimerkiksi, että missä kokouksen saa järjestää tai mikä on hyväksyttävää käyttäytymistä kokouksessa.

<sup>56</sup> Ks. esim. oikeusasiamiehen ratkaisu dnro 2678/2020 s. 15.

<sup>57</sup> Tilaisuutta järjestettäessä on ainoastaan huolehdittava siitä, ettei kokoontumisesta aiheudu huomattavaa haittaa ympäristölle.

<sup>58</sup> Ks. esim. Ståhlberg 1913 s. 119–120.

nähtävissä erityisiä sääntelytarpeita”.<sup>59</sup> Nähdäkseni erityisiä sääntelytarpeita voi kuitenkin liittyä muihinkin mielenosoitustarkoituksessa järjestettyihin tilaisuuksiin. Asia onkin tulkinnanvarainen yleisten kokousten osalta. Vaatimus ei kuitenkaan koske yleisötilaisuuksia. Selkeä tapaus yleisötilaisuudesta lieneekin kilpailu- tai huvittelutarkoituksessa järjestetty avoimesti osallistuttava kaupunkisuunnistus, jossa suurin osa osallistujista ei ikinä näe toisiaan eikä tapahtumalla myöskään ole varsinaisia katsojia.

## 2.6.2 Tilaisuuden määritelmä

Pohjimmiltaan tilaisuuksiin sopivat samat periaatteet, jotka Ståhlberg johti kokouslain esitöistä ja määritteli jo 1900-luvun alussa kokouksiin liittyen. Tilaisuuden tulee olla ohimenevä, pysyväisluonteiseksi tarkoitettussa tilassa ei ole kyse tilaisuudesta.<sup>60</sup> Tilaisuuden tulee myös olla suunniteltu eli järjestetty, sattumalta syntyneet tilanteet eivät ole tilaisuuksia.<sup>61</sup> Historiallisesti tärkeää oli myös kokoontujien yhteinen tarkoitus.<sup>62</sup> Kun sääntely on siirretty kokoontumisten sääntelystä tilaisuuksien sääntelyyn, niin ”kokoontujien” tarkoituksella ei ole enää merkitystä. Kukin voi olla tullut markkinoille omille asioille,<sup>63</sup> mutta edellytyksenä on, että tuo tapahtuma on nimenomaan tarkoitettu ”kokoontujille” eli osanottajille.<sup>64</sup> Lentokonebongareita kiinnostavassa harvinaislaatuisten koneyksilön laskeutumisessa ei ole kyse yleisötilaisuudesta, vaikka se muodostaisi väenkokouksen. Lentonäytöksessä yleisöä varten taasen on. Keskeiseksi siis muodostuu, että kyseessä on osanottajille tarkoitettu järjestetty tilapäinen tapahtuma eli poikkeama pysyväisluonteisesta tilasta.

Väitän, että tilanteen tulkitseminen tilaisuudeksi vaatii aina tapauskohtaista harkintaa. Tapauskohtaisesti voi joutua arvioimaan, että onko tilanne osanottajille tarkoitettu sekä nimenomaan järjestetty. Arviointi jäänee lopulta rikosoikeudellisten periaatteiden varaan. Merkittävimmäksi käytännössä muodostuu, että todellakin järjestetään riittävä poikkeama

---

<sup>59</sup> HE 145/1998 vp s. 19.

<sup>60</sup> Ståhlberg erotteli kokouksista pysyvät yhteenliittymät, kuten yhdistykset ja osuuskunnat. Ståhlberg 1913 s. 120

<sup>61</sup> Ståhlbergin mukaan kokouksista oikeudellisessa merkityksessä oli erotettava satunnaiset väenkokoukset. Ståhlberg 1913 s. 120.

<sup>62</sup> Ståhlberg 1913 s. 120.

<sup>63</sup> Ks. Ståhlberg 1913 s. 120.

<sup>64</sup> Ts. yleisölle, jonka rooli voi olla katselija tai aktiivinen toimija. Tässä yhteydessä on kuitenkin vältetty sanan yleisö käyttämistä, koska sillä on kaksoismerkitys. Sitä voidaan käyttää korvaamaan sana yleinen/ julkinen esim. yleisövuoro ja toisaalta sillä voidaan viitata varsinaiseen kokijayleisöön. Kokoontumislain soveltamisalaan kuuluvan suljetulle piirille tarkoitettun tilaisuuden osalta riittää, että se on tarkoitettu sen osanottajille.

pysyväisluonteiseen tilaan, jotta järjestyslain soveltaminen lakkaa. Tätä arvioitaessa tulee huomioida poikkeaman merkittävyys sekä ajallinen kesto.<sup>65</sup>

Asia lienee helpointa hahmottaa esimerkkien pohjalta. Torille muutamaksi tunniksi ihasteltavaksi tuotu patsas synnyttää yleisötilaisuuden, mutta siellä vakituisesti sijaitsevan patsaan olemassaolossa ei ole kyse yleisötilaisuudesta. Harvinaislaatuinen tilanne todennäköisesti toisi torille paljon ihmisiä, joten tulkinnalla on käytännönläheinen pohja. Mielenkiintoiseksi asia kuitenkin muuttuu, mikäli tuo ”patsastaidenäyttely” on esillä samalla paikalla usean vuoden ajan. Teknisesti kyseessä voi sinällään olla yleisötilaisuus, mutta tosiasiallisesti tilanne on eri.

Poikkeaman tulee myös olla riittävän merkittävä pysyväisluonteisesta tilasta, jotta kyseessä voidaan katsoa olevan yleisötilaisuus. Mikäli julkiselle paikalle on sijoitettuna valomainos, kyseessä ei voitane lähtökohtaisesti katsoa olevan yleisötilaisuus. Sen sijaan samalla paikalla järjestettävä markkinoitu valotaidetapahtuma sinällään on. Tapauskohtaista harkintaa vaatii kuitenkin esimerkiksi samalle paikalle sijoitetut jouluvalot. Milloin kyseessä on lähinnä teemaviikkojen teemavalaistus ja milloin riittävän merkittävä, ehkä jopa tapahtumana markkinoitu ”jouluvalotapahtuma”, joka taasen on yleisötilaisuus. Ratkaisevaa voikin lopulta olla se, että poikkeaman toteuttaja on markkinoinut tuota ”teemavalaistusta” tapahtumana, koska se osoittaa järjestäjän tarkoituksen.

Pohjimmiltaan yleisötilaisuudessa voi olla kyse jostakin mistä tahansa, mikä muuttaa pysyväisluonteista tilaa merkittävässä määrin tilapäisesti. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa ulkopuutarhaan lisätään tavallisuudesta poikkeavaa valaistusta.<sup>66</sup> Toisaalta yleisötilaisuudessa voi olla myös kyse tilanteesta, jota ei voida pitää riittävän pysyväisluonteisena, vaikka se olisikin toistuvaa. Kuten elinkeinotoiminta, jota harjoitetaan ainoastaan kesäisin samassa paikassa.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Merkittävyyteen tosin käytännössä myös linkittyy se, että poikkeama on nimenomaan osallistumista varten järjestetty.

<sup>66</sup> Ks. Itä-Suomen HAO 1848/2021 ja valituslupahakemus ja valitus KHO:lle päätöksestä s. 3. Mikäli asioita yksinkertaistetaan, niin valotaideteokset ovat tavallisuudesta poikkeavaa valaistusta.

<sup>67</sup> Ks. Itä-Suomen HAO 15/0772/1 Kyseisen ratkaisun argumentaatio on tosin huonosti rakennettu. Arviointi kohdistuu ensiksi siihen, että onko kyseessä *ilmoituksenvarainen yleisötilaisuus* ja koska kyseessä on tällainen, päädytään siihen, että kyseessä on *yleisötilaisuus* ja näin ollen tilaisuudesta tulee tehdä ilmoitus (koska se ei täytä vaatimuksia vapaasti järjestettävistä yleisötilaisuuksista). Ratkaisu onkin altis kritiikille, mutta periaatteiltaan pitää paikkaansa. Ilmiöt, jotka eivät ole riittävän pysyväisluonteisia, saattavat olla yleisötilaisuuksia.

### 2.6.3 Elinkeinotoiminta, ammatin harjoittaminen ja tilaisuuksien järjestäminen

Majuri kirjoittaa Kokoontumisvapaus-kirjassa, että:<sup>68</sup>

Ylipäänsä *rajanveto yleisötilaisuuden järjestämisen ja elinkeino- tai muun ammattitoiminnan välillä* saattaa käytännössä olla jossain määrin horjuvaa. Esimerkiksi elinkeinotoimintana harjoitetut markkinat, torikauppa, kirpputorit tai huutokaupat eivät kuulu kokoontumislain soveltamisalaan, kun taas kaupunginosayhdistyksen tai yksittäisten ihmisten harrastusluontoisesti järjestämä yleisölle avoin pihatapahtuma kirpputoreineen katsotaan kokoontumislain tarkoittamaksi yleisötilaisuudeksi.

Kirjassa ei kuitenkaan perustella väitettä mitenkään ja se vaikuttaakin olevan joko huonosti muotoiltu tai jonkin asteinen sekaannus. Väite ei vastaa edes 80–90-luvuilla huvilain (492/1968) aikaista käytäntöä, sillä markkinoista, *toritapahtumista*, kirpputoreista ja huutokaupoista on kyllä tehty huvi-ilmoituksia tai lupahakemuksia riippumatta siitä, kuinka elinkeinotoimintana harjoitettua ne ovat olleet.<sup>69</sup> Mikään kokoontumislain esitöissä ei myöskään osoita, että tietyt elinkeinotoimintana harjoitetut julkiset tilaisuudet olisi ollut tarkoitus jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>70</sup>

Kokoontumislain 25 §:ssä viitataan kyllä rikoslain (39/1889) 11 luvun 11 §:än, jossa hieman harhaanjohtavasti eri elämänalueina mainitaan erikseen elinkeinotoiminta, ammatin harjoittaminen ja tilaisuuksien järjestäminen. Syy tähän on kuitenkin siinä, että näin kielletyn syrjinnän piiriin saatiin *myös ne* julkiset tilaisuudet ja kokoukset, jotka eivät ole elinkeinotoimintaa.<sup>71</sup> Pykälä ei ole olemassa sitä varten, että virkamiehillä olisi ollut covid-19 pandemian aikana oikeus asettaa huutokaupantoinittajat ja elokuvanäyttäjien toimeenpanijat ilmeisen eriarvoiseen asemaan. Sen sijaan pykälästä löytyy kyseinen maininta, jotta harrastusluontoisesti järjestetyissä avoimissa pihatapahtumissakin syrjintä olisi kiellettyä.

1900-luvun alkupuolella huvilainsäädännön alaan kuuluneet säädökset olivatkin huvi- ja ajanvietetoimintaa elinkeinotoimintana sääntelevä kokonaisuus, vaikka niihin liittyi vahva järjestysoikeudellinen puoli.<sup>72</sup> Huviasetukset (131/1924 ja 33/1931) säätelivät tilaisuuksien

<sup>68</sup> Pohjolainen – Majuri 2000 s. 120.

<sup>69</sup> Ks. luku 2.4 ja sinne merkityt lähteet. Ks. myös lähdeluetteloon merkityt läpikäytyt arkistot.

<sup>70</sup> Esitöissä on mainittu ainoastaan epämääräisesti ”Yleisötilaisuudet vastaisivat pääosin nykyisen julkisista huvitilaisuuksista annetun lain soveltamisalaan kuuluvia tilaisuuksia.” HE 145/1998 vp s. 1.

<sup>71</sup> HE 19/1970 vp. s. 3.

<sup>72</sup> Historiallisesti on havaittavissa, että sääntely oli tiukempaa nimenomaan ansaintatarkoituksessa järjestettyjä huveja kohtaan. Ks. esim. asetus 154/1922 tai Joensuun kaupungin poliisijärjestys 1912

sijasta enemmänkin julkisten huvien *toimeenpanoa*. Lisäksi tietyn tyyppisten näytäntöjen antaminen tai esittäminen kuului ns. ohjesääntöisten elinkeinojen joukkoon. Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) mainitsee sirkus-, varietee- ja kinematografiaesitykset ynnä muut senkaltaiset julkiset näytännöt elinkeinona, jota jokainen Suomen kansalainen on oikeutettu harjoittamaan, mutta joihin nähden on noudatettava mitä niistä erikseen säädetään.

Pientä varovaisuutta tulee kuitenkin harjoittaa mikäli ”elinkeino”-käsitettä lähdetään hakemaan 1900-luvun alkupuolelta. Esimerkiksi teatteri sen sijaan vältti joutumisen ns. ohjesääntöisten elinkeinojen joukkoon, koska teatteri *taidelaitoksena* ei kuulu ”elinkeinoihin”.<sup>73</sup> Myöskään esimerkiksi lääkärintoimen harjoittamista ei löytynyt ohjesääntöisten elinkeinojen listalta, koska sitäkään ei katsottu elinkeinoksi.<sup>74</sup> Puhtaasti taiteellista tai tieteellistä toimintaa sekä toimintaa, joka vaatii tieteellisiä opintoja ei pidetty elinkeinona.<sup>75</sup>

Tällä ei kuitenkaan pitäisi olla merkitystä enää tänä päivänä. Jo vuoden 1959 mietinnöstä käy ilmi, että julkisten tilaisuuksien järjestäminen miellettiin ainakin läheisesti elinkeinon harjoittamiseen verrattavaksi, ellei se sellaista ollut.<sup>76</sup> Tilaisuuksien järjestäminen elinkeinotoimintana on ollut hyvin tiedossa myös 1968. Silloin eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi julkisista huvitilaisuuksista, nimenomaisesti huomautettiin:<sup>77</sup>

Eduskunta katsoo, että [tartuntataudin tai eläinkulkutaudin nojalla annettua] kieltomääräystä, sen huvitilaisuuksien järjestäjille aiheuttamien taloudellisten tappioiden takia olisi käytettävä vain todella välttämättömissä tapauksissa ottaen huomioon, että kehittyneiden liikenneolosuhteiden vallitessa kieltomääräyksellä ei enää tartuntavaaran vähentämiseen nähden ole samaa merkitystä kuin aikaisemmin.

Kokoontumisvapaus-kirjassa esitetty toteamus saattaa perustua myös puhtaaseen sekaannukseen. Sekaannusta voi aiheuttaa se, että 1970-luvulla ehdotusta kokoontumislainsiksi<sup>78</sup> valmisteltaessa lähdettiin siitä, että järjestettyjä yleisiä tilaisuuksia ei voida tyhjentävästi jakaa joko kokoontumislain tai julkisista huvitilaisuuksista annetun lain piiriin.<sup>79</sup> Esimerkkinä

---

<sup>73</sup> 1908 II vp. – Eduskuntaesitysmiet. Nro 7/ Työväenasiain valiokunnan mietintö s. 22. 1900-luvun alun varsin jyrkkä jako ”viihteeseen” ja ”taiteeseen” tuleekin muistaa.

<sup>74</sup> Merikoski 1958 s. 211.

<sup>75</sup> Ks. tarkemmin Moring 1920 s. 8–9.

<sup>76</sup> Ks. KM 1959:44 s. 7–8 ja 14.

<sup>77</sup> HE 24/1968 vp. – Eduskunnan vastaus.

<sup>78</sup> Laki olisi koskenut ainoastaan yleisiä kokouksia.

<sup>79</sup> Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 6/1975 s. 69.



”yleinen kokous”-käsitteen ulkopuolelle jäävistä tilaisuuksista mainittiin huvitilaisuudet sekä ”itsestään selvästi” muun muassa häät, markkinat ja huutokaupat. Nykyään voimassa olevaa kokoontumislakia säädettäessä lähtökohta on kuitenkin ollut täysin päinvastainen.

Lähtökohtana on, että yleiset eli yleisölle avoimet tilaisuudet ovat joko yleisiä kokouksia tai yleisötilaisuuksia, jollei niitä ole nimenomaisesti suljettu lain soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>80</sup>

#### 2.6.4 Huutokauppakamarit

Huutokaupantoinittajan ammatin harjoittaminen oli myös ns. ohjesääntöinen elinkeino ja luvanvaraista toimintaa kaupungeissa.<sup>81</sup> Historiallisesti tarkasteltuna huutokaupantoinittajat oli pidettävä erossa erilaisista julkisten huvien tai näytäntöjen toimeenpanijoista, koska ne olivat *eri* elinkeinoja ja erilaista toimintaa. Niistä säädettiin eri säädöksissä.

Huvilaki (492/1968) ei kuitenkaan enää vapauttanut sanamuotonsa puolesta huutokauppatilaisuuksia ”huvilainsäädännön” soveltamisalasta, sillä lakia sovellettiin kaikkiin tilaisuuksiin riippumatta niiden tarkoituksesta. Tätä tutkielmaa varten läpikäydystä arkistomateriaalista ei kuitenkaan löytynyt yhtäkään huvi-ilmoitusta tai huvilupahakemusta, jonka olisi jättänyt huutokauppa-asetuksen mukainen toimija, joka järjesti huutokauppoja omassa huutokauppakamarissaan. Kuitenkin muunlaiset elinkeinotoimijat ovat joutuneet tekemään huutokaupoistaan huvi-ilmoituksen.<sup>82</sup> Tuolloin oli kuitenkin vielä voimassa huutokauppa-asetus, jossa säädettiin muun muassa huutokaupantoinittajan ilmoitusvelvollisuudesta myynneistään sekä huutokauppahuoneistojen hyväksyttämistä. Näin ollen järjestysoikeudellisista, verotuksellisista tai huoneistoon liittyvistä syistä, huutokauppakamareihin ei ollut tarvetta soveltaa ”huvilainsäädäntöä”.<sup>83</sup>

Kun leimaverolain mukainen ns. huvivero oli poistettu (608/1980), huutokauppa-asetus kumottiin (420/1997) ja kokoontumislaki (530/1999) tuli voimaan, niin ei vaikuttaisi olleen

---

<sup>80</sup> HE 145/1998 vp s. 20–21. Tämä synnyttääkin pienen ristiriidan, koska kokoontumislain esitöissä mainitaan epämääräisesti, että yleisötilaisuudet vastaisivat pääosin huvilain soveltamisalaan kuuluvia tilaisuuksia. Tulisiko katsoa, että kun huvilain aikana on syntynyt käytäntöjä, jotka eivät suoraan ilmene laista, niin mennään käytäntöjen mukaan, jollei erikseen ole muuta mainittu? Nähdäkseni tällaiselle tulkinnalle ei ole perusteita, vaan lähtökohdaksi tulee ottaa, että tilaisuus kuuluu kokoontumislain soveltamisalaan, jollei sitä nimenomaisesti ole suljettu sen ulkopuolelle.

<sup>81</sup> Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta (122/1919) 3 § 1 mom. 13 kohta ja huutokauppa-asetus (16/1898)

<sup>82</sup> Esim. antiikkiliikkeet ja kodinkoneliikkeet. Jopa yksi huvilupahakemus löytyi, mutta yleisemmin on tehty ilmoituksia. Esim. Turun poliisilaitoksen kanslian arkisto Bk: 26, Bk:27 ja Bk:28, Loimaan nimismiespiirin arkisto Dc:12 ja Dc:18, Naantalın poliisilaitoksen arkisto Bb:9

<sup>83</sup> Sisäasiainministeriöltä on saattanut tulla asiaan liittyen ohjeistusta. Tätä notaariryötä varten asiaa ei ollut kuitenkaan aikaa tarkistaa. Nähdäkseni tuon ajan ohjeistuksilla tai määräyksillä on kuitenkin lähinnä oikeushistoriallista arvoa.

enää mitään perusteita, joista olisi johdettavissa, etteivät huutokaupat ole yleisötilaisuuksia, mikäli yrityksen päätoimialana on huutokauppojen pitäminen. Aluehallintovirastot onnistuivat kuitenkin tällaisen tulkinnan tekemään covid-19 pandemian aikana.<sup>84</sup> Ajatus, että huutokauppiiaan järjestämä huutokauppatilaisuus oman huutokauppakamarinsa sisällä ei kuulu kokoontumislain soveltamisalaan, mutta esimerkiksi keskellä kauppakeskusta kuuluu, on nähdäkseni täysin kokoontumislain periaatteiden vastainen.<sup>85</sup>

### 2.6.5 Markkinat ja torikauppa

Ajatus siitä, että elinkeinotoimintana harjoitetut markkinat, torikauppa tai kirpputorit, eivät kuulu kokoontumislain piiriin, on myös ongelmallinen. Jos elinkeinonharjoittajan elinkeinotoiminta on markkinatapahtumien, ”toripäivämien” tai kirpputoritapahtumien järjestäminen, niin hän kyllä järjestää yleisötilaisuuksia ja nuo tilaisuudet kuuluvat kokoontumislain piiriin.<sup>86</sup>

Kyseisenlaiseen tilaisuuteen sisältyvä tilapäinen markkinatoiminta tai torikauppa on kuitenkin kokoontumislain 22 §:n 2 momentin mukainen yleisötilaisuuteen kuuluva ohjelmanumero tai muu tapahtuma eikä siis itsessään kokoontumislain mukainen yleisötilaisuus. Historiallisesti paikkakuntien järjestyssäännöissä ja poliisijärjestyksissä säädettiin markkina- ja toriajoista.<sup>87</sup> Esimerkiksi maaseudun yleisessä järjestyssäännössä oli kielletty harjoittamasta kaupantekoa tai *muuta elinkeinoa* sallittujen paikkojen ja aikojen ulkopuolella.<sup>88</sup> Kyseessä oli kaupungin mahdollistama eli järjestämä tilaisuus harjoittaa elinkeinoa eikä erityistä tilaisuutta tarvinnut järjestää toiminnan toteuttamiseksi. Rinnastaisinkin normaalin ”toriajan” julkisyhteisön järjestämään viralliseen tilaisuuteen.

### 2.6.6 Majoitus- ja ravitsemisliikkeiden tavanomainen toiminta

Majoitus- ja ravitsemisliikkeiden tavanomaiseen toimintaan kuuluvat ”yleisötilaisuudet” on nimenomaisesti säädetty voimassa olevassa oikeudessa ulos kokoontumislain soveltamisalasta. Tavanomaiseksi toiminnaksi katsotaan siis liikkeen itsensä esimerkiksi aloittamisen yhteydessä ilmoittama toiminta. Näin ollen viranomaisella ei pitäisi olla oikeutta

---

<sup>84</sup> Mitä toimintaa kokoontumisrajoitukset eivät koske? Aluehallintovirasto 2022.

<sup>85</sup> Vrt. ammattinäyttelijä, joka esittää omassa teatterissaan huutokauppiasta.

<sup>86</sup> Markkinoista ja erilaisista toritapahtumista on tehty paljon huvi-ilmoituksia, vaikka ne ovat olleet järjestäjän elinkeinotoimintaa. Ks. luku 2.4 ja siellä ilmoitetut lähteet.

<sup>87</sup> Ks. esim. Sortavalan poliisijärjestys 1938 III luku.

<sup>88</sup> Asetus 219/1928 III luku.

määritellä, että esimerkiksi bingoiltama on tavanomaista toimintaa, mutta trubaduurin ”konsertti” ei ole.<sup>89</sup>

Peruste tälle on luotu oikeuskäytännön pohjalta. Nykyinen säädetty oikeustila voidaan kuitenkin kyseenalaistaa. Esimerkiksi oikeudenkäynnissä KKO 1998:159 keskiössä oli rikosoikeudellinen kysymys ravintolan järjestyksenvalvojalle tehdystä väkivallasta ja KHO 1988 B 626 liittyi leimaverolain soveltamiseen.<sup>90</sup> *Voimassa olevasta oikeudesta* onkin nähdäkseni vaikea löytää perusteita sille, että miksi kyseisten liikkeiden tavanomaiseen toimintaan kuuluvat tilaisuudet tuli säätää ulos *kokoontumislain* soveltamisalasta.<sup>91</sup> Tällainen maininta ei sisältynytäkään hallituksen esitykseen laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta, mutta talousvaliokunta sisällytti sen lakiin.<sup>92</sup>

## 2.6.7 Alennusmyyntitapahtumat

Aluehallintovirastot katsoivat, ettei heillä ole mahdollisuuksia puuttua kauppojen alennusmyyntitapahtumiin.<sup>93</sup> Tämä vastaa myös Lounais-Suomen poliisin tulkintaa. Mikäli tapahtumassa järjestetään poikkeuksellista ohjelmaa merkittävässä määrin ja varsinainen kaupankäynti on sivutuote, tulee harkittavaksi kokoontumislain soveltaminen.<sup>94</sup>

Oikeusteoreettisesti kyseenalaistaisin tulkinnan. Esimerkiksi torialueen ja -ajan ulkopuolella järjestettävät markkinat ovat yleisötilaisuuksia, vaikka kyse on täysin puhtaasta kaupankäynnistä.<sup>95</sup> Toisaalta museoiden tilapäiset näyttelyt ovat yleisötilaisuuksia, vaikka näyttelytoiminta on täysin normaalia toimintaa kyseisessä tilassa. Toiminnan *erilaisuus* ei siis ole suoraan vaatimus, että kokoontumislaki tulee sovellettavaksi, vaan merkittävämpää on ilmiön *tilapäisyys*. Katsoisinkin, että alennusmyyntitapahtumat voivat olla markkinoiden kaltaisia, huvitilaisuuksiin rinnastettavia myyntitilaisuuksia, ja siten yleisötilaisuuksia. Mikäli valotaiteellinen lisä ulkopuutarhassa synnyttää yleisötilaisuuden, niin koristeet, tilapäisesti halvemmat hinnat ja markkinointi voivat nähdäkseni sellaisen synnyttää myös kaupassa. Rajanveto normaalin ”alennusmyyntikampanjan” ja ”alennusmyyntitapahtuman” välillä, on

---

<sup>89</sup> Vrt. Ravintolat: Onko ravintolassa järjestettävä bingo, karaoke, tietovisa tms. toiminta yleisötilaisuus? Aluehallintovirasto 2022.

<sup>90</sup> Ks. tarkemmin ja vrt. Pohjolainen – Majuri 2000 s. 118–119.

<sup>91</sup> Ainoastaan vapautus ilmoitusvelvollisuudesta vaikuttaa perustellulta.

<sup>92</sup> TaVM 1/2006 vp s. 5.

<sup>93</sup> Ks. esim. Remes – Lahti 2021. Alennusmyyntitapahtumilla tarkoitan esim. Hulluja Päiviä eli tapahtumia, jotka kestävät rajatun ajan ja sisältävät merkittävän määrän alennustuotteita.

<sup>94</sup> Vastaus tiedusteluun Lounais-Suomen poliisilaitokselta 18.4.2024.

<sup>95</sup> Voidaanko kaupankäynti katsoa edes enemmän ”elinkeinotoiminnaksi” kuin jokin muu toiminta?

kuitenkin hyvin häilyvää. Joka tapauksessa alennusmyyntitapahtuma on *väkeä kokoava tilaisuus*, joten tartuntatautilain nojalla olisi perusteltua puuttua sellaisiin.

### 2.6.8 Loppuyhteenveto tilaisuudesta

Voimassa oleva oikeus ei vaikuttaisi antavan yhdellekään elinkeinonharjoittajalla, joka toteuttaa *yleisölle avoimia tilaisuuksia*, oikeutta elinkeinotoiminnassaan poiketa kokoonumislaista, jollei siitä ole *erikseen säädetty*. Tällainen osittainen poikkeus<sup>96</sup> on ainoastaan majoitus- ja ravitsemistoiminnan osalta. *Käytännön tasolla on todennäköisempää*, että esimerkiksi elinkeinotoimintana harjoitettu käytetyn tavaran myynti on niin pysyväisluonteista tietyssä tilassa, ettei sen toteuttamiseksi tarvitse järjestää erityistä tilaisuutta. Huutokauppakamarin toiminta kuitenkin perustuu nimenomaan huutokauppatilaisuuksien järjestämiseen, samoin kuin elokuvateatterin toiminta näyttösten toimeenpanemiseen.

Yleisötilaisuuksia koskevat aineelliset säännökset on historiallisesti rakennettu julkisten huvien toimeenpanoa koskevien säännösten päälle. Vaikuttaakin, että huvi- tai ajanvietetarkoituksessa järjestettävät, hiemankaan pysyväisluonteisesta tilasta poikkeavat tilanteet, tulkitaan hyvin herkästi yleisötilaisuuksiksi. Vaikka muussa tarkoituksessa järjestettyjä tapahtumia ei katsottaisi yleisötilaisuuksiksi. Tänä päivänä juridiset perusteet tulkinnolle, joilla asetetaan järjestysluontoisten säännösten noudattamisvelvollisuuden osalta toisten elinkeinojen harjoittajat erilaiseen asemaan kuin toiset, ovat nähdäkseni kuitenkin kyseenalaisia.

---

<sup>96</sup> Poikkeus ei koske majoitus- ja ravitsemisliikkeissä järjestettäviä yleisiä kokouksia.

### 3 Tartuntatautilain 58 § ja tilaisuuksiin kohdistetut toimenpiteet

#### 3.1 Historiaa

Aluehallintovirastojen ratkaisu vapauttaa ”huutokauppakamarit” kokoontumisrajoituksista, on vähintään kyseenalainen kokoontumislain pohjalta. Vielä erikoisemmaksi tulkinta kuitenkin muuttuu, kun tarkastellaan tartuntatautilain 58 §:n historiallista taustaa ja tarkoitusta.<sup>97</sup>

Asetus terveydenhoidosta Suomenmaassa (31/1879), 5 luku tarttuvista taudeista 39 § 1 mom kuului:

Tarttuvan kulkutaudin liikkuesa pitää kansankokouksia, joiden kautta taudin leviämistä saatetaan pelätä, mahdollisuuden mukaan wälttämän; ja tulee Kuvernöörin, missä niin tarpeelliseksi katsotaan ja soweliaasti tapahtua saattaa, pitää waaria taikka, kun sen ratkaiseminen riippuu toisesta wiranomaisesta, toimittaa niin, että toinen paikka tahi aika määrätään käräjiä, ylöskanto-kokouksia, markkinoita, huutokauppoja, sotawäen-lähetyksiä, majoitusta ja muita suurempia senlaatusia kansankokouksia warten.

Säädöstä muutettiin seuraavan kerran 1927, jolloin terveydenhoitoviranomaiselle annettiin toimivalta:<sup>98</sup>

...ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin asuntojen eristämiseksi, tartuntavaaran vastustamiseksi kouluissa ja muissa opetuslaitoksissa, tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi väenkokousten ja elinkeinon harjoittamisen kautta, niin myös toimituttaa puhdistuksia ja desinfioimisia sekä ryhtyä muihin varovaisuustoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on taudin ja sen leviämisen ehkäiseminen.

Laki tai hallituksen esitys ei tarkemmin avaa ”väenkokous” käsitteen sisältöä, mutta terveydenhoitolain nojalla annettu asetus terveydenhoitosääntö (336/1927) ja sen 89 § mainitsee esimerkkeinä ”suurista kokoontumistilaisuuksista” käräjät, veronkannot, lukukinkerit, markkinat, huutokaupat, asevelvollisuuskutsunnat, sotaväen lähetykset ja majoitukset.

Terveydenhoitolaki uudistettiin 1960-luvulla. Tuolloin kohta oli muodossa:<sup>99</sup>

Terveydenhoitolautakunta voi tällöin määrätä asuntoja eristettäviksi sekä kouluja ja muita opetuslaitoksia suljettaviksi samoin kuin kieltää kokous- ja

---

<sup>97</sup> Ks. historiasta enemmän perusoikeudet huomioiden Antti Mattila 2020.

<sup>98</sup> Terveydenhoitolaki (192/1927) 12 §.

<sup>99</sup> Terveydenhoitolaki (469/1965) 32 §.

huvitilaisuuksia sekä muita tilaisuuksia, joihin väkeä kokoontuu. Niin ikään lautakunta voi ryhtyä toimenpiteisiin tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi kaupan ja muun elinkeinotoiminnan välityksellä.

Laissa muodostui tuolloin tausta nykyisin käytettäville termeille, ja huvitilaisuudet tulivat nimenomaisesti mainituiksi ensimmäistä kertaa.<sup>100</sup> Tuona aikana kokouksen osallistujilta vaadittiin yhteistä tarkoitusta, joten esimerkiksi markkinat ja myyjäiset eivät olleet kokouksia.<sup>101</sup> Huvitilaisuudet taas tarkoittivat ainoastaan huvi- ja ajanvietetarkoituksessa järjestettyjä tilaisuuksia.<sup>102</sup> Muiden tilaisuuksien mainitseminen olikin tärkeää, koska erilaiset kaupantekotilaisuudet eivät kuuluneet kumpaankaan kategoriaan. Hallituksen esityksessä katsottiin oikeustilan pysyvän samana,<sup>103</sup> joten lienee selvää, että huutokauppojen katsottiin kuuluvan ”muihin tilaisuuksiin, joihin väkeä kokoontuu”. Lisäksi tukea voinee hakea siitä, että hieman aiemmin voimaan tullut laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (488/1960) kielsi torjunta-alueella ilman lupaa eläinkaupan harjoittamisen sekä julkisten huvien, näyttelyjen, näyttösten, kilpailujen, yleisten kokousten, huutokauppojen, markkinoiden, toripäivien ja muiden sellaisten tilaisuuksien järjestämisen, joihin väkeä kokoontuu.<sup>104</sup>

Säädöksissä oli kuitenkin jo ainakin 1800-luvun puolelta käytetty säännöllisesti termejä ”yleinen” tai ”julkiset”<sup>105</sup>, joten epäselväksi jäi, että ulottuiko toimivalta myös yksityisiin kokouksiin ja huvitilaisuuksiin.<sup>106</sup> Kokoontumislakia 1970-luvulla valmistellut työryhmä katsoikin, että terveydenhoitolain (469/1965) ja lain helposti leviävien eläintautien vastustamisesta (488/1960) nojalla pystyttäisiin kieltämään myös yksityisiä kokouksia.<sup>107</sup>

1980-luvulla tartuntatautien säätely siirrettiin kokonaan omaan tartuntatautilakiin (583/1986), jossa annettiin terveyslautakunnalle toimivaltuudet ”määrätä asuntoja ja huoltolaitoksia

---

<sup>100</sup> 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa työväen huveja olivat tivolit ja ohjelmateltat, jotka kiersivät ympäri Suomea markkinoiden mukana. Tosiasiallisesti puuttamalla markkinoihin puututtiin samalla julkisiin huvitilaisuuksiin. Ks. sirkuksen ja tivolitoiminnan historiasta Nevala 2015 s. 5–7.

<sup>101</sup> Ståhlberg 1931 s. 141.

<sup>102</sup> Nummi 1947 s. 3.

<sup>103</sup> HE 38/1963 s. 4.

<sup>104</sup> 9 § 1 mom. 1 kohta. Lista tilaisuuksista vaikuttaa olevan koottu asetuksesta julkisten huvitilaisuuksien toimeenpanosta pyhäpäivinä (155/1938), kokouslaista (6/1907) sekä itsenäisyyspäivälaista (388/1937) 5 §. Lakia muutettiin 2006 siten, että ”joihin väkeä kokoontuu”, vaihdettiin yleisötilaisuudeksi. Termiä toisin sanoen käytettiin väkeä kokoavan tilaisuuden synonyyminä eikä kokoontumislain mukaisena käsitteenä.

<sup>105</sup> Ks. esim. Johtosääntö Suomen Suuriruhtinaanmaan Kuvernööreille sekä Lääninhallitusten virkamiehille (50/1894) 70 § ”Yleisiin kokouksiin ja julkisiin esitelmiin, joihin yleisöä kutsutaan saapumaan, niin myös yleisiin huveihin on Kuvernöörille myönnettävä esteetön pääsy ja siellä varattava sovelias paikka.”

<sup>106</sup> Historiallisesti tarkastellen ajatuksena vaikuttaisi olleen kieltää ainoastaan ”suuremmat kokoontumiset”.

<sup>107</sup> Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 6/1975 s. 110, 116, 117. Ks. myös 1/1976 s. 76–77 lausunnot

eristettäviksi sekä oppilaitoksia ja päiväkoteja suljettaviksi samoin kuin kieltää väkeä kokoavat tilaisuudet tai antaa näitä koskevia rajoittavia määräyksiä”. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän avulla terveyslautakunta voisi siten kieltää kokous- ja huvitilaisuudet. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että tuolloin voimassa ollut huvilaki (492/1968) sovellettiin sen 2 §:n mukaan myös kaikkiin huvitilaisuuksiin rinnastettaviin tilaisuuksiin riippumatta niiden tarkoituksesta. Näin ollen ei ollut sinällään tarvetta mainita lisäksi ”muuta sellaisia tilaisuuksia, joihin väkeä kokoontuu”. Tosin aiheellista olisi ollut tarkentaa esimerkiksi, että huvitilaisuudella tarkoitetaan kaikkia tilaisuuksia, joihin *sovelletaan* huvilakia.<sup>108</sup> Lisäksi toimivalta puuttua yksityisiin tilaisuuksiin jäi vieläkin epäselväksi.

Pykälän katsottiin jälleen kerran olevan silloin voimassa olleen terveydenhoitolain mukainen.<sup>109</sup> Joten oletettavasti huutokauppoja ei ollut tarkoitus poistaa kiello-oikeuden piiristä. Tässä kohtaa kuitenkin tapahtui käytännön tason kollisio. Huvilaki ei sanamuotonsa puolesta vapauttanut huutokauppakamareita lain soveltamisalasta, mutta lain tarkoitus huomioiden, käytännön tilanne oli eri. Tartuntatautilain yhteydessä vapautus sen sijaan ei ollut perusteltu. Lisäksi toimivalta puuttua tartuntatautien nojalla huvitilaisuuksiin oli osittain päällekkäistä. Huvilaki antoi kiello- ja rajoitusoikeuden läänin alueella lääninhallitukselle sekä sisäasiainministeriölle, mikäli toimi oli tarpeen lääninä suuremmalla alueella,<sup>110</sup> tartuntatautilaki antoi vastaavan toimivallan kunnan alueella terveyslautakunnalle, ja huviasetus kieltomahdollisuuden yksittäisten tilaisuuksien osalta poliisille poliisin omalla toiminta-alueella.

Uuden tartuntatautilain 14 § tosin ei todellisuudessa ollut voimassa olleen terveydenhoitolain mukainen. Jostain syystä toimivalta puuttua yleisellä tasolla tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi kaupan ja muun elinkeinotoiminnan välityksellä tiputettiin pois. Maininta ei luonnollisestikaan ole niin täsmällinen ja tarkkarajainen kuin sen tänä päivänä tulisi olla, mutta yhteiskunnallinen kehitys huomioiden, kohdan sivuuttaminen oli vakava virhe. Tämä 1980-luvulla tartuntatautilain valmistelussa tapahtunut virhe tuli kuitenkin esille vasta covid-19 pandemian aikana, kun jouduttiin säätämään useita lisäpykälä.

---

<sup>108</sup> vrt. HE 19/1970 vp s. 3, jossa rikoslain yhteydessä tehtiin tarkennus.

<sup>109</sup> HE 44/1986 vp s. 10.

<sup>110</sup> Huvilaki 7 §. Sisäasiainministeriö kykeni myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nojalla kieltämään tai rajoittamaan.

Lisäksi lainvalmistelijoilta vaikuttaa jääneen kokonaan huomiotta, että historiallisista syistä tartuntatautien estämiseksi tai ehkäisemiseksi annettujen *ohjeiden* rikkominen oli rikoslain nojalla rangaistavaa. Tämä aiheutti epäselvän oikeustilan tartuntatautilain tullessa voimaan.<sup>111</sup>

### 3.2 Voimassa olevan tartuntatautilain 58 §

Hallituksen esityksen mukaan nykyisen tartuntatautilain (1227/2016) pohjaehdotuksen hallituksen esitykseksi valmisteli konsultti. Tämän jälkeen esitystä valmisteli Tartuntatautilain kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä.<sup>112</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan huomioita ja pyysi oikeuskansleria ottamaan kantaa konsultin käyttöön.

Oikeuskanslerinvirastoon hankittiin puhelimitse selvitystä lainvalmisteluprosessista.

Selvityksen perusteella:<sup>113</sup>

...hallituksen esityksen ensimmäisen version yleisperustelut laati asiantuntija, STM:n hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston johtajan tehtävistä eläkkeelle jäänyt lääkäri Tapani Melkas. Ministeriössä kerrotaan olleen tuolloin erittäin kiireellinen vaihe. Tämän vuoksi ja koska Melkas on alan asiantuntija, hänen kanssaan tehtiin toimeksianto HE:n alkuvalmisteluista. Ministeriön kertoman mukaan hänen kanssaan oltiin jatkuvasti yhteistyössä alkuvaiheen aikana ja HE:n jatkovalmistelun teki valmistelukohdassa mainittu työryhmä ”tavalliseen tapaan”.

Oikeuskansleri päätyi toteamaan, ettei mikään, lukuun ottamatta ehkä hallituksen esityksen valmistelukohdan ensimmäisen virkkeen hieman epäonnistunutta sanavalintaa<sup>114</sup>, viittaa siihen, että lain valmistelu olisi ulkoistettu itsenäisesti toimivalle konsultille. Oikeuskansleri päätyi kuitenkin huomauttamaan jääneen avoimeksi, että missä määrin *yleisperusteluita* laatiessaan ulkopuolinen asiantuntija on vaikuttanut tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevaan osioon. Niiden määrittelyn tulisi kuulua ministeriölle.<sup>115</sup> Myös perustuslakivaliokunta päätyi *käytettävissä olevan selvityksen pohjalta* samalle kannalle.<sup>116</sup>

Lienee mahdotonta selvittää kuinka paljon virkamiehet ovat vaikuttaneet konsultin laatimaan selvitykseen. Tuota toimeksiannosta laadittua asiakirjaa, eli konsultin ”selvitysraporttia”, on kuitenkin mahdollista vertailla hallituksen esityksen kanssa. Toimeksisaaja on tehnyt

---

<sup>111</sup> Ks. HE 17/2001 vp s. 9 (44:6). 34:16 kumottiin jo aiemmin laajemman rikoslain uudistuksen yhteydessä ks. HE 94/1993 vp.

<sup>112</sup> HE 13/2016 vp s. 30.

<sup>113</sup> PeV 15.03.2016 oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto.

<sup>114</sup> ”Pohjaehdotuksen hallituksen esitykseksi valmisteli konsultti”.

<sup>115</sup> PeV 15.03.2016 oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto.

<sup>116</sup> PeVL 11/2016 vp — HE 13/2016 vp s. 8.



selvitysraportin hallituksen esityksen muotoon. Asia myös ilmoitetaan luovutuskirjeessä. Selvitys on kokonaisuudessaan hyvin lähellä hallituksen esitystä. Se sisältää mm. esityksen tavoitteet, valmistelun, yksityiskohtaiset perustelut sekä varsinaisen lakiehdotuksen. Joitain uusia säännöksiä hallituksen esitys sentään sisältää ja lisäksi pykälien järjestystä on paikoitellen muutettu sekä kieliasua korjailtu. Tuo konsultin selvitys, eli käytännössä pohjaehdotus, sisältää mm. maininnan johon perustuslakivaliokunta kiinnitti huomioita: ”Pohjaehdotuksen HE:ksi valmisteli konsultti sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston toimeksiannosta”. Jatkovalmistelua ei kuitenkaan kuvailla, vaan sen kohdalla todetaan ”(kirjoitetaan myöhemmin)”.<sup>117</sup> Huomioiden, että hallituksen esitys on annettu noin viisi vuotta ”selvityksen” jälkeen, muutokset ovat paikoitellen lähes olemattomia. Konsultin käyttöä onkin vaikea perustella tarpeella ”varmistaa laadukas lainvalmistelu kohtuujassa”.<sup>118</sup>

Näillä tiedoilla kyseenalaistaisin valmistelun hyväksyttävyyden. Edes johtajan tehtävistä eläkkeelle jääneelle virkamiehelle ei tulisi antaa konsultin roolissa näin suurta roolia lainvalmistelussa. Lisäksi ongelmat heijastuvat varsinaiseen hallituksen esitykseen. Yksityiskohtaiset perustelut 58 §:lle eivät ole yhteneväiset ehdotuksen lakitekstin kanssa. Yksityiskohtaiset perustelut viittaavat pykälätekstiin, joka olisi ollut lähempänä tartuntatautilain (583/1986) 14 §:n tekstiä, kuin mikä on lopullisesti päätynyt hallituksen esitykseen.<sup>119</sup> Pykälätekstissä on myös päädytty käyttämään kokoontumislakiin viittaavia yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden -käsitteitä, muttei esityksessä tarkenneta, että tuleeko termejä varmasti tulkita kokoontumislain valossa ja mihin kaikkiin tilaisuuksiin tosiasiallisesti pystytään pykälän varjolla puuttumaan.<sup>120</sup>

Syy tähän on yksinkertainen. Konsultin valmistelemasta ”selvityksestä” on yksityiskohtaiset perustelut kopioitu vain hyvin pienin muutoksin hallituksen esitykseen. Selvityksen yksityiskohtaiset perustelut nykyiselle 58 §:n 1 momentille kuuluivat.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> Tietopyynnöllä saatu toimeksiantosopimuksen 3967/2010 mukainen luovutuskirje ja selvitys(/raportti) (31.3.2011). Laatija Tapani Melkas.

<sup>118</sup> Vrt. PeV 15.03.2016 oikeuskansleri Jaakko Jonkka, Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto.

<sup>119</sup> Vrt. HE 13/2016 vp s. 54 ja s. 96 sekä tartuntatautilaki (583/1986) 14 §. Sana ”erityisiä” on kielellisesti oikein perusteluissa ja olisi oikein pykälätekstissä, joka on muotoiltu kuten laki 583/1986. Perusteluissa puhutaan suljettavina paikkoina samoista kuin laissa 583/1986, mutta 58 §:n tekstissä toimivalta sulkupäätösten osalta on laajempi. Perusteluissa ja laissa 583/1986 puhutaan väkeä kokoavista tilaisuuksista ja annetaan mahdollisuus myös rajoittaa niitä. Mahdollisuus antaa rajoittavia määräyksiä taasen puuttuu pykälätekstistä.

<sup>120</sup> Vrt. HE 81/2004 s. 11–13 jossa rikoslain yhteydessä avataan mihin kyseisillä käsitteillä viitataan ja mihin kyetään vaikuttamaan. Joskin historiallisen kehityksen kautta viittauksen kohteen voinee olettaa.

<sup>121</sup> Toimeksiantosopimuksen 3967/2010 mukainen selvitys s. 41, laatija Tapani Melkas.

54 § Laajaan tartunnanvaaraan liittyvät rajoitetoimenpiteet. Tässä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi asuntojen, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden ja kulkuneuvojen määräämisestä karanteeniin, oppilaitosten ja päiväkotien sulkemisesta sekä väkeä kokoavien tilaisuuksien kieltämisestä tai rajoittamisesta. Päätöksen tekijä olisi kunnan tartuntataudeista vastaava toimielin tai aluehallintovirasto toimialueellaan, jos päätös on tarpeen usean kunnan alueella. Valtuudet sisältyvät samanlaisina voimassa olevaan lakiin. Niitä käytetään harvoin. Oppilaitoksia ja päiväkoteja on kyllä suljettu epidemioiden aikana, mutta yleensä toiminta on keskeytetty siksi, että suuri oppilaista tai henkilökunnasta on sairaana. Tällöin päätös on tehty opetus- tai sosiaalihuollossa, eikä tartuntatautilain perusteella.

Varsinaista pykälätekstiä on kuitenkin muokattu enemmän. Sen 1 momentti olisi alkuperäisen selvityksen mukaisesti kuulunut:<sup>122</sup>

Kun laajaa tartunnan vaaraa aiheuttava yleisvaarallinen tartuntatauti on todettu tai sen esiintyminen on perustellusti odotettavissa, kunnan tartuntatautiin torjunnasta vastaava toimielin voi toimialueellaan määrätä asuntoja, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä ja kulkuneuvoja karanteeniin, oppilaitoksia ja päiväkoteja suljettaviksi sekä kieltää väkeä kokoavat tilaisuudet tai antaa näitä koskevia rajoittavia määräyksiä. Aluehallintovirasto voi tehdä alueellaan vastaavat päätökset silloin, kun ne ovat tarpeen usean kunnan alueella.

Selvityksen perusteella siis karanteeni olisi ollut riittävä toimenpide, mutta hallituksen esityksessä tämä oli laajennettu ”erityisiin torjuntatoimenpiteisiin”. Hallituksen esityksen pykälätekstissä myös mahdollisuus sulkea paikkoja on laajennettu merkittävästi laajemmaksi. Lisäksi ”väkeä kokoavat tilaisuudet” on päätetty muuttaa kokoontumislain käsitteiksi, huomioimatta sen vaikutusta oikeustilaan.

Hallituksen esitys ei kuitenkaan mennyt sellaisenaan läpi. Veli-Pekka Viljanen ja hänen kauttaan perustuslakivaliokunta kiinnittivät huomiota 58 §:n ongelmiin. Viljanen nosti esille, että ”torjuntatoimet” tulisi määritellä tarkemmin, että toimivalta määrätä asunnot ja kulkuneuvot suljettaviksi on ongelmallinen sekä, että erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymisten edellytykset on määriteltävä liian väljästi, ilman vaatimusta esimerkiksi toimien välttämättömyydestä.<sup>123</sup>

Nämä ongelmat ratkaistiin poistamalla kulkuneuvot kokonaan 58 § ulottuvuudesta sekä lisäämällä välttämättömyyden vaatimus.<sup>124</sup> Sen sijaan, että pykälään olisi lisätty edes

<sup>122</sup> Toimeksiantosopimuksen 3967/2010 mukainen selvitys s. 64–65, laatija Tapani Melkas.

<sup>123</sup> HE 13/2016 vp PeV 30.03.2016 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto.

<sup>124</sup> StVM 24/2016 vp s. 6.

esimerkkiluettelo ”torjuntatoimista”, kyseinen termi poistettiin ilman selityksiä.<sup>125</sup>

Lopputuloksena saatiin aikaiseksi hyvin epämääräinen pykälä, jonka todellista tarkoitusta on haasteellista löytää lainvalmisteluaineistosta.

### 3.3 Rajoitetoimenpiteet 58 §:n nojalla

Tartuntatautilain 58 § nykyisessä muodossaan sisältää ainoastaan mahdollisuuden sulkea tiloja tai kieltää tilaisuuksia. Laki kuitenkin jättää hyvin avoimeksi, että mitkä tai millaiset tilaisuudet ovat välttämättömiä kieltää. Itä-Suomen HAO on vahvistanut tämän tulkintalinjan 9.9.2021 antamallaan ratkaisulla 1848/2021.<sup>126</sup> Ratkaisussa todetaan, että aluehallintovirastolla oli oikeus kieltää sellaiset tilaisuudet, joissa ei noudateta tiettyjä menettelytapoja. Järjestäjälle asetettu velvollisuus noudattaa tiettyjä järjestämistoimenpiteitä oli suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska se oli lievempi rajoitus kuin tilaisuuden kieltäminen kokonaan. Lisäksi aluehallintovirastolla oli oikeus suoraan viitata ylemmän tahon antamiin ohjeisiin. Jostain syystä vastaavanlaista tulkintaa ei vaikuta sovelletun tilojen sulkemisten osalta, vaikka sama logiikka on täysin sovellettavissa niihin.<sup>127</sup>

Kyseisenä ajankohtana kaikki yli 20 hengen yleisötilaisuudet oli kielletty ja alle 20 hengen tilaisuuksia sai järjestää noudattamalla aluehallintoviraston ohjeita. Oikeudenkäynti koski noin kolmen hehtaarin kokoista ulkopuutarhaa, jossa järjestettiin valotaidetapahtuma. Yleisö sai liikkua vapaasti ja ihastella laajalle alueelle sijoitettuja valotaideteoksia. Rajoitukset osuivat tapahtuman viimeiselle päivälle. Tämän seurauksena alueella sai olla ainoastaan 20 henkeä samanaikaisesti. Tapahtuma-alueen ulkopuolelle jouduttiinkin muodostamaan jono. Ilman valotaiteellista lisää, puutarhassa olisi saanut olla asiakkaita vapaasti ilman koronarajoituksia. Samaan aikaan pienemmissä kahviloissa sai olla enemmän asiakkaita.<sup>128</sup>

Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella aluehallintovirastolla olisi ollut käytettävissä varsin joustavat toimivaltuudet. Rajoitukset olisikin ollut mahdollista kohdistaa ainoastaan *väkeä kokoaviin tilaisuuksiin* eli tapahtumiin, joissa on todellinen tartuntavaara. Nähdäkseni täysin mahdollinen kieltäminen olisi ollut, että keskenään tekemisissä oleva ryhmä ei saa olla yli 20

---

<sup>125</sup> Ks. HE 13/2016 vp StV 20.04.2016 Liisa Katajamäki Asiantuntijalausunto s. 13

<sup>126</sup> Ks. myös varsinainen päätös, joka sisältää yksityiskohtaisempaa argumentointia, kuin julkinen seloste. Kyseenalaistaisiin kuitenkin väitteen, että yleisötilaisuuden luonteeseen kuuluu automaattisesti, että ”suuri joukko ihmisiä kerääntyy yhteen seuraamaan tiettyä tapahtumaa” ks. s. 11

<sup>127</sup> Ks. HE 245/2020 vp s. 13.

<sup>128</sup> Valituslupahakemus ja valitus KHO:lle päätöksestä Itä-Suomen HAO 1848/2021 sekä kyseinen päätös.

henkilöä. Lisäksi jo tuolloin oli tiedossa, että maskin käyttäminen ja ulkotila vähentävät tartunnan riskiä.<sup>129</sup> Hallinto-oikeus päätyi kuitenkin katsomaan:

...aluehallintovirasto oli voinut harkintavaltansa rajoissa arvioida yli 20 henkilön suuruisten yleisötilaisuuksien kieltämisen olevan yleinen ja paikallinen tartuntatautilanne sekä toimenpiteiden ennakkollisuuden tavoite huomioon ottaen välttämätöntä *suurien ihmismäärien yhteen kerääntymisen* ja siten tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi yleisötilaisuuteen käytettävän tilan koosta riippumatta ja sisätilojen lisäksi myös ulkotiloissa. Oikeutta järjestää yleisötilaisuuksia oli rajoitettu vain siinä määrin, kuin se oli ollut tartuntatautien leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. [kursiivi lisätty]

Nähdäkseni tilaisuuden kieltäminen oli välttämätöntä ainoastaan, kun tilaisuus tosiasiallisesti kokosi yhteen merkittävän määrän ihmisiä. Tämä näkökulma on kuitenkin sivuutettu säännönmukaisesti. KHO hylkäsi valituslupahakemuksen ja ratkaisusta tuli lainvoimainen.

### 3.4 Toimenpiteen välttämättömyys

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti välttämättömyydestä esimerkkinä muun muassa, että hinkuyskäepidemia aatteellista syistä matalan rokotuskattavuuden oppilaitoksessa voisi olla peruste sulkupäätökselle.<sup>130</sup> Esimerkki jättää kuitenkin avoimeksi tilanteet, joissa laajalla alueella on epidemia. Tuleeko jokaisen oppilaitoksen rokotekattavuutta tarkastella erikseen?

KHO on todennut, että Tartuntatautilain 58 §:n mukaisen kiellon määrääminen perustuu korostuneesti tiettyä ajankohtaa ja tietyn paikan olosuhteita koskevaan harkintaan ja, että kiellon määräämisen lainmukaisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.<sup>131</sup> Ratkaisun perusteella vaikuttaakin, että mikäli viranomainen antaa yleisen tason kieltopäätöksen omalla toiminta-alueellaan, tuon päätöksen välttämättömyyttä arvioidaan yleisellä tasolla. Sen sijaan ainoastaan yksittäiseen kohteeseen kohdistetun toimenpiteen tulee olla välttämätön nimenomaan kohteen tasolla arvioiden. Tosin kuinka välttämätön on kategorinen henkilömäärärajaus, kun poliisi olisi voinut antaa vähemmän perusoikeuksiin puuttuvat määräykset, joita noudattamalla yksittäisen tilaisuuden järjestäminen olisi ollut turvallista?

---

<sup>129</sup> Ks. esim. Alueellinen valmiustoimikunta 23.10.2020: Mikään koronan torjuntatoimi yksinään ei riitä, STT info 2020.

<sup>130</sup> HE 13/2016 vp StV 20.04.2016 Liisa Katajamäki, Asiantuntijalausunto s. 13.

<sup>131</sup> KHO 2022:140 kohta 15.

## 4 Analyysiä

Nähdäkseni on ilmeistä, että tartuntatautilain valmistelussa on tehty virheitä. 1980-luvulla tehty päätös poistaa mahdollisuus puuttua kaikkeen elinkeinotoimintaan ja jättää mahdollisuus puuttua ainoastaan ”väkeä kokoaviin tilaisuuksiin”, oli jo kyseenalainen. Varsinkin kun hallituksen esityksessä todettiin, että säännös sisältyy samanlaisena voimassa olevaan terveydenhoitolakiin. Nykyistä lakia säädettäessä tehty ratkaisu kopioida yksityiskohtaiset perustelut 58 §:lle lähes suoraan konsultin laatimasta ”selvityksestä” ja päätyä kuvailemaan pykälää, joka ei edes sisälly esitykseen, ylittää nähdäkseni jo sallittavuuden rajat. Käytettävissä olevilla tiedoillani kyseenalaistaisin konsultin käytön hyväksyttävyyden. Herääkin kysymys, että tulisiko lainvalmisteluprosesseja valvoa tarkemmin. Normaaliolojen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen lakien virheet saattavat tulla esille vasta vuosikymmenien päästä ja niillä puututaan hyvin voimakkaasti perusoikeuksiin.

”Väkeä kokoava tilaisuus” ei ole vakiintunut juridinen termi. Sen vaihtaminen kokoontumislain käsitteiksi vaikuttaa kuitenkin aiheuttaneen kyseenalaiset seuraukset. Sen sijaan, että tartuntataudin torjunnassa olisi keskitytty kieltämään väkeä kokoavia tilaisuuksia, lähdettiin tulkitsemaan kokoontumislain käsitteitä. Näitä tulkintoja taas nähdäkseni väritti se, että yleisötilaisuuksien sääntely juontaa juurensa julkisten huvien sääntelyyn. Rajoitukset vaikuttivatkin erikoisesti kohdistuvan ”huvien toimeenpanoon”. Samalla jäi myös huomiotta, etteivät kaikki tilaisuudet ole väkeä kokoavia. Puhumattakaan, että kokoontumislakia sovelletaan useisiin tilaisuuksiin, jotka ainakaan tosiasiallisesti eivät ole sellaisia. Lakeja valmisteltaessa olisikin perusteltua pohtia syvällisemmin jokaisen käytetyn termin merkityssisältöä sekä historiallista taustaa. Konsultin selvityksen ja hallituksen esityksen väliin on mahtunut noin viisi vuotta aikaa, joten huoleellisempi toiminta olisi ollut mahdollista.

Tässä tutkielmassa ei ole ollut mahdollista käsitellä tarkemmin aluehallintovirastojen ajan myötä muuttuneita tulkintoja. Nähdäkseni niistä on kuitenkin haasteellista löytää hyväksyttävää logiikkaa. Väitän, että erikoisuudet johtuvat puutteellisesta oikeusteoreettisesta ymmärryksestä. Ajatukseksi covid-19 pandemian aikana muodostui, että jatkuvaluonteiseen normaalitoimintaan ei sovelleta kokoontumislakia. Oikeudellista perustaa väitteelle ei kuitenkaan esitetty. Nähdäkseni tulkinta on oikeusteoreettisesti virheellinen. Jo 1969 aloitettiin siirtymä pois huvien toimeenpanotoiminnan sääntelystä. Nykyisen kokoontumislain soveltamisala ei ole ”tilapäinen epänormaalitoiminta”, vaan yleisölle avoimet tilaisuudet. Arvioita kokoontumislain soveltamisesta ei voi lähtökohtaisesti tehdä toimijan toiminnan

kautta, vaan toimintapaikan pysyväisluonteisen normaalin *tilan* kautta. Ero ei ole puhtaasti semanttinen, sillä turvallista tilaa yleisillä paikoilla säätelevää järjestysoikeudellista lainsäädäntöä tulee käsittääkseni lähtökohtaisesti pitää pakottavana kaikkia toimijoita kohtaan, jollei asiasta ole nimenomaisesti säädetty muuta. Toimintaa säätelevä lainsäädäntö sen sijaan kohdistuu ainoastaan nimenomaiseen toimintaan.

Riippumatta hyväksyykö tässä tutkielmassa esitettyä teoreettista näkemystä, niin nähdäkseni rajoitusten arkijärjen vastaisuudet ovat kuitenkin ilmeisiä. Noin kolmen hehtaarin kokoisella ulkoalueella sai olla samanaikaisesti ainoastaan 20 henkilöä, mutta opastetun kaupunginosakerroksen rajoittamattomalle määrälle ihmisiä olisi saanut toteuttaa. Kaupallisten toimijoiden järjestämät koulutustilaisuudet kuuluivat rajoitusten piiriin, mutta huutokaupparytysten huutokauppatilaisuudet eivät kuuluneet. Teatteria ei saanut esittää edes huvipuistossa, vaikka alueella muuten sai olla ihmisiä vapaasti. Alennusmyyntitapahtumiin puuttumista pidettiin täysin mahdottomana, vaikka oikeustila ei ole asian suhteen näin kiistaton. Ravintolan tavanomaisen toiminnan katsottiin kuitenkin tarkoittavan muuta, kuin se voimassa olevan oikeuden mukaan olisi.<sup>132</sup> Kasinolla sai olla 350 henkilöä samanaikaisesti, mutta muusikon saapuminen samaan tilaan muutti hyväksytyn määrän 20 henkeen.<sup>133</sup>

Virkamiehet myös sovelsivat valikoivasti tilanteen huomioivaa tulkintaa. Tilanteen huomiointi kuitenkin nähdäkseni muodostuu välttämättömäksi, kun kokoontumislain käsitteitä sovelletaan tartuntatautien yhteydessä. Lakiteknisesti museossa useamman kuukauden oleva näyttely voidaan katsoa yleisötilaisuudeksi, mutta sen kieltämiselle ”väkeä kokoavana tilaisuutena” on vaikea löytää hyväksyttävää perustetta. Samassa tilanteessa ovat myös monet huvipuistojen ulkoilmaesitykset ja trubaduurien ”konsertit”. Mikäli tilapäinen tapahtuma ei muuta riittävästi alueen normaalia tilaa, kieltämisen hyväksyttävyyys harjoitetun tilapäisen *toiminnan* perusteella on nähdäkseni kyseenalaista. Yhdenvertaisempaan asemaan olisi päästy keskittymällä ihmismäärien ja lähikontaktien säätelyyn tiloissa. Kokoontumislaki on muutenkin tehty järjestysoikeudelliseksi laiksi, siinä määriteltyjä käsitteitä ei ole luotu pandemiaa varten.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Mitä yleisötilaisuuksia, kokoontumisia ja toimintaa kokoontumisrajoitukset koskevat? Aluehallintovirasto 2022. Mitä toimintaa kokoontumisrajoitukset eivät koske? Aluehallintovirasto 2022. Ravintolat: Onko ravintolassa järjestettävä bingo, karaoke, tietovisa tms. toiminta yleisötilaisuus. Aluehallintovirasto 2022.

<sup>133</sup> Taleva 2021. Oletettavasti muusikko olisi voinut erillisessä tilassa soittaa, koska käsittääkseni taustamusiikin soittaminen tallenteelta oli hyväksyttävää.

<sup>134</sup> Järjestysoikeudellisessa mielessä on perusteltua kohdistaa erilaista sääntelyä kiertävään tivoliin kuin paikallaan pysyvään. Laajalle levinneen pandemian yhteydessä tämä on kuitenkin kyseenalaista.

Pandoran lippaan avaaminen on mahdollista tartuntatautilain 58 §:n tulkinnoilla. Kaikki häiriötilanteiden lait kannattaisi kirjoittaa muotoon ”viranomaisen voi kieltää, mikäli välttämätöntä”. Binäärinen lauseke ilmeisesti on riittävän täsmällinen. Lakiin ei ole perusteltua kirjoittaa näkyviin viranomaisen mahdollisuutta antaa ohjeita.<sup>135</sup> Tarpeen vaatiessa viranomaisen antaa suositusluontoiset ohjeet, joiden noudattaminen tosin varmistetaan kieltouhkauksella. Itse asiassa ministeriö voi antaa ohjeet ja viranomaiselle riittää viitata ohjeisiin. Suhteellisuusperiaatteen nojalla tosiasiallisten määräysten antaminen on hyväksyttyä, vaikka lakiin ei sellaista mahdollisuutta olisikaan kirjattu. Binäärinen lauseke mahdollistaa viranomaiselle jopa vapaamman toiminnan. Mikäli säännös sisältäisi mahdollisuuden myös muihin toimenpiteisiin ja oikeuden korvaukseen ansionmenetyksistä, suhteellisuusperiaatteen hyödyntäminen ei välttämättä olisi mahdollista. Välttämättömyydeksi vaikuttaa riittävän varsin yleistasoinen välttämättömyys, sillä yli 20 hengen oleskelu samanaikaisesti noin kolmen hehtaarin ulkoalueella oli perusteltua kieltää.

Säädösvalmistelun kokonaisvaltaisuuteen tulisi kiinnittää enemmän huomioita. Mikäli tapahtuma-ala olisi huomioitu hyvin 58 §:ä valmisteltaessa, sen ongelmat olisi saatettu huomata jo lakia säädettäessä sekä ehdottaa vaihtoehtoja. Jo vuonna 1968 eduskunta huomautti huvilain ongelmallisesta kieltopykälästä ja painotti, että sitä tulisi hyödyntää ainoastaan todella välttämättömissä tapauksissa. Kuitenkin vielä vuonna 2016 vastaava pykälä oli hallituksen esityksessä ilman välttämättömyyden vaatimusta. Lisäksi kieltomääräyksen aiheuttamien tappioiden kompensatioita elinkeinonharjoittajille ei ollut huomioitu.

Kokonaisuus, jonka avulla ihmisjoukkoja rajoitettiin covid-19 pandemian aikana tilaisuuksien sääntelyllä, ei nähdäkseni yllä toivottavalle tasolle. Säädösvalmistelu oli huolimaton. Lisäksi pandemian aikaiset tulkinnat ovat alttiita kritiikille. Tosin epäoikeudenmukaisena koettu toiminta voi jollekin toimia viimeisenä motivaattorina lähteä opiskelemaan oikeustiedettä. Tällaisen taustan omaavat ovat myös valmiita nostamaan havaitsemiaan ongelmia esille, eivätkä katso paremmaksi vaieta. Jaakko Jonkka aikanaan kritisoi lainvalmistelun tasoa useain otteeseen. Nähtäväksi jää, että tuleeko mitään tosiasiallista muutosta koskaan tapahtumaan. Osana covid-19 pandemiaan liittyviä oikeustieteellisiä tutkimuksia, myös säädösvalmisteluun liittyneet ongelmat olisi hyvä tarkastella uudelleen.

---

<sup>135</sup> PeVL 6/2003 vp s. 4.