

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:4

*Ehdotus naamioitumiskiellosta  
mielenosoituksissa*

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2004:4

*Ehdotus naamioitumiskiellosta  
mielenosoituksissa*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2004

ISSN 1458-7149  
ISBN 952-466-201-9  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
29.1.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)  Ilari Hannula	Julkaisun laji Ehdotus hallituksen esitykseksi		
	Toimeksiantaja Oikeusministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä		
Julkaisun nimi Ehdotus naamioitumiskiellosta mielenosoituksissa			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä  Ehdotuksen mukaan rikoslakiin otettaisiin laitonta naamioitumista koskevat rangaistussäännökset. Kiellettyä olisi tunnistamista vaikeuttava kasvojen peittäminen yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa yleisön kokoontumisessa yleisellä paikalla. Rangaistavaa olisi esiintyminen kasvot osittain tai kokonaan hupun, naamion tai maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa tunnistamista. Lisäksi kokoontumislakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saisi myöskään pitää hallussa esinettä, jonka on perusteltua aihetta epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Teko rangaistaisiin kokoontumisrikkomuksena. Rangaistavana ei kuitenkaan pidettäisi naamioituneena esiintymistä tai naamioitumisvälineiden hallussapitoa, jos sen tarkoituksena on suojautua säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen tai siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy.			
Avainsanat: (asiasanat) Naamioitumiskielto, rikoslaki, kokoontumislaki			
Muut tiedot Yhteyshenkilö oikeusministeriössä Ilari Hannula, ilari.hannula@om.fi OM030:00/2003, OM 21/42/2003			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2004:4	ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-201-9	
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö	Kustantaja Oikeusministeriö		

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
29.1.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Ilari Hannula		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Ehdotus naamiotumiskiellosta mielenosoituksissa Förslag till förbud mot maskering vid demonstrationer			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Det föreslås att i strafflagen tas in straffbestämmelser om olaglig maskering. Enligt förslaget är det förbjudet att i samband med en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller annars i en folksamling på allmän plats täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Det är straffbart att helt eller delvis täcka ansiktet med huva, mask, målning eller något liknande på ett sätt som försvårar identifikation. Dessutom föreslås i lagen om sammankomster en bestämmelse enligt vilken det också är förbjudet att i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att är avsedda att användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation. Gärningen bestraffas som sammankomstförseelse. Det är dock inte straffbart att maskera sig eller att inneha föremål som är avsedda för maskering, om avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en parad, en karneval eller någon annan motsvarande offentlig tillställning, eller om det finns religiösa eller andra godtagbara skäl.</p>			
Nyckelord Maskeringsförbud, strafflagen, lagen om sammankomster			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid justitieministeriet Ilari Hannula, ilari.hannula@om.fi OM030:00/2003, OM 21/42/2003			
Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2004:4		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-201-9
Sidoantal	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Justitieministeriet		Förlag Justitieministeriet	

## Hallituksen esitys rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin otettavaksi laitonta naamioitumista koskevat rangaistussäännökset. Kiellettyä olisi tunnistamista vaikeuttava kasvojen peittäminen yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa yleisön kokoontumisessa yleisellä paikalla. Rangaistavaa olisi esiintyminen kasvot osittain tai kokonaan hupun, naamion tai maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa tunnistamista. Laittomana naamioitumisena ei kuitenkaan pidettäisi naamioituneena esiintymistä, jos sen tarkoituksena on suojautua säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen tai siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy. Lisäksi kokoontumislakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saisi myöskään pitää hallussa esinettä, jonka on perusteltua aiheuttaa epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla, jollei tarkoituksena ole suojata kasvoja säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen taikka jollei esineen hallussapitoon ole uskonnollista tai muuta hyväksyttävää syytä. Teko rangaistaisiin kokoontumisrikkomuksena. Järjestyksenvalvojista annettuun lakiin ehdotetaan vähäisiä teknisiä muutoksia. Lait tulisivat voimaan niin pian kuin ne on hyväksytyt ja vahvistettu.

## SISÄLLYSLUETTELO

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

SISÄLLYSLUETTELO	s. 2
YLEISPERUSTELUT	s. 3
1. Johdanto	s. 3
2. Nykytila ja sen arviointi	s. 3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	s. 3
2.2. Ulkomainen lainsäädäntö	s. 6
2.3. Yhteenveto	s. 8
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	s. 9
4. Esityksen vaikutukset	s. 10
5. Asian valmistelu	s. 10
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	s. 10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	s. 10
1. Lakiehdotusten perustelut	s. 10
1.1. Rikoslaki	s. 10
1.2. Kokoontumislaki	s. 14
1.3. Laki järjestyksenvalvojista	s. 16
2. Voimaantulo	s. 16
3. Säättämisjärjestys	s. 16
LAKIEHDOTUKSET	s. 19
1. Laki rikoslain muuttamisesta	s. 19
2. Laki kokoontumislain muuttamisesta	s. 19
3. Laki järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta	s. 21
LIITE	s. 22
Rinnakkaistekstit	s. 22
kokoontumislain muuttamisesta	s. 22
järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:n muuttamisesta	s. 24

## 1. Johdanto

Tarve kieltää naamioituminen mielenosoituksissa on aivan viime aikoina noussut esille. Lokakuun alussa vuonna 2003 voimaan astuneella järjestyslailla (612/2002) korvattiin kunnalliset järjestyssäännöt. Hallituksen esityksessä (HE 20/2002 vp s. 18) eduskunnalle naamioituneena esiintymistä ei pidetty poliisin kannalta ongelmallisena eikä sen kieltämistä tarpeellisena. Eduskunta hyväksyi kuitenkin järjestyslain ja lakialoitteen (LA 164/2002 vp – Petri Salo/kok ym.) käsittelyn yhteydessä hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman (EV 295/2002 vp), jossa edellytettiin hallituksen huolehtivan siitä, että erikseen valmistellaan naamioituneena esiintymisen kieltämistä ennen kaikkea mielenosoituksissa koskeva lakiehdotus.

Hallintovaliokunta pyysi mainittuun eduskunnan lausumaan viitaten lokakuussa 2003 oikeusministeriöltä kirjallista selvitystä asiassa. Oikeusministeriön selvityksessä todettiin muun muassa, että etenkin kansainvälisten kokousten yhteydessä on muualla Euroopassa, muun muassa Ruotsissa, esiintynyt vakavia mellakoita. Myös Suomessa on esiintynyt häiriköintiä mielenosoituksissa, joissa osa mielenosoittajista on esiintynyt naamioituneena. Naamioitumisen kieltäminen olisi eräs keino lisätä kiinnijoutumisriskiä. Kiellon voidaan siten odottaa ehkäisevän mellakointia. Naamiointikiellon ja siihen liittyvän kriminalisoinnin sisältöä ja laajuutta selvitettäessä joudutaan punnitsemaan vastakkain toisaalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä sekä toisaalta perustus laissa turvattua kokoontumisvapauden ja ilmaisuvapauden käyttöä.

## 2. Nykytila ja sen arviointi

### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Seuraavassa tarkastellaan poliisin toimivaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä tähän liittyviä rangaistussäännöksiä ja arvioidaan niiden merkitystä naamiointikiellon tarpeellisuuden kannalta.

#### Kokoontumislaki (530/1999)

Kokoontumislain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan yleisiin kokouksiin ja yleisötilaisuuksiin. Yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, joihin muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina.

Yleisellä kokouksella on oltava järjestäjä, jonka on tehtävä ulkona yleisellä paikalla järjestettävästä yleisestä kokouksesta ilmoitus kokouspaikan poliisille pääsääntöisesti vähintään kuusi tuntia ennen kokousta. Ilmoituksen tulee sisältää muun muassa tiedot kokouksen järjestäjästä ja tarkoituksesta.



Tietyin edellytyksin poliisi voi osoittaa kokoukset siirrettäväksi toiseen ajankohtaan tai toiseen, kokouksen tarkoituksen kannalta sopivaan paikkaan taikka kulkueen reittiä muutettavaksi. Tällainen syy voi olla muun muassa, jos kokous vaarantaa ihmisten turvallisuutta tai häiritsee kohtuuttomasti sivullisia taikka häiritsee kansainväliseen kokoukseen kuuluvaa tilaisuutta. Sen sijaan yleisötilaisuuksista on pääsääntöisesti tehtävä kirjallinen ilmoitus järjestämispaikan poliisille vähintään viisi vuorokautta ennen tilaisuuden alkamista, joskin poliisi voi hyväksyä myöhemminkin tulleen ilmoituksen. Poliisi voi määrätyin edellytyksin kieltää yleisötilaisuuden järjestämisen.

Lienee selvää, että tilaisuutta on pidettävä kokoontumislaissa tarkoitettuna yleisenä kokouksena, vaikkei siitä olisikaan tehty edellä mainittua ilmoitusta. Järjestämättömänä muodostuneen kokouksen lainsäädännöllinen asema on tulkinnanvaraisempi. Kokouslaissa tarkoitettu yleinen kokous kattaa mielenosoitukset, joissa häiriöiden esiintymisriski on suurin. Todennäköisyys levottomuuksien esiintymiseen voi olla tavallista suurempi myös sellaisissa järjestämättömissä yleisön kokoontumisissa, joihin ei voida soveltaa kokoontumislakia. Naamioitumiskiellolla voidaan odottaa olevan suurin merkitys edellä kuvailluissa tilaisuuksissa. Kokouslain tarkoittamissa yleisötilaisuuksissa, joista myös on tehtävä ilmoitus poliisille, levottomuuksien syntymisen vaara on pääsääntöisesti pienempi kuin yleisissä kokouksissa. Poliisi voi kieltää yleisötilaisuuden, jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä ja jos on ilmeistä, että järjestystä ja turvallisuutta ei voida ylläpitää.

Kokoontumislain mukaan yleinen kokous ja yleisötilaisuus on järjestettävä rauhanomaisesti sekä osanottajien tai sivullisten turvallisuutta vaarantamatta ja heidän oikeuksiaan loukkaamatta. Julkisen vallan on edistettävä kokoontumisvapauden käyttämistä turvaamalla oikeus kokoontua ilman ulkopuolista häiriötä ja luomalla edellytyksiä yleisten kokousten järjestämiselle. Yleisessä kokouksessa saa käyttää julisteita, tunnuksia, äänenvahvistimia ja muita tavanomaisia kokousvälineitä. Naamioitumiseen soveltuvia välineitä ei voitane pitää tavanomaisina kokousvälineinä.

Poliisi voi kokoontumislain 20 §:n mukaan tarvittaessa antaa yleisen kokouksen järjestämisestä ennakolta tai tilaisuuden aikana ohjeita ja määräyksiä: 1) yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, 2) terveyden, omaisuuden tai ympäristön vahingoittumisen estämiseksi taikka ympäristölle aiheutuvan haitan rajoittamiseksi, 3) sivullisten oikeuksien turvaamiseksi sekä 4) liikenteen sujuvuuden turvaamiseksi. Jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, poliisin edellä tarkoitetun säännöksen nojalla antamia määräyksiä olennaisesti rikkonutta rangaistaan kokoontumisrikkomuksena (26 § 3 kohta). On kyseenalaista, voisiko poliisi asettaa kokoontumislain 20 §:n nojalla tilaisuutta koskevan naamioitumiskiellon. Näin ollen poliisin antaman naamioitumiskiellon noudattamista ei myöskään voitaisi katsoa rikoslain 16 luvun 14 §:n mukaiseksi niskoitteluksi poliisia vastaan.

Yleisessä kokouksessa tai sen välittömässä läheisyydessä ei kokoontumislain 23 §:n mukaan saa pitää hallussaan ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta (jälj. väkivaltavälineet), jota on perusteltua aiheuttaa epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi poliisilla on kokoontumislain 23 §:n mukaan oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aiheuttaa epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan edellä sanotun nojalla kiellettyjä esineitä tai aineita. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, edellä tarkoitetun kiellon rikkomisesta rangaistaan kokoontumisrikkomuksena (26 § 5 kohta). Säännös kattaa vain väkivaltavälineet, ei naamioitumisvälineitä. Tarkastusvaltuus tulee

kysymykseen vain erityisluonteisissa tilaisuuksissa tai jos on perusteltua syytä epäillä väkivaltavälineiden hallussapitoa.

Poliisilla on pykälän nojalla oikeus määrätä järjestyksenvalvoja suorittamaan tarkastuksia, mutta poliisin itsensä suorittamat tarkastukset perustuvat poliisilain (493/1995) 22 §:n 3 momenttiin. Valtuussäännökset eivät ole aivan identtisiä, mutta käytännössä ero ei ole kovin suuri. Molempien säännösten osalta voidaan kysyä, onko esimerkiksi tasavallan presidentin linnan läheisyydessä järjestettävä mielenosoitus luonteeltaan erityinen/erityistä suojelua edellyttävä. Poliisilain 22 §:n 3 momentin perusteluissa (HE 34/1999 vp) mainitaan yhtenä esimerkkinä valtiovieraiden ja valtion johtoon kuuluvien henkilöiden julkiset esiintymiset.

Päällystään kuuluvalla poliisilla on kokoontumislain 21 §:n 2 momentin nojalla oikeus keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään, jolleivät muut toimenpiteet ole osoittautuneet riittäviksi, jos kokouksen jatkamisesta aiheutuu välitöntä vaaraa ihmisten turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle, sekä silloin, kun yleistä kokousta järjestettäessä muutoin toimitaan olennaisesti lainvastaisesti. Yleistä kokousta ei voida säännöksen nojalla keskeyttää tai määrätä päättymään pelkästään sillä perusteella, että kokouksen osanottajista osa esiintyy naamioituneena.

#### Järjestyslaki (612/2003)

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty muun muassa toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä. Jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, kiellon rikkomisesta rangaistaan järjestysrikkomuksena (16 § 1 mom. 1 k.). Naamioitumista ei sellaisenaan voitane pitää 2 kohdassa tarkoitettuna pelkoa herättävänä uhkaavana käyttäytymisenä.

#### Poliisilaki

Poliisilain 10 § koskee henkilöllisyyden selvittämistä. Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta yms. ja oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta tällaisia tietoja tai antaa niistä todennäköisesti virheellisen tiedon. Kiinni otettu on päästettävä heti vapaaksi, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta. Poliisimiehellä on siten oikeus selvittää esimerkiksi yleisessä kokouksessa naamioituneena esiintyvän henkilöllisyys pääsääntöisesti ainoastaan silloin, kun hänet voidaan ottaa kiinni rikoksen johdosta tai muusta syystä.

Poliisimiehellä on poliisilain 22 §:n mukaan oikeus erityistä suojelua edellyttävään yleiseen kokoukseen osallistuvien turvallisuuden varmistamiseksi tarkastaa tällaiseen tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien turvallisuudelle. Edellä tarkoitettujen vaarallisten esineiden on tarvittaessa otettava tarkastettavalta pois. Säännös koskee myös yleisen kokouksen välitöntä läheisyyttä. Tarkastusvaltuus kattaa vain erityistä suojelua edellyttävät tilaisuudet. Säännös kattaa vain vaaraa aiheuttavat ja vaaralliset esineet ja aineet, ei järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämistä uhkaavia esineitä kuten naamioitumisvälineitä.

Poliisimiehellä on poliisilain 20 §:n mukaan oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy edellä tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Kiinniottaminen voitaneen toteuttaa myös yleisen kokouksen välittömässä läheisyydessä ja jopa matkareitillä yleiseen kokoukseen. Pelkästä naamioitumisesta tuskin voidaan päätellä henkilön todennäköisesti syyllistyvän pykälässä tarkoitettuun rikokseen.

Poliisimiehellä on poliisilain 19 §:n mukaan oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka on esteenä liikenteelle. Pykälän nojalla poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko myös voimakeinoin ja ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Pykälä koskee lähinnä satunnaisia väenkokouksia, jotka ovat muodostuneet ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää (HE 57/1994 vp).

## 2.2. Ulkomainen lainsäädäntö

### Ruotsi

Ruotsissa on komitea ehdottanut naamioitumiskiellon ottamista rikoslakiin (SOU 2002:122). Ehdotus sisältää myös naamioitumisvälineiden hallussapidon kriminalisoinnin. Ehdotuksen taustalla ovat vakavat levottomuudet erityisesti Eurooppaneuvoston kokouksen aikana Göteborgissa vuonna 2001.

Rikoslakiin ehdotetaan otettavaksi laitonta naamiointia (olaga maskering) koskevat rangaistussäännökset. Sen mukaan laittomasta naamioinnista tuomittaisiin tietyin poikkeuksin se, joka yleisön kokoontumisessa (folksamling) tai sen yhteydessä yleisellä paikalla kokonaan tai osaksi peittää kasvonsa tavalla, joka vaikeuttaa identifiointia. Samasta rikoksesta tuomittaisiin myös se, joka pitää hallussaan vaatekappaletta tai muuta esinettä, joka on erityisen sopiva tällaiseen käyttöön. Rangaistuksena olisi sakkoa tai enintään 6 kuukautta vankeutta.

Naamioitumiskiello ei koskisi säältä suojautumista, uskonnollisesta syystä tapahtuvaa kasvojen suojaamista tai sitä, joka osallistuu paraatiin, karnevaaliin tai vastaavaan. Kielto ei myöskään koskisi yleiseen kokoukseen tai julkiseen tilaisuuteen osallistuvaa, joka on saanut luvan naamioitumiseen.

Järjestyslakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan yleisen kokouksen tai julkisen tilaisuuden järjestäjä voi pyytää lupaa naamioitumiseen. Luvasta päättää poliisi, jos on syytä olettaa, että pyyntö on asianmukainen ja että riski järjestyshäiriöihin on vähäinen.

### Tanska

Tanskan rikoslaissa on kesästä 2000 alkaen ollut rangaistussäännös (134 b §), joka koskee naamioitumista yleisissä kokouksissa ja naamioitumisvälineiden hallussapitoa yleisellä paikalla. Tanskan lainsäädännön taustalla ovat useat vakavat levottomuudet mielenosoituksissa ja muissa kokoontumisissa 1980- ja 1990-luvulla. Huolimatta poliisien suuresta määrästä näissä tilaisuuksissa vain pieni osa niihin osallistuneista ja rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä tuomittiin rangaistuksiin. Pääasiallisena syynä tähän oli, ettei rikoksiin syyllistyneitä kyetty tunnistamaan, koska he esiintyivät naamioituneena.

Rangaistussäännöksen mukaan kokousten, kokoontumisten, kulkueiden tai vastaavien tapahtumien yhteydessä yleisellä paikalla naamioituneena esiintyminen on rangaistavaa tavalla, joka on omiaan estämään henkilön tunnistamisen. Samoin on kiellettyä pitää yleisellä paikalla hallussaan esineitä, joiden on katsottava olevan tarkoitettuja kasvojen peittämiseen edellä mainittujen tapahtumien yhteydessä. Naamioitumiskiello koskisi oleskelua mainittujen kokoontumisten yhteydessä kasvot osittain tai kokonaan hupun, naamion, maalauksen tai muun sellaisen peittämänä edellä mainituin vaikutuksin.

Kieltojen rikkomisesta voi seurata sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Kiellot eivät koske sellaista kasvojen peittämistä, jonka tarkoituksena on suojata kasvoja säältä tai joka palvelee jotain muuta hyväksyttävää tarkoitusta. Perustelujen mukaan tällaisena hyväksyttävänä syynä voidaan pitää kasvojen peittämistä uskonnollisesta syystä, karnevaaleissa ja urheilutilaisuuksissa. Poliisi voi poliisitaktisista syistä jättää naamioitumiskiellon soveltamatta.

Naamioitumiskiellon voimaantulon jälkeen ei mielenosoituksissa ole esiintynyt vakavia järjestyshäiriöitä. Tämä on Tanskan poliisin mukaan osoitus naamioitumiskiellon ennalta ehkäisevästä tehosta. Kielto on vaikuttanut siihen, että aikaisempaa vähemmän ihmisiä esiintyy kokouksissa naamioituneena ja järjestys on parantunut.

## Norja

Norjassa on yleinen naamioitumiskiello ollut poliisilaissa vuodesta 1995 alkaen. Sen mukaan julkisella paikalla järjestettävään tapahtumaan (mielenosoitus, kulkue, kokous, näyttely tai vastaava) osallistuvien henkilöiden on kiellettyä esiintyä naamioituneena. Kielto ei kuitenkaan koske näytelmiin, naamiaisiin tai vastaaviin osallistujia. Kiellon tahallisesta tai tuottamuksellisesta rikkomisesta voi seurata sakkoa tai enintään kolme kuukautta vankeutta.

## Saksa

Saksan kokoontumislakiin on vuodesta 1985 lähtien sisältynyt naamioitumiskiello (Vermummungsverbot). Vuodesta 1989 naamioitumiskiellon rikkominen on ollut rangaistava teko. Kielto laajeni samalla siten, että se on voimassa myös matkalla kokoukseen. Lisäksi järjestyslakiin (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) on otettu kielto, joka koskee naamioitumisvälineiden hallussapitoa julkisiin tapahtumissa tapahtumissa tai matkalle niihin.

Julkisten kokoontumisten, mielenosoitusten, kulkueiden tai muiden vastaavien ulkona järjestettävien tilaisuuksien aikana tai matkalla niihin on kiellettyä käyttää vaatetusta, joka soveltuu ja joka olosuhteista riippuen on tarkoitettu henkilöllisyyden salaamiseen. Kiellon rikkomisesta voi seurata sakkoa tai enintään vuosi vankeutta. Myös muut keinot peittää kasvot – kuten esineet ja kasvomaalaus – rinnastetaan vaatteisiin.

Vastaavissa tilanteissa on kiellettyä pitää hallussaan esineitä, jotka soveltuvat ja jotka olosuhteista riippuen ovat tarkoitettut henkilöllisyyden salaamiseen. Kiellosta voi saada erivapauden.

Naamioitumiskielto ei koske eräitä julkisia tilaisuuksia kuten jumalanpalveluksia, kirkollisia saattueita, rukoustilaisuuksia ja pyhiinvaellusretkiä, hautajais- ja hääkulkueita eikä perinteisiä kansanjuhlia. Naamioitumiskiellon rikkomisesta voidaan kokoontumislakiin otetun rangaistussäännöksen mukaan rangaista sakolla tai enintään vuoden vankeudella. Hallussapitokiellon rikkominen on järjestysrikkomus (Ordnungswidrichkeit), josta voi seurata enintään sakkoa.

## Hollanti

Hollannissa ei ole yleistä naamioitumiskieltoa. Julkisia manifestaatiota koskevan kansallisen lain nojalla paikallisella pormestarilla on kuitenkin oikeus yleisesti ja yksittäistapauksia varten vahvistaa kokoontumisten ja mielenosoitusten järjestämistä koskevia tarkempia määräyksiä esimerkiksi ottamalla käyttöön naamioitumiskielto. Kielto voi siten olla alueellinen ja olla toistaiseksi voimassa tai se voi koskea tiettyä mielenosoitusta. Tällaisen päätöksen edellytyksenä on, että kielto on välttämätön osa rauhan ja järjestyksen ylläpitoa tai lainrikkomusten ehkäisyä.

## Ranska

Ranskassa ei ole naamioitumiskieltoa.

## Englanti

Englannissa ei ole yleistä naamioitumiskieltoa. Poliisilla on kuitenkin vuodesta 1998 alkaen ollut mahdollisuus yksittäistapauksittain määrätä naamioitumiskielto levottomuuksien ehkäisemiseksi. Päälystöön kuuluva poliisivirkamies voi kieltää tunnistamista estävän naamioitumisen alueella, jolla todennäköisesti syntyisi vakavia levottomuuksia. Kielto voi koskea myös alueella olevia naamioitumisvälineitä. Poliisilla on myös oikeus takavarikoida sellaiset esineet, mutta ei oikeutta suorittaa tarkastuksia sellaisten esineiden löytämiseksi. Kielto voi olla voimassa 24 tuntia ja sitä voidaan erityisestä syystä jatkaa 6 tunnilla.

Poliisin on otettava harkinnassaan huomioon kasvojen peittäminen, joka tapahtuu sään vuoksi tai uskonnollisesta syystä. Poliisin antaman määräyksen rikkomisesta voidaan rangaista enintään 1000 euron ja/tai enintään yhden kuukauden vapausrangaistuksella.

## 2.3. Yhteenveto

Poliisilla ei voimassa olevan lainsäädännön nojalla ole mahdollisuutta puuttua mielenosoituksissa eikä muissa yleisön kokoontumisissa yleisellä paikalla naamioituneena esiintymiseen, ennen kuin esiintyjän epäillään syyllistyneen rikokseen. Tanskan ja Ruotsin kokemukset osoittavat, että naamioituneena esiintyminen vaikeuttaa epäiltyjen rikosten selvittämistä. Tanskassa naamioitumisen kieltävästä lainsäädännöstä saadut kokemukset viittaavat siihen, että naamioitumiskielto vähentää häiriköintiä ja rikoksia mielenosoitusten yhteydessä sekä parantaa epäiltyjen rikosten selvittämistä. Vaikka Suomessa onkin toistaiseksi välttytty laajoilta ja vakavilta

mellakoilta, riski sellaisten esiintymiseen on olemassa etenkin Suomessa järjestettävien kansainvälisten kokousten yhteydessä.

### 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on turvata rauhanomaista kokoontumisvapauden käyttöä ehkäisemällä mielenosoituksissa ja muissa yleisön kokoontumisissa yleisellä paikalla esiintyvää väkivaltaisuutta ja mellakointia sekä parantaa mahdollisuuksia saattaa rikoksista epäillyt syyteeseen. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan tunnistamista vaikeuttavan naamioitumisen ja naamioitumisvälineiden hallussapidon kieltämistä mainituissa tilaisuuksissa. Naamioitumisen kriminalisoimisen voidaan olettaa lisäävän laittomuuksiin syyllistyneiden kiinnijoutumisriskiä. Kiellolla voidaan siten ehkäistä mellakointia. Naamioitumiskiellon voidaan odottaa turvaavan sanan- ja kokoontumisvapautta lisäämällä ihmisten uskallusta osallistua mielenosoituksiin.

Naamioitumiskiellon ja siihen liittyvän kriminalisoinnin sisältöä ja laajuutta muotoiltaessa on pyritty löytämään tasapaino toisaalta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä toisaalta perustuslaissa turvatun kokoontumisvapauden ja ilmaisuvapauden käytön kanssa. Vaikka lähtökohtana on, että Suomessa ei ole tarpeen naamioitua mielenosoituksissa, asetettujen tavoitteiden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista yleisesti kieltää naamioitumista yleisellä paikalla. Niissäkään tilaisuuksissa, joissa naamioitumisen kieltoa puoltavat painavat syyt, ei kieltoa ole syytä pitää ehdottomana. On olemassa eräitä oikeutettuja syitä kasvojen peittämiseen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perusoikeuksien rajoituksille pitää olla painava yhteiskunnallinen tarve ja hyväksyttävä peruste. Kansalaisten sanan- ja kokoontumisvapauden vuoksi on tavoitteena ollut rajoittaa säännöksen soveltamisala halutun tavoitteen saavuttamiseksi välttämättömimpään. Perusoikeuksien rajoitusten tulee myös olla riittävän tarkkarajaisia. Kansalaisten oikeusturvan ja poliisin soveltamismahdollisuuksien kannalta naamioitumiskiellon muotoilussa on tavoiteltu riittävää selkeyttä.

Kokoontumislaki sääntelee perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä. Suurin osa käytännössä järjestettävistä yleisistä kokouksista on mielenosoituksia, joissa riski järjestyshäiriöihin ja kiinnijoutumista haittaavaan naamioitumiseen on suurin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että naamioitumiskiellon ydinalueeksi otettaisiin kokoontumislaissa tarkoitettut yleiset kokoukset. Näin voitaisiin tukeutua kokoontumislaissa omaksuttuun käsitteistöön. Kokoontumisvapauden sisältö perustuslaissa turvattuna perusoikeutena sekä kansainvälisissä sopimuksissa turvattuna ihmisoikeutena voidaan katsoa vakiintuneeksi. Naamioitumisen kieltämiseen näissä kokouksissa on painava yhteiskunnallinen tarve.

Yleisissäkään kokouksissa naamioitumiskiello ei olisi poikkeuksen. Naamioitumiskiellon keskeisenä tavoitteena on estää sellainen kasvojen peittäminen, jonka tarkoituksena on tunnistamisen vaikeuttaminen selvitetäessä järjestyshäiriöiden yhteydessä tehdyksi epäiltyjä rikoksia. Tämän vuoksi kieltoa ei ole syytä ulottaa sellaiseen naamioitumiseen, jolla on jokin hyväksyttävä tarkoitus. Kielto ei koskisi naamioituneena esiintymistä, jos se on tarpeen sään vuoksi taikka uskonnollisesta tai muusta hyväksyttävästä syystä.

Naamioitumiskiellon tulee kuitenkin olla siinä määrin laaja-alainen, että se mahdollistaisi riittävän tehokkaan soveltamisen ja vähentäisi mahdollisuutta kiertää kieltoa. Järjestyshäiriöitä ja tunnistamista vaikeuttavaa naamioitumista voi kokemuksen mukaan esiintyä myös esimerkiksi taivasalla järjestetyissä urheilutilaisuuksissa tai ulkoilmakonserteissa sekä spontaaneissa yleisön kokoontumisissa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että pääsääntöisesti myös kokoontumislaissa

tarkoitettut yleisötilaisuudet ja myös muu yleisön kokoontuminen yleisellä paikalla kuin kokoontumislaissa tarkoitettu olisivat naamioitumiskiellon piirissä. Myös näissä tapahtumissa olisi naamioituminen hyväksyttävästä syystä sallittua. Naamioitumiskiello ei myöskään koskisi humoristisessa, taiteellisessa tai vastaavassa tarkoituksessa tehtyä naamioitumista, jota esiintyy paraateissa ja karnevaaleissa ja muissa vastaavissa kokoontumislaissa tarkoitetuissa yleisötilaisuuksissa. Tällaisissa yleisötilaisuuksissa häiriköintien uhka ei ole kovin suuri ja niiden valvonta on helpompaa.

Naamioitumisen kieltämistä yleisön kokoontumisissa yleisellä paikalla koskeva rangaistussäännös, laitton naamioituminen, ehdotetaan lisättäväksi rikoksista yleistä järjestystä vastaan koskevaan rikoslain 17 lukuun. Kiellettyä olisi tunnistamista vaikeuttava kasvojen peittäminen yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka yleisön muussa kokoontumisessa yleisellä paikalla. Rangaistavaa olisi esiintyminen kasvot osittain tai kokonaan peitettynä hupun, naamion tai maalauksen avulla tavalla, joka vaikeuttaa tunnistamista.

Tunnistamista vaikeuttavan naamioitumisen estäminen voisi käytännössä osoittautua vaikeaksi, jollei naamioitumiseen tarkoitettujen esineiden hallussapitoon yleisön kokoontumisissa voitaisi puuttua. Tämän vuoksi kokoontumislakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä olisi kiellettyä pitää hallussa esinettä, jonka on perusteltua aihetta epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Kiellon rikkominen rangaistaisiin kokoontumisrikkomuksena.

Naamioitumisvälineiden hallussapidon rangaistavuuteen ehdotetaan samoja rajoituksia kuin varsinaisen naamioitumisen rangaistavuuteen. Naamioituminen ja naamioitumisvälineiden hallussapito olisi edellä tarkoitetuissa tilaisuuksissa sallittua, jos tarkoituksena on suojata kasvoja säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen taikka jos naamioitumiseen tai esineen hallussapitoon on uskonnollinen tai muu hyväksyttävä syy.

#### 4. Esityksen vaikutukset

Lakiehdotuksen ei arvioida aiheuttavan merkittäviä taloudellisia tai hallinnollisia seurauksia. Sillä odotetaan olevan levottomuuksia ja laittomuuksia mielenosoituksissa ehkäiseviä vaikutuksia.

#### 5. Asian valmistelu

Eduskunnan hyväksyi helmikuussa 2003 järjestyslain ja kirjallisen kysymyksen käsittelyn yhteydessä lausuman, jossa edellytettiin hallituksen valmistelevan naamioituneena esiintymisen kieltämistä ennen kaikkea mielenosoituksissa koskevan lakiesityksen.

Hallintovaliokunta (HaVL 9/2003 vp - MINS 4/2003 vp) edellytti syksyllä 2003, että eduskunnalla on mahdollisuus käsitellä lakiehdotus vuoden 2004 valtiopäivien kevätistuntokaudella.

Lakiehdotus on valmisteltu virkamiestyönä oikeusministeriössä. Valmistelun aikana on oltu yhteydessä sisäasiainministeriöön.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Rikoslaki

17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Naamioitumiskieltoa koskeva rangaistussäännös ehdotetaan sijoitettavaksi rikoslain 17 lukuun, jossa ovat rikokset yleistä järjestystä vastaan. Ehdotettu säännös sijoitettaisiin ilkeäkoskevan 13 §:n jälkeen ennen eläinsuojelurikoksia. Naamioitumisvälineiden hallussapidon kieltävä säännös sijoitettaisiin kokoontumislakiin. Ehdotettujen säännösten yleisiä tavoitteita ja rajoituksia on käsitelty edellä yleisperusteluissa.

13 a § *Laiton naamioituminen*

Pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi tunnistamista vaikeuttava kasvojen peittäminen yleisön kokoontumisissa yleisellä paikalla. Naamioituminen olisi näissäkin tilaisuuksissa sallittua, jos siihen on jokin hyväksyttävä syy.

*1 momentti.* Momentin mukaan naamioituminen olisi rangaistavaa ensinnäkin yleisessä kokouksessa. Yleinen kokouksella tarkoitettaisiin samaa kuin kokoontumislain 2 §:n 2 momentin mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Kokoontumislain perustelujen mukaan mielenosoitusten ja muiden yleisten kokousten tarkoituksena voidaan pitää julkista mielipiteen ilmaisua tai vaatimusten esittämistä. Vaatimusten kohderyhmän koolla ei ole merkitystä. Yleisenä kokouksena ei kuitenkaan pidetä sellaista mielenosoitusta, joka on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten henkilöiden mielipiteen ilmaisemista varten. Tämän mukaan henkilö, joka liikkuu naamioituneena yksin tai muutaman ystävän kanssa ei kuuluisi kiellon piiriin, jollei esiintyjä tee mielenilmaisustaan kokouslain mukaista ilmoitusta poliisille.

Kokoontumislain tarkoittamia yleisiä kokouksia ovat mielenosoitusten lisäksi myös sellaiset kokoukset, joihin kokoonnutaan keskustelemaan ja mahdollisesti tekemään yhteisiä päätöksiä. Tällaisia kokouksia olisivat esimerkiksi useat vaalitalaisuudet sekä erilaiset valitustarkoituksessa järjestetyt tilaisuudet. Vaikka näissä kokouksissa riski järjestyshäiriöön onkin pienempi kuin mielenosoituksissa, naamioitumiskielto ehdotetaan selvyuden vuoksi ulotettavaksi kaikkiin kokouslaissa tarkoitettuihin yleisiin kokouksiin. Yleisellä paikalla tarkoitettaisiin selvyuden vuoksi myös samaa kuin kokoontumislain 2 §:n 2 momentin mukaan yleisellä kokouksella tarkoitetaan mielenosoitusta tai muuta kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestettyä tilaisuutta, johon muutkin kuin nimenomaisesti kutsutut voivat osallistua tai jota he voivat seurata. Tämän mukaan henkilö, joka liikkuu naamioituneena yksin tai muutaman ystävän kanssa ei kuuluisi kiellon piiriin, jollei esiintyjä tee mielenilmaisustaan kokouslain mukaista ilmoitusta poliisille.

Kokoontumislain tarkoittamia yleisiä kokouksia ovat myös kokoontumisvapauden käyttämiseksi järjestetyt kulkueet, kuten vappumarssit ja muut mielenosoituskulkueet. Kokouslain tarkoittamille mielenosoitusten kaltaisille tilaisuuksille on keskeistä ihmisten kokoontuminen yhteen tilapäisesti yhteisessä tarkoituksessa.



Naamioitumiskielto ei koskisi kokoontumislain soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä julkisyhteisöjen järjestämiä virallisia tilaisuuksia eikä uskonnollisten yhdyskuntien tunnusomaiseen toimintaan liittyviä tilaisuuksia, jotka järjestetään julkista uskonnonharjoitusta varten yhdyskunnan omissa tai niitä vastaavissa tiloissa. Naamioitumiskiellon ulkopuolelle jäisivät siten uskonnollisten yhdyskuntien tavanomaiseen toimintaan liittyvät tilaisuudet kuten jumalanpalvelukset. Julkisyhteisön järjestämiä virallisia tilaisuuksia ovat kokouslain perustelujen mukaan esimerkiksi puolustusvoimien paraatit, itsenäisyyspäiväjuhlat ja kuntien viralliset vuosijuhlat.

Naamioitumiskielto koskisi lähtökohtaisesti myös yleisötilaisuuksia. Yleisötilaisuudella tarkoitetaan samaa kuin kokoontumislaisissa. Kokoontumislain 2 §:n 3 momentin mukaan yleisötilaisuudella tarkoitetaan yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Tällaisia tilaisuuksia ovat muun muassa taiteen esittämiseen liittyvät näytökset ja näyttelyt sekä erilaiset kaupalliset tilaisuudet. Yleisötilaisuuksia ovat kokoontumislain perustelujen mukaan muun muassa erilaiset juhlat, tanssit, teatteri- ja elokuvanäytökset, konsertit, näyttelyt, mainostapahtumat, urheilutilaisuudet, eläinten esittelyt, ilmali- ja urheilunäytökset sekä huvipuisto- ja tivolitapahtumat. Myös muussa kuin kokoontumisvapauden käyttötarkoituksessa järjestetyt kulkueet, kuten juhla- ja mainoskulkueet ovat kokoontumislaisissa tarkoitettuja yleisötilaisuuksia. Vaikka naamioitumiskielto koskisi lähtökohtaisesti kaikkia yleisötilaisuuksia, määrätyn tyyppinen naamioituminen jäisi tietyissä yleisötilaisuuksissa kiellon ulkopuolelle 2 momentin poikkeussäännöksen perusteella, jota selostetaan tarkemmin jäljempänä.

Kokoontumislaisissa tarkoitettujen yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien tarkemman määrittelyn osalta viitataan kokouslain perusteluihin (HE 145/1998 s. 13-15 ja 21-24).

Naamioituneena esiintyminen olisi kiellettyä yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden ”yhteydessä”. Tavoitteena on, että naamioitumiskielto koskisi mainittuihin tilaisuuksiin osallistuvia. Joissakin tapauksissa voisi kuitenkin jäädä epäselväksi, keiden on katsottava osallistuneen kokoukseen. Ilmaisun ”yhteydessä” tarkoituksena on, että naamioitumiskielto koskisi myös esimerkiksi mielenosoituskulkeeseen juuri liittymässä olevia, kokouksen rauhallisella reuna-alueella oleskelevia tai siihen vasta mellakoinnin alkaessa liittyviä. Sen sijaan esimerkiksi mielenosoitusmarssia seuraavia kielto ei koskisi.

Käytännössä saattaa naamioitumiskiellon ulottaminen ainoastaan kokouslaisissa tarkoitettuihin suunniteltuihin ja järjestettyihin kokouksiin olla liian rajoittava. Tämän vuoksi momentissa ehdotetaan, että naamioitumiskielto ulotettaisiin myös muihin yleisön kokoontumisiin yleisellä paikalla. Tässä tarkoitettaisiin lähinnä poliisilain 19 §:ssä tarkoitettua satunnaisen väkijoukon kokoontumista, joka tapahtuu ilman kokoontumistarkoitusta ja järjestäjää (HE 145/1998 vp s. 25.). Jos kokoonnutaan järjestetysti mielenilmaisutarkoituksessa, lienee selvää, että on kysymyksessä kokoontumislaisissa tarkoitettu yleinen kokous, vaikkei siitä olisi tehtykään kokoontumislaisissa tarkoitettua ilmoitusta. Sen sijaan kokoontumisen arviointi on tulkinnanvaraisempaa, jos kokoontuminen tapahtuu järjestämättä. Jos tällaisellakin kokoontumisella on mielipiteiden ilmaisemisen tarkoitus, olisi perusoikeusmyönteisen tulkintatavan mukaista katsoa tällainenkin kokoontuminen kokouslaisissa tarkoitetuksi yleiseksi kokoukseksi. Tämä merkitsisi myös naamioitumiskiellon soveltumista jo sillä perusteella, että kyseessä olisi kokoontumislaisissa tarkoitettu yleinen kokous. Jos kokoontumiselta pääosin puuttuu tällainen mielipiteen ilmaisemisen tarkoitus, ei kuitenkaan ole kysymys kokoontumislain tarkoittamasta yleisestä kokouksesta.

Ulkomaiset esimerkit osoittavat, että vastaavanlainen riski häiriöiden esiintymiseen on olemassa myös silloin, kun väkijoukko kokoontuu yhteen spontaanisti, ilman mielipiteen ilmaisun tarkoitusta

tai sellaista ei ole osallistujien enemmistöllä, tai tällaisen olemassaolosta ei ole varmuutta. Tämän vuoksi on katsottu tarpeelliseksi ulottaa naamioitumiskiellon soveltamisala myös spontaaneihin yleisön kokoontumisiin. Käytännössä tällaisen kokouksen kyseessä olo varmistuu pääsääntöisesti vasta siinä vaiheessa kun yhteen kokoontunut väkijoukko on kasvanut riittävän suureksi ja alkaa käyttäytyä levottomasti.

Kasvot voitaisiin peittää millä välineellä tahansa. Laissa mainittaisiin nimenomaisesti huppu, naamio ja maalaus, mutta mikä tahansa vastaava tapa, jolla kasvot peitetään kokonaan tai osittain, voi tulla kysymykseen. Tällainen olisi esimerkiksi kaulahuivi, tekoparta tai kasvojen ja pään yli vedettävä kangaspala. Olennaista olisi ehdotuksen mukaan se, että esiintymisen kasvot kokonaan tai osittain peitettynä olisi tapahduttava tavalla, joka vaikeuttaa tunnistamista. Tunnistamisen vaikeutumista on arvioitava yleisen mittapuun mukaan. Mitä vähäisempi osa kasvoista on peitetty, sitä todennäköisemmin kysymys ei ole rangaistavasta, tunnistamista vaikeuttavasta naamioitumisesta.

Naamioitumisen rangaistavuus edellyttäisi tahallisuutta. Mitä tahallisuuteen on katsottava kuuluvun ilmenee rikoslain 3 luvun 6 §:stä ja sen perusteluista (HE 44 /2002 vp s. 69-86 ja LaVM 28/2002 vp s. 9-10).

Laittomasta naamioitumisesta olisi seurauksena sakkoa tai enintään kolme kuukautta vankeutta.

*2 momentti.* Momentissa säädettäisiin naamioitumiskielloa koskevista poikkeuksista. Ensinnäkin laittomana naamioitumisena ei pidettäisi sellaista 1 momentissa tarkoitettua naamioituneena esiintymistä, jonka tarkoituksena on suojata kasvoja säältä. Siten esimerkiksi talvella kaulahuivin tai myssyn käyttäminen olisi sallittua myös mielenosoituksissa, jos sään voidaan katsoa edellyttävän sitä. Myös muunakin vuoden aikana voi olla syytä suojata kasvoja esimerkiksi auringolta tai myrskyltä. Suojautuminen säältä olisi sallittua, jos kasvojen peittämistä voidaan olosuhteet huomioiden pitää perusteltuna.

Laittomana naamioitumisena ei myöskään pidettäisi kasvot osittain tai kokonaan peitettynä esiintymistä, jos tarkoituksena on osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen. Ilmaisulla tavoitellaan tietyn tyyppisissä yleisötilaisuuksissa tapahtuvan tilaisuuden luonteen mukaisen naamioitumisen sallimista. Naamioitumiskielloa ei ole koko laajuudessaan syytä ulottaa sellaisiin yleisötilaisuuksiin, joissa on tapana esiintyä naamioituneena humoristisesta, taiteellisesta tai muusta sellaisesta syystä kokouksen luonteen edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi kasvot maalattuna esiintyminen karnevaaleissa, taidetapahtumissa tai naamiaisissa ei yleensä muodosta varteenotettavaa vaaraa yleiselle järjestykselle. Esiintyminen Suomen lippu kasvoihin maalattuna urheilutapahtuman yhteydessä olisi myös sallittua. Naamioitumiskiellolla ei tavoitella tämän tyyppisen hauskanpidon tai taidekokemuksen kieltämistä. Näissäkin tilaisuuksissa olisi kuitenkin kiellettyä sellainen naamioituminen, jonka tarkoituksena on tunnistamisen vaikeuttaminen mahdollisten levottomuuksien yhteydessä.

Kasvot saisi peittää myös, jos siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy. Muita hyväksyttäviä syitä voisivat olla esimerkiksi pukeutumisen perustana olevat etniset tai kulttuuriset syyt. Naamiointi voisi olla olosuhteista riippuen hyväksyttävää myös, jos esimerkiksi pakolaiset osoittavat mieltään kotimaansa vallanpitäjiä vastaan ja jossa henkilöllisyyden salaamisen tarkoituksena on saada suojaa vainoa tai kostotoimenpiteitä vastaan. Hyväksyttävänä syynä olisi pidettävä myös kokouksen tarkoituksen mukaista naamioitumista. Hyväksyttävää naamioitumista olisi esimerkiksi luurankokaapuun pukeutuminen ydinvoimanvastaisessa mielenosoituksessa tai

tiettyä valtionpäämiestä tai poliitikkoa kuvaavan naamion käyttäminen hänen politiikkaansa vastustavassa mielenosoituksessa. Sen sijaan normaalisti ei naamioitumista olisi pidettävä hyväksyttävänä, jos sen tarkoituksena on välttyä esimerkiksi työnantajien tai viranomaisten havainnoilta. Myös liikenneturvallisuussyistä tapahtuva kasvojen peittäminen olisi hyväksyttävää. Jos esimerkiksi moottoripyöräilijät haluaisivat mielenosoituskulkeena osoittaa mieltään, olisi kypärien pitäminen ajon aikana sallittua.

Perustuslaki ja kokoontumislaki (3 §) turvaavat vain rauhanomaisesti sujuvia mielenosoituksia ja muita yleisiä kokouksia. Hyväksyttävässäkään tarkoituksessa tapahtunut naamioituminen ei olisi enää pääsääntöisesti sallittua sen jälkeen, kun mielenosoitus olisi muuttunut selvästi lainvastaiseksi mellakoinniksi ja kokouksen puheenjohtaja, järjestäjä tai poliisi olisi keskeyttänyt kokouksen tai määrännyt sen päättymään. Tällöin osanottajien, jotka käyttävät esimerkiksi säältä suojaavaa kasvot osittain peittävää vaatetusta, tulisi poistua paikalta välttyäkseen rikosoikeudelliselta vastuulta.

## 1.2. Kokoontumislaki

Kokoontumislain 23 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi kieltäminen yleisessä kokouksessa hallussa naamioitumiseen tarkoitettuja esineitä. Mainituissa pykälässä on jo nykyisin säännöksiä kielletyistä esineistä ja aineista. Kiellon rikkominen olisi rangaistava 26 §:ssä tarkoitettuna kokoontumisrikkomuksena, johon tehtäisiin tarvittavat muutokset. Hallussapitokiello täydentäisi rikoslakiin sijoitettavaksi ehdotettua laitonta naamioitumista, johon viitattaisiin 25 §:ssä.

### 23 § *Kielletyt esineet ja aineet*

*2 momentti.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi tunnistamista vaikeuttavaan naamioitumiseen tarkoitettujen esineiden hallussapidon yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden yhteydessä kieltävät säännökset. Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden käsitteitä samoin kuin ilmaisua ”yhteydessä” on tarkasteltu edellä rikoslain 17 luvun laitonta naamioitumista koskevan uuden 13 a §:n perusteluissa. Uuden 2 momentin lisäämisen seurauksena nykyinen 2 – 4 momentti siirtyisi 3 - 5 momentiksi. Viimeksi mainituista 3 ja 5 momenttiin ehdotetaan hallussapitokiellosta aiheutuvia tarpeellisia muutoksia.

Hallussapitokiellon soveltamisala olisi laittoman naamioitumisen soveltamisalaa hieman suppeampi, koska sitä ei ulotettaisi muihin väestön kokoontumisiin kuin kokoontumislain tarkoittuihin. Tähän on syynä ennen kaikkea se, että hallussapitokiellon käytännön merkitys jäisi todennäköisesti vähäiseksi muissa yleisön kokoontumisissa kuin kokoontumislain tarkoitetuissa tilaisuuksissa. Naamioitumisvälineillä varustautuminen ei tällaisia satunnaisia kokoontumisia varten ole yhtä todennäköistä kuin ennakoitua suunnitellun ja järjestetyn mielenosoituksen valmistautumisen yhteydessä. Lisäksi tällaisen spontaanin kokouksen luonne ilmenisi käytännössä vasta silloin, kun väkijoukko alkaa käyttäytyä uhkaavasti tai häiriöitä on jo alkanut esiintyä, jolloin ehdotettu naamioitumiskiello olisi kiistattomasti voimassa.

Hallussapitokiello rajoitettaisiin esineeseen, jonka on perusteltua aihetta epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Säännöksen tarkoituksena on, että hallussapitokiello koskisi vain sellaisia osanottajien hallussa olevia, naamioitumiseen soveltuvia esineitä ja muita välineitä, jotka on otettu mukaan tarkoituksin peittää kasvot tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Tällaisen naamioitumistarkoituksen olemassaoloa olisi kuitenkin käytännössä vaikea osoittaa. Tämän vuoksi hallussapidon rangaistavuuteen olisi riittävää, että tällaisen tarkoituksen olemassaoloon olisi objektiivisiin tosiseikkoihin nojaava perusteltu epäily. Tämä

tarkoittaa lähinnä sitä, että hallussa olevan esineen käyttöä tunnistamista vaikeuttavaan naamioitumiseen on olosuhteisiin nähden pidettävä todennäköisenä. Rangaistavuus ei siten edellyttäisi sitä, että hallussapitäjän tarkoituksena todella on käyttää sitä naamioitumiseen, vaan riittää, että tällaisen tarkoituksen olemassaoloa voidaan perustellusti pitää todennäköisenä. Säännöksen piiriin kuuluu sellainen hallussapito, jossa naamioitumiseen erityisen hyvin soveltuva esine on otettu mukaan kaiken varalta, ilman varmaa lopullista käyttöönottoa koskevaa päätöstä.

Teko olisi rangaistava tahallisuudella. Tahallisuuden käsitettä on käsitelty tarkemmin rikoslain yleisten oppien uudistuksen yhteydessä, johon edellä laitonta naamioitumista koskevan ehdotuksen perusteluissa on viitattu.

Hallussapitokiellon käytännön merkitys olisi ennen kaikkea sellaisten välineiden hallussapidossa, jotka normaalisti käytettäessä kätkevät kasvot kokonaan tai osittain, kuten esimerkiksi naamarit, niin kutsutut kypäräpäähineet ja tekoparrat. Sen sijaan ei yleensä ole perusteltua syytä olettaa, että osanottajan mukana oleva jokin tavallinen vaatekappale kuten kaulahuivi tai hupulla varustettu pusero olisi tarkoitettu tunnistamista vaikeuttavaan naamioitumiseen. Tällaisten tavanomaisten vaatekappaleiden naamioivan ominaisuuteen voidaan yleensä käytännössä puuttua vasta, kun niitä todella käytetään kasvojen peittämiseen. Ollakseen kiellettyä hallussapitoa kasvot olisi voitava peittää esinettä käyttämällä joko kokonaan tai osittain tunnistamista vaikeuttavalla tavalla. Kasvojen peittämisellä ja tunnistamista vaikeuttavalla tavalla tarkoitetaan samaa kuin mainituilla ilmaisuilla on edellä rikoslakiin sijoitettavaksi ehdotetun laittoman naamioitumisen yhteydessä.

Hallussapitokiello ei kuitenkaan olisi voimassa, jos tarkoituksena on suojata kasvoja säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen taikka jos esineen hallussapitoon on uskonnollinen tai muu hyväksyttävä syy. Hallussapitokielloon ehdotetut poikkeukset ovat samoja kuin edellä selostetut laitonta naamioitumista koskevat. Poikkeuksia on tulkittava samalla tavoin kuin niitä on perusteltu ehdotetun laittoman naamioitumisen yhteydessä. Tältäkin osin viitataan edellä laittoman naamioitumisen perusteluissa sanottuun.

*3 momentti.* Momentti vastaisi pääosin nykyistä 2 momenttia. Siinä olisivat säännökset viran tai tehtävien vuoksi tarpeellisista hallussapitokielloa koskevista poikkeuksista. Säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että se koskisi myös 2 momentissa tarkoitettua naamioitumiseen tarkoitettujen esineiden hallussapitokielloa. Tämän mukaan se, mitä 1 tai 2 momentissa säädetään, ei koskisi viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta tai esineen hallussapitoa. Poliisi voisi siten tarvittaessa varustautua suojakypärällä tai muilla kulloisenkin tehtävän vaatimilla välineillä.

*5 momentti.* Momentti vastaisi nykyistä 4 momenttia. Järjestäjällä ja poliisilla olisi momentin mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan pykälässä tarkoitettuja kiellettyjä esineitä kuten teräaseita tai alkoholijuomia. Järjestyksenvalvojan tarkastamisvaltuus ehdotetaan ulotettavaksi myös naamioitumiseen tarkoitettujen esineiden kiellettäväksi ehdotettavan hallussapidon tarkistamiseen. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa. Järjestyksenvalvojan tekemän tarkastuksen edellytyksiä ja luonnetta on perusteltu kokoontumislain perusteluissa, joihin tässä viitataan (HE 145/1998 vp s. 20).

### 25 § *Rikoslain rangaistussäännökset*

Pykälä sisältää viittaussäännökset keskeisiin rikoslain rangaistussäännöksiin. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 3 momentti, jossa viitattaisiin ehdotettuun laittomaan naamioitumiseen. Ehdotetun 3 momentin mukaan rangaistus laittomasta naamioitumisesta säädetään rikoslain 17 luvun 13 a §:ssä.

### 26 § *Kokoontumisrikkomus*

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti. Sen mukaan kokoontumisrikkomuksena rangaistaisiin myös sitä, joka tahallaan rikkoo 23 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon. Uusi momentti tarvitaan, koska naamioitumisvälineiden hallussapidosta olisi syytä rangaista vain tahallisenä tekona samaan tapaan kuin ehdotettu laitton naamioituminenkin. Samalla 1 momentin 5 kohdassa olevaa viittausta 23 §:ään ehdotetaan täsmennettäväksi viittaukseksi 23 §:n 1 ja 4 momenttiin.

### 1.3. Laki järjestyksenvalvojista

Kokoontumislain 23 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi joudutaan tarkistamaan järjestyksenvalvojista annetun lain 8 §:ssä olevaa viittausta kokoontumislain 23 §:ään.

## 2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

## 3. Säättämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden muutoksia, joilla on merkitystä arvioitaessa esitystä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tällaisia oikeuksia ovat ennen kaikkea perustuslain sanan- ja kokoontumisvapautta turvaavat säännökset. Ehdotuksia tarkastellaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.

Perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle kuuluva sananvapaus. Sen mukaan sananvapautteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Jokaiselle kuuluva kokoontumisvapaus turvataan perustuslain 13 §:n 1 momentissa. Sen mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Tällainen laki on kokoontumislaki, jonka tarkoituksena on turvata muun muassa perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä. Kokoontumisvapauden suojan taustalla on ennen kaikkea sananvapauden turvaaminen.

Lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä on jouduttu kehrittelemään lisäriteerejä, jotka perusoikeutta rajoittavan ehdotuksen tulee täyttää, jotta se voitaisiin säätää tavallisena lakina. Tällaisia kriteereitä ovat perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan (HE 309/1993 vp s. 29-30)

se, että rajoitusten tulee perustua lakiin ja että perusoikeusrajoitus on täsmällinen ja tarkkarajainen sekä että rajoituksiin on oltava hyväksyttävät perusteet.

Rajoituksia ehdotetaan säädettäväksi lailla, joten ehdotus täyttää lain tasoisuuden vaatimuksen.

Naamioitumiskielto ja naamioitumisvälineiden hallussapitokielto on ehdotettu ulotettavaksi pääasiassa kokoontumislaissa tarkoitettuihin yleisiin kokouksiin. Tältä osin ehdotus koskee keskeisiä sanan- ja kokoontumisvapauden alueita.

Tämän vuoksi on syytä arvioida ovatko ehdotetut rangaistussäännökset sopuinnassa sanan- ja kokoontumisvapauden kanssa ja onko mahdollisiin rajoituksiin riittäviä perusteita täsmällisyyden ja hyväksyttävyyden kannalta. Sanan- ja kokoontumisvapautta kokeva perustuslain ilmaisu ”tarkempia säännöksiä vapauden käyttämisestä annetaan lailla” antaa lainsäätäjälle tiettyä harkintavaltaa, muttei oikeuta kajoamaan perusoikeuden ydinsisältöön (HE 309/1993 vp, s. 30/I).

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II). Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa jälkikäteistä valvontaa. Tällaisien keinojen käyttämisestä rajoittaa kuitenkin vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa (PeVM 25/1994 vp, s. 5)

Kokoontumis- ja mielenosoitusoikeuden asema perusoikeutena rajoittaa myös mahdollisuutta jälkikäteen puuttua oikeuden käyttämiseen. Säännös ei kuitenkaan sinänsä estä asettamasta lailla kokoontumisvapautta koskevia järjestysluontoisia säännöksiä.

Kokoontumislaki ja ihmisoikeussopimukset korostavat kokoontumisoikeuden käyttämisen rauhanomaista luonnetta. Perustuslain säännös onkin mahdollistanut sen, että kokoontumislaissa on kielletty ketään tulemasta aseistettuna kokoukseen (HE 309/1993 vp, s. 59; kokoontumislain 23 § 1 mom). Sen sijaan perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei päihdyttävien aineiden hallussapitokieltoon kaikissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa ole riittäviä perusteita (PeVM 13/1998 vp, s. 4 ja 5). Järjestäjällä ja poliisilla on kuitenkin oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito (kokoontumislain 23 §:n 3 momentti).

Ehdotettua naamioitumiskieltoa ja naamioitumisvälineiden hallussapitokieltoa on tarkasteltava muun muassa edellä mainitusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevien periaatteiden valossa ottamalla lisäksi huomioon sen, että ehdotetut perusoikeuksien rajoitukset ulottuvat eräissä tapauksissa kokoontumislain soveltamisalan ulkopuolelle jääviin yleisön kokoontumisiin.

Esityksessä ehdotetun naamioitumiskiellon tavoitteena on turvata rauhanomaista kokoontumisvapauden käyttöä ehkäisemällä kokoontumiseen liittyviä väkivaltaisuuksia. Naamioitumiskieltoon on katsottava olevan painava yhteiskunnallinen tarve.

Ehdotettu naamioitumiskielto ei rajoita kokoontumista sellaisenaan, vaan se kohdistuu ainoastaan siihen käyttäytymiseen, joka on lain mukaan sallittua kokoontumisen yhteydessä. Naamioitumiskielto ei myöskään estä mielipiteiden esittämistä kokouksessa. Kielto ei siten kohdistu mielenilmausten sisältöön. Se rajoittaa ainoastaan tapaa, jolla mielenilmaisut voidaan laillisesti esittää.

Siltä osin kuin naamioituminen itsessään muodostaisi mielenilmaisun, se ei kuitenkaan käsitä sellaista kasvojen peittämistä, joka palvelee hyväksyttävää tarkoitusta. Naamioituminen mielenilmaisuna jäisi siten rangaistavan alueen ulkopuolelle. Jos tällaista naamioitumista kuitenkin tosiasiasa käytettäisiin rikollisten toimien salaamiseen, se kuuluisi rangaistavan naamioitumisen piiriin.

Esitetyn perusteella voidaan perustellusti katsoa, että ehdotetut naamioitumiskiellon ja naamioitumisvälineiden hallussapitokiellon sanan- ja kokoontumisvapautta koskevat rajoitukset eivät ulotu sanan- tai kokoontumisvapauden ydinsisältöön. Sanan- ja kokoontumisvapautteen sangen vähän puuttuvan naamioitumiskiellon ja naamioitumisvälineiden hallussapitokiellon asettamiseen ehdotetulla tavoin rajattuna on katsottava olevan painavat ja hyväksyttävät yhteiskunnalliset syyt.

Perusoikeuksille asetettavalla täsmällisyysvaatimuksella on erityinen merkitys rikosoikeudessa, jota koskee rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (perustuslain 8 § ja rikoslain 3 luvun 1 §). Naamioitumiskielloa koskevien säännösten tulee olla sopuoinnussa myös tarkkarajaisuutta ja ennustettavuutta vaativan laillisuusperiaatteen kanssa.

Naamioitumiskiellon soveltamisala on rajattu nimenomaisesti mainittuihin yleisölle avoimiin kokouksiin, joille on katsottava olevan vakiintunut sisältö. Naamioitumiskiellosta ja naamioitumisvälineiden hallussapitokiellosta määritellyt poikkeukset on laissa lueteltu ja poikkeusten luonteesta on laissa mainittu tyypillisiä esimerkkejä. Ehdotuksen on katsottava kohtuudella täyttävän myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen.

Naamioitumiskiello saattaa merkitä puuttumista myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa suojeltuun sananvapauteen ja 11 artiklassa suojeltuun kokoontumisvapauteen. Molempiin säännöksiin sisältyy vaatimus, että rajoituksista tulee säätää lailla. Tähän sisältyy vaatimus, että toimenpiteisiin ryhtymisen tulee olla kansallisen lain mukaista ja täyttää myös ennustettavuuden ja selkeyden vaatimukset. Ehdotuksen katsotaan edellä sanotuilla perusteilla täyttävän nämä vaatimukset.

Lisäksi rajoitusten tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä erinäisten mainituissa artikloissa lueteltujen päämäärien turvaamiseksi kuten yleisen turvallisuuden vuoksi tai muiden henkilöiden etujen ja oikeuksien turvaamiseksi taikka epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole tiettävästi ottanut kantaa naamioitumiskielloon Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.

Naamioitumiskiellon tavoitteena on turvata yleistä järjestystä ja ehkäistä rikollisuutta mielenosoitusten ja muiden yleisön kokoontumisten yhteydessä. Ehdotuksen voidaan katsoa turvaavan myös muiden ihmisten etuja ja oikeuksia, koska se turvaa kokousten rauhanomaisuutta ja siten todennäköisesti lisää myös ihmisten osallistumista mielenosoituksiin ja mahdollisuutta käyttää sanan- ja kokoontumisvapauttaan. Naamioitumiskiellon on siten katsottava olevan sopuoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lait vastaavat perustuslain edellyttämää säädöstasoa eivätkä ne aseta sellaisia perusoikeusrajoituksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä sanotun perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki  
rikoslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*lisätään* 19 päivänä joulukuuta annetun rikoslain (39/1889) 17 lukuun uusi 13 a § seuraavasti:

17 luku  
**Rikoksista yleistä järjestystä vastaan**

13 a §  
Laiton naamioituminen

Joka yleisellä paikalla järjestetyn yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä taikka muussa yleisön kokoontumisessa yleisellä paikalla esiintyy kasvot kokonaan tai osittain hupun, naamion, maalauksen tai vastaavan peittämällä tavalla, joka vaikeuttaa hänen tunnistamistaan, on tuomittava *laittomasta naamioitumisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Laittomana naamioitumisena ei pidetä 1 momentissa tarkoitettua naamioituneena esiintymistä, jos tarkoituksena on suojautua säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen tai siihen on uskonnollinen tai jokin muu hyväksyttävä syy.

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .

\_\_\_\_\_

## 2.

**Laki  
kokoontumislain 23, 25 ja 26 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun kokoontumislain ( 530/1999) 23 ja 26 § sekä *lisätään* lain 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

4 luku  
**Järjestyksenpito**

23 §.  
*Kielletyt esineet ja aineet.*



Yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa taikka niiden välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jota on perusteltua aiheita epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen.

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saa myöskään pitää hallussa esinettä, jonka on perusteltua aiheita epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla, jollei tarkoituksena ole suojata kasvoja säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen taikka jollei esineen hallussapitoon ole uskonnollista tai muuta hyväksyttävää syytä.

Mitä 1 tai 2 momentissa säädetään, ei koske viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta tai esineen hallussapitoa eikä tilaisuuden ohjelmassa tai urheilukilpailuissa tarvittavia esineitä tai aineita.

Järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on myös oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aiheita epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan 1 momentissa, 2 momentissa tai 3 momentin nojalla kiellettyjä esineitä tai aineita. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

## 5 luku Seuraamukset

### 25 § *Rikoslain rangaistussäännökset.*

-----

Rangaistus laittomasta naamioitumisesta säädetään rikoslain 17 luvun 13 a §:ssä.

### 26 §. *Kokoontumisrikkomus.*

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tai 14 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle,
- 2) järjestää yleisötilaisuuden vastoin poliisin 15 §:n nojalla antamaa kieltoa,
- 3) rikkoo olennaisesti poliisin 10, 16 tai 20 §:n nojalla antamia määräyksiä,
- 4) laiminlyö olennaisesti 17 §:ssä, 21 §:n 1 momentissa tai 22 §:ssä säädetyn järjestäjän tai puheenjohtajan velvollisuuden tai
- 5) rikkoo 23 §:n 1 momentissa säädetyn tai 4 momentin nojalla annetun kiellon,  
on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *kokoontumisrikkomuksesta* sakkoon.

Kokoontumisrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan rikkoo 23 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_  
päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_.

3.

### **Laki järjestyksenvalvojista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* järjestyksenvalvojista 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain ( 533/1999) 8 §:n 1 momentti seuraavasti:

#### 8 §

#### *Kielletyt esineet ja aineet*

Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 5 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aihetta epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla.

-----

2.

**Laki**  
**kokoontumislain 23 ja 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun kokoontumislain ( 530/1999) 23 § sekä  
*lisätään* lain 25 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

4 luku  
**Järjestyksenpito**

23 §.  
*Kielletyt esineet ja aineet.*

Yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa taikka niiden välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jota on perusteltua aiheita epäillä voitavan käyttää henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen.

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

Järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

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

*Ehdotus*

4 luku  
**Järjestyksenpito**

23 §.  
*Kielletyt esineet ja aineet.*

Yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa taikka niiden välittömässä läheisyydessä ei saa pitää hallussa ampuma-asetta, räjähdysainetta, teräasetta tai muuta sellaista esinettä tai ainetta, jonka on perusteltua aiheita epäillä olevan tarkoitettu henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen tekemiseen.

*Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden yhteydessä ei saa myöskään pitää hallussa esinettä, jonka on perusteltua aiheita epäillä olevan tarkoitettu kasvojen peittämiseen tunnistamista vaikeuttavalla tavalla, jollei tarkoituksena ole suojata kasvoja säältä tai osallistua paraatiin, juhlakulkueeseen tai muuhun vastaavaan yleisötilaisuuteen taikka jollei esineen hallussapitoon ole uskonnollista tai muuta hyväksyttävää syytä.*

Mitä 1 tai 2 momentissa säädetään, ei koske viran tai tehtävän vuoksi tarpeellista tai virkapukuun kuuluvaa aseistusta tai esineen hallussapitoa eikä tilaisuuden ohjelmassa tai urheilukilpailuissa tarvittavia esineitä tai aineita.

Järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on myös oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aiheita epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan 1 momentissa, 2 momentissa tai 3 momentin nojalla kiellettyjä esineitä tai aineita. Järjestyksenvalvojan tekemästä tarkastuksesta säädetään järjestyksenvalvojista annetussa laissa.

*Voimassa oleva laki*

5 luku  
**Seuraamukset**

25 §  
*Rikoslain rangaistussäännökset.*

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

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

*Ehdotus*

5 luku  
**Seuraamukset**

25 §  
*Rikoslain rangaistussäännökset.*

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

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

*Rangaistus laittomasta naamioitumisesta säädetään rikoslain 17 luvun 13 a §:ssä.*

*Voimassa oleva laki*

26 §.

*Kokoontumisrikkomus.*

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tai 14 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle,
- 2) järjestää yleisötilaisuuden vastoin poliisin 15 §:n nojalla antamaa kieltoa,
- 3) rikkoo olennaisesti poliisin 10, 16 tai 20 §:n nojalla antamia määräyksiä,
- 4) laiminlyö olennaisesti 17 §:ssä, 21 §:n 1 momentissa tai 22 §:ssä säädetyn järjestäjän tai puheenjohtajan velvollisuuden tai
- 5) rikkoo 23 §:ssä säädetyn tai sen nojalla annetun kiellon,  
on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *kokoontumisrikkomuksesta* sakkoon.

Kokoontumisrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan rikkoo 23 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon.

*Ehdotus*

26 §.

*Kokoontumisrikkomus.*

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö 7 §:n 1 momentissa tai 14 §:n 1 momentissa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden aiheuttaen huomattavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle,
- 2) järjestää yleisötilaisuuden vastoin poliisin 15 §:n nojalla antamaa kieltoa,
- 3) rikkoo olennaisesti poliisin 10, 16 tai 20 §:n nojalla antamia määräyksiä,
- 4) laiminlyö olennaisesti 17 §:ssä, 21 §:n 1 momentissa tai 22 §:ssä säädetyn järjestäjän tai puheenjohtajan velvollisuuden tai
- 5) rikkoo 23 §:n 1 momentissa säädetyn tai 4 momentin nojalla annetun kiellon,  
on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, *kokoontumisrikkomuksesta* sakkoon.

*Kokoontumisrikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan rikkoo 23 §:n 2 momentissa säädetyn kiellon.*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

3.

### **Laki järjestyksenvalvojista**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* järjestyksenvalvojista 22 päivänä huhtikuuta 1999 annetun lain ( 533/1999) 8 §:n 1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

8 §

*Kielletyt esineet ja aineet*

Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 4 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aiheuttaa epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla.

-----

*Ehdotus*

8 §

*Kielletyt esineet ja aineet*

Järjestyksenvalvojalla on oikeus metallinilmaisinta tai muuta sellaista teknistä laitetta käyttäen tarkastaa toimialueelleen pyrkivä tai siellä oleva henkilö sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole yllään tai mukanaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voitaisiin aiheuttaa vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle taikka joiden hallussapito toimialueella on kielletty lain tai sen nojalla annetun määräyksen mukaan. Tilaisuuden järjestäjän tai poliisin kokoontumislain 23 §:n 5 momentin mukaan antaman määräyksen nojalla tai jos muusta syystä on perusteltua aiheuttaa epäillä, että henkilöllä on hallussaan tällaisia esineitä tai aineita, saadaan henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat tarkastaa myös muulla sopivalla tavalla.

-----

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_  
 päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .

Helsingissä \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_  
 kuuta 2000

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

## **Strafflagen**

17 kap.

### **Om brott mot allmän ordning**

13 a §

*Olaglig maskering*

Den som i samband med en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning på allmän plats eller som annars i en folksamling på allmän plats helt eller delvis täcker ansiktet med huva, mask, målning eller något liknande på ett sätt som försvårar identifikation, skall för *olaglig maskering* dömas till böter eller fängelse i högst tre månader.

Som olaglig maskering anses inte maskering enligt 1 mom., om syftet är att skydda sig mot väderleken eller att delta i en parad, karneval eller någon liknande offentlig tillställning eller om det finns religiösa eller andra godtagbara skäl.

## **Lagen om sammankomster**

4 kap.

### **Upprätthållande av ordning**

23 §

*Förbjudna föremål och ämnen*

Vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar eller i omedelbar närhet av dem är det förbjudet att inneha skjutvapen, sprängämnen, eggvapen eller andra motsvarande föremål eller ämnen, om det finns grundad anledning att misstänka att de kan användas för att begå brott mot liv eller hälsa.

I samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är det också förbjudet att inneha föremål som det finns grundad anledning att misstänka att är avsedda att användas för att täcka ansiktet på ett sätt som försvårar identifikation, om inte avsikten är att skydda ansiktet mot väderleken eller att delta i en parad, en karneval eller någon motsvarande offentlig tillställning eller om det inte finns religiösa eller andra godtagbara skäl att inneha föremålet.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. gäller inte beväpning eller föremål som är nödvändiga på grund av tjänst eller uppgift eller som hör till tjänsteuniform och inte heller föremål eller ämnen som behövs i samband med ett program eller vid idrottstävlingar.

Arrangören och polisen har rätt att förbjuda innehav av berusningsmedel vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas har arrangören och polisen också rätt att ge en ordningsvakt order om att visitera deltagare i en tillställning och kontrollera de saker de för med sig, om detta är nödvändigt på grund av tillställningens speciella karaktär eller om det finns grundad anledning att misstänka att personer som deltar i tillställningen medför föremål och ämnen som är förbjudna enligt 1 eller 2 mom. eller med stöd av 3 mom. Om den visitation som en ordningsvakt företar föreskrivs i lagen om ordningsvakter

\*\*\*

26 §  
*Sammankomstförseelse*

\*\*\*

För sammankomstförseelse döms också den som uppsåtligen bryter mot förbudet i 23 § 2 mom.

y:\rik\maskering