



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 12/2014

Sisäinen turvallisuus



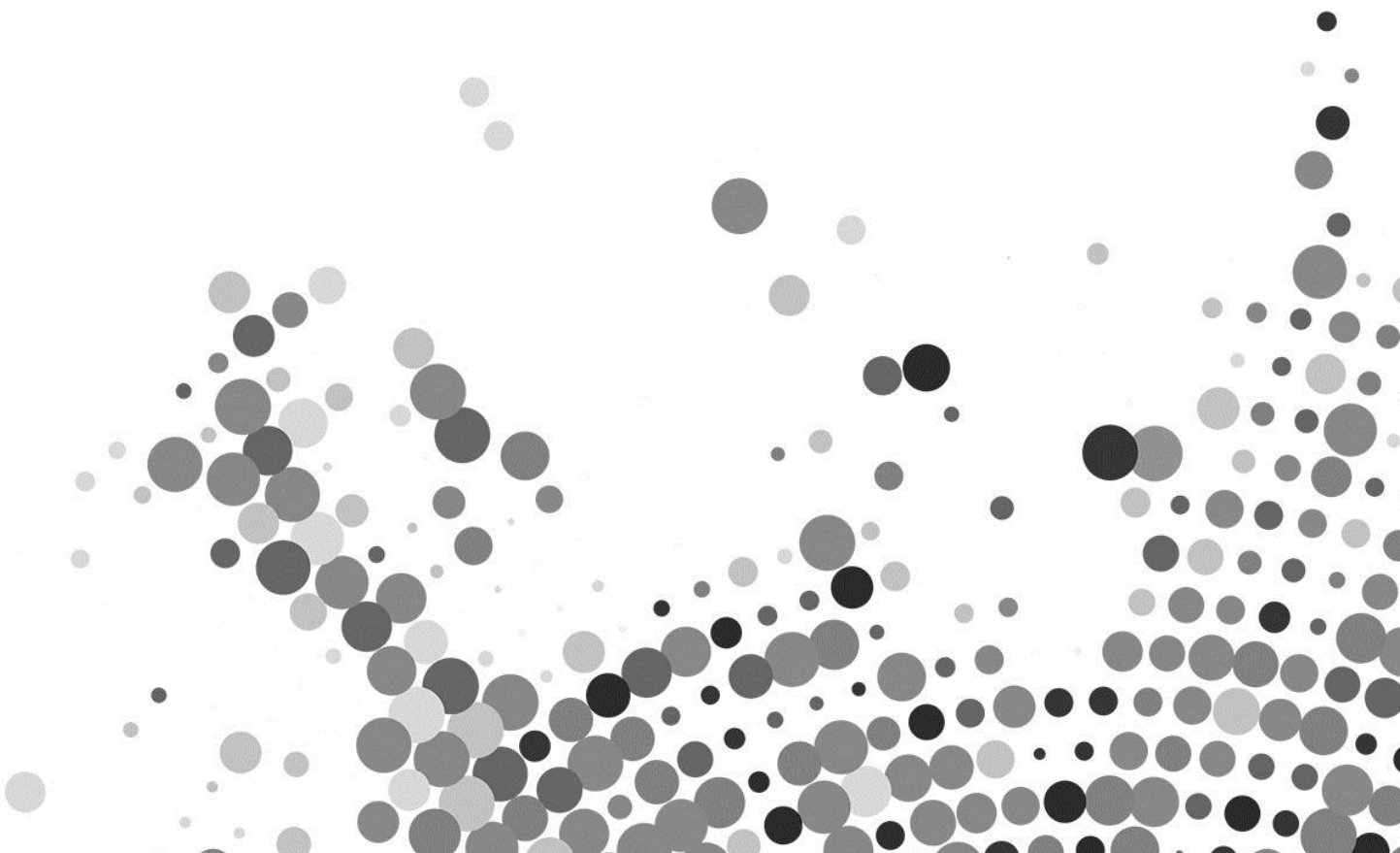


Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti

Sisäinen turvallisuus

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 12/2014

Sisäinen turvallisuus



Sisäministeriö
Helsinki
Helsinki 2014

ISSN 2341-8524
ISBN 978-952-491-961-6 (nid.)
ISBN 978-952-491-962-3 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Pekka Aho, puheenjohtaja Timo Kerttula, sihteeri	Julkaisun laji Raportti	
	Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
	Toimielimen asettamispäivä 13.11.2012	
Julkaisun nimi Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti		
Julkaisun osat 1		
Tiivistelmä Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 13.11.2012 työryhmän yleisötilaisuuksien porttikieltojärjestelmän tarpeellisuuden selvittämiseksi ja arvioimiseksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida, onko Suomessa tarvetta ja edellytyksiä yleisötilaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle. Työryhmän tuli arvioida myös, mitä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia porttikieltojärjestelmälle olisi olemassa, jos tarpeiden ja edellytysten järjestelmälle katsotaan olevan olemassa. Loppuraportissa kuvataan yleisötilaisuuksien (urheilutapahtumien) häiriökäyttäytymistä ilmiönä ja esiintymistä Suomessa. Lisäksi raportissa kuvataan voimassaolevan yleisötilaisuuksia koskevan lainsäädännön lisäksi muuta lainsäädäntöä, jossa on pääsyn estämistä ja porttikieltoa koskevia pykäläiä sekä ylimpien laillisuusvalvojen antamia porttikieltoja koskevia ratkaisuja. Raportissa kuvataan edelleen aikaisempia porttikieltoja koskevia selvityksiä sekä työryhmän tekemän ja teettämän kyselytutkimuksen tuloksia. Tilastollisesti häiriökäyttäytyminen ei tunnut merkittävältä, mutta muutamat julkisuudessaakin esiintyneet tapaukset on herättänyt keskustelun porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta myös Suomessa. Poliisilaitoksille ja tilaisuuksien järjestäjille teetettyjen kyselytutkimusten tulokset osoittavat, että tarve porttikieltojärjestelmälle olisi olemassa. Työryhmän laatimilla esityksillä ei ole arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Kuitenkin on huomioitava, että toimijat (yleisötilaisuuksien järjestäjät) itse määrittelisivät myöhemmin, valvovien viranomaisten ohjauksessa, miten mahdollinen porttikieltojärjestelmä ja siihen mahdollisesti liittyvä rekisteri rakennettaisiin, jonka takia tässä vaiheessa ei ole vielä mahdollista suorittaa taloudellisten tai muiden vaikutusten arviointia.		
Avainsanat (asiasanat) Porttikielto, yleisötilaisuus, jalkapallo, jääkiekko		
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-962-3 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut		
Sarjan nimi ja numero Sisäministeriön julkaisu 12/2014	ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-961-6
Kokonaissivumäärä 50	Kieli suomi	Hinta 35€ + alv
Jakaja Sisäministeriö	Kustantaja/julkaisija Sisäministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Pekka Aho, ordförande Timo Kerttula, sekreterare		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 13.11.2012	
Publikation (även den finska titeln) Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti Slutrapport av arbetsgruppen som utvärderat behovet av portförbudande			
Publikationens delar 1			
Referat <p>Inrikesministeriets polisavdelning tillsatte den 13.11.2012 en arbetsgrupp för att utreda och utvärdera behovet av ett system för portförbudande vid publikevenemang. Arbetsgruppens uppgift var att bedöma om det i Finland finns behov och förutsättningar för ett system för portförbudande vid publikevenemang. Arbetsgruppen skulle också bedöma vilka alternativa möjligheter det skulle finnas, om man skulle anse att behoven och förutsättningarna skulle existera.</p> <p>I slutrapporten beskrivs störande uppträdande vid publikevenemang (idrottsevenemang) både som fenomen och förekomst i Finland. Förutom den i kraft varande lagstiftningen som gäller vid publik tillfällen, beskrivs även övrig lagstiftning som innehåller paragrafer gällande hindrandet av entré och portförbudande samt lösningar givna av de högsta laglighetsövervakarna gällande portförbudande.</p> <p>Störande uppträdande förefaller statistiskt sett som betydande, men ett par händelser som även förekommit i offentligheten har väckt diskussion om behovet av system för portförbudande även i Finland. Resultaten av enkäter riktade till polisinsatningar och arrangörer av evenemang visar att ett behov för ett system för portförbudande skulle finnas.</p> <p>Framställningarna som är gjorda av arbetsgruppen har inte beräknats ha betydande ekonomiska inverknings. Det bör dock beaktas att de verkställande (arrangörerna av publikevenemang) själva skulle senare definiera, under ledning av övervakande myndigheter, hur ett eventuellt system för portförbudande och till det eventuellt sammanhörande registret skulle uppbyggas. På basis av detta är det i detta skede inte ännu möjligt att värdera ekonomiska eller andra inverknings.</p>			
Nyckelord Portförbudande, publikevenemang, fotboll, ishockey			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-962-3 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 12/2014		ISSN 2341-8524	ISBN 978-952-491-961-6
Sidoantal 50	Språk finska	Pris 35€ + moms	Sekretessgrad
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Luovutuskirje

Sisäministerille

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 13.11.2012 työryhmän yleisötilaisuuksien porttikieltojärjestelmän tarpeellisuuden selvittämiseksi ja arvioimiseksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida, onko Suomessa tarvetta ja edellytyksiä yleisötilaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle. Työryhmän tuli arvioida myös, mitä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia porttikieltojärjestelmälle olisi olemassa, jos tarpeiden ja edellytysten järjestelmälle katsotaan olevan olemassa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi sisäasiainministeriön poliisiosaston poliisitarkastaja Pekka Aho. Työryhmän jäseninä olivat opetus- ja kulttuuriministeriöstä rakennusneuvos Risto Järvelä, Poliisihallituksesta poliisitarkastaja Ari Järvenpää Suomen Palloliitto ry:stä turvallisuuspäällikkö Juha Karjalainen sekä Jääkiekon SM-liiga Oy:stä yhteysjohtaja Jarmo Koskinen. Erityisasiantuntija Timo Kerttula sisäasiainministeriön poliisiosastolta toimi työryhmän sihteerinä.

Työryhmä kokoontui asettamisensa jälkeen yhteensä viisi kertaa. Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoita poliisista, Suomen Jääkiekkoliitosta, oikeusministeriöstä, tietosuojavaltuutetun toimistosta, Valtakunnallisesta liikunta- ja urheiluorganisaatiosta VALO ry:stä sekä kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Lisäksi työryhmä teki kyselytutkimuksen poliisilaitoksille sekä teetti kyselyt jääkiekon ja jalkapallon kahdella ylimmällä sarjatasolla pelaavien joukkueiden turvallisuusvastaaville sekä niiden toimitus- ja toiminnanjohtajille.

Työryhmä otti loppuraportin valmistelussa huomioon voimassa olevan lainsäädännön lisäksi sisäasiainministeriön aikaisemmin vuonna 2009 teettämän selvityksen porttikielloista Euroopan neuvoston jäsenmaissa. Lisäksi valmistelussa huomioitiin Tanskan poliisin vuonna 2012 laatima vastaava selvitys sekä ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten antamat porttikieltoja koskevat päätökset.

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmä arvioi, onko Suomessa tarvetta ja edellytyksiä yleisötilaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle. Lisäksi työryhmän arvioi myös, mitä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia porttikieltojärjestelmälle olisi olemassa, jos tarpeiden ja edellytysten järjestelmälle katsotaan olevan olemassa.

Porttikieltotyöryhmälle muodostui näkemys kerätyn aineiston, tilastoidun häiriökäyttäytymisen ja kuultujen asiantuntijoiden lausuntojen perusteella porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta ja sekä lainsäädännön kehittämisen tarpeista.

Työryhmän arvioinnin mukaan Suomessa on tarve ketterälle ja hyvinkin nopealla aikataululla toteutettavalle tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvalla porttikieltojärjestelmälle.

Porttikieltotyöryhmä ei esitä tämän vuoksi lainsäädäntöön pohjautuvaa ja viranomaisten omistamaa porttikieltorekisteriin perustuvaa porttikieltojärjestelmää,

vaan tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvaa porttikieltojärjestelmää.

Porttikielto työryhmä esittää lisäksi, että se ministeriö, jonka vastuulle kyseessä oleva lainsäädäntö kuuluu, käynnistäisi lainsäädäntöhankkeen, jossa tietyt teot urheilutapahtumissa (yleisötilaisuuksissa), säädettäisiin rangaistaviksi. Tällaisia häiriötekoja ovat muun muassa kentälle ryntääminen ja esineiden heittäminen esimerkiksi katsomosta pelialueelle.

Mikäli teko ei täyttäisi muualla lainsäädännössä rikoksen tunnusmerkkejä (esimerkiksi vammantuottamista, pahoinpitelyä tai vaaranaiheuttamista), tulisi kyseinen teko urheilutapahtuman yhteydessä työryhmän näkemyksen mukaan säätää rangaistavaksi esimerkiksi kokoontumislaissa.

Työryhmä luovuttaa ehdotuksensa sisäministeri Päivi Räsäselle.

Helsingissä 23.4.2014

Pekka Aho
puheenjohtaja

Ari Järvenpää
jäsen

Risto Järvelä
jäsen

Juha Karjalainen
jäsen

Jarmo Koskinen
jäsen

Timo Kerttula
sihteeri

Sisällys

1 Taustaa.....	3
2 Häiriökäyttäytyminen ilmiönä	5
2.1 Pyrotuotteiden käyttäminen.....	6
2.2 Väkivaltainen käyttäytyminen.....	6
2.3 Esineiden heittäminen.....	6
2.4 Kentälle ryntääminen	7
2.5 Rasismi.....	7
2.6 Yhteenveto	7
3 Eurooppalainen yleissopimus	9
4 Pääsyn estäminen lainsäädännön näkökulmasta ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa.....	11
4.1 Perustuslaki (11.6.1999/731)	11
4.2 Kokoontumislaki (22.4.1999/530).....	12
4.3 Laki järjestyksenvalvojista.....	13
4.4 Järjestyslaki (27.6.2003/612)	13
4.5 Laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä (17.6.1977/472)	14
4.6 Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (11.5.1979/469).....	14
4.7 Laki majoitus- ja ravitsemustoiminnasta (28.4.2006/308).....	14
4.8 Arpajaislaki (23.11.2001/1047)	15
4.9 Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu vuodelta 2012 porttikieltoon liittyvässä asiassa (2720/4/11)	15
4.10 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu vuodelta 2009 porttikieltoon liittyvässä asiassa (OKV/540/2007).....	16
5 Sisäministeriön porttikieltoa koskeva selvitys	18
5.1 Tanskan poliisin selvitys 2012.....	18
6 Urheilutilaisuuksien porttikieltoa koskeva kansainvälinen säätely.....	20
6.1 Ruotsi	20
6.2 Tanska.....	20
6.3 Iso-Britannia	21
6.4 Itävalta	21
6.5 Sveitsi	22
7 Porttikieltotyöryhmän teettämät selvitykset ja tutustumiset.....	23
Kyselytutkimukset.....	23
7.1 Poliisilaitokset	23

7.2 Jalkapallon turvallisuuskysely	25
7.3 SM-liigan turvallisuuskysely	28
7.4 Asiantuntijoiden kuulemiset.....	31
7.4.1 Helsingin poliisilaitos.....	31
7.4.2 Suomen Jääkiekkoliitto	31
7.4.3 Tietosuojavaltuutetun toimisto.....	32
7.4.4 Oikeusministeriö	32
7.4.5 Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry (VALO)	33
7.4.6 Kilpailu- ja kuluttajavirasto.....	33
7.4.7 Katsomoturvallisuuden asiantuntija.....	35
7.4.8 Vierailu raha-automaattiyhdistyksen kasinolla.....	35
7.4.9 Vierailu jalkapallon veikkausliigan ottelussa.....	37
8 Pohdintaa asiantuntijoiden kuulemisiin ja porttikielto­kyselyihin liittyen	38
9 Johtopäätökset	42
9.1 Muita keskeisiä johtopäätöksiä	43
10 Porttikieltotyöryhmän esitys	44
11 Lausuntoyhteenveto.....	45
11.1 Oikeusministeriö	45
11.2 Opetus- ja kulttuuriministeriö.....	46
11.3 Poliisihallitus	46
11.4 Helsingin poliisilaitos.....	47
11.5 Sisä-Suomen poliisilaitos	47
11.6 Tietosuojavaltuutetun toimisto.....	48
11.7 Kilpailu- ja kuluttajavirasto.....	49
11.8 Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry.....	49
11.9 Suomen Palloliitto ry	49
11.10 Suomen Pesäpalloliitto ry.....	49
11.11 Liikkukaa Sports for All ry.....	50

1 Taustaa

Porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta on keskusteltu useasti viime vuosina lähinnä yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien lainsäädäntöhankkeiden yhteyksissä. Porttikieltojärjestelmää yritettiin sovittaa turva-alan hankkeeseen viimeksi vuonna 2008. Tuolloin lainsäädäntöhankkeen kiireisestä aikataulusta johtuen porttikieltojärjestelmän tarpeellisuuden pohtiminen jäi ja porttikieltojärjestelmää ei ehditty asiallisesti käsitellä.

Työryhmän asettamisen taustalla olivat myös jääkiekon SM-liigan vuonna 2009 sisäasiainministeriölle laatima anomus rajoitettujen poliisivaltuuksien saamiseksi jääkiekon SM-liigassa toimiville turvallisuuspäälliköille sekä kevätkaudella 2012 eduskunnassa tehdyt kaksi porttikieltojärjestelmään liittyntä kirjallista kysymystä.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti 13.11.2012 työryhmän yleisötilaisuuksien porttikieltojärjestelmän tarpeellisuuden selvittämiseksi ja arvioimiseksi. Työryhmän tehtävänä oli arvioida, onko Suomessa tarvetta ja edellytyksiä yleisötilaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle. Työryhmän tuli arvioida myös, mitä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia porttikieltojärjestelmälle olisi olemassa, jos tarpeiden ja edellytysten järjestelmälle katsotaan olevan olemassa.

Työryhmään nimettiin poliisitarkastaja Pekka Aho (pj) ja erityisasiantuntija Timo Kerttula (sihteeri) sisäasiainministeriön poliisiosastolta, poliisitarkastaja Ari Järvenpää Poliisihallituksesta, turvallisuuspäällikkö Juha Karjalainen Suomen Palloliitosta ry:stä, yhteysjohtaja Jarmo Koskinen Jääkiekon SM-liigasta Oy:stä sekä rakennusneuvos Risto Järvelä opetus- ja kulttuuriministeriöstä.

Työryhmän toimikaudeksi asetettiin alun perin 13.11.2012 – 30.6.2013. Työryhmä haki jatkoaikaa työryhmän työlle ja sisäasiainministeriö jatkoi 17.6.2013 työryhmän toimikautta 31.12.2013 saakka.

Työryhmä kokoontui viisi kertaa toimikautensa aikana. Työryhmä kuuli työnsä aikana asiantuntijoita poliisista, Suomen Jääkiekkoliitosta, oikeusministeriöstä, tietosuojavaltuutetun toimistosta, Valtakunnallisesta liikunta- ja urheiluorganisaatiosta VALO ry:stä sekä kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Lisäksi työryhmä teki kyselytutkimukset poliisilaitoksille sekä teetti kyselyt jääkiekon ja jalkapallon kahdella ylimmällä sarjatasolla pelaavien joukkueiden turvallisuusvastaaville sekä niiden toimitus- ja toiminnanjohtajille.

Työryhmä pyysi raporttiluonnoksesta lausunnot oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Poliisihallitukselta, Helsingin poliisilaitokselta, Tietosuojavaltuutetun toimistolta, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Valo valtakunnalliselta liikunta- ja urheiluorganisaatio ry:ltä, Suomen Jääkiekkoliitto ry:ltä, Jääkiekon SM-liiga Oy:ltä, Suomen Palloliitto ry:ltä, Jalkapalloliiga ry:ltä, Suomen Lentopalloliitto ry:ltä, Suomen Koripalloliitto ry:ltä, Suomen Salibandyliitto ry:ltä, Suomen Jääpalloliitto ry:ltä, Suomen Pesäpalloliitto ry:ltä, Suomen maajoukkueen kannattajat ry:ltä, Jyp Fan Club ry:ltä ja Ultraboyz - sekä Interin kannattajat faniryhmiltä.

Lausunnon antoivat oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos, Sisä-Suomen poliisilaitos, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Valo, Suomen Palloliitto ry ja Suomen Pesäpalloliitto ry. Lisäksi liikkukaa Sports for All ry antoi lausunnon.

Raporttiin on koottu lausuntoyhteenveto. Lausunnot ovat luettavissa kokonaisuudessaan osoitteesta

http://www.hare.vn.fi/mHankePerusSelaus.asp?h_ild=18799

2 Häiriökäyttäytyminen ilmiönä

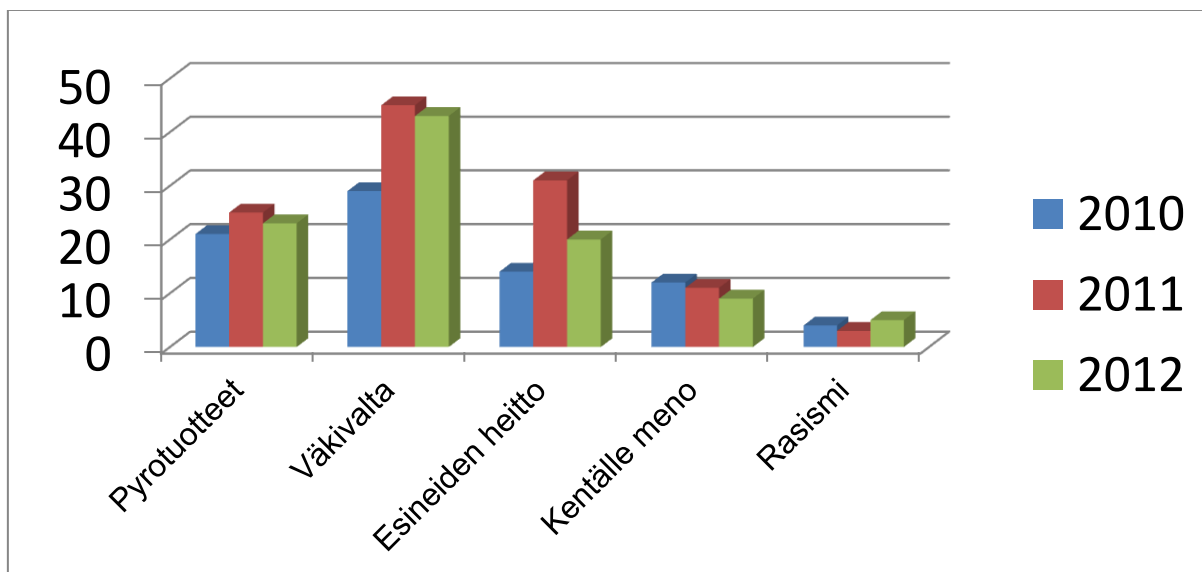
Porttikieltotyöryhmä keräsi tilastoja ottelutapahtumien yhteydessä todetuista ja raportoiduista häiriöistä Suomen Palloliiton ja Jääkiekon SM-liigan alaisista ottelutapahtumista. Tilastojen verrattavuutta vaikeutti hieman se, että jalkapallon ja jääkiekon tiedonkeruujärjestelmät ovat erilaiset, mutta niistä saatava tietosisältö on yhtenäinen. Tilastot antavat kuitenkin työryhmän näkemyksen mukaan luotettavaa tietoa häiriökäyttäytymisestä ja sen esiintymisestä jalkapallo- ja jääkiekko-otteluissa.

Jääkiekon SM-liigaa seuraa vuosittain noin 2.4 miljoonaa ja jalkapallon Veikkausliigaa noin 450.000 katsojaa. Suhteutettuna katsojaa kohden tilastoidut häiriötilanteiden määrät näyttävät lukumääräisesti vähäisiltä, mutta käännettäessä ajatusmaailma turvallisuuslähtöiseksi eli montako ihmistä ajattelemattomalla teolla saatetaan vaaraan, luku nousee varsin korkeaksi.

Työryhmä jakoi tilastoidut häiriöt viiteen alaryhmään, jotka ovat:

1. Pyroteknistentuotteiden (myöhemmin pyrotuotteet) käyttäminen ottelutapahtumissa
2. Väkivaltainen käyttäytyminen
3. Esineiden heittäminen
4. Kentälle ryntääminen
5. Rasismi

Alapuolella taulukko, johon on laskettu yhteen kolmen viime vuoden ajalta jalkapallossa ja jääkiekon SM-liigassa tilastoituja häiriötilanteita.



	TAPAHTUMA	2010	2011	2012
1	PYRO, POMMI, SAVU, PALO	21	25	23
2	VÄKIVALTA	29	45	43
3	ESINEIDEN HEITTO	14	31	20
4	KENTÄLLE MENO	12	11	9
5	RASISMI	4	3	5
	YHT	80	115	100

2.1 Pyrotuotteiden käyttäminen

Pyrotuotteiden käyttämisen osalta tilastoon on huomioitu seuraavia asioita: soihdun sytyttäminen, paukkupommin räjäyttäminen, savupommin sytyttäminen, materiaalin polttaminen katsomossa tai sen ulkopuolella.

Viime vuosien aikana pyrotuotteiden käyttö eri muodoissa näyttää pysyneen suhteellisen korkealla. Pyrotuotteiden osalta tulee muistaa, että niiden käyttö aiheuttaa vakavan vaaran kaikille tilaisuuteen osallistuville, kuten yleisölle, turva- ja tapahtumahenkilöstölle, median edustajille sekä ottelun toimihenkilöille ja pelaajille. Pyrotuotteiden käyttö saattaa aiheuttaa myös ottelutapahtuman keskeyttämisen, mikä puolestaan voi johtaa muuhun häiriökäyttäytymiseen.

Tilaisuuden järjestäjän kannalta pyrotuotteiden pieni koko asettaa haasteen turvatarkastuksille. Pyrotuotteita on helppo piilottaa ja niiden löytäminen turvatarkastuksissa on vaikeaa.

2.2 Väkivaltainen käyttäytyminen

Väkivaltaisen käyttäytymisen osalta tilastoon on huomioitu seuraavia asioita: järjestyksenvalvojiin kohdistuneet lyömiset, kiinni käymiset, tönimiset, toisiin katsojiin kohdistuneet pahoinpitelyt, erotuomaristoon kohdistuneet kiinnikäymiset sekä kannattajaryhmien väliset yhteenotot stadionalueilla ja niiden ulkopuolella.

Katsojien väkivaltainen käyttäytyminen on pysynyt viimeiset kaksi vuotta yli 40 tapauksessa vuotta kohden. Väkivaltaisen teon kohteeksi joutuminen ja väkivaltatilanteen näkeminen aiheuttavat lähes aina epämiellyttävän kokemuksen, jolla on yleensä katsojien subjektiiviseen viihtyvyyden ja turvallisuuden tunteeseen negatiivisia vaikutuksia.

Lisäksi eri kannattajajoukkojen sopimat tappelut ottelutapahtumiin liittyen tai niiden yhteydessä ovat herättäneet huolta niin viranomaisissa kuin myös tilaisuuksien järjestäjissä.

2.3 Esineiden heittäminen

Esineiden heittämisen osalta tilastoon on huomioitu seuraavia asioita: erilaisten esineiden kuten kolikoiden, pullojen, tupakan sytyttimien, juomatölkkien, tuolien,

lippukeppien ja erilaisten ottelutapahtumaa häiritsevien paperituotteiden heittäminen katsomosta toiseen tai pelikentälle.

Esineiden heittäminen osalta tulee huomioida, että niillä saatetaan aiheuttaa vakavia vammoja kaikille tilaisuuteen osallistuville, kuten yleisölle, turva- ja tapahtumahenkilöstölle, median edustajille sekä ottelun toimihenkilöille ja pelaajille. Esineiden heittäminen kentälle saattaa aiheuttaa ottelutapahtuman keskeyttämisen, mikä puolestaan voi johtaa muuhun häiriökäyttäytymiseen.

2.4 Kentälle ryntääminen

Kentälle ryntäämisen osalta tilastoon on huomioitu sekä kentälle ryntäämiset että yritykset.

Kentälle ryntäämiset ovat lukumääräisesti pysyneet viimeiset vuodet noin kymmenen vuosittaisen tapauksen tasolla. Kentälle ryntäämisellä saadaan aikaan aina näkyvyyttä häiriökäyttäytymiselle. Joitakin vuosia sitten kentälle ryntäämisellä oli yleensä jokin tietty, esimerkiksi poliittinen tarkoitus maaottelutapahtumien yhteydessä. Nykyisin kentälle ryntäämisellä saatetaan hakea julkisuutta esimerkiksi sosiaalisessa mediassa, mutta tunnetaan myös tapauksia, joissa kentälle ryntäämisen tarkoituksena on ollut pelaajan tai erotuomarin koskemattomuuden loukkaaminen. Kentälle ryntääminen aiheuttaa pääsääntöisesti ottelutapahtuman keskeyttämisen ja yleensä myös sanktioita ottelutapahtuman järjestäjälle.

2.5 Rasismi

Rasismien osalta tilastoon on huomioitu katsomoissa tapahtunut rasistinen huutelu ja käyttäytyminen.

Rasistista käytöstä esiintyy yhä enenevässä määrin erityisesti eri palloilulajien alasarjoissa.

2.6 Yhteenveto

Viime aikoina, myös julkisuudessa, on käyty keskustelua tilaisuuden järjestäjän vastuusta tilaisuuksien järjestämisessä. Kokoontumislain mukaan yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa.

Kun yleisötilaisuuksien turvallisuudesta huolehtiminen on tilaisuuksien järjestäjien vastuulla, on huolehdittava, että tilaisuuksien järjestäjillä on riittävät keinot näiden velvollisuuksien täyttämiseksi.

Suomessa urheilutilaisuuksien turvallisuustilannetta voidaan vielä pitää hyvänä, mutta kehitys esimerkiksi Ruotsissa ja muualla Euroopassa antaa aiheen odottaa tilanteen muuttumisesta myös Suomessa huonompaan suuntaan. Myös meillä on jo useita esimerkkejä kannattajajoukkojen sopimista ja järjestämistä joukkotappeluista

jalkapallon- ja jääkiekon ottelutapahtumien yhteydessä. Osa sovitusta joukkotappeluista on tapahtunut tapahtumapaikan välittömässä läheisyydessä ja osa kauempana tapahtumapaikasta.

On erittäin tärkeää, että Suomessa niin viranomaiset kuin tilaisuuksien järjestäjät pyrkivät pysymään ajan tasalla ja ennalta estämään erityisesti väkivaltaisen käyttäytymisen esiintymistä ja leviämistä.

3 Eurooppalainen yleissopimus

19.8.1985 tuli voimaan eurooppalainen yleissopimus koskien katsojien väkivaltaa ja epäsovivaa käyttäytymistä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa. Suomi on ratifioinut sopimuksen 12.12.1986 ja siitä on annettu Suomessa asetus 13.2.1987 katsojien väkivaltaa ja epäsovivaa käyttäytymistä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta.

Edellä mainitun yleissopimuksen tavoitteiksi sen ensimmäisessä artiklassa on mainittu:

1. Sopimuspuolet sitoutuvat jalkapallo-otteluissa esiintyvän katsojien väkivallan ja epäsovivan käyttäytymisen ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi ryhtymään valtiosääntönsä asianomaisten säännösten puitteissa tämän yleissopimuksen määräysten täytäntöön panemiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin.
2. Sopimuspuolet soveltavat tämän yleissopimuksen määräyksiä muihin urheilulajeihin ja -tilaisuuksiin, joissa voidaan otaksua esiintyvän katsojien väkivaltaa tai epäsovivaa käyttäytymistä, lajien ja tilaisuuksien erityisvaatimukset huomioon ottaen.

Sopimuksen toisessa artiklassa määritellään valtioiden sisäistä koordinaointia:

1. Sopimuspuolet koordinoivat ministeriöidensä ja muiden viranomaistensa toimintaperiaatteita ja toimintaa katsojien väkivaltaa ja epäsovivaa käyttäytymistä vastaan, tarvittaessa perustamalla koordinaointielimiä.

Sopimuksen kolmannessa artiklassa määritellään sopimusosapuolten toimenpiteistä. Sen mukaan muun muassa

- 1) Sopimuspuolet sitoutuvat huolehtimaan katsojien väkivallan ja epäsovivan käyttäytymisen ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden suunnittelusta ja täytäntöönpanosta, muun muassa erityisesti:
 - a) varmistautumaan siitä, että väkivallan purkausten torjumiseen käytetään riittäviä yleisiä järjestystä ylläpitäviä voimia sekä stadioneilla että niiden välittömässä läheisyydessä samoin kuin katsojien käyttämillä kulkureiteillä,
 - b) helpottavat yhteistyötä ja asianmukaisten tietojen vaihtoa sellaisten paikkakuntien poliisivoimien välillä, joita asia koskee tai saattaa koskea,
 - c) soveltamaan tai tarvittaessa antamaan säännöksiä ja, joissa väkivaltaan tai epäsovivaan käyttäytymiseen liittyviin rikoksiin syyllisiksi todetut tuomitaan asianmukaisiin rangaistuksiin tai vastaavasti saatetaan asianmukaisten hallinnollisten seuraamusten kohteiksi.
- 4) Sopimuspuolet pyrkivät huolehtimaan tarvittaessa antamalla asianmukaisia säännöksiä, jotka sisältävät seuraamuksia niiden rikkomisesta, tai muilla toimenpiteillä siitä, että otaksuttaessa esiintyvän katsojien väkivaltaa tai epäsovivaa käyttäytymistä, urheilujärjestöt ja kerhot ryhtyvät tarvittaessa yhdessä stadionien omistajien ja viranomaisten kanssa, maan lainsäädännössä määriteltyjen tehtäviensä mukaisesti käytännön toimenpiteisiin stadioneilla ja niiden

läheisyydessä tällaisen väkivallan tai epäsovivan käyttäytymisen ehkäisemiseksi tai hillitsemiseksi. Toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa:

c) tällaisen erottelun varmistaminen valvomalla tarkoin lipunmyyntiä ja erityisiin varotoimiin ryhtyminen välittömästi ennen ottelua

d) otteluihin ja stadioneille pääsyn kieltäminen tunnetuilta tai mahdollisilta häiriköiltä taikka alkoholin tai huumeiden vaikutuksen alaisina olevilta henkilöiltä, mikäli tämä on lain mukaan mahdollista

Yleissopimuksen viidennessä artiklassa puhutaan lainrikkojien tunnistamisesta ja kohtelusta. Sen mukaan

1. Sopimuspuolet pyrkivät olemassa olevan oikeuden sekä menettely sekä riippumattoman tuomiovallan periaatteen huomioon ottaen huolehtimaan siitä, että väkivaltaan tai muihin rikollisiin tekoihin syyllistyneet tunnistetaan ja asetetaan syytteeseen lain mukaan.

Sopimuksen kahdeksannessa artiklassa puhutaan pysyvän komitean perustamisesta.

1. Tämän yleissopimuksen päämäärien toteuttamiseksi perustetaan täten pysyvä komitea.

Suomi on edustettuna kahdella jäsenellä edellä mainitussa pysyvässä katsomoväkivaltaa käsittelevässä komiteassa (T-RV).

Euroopan Unionin neuvoston on antanut vuonna 2002 päätöksen, joka (2002/384/YOS) velvoittaa jokaisen Euroopan Unionin jäsenvaltion perustamaan tai nimeämään poliisitoimeen liitetyn kansallisen jalkapallon tietopisteen (National Football Information Point). Suomessa kansallinen jalkapallon tietopiste (NFIP toiminto) on sijoitettu Helsingin poliisilaitokselle.

4 Pääsyn estäminen lainsäädännön näkökulmasta ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa

4.1 Perustuslaki (11.6.1999/731)

Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Keskeisiä lainkohtia, jotka vaikuttavat esimerkiksi henkilöiden sisäänpääsyn estämiseen yleisötilaisuuksiin, ovat 6 §:ssä mainittu yhdenvertaisuus, 21 §:ssä mainittu oikeusturva sekä 22 §:ssä mainittu perusoikeuksien turvaaminen.

Perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) mukaan:

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella

Perustuslain 7 §:n (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen) mukaan:

Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 21 §:n (oikeusturva) mukaan

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n (perusoikeuksien turvaaminen) mukaan

Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

4.2 Kokoontumislaki (22.4.1999/530)

Kokoontumislain tultua voimaan 22.4.1999 kumoutui samalla siihen asti huvitilaisuuksien järjestämistä säädellyt laki julkisista huvitilaisuuksista eli niin sanottu huvilaki. Huvilaki mahdollisti henkilön asettamisen porttikieltoon. Kun poliisipäällikkö tai nimismies oli vahvistanut porttikiellon, voitiin kieltoa rikkonutta sakottaa porttikiellon rikkomisesta.

Kokoontumislakiin ei tuota porttikieltoa enää tullut ja perusteena porttikiellon pois jättämiselle oli sen käytön vähäisyys huvilain voimassaolon aikana. Siten kokoontumislakia säädettyä katsottiin, ettei porttikiellolle ollut enää tarvetta ja se jäi kokoontumislakiin pois.

Kokoontumislain tarkoitus ilmaistaan lain 1 §:ssä. Sen mukaan:

Kokoontumislain tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä sekä ohjata yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestämistä tarpeellisilla järjestysluonteisilla säännöksillä.

Kokoontumislain 4 luvussa kerrotaan tilaisuuksien järjestyksenpidosta

Lain 17 §:ssä on säädetty yleisötilaisuuden järjestäjälle kuuluvista yleisistä velvoitteista.

Yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Samat velvollisuudet kuuluvat myös yleisen kokouksen puheenjohtajalle, jos sellainen valitaan.

Lain 18 §:ssä puolestaan on säädetty mahdollisuudesta asettaa järjestyksenvalvojia yleisötilaisuuteen.

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjä voi asettaa yleiseen kokoukseen taikka yleisötilaisuuteen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettuja järjestyksenvalvojia ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Järjestyksenvalvojia voidaan asettaa myös yksittäisen yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittaville paikoitusalueille ja niille johtaville sisääntuloväylille sekä muille vastaaville tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille. Järjestyksenvalvojien toimialuetta ei tule kuitenkaan asettaa laajemmaksi kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa ja sen välittömässä läheisyydessä sekä mainituilla paikoitusalueilla, niille johtavilla väylillä ja muilla vastaavilla tilaisuuden järjestämiseen liittyvillä alueilla on välttämättä tarpeen. Järjestyksenvalvojien valtuuksista säädetään mainitussa laissa. Oikeudesta keskeyttää yleinen kokous tai yleisötilaisuus taikka määrätä se päättymään on kuitenkin voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

4.3 Laki järjestyksenvalvojista

Järjestyksenvalvojista annetussa laissa järjestyksenvalvojille asetetaan joitakin velvollisuuksia ja annetaan oikeuksia muun muassa pääsyn estämiseen yleisötilaisuuteen.

Lain 3 §:ssä määritellään toiminnassa noudatettavista periaatteista.

Järjestyksenvalvojan on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta.

Järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan.

Järjestyksenvalvojan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Lain 6 §:ssä säädetään pääsyn estämisestä.

Järjestyksenvalvojan on estettävä pääsy toimialueelleen henkilöltä, jonka päihtymyksensä, käyttäytymisensä tai varustautumisensa vuoksi on perusteltua syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta taikka joka ei ole täyttänyt sinne pääsyn edellytykseksi asetettua ikää.

Järjestyksenvalvojalla on lisäksi oikeus estää pääsy toimialueelleen henkilöltä:

- 1) jonka aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta;
- 2) joka ei täytä ehtoja, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle, ottaen kuitenkin huomioon, mitä rikoslaissa (39/1889) säädetään syrjinnästä; tai
- 3) jonka on syytä epäillä pitävän hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussapito siellä on lain taikka tilaisuuden järjestäjän tai poliisin asettamien ehtojen mukaan kielletty.

4.4 Järjestyslaki (27.6.2003/612)

Järjestyslaissa on myös järjestyksenvalvoja koskevia pykäläitä. Järjestyslain mukaisilla järjestyksenvalvojilla ei kuitenkaan ole järjestyksenvalvojalain mukaisia oikeuksia henkilön sisään pääsyn estämiseen.

Lain 23 §:ssä säädetään järjestyksenvalvojan tehtävistä. Pykälän 2 momentissa on säädetty järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista.

Järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan järjestyksenvalvojan toimivaltuudet määräytyvät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla.

Järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole järjestyksenvalvojista annetun lain 6 §:ssä, 7 §:n 1 momentin 3 kohdassa, 7 §:n 3 ja 4 momentissa eikä 8 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia. Järjestyksenvalvojalla on järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiinniotto-oikeutta käyttäessään oikeus tarkastaa kiinni otettu ja hänen hallussaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei kiinni otetulla ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa pois tarkastuksessa tavatut vaaralliset esineet tai aineet. Pois otetut esineet ja aineet on luovutettava viipymättä poliisille.

4.5 Laki järjestyksen pitämisestä joukkoliikenteessä (17.6.1977/472)

Lain 3 §:ssä on säädetty kuljettajan oikeudesta kieltäytyä ottamasta henkilöä matkustajaksi eräissä tapauksissa.

Kuljettaja saa kieltäytyä ottamasta matkustajaksi päihtynyttä henkilöä, jonka voidaan väkivaltaisen, uhkaavan tai meluavan käyttäytymisensä perusteella päätellä todennäköisesti aiheuttavan häiriötä.

4.6 Laki joukkoliikenteen tarkastusmaksusta (11.5.1979/469)

Lain 11 §:ssä säädetään tarkastajan oikeuksista ja vastuista.

Tarkastajalla on oikeus ottaa kiinni ilman asianmukaista matkalippua oleva matkustaja, joka ei luotettavasti selvitä henkilöllisyyttään. Tarkastaja voi myös poistaa tällaisen matkustajan kulkuneuvosta tai 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua laiturialueelta, jollei se matkustajan ikä ja muut seikat huomioon ottaen ole kohtuutonta tai aiheuta vaaraa matkustajan terveydelle. Jollei kiinniotettua poisteta kulkuneuvosta tai edellä tarkoitettua laiturialueelta, tarkastajan on viivyttämättä luovutettava hänet poliisin haltuun. Tarkastuksessa apuna olevalla järjestyksenvalvojalla on oikeus tarkastajan pyynnöstä antaa matkustajan kiinniottamiseksi, poistamiseksi tai poliisin haltuun luovuttamiseksi tarvittavaa apua. Samoin edellytyksin kuin tarkastaja voi myös tarkastuksessa avustava järjestyksenvalvoja ilman tarkastajan pyyntöäkin poistaa matkaliputtoman matkustajan kulkuneuvosta tai edellä tarkoitettua laiturialueelta.

4.7 Laki majoitus- ja ravitsemustoiminnasta (28.4.2006/308)

Lain 6 §:ssä säädetään ravintolan asiakasvalintaoikeudesta.

Majoitus- ja ravitsemustoiminnan harjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos siihen on järjestyksenpidon tai

liikkeen toiminta-ajatuksen vuoksi perusteltu syy. Toiminnanharjoittajalla ja liikkeen henkilökunnalla on myös oikeus kieltäytyä tarjoilemasta asiakkaalle ruokaa tai juomaa ja tarvittaessa poistaa asiakas liikkeestä, jos hän häiritsee muita asiakkaita tai muutoin aiheuttaa häiriötä liikkeessä tai ei täytä liikkeeseen asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä. Syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslain (21/2004) 6 §:ssä.

4.8 Arpajaislaki (23.11.2001/1047)

Arpajaislain 15 §:ssä säädetään pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinoissa.

Pelikasinotoiminnan harjoittaja ei saa päästää pelikasinoon henkilöä ja pelikasinotoiminnan harjoittajan tulee poistaa henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos

- 1) häntä todennäköisin syin epäillään pelivilpistä;
- 2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan todennäköisin syin epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon järjestykselle,
- 3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa; tai
- 4) hän on pyytänyt, että pelikasinotoiminnan harjoittaja estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan.

Kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden.

Vaikka useissa eri laeissa on mahdollistettu henkilön sisäänpääsyn estäminen tietyin edellytyksin yksittäiseen tilaisuuteen tai paikkaan, ainoastaan arpajaislaki mahdollistaa henkilön sisäänpääsyn kieltämiselle määrääjäksi. Perusteena voi olla esimerkiksi se, että hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan todennäköisin syin epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon järjestykselle.

4.9 Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu vuodelta 2012 porttikieltoon liittyvässä asiassa (2720/4/11)

Kantelija oli pyytänyt kantelussaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan erään kaupungin menettelyä uimahallin porttikieltoa koskevassa asiassa. Kantelijan mukaan kiellon syynä oli ollut se, että kantelija oli puhunut saunassa uskonnon asioista.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kysymys oli kunnallisen liikuntapalvelun käytön rajoittamisesta sellaisen toiminnan perusteella, joka kuuluu perustuslaissa turvattu uskonnon ja omantunnon vapauden ja sananvapauden piiriin. Kaupunki oli rajoittanut kantelijan oikeutta käyttää julkista kunnallista palvelua. Rajoituksen peruste oli ollut

uskonnon- ja sananvapauden suojan piiriin kuuluva. Tällaisessa tilanteessa kaupungilla on ollut apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan erityisen korostettu velvollisuus selvittää ja osoittaa, että kiellon perusteet ovat olleet asialliset ja hyväksyttävät sekä, että asian käsittely on täyttänyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Lisäksi hallintolain palveluperiaatteeseen kuuluu, että palvelujen saatavuutta ei saa rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttävää perustetta.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan liikuntalaissa tai järjestyslaissa eikä muuallakaan lainsäädännössä ole nimenomaista säännöstä, jolla kunnat valtuutettaisiin antamaan sääntöjä yleisestä turvallisuudesta ja järjestyksestä liikuntapaikoilla tai muilla kuntien yleisillä alueilla.

Julkisen uimahallipalvelun käytön kieltäminen hallinnon asiakkaalta on poikkeuksellinen ja asiakkaan oikeuksiin merkittäväällä tavalla puuttuva toimenpide. Tämän vuoksi oikeusasiamiehen mukaan tällainen päätös tulee tehdä kirjallisesti ja se tulee perustella hallintolaissa edellytetyllä tavalla siten, että päätöksestä ilmenee, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisemiseen. Lisäksi päätökseen tulee liittää myös muutoksenhakuohjaus, jotta asiakkaalla on mahdollisuus saattaa päätöksenteon lainmukaisuus muutoksenhakuviranomaisten arvioitavaksi.

4.10 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu vuodelta 2009 porttikieltoon liittyvässä asiassa (OKV/540/2007)

Kantelija oli oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut erään yliopiston päärakennuksen vahtimestareita ja rakennuksessa toimivan kahvilan henkilökuntaa epäasiallisesta menettelystä. Kantelijan mukaan vahtimestarit käskivät häntä poistumaan kahvilasta ja sen jälkeen päärakennuksen aulasta. He antoivat myös useita erilaajuisia porttikieltoja.

Mentyään myöhemmin päärakennukseen hakemaan porttikieltoja kirjallisina kantelija oli saanut vahtimestareilta kuitenkin vain suullisesti tiedon, että hänellä oli porttikielto päärakennukseen loppuvuodeksi 2007. Tätä oli kuitenkin lievennetty sitten viikon porttikielloksi siten, että kantelijalla kuitenkin oli oikeus käydä luennoilla.

Kantelun mukaan vahtimestarit eivät pyynnöistä huolimatta olleet antaneet kieltojaan kirjallisina, uhkasivat toistuvasti poliisilla ja kohdistivat epäasiallisen menettelynsä lisäksi kahteen nimeltä mainitsemattomaan henkilöön.

Kantelija oli katsonut vahtimestareiden loukanneen perus- ja ihmisoikeuksia ja rikkoneen muitakin virkamiehiä velvoittavia säädöksiä.

Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri muun muassa katsoi, ettei asiassa ole ilmennyt riittäväksi katsottavaa näyttöä siitä, että vahtimestarit olisivat poistumiskehotukset ja porttikiellon antaessaan ylittäneet sen toimivallan, joka heille yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta rakennuksesta huolehtivina kuuluu.

Asiassa ei myöskään ole ilmennyt perusteita epäillä, että he toiminnassaan olisivat syyllistyneet syrjintään tai muutoinkaan perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin.

Kun virkamies ilmoittaa henkilölle porttikiellosta viranomaisen hallinnoiman rakennuksen tiloihin, kysymys on apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisaloitteisesta hallintoasiasta. Sellaisena asiaa voidaan pitää ainakin silloin, jos viranomaisen tiloihin pääsyn rajoitus voi vähääkään vaikuttaa esimerkiksi asiakkaan tai oppilaitoksen opiskelijan mahdollisuuksiin hakea tai saada viranomaiselta asiaan kuuluvia palveluita tai opiskelijana opetusta oppilaitoksessa. Viranomaisaloitteista hallintoasiaa koskevat hallintolain 7 luvun asian ratkaisemista koskevat säännökset. Hallintolain 43 §:n 1 momentin mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti, mutta 2 momentin mukaan se voidaan antaa suullisestikin, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Suullinen päätös on 3 momentin mukaan viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuohjeineen tai valitusosoituksineen.

Sovellettaviksi tulevat myös (muun ohella) säännökset päätöksen sisällöstä (44 §) ja päätöksen perustelemisesta (45 §). Siten vahtimestarien menettely sanottua porttikieltoa annettaessa ei ollut hallintolain mukaista.

Suullisesti annettu porttikielto olisi tullut viran puolesta viipymättä antaa myös kirjallisena hallintolain 7 luvun säännöksiä noudattaen.

5 Sisäministeriön porttikieltoa koskeva selvitys

Sisäasiainministeriön poliisiosasto teki vuonna 2009 selvityksen porttikielloista Euroopan neuvoston jäsenmaissa. Suomen tekemään selvitykseen vastasi Euroopan neuvoston 47 jäsenmaasta 28 jäsenmaata. Kyselyyn vastanneista jäsenmaasta 23 ilmoitti, että heillä on käytössään porttikieltojärjestelmä.

Jäsenmaissa oli selvityksen mukaan käytössä kolmenlaisia porttikieltojärjestelmiä: a) järjestöjen ja seurojen antamia porttikieltoja (Civilian Stadium Ban), b) rikosperusteisia porttikieltoja (Criminal Stadium Ban) sekä c) hallinnollisia porttikieltoja (Administrative Stadium Ban). Jäsenmaiden mukaan myös porttikiellon antaja vaihteli. Useimmiten porttikiellon pystyi antamaan joko tuomioistuin, poliisi tai seura. Osassa jäsenvaltioissa porttikiellon pystyi antamaan myös kansallinen lajijärjestö, sisäasiainministeriö, syyttäjä tai erityinen urheilun turvallisuuskomitea.

Porttikiellon määräytymisperuste myös vaihteli jäsenmaittain. Tyypillisimmin porttikiellon määrääminen perustui joko asiasta säädettyyn lakiin, hallinnolliseen perusteeseen tai seurojen antamaan porttikieltoon. Porttikieltojen pituudet vaihtelivat 15 päivästä elinikäiseen porttikieltoon. Lisäksi porttikieltojen rikkomisen rangaistuskäytäntö vaihteli sakkorangaistuksesta vankeusrangaistukseen. 23 kyselyyn vastanneesta jäsenvaltiosta 21 arvioi porttikieltojärjestelmän olevan tehokas tapa vaikuttaa jalkapallo-otteluiden ja muiden urheilutilaisuuksien turvallisuuteen.

5.1 Tanskan poliisin selvitys 2012

Tanskan poliisi lähetti kyselyn 27 EU jäsenvaltiolle sekä viidelle muulle valtiolle (Kroatia, Serbia, Sveitsi, Turkki ja Ukraina) koskien jalkapallo-otteluihin liittyvää porttikieltojärjestelmää. Kyselyyn vastanneista 27 maasta 22 vastasi, että heillä on käytössä porttikieltojärjestelmä. 11 maata ilmoitti, että heillä porttikiellon voi antaa myös tilaisuuden järjestävä taho eli jalkapalloliitto tai seura.

11 jäsenvaltiossa porttikieltoon määrätty joutui ilmoittautumaan paikallisella poliisiasemalla jalkapallo-ottelun aikaan. Porttikieltojen pituudet vaihtelivat valtioiden välillä paljon. Kahdessa valtiossa porttikieltojen pituutta ei ollut erikseen määritelty. Lyhimmillään porttikielto kesti viikon ja pisimmillään 10 vuotta.

12 valtiossa porttikiellon rikkomisesta voitiin määrätä sakkorangaistus ja 14 valtiossa rangaistukseksi voitiin määrätä vankeutta 3-6 kuukautta. Lisäksi yhdessä valtiossa rangaistukseksi voitiin määrätä yhdyskuntapalvelua.

17 valtiossa porttikiellot koskivat myös muita urheilutapahtumia kuin jalkapallo-otteluita. Viidessä kyselyyn vastanneista valtioista porttikielto koski vain jalkapallo-otteluita.

Vuosien 2009 – 2011 välisenä aikana Italiassa oli määrätty 3796 henkilö porttikieltoon koskien jalkapallo-otteluita, Belgiassa 3671 henkilöä, Saksassa noin 3000 ja Englannissa 2943 henkilöä.

22:sta kyselyyn vastanneesta valtiosta 21 ilmoitti, että porttikieltojärjestelmästä on ollut apua häiriökäyttäytymisen ehkäisyssä.

Tanskan poliisin tekemän kyselytutkimuksen mukaan porttikieltojärjestelmä on tehokas työkalu ennalta estämään ja vähentämään väkivaltaista käyttäytymistä jalkapallo-otteluissa.

6 Urheilutilaisuuksien porttikieltoa koskeva kansainvälinen säätely

6.1 Ruotsi

Ruotsissa on voimassa laki pääsykiellosta urheilutilaisuuksiin (Lag om tillträdesförbund vid idrottsarrangemang, 2005:321). Lain mukaan henkilölle voidaan antaa pääsykielto urheilutapahtumaan, jos on olemassa perusteltu riski siitä, että henkilö syyllistyy urheilutapahtuman aikana rikokseen ja rikos on omiaan häiritsemään järjestystä tai turvallisuutta tapahtumassa. Arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota henkilön mahdolliseen aiempaan vastaavaan rikokseen syyllistymiseen. Jos pääsykiellon tarkoitus voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavin toimin, pääsykieltoa ei voida määrätä.

Pääsykielto annetaan määräajaksi, jonka enimmäispituus on yksi vuosi. Pääsykielto tulee normaalisti voimaan heti ja sitä voidaan edellytysten täytyessä pidentää enintään vuodeksi kerrallaan.

Yleinen syyttäjä käsittelee porttikieltoa koskevat kysymykset. Pääsykieltoa voi hakea joko urheilutapahtuman järjestäjä tai jokin urheiluliitoista. Myös poliisiviranomainen voi hakea kieltoa. Ennen pääsykiellon lopullista määräämistä syyttäjä voi tietyin edellytyksin päättää väliaikaisesta, enintään neljä viikkoa kestävästä kiellosta. Pääsykieltoa koskeva päätös annetaan kirjallisena. Syyttäjän päätökseen pääsykieltoa koskevassa asiassa voi hakea muutosta alioikeudelta.

6.2 Tanska

Tanskassa on voimassa laki turvallisuudesta tietyissä urheilutapahtumissa (Lov om sikkderhed ved bestemte idrætsbegivenheder 307/2008). Lain tarkoituksena on estää häiriöitä ja parantaa katsojien ja muiden osallistujien turvallisuutta tietyissä urheilutapahtumissa. Oikeusministeriö antaa tarkemmat säännökset siitä, mitä urheilutapahtumia laki koskee. Laki käsittää säännökset myös porttikiellosta.

Porttikielto voidaan Tanskassa antaa urheilutapahtumaan tietyin edellytyksin muun muassa henkilölle, joka on syyllistynyt tietynlaiseen rikokseen tai rikkonut esimerkiksi huumausaineita tai ampuma-aseita koskevia säännöksiä. Lisäksi on oltava perusteltua aihetta epäillä, että henkilö olisi syyllistymässä uuteen vastaavaan rikokseen alueella, jota porttikiellomääräys koskee. Porttikielto tarkoittaa käytännössä kieltoa saapua 500 metriä lähemmäs urheilutilaisuuden järjestämispaikkaa. Kielto alkaa kuusi tuntia ennen urheilutapahtumaa ja päättyy kuusi tuntia tapahtuman päättymisen jälkeen. Kielto annetaan aina määrätyksi ajaksi ja se voi kestää enintään kaksi vuotta. Kielto voidaan tietyin edellytyksin myös peruuttaa.

Tanskassa porttikiellon antaa poliisipäällikkö. Kielto on annettava kirjallisesti. Porttikiellon saaja voi hakea siihen muutosta tuomioistuimelta. Muutoksenhaku ei kuitenkaan estä porttikieltomääräyksen täytäntöönpanoa.

Poliisi voi Tanskassa antaa tiedon porttikiellosta urheilutapahtuman järjestyksenvalvojille silloin kuin se on välttämätöntä kiellon täytäntöönpanon turvaamiseksi. Oikeusministeriö antaa tästä tarkempia säännöksiä. Porttikieltoa rikkonut henkilö voidaan tuomita teosta sakkorangaistukseen tai eräin edellytyksin enintään neljäksi kuukaudeksi vankeuteen.

6.3 Iso-Britannia

Iso-Britanniassa voidaan tuomioistuinten toimesta antaa jalkapalloa koskevia siviilioikeudellisia kieltomääräyksiä (Football banning orders). Kieltomääräykset voivat kestoltaan vaihdella kolmesta kymmeneen vuoteen. Kieltomääräys voi käsittää pääsykiellon kotimaiseen jalkapallo-otteluun tai matkustuskiellon jalkapallo-otteluun ulkomaille. Määräykset ovat osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi: merkittävää osaa niistä, joita koskevat kieltomääräykset ovat päättyneet, poliisi ei pidä enää merkittävinä jalkapalloväkivallan uhkatekijöinä.

Kieltomääräyksen rikkominen voi johtaa sakkoon tai sen sijasta tai lisäksi enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Tuomioistuimen on lähtökohtaisesti annettava kieltomääräys silloin, jos henkilö tuomitaan jalkapallotapahtumaan liittyvästä rikoksesta. Poliisi voi myös pyytää tuomioistuinta määräämään kiellon, jos henkilön aiemmasta häiriökäyttäytymisestä on näyttöä ja voidaan perustellusti olettaa, että kieltomääräyksellä voidaan ehkäistä jalkapalloon liittyvää väkivaltaa tai häiriökäyttäytymistä. Ulkomailta järjestettäviä otteluita tai turnauksia varten voidaan henkilölle myös antaa tiettyä ajanjaksoa (control period) koskeva matkustuskielto, jota varten poliisin on kyettävä esittämään näyttöä henkilön aiemmasta häiriökäyttäytymisestä.

Yksittäisillä jalkapallostadioneilla on lisäksi omia sääntöjä esimerkiksi oikeudesta päästä yksittäiseen otteluun. Säännöt saattavat käsittää esimerkiksi määräyksiä stadionia koskevista porttikielloista.

6.4 Itävalta

Itävallassa jalkapallo-ottelujen porttikieltojärjestelmä on luonteeltaan siviilioikeudellinen ja perustuu jalkapalloliigan (Bundesliga) sisäisiin sääntöihin. Porttikielto jalkapallo-otteluun voidaan antaa joko stadionkohtaisena tai valtakunnallisena. Valtakunnallinen kielto voi kestoltaan vaihdella kuudesta kuukaudesta kymmeneen vuoteen. Kielto voi liittyä esimerkiksi tiettyihin rikoksiin syyllistymiseen, pelaajaan tai toimitsijaan kohdistuneeseen hyökkäykseen, esineiden heittelyyn tai rasistiseen käyttäytymiseen. Stadionkohtaisen kiellon pituus voi vaihdella kahdesta vuodesta kymmeneen vuoteen. Tietyin edellytyksin henkilölle voidaan antaa porttikiellon sijasta varoitus.

6.5 Sveitsi

Sveitsissä urheilutilaisuuksien turvallisuudesta pidetään huolta sekä viranomaistoimin että urheiluliittojen omilla järjestelmillä. Poliisiviranomaiset voivat tietyin edellytyksin antaa urheilutilaisuuksissa häiriköineille henkilöille poistumismääräyksiä, matkustuskieltoja tai velvoittaa heidät ilmoittautumaan poliisiasemalla säännöllisin väliajoin. Poliisi voi tietyin edellytyksin myös ottaa henkilön säilöön enintään 24 tunnin ajaksi. Tiedot poliisin toimenpiteiden kohteina olleista henkilöistä tallennetaan erityiseen HOOGAN-nimiseen rekisteriin. Pääsyoikeus rekisterin käsittämiin tietoihin on poliisiviranomaisten lisäksi rajavartiolaitosviranomaisilla sekä urheilutapahtumien järjestäjillä.

Sveitsin jalkapalloliitolla on käytössä siviilioikeudellinen porttikieltojärjestelmä. Porttikielto voidaan antaa erilaisten järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien tekojen tai rikosten perusteella. Pääsyoikielto voi kestoltaan vaihdella yhdestä kolmeen vuoteen. Lievimmissä tapauksissa henkilölle voidaan pääsyoikiellon sijasta antaa varoitus. Jalkapalloliiton ohjeissa on yksilöity, miten tekojen vakavuus vaikuttaa pääsyoikiellon pituuteen. Myös Sveitsin jääkiekkoliitolla on käytössään vastaavanlainen järjestelmä, joka käsittää mahdollisuuden antaa kaksi vuotta kestävästä pääsyoikiellon.

7 Porttikieltotyöryhmän teettämät selvitykset ja tutustumiset

Porttikieltotyöryhmä teki porttikieltoa koskevan kyselyn poliisilaitoksille sekä teetti kyselyt jalkapallon ja jääkiekon kahdella ylimmällä sarjatasolla pelaavien joukkueiden turvallisuusvastaaville sekä toimitus- ja toiminnanjohtajille. Lisäksi työryhmä kävi tutustumassa yhteen veikkausliigan jalkapallo-otteluun ja raha-automaattiyhdistyksen kasinon porttikieltojärjestelmään.

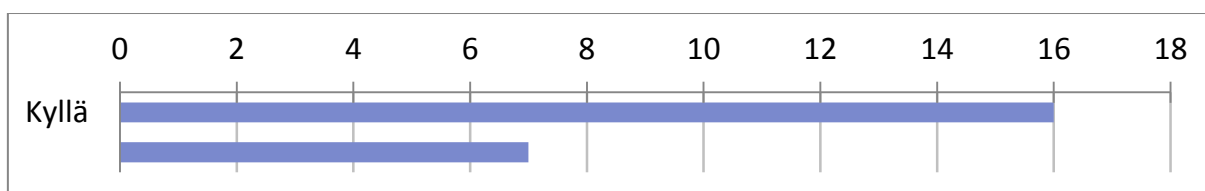
Seuraavassa yhteenveto kyselyn tuloksista sekä näkemyksiä jalkapallo-ottelun turvallisuusjärjestelyistä.

Kyselytutkimukset

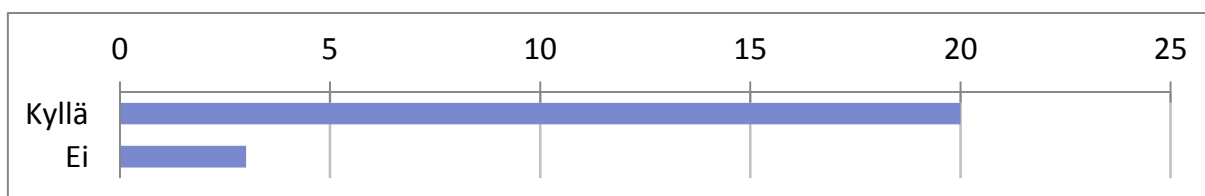
7.1 Poliisilaitokset

Työryhmä lähetti kyselyn kaikille 24 poliisilaitokselle ja Ahvenanmaan poliisiviranomaiselle. Kyselyyn vastasi 23 poliisilaitosta.

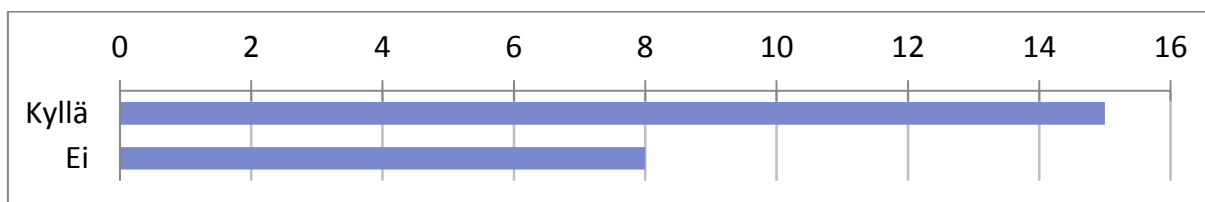
Kysymykseen, jossa tiedusteltiin onko viimeisen vuoden aikana poliisilaitoksen alueella järjestetyissä urheilutapahtumissa esiintynyt sellaisia järjestyshäiriöitä, joihin poliisi on joutunut puuttumaan. 16 poliisilaitosta vastasi KYLLÄ ja seitsemän poliisilaitosta EI.



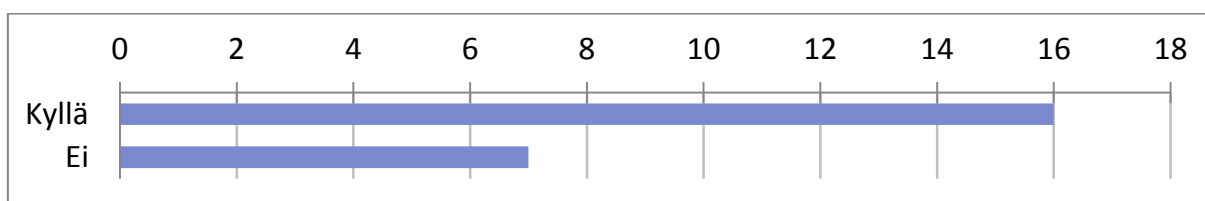
Kysymykseen onko Suomessa tarvetta porttikieltojärjestelmälle, jonka perusteella toistuvasti järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat henkilöt voitaisiin estää tulemasta ottelutapahtumaan, 20 poliisilaitosta vastasi KYLLÄ ja kolme poliisilaitosta EI.



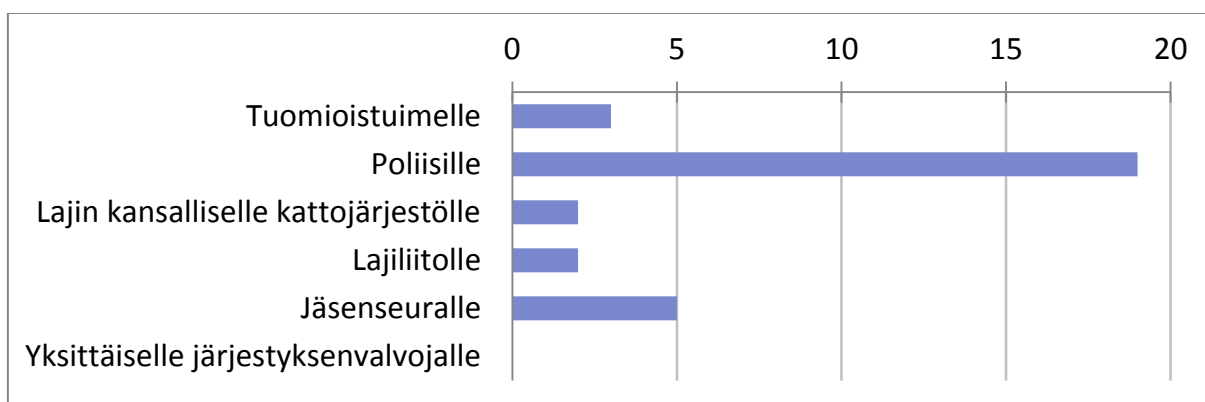
Kysymykseen, olisiko käsityksenne mukaan, mikäli meillä olisi porttikieltojärjestelmä ollut jo käytössä, saatu estettyä poliisilaitoksenne alueella yleisötapahtumissa järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tekoja, 15 poliisilaitosta vastasi KYLLÄ ja kahdeksan poliisilaitosta EI.



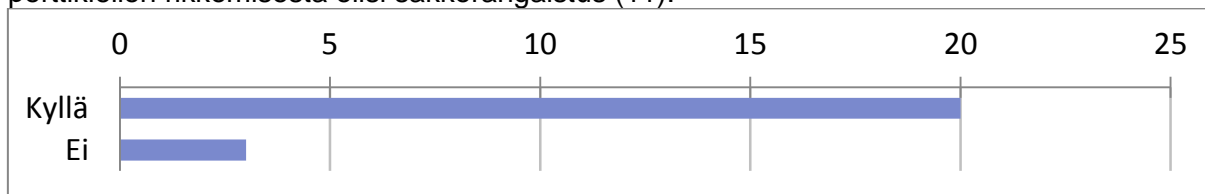
Kysymykseen, olisiko käsityksenne mukaan, mikäli meillä olisi porttikieltojärjestelmä ollut jo käytössä, sitä käytetty poliisilaitoksenne alueella, 16 poliisilaitosta vastasi KYLLÄ ja seitsemän poliisilaitosta EI.



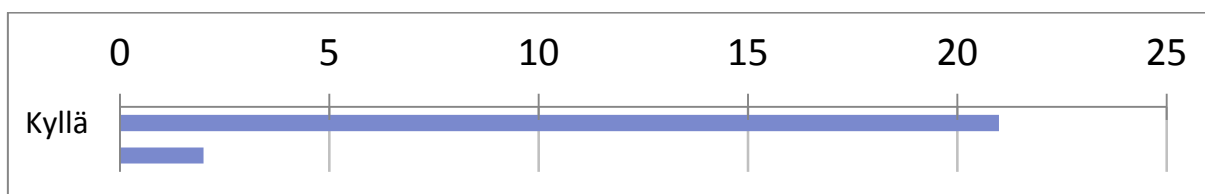
Kysymykseen, kenelle käsityksenne mukaan tulisi kuulua vastuu päätöksenteosta asettaa henkilö porttikieltoon jakautuivat vastaukset seuraavasti (mahdollisuus valita useampi vaihtoehto). Suurin osa vastaajista katsoi, että päätöksen tulisi kuulua poliisille (19). Seuraavaksi eniten kannatusta saivat jäsenseura (5), tuomioistuin (3), lajin kansallinen kattojärjestö (2) ja lajiliitto (2).



Kysymykseen, tulisiko porttikiellon rikkominen olla rangaistavaa, 20 poliisilaitosta vastasi KYLLÄ ja kolme poliisilaitosta EI. Suurin osa katsoi, että sopiva rangaistus porttikiellon rikkomisesta olisi sakkorangaistus (11).



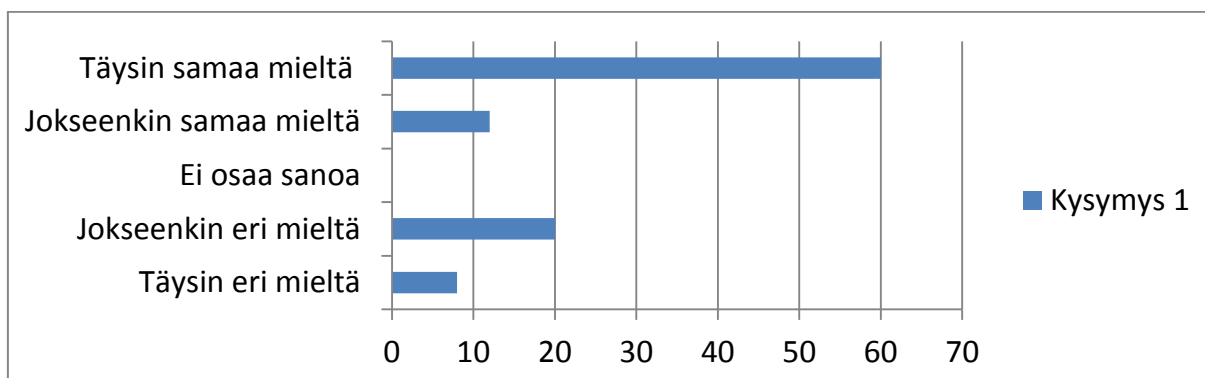
22 poliisilaitoksen mielestä porttikieltoja varten tulisi rakentaa oma porttikieltorekisteri. Kahden poliisilaitoksen mielestä rekisteriä ei tarvittaisi.



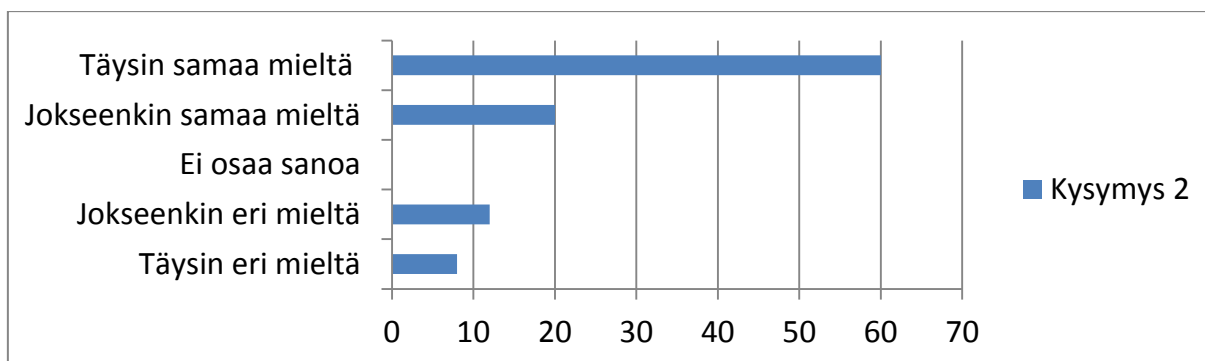
7.2 Jalkapallon turvallisuuskysely

Suomen Palloliitto teetti turvallisuuskyselyn jalkapallon Veikkausliigassa ja Ykkösessä pelaavien seurojen toimitus- / toiminnanjohtajille sekä turvallisuusvastaaville marraskuussa 2012. Tähän kattavaan turvallisuuskyselyyn sisällytettiin myös porttikieltotyöryhmän työn tueksi kuusi porttikieltojärjestelmään liittyvää kysymystä.

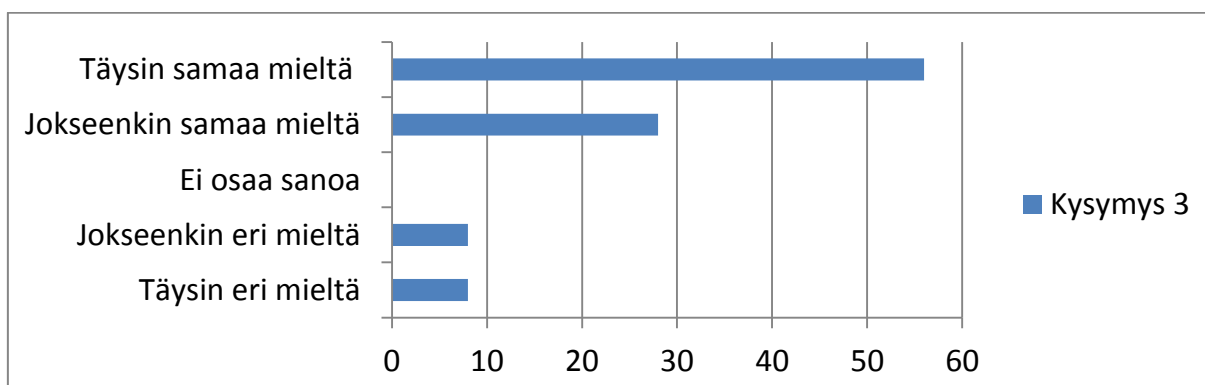
Väitteeseen, jonka mukaan Suomessa olisi tarvetta porttikieltojärjestelmälle, jonka perusteella henkilö voitaisiin estää tulemasta otteluun, vastaajista 60 prosenttia oli täysin samaa mieltä ja 12 prosenttia jokseenkin samaa mieltä, 28 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



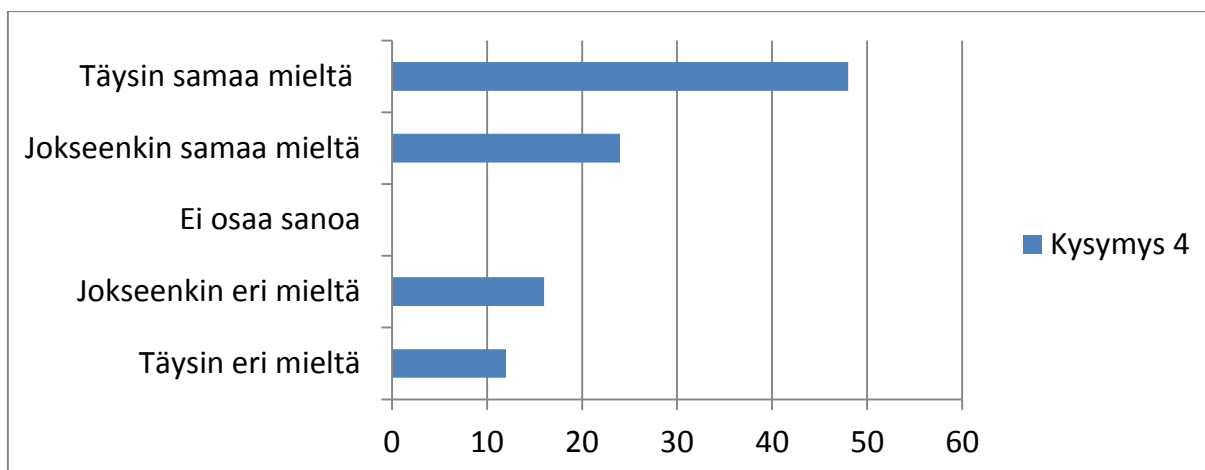
Väitteeseen, jonka mukaan porttikielto tulisi voida asettaa sekä koti- että vierasotteluihin, 80 prosenttia vastaajista oli joko täysin ja jokseenkin samaa mieltä. 20 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



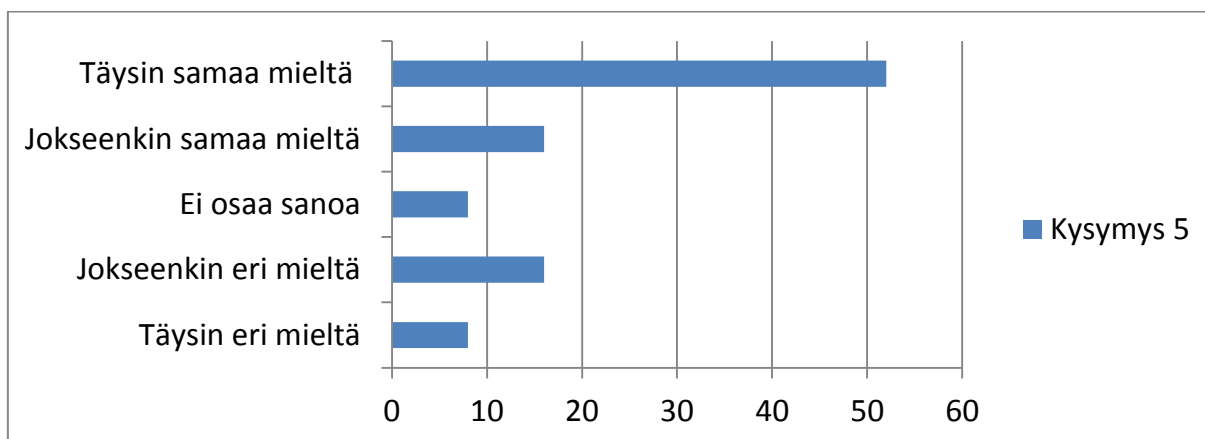
Väitteeseen, jonka mukaan porttikielto tulisi tarvittaessa voida asettaa koko kauden ajaksi, 84 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 16 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



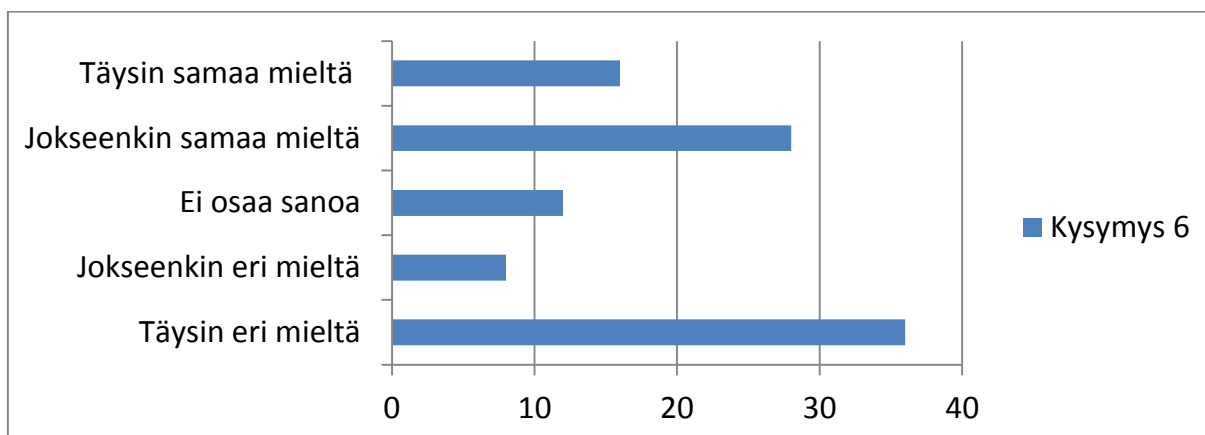
Väitteeseen, jonka mukaan porttikieltojärjestelmää varten tulisi rakentaa rekisteri, johon seuralla olisi käyttöoikeus, 71 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 28 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



Väitteeseen, jonka mukaan porttikiellon rikkominen tulisi olla rangaistavaa, 68 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 24 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. Kahdeksan prosenttia vastaajista ei osannut sanoa mielipidettä tästä väitteestä.



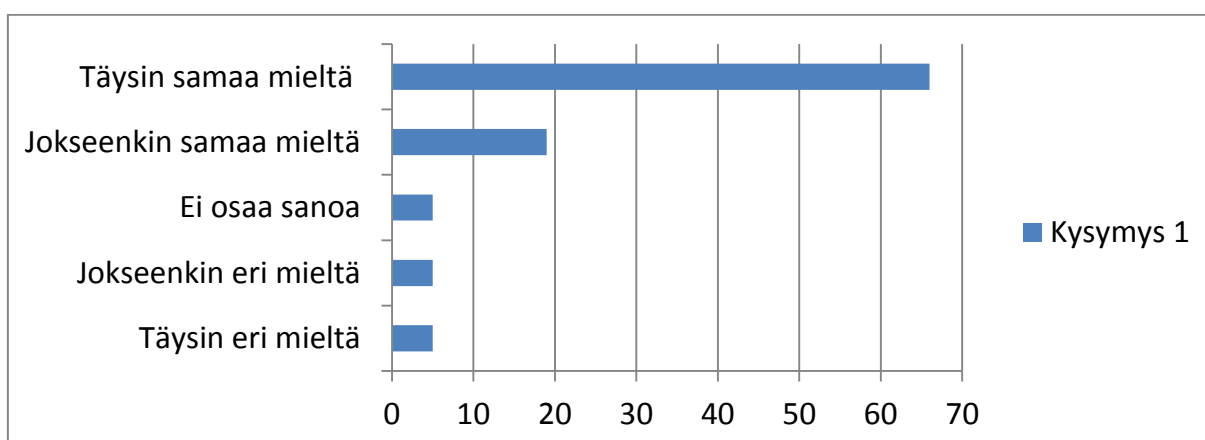
Väitteeseen, jonka mukaan seuralla olisi ollut tarvetta asettaa henkilöitä porttikieltoon kauden 2012 aikana, 44 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 44 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. 12 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa mielipidettä tästä väitteestä.



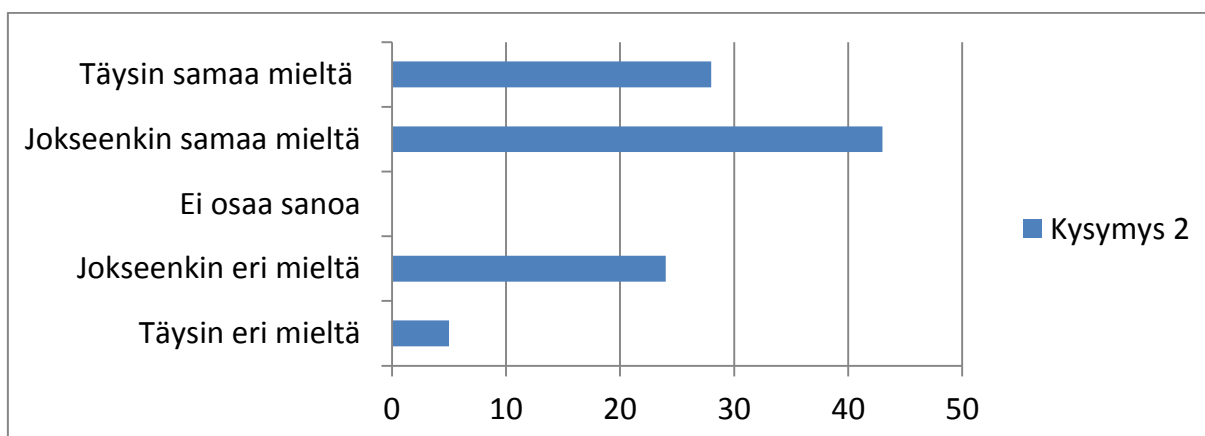
7.3 SM-liigan turvallisuuskysely

Jääkiekon SM-liiga teetti turvallisuuskyselyn SM-liigan ja Mestiksen toimitusjohtajille ja turvallisuuspäälliköille. Kyselyyn osallistui kaikkiaan 29 vastaajaa.

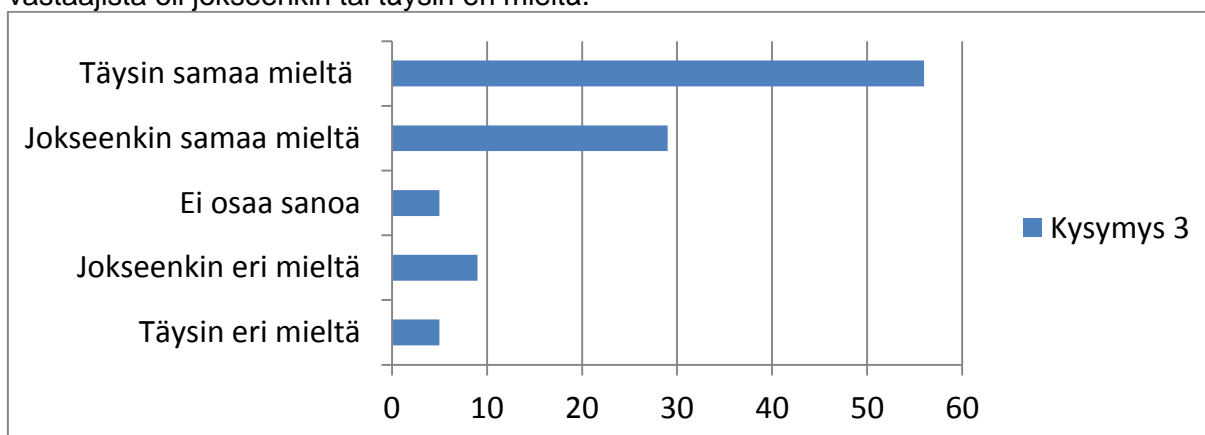
Väitteeseen, jonka mukaan Suomessa olisi tarvetta porttikieltojärjestelmälle, jonka perusteella henkilö voitaisiin estää tulemasta otteluun, 85 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä ja 10 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. Viisi prosenttia vastaajista ei osannut sanoa mielipidettä tähän väittämään.



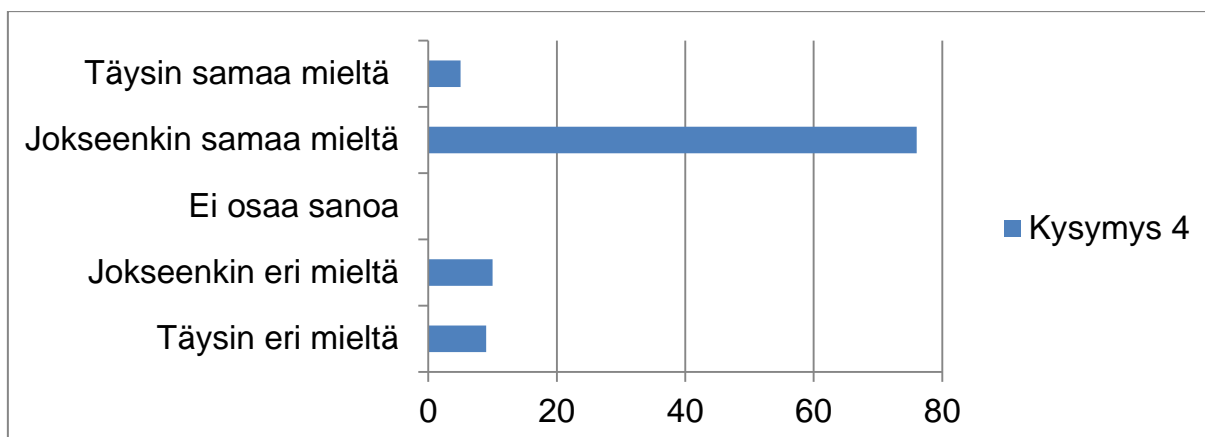
Väitteeseen, jonka mukaan porttikielto tulisi voida asettaa sekä koti- että vierasotteluihin 71 prosenttia vastaajista oli joko täysin ja jokseenkin samaa mieltä. 29 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



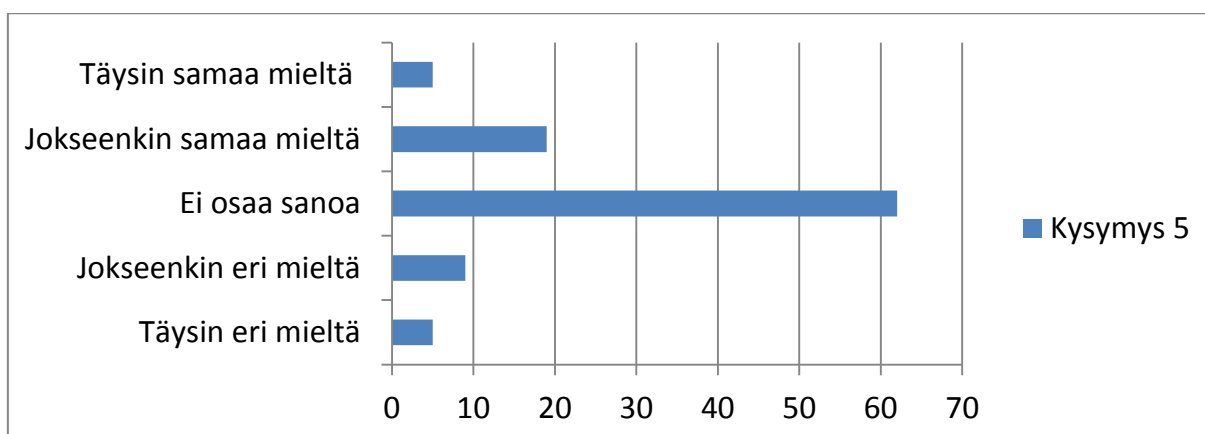
Väitteeseen, jonka mukaan porttikielto tulisi tarvittaessa voida asettaa koko kauden ajaksi, 81 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 14 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



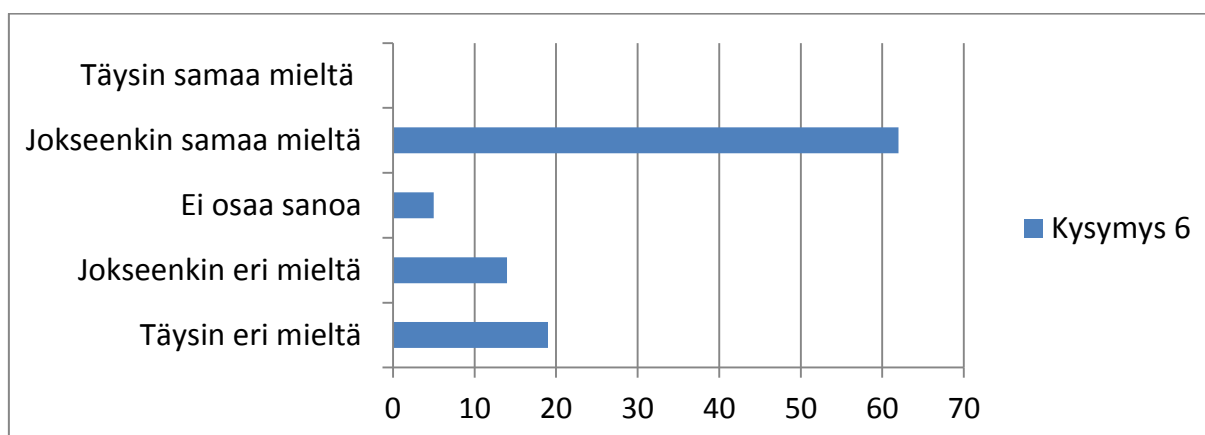
Väitteeseen, jonka mukaan porttikieltojärjestelmää varten tulisi rakentaa rekisteri, johon seuralla olisi käyttöoikeus, 81 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 19 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä.



Väitteeseen, jonka mukaan porttikiellon rikkominen tulisi olla rangaistavaa, 24 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä. 24 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. 62 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa mielipidettä tästä väitteestä.



Väitteeseen, jonka mukaan seuralla olisi ollut tarvetta asettaa henkilöitä porttikieltoon kauden 2012 aikana, 62 prosenttia vastaajista oli jokseenkin samaa mieltä. 33 prosenttia vastaajista oli jokseenkin tai täysin eri mieltä. Viisi prosenttia vastaajista ei osannut sanoa mielipidettä tästä väitteestä.



7.4 Asiantuntijoiden kuulemiset

7.4.1 Helsingin poliisilaitos

Helsingin poliisilaitoksen asiantuntija esitti näkemyksensä, että kaikki seurat eivät välttämättä ole perillä nykyisistä järjestyksenvalvojan lakiin perustuvista mahdollisuuksista estää henkilön pääsy esimerkiksi otteluun tämän aiemman häiriökäyttäytymisen perusteella.

Poliisilaitoksen asiantuntija suhtautui lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että porttikieltojärjestelmästä säädettäisiin lailla. Tätä puoltaisivat sekä yleis- että erityisestävät syyt. Nykyiseen tapauskohtaiseen harkintaan perustuvaan järjestelmään verrattuna porttikieltojärjestelmä toisi turvallisuuden hallintaan järjestelmällisyyttä. Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijan mukaan kaikki mahdollinen olisi tehtävä sen eteen, että voitaisiin välttää tilanne, jossa esimerkiksi poliisi joutuu toimimaan urheilutilaisuudessa jo olevan joukon keskellä. Porttikieltojärjestelmä tukisi tätä tavoitetta. Myös yleisön turvallisuuteen liittyvät perusoikeudet puoltaisivat järjestelmän luomista.

7.4.2 Suomen Jääkiekkoliitto

Suomen Jääkiekkoliiton asiantuntija kannatti porttikieltojärjestelmän luomista lainsäädäntöteitse. Pienissäkin tapahtumissa on turvallisuusriskejä, joita porttikieltojärjestelmällä voitaisiin vähentää. Jääkiekkoliiton asiantuntija muistutti myös, että järjestelmä edellyttäisi rekisteriä, johon porttikiellon kanssa tekemissä olevilla henkilöillä olisi oltava pääsy.

Jääkiekkoliiton asiantuntijan mukaan järjestyshäiriöitä ja turvallisuuteen liittyviä haasteita esiintyy myös alemman tason ottelutapahtumissa. Lisäksi on huomioitava se, että alemman sarjatason tapahtumista vastaavilla seuroilla on yleensä myös heikommat mahdollisuudet huolehtia ottelutapahtumien turvallisuusasioista ammattimaisesti.

7.4.3 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntija kertoi porttikieltotyöryhmälle omia näkemyksiään niistä reunaehdoista, joilla mahdollista porttikieltojärjestelmä voitaisiin lähteä rakentamaan ja toteuttamaan. Edustajan mukaan tärkeää olisi etukäteen määrittellä riittävän pitävät perusteet järjestelmälle. Järjestelmän tulisi täyttää henkilötietolaissa säädetyt vaatimukset ja sitä olisikin arvioitava nimenomaan henkilötietolaissa asetettujen edellytysten näkökulmasta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntija katsoi, että niin sanotulle porttikieltorekisterille voisi mahdollisesti olla sellaisia perusteita, ettei rekisteri välttämättä edellyttäisi edes tietosuojalautakunnan poikkeuslupaa. Kuitenkin poikkeusluvan hakeminen voisi olla aiheellista, joko sen varmistamiseksi, ettei poikkeuslupaa tarvita tai vaihtoehtoisesti niin sanotun monitoimijakonseptin mahdollistamiseksi. Mahdollinen porttikielto- tai häirikkörekisteri olisi rakennettava kiinteäksi osaksi tilaisuuden tai tapahtuman kokonaisturvallisuuden hallintaa.

Asiantuntijan näkemyksen mukaan porttikieltojärjestelmän luomiseen ei tarvittaisi välttämättä edes erillistä lakia, vaan järjestelmän perusteet voitaisiin luoda sopimusvapauden puitteissa siten, että tilaisuuden osallistujalle tehtäisiin järjestäjän toimesta etukäteen selväksi tilaisuudessa noudatettavat käyttäytymissäännöt.

Osana hanketta olisi selvitettävä muun muassa sitä, miten ihmisten yhdenvertainen kohtelu saadaan varmistettua ja miten järjestelmä voidaan rakentaa samalla kokoontumis- ja sananvapaus turvaten. Keskeisenä kysymyksenä on myös sen selvittäminen, saadaanko järjestelmä riittävän toimivaksi siten, että sen avulla todella pystytään vaikuttamaan häiriökäyttäytymiseen. Mittavat investoinnit ovat turhia, ellei niillä ole haluttua vaikutusta.

7.4.4 Oikeusministeriö

Oikeusministeriön asiantuntija oli kutsuttu työryhmän kuultavaksi selventämään, millaisia lainsäädännöllisiä haasteita ja ongelmia mahdolliseen porttikieltojärjestelmään liittyisi. Asiantuntija pohjusti esityksensä kertaamalla kokoontumislain säätämiseen liittyvää taustaa. Nykyisen kokoontumislain valmistelun yhteydessä päätettiin, ettei aiemmin voimassa ollut huvilain mukaista porttikieltomahdollisuutta enää kokoontumislainsäädännössä esitetä. Kieltoa pidettiin tarpeettomana, koska sitä oli käytetty erittäin harvoin. Porttikieltosäädännön mukaan ottamiselle kokoontumislakiin ei siis enää ollut relevantteja perusteita.

Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan porttikieltoon liittyisi useita vaikeita oikeudellisia kysymyksiä ja ylipäänsä asiassa liikutaan erittäin perusoikeusherkällä

alueella. Peruskysymyksiä olisi, mihin järjestelmää tarvittaisiin ja mitä sellaisia ongelmia järjestelmällä voitaisiin ratkaista, joihin esimerkiksi nykyiset järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Edelleen olisi arvioitava, millä perusteilla porttikielto voitaisiin antaa, kuka tekisi päätöksen porttikiellosta ja miten kieltoa valvottaisiin käytännössä.

Pelkkään itsesääteilyyn perustuva porttikieltojärjestelmä olisi asiantuntijan mielestä ongelmallinen ja asiasta olisikin säädettävä lailla. Asiantuntijan käsityksen mukaan porttikiellon perustaminen järjestyksenvalvojista annetun lain (JVL) 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin tilaisuuden järjestäjän asettamiin ehtoihin olisi myös ongelmallista.

Mikäli porttikieltojärjestelmää koskevaa lakia päätettäisiin ryhtyä valmistelemaan, se kuuluisi oikeusministeriön asiantuntijan mukaan sisäasiainministeriön toimialaan, koska kokoontumislain valmistelu kuuluu sisäasiainministeriön vastuulle siltä osin kuin kyse on yleisötilaisuuksista. Sääteilylle pitäisi edustajan mukaan kuitenkin olla erittäin vahvoja perusteita.

Oikeusministeriön asiantuntija ei pitänyt todennäköisenä, että lakiin perustuvallakaan porttikieltojärjestelmällä pystyttäisiin torjumaan aukottomasti urheilutilaisuuksien häiriökäyttäytymistä.

7.4.5 Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry (VALO)

Valon asiantuntijan kuuleminen liittyi Valo ry:n mahdollisuuksiin toimia mahdollisena valtakunnallisena porttikieltojärjestelmän rekisterinpitäjänä, mikäli porttikieltojärjestelmää ryhdyttäisiin luomaan. Asiantuntijan mukaan Valo voisi mahdollisesti toimia rekisterin omistajana ja Valo on kiinnostunut olemaan jatkokeskustelussa mukana.

7.4.6 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto vastasi porttikieltotyöryhmän kysymyksiin kirjallisesti. Virasto lähestyi porttikieltokysymystä neljästä näkökulmasta: mihin kielto annetaan ja tuleeko siitä säätää lailla, milloin kielto annetaan sekä eri osapuolten informointi ja menettelytavat.

Viraston mukaan selvitettäviä asioita olisivat muun muassa mihin porttikiellolla pyritään ja ketä sillä pyritään suojaamaan. Lisäksi pitäisi selvittää, onko tarkoituksena huolehtia esimerkiksi tapahtumajärjestäjän omaisuudesta vai onko tarkoituksena pyrkiä huolehtimaan yleisestä turvallisuudesta. Edelleen asian arviointiin vaikuttavat muun muassa, annetaanko porttikielto tiettyyn paikkaan, esimerkiksi tiettyyn jäähalliin tai esimerkiksi tietyn järjestäjän järjestämiin tapahtumiin. Virasto piti ongelmallisempana, jos porttikielto asetettaisiin koskemaan tiettyä paikkaa. Lisäksi erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että sopimusehdot eivät ole kohtuuttomia.

Viraston näkemyksen mukaan porttikieltoasiaa voitaisiin lähestyä sopimuksen purun kautta, mikäli tietty elinkeinonharjoittaja antaisi porttikiellon omiin tapahtumiinsa. Tällöin

elinkeinonharjoittaja voisi purkaa esimerkiksi kausikorttia koskevan sopimuksen asiakkaan tekemän sopimusrikkomuksen perusteella. Sopimusvapauden perusteella elinkeinonharjoittaja voisi kieltäytyä tekemästä häiriökäytökseen syyllistyneen asiakkaan kanssa uutta sopimusta, eli kieltäytyä myymästä hänelle uusia lippuja jatkossa. Tärkeää olisi kuitenkin huolehtia siitä, että sopimuksen purku ja kieltäytyminen myymästä uutta lippua ei saa olla toimenpiteenä syrjivä.

Pohdittaessa milloin porttikielto voitaisiin antaa, lähtökohtana voitaisiin pitää sitä, että ne teot, jotka voisivat johtaa porttikieltoon, olisivat riittävän tarkasti yksilöity. Toisaalta tulisi kuitenkin miettiä, tulisiko tilaisuuden järjestäjälle jättää harkintavaltaa päätöksenteon suhteen. Edelleen merkityksellisiä asioita päätöksen pohjana voisivat olla tilaisuuden luonne ja sijainti sekä arviointi voiko porttikiellon antaa muunlaisesta toiminnasta kuin rikoksen tunnusmerkit täyttävästä teosta.

Asiakasta informoitaessa tulee huolehtia missä vaiheessa ja miten hänelle annetaan tieto siitä, että hänen tietty toimintansa voi johtaa porttikieltoon. Tällöin on keskeistä, että toimintatavat ovat selviä niin työntekijöille kuin asiakkaalle ja tästä on tarvittaessa huolehdittava esimerkiksi koulutuksen kautta. Haasteena on erottaa tilaisuudesta poistaminen ja porttikieltoon johtavat tilanteet toisistaan.

Asiakasta on informoitava siitä, millainen toiminta on kiellettyä ja mitä sääntöjen rikkomisesta voi seurata. Informaatio tulisi antaa selvästi ja samanaikaisesti sopimuksen teon yhteydessä. Tärkeää olisi tuoda erityisesti esille se, mistä toiminnasta ja kuinka nopeasti porttikiellon voi saada. Siksi tieto tapahtuman säännöistä olisi annettava kaikkia lipunmyyntikanavia pitkin. Viraston näkemyksen mukaan ei ole riittävää, että asiasta kerrotaan vain esimerkiksi tapahtuman järjestäjän kotisivuilla, vaan porttikieltoinformaatiota tulisi antaa myös sisääntulon yhteydessä.

Porttikiellon antamiseen liittyvissä menettelytavoissa tulisi huomiota kiinnittää siihen, millaisia lievempiä keinoja työntekijöiden tulisi ensisijaisesti käyttää ennen varsinaiseen porttikieltoon määräämistä. Säännöksiä tulisi olla myös selvät sen suhteen, kuka porttikiellon voi antaa ja kuinka pitkäksi aikaa porttikielto voidaan antaa ja kuka päättää sen kestosta.

Viraston mukaan tärkeitä olisi myös pohtia, mitkä ovat asiakkaan oikeudet, jos porttikielto on annettu tarpeettomasti ja seuraako tästä kiellon antajalle jotain seuraamuksia. Lisäksi tulee huomioida, kenelle porttikiellosta voi valittaa ja miten asiakasta informoidaan tästä mahdollisuudesta. Porttikieltoon liittyviä muita keskeisiä asioita voivat olla tilanteet, kun asiakas kiellosta huolimatta pyrkii ja/tai pääsee tapahtumaan uudestaan.

Asiaan liittyvinä erityiskysymyksinä viraston mukaan tulisi pohtia myös seuraavia kysymyksiä:

Mikä merkitys asiakkaan omalla toiminnalla on arvioitaessa sitä, voiko rahojen menetys olla kohtuullista? Jos porttikieltoasiassa päädytään ratkaisuun, jossa rahat voi tietyissä tilanteissa menettää, ajaututaan aika vaikeisiin tulkintakysymyksiin. Jos puolestaan päädytään siihen, että rahat menetetään aina, voi ehto olla kohtuuton. Myyjän ja

asiakkaan välinen sopimusoikeudellinen suhde voisi määräytyä samoin kuin kuluttajan-suojaoikeudessa muutoinkin. Porttikieltotapauksessa kyseeseen voisi tulla kaupanpurku, jossa myyjä haluaa purkaa sopimuksen asiakkaan ohjeiden vastaisen käytöksen perusteella. Miten rahasuoritukset palautetaan ja kuinka mahdolliset vahingonkorvaukset arvioidaan? Yleisesti ottaen kuluttajasuojalain 5 ja 8 luvun mukaan vain ostajan olennainen sopimusrikkomus oikeuttaa myyjän purkamaan kaupan ja vahingonkorvauksista säädetään erikseen, eikä viraston mukaan tätä lähestymistapaa ole syytä muuttaa. Myyjä olisi tällöin oikeutettu saamaan korvausta vain todellisista vahingoista.

7.4.7 Katsomoturvallisuuden asiantuntija

Lautakunta kuuli myös katsomoturvallisuuden asiantuntijana aikaisemmin toiminutta henkilöä.

Asiantuntija kertoi vuonna 2009 Euroopan Neuvoston jäsenmaille tehdystä porttikieltojärjestelmiä koskevasta selvityksestä. Selvitys on jo aiemmin ollut työryhmän käytössä taustamateriaalina. Merkittävässä osassa selvitykseen osallistuneista maista, oli porttikieltojärjestelmä jossain muodossa käytössä. Porttikiellot olivat joko 1) rikosperusteisia, jolloin ne perustuivat lakiin, 2) siviiliperusteisia, jolloin ne perustuivat sopimukseen tai 3) hallintoperusteisia, jolloin mukana oli jokin kattojärjestö.

Asiantuntija totesi suhtautuvansa porttikieltojärjestelmään sinänsä myönteisesti, mutta muistutti eräiden seikkojen huomioimisesta. Tärkeintä on varmistaa, että järjestelmästä on todella hyötyä. Liian raskasta järjestelmää ei ole syytä ottaa käyttöön. Muiden maiden hyviin käytäntöihin olisi syytä perehtyä ja mahdollisten yhteisesti sovittujen sääntöjen noudattamiseen olisi saatava myös urheilun kattojärjestöjen sekä seurojen ylin johto mukaan.

Asiantuntijan mukaan porttikieltojärjestelmän ohella olisi kiinnitettävä huomiota myös järjestyksenvalvojen toimintatapoihin. Puuttumiskynnyksen alentamisella ja yhteisistä pelisäännöistä sopimalla saavutettaisiin varmasti myös sellaisia hyötyjä, jotka olisivat osin saavutettavissa porttikieltojärjestelmänkin avulla.

7.4.8 Vierailu raha-automaattiyhdistyksen kasinolla

Työryhmän edustaja kävi tutustumassa Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) kasinon porttikieltojärjestelmään.

RAY:n porttikieltojärjestelmä perustuu arpajaislain 15 §:ään. Säännöksen mukaan kasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus tietyin edellytyksin kieltää henkilön pääsy pelikasinon tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Yhtenä vaihtoehtoisena edellytyksenä on se, että henkilön käyttäytyminen aiheuttaa tai sen voidaan todennäköisin syin epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon järjestykselle. Pääsy voidaan kieltää tai pelaamista rajoittaa myös mm. henkilön omasta pyynnöstä. Tällaiset tapaukset, joissa henkilö on tunnistanut oman peliongelmansa ja haluaa itse toimia ongelman vähentämiseksi, ovatkin käytännössä tavallisia porttikiellon perusteita.

Edellä mainittu kielto tai rajoitus voi olla voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden. Käytännössä RAY saattaa kieltää henkilön pääsyn kasinolle jopa useiden vuosien ajaksi siten, että vuoden voimassa ollutta porttikieltoa jatketaan uudella vuoden porttikiellolla. Henkilö ei vapaudu porttikiellosta automaattisesti, vaan päätymässä olevat porttikiellot tulevat aina erikseen RAY:n tarkasteltaviksi.

RAY ylläpitää kasinon asiakas- ja valvontarekisteriä, joka perustuu arpajaislain 50 §:ään. Lain mukaan rekisteriin voidaan eräiden muiden tietojen ohella merkitä henkilön mahdollinen sisäänpääsy- tai pelikielto.

Käytännössä järjestelmä toimii siten, että jokainen kasinoon saapuva on velvollinen esittämään joko asiakaskortin tai kuvallisen henkilötodistuksen. Viimeksi mainitun esittänyt uusi asiakas kuvataan henkilötodistuksen esittämisen yhteydessä ja hän saa asiakaskortin. Porttikiellon saaneen henkilön rekisteritietoihin merkitään porttikielto, joten kaikki porttikiellon saaneet paljastuvat esittäessään asiakaspalvelupisteessä henkilötodistuksensa tai asiakaskorttinsa. Järjestelmä on siten lähtökohtaisesti aukoton eikä perustu esimerkiksi pistokokeenomaisiin tarkastuksiin.

Koko rekisteröitymis- ja kuvausprosessi on erittäin nopea. Asiakastietojen kirjaaminen, kuvaaminen ja asiakaskortin valmistaminen kestävät muutamia kymmeniä sekunteja.

RAY antaa vuosittain muutamia satoja porttikieltoja. Kokonaismääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että osa porttikiellon saaneista on vuosittain samoja henkilöitä ja että osa on itse pyytänyt porttikieltoa.

RAY on laatinut sisäiset ohjeet siitä, minkä pituiseen porttikieltoon erilainen laissa tarkoitettu häiriökäyttäytyminen missäkin tapauksessa johtaa. Useimmissa epäselvissä tapauksissa porttikieltoon johtava käyttäytyminen kyetään kasinolla selvittämään kattavan kameravalvonnan avulla. Käytännössä porttikieltoon voivat johtaa esimerkiksi väkivaltainen käyttäytyminen toista asiakasta (esim. riita peliautomaatin käyttövuorosta) tai järjestyksenvalvojaa kohtaan, pelivilppi, häiriköinti humalassa jne.

RAY:n kasinolla on noin 100 000 rekisteröitynyttä asiakasta. Asiakaskäyntejä tehdään vuosittain noin 35 000. Kun kasino on kaikkina päivinä pääsiäispäivää lukuun ottamatta auki, päivittäinen keskimääräinen käyntimäärä on noin 100.

RAY:n kokemukset järjestelmästä ovat hyviä ja RAY pohtiikin sitä, voitaisiinko järjestelmää lainsäädäntöteitse laajentaa. Rahapelialalla on EU-tasoisesti käyty vuosikautia keskustelua yhteisen, internetpohjaisen asiakasrekisterin perustamisen mahdollisuuksista ja ulottuvuuksista. Tällaisen rekisterin perustaminen on kuitenkin vasta keskusteluasteella ja toteutuessaankin sellaisen perustaminen veisi useita vuosia.

7.4.9 Vierailu jalkapallon veikkausliigan ottelussa

Työryhmä kävi 22.10.2012 tutustumassa Turussa pelatun Veikkausliigan ottelun FC Inter – TPS turvajärjestelyihin.

Ennen ottelutapahtumaa työryhmä vieraili Turun pääpoliisiasemalla, jossa työryhmälle esiteltiin, millaisia toimenpiteitä niin sanotun korkean riskin jalkapallo-ottelu aiheuttaa poliisille. Työryhmälle selvitettiin muun muassa, mitä asioista poliisi joutuu ottamaan huomioon poliisitoiminnassa ennen ottelutapahtumaa, sen aikana sekä ottelun jälkeen ja kuinka paljon henkilöstöä joudutaan varaamaan yksittäistä korkean riskin ottelutapahtumaa varten.

Poliisilla on niin sanotun korkean riskin otteluissa virkapartioiden lisäksi NFIP:n (National Football Information Point eli poliisin kansallinen jalkapallon tietopiste) määräysten mukaisesti siviiliasuisia poliisitarkkailijoita, jotka seuraavat tiiviisti turvajärjestelyitä, kannattajien käytös, välittävät havainnoistaan tietoa poliisin kenttäjohtolle ja laativat ottelutapahtumasta tarkan raportin NFIP omaan raportointijärjestelmään. NFIP:n tarkkailijoiden lisäksi korkean riskin otteluissa on normaalisti paikalla myös pelastusviranomaisia.

Koko ottelutapahtuman turvajohto eli järjestävän seuran turvallisuuspäällikkö sekä poliisi- ja pelastusviranomaisten kenttäjohto sijoittuvat stadionin johtokeskukseen, josta ottelun turvatoimintaa johdetaan keskitetysti.

Itse ottelutapahtuma sujui alkuun hienosti ja turvajärjestelyt näyttivät toimivilta. Ottelun loppupuolella vierasjoukkueen kannattajat räjäyttivät useita savu- ja valopommeja katsomossa, joiden seurauksena koko stadionalue täyttyi savusta. Tilanne näytti ulkopuolisen tarkkailijan silmin vakavalta ottaen huomion, että pommit jäivät palamaan fanikatsomoon. Itse ottelutapahtumaa ei kuitenkaan keskeytetty. Pyrotuotteista aiheutunut savupilvi jäi leijumaan stadionille ja muutamat katsomossa olleet lapsiperheet joutuivat poistumaan stadionilta savun aiheuttamien ärsytysoireiden vuoksi. Asiasta on laadittu poliisille rikosilmoitus.

Ottelutapahtuman jälkeen eri puolille stadionia sijoitetut joukkueiden kannattajaryhmät ohjattiin pois stadionalueelta omia reittejään yhteenottojen välttämiseksi.

Työryhmän havaintojen perusteella turvatarkastusten suorittaminen tehokkaasti on erityisen haastavaa syksyisissä ja kylmissä olosuhteissa. Tarkastukset suoritettiin normaalisti vaatteiden päältä tunnustelemalla mutta paksujen ulkovaatteiden alta on erittäin vaikea löytää turvallisuutta vaarantavia esineitä tai aineita.

8 Pohdintaa asiantuntijoiden kuulemisiin ja porttikieltokyselyihin liittyen

Asiantuntijoiden kuulemisissa esille nousi hyvin erilaisia asioita aina porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta huoliin järjestelmän oikeudellisista vaikutuksista ihmisten perusoikeuksiin.

Yksi keskeinen kysymys pohdittaessa porttikieltojärjestelmän tarpeellisuutta on se, onko kaikki muut keinot käytetty turvallisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen edustajan näkemyksen mukaan kaikki yleisötilaisuuksia järjestävät seurat eivät ole perillä nykyisistä järjestyksenvalvojen lakiin perustuvista mahdollisuuksista estää henkilön pääsy ottelutapahtumaan aikaisemman käyttäytymisen perusteella. Myös katsomoturvallisuuden asiantuntija korosti, että huomiota tulisi kiinnittää järjestyksenvalvojen toimintatapoihin ja yhteisten pelisääntöjen sopimiseen siitä, että puuttumiskynnystä häiritsevään käyttäytymiseen madalletaan.

On totta, että kaikki yleisötilaisuuksien järjestäjät eivät tunne riittävän hyvin voimassa olevan lainsäädännön suomia mahdollisuuksia, eikä kaikkialla Suomessa viranomaiset pysty välttämättä tukemaan ja opastamaan tilaisuuksien järjestäjiä tasapuolisesti. Turvallisuusasioihin perehtyminen onkin merkittävästi riippunut joko tilaisuuden järjestäjän tai tilaisuuden turvallisuudesta vastaavan omasta motivaatiosta selvittää asioita. Edelleen se tosiasia, että alemman tason sarjapeleissä turvajärjestelyt ovat luokkaa tai kahta heikommat kuin pääsarjatasolla, on huolestuttavaa, sillä ongelmat näissä peleissä voivat kuitenkin olla samanlaisia kuin pääsarjatasolla.

Haasteellisin kysymys liittyy kuitenkin oikeusministeriön asiantuntijan huolenaiheeseen siitä, mihin porttikieltojärjestelmää tarvittaisiin ja mitä sellaisia ongelmia järjestelmällä voitaisiin ratkaista, joiden suhteen nykyiset järjestyksenvalvojen toimivaltuudet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Kysymys on hyvä ja perusteltu, eikä siihen voida vastata täydellisesti, koska ensinnäkin huvilain aikaista porttikieltojärjestelmää käytettiin vain harvakseltaan ja arvomaailma tuohon aikaan oli täysin erilainen. Toiseksi voidaan vain arvailla, millainen todellinen vaikutus porttikieltojärjestelmällä olisi Suomessa, jos seuraamme muiden eurooppalaisten valtioiden kokemuksia omista porttikieltojärjestelmistä. Kolmanneksi voidaan pohtia sen seikan merkitystä, että porttikieltojärjestelmän pelkästä olemassaolosta koetaan olevan apua niin tilaisuuksien järjestäjän kuin myös viranomaisten taholta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemys porttikieltojärjestelmän luomisesta henkilötietolaissa asetettujen edellytysten näkökulmasta oli mielenkiintoinen. Edustajan näkemyksen mukaan porttikieltojärjestelmän luomiseen ei tarvittaisi välttämättä erillistä lakia, vaan järjestelmän perusteet voitaisiin luoda sopimusvapauden puitteissa. Keskeistä olisi tällöin, että tilaisuuteen osallistujille tehtäisiin selväksi etäkäte

tilaisuudessa noudatettavat pelisäännöt. Tärkeää olisi selvittää se, miten huolehditaan ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta ja miten turvataan kokoontumis- ja sananvapaus.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto piti keskeisinä asioina porttikieltojärjestelmää pohdittaessa muun muassa sitä, mihin porttikieltojärjestelmällä pyritään ja ketä sillä pyritään suojaamaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan asiaa voitaisiin lähestyä sopimuksen purun kautta, mikäli tietty elinkeinonharjoittaja antaisi porttikiellon omiin tapahtumiinsa. Sopimusvapauden perusteella elinkeinonharjoittaja voisi kieltäytyä tekemästä uutta sopimusta häiriköivän asiakkaan kanssa.

Erityisen merkityksellistä kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen mukaan olisi asiakkaan informointi, jolloin asiakas tietäisi milloin porttikielto voitaisiin antaa ja mitkä teot voisivat johtaa porttikieltoon.

Merkillepantavaa edellä mainittujen asiantuntijoiden haastatteluissa oli se, ettei yksikään asiantuntijoista maininnut, että porttikieltojärjestelmää ei voitaisi toteuttaa Suomessa. Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan porttikieltojärjestelmästä tulisi säätää lailla. Muut toimijat joko eivät ottaneet kantaan tähän kysymykseen tai ilmaisivat kantanaan, että järjestelmä olisi mahdollista rakentaa sopimusvapauden pohjalta.

Suomessa on perinteisesti pidetty hyvin huolta perusoikeuksien loukkaamattomuudesta. Porttikieltojärjestelmää harkittaessa keskeiseksi kysymykseksi nousee porttikiellon kohteeksi joutuvan henkilön oikeusturva. On selvää, että järjestelmän tulisi olla sellainen, että sen kohteeksi joutunut voi saattaa asiansa ulkopuolisen tahon käsiteltäväksi.

On kuitenkin hyvä muistaa, että niillä katsojilla, jotka käyttäytyvät normien mukaisesti eivätkä aiheuta järjestyshäiriötä, on myös oikeus nauttia tilaisuudesta ja turvallisuudentunteesta. Usein keskustelu onkin kääntynyt siihen, että pyritään pitämään huolta vain häiriköivän henkilön oikeusturva- ja perusoikeuskysymyksistä, mutta suuren yleisön oikeudet nauttia häiriöttömästä tilaisuudesta sivuutetaan. Tämän vuoksi voidaan perustellusti kysyä, täytyykö yksilön oikeuksien väistyä suuremman yleisömassan oikeuksien edestä. Onko niin, että yksilö voi esimerkiksi soihdun sytyttämällä saattaa suuren joukon ihmisiä vaaraan ilman, että hänellä on pelkoa joutua vastuuseen teoistaan tai jopa porttikieltoon? Lisäksi on hyvä muistaa, että kaikki se aika, mikä joudutaan käyttämään samojen henkilöiden häiriökäyttäytymiseen akuuteissa tilanteissa, on pois tapahtuman muusta turvallisuusjohtamisesta.

Tällä hetkellä arpajaislaki mahdollistaa henkilön asettamisen porttikieltoon. Syinä voivat olla pelivilppi, pelaaminen aiheuttaa henkilölle taloudellisia tai terveydellistä haittaa tai henkilö aiheuttaa tai voidaan todennäköisin syin aiheuttavan häiriötä pelikasinolle. Porttikiellosta päättää kasino.

Verrattaessa häiriökäyttäytymistä pelikasinolla tai yleisötapahtumassa, on kyseenalaista, voidaanko samankaltaista häiriökäyttäytymistä pitää moitittavampana, jos tapahtuu yleisötapahtuman sijaan pelikasinolla. Yleisötapahtumassa häiriökäyttäytymisellä aiheutetaan suuremmalla todennäköisyydellä isompi väkijoukko mahdolliseen vaaraan kuin kasinolla. Häiriökäyttäytyminen saattaa aiheuttaa

yleisötapahuman järjestäjälle merkittävää toiminnallista haittaa, taloudellista menetyksiä sekä imagovahinkoja.

Sopimusvapauteen perustuva järjestelmä voisi olla hyvä ratkaisu kokeilla Suomessa porttikieltojärjestelmää yleisötapahumissa. Järjestelmä saataisiin käyttöön nopeammin kuin lainsäädäntöön perustuva järjestelmä. Järjestelmälle on olemassa ainakin tiedostettu tarve ja jos järjestelmän olemassa ololla saavutetaan jo järjestelmälle asetettuja tavoitteita, niin järjestelmä on ainakin kokeilemisen arvoisen. Keskeistä on huolehtia siitä, että asiakas tietää millaisista teoista hän saattaa itsensä vaaraan joutua porttikieltoon. Asiakkaalla tulisi myös olla mahdollisuus saattaa asiansa ulkopuolisen tahon käsiteltäväksi. Järjestelmän piiriin tulisi olla mahdollisuus liittyä kaikilla urheilutapahtumia järjestävillä lajiliitoilla ja seuroilla.

Yksi varteenotettava vaihtoehto olisi tietosuojavaltuutetun toimiston esittämä malli, missä järjestelmän perusteet voitaisiin luoda sopimusvapauden puitteissa siten, että tilaisuuden osallistujalle tehtäisiin järjestäjän toimesta etukäteen selväksi tilaisuudessa noudatettavat käyttäytymissäännöt.

Sopimusvapauteen perustavan mallin etuna olisi se, että järjestelmä, mikäli sille todetaan olevan käyttöä, voitaisiin ottaa käyttöön nopeallakin aikataululla. Järjestelmä vaatisi järjestöjen oman panostuksen järjestelmän rakentamiseksi ja kustannukset tulisivat katetuksi järjestelmään osallistuvien eikä veronmaksajien toimesta. Tarvittaessa sopimusvapauteen perustuvalla järjestelmälle voisi hakea tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaisesti tietosuojalautakunnan kannanoton mahdollisesti perustettavasta rekisteristä ja sen käyttötarkoituksesta.

Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan rekisteri tulisi rakentaa lainsäädännön pohjalle, mikäli porttikieltojärjestelmälle olisi tarvetta. Näin voitaisiin varmistaa paremmin perus- ja oikeusturvakysymykset.

Lainsäädännön pohjalle rakentuvan järjestelmän etuina olisi tarkkarajaisuus eli asiat ja menettelytavat olisi todennäköisesti määritelty tarkemmin. Lainsäädäntöön perustuvan järjestelmän haittapuolena voitaisiin puolestaan pitää sitä, että ensinnäkään ei olisi varmaa, että porttikieltohanketta lähdetäisiin ylipäätään viemään eteenpäin. Toiseksi järjestelmän rakentaminen veisi huomattavasti paljon enemmän aikaa, koska nyt meneillään olevalle hallituskaudelle olisi vaikeuksia saada tämän kaltaisia uusia hankkeita enää käynnistetyksi. Järjestelmä ja sen yhteyteen rakennettava rekisteri tulisi myös veronmaksajien maksettavaksi. Lisäksi olisi tarkkaan pohdittava, kuka hallinnoisi rekisteriä ja miten käyttöyhteydet rakennettaisiin viranomaisten hallinnoimaan rekisteriin ulkopuolisille tahoille.

Sekä sopimus- että lainsäädäntöpohjaisessa järjestelmässä olisi hyviä ja huonoja puolia. Joka tapauksessa niin tilaisuuksien järjestäjät kuin viranomaisetkin kokevat järjestelmälle olevan tarvetta. Mikäli tilaisuuksien järjestäjät katsovat porttikieltojärjestelmälle olevan tarvetta ja olisivat valmiina kokeilemaan sopimus pohjaista porttikieltojärjestelmää, ei asiaa tulisi suoralta kädeltä tyrmätä.

Mikään ei estä myöhemmin käynnistämästä lainsäädäntöpohjaista porttikieltojärjestelmähanketta, mikäli sopimusperustainen hanke ei tuntuisi porttikieltojärjestelmään sopivan. Pohdittaessa vielä asiakkaiden oikeusturvakysymyksiä, olisi vaikea kuvitella, että tilaisuuksien järjestäjät, joiden toiminnan yhtenä tarkoituksena on taloudellisen voiton tekeminen, rikkoisivat asiakkaiden oikeusturvaa ja perusoikeuksia tietoisesti ja tahallisesti ja tällaisella menettelyllä ottaisivat tietoisesti riskin siitä, että asiakkaat ryhtyvät väärin menettelyiden johdosta välttelemään tilaisuuksissa käyntiä.

9 Johtopäätökset

Työryhmän näkemyksen mukaan saatujen selvitysten perusteella voidaan tehdä seuraavanlaisia johtopäätöksiä:

Niin poliisille kuin jalkapallon ja jääkiekon seuratoimijoille tehdyn kattavan kyselyn tulosten perusteella käy selkeästi ilmi, että poliisilaitokset ja jalkapallon sekä jääkiekon huippusarjat näkevät nykyisessä turvallisuustilanteessa selkeän tarpeen porttikieltojärjestelmälle sekä häiriökäyttäytyjien rekisteröimiselle.

Poliisin puolella noin 90 prosenttia vastaajista ja tapahtumajärjestäjien puolella yli 70 prosenttia vastaajista kannatti porttikieltojärjestelmän luomista.

Työryhmän haastattelemat asiantuntijat näkivät porttikieltojärjestelmän mahdollisuutena parantaa yleisötilaisuuksien turvallisuutta. Toimiva järjestelmä nähtiin myös mahdollisena, kunhan sen valmistelutyö tehdään huolellisesti ja järjestelmän tarpeelle on riittävän pitävät perusteet. Totta on, että useat asiantuntijat empivät sitä, onko porttikieltojärjestelmälle Suomessa tarvetta ja miten asiakas huomioidaan ja pidetään tietoisena siitä, milloin ja mistä teoista hän on vaarassa joutua porttikieltoon.

Lähtökohtana olisi, että järjestelmä olisi mahdollisimman helppokäyttöinen ja hyödyllinen sekä kustannustehokas.

Työryhmä suosittelee jatkotyöskentelyn aloittamista porttikieltojärjestelmälle, joka ei perustuisi erilliselle lainsäädännölle vaan järjestelmän perusteet luotaisiin sopimusvapauden puitteissa. Pohjana tässä mallissa olisi tietosuojavaltuutetun toimiston esittämä malli ja linjaukset.

Työryhmä näkee, että ensisijaisesti tällä hetkellä lainsäädännön mahdollistamaa niin sanottua köyhän miehen porttikieltoa ei käytetä siinä laajuudessa kuin mitä sitä olisi mahdollista käyttää. Kuitenkin tosiasia on, että on olemassa yksittäisiä häiriötapauksia, joita nykyisellä voimassa olevalla lainsäädännöllä ei saada hoidettua ja sen johdosta on olemassa tarve järjestelmälle, jossa häiriökäyttäytymiseen tulee voida puuttua paremmin ja pitkäkestoisemmin. Lisäksi porttikieltojärjestelmällä on todettu olevan myös vahva ennalta estävä vaikutus kansainvälisissä tutkimuksissa ja käytännön vaikutus niissä maissa, joissa porttikieltojärjestelmä on jo käytössä.

Työryhmän näkemyksen mukaan perustettava porttikieltojärjestelmä voisi olla perustoimintaperiaatteiltaan samankaltainen kuin antidopingjärjestelmä, jonka säännöstöön ja periaatteisiin mukana olevat lajiliitot sitoutuisivat.

Porttikieltojärjestelmässä mukana olevien lajiliittojen ja niiden jäsenseurojen tilaisuuksiin osallistuvat katsojat sitoutuisivat järjestäjän määrittelemään käyttäytymissäännöstöön sopimus pohjaisella sitoumuksella, joka syntyisi pääsylipun oston yhteydessä. Tällöin tapahtuman järjestäjän velvollisuuksiin tulisi kattava ennakkoinformointi ”käyttäytymissäännöistä”, muun muassa tapahtumamainonnassa, pääsylipussa ja sisäänkäynneillä annettavissa ohjeissa.

Porttikieltojärjestelmä voisi toimia esimerkiksi Valo ry:n koordinoimana ja Valo ry voisi toimia mahdollisena porttikieltorekisterin omistajana.

9.1 Muita keskeisiä johtopäätöksiä

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero otti julkisesti kantaa maaliskuussa 2013 tilaisuuden järjestäjän vastuisiin. Paateron mukaan yleisötilaisuuksien turvallisuudesta vastaa järjestäjä. Paatero korosti antamassaan lehtihaastattelussa, että: "Poliisi voi asettaa tilaisuuksiin ehtoja esimerkiksi järjestysmiesten määristä. Poliisi turvaa sananvapautta, mutta ei poliisin tehtävä ole varmistaa tilaisuuksia pelkästään omin voimin."

Lisäksi kulttuuri- ja urheiluministeri Paavo Arhinmäki patisti mediassa suomalaista urheiluväkeä kitkemään kaiken rasismien liikunnasta ja huippu-urheilusta. Arhinmäen mielestä rasismi on iljettävä ilmiö, jota ei voi suvaita. Arhinmäen mukaan: "Urheilu on parhaita tapoja kotouttaa maahanmuuttajia, eikä kenenkään pitäisi kärsiä taustansa takia".

Helsingin poliisilaitoksen asiantuntijan mukaan urheilutilaisuuksien järjestäjät eivät ole riittävän hyvin perillä nykyisen järjestyksenvalvojalain antamista mahdollisuuksista estää häiriökäyttäytyjän sisäänkäynti tapahtumaan esimerkiksi aikaisemman häiriökäyttäytymisen perusteella.

Järjestäjän asettamat järjestyksenvalvojat voisivat paljon nykykäytäntöä tehokkaammin käyttää järjestyksenvalvojalain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa heille annettua oikeutta estää tunnetun häiriökäyttäytyjän sisäänkäynti aikaisemman häiriökäyttäytymisen perusteella. Säännöksen käyttäminen vaatii aina sisäänkäynnin estävältä järjestyksenvalvojalta tiukkaa tapauskohtaista harkintaa ja sisäänkäynnin estäminen on ajallisesti rajattu vain käsillä olevaan otteluun.

Työryhmän käsityksen mukaan lainsäädäntö ei tällä hetkellä tarjoa riittävästi mahdollisuuksia puuttua tehokkaasti kaikkiin havaittuihin ja esiintyviin ongelmiin yleisötilaisuuksissa. Turvallisuusasioiden parempi huomioiminen ja niihin ennakolta varautuminen edellyttää myös lainsäädännön kehittämistä.

Nykyisestä lainsäädännöstä puuttuu myös rangaistussäännös, jolla voidaan tehokkaasti puuttua esimerkiksi kentälle ryntäämiseen tai muunlaiseen urheilutapahtuman häiritsemiseen. Siten ennalta estävyyden vaikutus on erittäin alhainen rangaistussäännöksen puuttuessa. Kentälle ryntäämiset ovat lukumääräisesti pysyneet viimeiset vuodet noin kymmenen vuosittaisen tapauksen tasolla. Kentälle ryntäämisellä saadaan aikaan aina näkyvyyttä häiriökäyttäytymiselle. Kentälle ryntäämistapaukset ovat vakavia häiriötilanteita ottelutapahtumalle niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

10 Porttikieltotyöryhmän esitys

Porttikieltotyöryhmälle on muodostunut näkemys kerätyn aineiston, tilastoidun häiriökäyttäytymisen ja kuultujen asiantuntijoiden lausuntojen perusteella porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta ja sekä lainsäädännön kehittämisen tarpeista. Työryhmän näkemyksen mukaan Suomessa on tarve ketterälle ja hyvinkin nopealla aikataululla toteutettavalle tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvalla porttikieltojärjestelmälle. Porttikieltotyöryhmä ei esitä tämän vuoksi lainsäädäntöön pohjautuvaa ja viranomaisten omistamaa porttikieltorekisteriin perustuvaa porttikieltojärjestelmää, vaan tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvaa porttikieltojärjestelmää.

Porttikieltotyöryhmän näkemyksen mukaan Suomeen voitaisiin luoda porttikieltojärjestelmä, johon liittyvillä urheilujärjestöillä on yhteisymmärrys yhtenäisistä pelisäännöistä. Järjestelmässä keskeiselle sijalle nousisi asiakkaiden informointi hyvistä käyttäytymissäännöistä ja menettelytavoista turvallisen ottelutapahtuman järjestämiseksi. Asiakkaita tulisi myös selkeästi informoida, että yhteisten pelisääntöjen rikkomisesta voi tietyissä olosuhteissa ja tietyistä teoista seurata jopa porttikieltoa.

Työryhmän näkemyksen mukaan porttikieltojärjestelmä voitaisiin perustaa jonkin urheilun kattojärjestön alaisuuteen. Siihen voisivat liittyä kaikki ne lajijärjestöt, jotka katsovat tarpeelliseksi ottaa järjestelmän käyttöönsä.

Porttikieltotyöryhmä esittää lisäksi, että se ministeriö, jonka vastuulle kyseessä oleva lainsäädäntö kuuluu, käynnistäisi lainsäädäntöhankkeen, jossa tietyt teot urheilutapahtumissa (yleisötilaisuuksissa), säädettäisiin rangaistaviksi.

Ottelutapahtumien järjestäjät ovat kokeneet tiettyjen häiriötekosten aiheuttavan heille isoja ongelmia ja useissa tapauksissa myös sanktioita, mutta itse häiriön aiheuttajille tapahtumasta tai teosta ei ole tullut seuraamuksia. Tällaisia häiriötekona ovat muun muassa kentälle ryntääminen ja esineiden heittäminen esimerkiksi katsomosta pelialueelle.

Mikäli teko ei täyttäisi muualla lainsäädännössä rikoksen tunnusmerkkejä (esimerkiksi vammantuottamista, pahoinpitelyä tai vaaranaiheuttamista), tulisi kyseinen teko urheilutapahtuman yhteydessä työryhmän näkemyksen mukaan säätää rangaistavaksi esimerkiksi kokoontumislaissa.

11 Lausuntoyhteenvedo

11.1 Oikeusministeriö

Antamassaan lausunnossa oikeusministeriön mielestä porttikieltojärjestelmän luominen edellyttää ensinnäkin vahvoja perusteita ja käytännön tarvetta. Oikeusministeriön mielestä työryhmän raporttiluonnoksesta ei selkeästi käy ilmi, että tällaiset edellytykset olisivat nyt käsillä. Oikeusministeriö haluaa lausunnossaan kiinnittää sisäministeriön huomiota nykyisiin järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin, joiden sisältö näyttäisi jääneen hämäräksi urheiluseurojen käytännön toiminnassa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan porttikieltojärjestelmää ei voida luoda kestäväällä tavalla pelkästään urheiluseuran ja tilaisuuden osanottajan välisen sopimuksen (lipun ostaminen?) varaan, vaan se edellyttäisi tuekseen lainsäädäntöä. Kyse on oikeusministeriön mielestä asiasta, joka koskettaa useita perusoikeuksia, muun muassa henkilökohtaista vapautta, liikkumisvapautta ja henkilötietojen suojaamista sekä yhdenvertaisuutta ja kokoontumisvapautta. Tältä osin oikeusministeriö viitata erääseen, po. asiaan rinnastuvaan kysymykseen, johon eduskunnan perustuslakivaliokunta otti kantaa kokoontumislain säätämisen yhteydessä. Valiokunta totesi tuolloin, että järjestyksenvalvojen valtuus tarkastaa tilaisuuden osanottajia ei voi perustua sopimuksenvaraiseen järjestelyyn (esim. tieto tarkastuksesta lipunoston yhteydessä), vaan siitä on välttämättä säädettävä lain tasolla (ks. PeVM 13/1998 vp, s.5/II).

Oikeusministeriö korostaa lausunnossaan, että järjestelmää ei ole perusteltua luoda vain siihen liittyvän mahdollisen ennalta estävän vaikutuksen vuoksi, vaan järjestelmän tulisi toimia myös käytännössä. Lisäksi oikeusministeriön mielestä tässä yhteydessä olisi perusteltua arvioida myös laajan alkoholianniskelun vaikutuksia ja yhteyksiä urheilutilaisuuksissa tapahtuviin järjestyshäiriöihin. Tämä näkökulma ei ole lainkaan esillä työryhmän raporttiluonnoksessa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan raportissa esitetyillä perusteilla ei ole aihetta ehdotetunkaltaisten rangaistussäännösten säätämiseksi kentälle ryntäämisen tai esineiden heittäminen osalta. Oikeusministeriön mukaan rangaistavaksi säätämisen yhtenä edellytyksenä on yleisten kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti se, että kysymyksessä on lähinnä yksityisten henkilöiden perusoikeuksiin palautettavissa olevan oikeushyvä loukkaaminen tai vaarantaminen moitittavalla menettelyllä, eikä käytettävissä ole muuta hyväksyttävää keinoa menettelyn ehkäisemiseen. Tämän ultima ratio –periaatteen ohella rangaistavaksi säätämistä arvioidaan myös muiden kriminalisointiperiaatteiden asettamien edellytysten valossa. Henkilövahinkojen aiheuttaminen sekä hengen ja terveyden vaarantaminen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 21 luvussa, eikä oikeusministeriön mukaan ole havaittavissa syytä siihen, miksi yleiset henkeä ja terveyttä suojaavat rangaistussäännökset eivät olisi tässä yhteydessä riittäviä. Menettelyjä on mahdollista arvioida myös muun muassa järjestyslain säännösten kannalta.

11.2 Opetus- ja kulttuuriministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan raporttiluonnoksessa on kuvattu kattavasti voimassa oleva urheilutilaisuuksia ja mahdollista porttikieltojärjestelmää koskeva kansallinen ja kansainvälinen sääntely sekä käytäntö. Lisäksi työryhmä on kuullut kattavasti eri viranomaisien, urheilujärjestöjen ja muiden toimijoiden edustajia sekä tehnyt tutustumisvierailuja. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että raportissa on selvitetty hyvin asian tausta, merkitys sekä erilaiset ratkaisuvaihtoehdot.

Lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että porttikieltojärjestelmän selvittäminen on ajankohtainen kysymys ja tulevien toimien valmistelussa tulee erityisesti huomioida suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate sekä perusoikeuksien toteutuminen. Ensisijaista on parantaa kannattajien, seurojen ja liittojen välistä vuoropuhelua sekä luottamuksen rakentamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön täysimääräinen käyttö varsinkin järjestyksenvälvojen toimissa tulee olla lähtökohtana jatkotoimenpiteitä harkittaessa. Urheilujärjestöjä ja muita tapahtumajärjestäjiä tulisi tiedottaa entistä tehokkaammin käytettävistä keinoista.

Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan uusien toimenpiteiden valmistelussa tulisi ensisijaisesti selvittää mahdollisuus kehittää lainsäädäntöä siten, että vakava häiriökäyttäytyminen säädettäisiin rangaistavaksi. Rangaistavuudella ja asiakkaiden riittävällä tiedottamisella voitaisiin ennaltaehkäistä vakavaa häiriökäyttäytymistä.

11.3 Poliisihallitus

Poliisihallituksen katsoo lausunnossaan, että ylimpien laillisuusvalvojen näkemyksen mukaan nykyinen järjestyksenvälvoista annettu laki antaa järjestyksenvälvoille oikeudet estää häiriökäyttäytyjän sisäänpääsy ainoastaan yksittäiseen urheilutilaisuuteen. Porttikieltojärjestelmä toisi Poliisihallituksen mukaan yleisötilaisuuksien järjestäjille uuden mahdollisuuden estää häiriöitä urheilutilaisuuksissa. Erityisesti tämä toimisi saman häiriötä aiheuttavan henkilön kohdalla, jolloin henkilölle voitaisiin antaa porttikielto pidemmäksi aikaa. Samalla porttikieltojärjestelmä toimisi myös ennalta estävänä toimenpiteenä estää häiriötä urheilutilaisuuksissa.

Poliisihallituksen katsoo lausunnossaan, että vastuu yleisötilaisuuden turvallisuudesta kuuluu kokoontumislain mukaan yleisötilaisuuden järjestäjälle, joka asettamiensa järjestyksenvälvojen avulla huolehtii järjestyksestä urheilutilaisuuden aikana. Poliisihallitus kannattaa työryhmän suositusta, jossa porttikieltojärjestelmän perusteet luotaisiin lailla sääntelyn sijasta sopimusvapauden puitteissa tapahtuvalla pääsylipun ostamisella.

Poliisihallituksen mielestä pääsylipuissa tai muussa pääsylipun myynnin yhteydessä annettavassa informaatiossa tulisi olla selkeästi määritelty, millainen häiriökäyttäytyminen voi johtaa porttikieltoon ja porttikieltorekisteriin joutumiseen. Porttikieltorekisterin osalta tulee varmistaa, että rekisteri täyttää henkilötietolaissa säädetyt vaatimukset.

Poliisihallitus kannattaa porttikieltotyöryhmän esitystä ja esittää sisäministeriön poliisiosastolle työn jatkamista siten, että Suomeen voitaisiin luoda esitetynlainen porttikieltojärjestelmä. Lisäksi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esineiden heittäly tai ryntääminen urheilukentälle tulisi lainsäädännöllä sanktioida kokoontumislaisissa.

11.4 Helsingin poliisilaitos

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon mukaan Suomi on sitoutunut noudattamaan katsojien väkivaltaa ja epäsovivaa käyttäytymistä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa koskevaa eurooppalaista yleissopimusta. Yleissopimuksen mukaisesti tapahtumissa on huolehdittava siitä, että väkivaltaan tai muihin rikollisiin tekoihin syyllistyneet tunnistetaan ja asetetaan syytteeseen, mikäli se on lain mukaan mahdollista. Tähän perustuen poliisilaitos yhtyy työryhmän esitykseen siitä, että jatkossa tulisi käynnistää lainsäädäntöhanke, jonka yhteydessä tietyt entuudestaan sääntelemättömät teot urheilutapahtumissa säädettäisiin rangaistaviksi.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan henkilölle tulisi voida jatkossa määrätä pääsykielto urheilutapahtumaan, mikäli on olemassa perusteltu riski siitä, että henkilö syyllistyy urheilutapahtuman aikana rikokseen ja kyseinen rikos on omiaan häiritsemään järjestystä tai turvallisuutta tapahtumassa. Mikäli pääsykiellon tarkoitus voidaan saavuttaa vähemmän rajoittavin toimin, pääsykieltoa ei tulisi määrätä. Pääsykielto tulee antaa määräajaksi.

Poliisilaitos katsoo, että porttikieltojärjestelmästä ja sen käytöstä tulisi yleisellä tasolla säätää laki- tai asetustasoisesti. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan varsinainen pääsyn kieltäminen ja siihen liittyvät toimenpiteet voisivat kuitenkin esityksen mukaisesti perustua järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen. Tämä olisi osaltaan omiaan lisäämään kokoontumislaisissa tarkoitettua tapahtuman järjestäjän vastuuta kokonaisturvallisuudesta.

Järjestäjän vastuun korostamiseksi järjestelmän toimivuuden kannalta olennainen porttikieltorekisteri tulisi rakentaa myös kiinteäksi osaksi tilaisuuden tai tapahtuman kokonaisturvallisuuden hallintaa. Rekisterinpitoa ja porttikiellon määrääjää koskevat seikat tulee määritellä mahdollisimman yksiselitteisesti. Tietojen saanti rekisteristä sekä porttikieltomääräyksistä tulee taata myös poliisiviranomaiselle.

11.5 Sisä-Suomen poliisilaitos

Sisä-Suomen poliisilaitoksen näkemyksen mukaan asia on varsin konkreettinen ja vakava Suomen ulkopuolella ja Suomessa ongelma on kasvamaan päin. On kuitenkin todettava, että mittasuhteet, varsinkin jalkapallossa, ovat Suomessa eri luokkaa kuin esimerkiksi muissa Euroopan jalkapallomaissa.

Porttikielto -järjestelmän pikaiseen rakentamiseen tulisi suhtautua maltillisesti ja tehdä perusteellista arviointia panos-tuotos suhteesta.

Sisä-Suomen poliisilaitos näkee asian siten, että kaikkien nykyisten menetelmien tehostaminen olisi tässä vaiheessa mahdollisesti sekä paras keino vähentää häiriökäyttäytymistä urheilutapahtumissa että parantaa ennalta ehkäisevästi urheilutapahtumien turvallisuutta. Sopimusvapauteen perustuva porttikielto ei välttämättä tuo oleellista lisäarvoa asialle.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen mukaan Suomessa on jo käytössä loppuraportissa esiin nostettua kansallista lainsäädäntöä. Lainsäädäntöön voisi lisätä loppuraportin porttikieltotyöryhmän esityksessä esiin nostetut uudet rikokset / rikkomukset sanktioineen. Kokoontumislaki voisi olla poliisilaitoksen mukaan näiden asioiden säätämässä oikea paikka.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen mukaan sekä järjestyksenvalvojen kouluttajien koulutukseen että järjestyksenvalvojen koulutukseen voisi lisätä aiheesta oman osion, jossa asia nostettaisiin selkeästi esiin. Lisäksi seurojen toiminnasta vastaaville ja turvallisuuspäälliköille voisi suunnitella omaa koulutuspakettia, jossa urheilutapahtumien turvallisuutta korostettaisiin entisestään ja turvallisuus saataisiin entistä merkittäväksi osaksi urheilutapahtuman suunnittelua, myös taloudellisesti. Samalla esiin nostettaisiin asiaan liittyvä lainsäädäntö, jo käytössä olevat menetelmät ja ongelmista seuraavat sanktiot.

11.6 Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo lausunnossaan, että rekisterinpitäjän ja rekisteröidyn välistä oikeussuhdetta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös muuhun kuin henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Ratkaisevaan asemaan nouseekin toimiston mukaan sopimussuhde eli se, muodostuuko lipun ostaneen ja tapahtuman järjestäjän välille sellainen oikeussuhde, joka rinnastuisi sopimussuhteeseen ja jonka voitaisiin siten katsoa vastaavan henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua asiakassuhdetta.

Siinä tapauksessa, että porttikielto kuluttajansuojalainsäädännön näkökulmasta on mahdollinen antaa, tulee järjestelmä toimiston mukaan toki toteuttaa tietosuojalainsäädännön edellyttämällä tavalla. Itse toteutusmalli (kuka on rekisterinpitäjä jne.) määrittää sen, mikä henkilötietolain 8 §:ssä säädetty käsittelyn peruste tulee olemaan. Mikäli mikään muu lain 8 §:ssä säädettyistä perusteista ei tule kyseeseen, voidaan henkilötietojen käsittelylle hakea pykälän 1 momentin 9 kohdassa säädettyä tietosuojalautakunnan lupaa. Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että tietosuojan näkökulmasta järjestelmä ei välttämättä edellytä erityislain säätämistä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan tärkeää on myös huolehtia järjestelmän toimivuudesta ja siitä, että järjestelmä aidosti vähentää häiriökäyttäytymistä urheilutilaisuuksissa. Lisäksi toimisto muistuttaa, että perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa.

11.7 Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei ollut lausuttavaa asiassa.

11.8 Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry

Valon näkemyksen mukaan urheilutilaisuuksien järjestäjillä tulisi olla nykyisen lainsäädännön mahdollistamia keinoja järeämpiä työkaluja puuttua häiriökäyttämiseen tilaisuuksissa. Yhdistyksen mukaan mahdollisuudella määrätä porttikieltoa häiritsevään tai jopa vaaralliseen käyttäytymiseen syyllistyneelle henkilölle on myös merkittävä ennaltaehkäisevä vaikutus. Lisäksi yhdistyksen mukaan yleisön ja urheilijoiden turvallisuuden ja yleisen viihtyvyyden takaamiseksi on myös perusteltua, että työryhmän esityksiä rangaistavaksi säädettäviksi teoiksi (kentälle ryntääminen, esineiden heittäminen) viedään eteenpäin jatkotyöskentelyssä.

Lausunnon mukaan Valo on mielellään mukana jatkokeskusteluissa ja ottaa lopullisesti kantaa hallinnointiin siinä vaiheessa kun selviää montako sen jäsenjärjestöä on valmis tulemaan järjestelmään mukaan.

11.9 Suomen Palloliitto ry

Lausunnossaan Suomen Palloliitto katsoo, että kaikki kohtuuden rajoissa mahdollinen on tehtävä, jotta yleisö saisi nauttia urheilutapahtumista turvallisesti.

Porttikieltojärjestelmän luominen voisi olla palloliiton mukaan yksi keino viihtyvyyden lisäämiseksi. Sillä voi olla sekä preventiivinen että repressiivinen vaikutus, jotta pystytään estämään häiriökäyttäytyjien pääsy urheilutilaisuuksiin tietyn määrääjaksi. Palloliiton mukaan nykyiset keinot eivät riitä turvaamaan ottelutapahtumia, ja on todennäköistä, että häiriötä aiheuttavat tapahtumat eivät vähene tulevaisuudessa.

Palloliitto yhtyy lausunnossaan työryhmän näkemykseen siitä, että porttikieltojärjestelmää voitaisiin aluksi kehittää sopimusperusteisesti ja sitä varten tulisi perustaa työryhmä miettimään miten haasteet ratkaistaan. Lisäksi palloliiton mukaan on tärkeä selvittää millaisia kustannuksia järjestelmästä aiheutuisi seuroille ja järjestöille.

Palloliitto katsoo lausunnossaan myös, että olisi syytä harkita vakavasti tiettyjen tekojen kriminalisoimista, kuten kentälle ryntääminen. Palloliitto pitääkin toivottavana, että asiaa vietäisiin eteenpäin ja että seuraavassa vaiheessa kuultaisiin laaja-alaisesti eri intressitahoja, varsinkin seuroja ja järjestöjä sekä niiden virallisia kannattajayhdistyksiä.

11.10 Suomen Pesäpalloliitto ry

Suomen Pesäpalloliitto ry yhtyy lausunnossaan työryhmän näkemykseen porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta. Liiton mukaan järjestelmän on kuitenkin oltava rakenteeltaan sellainen, että se ei kohtuuttomasti lisää tapahtumajärjestäjän työtaakkaa.

Suomen Pesäpalloliitto ry:n mukaan lainsäädännön kehittäminen urheilutapahtumissa tapahtuvien häiriötekojen säätämiseksi rangaistavaksi on enemmän kuin suositeltavaa.

11.11 Liikkukaa Sports for All ry

Antamassaan lausunnossa Liikkukaa ry jakaa raportin huolen tulevaisuuden kehitysnäkymistä, mistä syystä se pyrkii itsekin lisäämään panostaan ko. toimintasektorilla. Liikkukaa ry uskoo kuitenkin myös positiivisen lähestymistavan ja ennaltaehkäisevän työn merkitykseen häiriöiden minimoinnissa.

Yhdistyksen mukaan suomalaisissa jalkapallo-otteluissakin esiintyy rasismia, mutta suuri enemmistö jalkapallofaneistamme on lainkuuliaista ja toisia ihmisiä kunnioittavaa. Jalkapallo on yhdistyksen mukaan kuitenkin osa suomalaista yhteiskuntaa, jolloin siinä esiintyvä rasismi on väistämättä nähtävissä myös stadioneilla.

Yhdistyksen mukaan on olemassa näyttöä siitä, että porttikieltojärjestelmällä voidaan toivottujen vaikutusten sijaan saada fanien keskuudessa aikaan lisääntyvää vihamielisyyttä, vastakkainasetteluja ja marginalisoitumista.

Yhdistyksen mukaan järjestyksenvalvojat tarvitsevat lisää koulutusta ja harjaannusta pystyäkseen tunnistamaan ja erottamaan toisistaan turvallisuusuhat, normaalin fanikäyttäytymisen ja rasistiset tapaukset. Ennen kuin ehkäisevät toimenpiteet otetaan käyttöön ja henkilökunnan osaamista kehitetään, ei rangaistusseuraamuksiin perustuva kontrolli ole uskottava tai hyödyllinen.

