



Suomen
urheilun
eettinen
keskus
SUEK ry

SELVITYS URHEILUTAPAHTUMIEN SOPIMUSPERUSTEISESTA PORTTIKIELTOJÄRJESTELMÄSTÄ

Janne Ripatti

6

SUEK ry:n julkaisuja urheilun eettisistä asioista

2022

SELVITYS URHEILUTAPAHTUMIEN SOPIMUSPERUSTEISESTA PORTTIKIELTOJÄRJESTELMÄSTÄ

Janne Ripatti

SELVITYS URHEILUTAPAHTUMIEN SOPIMUSPERUSTEISESTA PORTTIKIELTOJÄRJESTELMÄSTÄ

SUEK ry:n julkaisuja urheilun eettisistä asioista nro 6.

Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry

Teksti: Janne Ripatti

Taitto: Kruu Oy

SUEK ry:n julkaisuja urheilun eettisistä asioista

ISSN 2489-6586 (PDF)

ISBN 978-952-5605-57-0 (PDF)

Sisällys

1	Johdanto	6
2	Porttikiellosta yleisesti	8
2.1	Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta	8
2.2	Kirjastolaki ja arpajaislaki	8
3	Aikaisemmat selvitykset porttikieltojärjestelmästä	10
4	Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimus	13
5	Perusoikeuksien merkitys porttikieltojärjestelmälle	14
5.1	Keskeisimmät perusoikeussäännökset	14
5.2	Saksan valtiosääntötuomioistuimen porttikieltoa koskeva ratkaisu	17
5.3	Perusoikeussäännöksistä kokoavasti	18
6	Kokoontumislain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain merkitys porttikieltojärjestelmään	19
6.1	Urheilutapahtuman eri toimijoiden oikeudellisen aseman hahmottelu	19
6.2	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja kokoontumislaki	21
6.3	Yksilön oikeuksien ja yleisen turvallisuuden välisestä jännitteestä	24
7	Yhteenveto	26
8	Suositus Suomen urheilun eettinen keskus SUEKille	28
	Lähteet	30

1 Johdanto

Tämän selvityksen¹ tarkoituksena on kartoittaa, onko Suomessa mahdollista toteuttaa urheilutapahtumia koskeva sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä.² Lähestymiskulma kysymykseen on käytännön lainopillinen, joka tarkoittaa tässä yhteydessä tulkintasuositusten tuottamista sellaisten toimijoiden tarpeet huomioiden, jotka ovat työssään tekemisissä urheilutapahtumien turvallisuustekijöiden kanssa.³ Keskeisin kysymys on se, onko porttikieltojärjestelmän toteuttaminen mahdollista voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Porttikieltojärjestelmän mahdollisesta perusoikeuksia rajaavasta luonteesta johtuen perustuslain (731/1999) 2 lukuun sisätyvien perusoikeuksien punninta näyttäytyy tässä selvityksessä keskeisessä roolissa. Tämän lisäksi mielenkiinto kohdistuu voimassa olevasta lainsäädännöstä kokoontumislakiin (530/1999) sekä lakiin yksityistä turvallisuuspalveluista (1085/2015).

Selvityksiä porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta on tehty jo aiemmin.⁴ Porttikieltojärjestelmän on ensinnäkin selvitetty kattavasti sisäministeriön toimesta. Sisäministeriön 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 laatimassa raportissa esitettiin, että Suomessa on tarve ketterälle ja hyvinkin nopealla aikataululla toteutettavalle tapahtumajärjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvalla porttikieltojärjestelmälle.⁵

Sopimussuhteisella porttikieltojärjestelmällä tarkoitetaan sopimusoikeudellista konstruktiota, jossa porttikieltojärjestelmässä mukana olevien lajiliittojen ja niiden jäsenseurojen tilaisuuksiin osallistuvat katsojat sitoutuisivat järjestäjän määrittelemiin käyttäytymissääntöihin sopimus pohjaisella sitoumuksella, joka syntyisi pääsylipun oston yhteydessä.

Porttikieltojärjestelmällä on tarkoitus vastata niihin yleisimpiin häiriökäyttäytymisen muotoihin, joita urheilukatsomossa esiintyy. Tällaisia käyttäytymismuotoja ovat pyrotuotteiden käyttäminen,

väkivaltainen käyttäytyminen, esineiden kentälle heittäminen, kentälle ryntääminen ja rasismi.⁶ Kansainvälisissä otteluissa on lisäksi yhä enenevässä määrin ollut nähtävissä käyttäytymistä, jossa erityisesti jalkapallojoukkueiden maalivahteja on häiritty laserkynillä ja muilla voimakkaan valotehon laitteilla.⁷

Nyt käsillä olevan selvityksen tausta pohjautuu sisäministeriön raportin johtopäätöksille. Vaikka sisäministeriö edellytti nopeita toimia porttikieltojärjestelmän aikaansaamiseksi, ei tavoiteltu järjestelmä ole edelleenkään käytössä. Tässä selvityksessä vastataan siihen kysymykseen, mahdollistaako voimassa oleva lainsäädäntö ylipäänsä sisäministeriön ehdottaman sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttamisen.

Sisäministeriön raportin perusteella on selvää, että porttikieltojärjestelmä on nähty eri sidosryhmien omien arvioidensa mukaan tarpeellisena. Sisäministeriön raportti tai muut samaa kysymystä koskevat selvitykset eivät ole sisältäneet juurikaan syvempää analyysiä siitä, mitä lainsäädännöllisiä ongelmia erityisesti sisäministeriön selvityksen johtopäätöksissä esitettyyn sopimusperusteiseen porttikieltojärjestelmään liittyy. Poikkeuksen tästä

tekee oikeusministeriön asiantuntijan sisäministeriön työryhmälle antama lausunto, jossa esitettyjä oikeudellisia reunaehtoja koskevia huomioita tässä selvityksessä tarkennetaan.⁸

Porttikieltojärjestelmän lainsäädännöllisten edellytysten arviointi on ajankohtainen kysymys myös siksi, että Eduskunta on hyväksynyt syksyllä 2021 Euroopan neuvoston yleissopimuksen turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmetystä lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa. Sopimus tulee Suomen osalta voimaan 1.2.2022.

Yleissopimuksen 10 artikla on tämän selvityksen kannalta katsomoturvallisuusyleissopimuksen olennaisin kohta. 10 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuolet ryhtyvät kaikkiin mahdollisiin toimiin vähentääkseen riskiä, että yksilöt tai ryhmät osallistuvat väkivaltaisuuksiin tai yleisen järjestyksen häiriöihin tai järjestävät sellaisia. 10 artiklan merkitys suhteessa porttikieltojärjestelmään johtuu siitä, että järjestelmällä olisi tarkoitus puuttua nimenomaan sellaisiin yksilöstä johtuviin väkivaltaisuuksiin tai yleisen järjestyksen häiriöihin, joita yleissopimuksessa tarkoitetaan.

¹ Olen saanut Suomen urheilun eettinen keskus SUEKilta toimeksiannon, jonka sisältönä oli selvittää, onko olemassa lainsäädännöllisiä edellytyksiä sille, että Suomessa voitaisiin ottaa käyttöön niin sanottu sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä. Toimeksianto perustuu Sisäministeriön vuonna 2014 julkaistun raportin (Sisäministeriö 2014) johtopäätöksille. Olen käynyt tätä selvitystä varten läpi kotimaiset asiaan liittyvät selvitykset ja artikkelit. Samoin perehdyin kansainväliseen käytäntöön. Läpikäymäni materiaali piti sisällään myös sellaisia julkaisuja, joita ei ole käytetty lähteenä tässä selvityksessä. Olen keskustellut selvityksen kohteena olevasta kysymyksestä SUEKin henkilökuntaan kuuluvien tutkinnan asiantuntija Ben Sjöroosin, tutkintapäällikkö Jouko Ikosen ja lakiasiaainjohtaja Petteri Lindblomin kanssa monia omaa ymmärrystäni avaavia keskusteluja. Myös poliisihallinnon kannanotoilla on ollut olennainen merkitys selvityksen kohteena olleeseen kysymykseen liittyvien aikaisempien tulosten osalta. Lisäksi olen pyrkinyt huomiomaan parhaani mukaan SUEKin viestintäpäällikkö Susanna Sokan esittämät huomiot koskien selvityksen kieliasua ja rakennetta. Selvitykseen mahdollisesti sisältyvät virheet tai puutteet johtuvat yksinomaan raportin laatijasta.

² Tässä selvityksessä ei esitetä kannanottoa Veikkausliigan lippuehtoihin, joihin sisältyy Veikkausliigan oma pääsyn estämistä koskeva mahdollisuus. Tiedossa on, että veikkausliigaseurat ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta varsin pidättyvästi.

Lippuehdot ovat nähtävillä osoitteessa: [<http://www.veikkausliiga.com/veikkausliiga/ehdot>].

³ Tämä selvitys ei sisällä kansainvälistä oikeusvertailua. Tähän syynä on se, että eri maiden porttikieltojärjestelmät perustuvat pääsääntöisesti lainsäädännön varaan. Eri maiden porttikieltojärjestelmistä tarkemmin Sisäministeriö 2014, s. 21–23.

⁴ Tässä yhteydessä läpikäytävien selvitysten lisäksi on syytä mainita Aaltonen–Karjalainen 2017 ja Rajamäki 2019. Empiirisellä metodilla laaditut kirjoitukset tarjoavat selkeän näkökulman siihen, missä määrin ja millaisena katsomoturvallisuutta vaarantavat tekijät näyttäytyvät sekä millaisia ongelmia niiden torjuntaan liittyy.

⁵ Sisäministeriö 2014, s. 47.

⁶ Häiriömuodoista tarkemmin esim. Sisäministeriö 2014, s. 6–8.

⁷ Hyvänä esimerkkinä tästä toimii jalkapallon EM-kisat kesältä 2021 (The 2020 UEFA European Football Championship). Englannin ja Tanskan välisessä EM-välierässä Tanskan maalivahtia Kasper Schmeichelia yritettiin häiritä osoittamalla vihreää laservaloa tämän kasvoja kohti, kun hän valmistautui torjumaan ottelun jatkoajalla Englannille tuomitua rangaistuspotkua.

⁸ Muiden asiaan liittyvien selvitysten ja tutkimusten keskeiset tulokset käydään yhteenvedonomaaisesti läpi luvussa 3 Aikaisemmat selvitykset porttikieltojärjestelmästä.

2 Porttikiellosta yleisesti

Lainsäädäntö ei tunne porttikiellon käsitettä⁹. Yleiskielisenä ilmaisuna sen voidaan arvioida liittyvän yleisimmin ravintolan tietyille henkilöille antamaan kieltoon asioida kyseisessä ravintolassa. Oikeudellisessa keskustelussa porttikiellon määritelmää ei juurikaan ole avattu. Selkein lainsäädäntöön sisältyvä esimerkki perinteisestä porttikiellosta löytyy majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetusta laista (308/2006) ja sen asiakasvalintaoikeutta koskevasta 5 §:stä:

Majoitus- ja ravitsemistoiminnan 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 (1325/2014) 8 §:ssä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ravintola-asiakkaan häiritsevä käyttäytyminen on yleisimpiä muiden asiakkaiden viihtyvyyttä vähentävistä tekoista. Asiakas voi myös uhkailla tai olla muulla tavoin vaaraksi muille asiakkaille. Asiakasvalintaoikeuden merkittävyyttä korostaa se, että ruoan ja virvokkeiden tarjoilemisesta kieltäytymisen taikka liikkeestä poistamisen tulee tapahtua ilman voimakeinoja hienovaraisesti, mutta päättäväisesti.¹⁰

⁹ Kotimaisten kielten keskuksen (Kotus) mukaan porttikieltoa koskeva ilmaus on käännetty ruotsin kielen sanasta portförbud. Suomessa porttikielto on koskenut alkujaan pääsykieltoa, joka on annettu sopimattomasti käyttäytyneelle ravintolan asiakkaalle (ei vuosilukua, viitattu 26.11.2021, nähtävillä osoitteessa: https://www.kotus.fi/nyt/kysymyksiä_ja_vastauksia/sanojen_alkuperasta/porttikielto).

¹⁰ HE 138/2004, s. 22–23.

¹¹ Porttikiellon rikkominen saattaa johtaa siihen, että rikkomista arvioidaan rikosoikeudellisesti. Tästä tarkemmin Paukku 2019.

¹² HE 138/2004 vp, s. 22.

2.1 Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 § antaa ravitsemustoiminnan harjoittajalle suhteellisen laajan asiakasvalintaoikeuden eli mahdollisuuden valita asiakkaansa huomioiden kuitenkin se, että peruste pääsyn epäämiselle ei saa olla syrjivä. Mainittu lainkohta ja erityisesti lakiin sisältyvä oikeus evätä asiakkaaksi pyrkivältä pääsyyn liikkeeseen, jos pyrkijä ei täytä asetettuja asiakkaaksi pääsyn edellytyksiä, on selkein esimerkki porttikiellosta sekä oikeudellisesti että yleiskielellisesti.¹¹ Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta on ainoa laki, joka näin välittömän asiakasvalintaoikeuden mahdollistaa. Lain esitöissä asiakasvalintaoikeutta on perusteltu sillä, että ravitsemistoiminta varsinkin anniskelupaikoissa poikkeaa muusta elinkeinotoiminnasta asiakaskunnan suhteen ja ravintoloiden asiakkaat ovat varsin usein alkoholin vaikutuksen alaisina.¹² Näin ollen on ainakin jossain määrin perusteltua katsoa, että asiakkaaksi pääsyn edellytysten täyttämiseen perustuva asiakasvalintaoikeus on oikeudellinen käsite, jonka voidaan katsoa sisältävän mahdollisuuden porttikiellon antamiseen sen perinteisessä yleiskielellisessä merkityksessä.

2.2 Kirjastolaki ja arpajaislaki

Muihin lakeihin ei vastaavansisältöistä asiakasvalintaoikeutta sisälly. Sen sijaan pääsyn estämisen mahdollistavia mekanismeja on löydettävissä erityislaeista. Laki yleisistä kirjastoista (1492/2016)

ja tarkemmin lain 15 §:n 2 momentti pitää sisällään säännöksen kirjaston käyttökiellosta:

Kunta voi asettaa kirjaston käyttäjän määräaikaan kirjakokhtaiseen kirjaston käyttökieltoon, jos kirjaston käyttäjä saman lain 13 §:ssä säädetyn vastaisesti toistuvasti ja olennaisesti aiheuttaa häiriötä kirjaston toiminnalle tai vaarantaa sen turvallisuutta taikka vahingoittaa kirjaston omaisuutta. Käyttökielto voi olla enintään 30 päivää.¹³

Kirjakokhtaisuus tarkoittaa sitä, että käyttökielto voidaan asettaa koskemaan ainoastaan yhtä kirjastoa. Näin ollen kunta ei voi asettaa kirjaston käyttäjälle yleistä kirjaston käyttökieltoa kunnan alueelle.¹⁴

Toinen erityislainsäädäntöön sisältyvä esimerkki sisäänpääsyn estämisestä löytyy arpajaislaista (1047/2001). Säännös jakautuu sisäänpääsyn estämisestä koskien kahteen eri osaan eli yhtäältä velvollisuuteen ja toisaalta oikeuteen estää sisäänpääsyä. Arpajaislain 3 luvun 15 §:ssä säädetään:

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 vaikutuksenalainen. 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 pääsytään pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan.

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

Tämän selvityksen kannalta huomio kiinnittyy arpajaislain 3 luvun 15 §:n 2 momentin 2) kohtaan. Sen mukaan pääsy pelikasinoon voidaan siis estää, jos pelaajan käyttäytyminen aiheuttaa tai sen voidaan todennäköisin syin epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon järjestykselle. Hallituksen esityksen mukaan pelikasinotoiminnan luonteesta johtuu, että järjestyksen säilymiseen on kiinnitettävä erityistä huomioita, eikä pelikasinossa voida sallia meluavaa tai muulla tavoin häiritsevää käyttäytymistä. Henkilön pääsyn estämiseen liittyvät edellytykset on ratkaistava tapauskohtaisesti. Pääsyn estämisen edellytysten arvioinnissa huomiota on kiinnitettävä henkilön aikaisempaan käyttäytymiseen ja arviointihetkellä esillä oleviin seikkoihin. Todennäköisiä syitä vähäisempi epäily ei oikeuta estämään sisäänpääsyä, poistamaan pelaajaa tai rajoittamaan tämän pelaamista.¹⁵

Edellä on käsitelty suppein osin erityislainsäädäntöä sellaisten lakien osalta, jotka pitävät sisällään mahdollisuuden antaa asiakkaalle porttikielto (laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta) tai joihin sisältyy pääsyn epäämiseen liittyvää erityissääntelyä (laki yleisistä kirjastoista ja arpajaislaki).

¹³ Kirjastolain 15 §:ssä on viittaus saman lain 13 §:ään. 13 §:n mukaan yleisen kirjaston käyttäjän on käytäyttyävä kirjastossa asiallisesti. Kirjaston toiminnan häiritsemiseen ja turvallisuuden vaarantamiseen sovelletaan järjestykselakia (612/2003). Kirjaston käyttäjän on käsiteltävä yleisen kirjaston aineistoa ja muuta omaisuutta huolellisesti.

¹⁴ Kirjastotoiminta on keskeinen osa perustuslain turvaamaa oikeutta sivistykseen, joten käyttökiellon antamisen edellyttää huolellista perusoikeuspunnintaa. Oikeusasiamies on tutkinut ratkaisussa EOAK/328/2018 Sastamalan kaupungin menettelyä asiassa, joka koski Äetsän lähikirjaston käytön kieltämistä alle 20-vuotiailta. Ratkaisun mukaan kaikkiin alle 20-vuotiaisiin henkilöihin kohdistunut kirjaston käytön rajoittaminen oli välitöntä syrjintää.

¹⁵ HE 197/1999, s. 81. Käynnissä olevassa arpajaislain muutoshankkeessa sisäänpääsyn estämiseen on tulossa tiettyjä muutoksia. Porttikieltojärjestelmän edellytysten arvioinnin kannalta olennaisin muutosesitys on, että sisäänpääsyn estämismahdollisuus laajenee pelkistä pelikasinoista myös erityisiin pelisaleihin. Tästä laajemmin HE 135/2021, s. 104–106.

Nyt käsillä olevan selvityksen yhteydessä käytetään määritelmää porttikielto. Kuten edellä on käynyt ilmi, niin määritelmällisesti varsinaista porttikielto mahdollisuutta koskevaa sääntelyä sisältyy ainoastaan majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain asiakasvalintaoikeuden mahdollistamaan 5 §:ään. Laki yleisistä kirjastoista (15 §) ja arpajaislaki (3 luvun 15 §) pitävät sisällään vastaavat mekanismit kuitenkin sillä erotuksella, että kirjastolaki ja arpajaislaki eivät sisällä sellaista asiakasvalintaoikeutta, josta majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa on kysymys.

Sopimusperusteisessa porttikieltojärjestelmässä ei olisi edellä kerrottuun viitaten toteutuessaan kysymys määritelmällisesti porttikiellosta, vaan ennemminkin sopimukseen perustuvasta oikeudel-

lisesta konstruktiosta, jonka keskeinen merkitys olisi oikeus pääsyn estämiseen sellaisessa tapauksessa, jossa katsoja on toiminut vastoin yleisötilaisuudessa edellytetyistä erityisistä sopimukseen eli käytännössä pääsylipun ehtoihin perustuvia käyttäytymissääntöjä.

Huolimatta siitä, että urheilutapahtumaa koskevassa pääsyn estämisessä ei ole edellä kerrotuin tavoin kysymys käsitteellisesti porttikiellosta, niin jatkossa tässä selvityksessä porttikiellosta ja pääsyn estämisestä tarkoitetaan kategorisesti samaa asiaa. Valittu raja perustuu yhdenmukaisuussyistä sisäministeriön raportissa käytettyyn terminologiaan, jossa ei ole tehtyä eroa pääsyn estämisen ja porttikiellon välillä.¹⁶

3 Aikaisemmat selvitykset porttikieltojärjestelmästä

Kuten tämän selvityksen johdantokappaleessa on todettu, niin käsillä olevaan selvitykseen liittyvään toimeksiantoon kuuluu arvioida porttikieltojärjestelmän toteuttamismahdollisuutta sisäministeriön toimesta laaditun raportin perusteella. Olennainen kysymys koskee sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttamiskelpoisuutta suhteessa voimassa olevaa lainsäädäntöön.

Sisäministeriön laatima raportti sisältää kattavan määrän eri intressiryhmien kuulemisia. 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 ja Liikkukaa Sports for All ry.¹⁷

Raportin mukaan katsojan sitouttaminen toteutettaisiin siten, että tapahtumajärjestäjän

velvollisuuksiin kuuluisi kattava ennakkoinformointi katsojaa sitovista käyttäytymisehdoista. Tämä ennakkoinformointi annettaisiin katsojille muun muassa tapahtumamainonnassa, pääsylipussa ja sisäänkäynneillä annettavissa ohjeissa.¹⁸

Seuraavassa käydään yhteenvetona läpi ne lausunnot, joissa otettiin kantaa tämän selvityksen kannalta keskeiseen kysymykseen eli porttikieltojärjestelmän toteuttamisen lainsäädännöllisiin edellytyksiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoi, että porttikieltojärjestelmän selvittäminen on ajankohmainen kysymys ja tulevien toimien valmistelussa on erityisesti huomioitava suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate sekä perusoikeuksien toteutuminen. Ensisijaista on kuitenkin parantaa kannattajien, seurojen ja liittojen välistä vuoropuhelua sekä luottamuksen rakentamista.¹⁹

Poliisihallitus esitti näkemyksensä, että nykyinen järjestyksenvalvojista annettu laki²⁰ antaa järjestyksenvalvojille 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.²¹

Helsingin poliisilaitos kiinnitti huomiota siihen, että kaikki seurat eivät hyödynnä riittävästi järjestyksenvalvojista annettuun lakiin perustuvia mahdollisuuksia estää henkilön pääsy ottelutapahtumiin henkilön aiemman häiriökäyttäytymisen perusteella.²²

Helsingin poliisilaitoksen asiantuntija suhtautui myönteisesti siihen, että porttikieltojärjestelmästä säädettäisiin lailla. 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.²³

Sisä-Suomen poliisilaitoksen kanta porttikieltojärjestelmää kohtaan oli jossain määrin edellisiä lausujia kriittisempi. Sisä-Suomen poliisilaitos totesi lausunnossaan, että kaikkien nykyisten menetelmien tehostaminen olisi paras keino vähentää häiriö-

käyttäytymistä urheilutapahtumissa, joka samalla parantaisi ennaltaehkäisevästi urheilutapahtumien turvallisuutta. Sopimusvapautteen perustuva porttikielto ei välttämättä toisi oleellista lisäarvoa urheilutapahtumien turvallisuudelle.²⁴

Oikeusministeriön esittämä kanta porttikieltojärjestelmään oli annetuista lausunnoista kielteisin. Oikeusministeriön mukaan porttikieltojärjestelmän toteuttaminen urheiluseuran ja tilaisuuden osanottajan välisen sopimuksen varaan ei ole mahdollista. Oikeusministeriö esitti, että porttikieltojärjestelmää edellyttäisi tuekseen nimenomaista lainsäädäntöä. Oikeusministeriö perusteli kantaansa sillä, että sopimusperusteisella käyttökiellosta on liityntä useisiin perusoikeuksiin, muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen, liikkumisvapauteen, henkilötietojen suojaan, yhdenvertaisuuteen ja kokoontumisvapauteen. Oikeusministeriö viittasi kantansa tueksi kokoon-tumislain säätämisen yhteydessä annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön.²⁵ Valiokunta totesi tässä yhteydessä, että järjestyksenvalvojen valtuus henkilötarkastukseen ei voi perustua sopimuksenvä- raiseen järjestelyyn, vaan siitä on välttämätöntä sää- tää lain tasolla. Näin ollen esimerkiksi lippuehtojen sisältämä informaatio henkilötarkastuksesta lipun- oston yhteydessä ei ollut riittävä peruste tällaiseen perusoikeuksiin puuttuvaan toimeen.²⁶

Esitetyissä lausunnoissa oli tunnistettu yhtenäisen tarve tapahtumaturvallisuuden kehittämiseksi, mutta keinovalikoima aiheutti vähintään jonkinasteista hajontaa lausunnonantajien keskuudessa. Lausunnoissa nostettiin esiin osittain myös se, että porttikieltojärjestelmän toteuttamisen osalta liiku-

²⁰ Laki järjestyksenvalvojista (533/1999) on sittemmin kumottu. Nykyisin järjestyksenvalvojatoiminnasta säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 3 luvussa.

²¹ Sisäministeriö 2014, s. 51.

²² Sisäministeriö 2014, s. 31.

²³ Sisäministeriö 2014, s. 31.

²⁴ Sisäministeriö 2014, s. 52.

²⁵ PeVM 13/1998 vp, s. 5. Tässä selvityksessä viitataan eri yhteyksissä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen rooli on merkittävä siksi, että sen tehtävänä on antaa perustuslain 6 luvun 74 §:ssä säädettyyn tavoin lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

²⁶ Sisäministeriö 2014, s. 49–50.

¹⁶ Sisäministeriö 2014 kokonaisuudessaan.

¹⁷ Sisäministeriö 2014, s. 4.

¹⁸ Sisäministeriö 2014, s. 45.

¹⁹ Sisäministeriö 2014, s. 50.

taan perusoikeussensitiivisellä alueella. Selkeimmin asian esitti oikeusministeriö, joka ei pitänyt sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttamista perusoikeuskysymyksistä johtuen mahdollisena.

Sisäministeriön esiintuoma johtopäätös oli, että Suomessa on tarve ketterälle ja hyvinkin nopealla aikataululla toteutettavalle tilaisuuden järjestäjän ja asiakkaan väliseen sopimussuhteeseen perustuvalla porttikieltojärjestelmälle.²⁷

Sisäministeriö korosti sitä, että kukaan kuulluista asiantuntijoista ei vedonnut siihen, että porttikieltojärjestelmää ei Suomessa voitaisi lainsäädännöllisistä esteistä johtuen toteuttaa. Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan porttikieltojärjestelmästä olisi säädettävä lailla. Muiden asiantuntijoiden kanta oli yhteenvedon mukaan joko se, että järjestelmä olisi mahdollista rakentaa sopimusvapauden pohjalle tai sitten asiantuntijat jättivät lausumatta kokonaan lainsäädännöllisistä edellytyksistä.²⁸

Myös Paasonen – Aaltonen – Karjalainen ovat käsitelleet porttikieltojärjestelmää vuonna 2015 ilmestyneessä artikkelissaan.²⁹ Artikkelissa ei arvioitu syvemmläti sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän lainsäädännöllisiä edellytyksiä, mutta järjestelmän katsottiin olevan tehokas keino estää väkivaltaisten tai muuta häiriötä aiheuttavien kannattajien sisäänpääsy stadioneille.³⁰ Samassa yhteydessä artikkelissa esitettiin kanta, jonka mukaan kentälle ryntääminen, esineiden katsomosta heittäminen ja muu vastaava häiriköinti tulisi kriminalisoida. Lisäksi johtopäätöksenä oli, että urheilutapahtumiin liittyviä viranomaiskäytäntöjä olisi tarpeen turvallisuusvelvoitteiden osalta yhdenmukaistaa.³¹

Professori Heikki Halila on ottanut jossain määrin kantaa porttikieltojärjestelmän oikeudellisiin aspekteihin. Halila on lähestynyt kysymystä niin, että asiassa on edettävissä lainsäädännön keinoin, jos sopimusperusteinen malli kohtaa merkittäviä oikeudellisia ongelmia. Halila on ollut tietoinen asian johdosta käydystä keskustelusta, sillä hän toteaa, että urheiluseurojen ja kilpailujen järjestäjien piirissä on tavoiteltu keskitettyä rekisteriä henkilöistä, joilla on porttikielto urheilukilpailuihin.³²

Suomen urheilun eettinen keskus SUEK on kuullut asiaan liittyen suurimpien lajiliittojen kilpailuvastaavia syksyllä 2019. Osallistujat olivat yksimielisiä siitä, että porttikieltojärjestelmän kehittämistä on syytä jatkaa. Näissä keskusteluissa kuitenkin tunnustettiin kysymykseen liittyvät ongelmat, joita tulee selvittää ennen kuin järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön. Sovittiin, että SUEK alkaa tehdä kattavaa selvitystä järjestelmän käyttöönottoa varten. Selvityksen pohjana tullaan käyttämään sisäministeriön asettaman työryhmän loppuraporttia 23.4.2014.³³

Edellä läpikäytyjen selvitysten ja tutkimusten perusteella näyttää selvältä, että urheilutapahtumien järjestäjien ja muiden urheilutapahtumien turvallisuuskysymysten kanssa tekemisissä olevien tahojen tahtotilana on, että Suomessa olisi käytössä urheilutapahtumien porttikieltojärjestelmä. Näille selvityksille ja tutkimuksille yhteistä on se, että sopimusperusteisen porttikiellon toteuttamisen lainsäädännöllistä näkökulmaa ei ole niissä käyty läpi.

4 Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimus

Porttikieltojärjestelmän tarpeellisuuden arviointi on ajankohtainen myös Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden johdosta. Eduskunta on hyväksynyt syksyllä 2021 Euroopan neuvoston yleissopimuksen turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmukaisuudesta lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa (Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimus).³⁴ Yleissopimus tulee Suomessa voimaan 1.2.2022.³⁵ Samassa yhteydessä Suomi on irtisanonut vuonna 1985 tehdyn Euroopan neuvoston katsojen väkivallasta ja epäsovivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluita koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen. Irtisanominen on johtunut yksinomaan siitä, että Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimus korvaa vuoden 1985 vastaavan yleissopimuksen.

Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimuksen tavoitteena on sopimuksen 2 artiklan mukaan luoda turvallinen, turvattu ja lämminhenkinen ympäristö jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa. Yleissopimukseen sisältyy määräyksiä viranomaisten ja urheilutilaisuuksien järjestämiseen liittyvien yksityisten toimijoiden sekä muiden sidosryhmien toimista ja hyvistä käytännöistä, joilla kehitetään yhdenmukaisesti lähestymistapaa tilaisuuksien turvallisuuteen, turvatoimiin ja palveluihin liittyen.³⁶

Porttikieltojärjestelmän osalta huomio kiinnittyy yleissopimuksen 10 artiklaan. 10 artiklan 1. kohdan mukaan sopimuspuolet ryhtyvät kaikkiin

mahdollisiin toimiin vähentääkseen riskiä, että yksilöt tai ryhmät osallistuvat väkivaltaisuuksiin tai yleisen järjestyksen häiriöihin tai järjestävät sellaisia.

10 artiklan 2. kohta puolestaan edellyttää sopimuspuolia varmistamaan kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, että käytössä on tehokkaita ja riskin luonteeseen ja sijaintiin nähden tarkoituksenmukaisia poissulkemisjärjestelyjä väkivaltaisuuksien tai yleisen järjestyksen häiriöiden ehkäisemiseksi ja estämiseksi. Tämä kohta on yleissopimuksessa se, jolla on olennaisiin liityntä porttikieltojärjestelmään, mutta sen velvoittavuusaste on käytännössä mitätön. Vahvimmillaan se voidaan mieltää enintään valtiovallalle suunnatuksi positiiviseksi toimintasuositukseksi.

Yleissopimuksen 3. kohdan mukaan sopimuspuolet tekevät kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti yhteistyötä pyrkiessään varmistamaan, että ulkomailla lakia rikkoneille yksilöille määrätään asianmukaiset seuraamukset joko siinä maassa, jossa teko on tapahtunut, tai siinä maassa, jossa he asuvat tai jonka kansalaisia he ovat.

Edelleen 10 artiklan 4. kohdan mukaan tarvittaessa ja kansallisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti sopimuspuolet harkitsevat, että oikeus- tai hallintoviranomaisille annetaan mahdollisuus rajoittaa tällaisten henkilöiden matkustamista toisessa maassa järjestettäviin jalkapallotilaisuuksiin. Tämä mahdollisuus voidaan antaa seuraamusten määräämisestä yleisesti vastaaville oikeus- tai hallintoviranomaisille. Seuraamuksia voidaan mää-

²⁷ Sisäministeriö 2014, s. 47.

²⁸ Sisäministeriö 2014, s. 41.

²⁹ Artikkelin pitää sisällään empiirisen analyysin jalkapallo-, jääkiekko-, koripallo-, pesäpallo-, salibandy-, jääpallo- ja lentopallo-seuroilta saaduista tapahtumaturvallisuutta koskevista vastauksista. Toisen tutkimusaineiston muodostivat Veikkausliigan turvallisuusraportit vuosilta 2013 ja 2014. Kyselytutkimuksen huomionarvoisin tulos oli, että jalkapallon osalta 81 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Suomessa olisi tarve porttikieltojärjestelmälle. Turvallisuusraporttien analysoinnin perusteella puolestaan syntyi johtopäätös, että vierasjoukkueen kannattajien korkea lukumäärä ennusti voimakkaimmin järjestyshäiriöitä. Paasonen – Aaltonen – Karjalainen 2015, s. 19–24.

³⁰ Paasonen – Aaltonen – Karjalainen 2015, s. 26.

³¹ Paasonen – Aaltonen – Karjalainen 2015, s. 27.

³² Halila 2018, s. 45–46.

³³ SUEK 2019. Todettakoon, että nyt luettavana oleva kirjoitus on SUEKin muistiossa mainittu selvitys.

³⁴ Council of Europe Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events (CETS No. 218).

³⁵ Kansainvälisessä ympäristössä porttikieltojärjestelmän on kiistaton merkitys. Esimerkiksi UEFA katsoo porttikieltojärjestelmän siinä määrin olennaiseksi turvallisuustekijäksi, että se oli yksi kriteereistä, joka vuoden 2020 jalkapallon EM-lopputurnauksen hakijamaan tuli täyttää. Tästä laajemmin Paasonen – Aaltonen – Karjalainen 2015, s. 26.

³⁶ Katsomoturvallisuusyleissopimuksen johdosta myös kokoontumislakiin tulee muutoksia. Kokoontumislain 12 §:n mukaan turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmukaisuudesta lähestymistavasta jalkapallo-otteluissa ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyssä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa (CETS No. 218) tarkoitettujen yleisötalouksien järjestämiseen osallistuvien tahojen on laadittava monitoimijaisia turvallisuus- ja pelastussuunnitelmia, joita tulee testata ja parannella säännöllisissä yhteisissä harjoituksissa. Kokoontumislain 20 §:ssä puolestaan jatkossa säädetään, että poliisi voi lisäksi antaa ohjeita ja määräyksiä 12 §:n 2 momentissa tarkoitettujen harjoitusten käynnistämiseksi, valvonnasta ja hyväksymisestä.

rätä katsojille, jotka ovat aiheuttaneet jalkapalloon liittyviä väkivaltaisuuksia ja/tai yleisen järjestyksen häiriöitä tai myötävaikuttaneet niihin.

Yleissopimuksen 10 artikla on sitovuudeltaan välttämättä, eikä siihen sisälly oikeudellisesti velvoittavia sopimusmääräyksiä, joiden nojalla olisi säädettävä erillisistä sanktioista tai seuraamuksista. Käytännössä mainittuun artiklaan ei sisälly lainkaan velvoittavia elementtejä.³⁷

Yleissopimus ei siis edellytä jäsenvaltioilta erillisen porttikieltojärjestelmän voimaansaattamista.

5 Perusoikeuksien merkitys porttikieltojärjestelmälle

Edellä on useaan kertaan todettu, että tämän selvityksen keskeinen kysymys on se, mahdollistaako voimassa oleva lainsäädäntö sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän. Niin ikään aiemmin on todettu, että edellytyksiä on arvioitava pääasiassa perusoikeuksien näkökulmasta. Erityisesti perusoikeuksista säätävässä perustuslain 2 luvussa on useita säädöksiä, joilla on vaikutusta porttikieltojärjestelmän oikeudelliseen arviointiin.

5.1 Keskeisimmät perusoikeussäännökset

Perustuslain 2 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman lain 2 momentissa säädetään, että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.³⁹

Sopimuksen 10 artikla pitää sisällään suomalaisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta ongelmallisia kohtia, mutta artikla antaa mahdollisuuden soveltaa säännöksiä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tähän perustuen 10 artikla tai katsomoturvallisuusyleissopimus ei muutoinkaan velvoita Suomea erillisiin lainsäädäntötoimiin.³⁸ Sopimusperusteista porttikieltojärjestelmää ajatellen katsomoturvallisuusyleissopimuksen tavoitteet tukevat porttikieltojärjestelmän toteuttamista.

Perustuslain 2 luvun 6 §:n 2 momentti sisältää laaja-alaisen syrjintäkiellon. Säännös itsessään ei tunne syrjinnän käsitettä, mutta ydinajatuksena on, että henkilön asettaminen muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta on kiellettyä.⁴⁰ Porttikieltojärjestelmää ajatellen yhdenvertaisuus tarkoittaa yksinkertaisuudessaan sitä, että mahdollisen porttikiellon asettamisen syy ei saa olla syrjivä.

Perustuslain 2 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Saman lain 3 momentissa säädetään, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Julkisen vallan on yhtäältä pidättäydyttävä vertikaalitasolla itse loukkaamasta näitä oikeuksia ja toisaalta luotava horisontaalitasolle eli yksityisten toimijoiden välille sellaiset olosuhteet, joissa nämä

perusoikeudet nauttivat suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan.⁴¹ Porttikieltojärjestelmää ajatellen mainittu perustuslain säännös on merkittävä erityisesti sen 3 momentin mukaan, jossa säädetään, että ”henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua – ilman laissa säädettyä perustetta.”

Henkilökohtaisen koskemattomuuden kohdalla on syytä palata sisäministeriön raporttiin kirjattuun oikeusministeriön asiantuntijan lausuntoon. Oikeusministeriön edustaja viittasi lausunnossaan sopimusperusteiseen porttikieltojärjestelmään rinnastuvaan kysymykseen, johon eduskunnan perustuslakivaliokunta otti kantaa kokoontumislain säätämisen yhteydessä. Valiokunta totesi tuolloin, että järjestyksenvalvojen valtuus tarkastaa tilaisuuden osanottajia ei voi perustua sopimusperusteiseen järjestelyyn, jossa katsoja sitoutuu lippuehtojen nojalla porttikiellon määräämisen mahdollisuuteen. Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan porttikieltojärjestelmästä olisi perustuslakivaliokunnan kantaan viitaten välttämätöntä säätää lain tasolla.⁴²

Lausuma, johon oikeusministeriön asiantuntija on viitannut, on kokoontumislain muuttamisen yhteydessä annettu perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 13/1998. Kysymys koski yleisötilaisuuksien yhteydessä tehtäviä sopimukseen perustuvia henkilöntarkastuksia, joissa tavaratarkastuksen lisäksi myös tilaisuuden osanottajat tarkastettiin vaatteiden päältä tunnustelemalla. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiotaan siihen, että kansainväliset urheilujärjestöt tai suurissa konserteissa esiintyvät taiteilijat saattoivat edellyttää järjestäjältä tällaisen tarkastuksen tekemistä. Perustuslakivaliokunta päätyi kannanottoon, jonka mukaan mietinnön laatimishetken mukaisen yleisötilaisuuksien tarkastuskäytännön katsottiin perustuvan sopimuksen-

varaiseen järjestelyyn eikä sille ollut lainsäädännön tukea. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisesta tarkastusoikeudesta oli välttämätöntä säätää lain tasolla. Tätä edellytti mietinnön aikana voimassa olleen hallitusmuodon 6 §:n 3 momentti⁴³, jonka mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.⁴⁴

Perustuslakivaliokunnan lausumaa voidaan pitää sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta painavana argumenttina sitä vastaan, että järjestelmän toteuttaminen olisi sopimusperusteisesti mahdollista. Tästä argumentista johtuen siitä olisi säädettävä lain tasolla.

Oikeusministeriön asiantuntija on sisäministeriölle antamassaan lausumassa perustuslakivaliokunnan mietintöön viitaten siis nostanut esiin kriittisen näkökulman, jonka voi jo itsessään katsoa edellä kerrotuin perustein muodostavan perusoikeuksia loukkaavan kriteerin sopimusperusteiselle porttikieltojärjestelmälle. Molemmissa tapauksissa on kysymys samasta perusoikeudesta eli oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Sopimukseen perustuva porttikieltojärjestelmä ja sopimusperusteinen henkilöntarkastusoikeus ovat katsottavissa keskenään suhteellisen analogisiksi perusoikeusloukkauksiksi. Kummassakin tapauksessa on viime kädessä kysymys yksilön fyysisen koskemattomuuden loukkaamisesta. Sopimusperusteisessa henkilöntarkastuksessa loukkaus tapahtuu lähtökohtaisesti henkilöä vaatteiden päältä tunnustelemalla. Porttikiellon osalta kysymys olisi siitä, että porttikieltoon asetettua henkilöä esittäisiin pääsemästä sisään urheilutapahtumaan viimesijaisesti fyysisiä voimakeinoja käyttäen.⁴⁵

³⁷ HE 45/2021 vp, s. 23.

³⁸ HE 45/2021, s. 18–23 pitää sisällään laajan argumentaation 10 artiklan soveltamisesta Suomen oikeusjärjestelmän mukaisesti eikä sen tarkempi läpikäyminen ole tässä yhteydessä mahdollista.

³⁹ Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 3 luvun 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakauksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

⁴⁰ Ojanen – Scheinin 2004.

⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 47.

⁴² Sisäministeriö 2014, s. 49.

⁴³ Nykyisin vastaava perusoikeussäännös on voimassa samassa muodossa perustuslain 2 luvun 7 §:ssä.

⁴⁴ PeVM 13/1998 vp, s. 5. Tarkastusoikeudesta säädetään nykyisin kokoontumislain 4 luvun 23 §:n 4 momentissa. Viitatus lainkohdan mukaan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi järjestäjällä ja poliisilla on oikeus määrätä järjestyksenvalvoja tarkastamaan tilaisuuden osanottajat ja näiden mukana olevat tavarat, jos tämä on tarpeen tilaisuuden erityisluonteen vuoksi tai on perusteltua aihetta epäillä, että tilaisuuteen osallistuvilla on hallussaan kiellettyjä esineitä tai aineita

⁴⁵ Oman lisänsä tähän ongelmaan tuon LYTP:n 3 luvun 41 §, jossa säädetään sisäänkäynnin estämisen edellytyksistä. Tästä ongelmasta tarkemmin luvussa 6.2.

Perustuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentti kuitenkin sallii sen, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen voidaan salliä, jos laissa on säädetty puuttumiselle nimenomainen peruste. Lakivaraus sisältää lainsäätäjälle osoitetun valtuutuksen säätää tavallisella lailla perustuslaissa tarkoitettua pääsäännöstä joiltakin osin poikkeavia säännöksiä.⁴⁶ Porttikieltojärjestelmän osalta tämä tarkoittaa sitä, että henkilökohtaista koskemattomuutta koskeva perusoikeussäännös ei estä lainsäätäjää edistämässä sellaista lainsäädäntöhanketta, johon sisältyisi mahdollisuus porttikiellon määrittämiselle.

Perustuslain 2 luvun 9 §:ssä säädetään liikkumisvapaudesta. Liikkumisvapaus suojaa yhteiskunnan jäsenen vapautta liikkua suhteessa julkisen vallan asettamiin kieltoihin, määräyksiin ja rajoituksiin.⁴⁷ Jokamiehen kulkemisoikeus puolestaan säätelee liikkumisvapautta lähinnä suhteessa maanomistajaan tai haltijaan.

Jokamiehen oikeudet eivät kuitenkaan ole voimassa erityiseen käyttöön otetulla alueella. Tällaisia ovat muun muassa pihamaat, tontit ja rakennuspaiikat, puutarhat, viljelyksessä olevat pellot, vasta istutetut metsäalueet, uimarannat jne. Tarkkarajaisia omakotitontteja, puutarhoja yms. lukuun ottamatta aina ei ole selvää, milloin alue on otettu erityiseen käyttöön. Ratkaisu jää monesti tapauskohtaisen arvion varaan. Arviointiin voi vaikuttaa esimerkiksi alueen aitaaminen, erilaiset erityiskäytöstä kertovat ilmoitustaulut ja muut maastossa havaittavat seikat.⁴⁸

Urheilutapahtuma järjestetään pääsääntöisesti erityiseen käyttöön otetulla alueella (esimerkiksi stadion, halli, pallokenttä, rata), jossa jokamiehen kulkemisoikeus ei ole voimassa. Näin ollen urheilutapahtuma rajatulla alueella on perusoikeudellisesti luonteeltaan sellainen, jossa liikkumisvapautta voidaan rajoittaa perustuslain 2 luvun 9 §:n sitä estämättä.⁴⁹

Perustuslain 2 luvun 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Ydinajatukseltaan sananvapaus on poliittinen perusoikeus. Sananvapaussäännöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat kaikenlaiset tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä siihen katsomatta, missä tarkoituksessa viestejä ilmaistaan tai julkistetaan. Sananvapaus on välineneutraali perusoikeus, joka tarkoittaa sitä, että se ei ole sidottu mihinkään erityiseen viestinnän menetelmään. Sananvapaus on siten turvattu viestin ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytettävästä menetelmästä riippumatta.⁵⁰

Urheilutilaisuuksien näkökulmasta sananvapaus tarkoittaa sitä, että tilaisuuteen osallistujalla on oikeus esittää kärkeviäkin mielipiteitä esimerkiksi urheilutapahtuman tasosta, joukkueista, urheilijoista tai valmentajista.⁵¹ Sananvapaus ei kuitenkaan suojaa epäasiallista toimintaa. Esimerkiksi rasistiset ja muiden henkilöiden kunniaa⁵² tai yksityiselämää loukkaavat huutelut ovat kiistatta sellaisia, jotka

eivät sananvapauden suojaa nauti. Porttikieltojärjestelmän näkökulmasta sananvapauskysymykset liittyvät ensisijaisesti rasistiseen huuteluun tai muuhun vastaavaan käyttäytymiseen.

Perustuslain 2 luvun 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia ja mielenosoituksia sekä osallistua niihin. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Kokoontumisvapaus ymmärretään pitkälti poliittisena perusoikeutena, jolla turvataan kansalaisyhteiskunnan järjestäytymistä ja toimintaa.⁵³ Kokoontumisvapaudella on kuitenkin myös yleisötilaisuuksia koskeva ulottuvuutensa.⁵⁴ Kokoontumisvapauden yleisötilaisuutta koskeva luonne käy parhaiten ilmi kokoontumislain 19 §:stä, jonka mukaan poliisin tehtävänä on turvata kokoontumisvapauden käyttämistä. Poliisin tulee myös valvoa, että järjestäjä ja puheenjohtaja täyttävät kokoontumislain mukaiset velvollisuutensa, sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa ja yleisötilaisuudessa.

Porttikieltojärjestelmän osalta edellä käsitellyt perusoikeudet ovat sellaisia, joilla suojataan tiettyjä yhteiskunnan keskeisiä oikeushyviä, kuten oikeutta yhdenvertaisuuteen, koskemattomuuteen, sananvapauteen, liikkumisvapauteen ja kokoontumisvapauteen.

Perustuslain 2 luvun 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Perustuslain 2 luvun 22 § ei sisällä edellisten lainkohtien tapaan yksittäistä oikeushyvää suojaavaa käskyä tai kieltoa. Säännös on julkiselle vallalle annettu toimeksianto perus- ja ihmisoikeuksien yleisestä turvaamisvelvollisuudesta. Säännös on epäitsenäinen, ja se tulee sovellettavaksi vain

yhdessä jonkin nimenomaisen perusoikeussäännöksen tai ihmisoikeusmääräyksen kanssa.

Sopimusperusteisen porttikiellon kannalta 2 luvun 22 §:llä on kuitenkin oma merkityksensä. Tämä merkitys korostuu niin, että hallituksen esityksessä todettiin perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen vaativan usein julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi oikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle.⁵⁵ Konkreettisenä esimerkkinä voidaan todeta, että jos esimerkiksi sopimusperusteisen porttikiellon katsottaisiin loukkaavan perusoikeuksia, olisi julkisella vallalla toimintavelvoite puuttua näihin loukkauksiin.

5.2 Saksan valtiosääntötuomioistuimen porttikieltoa koskeva ratkaisu

Perusoikeuspunninnan yhteydessä on vielä syytä nostaa esiin urheilun kontekstissa käytyä syvällistä perusoikeuspunnintaa sisältävä Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu 1 BvR 3080/09. Mainitussa ratkaisussa jalkapallokannattaja oli osallisena Bundesliiga-ottelun jälkeen häiriökäyttäytymiseen noin 80 muun Bayern Münchenin kannattajan kanssa. Häiriökäyttäytymisen kohteena oli ottelutapahtumassa Bayern Münchenin vastustajana olleen MSV Duisburgin kannattajat. Tapahtumien tarkkaa kulkua ei onnistuttu selvittämään, mutta tiedossa oli tilanteen eskaloituminen siten, että ainakin yksi henkilö sai fyysisiä vammoja ja yksi auto vaurioitui.

Ottelutapahtumassa häiriötä aiheuttanut kannattaja ei saanut rikossyytettä, mutta hänelle määrättiin porttikielto otteluihin.⁵⁶ Kannattaja vetosi siihen, että porttikielto loukkasi hänen perusoikeutensa turvattua yhdenvertaista kohteluun, sillä Saksassa jalkapallotapahtumilla on yleisesti

⁴⁶ Viljanen 2001, s. 28.

⁴⁷ Liikkumisvapauteen liittyvä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3230/2017 on havainnollinen. Poliisi pysäytti kohti Vaasaa otteluun matkalla olleet HJK:n kannattajien kaksi linja-autoa, tarkasti kaikkien autossa olleiden henkilöllisyyden, suoritti turvallisuustarkastuksen ja tutki matkustajien matkatavarat ja linja-autot. Tämän jälkeen poliisi käänsi linja-autot takaisin Helsinkiin. Matkustajille ilmoitettiin perusteeksi se, että toisessa autossa oli kolme tai neljä henkilöä, jotka olivat aiemmin tänä vuonna tapelleet jalkapallo-ottelun yhteydessä Maarianhaminassa. Oikeusasiamies katsoi linja-autojen pysäyttämisestä ja muista toimista päättäneen komisarion toimineen vastoin poliisilain useita lainkohtia. Komisario sai oikeusasiamieheltä huomautuksen.

⁴⁸ EOA 2006, s. 9–10.

⁴⁹ Ibid. Urheilutapahtuman järjestäjän isännöintioikeudesta tarkemmin alaluvussa 6.1 Urheilutapahtuman eri toimijoiden oikeudellisen aseman hahmottelu.

⁵⁰ Manninen 2004.

⁵¹ HE 20/2002 vp, s. 35.

⁵² Jokaisen kunnia on turvattu perustuslain 2 luvun 10 §:n nojalla.

⁵³ Tuori 2004.

⁵⁴ HE 309/1993, s. 59.

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 75.

⁵⁶ Saksassa seurat voivat määrätä katsojia koskevan stadionkiellon. Stadionkielto voidaan määrätä lievemmissä häiriötapahtumissa koskemaan yhtä stadionia. Mikäli katsoja syyllistyy ottelutapahtumassa rikokseen, on stadionkielto mahdollista määrätä koskemaan useampaa stadionia ja vakavimmissa tapauksissa se voi olla valtakunnallinen, jolloin pääsy evätään kaikille Saksan stadionneille. Perustuslakituomioistuimen ratkaisu 1 BvR 3080/09 perusteluineen ja lakiviittauksineen on nähtävillä sivulla: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/rs20180411_1bvr308009.html

olennaista merkitystä yksilöiden sosiaalisen elämän ja yhteisöön kuulumisen kannalta. Valtiosääntötuomioistuimien katsoi, ettei porttikielto ollut valittajan perusoikeuksien näkökulmasta kohtuuton, sillä kannattajan häiriökäyttäytymisestä oli kiistatonta näyttöä.

Perusoikeuskysymyksenä valtiosääntötuomioistuimen ratkaisu on merkittävä erityisesti siksi, että ratkaisussa tilannetta punnittiin perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen näkökulmasta. Perusoikeuksien horisontaalivaikutuksella tarkoitetaan perusoikeuksien vaikutusta yksityisten oikeussubjektien keskinäisissä oikeussuhteissa. Tämä selvityksen osalta tällöin kysymys on urheilutapahtuman järjestäjän ja urheilutapahtumaan lipun ostaneen yksityisen henkilön perusoikeusaseman arvioinnista. Yksinkertaistetusti todeten kysymys on siitä, missä laajuudessa urheilutapahtuman järjestäjällä on oikeus evätä sisäänpääsy yksityiseltä kuluttajan asemassa olevalta henkilöltä.

Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisuun sisältyy merkittävä kannanotto sen puolesta, että porttikieltojärjestelmä ei rajoita kielletyllä tavalla yksilön perusoikeusasemaa. Saksalainen perusoikeuskeskustelu on huomionarvoinen Suomen oikeusjärjestyksen kannalta, sillä perusoikeuksien horisontaalivaikutuksen kehittyminen juontaa juu-

rensa monin osin nimenomaan Saksaan.⁵⁷ Saksan esimerkin sisältämää oikeusohjetta pohdittaessa on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota siihen, että niin sanottu stadionkielto perustuu laintasoiseen sääntelyyn, ei sopimusperusteiseen järjestelmään. Näin ollen valtiosääntötuomioistuimen ratkaisusta ei voida tehdä päätelmiä sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän sallittavuutta arvioitaessa. Jos taas porttikiellosta olisi tarkoitus säätää lailla, olisi Saksassa annettu ratkaisu hyödyllinen sekä lakia säädettäessä että sitä myöhemmin tulkittaessa.

5.3 Perusoikeussäännöksistä kokoavasti

Edellä läpikäytyt perusoikeussäännökset ovat sopimusperusteisen porttikiellon kannalta kaikkein merkittävimmät. Perusoikeuksien moniulottuisuudesta johtuen niiden tyhjentävä avaaminen ei tässä yhteydessä ole mahdollista. Läpikäynnissä on kuitenkin pyritty luomaan riittävä kuva siitä, miten perusoikeussensitiivinen kysymys sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä on. Tässä kohdin on tarpeen muistuttaa erityisesti siitä, että perustuslain 2 luvun 7 §:ssä turvattu henkilökohtainen koskemattomuus muodostaa jo itsessään esteen sopimusperusteiselle porttikieltojärjestelmälle, ellei tällaisen toiminnan mahdollisuudesta laintasolla ole toisin säädetty.

6 Kokoontumislain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain merkitys porttikieltojärjestelmään

Luvussa 5 Perusoikeuksien merkitys porttikieltojärjestelmälle käsitellyt perusoikeuskysymykset nostivat esiin erityisesti sen, että sopimusperusteiseen porttikieltojärjestelmään liittyy useita perusoikeudellisia haasteita. Näistä merkittävimmäksi muodostui se, että porttikiellolla ja erityisesti sen toimeenpanolla on välitön yhteys perustuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentin mukaiseen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeustarkastelun yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, että säännökset pitävät sisällään lakivarauksia eli perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa, jos rajoituksista on säädetty lailla.

Ennen siirtymistä olennaisimpiin lakeihin on syytä pyrkiä hahmottamaan se, kenen oikeusasemaan porttikieltojärjestelmällä olisi suuri vaikutus ja minkälainen oikeudellinen asema näille osapuolille lainsäädännön perusteella rakentuu.

6.1 Urheilutapahtuman eri toimijoiden oikeudellisen aseman hahmottelu

Suomen olosuhteisiin suunniteltavaa sopimusperusteista porttikieltojärjestelmää voidaan oikeudellisesta näkökulmasta pyrkiä hahmottamaan kolmen eri osapuolen näkökulmasta.

Näitä osapuolia ovat: 1) katsoja, 2) tapahtumajärjestäjä ja 3) järjestyksenvalvoja.

Katsoja on oikeudelliselta statukseltaan aina yksityishenkilö ja tapahtumajärjestäjä käytännön tasolla lähes poikkeuksetta elinkeinonharjoittaja. Näin ollen urheilutapahtuman kontekstissa katsoja ja tapahtumajärjestäjä ovat oikeusasemaltaan yksityisiä toimijoita. Järjestyksenvalvojan asema on sen sijaan oikeudellisessa katsannossa monisyisempi. Järjestyksenvalvoja toimii ainakin suuremmissa

urheilutapahtumissa turvallisuuspalveluja tarjoavan yhteisön lukuun. Tällaiset yhteisöt ovat luonteeltaan elinkeinonharjoittajayhteisöjä. Näin ollen turvallisuuspalveluiden tarjoajat asettuvat katsojan ja tapahtumajärjestäjän tapaan julkinen – yksityinen -jaottelussa yksityiseksi toimijaksi, mutta kuten tässä luvussa käy jatkossa ilmi, niin tehtävän luonne muuttuu rooliin tässä katsannossa toiseksi.

Yleisötilaisuuksien yhteydessä katsojan oikeudellisen aseman hahmottamiselle ei löydy juurikaan suoraa lainsäädännöllistä tukea. Katsojiin ei voida säännönmukaisesti kohdistaa kurinpitotoimia, joten arvioitavaksi voi tulla esimerkiksi rasistisessa tapauksessa kunnianloukkausrikoksen tunnusmerkistön täyttyminen.⁵⁸ Katsojan asemaa kuluttajana säätelee kuluttajansuojalaki. Selvää tietysti on, että katsojan käyttäytyminen on alisteista tietyille yleislaeille kuten rikoslaille (39/1889), järjestyslaille (612/2003) ja osin myös kokoontumislailla sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetulle laille.

Tämän selvityksen keskeisen kysymyksen näkökulmasta myös sopimusoikeudellinen sääntely on merkittävässä roolissa. Pääsylipun hankinta merkitsee sopimusta tapahtumajärjestäjän ja pääsylipun hankkineen välillä. Sopimuksen ehdot ovat vakiosopimus oikeuden oppien mukaisesti sitovia, jos ne on painettu pääsylippuun tai jos niihin on ollut mahdollisuus tutustua esimerkiksi verkkokaupasta lippua hankittaessa.⁵⁹ Pääsylipussa on oltava aina maininta, jos kysymys on poikkeavista ehdoista, kuten siitä, mitä varusteita katsomoon saa tuoda.⁶⁰

Selvää on, että sopimusehdot eivät saa olla kohtuuttomia. Kuluttajansuojalain (38/1978) 3 luvun 1 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vai-

⁵⁸ Halila – Norros 2017, s. 281.

⁵⁹ Halila 2020, s. 33.

⁶⁰ Halila – Norros 2017, s. 395.

⁵⁷ Norr 2019, s. 364.

kuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana. Mikäli sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä olisi käytössä, tästä järjestelmästä ja siitä johtuvista mahdollisista seuraamuksista olisi luonnollisesti tehtävä lippuehdoissa tarkka selko. Kuluttajansuojalalla saattaisi olla erityistä merkitystä ainakin teoreettisesti esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa kausikortin haltijalle määrättäisiin porttikielto sarjakauden alussa ja lippuehdoissa olisi lauseke, jonka mukaan porttikieltotapauksessa kausikortista suoritettua vastiketta ei palauteta kuluttajalle.

Tapahtumajärjestäjän oikeudellista asemaa ei suomalaisessa oikeudellisessa keskustelussa ole juurikaan systematisoitu. Yksi tapa hahmottaa urheilutapahtumien ja muiden yleisötילוksien järjestäjän asemaa on niin sanottu isännöintioikeuden näkökulma. Isännöintioikeudella tarkoitetaan saksalaisessa oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa kehittyntä konstruktiota, jonka avulla järjestäjän asemaa on pyritty selkeyttämään. Isännöintioikeus koskee ensisijaisesti sellaisia urheilutapahtumia, joiden järjestämiseen liittyy kaupallinen ulottuvuus.⁶¹

Isännöintioikeuden ajatus lähtee riskiteoriasta, jonka mukaan järjestäjä on se, joka kantaa taloudelliset ja muut järjestämiseen liittyvät riskit. Riskiteorian mukainen ajattelu tuo mukanaan mahdollisuuden ehdollistaa katsojan sisäänpääsy urheilutapahtumaan sopimusehtoihin sitoutumalla.⁶² Käytännössä Suomen oikeusjärjestelmä tunnistaa tapahtumajärjestäjän ilman ongelmia. Tapahtumajärjestäjä on se taho, jonka velvollisuutena on tehdä kirjallinen ilmoitus yleisötילוksien järjestämisestä järjestämispaikan poliisille siten kuin kokoontumislain 3 luvun 14 §:ssä on säädetty.

Suomen olosuhteisiin ja porttikieltojärjestelmää koskevaan keskusteluun siirrettynä isännöintioikeuden keskeinen anti olisi ennen kaikkea siinä, että se kiinteittäisi tapahtumajärjestäjän asemaa suhteessa yleisötילוksien järjestäjälle asetettuihin suhteellisen vaativiin oikeudellisiin velvoitteisiin⁶³. Jotta järjestäjällä on mahdollisuus erityisesti kokoontumislaisissa säädettyjen velvoitteiden täyttämiseen, tulisi järjestäjällä olla tätä varten käytössään myös riittävät työkalut. Isännöintioikeus tarkoittaa pragmaattisimmillaan sitä, että tapahtumajärjestäjällä on tapahtuman määräysvalta ja sen myötä oikeus sen kaupalliseen hyödyntämiseen. Olennainen osa tapahtuman kaupallista hyödyntämistä on nimenomaan oikeus pääsyn kontrollointiin, joka tapahtumajärjestäjällä on tiettyyn rajaan asti oikeus ehdollistaa. Porttikieltojärjestelmän toteuttamisen edellytysten arviointi on olennainen osa tapahtumajärjestäjän vastuulle kuuluvaa tapahtumaturvallisuuksia kehittäessä.

Edellä todettiin, että järjestyksenvalvojat toimivat pääasiassa yksityisiä turvallisuuspalveluja tarjoavan yhteisön lukuun. Tällaisten toimijoiden oikeudellinen asema on tässä kontekstissa yksityinen toimija. Lähtökohtaisesta yksityinen toimija -statuksesta huolimatta järjestyksenvalvojan tehtävän tosiasiallinen sisältö muuttaa kuitenkin asetelman toiseksi. Perustuslain 11 luvun 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Julkisen hallintotehtävän delegoiminen on mahdollista toteuttaa vain lailla tai lain nojalla, ja ainoastaan silloin, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen

vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan hallituksen esityksessä sellaista laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.⁶⁴

Perustuslakivaliokunta on arvioinut eri yhteyksissä yksityisen turvallisuusalan lainsäädäntöä suhteessa perustuslain perusoikeussääntöihin ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevaan perustuslain 11 luvun 124 §:ään (ks. esim. PeVL 13/2010 vp, PeVL 10/2006 vp, PeVL 20/2002 vp ja PeVL 28/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on näissä arvioissaan katsonut yhtäpitävästi, että järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät järjestyksenvalvojien tehtävät ovat perustuslain 11 luvun 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviin järjestyksenvalvojien tehtäviin liittyen lailla säätämisen vaatimus toteutuu yksityistä turvallisuuspalveluista annetun lain nojalla. Kokoontumislain 4 luvun 18 §:ssä säädetään vielä täydentävästi yleisötילוksien järjestäjän oikeudesta asettaa järjestyksenvalvoja yleisötילוksuuteen. Näin ollen on selvää, että järjestyksenvalvojien asettaminen yleisötapahtumiin täyttää perustuslain 11 luvun 124 §:n mukaisen julkisen vallan delegointiin sisältyvän lailla säätämisen vaatimuksen.

Samalla tämä delegointi johtaa siihen, että järjestyksenvalvoja käyttää tehtävänsä suorittaessaan julkista valtaa. Tämä taas tarkoittaa sitä, että järjestyksenvalvoja tulee sidotuksi perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Tämän lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina

olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta peruste. Käänteisesti tämä tarkoittaa, että viranomaiset tai sellaiset toimijat, joille on delegoitu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 11 luvun 124 §:n nojalla, eivät ole oikeutettuja käyttämään toimivaltaa, jolle ei ole saatavilla nimenomaista tukea oikeusjärjestyksestä.⁶⁵

Seuraavassa alaluvussa, Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja kokoontumislaki, keskitytään tarkastelemaan sitä, onko yksityisistä turvallisuuspalveluista annetusta laista tai kokoontumislaita löydettävissä perustuslain 11 luvun 124 §:n tarkoittamalla tavalla oikeusjärjestyksen tukea sopimusperusteiselle porttikieltojärjestelmälle. Kysymys on siis siitä, miten yleisötילוksia säätelevä kokoontumislaki ja yleisötילוksien turvallisuuteen olennaisesti liittyvä laki yksityisistä turvallisuuspalveluista suhtautuvat sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän mahdollisuuteen.

6.2 Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista ja kokoontumislaki

Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (LYTP) on mielenkiinnon kohteena tässä selvityksessä sen johdosta, että lain 3 luvussa säädetään järjestyksenvalvojista ja heidän toiminnastaan.⁶⁶ Järjestyksenvalvojien toiminnan peruste ja toimivalta yleisötילוksuissa pohjautuvat kokoontumislain 4 luvun 17 ja 18 §:iin.

Kokoontumislain 4 luvun 17 §:n mukaan yleisen kokouksen ja yleisötילוksien järjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta tilaisuudessa. Saman lain 4 luvun 18 §:ssä puolestaan säädetään yleisen kokouksen tai yleisötילוksien järjestäjän oikeudesta asettaa järjestyksenvalvoja yleiseen kokoukseen tai yleisötילוksuuteen. Laissa on tässä

⁶¹ EU Report 2014, s. 25–26. Euroopan unionin raportissa isännöintioikeutta on lähestytty urheilutapahtumien liikkuvaan kuvaan liittyvien oikeuksien näkökulmasta. Saksassa isännöintioikeutta ei ole kuitenkaan rajattu mihinkään tiettyyn oikeudenalaan. Kysymystä on lähestytty niin oikeuskäytännössä kuin -kirjallisuudessa laajasti urheilutapahtumaan liittyviä oikeuskokonaisuuksia koskevina systematisointina. Tästä enemmän esim. Hilty – Henning – Bodewig 2007, s. 47–48.

⁶² EU Report 2014, s. 25–26.

⁶³ Pääasiassa tapahtumajärjestäjän konkreettiset velvollisuudet ovat koottuna kokoontumislakiin. Urheilutapahtumissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa tapahtumajärjestäjän (pääsääntöisesti kotijoukkue) vastuu on kuitenkin laajempi. On jopa keskusteltu siitä, onko tapahtumajärjestäjän vastuu tuottamusperusteen sijaan ankaraa vastuuta. Tähän kysymykseen on paneutunut erityisesti Lindholm 2014.

⁶⁴ HE 1/1998 vp, s. 179.

⁶⁵ HE 1/1998, s. 74.

⁶⁶ Selvyyden vuoksi todetaan, että kokoontumislain mukaisissa yleisötילוksuissa turvallisuudesta vastaavat LYTP:n 3 luvussa tarkoitetut järjestyksenvalvojat. Saman lain 2 luvussa mainittuja vartijoita ei voida asettaa vastaamaan yleisötילוksien järjestyksestä ja turvallisuudesta. Tämän vuoksi tässä selvityksessä ei myöskään käsitellä LYTP:n 2 luvun 15 §:n mukaisia vartijan oikeuksia vartioimisalueelle pääsyn estämiseen ja alueelta poistamiseen.

kohdin viittaus, jonka mukaan oikeudesta asettaa järjestyksenvalvoja yleisötilaisuuksiin säädetään yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa. Kokoontumislain järjestyksenvalvojen asettamista koskevaa lainkohtaa vastaava sisällöltään identtinen säännös löytyy LYTP:n 3 luvun 26 §:stä.⁶⁷

Porttikieltojärjestelmässä on kirjoitetun lain kontekstiin sijoitettuna kysymys sisään pääsyn estämisestä.⁶⁸ LYTP:n 3 luvun 41 §:n mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus estää pääsy toimialueelleen henkilöltä:

1) jonka päihtymyksen, käyttäytymisen, aikaisemman käyttäytymisen tai varustautumisen perusteella on syytä epäillä vaarantavan siellä järjestystä tai turvallisuutta;

2) joka ei täytä pääsyn edellytykseksi asetettua ikärajavaatimusta tai muita ehtoja, jotka laissa tai sen nojalla annetuissa määräyksissä on asetettu järjestyksenvalvojan toimialueelle pääsemiseksi tai jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut sinne pääsemiselle; 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.

Sopimusperusteisen porttikiellon osalta mielenkiinto kohdistuu kohdan 2) mukaisiin ehtoihin, jotka tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija on asettanut järjestyksenvalvojan toimialueelle pääsemiselle. Ensilukemalta olisi houkuttelevaa ajatella, että tilaisuuden järjestäjällä olisi oikeus ohjeistaa järjestyksenvalvoja estämään sisään pääsy esimerkiksi nimeämällä etukäteen henkilöt, joilla on järjestäjän asettama porttikielto. Tarkemman tarkastelun perusteella käy kuitenkin ilmi, että LYTP:n 3 luvun 41 § ei tällaiseen tarkoitukseen sovellu.⁶⁹

Tilaisuuden järjestäjän tai alueen haltijan asettamilla ehdoilla tarkoitetaan esimerkiksi ravintoloiden käyttämää ikäraja-⁷⁰, pukeutumisen tai muuta asiakasvalinto-oikeuteen perustuvaa ehtoa. Tästä on perusteltua tehdä johtopäätös, että järjestäjän tai alueen haltijan asettamat ehdot voivat olla ainoastaan kollektiivisista syistä annettuja. Erikseen nimetyt henkilöt sisään pääsyn estämiseen ei tapahtumajärjestäjällä tai alueen haltijalla ole oikeutta.

LYTP:hen ei ole sisällytetty mahdollisuutta antaa henkilölle yleistä porttikieltoa järjestyksenvalvojan toimialueelle. Tämä tarkoittaa sitä, että aiempi käyttäytyminen tai varustautuminen ei saa johtaa kategoriseen pääsyn estämiseen, vaan sisään pääsyn kieltämisen edellytysten arviointi on aina tehtävä tapauskohtaisesti erikseen.⁷¹ Lain esitöissä painopiste on siirretty tilanneherkkään arviointiin, jossa järjestyksenvalvojan tulee arvioida sisään pääsyn

edellytysten esteitä pääasiassa sisään pääsyhetken tilanteen mukaisesti. Järjestyksenvalvojalla on kuitenkin oikeus pääsyn epäämiseen ilman tilannekohtaista harkintaa silloin, jos pääsyn estämisen syynä on esimerkiksi ravintolassa aiemmin aiheutettu väkivaltavälikohtaus.⁷²

Sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän näkökulmasta ongelmaksi muodostuu myös se, että sisään pääsyn estämisoikeus koskee ainoastaan järjestyksenvalvojan toimialuetta.⁷³ Lain esityöt viittaavat vahvasti siihen, että aiempi käyttäytyminen -kriteeriä voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun aiempi käyttäytyminen on tapahtunut juuri kyseisellä järjestyksenvalvojen toimialueella. Lain sanamuoto ja lain esityöt eivät sinällään ota suoraa kantaa tähän kysymykseen. Lain esitöissä todetaan tältä osin seuraavasti: "Esimerkiksi väkivaltavälikohtauksen ravintolassa aiemmin aiheuttaneen henkilön pääsyn estämisen kynnys olisi erittäin matala."

Valitun ilmaisun "väkivaltavälikohtauksen ravintolassa aiemmin aiheuttaneen henkilön" on perusteltua katsoa viittaavan siihen, että väkivaltakohtaus on pitänyt aiheuttaa juuri kyseisessä ravintolassa, johon asiakas on pyrkimässä eli tietyn järjestyksenvalvojan toimialueella. Esimerkin perusteella sellainen vaihtoehto, jossa ravintola estäisi sisään pääsyn henkilöltä, joka on aiheuttanut häiriötä jossain toisessa ravintolassa, ei siten näytä mahdolliselta.⁷⁴ Ravintolaesimerkki voidaan siirtää sellaisenaan koskemaan myös yleisötilaisuuksia, koska sekä ravintolatoiminnan ja

yleisötilaisuuksien pääsyn estämiskriteeri perustuu LYTP:n 3 luvun 41 §:ään.

Urheilukatsomon porttikieltojärjestelmää silmällä pitäen edellä esiin nostettuun kysymykseen on suhtauduttava vakavuudella. LYTP ei näytä mahdollistavan sisään pääsyn estämistä, jos häiriökäyttäytyminen on tapahtunut muussa ympäristössä kuin sisään pääsyn estämisen edellytyksiä punnitsevan järjestyksenvalvojan toimialueella.

Sopimusperusteista porttikieltojärjestelmää ei käytännössä ole mahdollista panna täytäntöön tarkoituksenmukaisesti vallitsevassa lainsäädäntöympäristössä, jossa sisään pääsy voidaan estää ainoastaan tietyllä järjestyksenvalvojan tarkkarajaisella toimialueella, kuten esimerkiksi stadionilla tai tietyn seuran otteluissa. Tämä problematiikka on ymmärrettävissä seuraavan esimerkin avulla:

Kannattaja X aiheuttaa häiriötä kotijoukkueena olevan seura Y:n ja vierasjoukkueena olevan seura Z:n välisessä ottelussa. Kannattaja X poistetaan tapahtumasta ja seura Y langettaa kannattaja X:lle sopimusperusteisen porttikiellon seura Y:n otteluihin kolmen kuukauden ajaksi. Seurat Y ja Z kohtaavat sarjaohjelman mukaisesti uudelleen kahden kuukauden kuluttua seura Z:n kotikentällä. Vaikka kannattaja X:llä on porttikielto seura Y:n otteluihin, ei kannattaja X:n sisään pääsyä voida estää nyt kotijoukkueena olevan seura Z:n otteluun. Tämä johtuu siitä, että kriteerinä oleva aikaisempi häiriökäyttäytyminen on ilmennyt muualla kuin seura Z:n järjestyksenvalvojen toimialueella.

⁶⁷ Järjestyksenvalvoja voi asettaa [muun ohella] yleisen kokouksen ja yleisötilaisuuden järjestäjä kokoontumislaissa tarkoitettuun yleiseen kokoukseen tai yleisötilaisuuteen.

⁶⁸ Valittua terminologiaa on käsitelty alaluvussa 2.2. Kirjastolaki ja arpajaislaki.

⁶⁹ Oletettavaa on, että sisäministeriölle asiasta lausunut oikeusministeriön asiantuntija on tunnistanut saman ongelman todettuaan, että "porttikiellon perustaminen järjestyksenvalvoista annetun lain 6 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin tilaisuuden järjestäjän asettamiin ehtoihin olisi myös ongelmallista." Sisäministeriö 2014, s. 33. Järjestyksenvalvoista annettu laki on sittemmin kumottu, mutta järjestäjän asettamia ehtoja koskeva lainkohta sisältyy nykyisin samansisältöisenä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3 luvun 41 §:ään.

⁷⁰ HE 138/2004 vp, s. 22, jossa tarkoitetaan ikärajaa, jonka ravintola on määrittänyt liikkeen toiminta-ajatukseen sisältyvän perustellun syyn johdosta.

⁷¹ HE 22/2014, s. 59. Huvitilaisuuksista annetun lain (kumottu) 14 §:n mukaan yhdistyksellä tai muulla yhteisöllä ja kokoontumishuoneiston tai kokoontumisalueen omistajalla ja haltijalla oli oikeus määrääjäksi, enintään vuodeksi kerrallaan, kieltää pääsy omistamassaan taikka pysyvästi tai tilapäisesti hallitsemassaan kokoontumispaikassa toimeenpantaviin julkisiin huvitilaisuuksiin henkilöltä, jonka hänen elämäntapojensa perusteella oli syytä varoa rikkovan siellä järjestystä tai vaarantavan turvallisuutta. Kielto oli tullakseen voimaan alistettava poliisipiiriin päällikön vahvistettavaksi. Poliisipiiriin päällikkö voi myös edellä mainituksi ajaksi kieltää 1 momentissa tarkoitettua henkilöltä pääsyn piirissään toimeenpantaviin määrättyihin tai kaikkiin julkisiin huvitilaisuuksiin. Lakiin sisällytetty porttikieltosäännös on esimerkki kategorisesta porttikiellosta. Laki kumottiin kokoontumislain säätämisen yhteydessä. Kokoontumislakiin porttikieltosäännöstä ei otettu, sillä sen katsottiin käyneen vähäisen sovellettavuuden takia tarpeettomaksi.

⁷² LYTP ja sitä koskevat esityöt ovat jossain määrin sekavia sen suhteen, milloin jokin toimivaltaperuste on käytettävissä ravintolassa ja milloin yleisötilaisuuksissa.

⁷³ Toisin kuitenkin Hautamäki 2016, s. 108. Hautamäki katsoo väitöskirjassaan, että asiakkaan ja tilaisuuden järjestäjän väliseen yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen perustuva porttikieltojärjestelmä on toteutettavissa järjestyksenvalvojan nykyisin toimivaltuuksiin eikä aiheuttane tarvetta valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun. Hautamäki kuitenkin näyttää jättäneen huomiotta sen, mitä perustuslakivaliokunta on nostanut esiin mietinnössään 13/1998 henkilötarkastuksen sopimuksenvaraisuudesta ja lailla säätämisen vaatimuksesta. Hautamäki ei myöskään näytä huomioivan LYTP:tä koskeneeseen hallituksen esitykseen, jossa on nimenomaisesti suhtauduttu kielteisesti kategorisen porttikiellon langettamiseen.

⁷⁴ Poliisilain (872/2011) 2 luvun 10 §:n mukaan poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen taikka aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Poliisimiehellä on oikeus poistaa esimerkiksi stadionalueelta 2 luvun 10 §:ssä säädetyt kriteerit täyttävä henkilö. Tapahtumaturvallisuutta ei kuitenkaan voida perustaa poliisin toimivallan varaan, vaan tapahtumajärjestäjä on kokoontumislain perusteella aina vastuussa tapahtuman turvallisuudesta. Kokoontumislain 20 §:n perusteluissa todetaan, että pykälän nojalla tilaisuuden järjestämistä varten annetut ohjeet ja määräykset kohdistuvat tilaisuuden järjestäjään, jonka tulee huolehtia ohjeiden ja määräysten täytäntöönpanosta (HE 145/1998 vp s. 32).

Kun lisäksi huomioidaan se, että sisään pääsyn kieltämisen edellytysten arviointi edellä esitetyin tavoin on aina tehtävä tapauskohtaisesti erikseen,⁷⁵ on selvää, että LYTP ei anna tukea sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttamiselle.

Alaluvussa 5.1 Keskeisimmät perusoikeussäännökset on henkilökohtaisen koskemattomuuden yhteydessä viitattu porttikiellon osalta ongelmaan, joka saattaa syntyä siitä, että porttikieltoon asetettua henkilöä estettäisiin pääsemästä sisään urheilutapahtumaan viimesijaisesti fyysisiä voimakeinoja käyttäen. Sopimusperusteisessa porttikieltojärjestelmässä voisi syntyä vaivatta tilanne, jossa pääsylipun ehdot hyväksynyt henkilö on asetettu ehtojen mukaiseen porttikieltoon. Ongelmia syntyy esimerkiksi silloin, kun porttikieltoon asetettu katsoja hankkii tai porttikiellosta huolimatta onnistuu hankkimaan, pääsylipun sellaiseen urheilutapahtumaan, johon kyseiselle katsojalle on langetettu porttikielto. Tällöin katsojalla kuitenkin on sisään pääsyyn oikeuttava pääsylippu.

Jos katsojan käyttäytyminen ei tällaisessa tilanteessa täytä LYTP:n 3 luvun 41 §:ssä mainittuja kriteerejä, ei järjestyksenvalvojalla ole oikeutta estää katsojaa pääsemästä sisään yleisötilaisuuteen. Jos järjestyksenvalvoja ryhtyisi tällaiseen estämistöimeen viime kädessä voimakeinoja käyttäen, siirtyisi järjestyksenvalvoja tälle delegoidun julkisen vallan käyttäjänä sellaisen toimivallan alueelle, jossa operoimiselle järjestyksenvalvojalla ei ole laissa säädettyä perustetta. Tällainen operoiminen olisi laitonta.

Kuten todettua, niin järjestyksenvalvojalle on lain nojalla delegoitu oikeus suorittaa julkisia hallintotehtäviä. Tämän delegoinnin myötä järjestyksenvalvoja tulee sidotuksi perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Tämän lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Edellä kerrottu esimerkki johtaa katkeamattomalla tavalla

siihen, että järjestyksenvalvoja ei voi ilman lakiin perustuvaa toimivaltaperustetta ryhtyä estämään katsojan sisään pääsyä, ellei käsillä ole LYTP:n 3 luvun 41 §:n mukaisia perusteita.

Lähtökohtana on, että tapahtumajärjestäjän on huolehdittava järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä lain noudattamisesta yleisötilaisuudessa. Käytännössä tämä velvoite täytetään tapahtumajärjestäjän asettamien järjestyksenvalvojien toimesta. Järjestyksenvalvojilla ei ole oikeutta estää sisään pääsyä sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän perusteella, joten järjestelmän merkitys menettäisi viimeistään tässä kohdin merkityksensä.

6.3 Yksilön oikeuksien ja yleisen turvallisuuden välisestä jännitteestä

Edellä perusoikeuskysymyksiä on tarkasteltu lähinnä sellaisen yksilön näkökulmasta, joka ainakin teoreettisesti saattaisi tulla sitoutuneeksi sopimusperusteiseen porttikieltojärjestelmään. Samoin on käsitelty kokoontumislakia ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia. Tämän tarkastelun perusteella on käynyt ilmi, että sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä törmää ennen kaikkea siihen, että perusoikeudet edellyttävät porttikieltomahdollisuuden säätämistä lailla.

Se, mihin ei vielä aiemmin ole otettu kantaa, on perusoikeuksien välinen jännite. Huolellinen ja opponoivalla otteella tähän selvitykseen paneutunut henkilö saattaa perustellusti nostaa esiin näkemyksen siitä, miten urheilutapahtumiin ja muihin yleisötilaisuuksiin osallistuvan ja näihin tilaisuuksiin liittyviä käyttäytymissääntöjä noudattavan yksilön perus- ja muita oikeuksia turvataan.

Tätä aiheellista kysymystä on syytä lyhyesti sivuta yleisötilaisuuksien järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta. Tähän velvoittaa myös Euroopan neuvoston katsomoturvallisuusyleissopimus, jonka tavoitteena on 2 artiklan mukaan luoda turvallinen, turvattu ja lämminhenkinen ympäristö urheilutilaisuuksissa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä annetussa hallituksen esityksessä todetaan, että ”*turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi*”.⁷⁶

Perustuslakivaliokunta on punninnut erityisesti tapahtumaturvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta. Valiokunnan esittämän kannan mukaan julkisen vallan tehtävänä on taata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen yleisötilaisuuksissa tai toissijaisesti luoda muulla tavoin asianmukaiset järjestelyt siitä, että järjestys ja turvallisuus voidaan niissä säilyttää.⁷⁷

Yleinen järjestys ja turvallisuus on katsottu sellaisiksi kollektiivisiksi oikeushyviksi, joita julkisen vallan on edistettävä. Sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä ei kuitenkaan sovellu näiden oikeushyvien suojaamiseen. Perusoikeussensitiivinen alue – jolla nyt kiistatta liikutaan –, on luonteeltaan sellainen, jonka rajoittamiseen tai laajentamiseen ei ole sallittua tai muutoinkaan mielekästä ryhtyä yksityisten toimijoiden välisellä sopimussuhteella. Suomalaisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta hyväksyttävä tapa porttikieltojärjestelmän toteuttamiseksi on tämän mahdollistava lainsäädäntö. Tällöin huomioiduksi tulevat sekä porttikiellon potentiaalinen kohdehenkilö sekä ne yksilöt, jotka sitoutuvat toimimaan yleisötilaisuuksissa tilaisuuksien edellyttämien käyttäytymissääntöjen mukaisesti.

⁷⁶ HE 309/1993 vp, s. 47

⁷⁷ PeVL 44/1998 vp, s. 2–3. Myös sisäministeriö punnitsi perusoikeuksia raportissaan (Sisäministeriö 2014, s. 41–42). Sisäministeriön mukaan keskustelu on kääntynyt siihen, että pyritään pitämään huolta vain häiriköivän henkilön oikeusturva- ja perusoikeuskysymyksistä, mutta suuren yleisön oikeudet nauttii häiriöttömästä tilaisuudesta sivuutetaan. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on kuitenkin nähtävillä, että suuren yleisön oikeuksia ja asemaa ei ole jätetty pohtimatta. Pro & contra -argumentaatio on merkittävä osa perusoikeuspunnintaa ja eri perusoikeuksien yhteensovittamiskysymykset nousevat lainsäädäntöhankkeissa usein esiin. Yleistä turvallisuutta perusoikeuksien suojaamana oikeushyvinä on käsitelty laajasti Tuori 1999.

⁷⁵ HE 22/2014, s. 59.

7 Yhteenveto

Tämän selvityksen keskeinen tarkoitus oli antaa vastaus kysymykseen, voidaanko Suomessa ottaa käyttöön urheilutapahtumia koskeva sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä. Aikaisempien tutkimusten ja selvitysten perusteella eri intressiryhmillä vaikuttaa olleensuhteellisen yksimielinen näkemys siitä, että porttikieltojärjestelmälle olisi erityinen tarve.

Sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttaminen ei perusoikeussensitiivisyydestään johtuen ole mahdollista ja se edellyttäisi arveluttavan pitkälle venytettävää suhtautumista tiettyihin kriittisiin perusoikeussäännöksiin. Sopimusperusteisella toteuttamistavalla ei voida väistää sitä ongelmaa, että esimerkiksi yhdenvertaisuus, henkilökohtainen vapaus, liikkumisvapaus ja kokoontumisvapaus tulevat rajoitetuksi siinä määrin, että porttikieltojärjestelmän toteuttaminen edellyttäisi lailla säätämistä.

Perustuslain 11 luvun 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Järjestyksenvalvojille on delegoitu julkinen hallintotehtävä sekä yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä kokoontumislain nojalla. Tämä taas tarkoittaa sitä, että järjestyksenvalvoja tulee sidotuksi perustuslain 1 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Tämän lainkohdan mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Selvää on, että sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä ei tällöin anna järjestyksenvalvojalle mahdollisuutta sisäänpääsyn epäämiseen, koska lakiin palautettavissa olevaa toimivaltaperustetta ei ole käsillä.

Perustuslain 2 luvun 7 §:n 3 momentti edellyttää, että henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. Porttikielto ja viimeistään sen fyysinen toimeenpano, pääsy estämällä, on yksiselitteisesti sellainen toimi, jolla jouduttaisiin puuttumaan yksilön henkilökohtai-

seen koskemattomuuteen. Sopimusperusteisesti ei ole mahdollista toteuttaa järjestelmää, joka puuttuisi perusoikeuksiin, ja johon liittyvästä poikkeuksesta on säädettävä lailla.

Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki ja kokoontumislaki mahdollistavat ja jopa velvoittavat tapahtumajärjestäjän asettamaan yleisötilaisuuksiin ja näin ollen myös urheilutapahtumiin järjestyksenvalvoja. Edellä mainitut lait eivät kuitenkaan pidä sisällään mahdollisuutta porttikieltojärjestelmän toteuttamiseen tavalla, joka ilman lailla säätämistä olisi nivottavissa yhteen perusoikeussäännösten kanssa. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin ei ole sisällytetty mahdollisuutta antaa henkilölle yleistä porttikieltoa esimerkiksi tietyille stadionille, määrätyn seuran otteluihin tai edes järjestyksenvalvojan toimialueelle. Tämä tarkoittaa sitä, että aiempi käyttäytyminen tai varustautuminen ei saa johtaa kategoriseen pääsyn estämiseen, vaan sisäänpääsyn kieltämisen edellytysten arviointi on aina tehtävä tapauskohtaisesti erikseen. Kielto kategorisesta pääsyn estämisestä ilman tapauskohtaisten edellytysten täyttymistä tarkoittaa omalta osaltaan sitä, että järjestyksenvalvojalla ei ole mahdollisuutta estää pääsyä yleisötilaisuuteen sopimusperusteisen porttikiellon perusteella.

Edelleen huomionarvoista on, että LYTP:n 3 luvun 41 §:n mukaan tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija voivat asettaa ehtoja, jotka yleisötilaisuuteen pyrkivän on täytettävä. Tällä lainkohdalla tarkoitetaan kollektiivisia ehtoja, jotka kohdistuvat ennalta määrittelemättömään joukkoon tiettyjen sallittujen kriteereiden perusteella. Tällaisia ehtoja voivat olla esimerkiksi lainsäädännön edellyttämää ikää korkeampi ikärajavaatimus tai pukeutumisehto. Nimettyä yksilöä koskevaa pääsyn estämistä tilaisuuden järjestäjä tai alueen haltija eivät voi oikeudellisesti tehokkaasti määrittää.

Porttikieltojärjestelmästä on mahdollisuus säätää lailla. Mikäli yleisötilaisuuksiksi luokiteltavien urheilutapahtumien häiriökäyttäytyminen lisääntyy tulevaisuudessa siinä määrin, että tapahtumia ei ole

mahdollista järjestää tavalla, joka ei vaaranna yksilöiden henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turvallisuutta, on kysymys ratkaistavissa ja jopa velvollisuus ratkaista lainsäädännön keinoin. Velvollisuus pohjautuu henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perusoikeuteen, jonka perustuslakivaliokunta on tulkinnut tarkoittavan lainsäätäjälle kohdistettua velvollisuutta taata yleinen järjestys ja turvallisuus.

Porttikiellon asettamisen mahdollistavaa lainsäädäntöä saattaa olla tarpeen arvioida myös silloin, jos kansainväliset urheilun kattojärjestöt ryhtyvät enenevässä määrin sisällyttämään arvokisojen hakukriteereihin ehdon, joka edellyttää isäntämaan lainsäädäntöön sisältyvää porttikieltoilainsäädäntöä. Tiedossa on, että Euroopan jalkapalloliitto UEFA vaati porttikielto-kriteerin täyttymistä vuoden 2020 jalkapallon EM-kisojen hakijakandidaattien kotival-

tioilta. Samalla on huomattava, että sopimusperusteinen porttikielto ei tällaiseen kriteeriin vastaisi.

Sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän osapuoliksi sopimusteitse sidottavien häiriötä aiheuttavien katsojien ja yleisen katsomoturvallisuuden välillä on kiistatta jännite, jonka kehittymistä on syytä seurata tarkoin. Mikäli kehitys yleisötilaisuuksiksi luokiteltavien urheilutapahtumien osalta aiheuttaa tulevaisuudessa katsomoturvallisuuteen liittyen enenevässä määrin huolenaiheita, on kysymykseen syytä puuttua lainsäädännöllisin keinoin. Sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä ei tätä ongelmaa ratkaise, eikä sen toteuttaminen ole perusoikeussäännösten, kokoontumislain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetuin lain puitteissa mahdollista.

8 Suositus Suomen urheilun eettinen keskus SUEKille

Tämän selvityksen perusteella Suomen urheilun eettinen keskus SUEKia suositellaan antamaan sidosryhmilleen ilmoitus, jonka mukaan sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän toteuttaminen ei pääasiassa perusoikeudellisista syistä ole mahdollinen. Porttikieltojärjestelmän toteuttamiselle lainsäädännöllisin keinoin ei kuitenkaan ole olemassa estettä.

Samassa yhteydessä ilmoitetaan, että tässä selvityksessä ei ole otettu tietosuojasetuksen ja tietosuojalain näkökulmasta kantaa Suomen urheilun eettinen keskus SUEKin rooliin sopimusperusteisen porttikieltojärjestelmän rekisterinpitäjänä. Tähän kannanottoon ei ole ollut syytä johtuen siitä, että sopimusperusteiselle porttikieltojärjestelmälle ei ole olemassa lainsäädännöllisiä edellytyksiä.

Lähteet

Council of Europe Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events (CETS No. 218).

Eduskunnan oikeusasiamies: Dnro 3329/4/04 (EOA 2006).

Eduskunnan oikeusasiamies: EOAK/3230/2017.

Eduskunnan oikeusasiamies: EOAK/328/2018.

Halila, Heikki – Norros, Olli: Urheilu-oikeus. Helsinki: Alma Talent, 2017.

Halila, Heikki: Yksityinen ja julkinen toiminta SUEK:ssa. Urheilu ja oikeus: Urheilu-oikeuden yhdistyksen jäsenlehti 2018, s. 22–46.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 145/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kokoonntumislainsäädännön muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 197/1999 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 20/2002 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 138/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 22/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 45/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuutta, turvatoimia ja palveluja koskevasta yhdenmukaistamisesta lähemmästä jalkapallo-ottelusta ja muissa urheilutilaisuuksissa tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi kokoonntumislain muuttamisesta.

HE 135/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Hautamäki, Tarja: Yksityisen turvallisuusalan valvonta. Vaasa: University of Vaasa, 2016.

Hilty, Reto – Henning-Bodewig, Frauke: Leistungsrechte zugunsten von Sportveranstaltern? Boorberg, München 2007.

Kotimaisten kielten keskus (Kotus). Asiantuntijoiden kirjoituksia ajankohtaisista kielikysymyksistä: Porttikielto. Nähtävillä osoitteessa. [https://www.kotus.fi/nyt/kysymyksiä_ja_vastauksia_sanojen_alkuperasta_porttikielto]. Viitattu 26.11.2021.

Lindholm, Joachim: Kotijoukkueen vastuu jalkapallon ottelutapahtumasta – ankaraa vai tuottamisperusteista? Urheilu ja oikeus: Urheilu-oikeuden yhdistyksen jäsenlehti 2014, s. 191–217.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus, 2004. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, 2004.

Norr, Joonas: Perusoikeuksien horisontaalivaikutus sopimusosoikeudellisen kohtuuden ja hyvän tavan tulkinnassa. Lakimies 3–4/2019, s. 363–386.

Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, 2004.

Paasonen, Jyri – Aaltonen, Mikko – Karjalainen, Juha: Onko Suomessa tarvetta yleisötilaisuuksia koskevalle porttikieltojärjestelmälle?: Tutkimus porttikieltojärjestelmän tarpeellisuudesta ja siihen liittyvästä sääntelystä erityisesti jalkapallon näkökulmasta. Edilex 2015: 6.

Paasonen, Jyri – Aaltonen, Mikko: Does Finland need an entry-ban system for football matches (and similar public events)? Examining the current state of regulation and security issues, 2017. Security Journal, 30(4), s. 1064–1079.

Paukku, Eelis: Porttikiellon rikkomisen rikoksena, 2019. Nähtävillä osoitteessa [<https://www.kpflaki.com/post/porttikiellon-rikkominen-rikoksena>]. Viitattu 14.11.2021.

PeVM, 13/1998 vp: Hallituksen esitys kokoonntumislainsäädännön muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 44/1998 vp: Hallituksen esitys laiksi järjestyksenvalvojista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Rajamäki, Tomi: Poliisin NFIP-toiminnan tila vuonna 2019: toiminnan haasteet siirryttäessä 2020-luvulle. Poliisiammattikorkeakoulu, 2019.

Sisäministeriö: Yleisötilaisuuksien porttikieltoa pohtineen työryhmän loppuraportti. Sisäinen turvallisuus. Sisäministeriön julkaisu 12/2014. Helsinki.

Study on sports organiser's rights in the European Union. Final Report, February 2014. TMC ASSER Instituut – Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam. Publications office of the European Union, Luxembourg 2014 (EU Report).

Suomen urheilun eettinen keskus SUEK: Muistio lajiliittojen kilpailuvastaavien kanssa käydystä taustasta. 3.10.2019.

Tuori, Kaarlo: Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeuskohti. Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.

Tuori, Kaarlo, Kokoonntumis- ja yhdistymisvapaus, 2004. Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. Helsinki: Sanoma Pro, 2004.

Veikkausliiga: Veikkausliigan lippuehdot. Nähtävillä osoitteessa [<http://www.veikkausliiga.com/veikkausliiga/ehdot>]. Viitattu 18.11.2021.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSOY lakitieto, 2001.

Tämä selvitys on osa Suomen urheilun eettinen keskus SUEK ry:n vuonna 2017 aloittamaa julkaisusarjaa. SUEK tuottaa tutkimuksia ja selvityksiä urheilun eettisistä kysymyksistä. SUEK tarjoaa päätöksenteon ja yhteiskunnallisen vuoropuhelun pohjaksi tutkittua tietoa ja pyrkii näin vaikuttamaan eettisesti kestävään urheilukulttuuriin.



Suomessa on tunnistettu tarve luoda yleisötilaisuuksia koskeva porttikieltojärjestelmä, jotta voidaan puuttua esimerkiksi erilaiseen urheilukatsomoissa esiintyviin häiriökäyttäytymisen eri muotoihin. Porttikieltojärjestelmän toteuttamisen mahdollisuuksia on selvitetty eri tahojen toimesta. Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan tunne porttikiellon käsitettä. Tässä selvityksessä kartoitetaan, onko Suomessa mahdollista toteuttaa urheilutapahtumia koskeva sopimusperusteinen porttikieltojärjestelmä ja mitä juridisia toimenpiteitä sen toteutus edellyttäisi. Selvityksen urheilun sopimusperusteisesta porttikieltojärjestelmästä on kirjoittanut **Janne Ripatti**.

1/2017

SAMALLA VIIVALLA?

Selvitys liikunnan ja urheilun tasa-arvosta ja yhdenvertaisuudesta Suomessa

2/2018

VAIKENEMINEN EI OLE VAIHTOEHTO

Katsaus häirintää ja kiusaamista käsittelevään tutkimustietoon liikunnan ja urheilun näkökulmasta

3/2019

TUTKIMUSKARTOITUS URHEILUN EETTISISTÄ KYSYMYKSISTÄ

Katsaus kansainvälisiin tietokantoihin

4/2019

SOPIMATON LOPPUTULOS?

Selvitys urheilukilpailujen manipulaation torjunnasta

5/2021

DOPINGISTA ANTIDOPINGIIN

Selvitys Maailman antidopingsäännösten muutosten vaikutuksista kansalliseen dopingvalvontaan

6

SUEK ry:n julkaisuja urheilun eettisistä asioista

2022