

27.8.2018

EOAK/3230/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

POLIISIN MENETTELY JALKAPALLOKANNATTAJIEN PYSÄYTTÄMISESSÄ JA TARKASTAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Pohjanmaan poliisilaitoksen menettelyä 6.5.2017 ennen Vaasassa järjestettyä Veikkausliigan ottelua VPS–HJK.

Kantelijan mukaan poliisi pysäytti Ilmajoella 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 kirjoituksen mukaan käännutti linja-autot (ilmeisesti molemmat) Helsinkiin. Matkustajille ilmoitettiin perusteeksi se, että toisessa autossa oli kolme tai neljä henkilöä, jotka olivat aiemmin tänä vuonna tapelleet jalkapallo-ottelun yhteydessä Maarianhaminassa.

Samaa asiaa käsiteltiin myös toisessa oikeusasiamiehelle osoitetussa kantelussa (EOAK/3229/2017).

2 SELVITYS

Kantelun johdosta pyysin Poliisihallitusta toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavan selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiassa. Selvityksessä ja lausunnossa pyysin kiinnittämään huomiota erityisesti

- siihen, mihin toimivaltuuteen on perustunut linja-autojen pysäyttäminen
- siihen, mihin on perustunut se, että kaikille autossa olleille on suoritettu turvallisuustarkastus
- siihen, mihin on perustunut linja-auton tarkastaminen
- siihen, mihin on perustunut linja-autojen matkustajineen käännyttäminen takaisin Helsinkiin
- siihen, että jos otteluun päästämisen estämiselle on ollut joidenkin osalta peruste, mikä on ollut peruste estää heidän matkustaminen kohti Vaasaa, vaikka heitä ei siellä olisi otteluun järjestäjien toimesta päästetty
- siihen, että jos otteluun päästämisen estämiselle on ollut joidenkin matkustajien osalta peruste, mikä on ollut peruste estää matkan jatkuminen muiden osalta.

Selvityksen asiassa antoi komisario A. Pohjanmaan poliisilaitos ja Poliisihallitus antoivat lausuntonsa.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Vaasassa pelattiin 6.5.2017 Veikkausliigan jalkapallo-ottelu VPS–HJK.

Ennen ottelua poliisilla oli tiedossa, että Helsingistä on saapumassa HJK:n ns. ultrakannattajia peliä katsomaan. Aiemmin saman vuoden keväällä Maarianhaminassa olivat jotkut HJK:n kannattajat osallistuneet joukkotappeluun ennen MIFK–HJK -peliä.

Pohjanmaan poliisilaitoksella laadittiin toimintasuunnitelma sen varalta, että joukkueiden kannattajaryhmät suunnittelisivat joukkotappelua.

Helsingistä lähti kaksi linja-autoa kohti Vaasaa. Linja-autoissa oli henkilöitä, joilla oli tarkoitus mennä katsomaan peliä. Ilmajoen kohdalla poliisi pysäytti Vaasaan matkalla olleet linja-autot. Kaikilta matkustajilta tarkastettiin henkilöllisyys ja tarkastettiin mukana olleet tavarat. Myös linja-autot tutkittiin sen selvittämiseksi, mitä tavaroita autoissa on. Toimenpiteiden jälkeen linja-autot matkustajineen palasivat Helsinkiin; kantelun mukaan linja-autot ”käännyttiin”.

Komisario A toimi tapahtuma-aikana Pohjanmaan poliisilaitoksen yleisjohtajana. A kertoo poliisin tehneen toimintasuunnitelman sen varalta, että ottelutapahtuman yhteydessä kannattajaryhmät suunnittelisivat joukkotappelua, kuten aiemmin keväällä oli tapahtunut Maarianhaminassa.

Komisario A:n selvityksen mukaan poliisin toimintasuunnitelmana oli pysäyttää kannattajabusit Laihian jälkeen pysäköintialueella ja tarkastaa autoissa olevat henkilöt ja heidän mukanaan olevat tavarat turvallisuustarkastuksen yhteydessä. Tarkoituksena oli saada haltuun nyrkki-raudat ja muut toisen vahingoittamiseen soveltuvat esineet ja pyrotekniset laitteet. Tarkastuksen jälkeen oli tarkoitus tehdä päätös siitä, lasketaanko joukko Vaasan otteluun.

3.2 Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Poliisilain 1 luvun 3 §:ssä säädetään ns. suhteellisuusperiaatteesta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Niin sanotusta vähimmän haitan periaatteesta säädetään poliisilain 1 luvun 4 §:ssä: Poliisin toimenpiteillä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Poliisilain 1 luvun 5 §:n mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen (tarkoitussidonnaisuuden periaate).

Poliisilain 1 luvun 11 §:n mukaan poliisimiehellä on poliisilaissa tai muussa laissa säädettyä toimivaltuutta käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Poliisilain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa.

Poliisilain 2 luvun 6 §:ssä säädetään sisäänpääsystä ja etsinnästä vaara- ja vahinkotilanteissa:

Poliisimiehellä on oikeus päästä kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan tai tilaan tai muuhun paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä, taikka kulkuneuvoon ja suorittaa siellä tarvittaessa etsintä, jos on perusteltua syytä olettaa, että:

- 1) henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta vaarantava tai huomattavaa omaisuus- tai ympäristövahinkoa aiheuttava teko tai tapahtuma on välittömästi uhkaamassa tai käynnissä;
- 2) joku on jo tapahtuneen rikoksen tai onnettomuuden taikka muun vastaavan syyn vuoksi välittömän avun tarpeessa; ta
- 3) etsinnässä löytyy kuollut henkilö.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa edellytyksenä on lisäksi, että toimenpide on välttämätön vaaran tai vahingon estämiseksi taikka räjähdysaineiden, aseiden tai muiden vaarallisten aineiden ja esineiden etsimiseksi ja haltuun ottamiseksi.

Muissa kuin kiireellisissä tilanteissa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan pääseminen edellyttää päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräystä.

Poliisilain 2 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä väkijoukko hajaantumaa tai siirtymään, jos kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai on esteenä liikenteelle. Sama oikeus poliisimiehellä on, jos väkijoukossa olevat uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella todennäköisesti syyllistyisivät henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Jollei hajaantumis- tai siirtymismääräystä noudateta, poliisimiehellä on oikeus hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa niskoitteleva henkilö kiinni. Poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan rajata toimenpiteensä koskemaan niitä henkilöitä, joiden menettelystä väkijoukon hajottamisen tai siirtämisen tarve aiheutuu.

Poliisilain 2 luvun 10 §:n 1 momentin 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.

Poliisilain 2 luvun 11 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi.

Poliisilain 2 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus kiinniottamisen, pidättämisen, vangitsemisen, säilöön ottamisen ja muun henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvan

toimenpiteen yhteydessä tarkastaa, mitä henkilöllä on vaatteissaan tai muuten yllään taikka mukanaan olevissa tavaroissa sen varmistamiseksi, ettei tällä ole hallussaan esineitä tai aineita, joilla hän voi vaarantaa säilyttämisen taikka aiheuttaa vaaraa itselleen tai muille. Poliisimies voi virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tehdä henkilölle tarkastuksen tällaisten esineiden tai aineiden löytämiseksi muussakin tapauksessa, jos se perustellusta syystä on tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden ja virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi.

Tapahtuma-aikaan voimassa ollut poliisilain 2 luvun 12 §:n 3 momentti kuului:

Poliisimiehellä on tilanteen vaatimin tavoin ja edellyttämässä laajuudessa oikeus tarkastaa oikeudenkäyntiin sekä erityistä suojelua edellyttävään kokoukseen, yleisötilaisuuteen tai muuhun vastaavaan tilaisuuteen tai tilaisuuden osallistujien majoitustiloihin saapuva tai sieltä poistuva taikka tilaisuuden järjestämispaikan tai majoitustilojen välittömässä läheisyydessä oleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan aiheuttaa vaaraa tilaisuuteen osallistuvien tai majoitustiloissa olevien tai muiden henkilöiden turvallisuudelle. Poistuvan henkilön tarkastaminen edellyttää tilaisuudessa tai majoitustiloissa järjestyshäiriönä tai muuten ilmennyttyä erityistä syytä.

3.3 Linja-autojen pysäyttäminen

Saatu selvitys

Komisario A toteaa selvityksessään poliisilain 1 luvun 1 § mukaan poliisille kuuluvan mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rikosten ennalta estämisen. Tässä tapauksessa on poliisin toimintaa ohjaavana tavoitteena ollut ennalta estää kannattajajoukkojen kohtaaminen ja ennalta estää mahdollinen etukäteen sovittu joukkotappelu joka sinällään vakavasti häiritsisi yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tätä tehtävää suorittaessaan poliisi pysäytti bussin poliisilain 2 luvun 11 § perusteella.

Pohjanmaan poliisilaitos toteaa lausunnossaan, että poliisilain 2 luvun 11 §:n mukaisesti poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo muun muassa pysäytettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Poliisilaitos katsoo, että bussien pysäyttämiseksi on ollut hyväksyttävä syy, koska se on ollut tarpeellista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten ennalta estämiseksi. Toimenpide on perustunut laissa säädettyyn toimivaltaan. Toimintasuunnitelmaan on kuulunut bussien pysäyttäminen Laihialla, mutta se toteutettiin olosuhteiden muuttuessa aiottua aiemmin Koskenkorvan jälkeen.

Poliisihallitus toteaa, että lain esitöiden mukaan lainkohdassa mainittujen toimenpiteiden suorittamisessa poliisilain 1 luvun periaatteilla on korostettu merkitys. Poliisihallitus kiinnittää huomiota lain sanamuotoon "jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi". Aiemman poliisilain esitöiden (HE 52/1994 vp) henkilötietojen tiedustelemista koskevan kohdan mukaan "tehtävällä" tarkoitettaisiin ainoastaan käsillä olevaa, yksilöityä tehtävää.

Poliisihallituksen mukaan tapauksessa on kyseenalaista, onko vihjetietoon perustunut toimintasuunnitelma tällainen konkreettinen "tehtävä". Poliisin yksilöidyksi tehtäväksi voidaan Poliisihallituksen näkemyksen mukaan katsoa Vaasassa jalkapallo-ottelun yhteydessä mahdollisesti suunnitellun joukkotappelun estäminen. Siinäkin tapauksessa toimenpiteiden tarpeellisuutta ja perustetta tulee arvioida sekä ajallisesta että poliisilain ensimmäisen luvun yleisten periaatteiden näkökulmasta. Poliisihallitus katsoo bussien pysäyttämisen ennen Vaasaa olleen suhteellisuusperiaatteen, tarpeellisuusperiaatteen, vähimmän haitan -periaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta kyseenalaista, kun asiassa ei ole käynyt ilmi mitään sel-

laista konkreettista rikosepäilyä tai poliisin tehtävää, jonka perusteella bussit olisi ollut välttämätöntä pysäyttää ennen sen saapumista ottelupaikalle.

Arviointi

Poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp) kulkuneuvon pysäyttämistä ja siirtämistä koskevasta toimivaltuudesta todetaan, että toimenpiteitä suoritettaessa olisi poliisilain 1 luvussa mainituilla periaatteilla korostunut merkitys.

Komisario A on selvityksessään viitannut poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyihin poliisin tehtäviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä rikosten ennalta estämisessä. Tavoitteena oli estää ennalta kannattajajoukkojen kohtaaminen sekä ennalta estää mahdollinen etukäteen sovittu joukkotappelu.

Selvityksen perusteella poliisilla ei ollut mitään konkreettista tietoa siitä, että mitään kannattajajoukkojen kohtaamista tai joukkotappelua oli sovittu tapahtuvaksi. Tietoa oli, että HJK:n ns. ultrakannattajat olivat lähteneet kohti Vaasaa. Sen sijaan VPS:n ultrakannattajia ei ollut tavattu ”missään heille tyypillisissä paikoissa”, mistä A:n mukaan oli vedettävissä johtopäätös, että ”jotain tavallisuudesta poikkeavaa saattaa olla suunnitteilla ottelutapahtuman sijaan jossain muualla.”

Poliisin menettelyä on mielestäni arvioitava tässä poliisilain 1 luvun periaatteiden ja perusoikeutena taatun liikkumisvapauden näkökulmasta.

Liikkumisvapaus suojaa yksilön vapautta valita olinpaikkansa suhteessa julkisen vallan taholta tuleviin kieltoihin, määräyksiin ja muunlaiseen puuttumiseen (Hallberg ym. Perusoikeudet, 2011, s. 321).

Liikkumisvapauden asema perusoikeutena merkitsee, että kyseisen oikeuden rajoitusten on perustuttava lakiin. Rajoitusten tulee myös täyttää säännöksen tulkintakäytännössä tarkemmin määräytyvät ehdot rajoituksen välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden suhteen (HE 309/1993 vp, s. 51).

Toimenpiteen välttämättömyyden ja hyväksyttävyyden arviointiin on käsitykseni mukaan saatavissa johtoa muun ohessa poliisilain 1 luvussa säädetyistä periaatteista.

Poliisilain 1 luvun 3 §:ssä säädetyin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa muun ohessa tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Kokonaisarviointiin vaikuttavana seikkana on otettava huomioon muun ohessa se, että poliisilla ei käytettävissäni olevan aineiston perusteella ole ollut tiedossa mitään konkreettista, joka olisi viitannut kannattajaryhmien sovittuun kohtaamiseen ja joukkotappeluun.

Voin yhtyä Poliisihallituksen näkemykseen, että linja-autojen pysäyttäminen tilanteessa on ollut vähintäänkin kysymyksenalaista. Toimenpide ei liikkumisvapautena olevan perusoikeuden näkökulmasta ole ollut välttämätöntä ja hyväksyttävää.

3.4 Henkilötietojen tarkastaminen ja turvallisuustarkastus

Saatu selvitys

Komisario A:n mukaan henkilötietojen tarkastaminen liittyi siihen, että pyrittiin niin hyvin kuin mahdollista saamaan tietoa mukana olleista ns. ultrakannattajista. Vasta paikan päällä selvisi,

kummassa ajoneuvossa näitä henkilöitä mahdollisesta matkustaa.

Turvallisuustarkastuksen perusteena oli se, että aiemmin Maarianhaminassa tapahtuneen tappelun yhteydessä tapahtumapaikalta oli löytynyt hammassuojia ja nyrkkirautoja. Tarkastuksella haluttiin turvata operaation kulku ja tarkastaa henkilöt vaarallisten astaloiden varalta.

Pohjanmaan poliisilaitos katsoo lausunnossaan, että henkilöllisyyden selvittäminen tilanteessa ei ole ollut täysin sattumanvaraista ratsiatyypistä toimintaa, vaan valvonta on kohdistunut linja-autojen liikkeisiin ja autoissa oleviin tarkemmin yksilöimättömiin henkilöihin. Henkilötietojen tiedustelemiseen on ollut perusteltu syy liittyen riskiottelun ennalta estäviin toimintasuunnitelmiin.

Turvallisuustarkastusten osalta poliisilaitos toteaa, että ne eivät ole perustuneet vapauteen kohdistuvan toimenpiteen yhteyteen, jossa toimivaltuus turvallisuustarkastuksen tekemiseen on selkeä. Kun kysymys ei ole ollut tällä perusteella tehdystä turvallisuustarkastuksesta, poliisilaitos arvioi toimenpidettä poliisilain 2 luvun 12 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaisen edellytyksen kannalta.

Mainitun virkkeen mukaan poliisimies voi virkatehtävän suorittamisen yhteydessä tehdä henkilölle tarkastuksen tällaisten esineiden tai aineiden löytämiseksi muussakin tapauksessa, jos se perustellusta syystä on tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden ja virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi.

Poliisilaitos arvioi hallituksen esitykseen (HE 224/2010 vp, s. 80) viitaten, että mainitun 2. virkkeen mukainen toimenpide edellyttää perusteltua syytä eikä se oikeuta ratsiatyypisiin turvallisuustarkastuksiin.

Mitä tulee poliisilain tapahtuma-aikaan voimassa olleen poliisilain 2 luvun 12 §:n 3 momentin tarkoittamaan turvallisuustarkastukseen, poliisilaitos toteaa, että toimenpiteen lähtökohtana ei oikeuskirjallisuuden ja lain esitöiden mukaan ole kaikkien tilaisuuteen saapuvien henkilöiden tarkastaminen.

Edellä olevaan nähden poliisilaitos pitää ongelmallisena siitä, että komisario A on etukäteen linjannut pysäytyspaikalla kaikille tehtäväksi turvallisuustarkastuksen. Toimenpide on näin toteutettuna ainakin lähestynyt kiellettyä ratsiatyypistä turvallisuustarkastusta.

Poliisihallitus toteaa henkilötietojen tarkastamisesta, että koska asiassa ei ole osoitettu olleen käsillä mitään konkreettista poliisin tehtävää, eikä toisaalta ole selvitetty tapahtuneen tai edes epäillyn mitään rikosta tai järjestyshäiriötä, ei henkilötietojen tarkastamiselle ole ollut laillista perustetta. Kyseessä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ollut ratsianomainen, kaikkien busseissa olijoiden henkilötietojen tarkastaminen, jolle ei saatujen selvitysten perusteella ole löydettävissä laillista perustetta.

Turvallisuustarkastuksen osalta Poliisihallitus katsoo, että koska ei ole ollut mitään konkreettista virkatehtävää, eikä myöskään henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvaa toimenpidettä kenenkään busseissa olleen kohdalla, ei ole myöskään ollut perustetta tehdä turvallisuustarkastusta. Kyseessä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ratsianomainen turvallisuustarkastus, jolle ei saatujen selvitysten perusteella ole löydettävissä laillista perustetta.

Arviointi

Poliisilain 2 luvun 1 §:stä todetaan asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp, s. 74), että henkilöllisyyden selvittämisestä säädetään pääosin aiemman poliisilain (493/1995)

10 §:ää vastaavalla tavalla. Aiemman poliisilain esitöiden mukaan säännöksellä luotu toimivalta henkilöllisyyden selvittämiseen tarkoittaa ainoastaan käsillä olevaa konkreettista tehtävää, eikä luo poliisille yleistä oikeutta saada kaikkien henkilöiden henkilötietoja (HE 57/1994 vp, s. 39).

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliisimiehen on pystyttävä jälkikäteen perustelemaan identifiointitarve esim. henkilön mahdollinen yhteys tapahtuneeseen rikokseen tai järjestyshäiriöön, tuntomerkkien sopiminen esitettävänä olevaan henkilöön, pakeneminen tai muu poliisiin vältteleminen tms. Pelkästään ”yleisluontoinen epäilyttävyys” ei riitä perusteluksi. (Helminen–Kuusimäki–Rantaeskola: Poliisioikeus, 2012, s. 596.)

Komisario A kertoo selvityksessään henkilöllisyyksien selvittämällä pyrityn ”niin hyvin kuin mahdollista saamaan tietoa mukana olleista ns. ultra-kannattajista.”

Ilmoitettu peruste henkilötietojen selvittämiseksi on ollut varsin yleisluontoinen epäily siitä, että joku tai jotkut kahdessa linja-autossa matkustavista olisi matkalla mahdollisesti sovittuun joukkotappeluun ilman, että tiedossa olisi mitään konkreettista tällaisen epäilyn tueksi. Voin yhtyä Poliisihallituksen näkemykseen, että kaikkien linja-autoissa matkustavien henkilöllisyyden tarkastamiseen ei ole ollut laillista perustetta.

Poliisilain 2 luvun 12 §:n 1 mukaisesta turvallisuustarkastuksesta on hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp, s.80) että esimerkiksi puhuttelutilanteissa saattaa tulla vastaan tilanteita, joissa ei ole ainakaan vielä kiinniottamisen edellytyksiä, mutta olosuhteista (esimerkiksi näköhavainto mahdollisesta aseesta tai henkilön vihamielinen käyttäytyminen) tai ennakkotiedoista (esimerkiksi poliisille tullut varoitus taikka poliisilla kyseisen henkilön käyttäytymisestä olevat aikaisemmat tiedot) voidaan päätellä poliisimiehen toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä olevan vaarallisia esineitä tai aineita. Tarkastuksen tarve saattaisi liittyä sekä toimenpiteen suorittamisen tilanteeseen yleisemmin että toimenpiteen kohteena olevaan henkilöön. Huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, minkälaiset mahdollisuudet poliisimiehellä on tapahtumapaikka huomioon ottaen puolustaa itseään. Esitöissä todetaan edelleen, että mainittu säännös ei siis oikeuttaisi tekemään ratsiatyyppisiä turvallisuustarkastuksia, vaan tarkastukselle olisi aina oltava perusteltu syy. Esimerkiksi pelkästään kielteinen suhtautuminen poliisia kohtaan ei olisi sellainen perusteltu syy, joka oikeuttaisi tekemään turvallisuustarkastuksen, vaan tämän lisäksi tulisi olla jokin muu tarkastuksen tekemistä oikeuttava peruste, esimerkiksi henkilön aikaisempi käyttäytyminen.

Komisario A perustelee kaikille suoritettua turvallisuustarkastusta sillä, että aiemmin Maarianhaminassa oli tappelupaikalta löydetty hylättynä hammassuojia ja nyrkkirautoja. Tarkastuksella haluttiin turvata operaation kulku ja tarkistaa henkilöt vaarallisten astaloiden varalta.

Turvallisuustarkastuksen toimittaminen merkitsee puuttumista jokaisen perustuslaissa suojattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilökohtaista koskemattomuutta koskeva sääntely on myös lähellä perustuslaissa turvattua jokaisen yksityiselämän suojaa, koska tarkastettavalla henkilöllä olevista esineistä voi ilmetä yksityiselämän suojaan kuuluvia tietoja. Lisäksi turvallisuustarkastusta koskeva säännös voi sivuta perustuslaissa turvattua omaisuuden suojaa, sillä vaaraa tai haittaa aiheuttavat esineet ja aineet on otettava tarvittaessa tarkastettavalta henkilöltä pois.

Käsillä olevassa tilanteessa ei ole selvitysten perusteella ollut sellaisia konkreettisia seikkoja, joiden perusteella olisi ollut perusteltua aihetta epäillä matkalla olleilla henkilöillä olevan hallussa vaarallisia esineitä tai aineita. Tilanteessa ei myöskään näytä olleen tarpeen kuljettaa

ketään tai muutoinkaan sulkea suljettuun tilaan. Suoritetuille turvallisuustarkastuksille ei ole esitetty lainmukaista perustetta.

3.5 Linja-autojen tarkastaminen

Saadut selvitykset

Linja-autot tarkastettiin *komisario A:n* selvityksen mukaan, jotta voitiin varmistua siitä, ettei sinne ole jäänyt piiloon henkilöitä. Kannattajabussiin oli jätetty joidenkin henkilöiden tavaroita, jotka jätettiin tarkistamatta, mutta bussista löytyi ns. isännättömät nunchaku- eli karatekapulat.

Pohjanmaan poliisilaitoksen lausunnossa katsotaan, että linja-autoissa ei esitetyn selvityksen perusteella ole perustellusti oletettu tapahtuvan tai olevan käynnissä yllä tarkoitettua henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta vaarantavaa tapahtumaa. Edelleen poliisilaitos toteaa, että esitetyn selvityksen perusteella kannattajajoukkojen väkivaltainen yhteenotto on ollut ajateltavissa olevan uhan mahdollisuuden tasolla, mutta tiedossa ole ollut mitään konkreettista aikaa tai paikkaa, jolloin yhteenotto voisi tapahtua. Tämän perusteella myöskään tältä osin (poliisilain 2 luvun 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu välitön uhka) pykälän suora soveltuminen tilanteeseen ei poliisilaitoksen käsityksen mukaan ole ollut mahdollinen.

Poliisilaitoksen mukaan linja-autojen tarkastaminen voidaan todeta tehdyksi ilman laillista perustetta, koska tarkastamisen osalta toimivaltuus on jäänyt epäselväksi eikä sitä ole jälkikäteenkään tarkemmin perusteltavissa.

Poliisihallitus toteaa, ettei poliisilain 2 luvun 6 §:n 1 momentti sovellu tilanteeseen, kun ei ole selvitetty, että olisi ollut syytä olettaa henkeä, terveyttä tai henkilökohtaista vapautta vaarantavan teon olleen välittömästi uhkaamassa tai meneillään, ja että toimenpide olisi ollut välttämätön vaaran tai vahingon estämiseksi.

Arviointi

Poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen lausunnoissaan esittämin tavoin katson, että linja-autojen tarkastamiselle ei ole ollut lainmukaista perustetta.

3.6 Linja-autojen käännättäminen ja matkustajien Vaasaan pääsyn estäminen

Saadut selvitykset

Komisario A kertoo, että tarkastusten ja muiden toimenpiteiden jälkeen kerrottiin kannattajille, että toinen busseista saa jatkaa seuraamaan ottelua ja toiselta bussilta evättiin pääsy ottelutapahtumaan. Käännytettävässä bussissa oli matkustajina henkilöitä, jotka olivat aiemmin olleet mukana kannattajien välisissä kahakoissa ja tappeluissa, viimeksi Ahvenanmaalla kauden 2017 alkaessa. Tämän tarkemmin ei poliisi olisi asiaa voinut tarkastella paikan päällä. Näihin henkilöihin sovellettiin poliisilain 2 luvun 10 §:n säädöstä. Tässä tapauksessa aiempi häiriökäyttäytyminen ja joukkotappelu mm. Ahvenanmaalla ja bussista löytynyt astalo viittasivat siihen, että joukon tarkoitus oli hakeutua vastustajan kannattajajoukon luo ja aloittaa rähinointi. Se, että bussia kiellettiin jatkamasta matkaansa ottelutapahtumaan näin kaukana itse Vaasasta, johtui bussin kummallisista liikkeistä ennen pysäytystä.

A:n mukaan päätöksen tekoon vaikutti olennaisesti se seikka, että aiemmissa tapauksissa ei ole ollut kyse muutaman yksilön tekemistä pahoinpitelyrikoksista vaan joukkotappelun kaltaisista tapahtumista mm. Maarianhaminassa. Kokonaisharkinnan tuloksena päädyttiin siihen, että paikalta poistaminen, tässä tapauksessa kielto mennä ottelutapahtumaan, on riittävän tehokas ja lievin keino. Lähes kaikilla ensimmäisen bussin kyydissä olleilla matkustajilla oli A:n

mukaan katsomoväkivaltataustaa. Lisäksi linja-auton sisältä löytyi lojumasta yhdet ns. nunchaku-kapulat, joille ei löytynyt omistajaa. Tässä kohtaa A päätti yleisjohtajana, että tätä busia ei lasketa Vaasan peliin, vaan sen käskettiin lähteä takaisin kohti Helsinkiä.

A kertoo, että henkilöt yksilöitiin sillä tarkkuudella, kuin se noissa olosuhteissa oli mahdollista ja heitä pyydettiin sijoittumaan busseihin sen perusteella, että toinen busseista saa jatkaa matkaa ottelutapahtumaan. Se, että molemmat bussit lähtivät kohti etelää, johtui A:n käsityksen mukaan vikaantuneesta linja-autosta ja siitä tosiseikasta, että ottelutapahtuma oli jo alkanut.

Pohjanmaan poliisilaitoksen mukaan poliisilain 2 luvun 10 §:n soveltamisedellytykset näyttäisivät ainakin tiettyjen henkilöiden osalta olleen olemassa. Kantelukirjelmästä ilmenee kantelijan toimesta todetun, että toisessa bussissa oli ollut kolme tai neljä Maarianhaminassa aiemmin tänä vuonna tapellutta henkilöä. Muun selvityksen puuttuessa tämä suuruusluokka voidaan asettaa arvion pohjaksi.

Poliisilaitos toteaa, että paikalta poistaminen on tässä tapauksessa käsitteellisesti selvityksen mukaan rinnastettu kieltoon mennä ottelutapahtumaan eli käytännössä porttikieltoon, mikä on toteutettu paikkakunnalta käännättämisenä. Tässä kontekstissa paikalta poistamistoimenpide on tulkinnanvarainen. Jo suunnittelussa on linjattu pyrittävän siihen, että kannattajia ei päästetä Vaasaan, vaan käännytetään takaisin kohti Helsinkiä. Oikeudellisesti ongelmallisena voidaan pitää sitä, että paikalta poistaminen on koskenut käytännössä Vaasan kaupunkia eikä pelkästään ottelutapahtumaa. Tällaiselle kiellolle saapua tietyille paikkakunnalle ei ole poliisilaissa toimivaltuutta.

Poliisilaitoksen käsityksen mukaan paikalta poistaminen olisi tullut toteuttaa esimerkiksi siten, että bussit olisi päästetty ottelutapahtumaan, mutta ottelutapahtumasta olisi voitu poistaa (käytännössä siis olla päästämättä sisään) ne henkilöt, joiden osalta paikalta poistamisen edellytykset täyttyvät.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että lainsäädäntömme ei tunne käsitettä paikkakuntakohtainen porttikielto. Poliisihallitus katsoo, ettei poliisilla ollut kenenkään bussissa matkustavan osalta toimivaltuutta estää pääsemistä Vaasaan. Poliisihallitus katsoo bussien käännättämisen ja Vaasaan pääsyn estämisen olleen ongelmallista erityisesti perustuslaillisen liikkumisvapauden kannalta.

Arviointi

Paikalta poistamista koskevaa poliisilain 2 luvun 10 §:n 1 momenttia on asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 224/2010 vp, s. 78–79) selitetty seuraavasti:

Pykälän 1 momentissa tulee huomioida kaksi erilaista todennäköisyyskynnystä. Ensimmäkin henkilö voitaisiin poistaa paikalta, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän käyttäytyisi säännöksessä mainitulla tavalla. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos henkilö käyttäytyy tavalla, jonka perustella on oletettavissa, että hän syyllistyisi esimerkiksi toisen henkeen tai terveyteen kohdistuvaan rikokseen, voitaisiin mainittu henkilö poistaa paikalta. Arviointi olisi aina tapauskohtaista. Toiseksi toimenpide voitaisiin kohdistaa henkilöön hänen aikaisemman käyttäytymisen perusteella, jos on todennäköistä, että hän syyllistyisi säännöksessä tarkoitettuihin seikkoihin. Esimerkiksi jos sama henkilö lyhyen ajanjakson sisään useammin kuin kerran käyttäytyy säännöksessä tarkoitettulla tavalla ja voidaan päätellä, että hän tulee uudelleen käyttäytymään siten, voitaisiin hänet poistaa paikalta aikaisemman käyttäytymisen perusteella.

Komisario A:n mukaan toisen linja-auton matkustajista lähes kaikilla oli katsomoväkivaltataustaa. A yksilöi näistä tapahtumista ainoastaan Maarianhaminassa keväällä 2017 tapahtuneen joukkotappelun. Epäselväksi jää, kuinka monesta matkustajasta oli kysymys.

Minulla ei sinänsä ole perusteita epäillä A:n tietoa useiden matkustajien entisyydestä ja pidän mahdollisena, että heidän paikalta poistamiseen oli lainmukaiset edellytykset. Ongelmallista kuitenkin heidänkin osalta on se, että paikalta poistaminen tapahtui varsin kaukana oletetusta tapahtumapaikasta sisältäen tosiasiallisen kiellon pelipaikkakunnalle saapumisesta. Käsitykseni mukaan sovellettava lainsäädännös ei mahdollista tällaista tulkintaa.

Oikea menettely tilanteessa olisi käsitykseni mukaan ollut poliisilaitoksen lausunnossa esitetty: päästää linja-autot ottelutapahtumaan ja poistaa paikan päällä tapahtumasta yksilöllisen arvioidun perusteella jokainen sellainen henkilö, jonka osalta paikalta poistamisen lainmukaiset edellytykset ovat olleet olemassa.

Toteutettu toimintamalli on käsitykseni mukaan ollut selvästi lainvastainen. Kysymys on perustuslaissa taattuun liikkumisvapauteen puuttumisesta (kts. edellä kohta 3.3).

Käytettävissäni olevan aineiston perusteella minulla ei ole mahdollisuutta arvioida toisen linja-auton Helsinkiin palaamisen perusteita.

3.7 Yhteenveto

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessa Ostendorf v. Saksa (7.3.2013) arvioinut sitä, oliko jalkapallohuligaanin turvasäilöön ottaminen jalkapallo-ottelun yhteydessä oikeutettua.

Poliisi piti Ostendorf-nimistä henkilöä erään jalkapalloseuran kannattajaryhmän johtajana. Tämä ryhmä matkusti junalla seuransa vierasotteluun toiseen kaupunkiin. Kaupungin rautatieasemalla poliisi tarkisti ryhmän jäsenten henkilöllisyyden. Enintään osaa heistä poliisi piti jalkapallohuligaaneina. Ryhmän jäsenille toimitettiin myös kehontarkastus ja heiltä takavarikoitiin hammassuoja sekä useita kvartsihiekkalla täytettyjä hansikkaita. Valittajalta sellaisia ei kuitenkaan löytynyt. Ryhmä meni pubiin poliisin tarkkaillessa sen kulkua. Kun ryhmä lähti sieltä, havaittiin, ettei valittaja ollut mukana. Hänet löydettiin naisten WC:n lukitusta käymälästä. Hänet pidätettiin noin klo 14.30 ja vietiin poliisilaitokselle. Häneltä takavarikoitiin kännykkä. Hänet vapautettiin noin klo 18.30. Jalkapallo-ottelu oli jo päättynyt tuntia aiemmin.

EIT katsoi, että vapaudenriistolle oli ollut ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 b- kohdan mukainen peruste. EIT totesi perusteluissaan, että vapaudenriiston tulee olla kotimaisen lain mukaista ja vaikka laki sallisikin vapaudenriiston, se ei saa olla mielivaltaista (kohta 74). EIT kiinnitti huomiota, ettei poliisi ollut toimenpiteissään nojautunut poliisin tiedoissa olleisiin merkintöihin, vaan toimenpiteet perustuivat tapahtuman yhteydessä tehtyihin havaintoihin, joiden perusteella objektiivinen tarkkailijakin oli voinut katsoa, että valittaja aikoi järjestää tappelun ja osallistua siihen ja että tuossa yhteydessä tehtäisiin rikoksia (kohta 80). EIT:n mukaan viranomaiset olivat tilanteessa voineet perustellusti katsoa, että yrittämällä karttaa poliisia ja ottamalla yhteyttä toisen joukkueen jalkapallohuligaaniin, valittaja oli yrittänyt järjestää tappelun (kohdat 95-96).

Lisäksi EIT muun ohessa totesi, että jalkapallohuliganismi säännönmukaisesti johtaa lukuisiin pahoinpitelyihin ja järjestysrikkomuksiin sekä vaarantaa ulkopuolisten turvallisuutta (kohta 101).

Pidän ymmärrettävänä ja hyväksyttävänä tutkittavanani olevassa tilanteessa poliisin toiminnan tavoitetta ja tarkoitusta; jalkapallo-otteluihin liittyvän katsomoväkivallan ja otteluiden yhteydessä mahdollisesti tapahtuvien väkivaltaisuuksien estämisen. Tämä kuuluu selvästi poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyihin tehtäviin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä sekä rikosten ennalta estämisessä.

Ostendorf –tapauksessa voidaan EIT:n havainnoista huomioida ainakin seuraavat kohdat, jotka näyttäisivät puuttuneen kantelunalaisesta tapauksesta

- poliisin toimet olivat tuomioistuimen mukaan perustuneet kansalliseen lakiin
- poliisilla oli tappelun järjestämiseen viittaavia konkreettisia havaintoja eivätkä toimenpiteet perustuneet pelkästään tietoihin menneistä tapahtumista
- valittaja oli objektiivisesti arvioiden menetellyt tavalla, joka tuomioistuimen mukaan osoitti tarkoitusta järjestää tappelu.

Olen edellä todennut, että arvioitavanani olleet toimenpiteet ovat olleet joko kokonaan tai ainakin osittain lainvastaisia. Toimenpiteet ovat kohdistuneet perusoikeuksina turvattuihin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (turvallisuustarkastus), yksityiselämän suojaan (henkilötietojen tarkastaminen, linja-autojen tarkastaminen) ja liikkumisvapauteen (linja-autojen pysäyttäminen, kielto saapua Vaasaan ja käännäyttämisen Helsinkiin).

Perusoikeussääntelyn lähtökohta on suojata yksilön vapauspiiriä julkisen vallan taholta tulevilta puuttumisilta. Tämä on otettu huomioon myös poliisilain sääntelyssä. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Poliisin toimintatapaa on arvioitava sen perusteella, mitä havaintoja poliisi teki tapahtumahetkellä ja millaisiin ratkaisuihin poliisi päätyi tekemiensä havaintojen perusteella ja mitä vaihtoehtoja tehdyille ratkaisuille tapahtumahetkellä oli olemassa. Kysymys poliisin toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta tehtävään nähden on kuitenkin aina jossakin määrin tulkinnanvarainen, koska useat poliisilain säännökset jättävät yksittäistapauksessa poliisimiehelle jonkin verran harkinnanvaraa eikä poliisin keinovalintaan vaikuttaneita seikkoja ole jälkikäteen aina mahdollista yksityiskohtaisesti selvittää ja arvioida.

Toisaalta perusoikeuksiin puuttuvien toimenpiteiden ja toimivaltuuksien käyttämisessä on sovellettavia säännöksiä tulkittava pikemmin supistavasti kuin laajentavasti.

Perusoikeuksien ensisijaisuudesta johtuen epäselvissä ja tulkinnanvaraisissa tapauksissa perusoikeuksiin kajoavista toimenpidevaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista eikä toimivaltuuksia saa laajentaa laissa tarkoitettua laajemmaksi. Näin ei valitettavasti ole tässä kanteluasiassa tutkitussa tapahtumain kulussa menetelty.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun 10 §:n 1 momentin mukaan, jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle. Lain 10 §:n 2 momentin mukaan, jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Mainitun 2 momentin seuraamukset ovat laillisuusvalvonnassa lievempiä kuin 1 momentissa tarkoitettu huomautus, jota ankarampi on syytteen nostaminen. Käsitteitä saatetaan valvottavan tietoon sekä lainmukaisesta menettelystä että sellaista lainvastaisista menettelyistä, joissa on olemassa lieventäviä asianhaaroja. Poliisitoiminnassa tällaisia lieventäviä asianhaaroja on käytännössä ollut esimerkiksi tilanteissa, jotka ovat tulleet eteen yllättäen ja joissa toimenpiteistä on pitänyt päättää nopeasti.

Nyt tutkittavanani olevassa tapahtumassa toimenpiteitä on saamani selvityksen mukaan pohdittu jossain määrin etukäteen ja komisario A on tehnyt toimintasuunnitelman tilanteen varalle. Tilanne ei siten ole ollut yllättävä. Saadun selvityksen perusteella toimenpiteisiin ryhdyttyä ei myöskään ole ilmennyt tilanteen eskaloitumista, mikä olisi edellyttänyt nopeasti tehtäviä päätöksiä mahdollisista toimenpiteistä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tässä tapauksessa ei näin ole tapahtunut, vaan komisario A:n päättämät toimenpiteet ovat olleet edellä selostetusti lainvastaisia. Lainvastaiset toimenpiteet ovat kohdistuneet perusoikeuksina suojattuihin oikeushyviin.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan komisario A:lle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdissa 3.3–3.6 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.