

Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä


Loppuraportti

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 31/2010

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus



Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä

Loppuraportti

Helsinki 2010



Sisäasiainministeriö
Monistamo
Helsinki 2010

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-617-2 (nid.)
ISBN 978-952-491-618-9 (PDF)

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä Valtiosihteeri Antti Pelttari, puheenjohtaja Poliisitarkastaja Jari Pajunen, sihteeri		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 21.5.2010, SM032:00/2010	
Julkaisun nimi Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, loppuraportti			
Julkaisun osat muistio			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi oli 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän jätti alustavan selvityksen 24.6.2010 ja loppuraportin 30.9.2010. Työryhmä esittää toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Työryhmän konkreettiset esitykset ovat: <ul style="list-style-type: none"> • Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen tulee kieltää järjestyslailla. • Työryhmä esittää oikeusministeriölle, että rikoslain 17 lukuun lisätään erityinen sääntely, jolla kiellettäisiin kerjäämisen organisointi. • Järjestyslakiin tulee sisällyttää luvattoman leiriytymisen kieltö. • Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrin pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin. • Lähtömaiden kanssa tulee tehdä yhteistyötä, jotta Suomen tilanteesta mahdollisissa lähtömaissa olisi käytettävissä oikeaa tietoa. Vastaavasta menettelystä on kokemusta turvapaikanhakijoiden osalta. Kerjääminen on saanut erityisesti vuoden 2008 jälkeen aggressiivisempia piirteitä. Kerjäämiseen on liittynyt myös omaisuusrikollisuutta ja asumisolosuhteiltaan ihmisarvon vastaisten leirien syntymistä. Osa kerjäämistä ja katusoittamista harjoittavista henkilöistä on järjestetty Suomeen organisoidusti ulkomailta ja heidän saamansa rahat menevät valtaosin järjestäytyneille rikollisjärjestöille. Romaniassa on luettu syyte 22 henkilölle tämän kaltaisesta nimenomaan Suomeen kohdistuvasta toiminnasta. Poliisilla ei nykyisen lainsäädännön perusteella ole keinoja puuttua yleistä järjestystä häiritsevään kerjäämiseen ja luvattomaan leiriytymiseen. Erilaisiin häiriöihin ja rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa ilmiölle tyypillisen tai yleisemmin rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle. Jos Suomen katsotaan olevan otollinen maa kerjäämisen harjoittamiseen, niin samalla voidaan luoda edellytyksiä myös kerjäämiseen liittyvän tai kerjäläisten lähtömaista peräisin olevaa Suomeen tulevan rikollisen toiminnan lisääntymiselle. Lisäksi tällä voidaan käytännössä edistää ihmiskauppaa tai sen kaltaista toimintaa, jos henkilöitä erehdytetään saapumaan maahan esimerkiksi lupaamalla hyviä ansioita, heidän riippuvaista asemaansa käytetään hyväksi tai he ovat pakotettuja lähtemään kerjäämään. Kerjäämisen kieltämisellä järjestyslaissa vaikutettaisiin ennalta estävästi sellaiseen yleisillä paikoilla ilmenevään toimintaan, jossa käytetään hyväksi ihmisten hädänalaista asemaa.			
Avainsanat (asiasanat) rahankeräys, turvallisuus, yleinen järjestys			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-618-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 31/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-617-2
Kokonaissivumäärä 52	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri Statssekreterare Antti Pelttari, ordförande Polisinspektör Jari Pajunen, sekreterare		Typ av publikation Promemoria av arbetsgruppen	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 21.5.2010, SM032:00/2010	
Publikation (även den finska titeln) Arbetsgrupp för utredning av ett förbud mot tiggeri, slutrapport (Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, loppuraportti)			
Publikationens delar promemoria			
Referat Inrikesministeriet tillsatte den 21 maj 2010 en arbetsgrupp för att utreda ett förbud mot tiggeri. Arbetsgruppens uppgift var att utreda eventuella behov att göra ändringar i ordningslagen (612/2003). Arbetsgruppens mandattid var den 21 maj–30 september 2010. Arbetsgruppen lämnade en preliminär utredning den 24 juni 2010 och slutrapporten den 30 september 2010. Arbetsgruppen föreslår en samling åtgärder med målet att bekämpa organiserat tiggeri och det utnyttjande av tiggare som förekommer i samband med det. Arbetsgruppens konkreta förslag är: <ul style="list-style-type: none"> • Tiggeri på allmän plats i syfte att försörja sig bör förbjudas i ordningslagen. • Arbetsgruppen föreslår för justitieministeriet att en särskild bestämmelse om förbud mot organisering av tiggeri ska fogas till 17 kapitlet i strafflagen. • Ett förbud mot att slå olagliga läger bör ingå i ordningslagen. • Bestämmelserna om människohandel bör tas i beaktande i större mån i myndigheternas verksamhet för att eventuella offer för människohandel ska kunna komma med i systemen för hjälp till offer. • Man bör samarbeta med ursprungsländerna för att de ska ha tillgång till riktig information om situationen i Finland. Motsvarande förfarande har använts när det gäller asylsökande. Tiggeriet har fått aggressivare drag i synnerhet efter 2008. Även egendomsbrott och uppståendet av läger som till sina boendeförhållanden är emot människovärdet har varit förknippade med tiggeri. En del av tiggarna och gatumusikanterna har förts till Finland på ett organiserat sätt från utlandet och merparten av de pengar de får går till organiserade kriminella organisationer. I Rumänien har man väckt åtal mot 22 personer för sådan verksamhet som riktar sig uttryckligen mot Finland. Enligt gällande lagstiftning har polisen inga befogenheter att ingripa i tiggeri och olagliga läger som stör den allmänna ordningen. Om man inte tar tag i olika störningar och brott kan man skapa en grund för mer omfattande och allvarigare brottslig verksamhet, både sådan brottslighet som är typisk för fenomenet och mera allmänt. Om Finland anses vara ett gynnsamt land för att utöva tiggeri kan det hända att det skapas förutsättningar för brottslighet med anknytning till tiggeri eller ökad brottslighet från tiggarnas ursprungsländer. I praktiken kan detta också främja människohandel eller liknande verksamhet, om personer vilseleds att komma till Finland genom att man t.ex. lovar goda förtjänster, utnyttjar deras utsatta ställning eller tvingar dem att tigga. Genom att i ordningslagen förbjuda tiggeri skulle man på ett förebyggande sätt påverka sådan verksamhet på allmänna platser där man utnyttjar nödställda människor.			
Nyckelord penninginsamling, säkerhet, allmän ordning			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-618-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 31/2010		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-617-2
Sidoantal 52	Språk Finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi oli 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän jätti alustavan selvityksen 24.6.2010 ja loppuraportin 30.9.2010.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeri Antti Pelttari sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana poliisijohtaja Pentti Saira sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Hannele Syrjä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rikoskomisario Juha Laaksonen Helsingin poliisilaitokselta, johtava turvallisuuskoordinaattori Johanna Seppälä Helsingin kaupungilta ja ylitarkastaja Tiina Nuutinen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston varajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Henri Helo ja Helsingin kaupungin varajäsenenä toimi johtava asiantuntija Jarmo Räihä. Työryhmän sihteerinä toimi poliisitarkastaja Jari Pajunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmä kokoontui 13 kertaa. Selvitys on tehty virkatyönä. Työryhmä kuuli 14.6.2010 asiantuntijana lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakosta sisäasiainministeriöstä. Vähemmistövaltuutettu antoi työryhmän pyynnöstä kirjallisen lausunnon 15.6.2010 ja Suomen romanijärjestöt jättivät 21.6.2010 yhteisen julkilausuman sisäasiainministeri Holmlundille ja työryhmälle. Sisäasiainministeriö pyysi Poliisihallitusta hankkimaan selvityksen poliisilaitoksilta ja liikkuvilta poliisilta alueidensa kerjäämistilanteesta. Lisäksi pyydettiin ulkoministeriön kautta Suomen suurlähetystöistä tietoa EU-maiden lainsäädännöstä kerjäämiseen liittyen.

Työryhmän työn lähtökohta on ollut, että julkisella paikalla tapahtuva kerjäämisen lisääntyminen ei ole suomalaisen yhteiskunnan ja sen kehityksen kannalta suotuisa eikä myönteinen ilmiö.

Työryhmän havainnot ja rajaukset ovat seuraavat:

- Suomi voi yleiset ihmisoikeusperiaatteet huomioiden harkita kerjäämisen kieltämistä kansallisista lähtökohdista. EU-maista kerjäämistä koskevia kieltoja sisältyy joko kansalliseen tai alueelliseen lainsäädäntöön esimerkiksi Tanskassa, Itävallassa, Iso-Britanniassa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Irlannissa kerjäämisen kieltämistä koskeva lakiehdotus on parlamentin käsittelyssä. Norjassa käydään julkista keskustelua kerjäämisen kieltämisestä.

- Kerjäämisellä, sellaisena kuin se pääosin tällä hetkellä ilmenee Suomessa, on laajempia eurooppalaisia näkökulmia, jotka liittyvät erityisesti romanien syrjintään ja köyhyyteen. Työryhmä on rajannut näitä näkökulmia koskevat ehdotukset oman työnsä ulkopuolelle ja viittaa niiden laajemman käsittelyn osalta sisäasiainministeriön asiaa vuonna 2008 käsitelleen työryhmän kattavaan raporttiin.
- Mahdollisen järjestyslain muutoksen yhteydessä tulee ottaa huomioon perustuslain säännökset, jotta mahdollinen kriminalisointi täyttää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön asettamat edellytykset.
- Kerjäämisen kieltämistä koskeva sääntely ei ole perustuslain 18 §:n sisältämän työ- ja elinkeinovapauden vastaista.
- Järjestyslain säätämisen yhteydessä ei selvitetty laajemmin kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä.
- Perustuslain säännökset huomioiden työryhmä toteaa, että kunnallisilla järjestyssäännöillä ei ole mahdollista säädellä kerjäämisen kieltämisestä, vaan mahdollisen sääntelyn on oltava lain tasoista ja katettava koko Suomi.
- Osa kerjäämisestä sekä katusoittamisesta on organisoitua ja toiminnalla saadut rahat siirretään ulkomaisten rikollisjärjestöjen käyttöön.
- Kerjääminen on lisääntynyt edellisen vuonna 2008 tehdyn selvityksen jälkeen etenkin pääkaupunkiseudulla merkittävästi ja sen luonne on muuttunut. Kerjääminen on saanut aikaisempaa häiritsevempiä ja aggressiivisempia muotoja. Häiritsevään ja aggressiiviseen, pelkoa herättävään tapaan toimia voidaan puuttua, mutta yleistä järjestystä häiritseviin tekemuotoihin ei voida puuttua. Järjestyslain nykyinen sääntely ei anna poliisille tarvittavia keinoja puuttua kerjäämisen aiheuttamiin yleisen järjestyksen häiriöihin tai toimia ennalta estävästi.
- Kerjäämistä harjoittavat henkilöt ja heidän perheensä ovat perustaneet useita laittomia majoitusleirejä Helsingin kaupungin alueelle. Majoitusleirien turvallisuudessa on suuria puutteita ja majoitusleirit vaarantavat yleistä järjestystä ja turvallisuutta niiden lähialueilla. Järjestyslain nykyinen sääntely ei anna poliisille tarvittavia keinoja puuttua luvattomaan leiriytymiseen sekä toimia näin häiriöitä ennalta estävästi.
- Työryhmän arvion mukaan on viitteitä, että erityisesti pääkaupunkiseudulla kerjäämisen lisääntymisellä ja yksittäisten kansalaisuusryhmien tekemien omaisuusrikosten määrän voimakkaalla kasvulla on yhteys.

- Erilaisiin häiriöihin ja rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle. Jos Suomen katsotaan olevan otollinen maa kerjäämisen harjoittamiseen, niin samalla voidaan luoda edellytyksiä myös kerjäämiseen tai kerjäläisten lähtömaista peräisin olevaan Suomeen tulevan rikollisuuden lisääntymiselle. Lisäksi tällä annetaan mahdollisuus ihmiskauppaan tai sen kaltaiseen toimintaan, jos uhreja erehdytetään esimerkiksi lupaamalla hyviä ansioita, heidän riippuvaista asemaansa käytetään hyväksi tai he ovat pakotettuja lähtemään kerjäämään.
- Työryhmä arvioi, että kerjäämisen mahdollinen kieltäminen voisi lisätä nykyiseen verrattuna muuta toimintaa, kuten esimerkiksi rihkaman tai kukkien myyntiä yleisellä paikalla. Työryhmä katsoo, että järjestyslain sääntelyn tulee kattaa näennäinen kaupustelu.

Työryhmä esittää toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Työryhmän konkreettiset esitykset ovat:

- Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen tulee kieltää järjestyslailla.
- Työryhmä esittää oikeusministeriölle, että rikoslain 17 lukuun lisätään erityinen sääntely, jolla kiellettäisiin kerjäämisen organisointi.
- Järjestyslakiin tulee sisällyttää luvattoman leiriytymisen kieltö.
- Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrin pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin.
- Lähtömaiden kanssa tehtävää yhteistyötä tulee tehostaa, jotta Suomen tilanteesta mahdollisissa lähtömaissa olisi käytettävissä oikeaa tietoa. Vastaavasta menettelystä on kokemusta turvapaikanhakijoiden osalta.

Työryhmä luovuttaa loppuraporttinsa sisäasiainministeriölle. Työryhmän raporttiin sisältyy oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide.

Helsingissä 30.9.2010

Antti Pelttari

Pentti Saira

Camilla Busck-Nielsen

Jutta Gras

Juha Laaksonen

Tiina Nuutinen

Jari Pajunen

Johanna Seppälä

Hannele Syrjä

Sisällys

1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät.....	3
2 Johdanto.....	3
3 Nykytila.....	5
3.1 Kerjääminen.....	5
3.2 Kerjäämisen organisointi sekä kerjäämiseen liittyvät häiriöt sekä rikollisuus.....	6
3.3 Luvaton leirytyminen.....	10
3.4 EU-kansalaisten turvapaikkahakemukset sekä ulkomaalaislain perusteella tehdyt käännytykset.....	11
3.5 Vähemmistövaltuutetun ja romanijärjestöjen kannanotot.....	12
4 Lainsäädäntö Suomessa.....	14
4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet.....	14
4.2 Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ja maasta poistaminen.....	16
4.3 Ihmiskaupparikokset ja pakottaminen.....	20
4.4 Järjestyslaki ja eräät muut lait.....	22
4.5 Hallinnan loukkaus ja maastoliikennelaki.....	25
4.6 Rahankeräyslaki ja kerjääminen.....	25
5 Kerjäämiseen liittyvä lainsäädäntö muissa maissa.....	27
5.1 Alankomaat.....	27
5.2 Belgia.....	27
5.3 Espanja.....	27
5.4 Irlanti.....	27
5.5 Iso-Britannia.....	28
5.6 Itävalta.....	28
5.7 Latvia.....	28
5.8 Luxemburg.....	29
5.9 Norja.....	29
5.10 Ranska.....	29
5.11 Romania.....	30
5.12 Ruotsi.....	30
5.13 Saksa.....	30

5.14 Slovakia.....	31
5.15 Tanska	31
5.16 Tšekin tasavalta.....	32
5.17 Viro	32
6 Työryhmän johtopäätökset	32
6.1 Yleistä	32
6.2 Työryhmän esitykset	35
6.2.1 Kerjäämistä koskevat järjestyslain muutokset (järjestyslain 3 §)	35
6.2.2 Kerjäämisen organisoimisen kieltäminen rikoslaissa.....	39
6.2.3 Luvattoman leiriytymisen kieltäminen järjestyslaissa.....	40
6.2.4 Ihmiskauppasäännösten huomioiminen.....	43
6.2.5 Yhteistyö lähtömaiden kanssa	44
7 Lähdeluettelo	45

Liitteet

Liite 1: Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide	46
---	----

1 Työryhmän asettaminen ja tehtävät

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi oli 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmän jätti sisäasiainministeriölle alustavan selvityksen 24.6.2010 ja loppuraportin 30.9.2010.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeri Antti Pelttari sisäasiainministeriöstä ja varapuheenjohtajana poliisijohtaja Pentti Saira sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseniksi nimitettiin lainsäädäntöneuvos Camilla Busck-Nielsen oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Hannele Syrjä sosiaali- ja terveysministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Jutta Gras sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rikoskomisario Juha Laaksonen Helsingin poliisilaitokselta, johtava turvallisuuskoordinaattori Johanna Seppälä Helsingin kaupungilta ja ylitarkastaja Tiina Nuutinen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston varajäsenenä toimi lainsäädäntöneuvos Henri Helo ja Helsingin kaupungin varajäsenenä toimi johtava asiantuntija Jarmo Räihä. Työryhmän sihteerinä toimi poliisitarkastaja Jari Pajunen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Vähemmistövaltuutettua pyydettiin asettamaan työryhmään jäsen, mutta vähemmistövaltuutettu ilmoitti 20.5.2010, ettei nimeä jäsentä työryhmään.

2 Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän kartoittamaan kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta valtakunnallisesti sekä tekemään kehittämisehdotuksia ja valmistelemaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia. Työryhmä ei tällöin esittänyt lainsäädännönmuutostarpeita.¹

Järjestylain (612/2003) säätämisen yhteydessä ei kerjäämistä käsitelty laajasti, koska tällöin yleisellä paikalla kerjäämistä ei esiintynyt. Kerjäämisen lieveilmiöistä on kuitenkin aiheutunut yleiselle järjestykselle häiriöitä erityisesti vuoden 2008 jälkeen. Sisäasiainministeriö on tämän vuoksi 21.5.2010 perustanut työryhmän selvittämään muuttuneen kerjäämistilanteen vuoksi kerjäämisen kieltämistä.

Jo aikaisemman kerjäämiseen liittyvän sisäasiainministeriön työryhmän työssä todettiin, että kerjäläisyys voi muiden maiden havaintojen perusteella aiheuttaa erilaisia lieveilmiöitä, joihin mahdollisesti kytkeytyy myös rikollista toimintaa, johon puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisuuden laajentumiselle.

¹ Sisäasiainministeriö 2008, 1-2.

Työryhmä ei ole käsitellyt kerjäämistä etnisyyteen tai tiettyyn kansalaisuuteen liittyvänä kysymyksenä, vaan yleisemmin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Työryhmä on tiedostanut, että kerjääminen liittyy tällä hetkellä myös

Diakonissalaitoksen kattavan tutkimusprojektin tulosten perusteella lähes yksinomaan Romanian kansalaisiin. Toisaalta on tietoa, että myös muista maista on Suomeen tullut henkilöitä kerjäämään ja myös yksittäiset suomalaiset henkilöt harjoittavat kerjäämistä. Kerjäämisellä on laajemmat romanien syrjintään ja köyhyyteen liittyvät eurooppalaiset näkökulmat, jotka työryhmä rajaa oman työnsä ulkopuolelle.

Työryhmän työskentelyn lähtökohtana on perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate. Työryhmän ehdotuksilla pyritään vaikuttamaan tasapuolisesti nyt ja tulevaisuudessa mahdollisesti ilmeneviin ongelmiin mitään kansalaisryhmää syrjimättä. Yleinen syrjinnän kieltö koskee kaikkia viranomaisia, eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Raportin esitykset koskevat kaikki henkilöitä riippumatta heidän kansalaisuudestaan.

Mäkisen ja Pessin mukaan kerjääminen voidaan määritellä joko passiiviseksi tai aggressiiviseksi toiminnaksi. Sen tarkoituksena on vedoten toisiin ihmisiin vastaanottaa aineellisia hyödykkeitä (yleensä rahaa) ilman, että annetaan mitään vastikkeeksi. Passiivisessa kerjäämisessä ihmisiin vetoaminen ei ole uhkaavaa tai pakottavaa. Aggressiivisessä kerjäämisessä toisiin ihmisiin kohdistuu pakottavaa vetoamista, jossa ilmenee erilaisia uhkailun muotoja ja sanallisia vaateita. On huomattavaa, että passiivisen tai aggressiivisen kerjäämisen erottaminen käytännössä ole kovinkaan selvää. Tässä on Mäkisen ja Pessin mukaan kyse subjektiivisesta arviosta.²

Vähemmistövaltuutettu on huolissaan kerjäläisten haavoittuvasta asemasta sekä mahdollisesta suojelutarpeesta, mikäli viitteitä ihmiskauppaan tunnistetaan. Ihmiskauppaa Kaakkois-Euroopassa 2000-luvun alkupuolella selvittäneessä YK:n kehitysohjelman UNDP:n julkaisemassa tutkimuksessa on esitetty arvioita myös romaniyhteisöjen yhteyksistä ihmiskauppaan. Siinä romaniyhteisöjen ihmiskauppakäytösten on arvioitu toisaalta liittyvän syrjityimpään ja köyhimpään ryhmään kuulumiseen yhteiskunnassa, jossa ihmiskaupasta on tullut yksi selviytymiskeino. Toisaalta ihmiskaupan on arvioitu osittain liittyvän romanikulttuurin piirteisiin, kuten nuorena solmittuihin, järjestettyihin avioliittoihin, perheenjäsenten keskinäiseen epätasa-arvoon ja lapsityövoiman käyttöön erityisesti kerjäämisessä. Ihmiskaupan vastaisessa työssä mukana olevat järjestöt ihmiskaupan lähtömaissa ovat huomauttaneet, että sekä ihmiskauppiat että uhrin voivat olla romanitaustaisia.³

² Mäkinen & Pessi 2009, 12-13.

³ Limanowska 2005, 64.

3 Nykytila

3.1 Kerjääminen

Vuoden 2007 aikana suurempien kaupunkien katukuvaan ilmaantui EU-kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä. Joillain heistä oli pieniä lapsia mukanaan kerjäämässä tai kerjäläiset olivat huonokuntoisia vanhuksia. Kerjäläisten ilmestyminen katukuvaan liittyy Euroopan unionin 1.1.2007 tapahtuneeseen laajentumiseen ja on seurausta unionin keskeisiin periaatteisiin kuuluvan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen noudattamisesta.

Sisäasiainministeriön työryhmä selvitti kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä vuonna 2008. Työryhmän työn jälkeen on kerjäämistilanne muuttunut Suomessa. Vuonna 2008 tehdyn mainitun työryhmän loppuraporttiin sisältyvän arvion mukaan kerjäläisten kokonaismäärä Helsingissä oli noin 40 - 50.

Kesäkuussa 2010 tehdyn arvion mukaan Helsingissä on noin 220 kerjäläistä ja koko maassa poliisin yksiköistä saadun tiedon mukaan arviolta noin 300. Kerjäläisten määrä on kasvanut erityisen voimakkaasti Helsingissä. Paikkakunnittain kerjäläisten määrä on vaihdellut. Poliisilaitosten arvioiden mukaan ainakin osittain kerjääminen on muuttunut häiritsevämmäksi ja aggressiivisemmäksi kuin edellisinä vuosina. Tätä tukee kerjäämiseen liittyvien tehtävälmoitusten lisääntyminen poliisissa.

Helsingin Diakonissalaitos on Helsingin kaupungin toimeksiannosta toteuttanut 2.6.2008 - 31.5.2010 katutason projektia kerjäläisiin liittyen. Selvityksessä todetaan, että Romanian romanit ovat lähtöisin eripuolilta Romaniaa ja heidän tapansa toimia poikkeavat toisistaan. Erityisesti tietyltä alueelta lähtöisin olevat Romanian romanit ovat häiritseviä ja aggressiivisia. Heidän määränsä on lisääntynyt ja ne kerjäläiset, joista uutisoitiin 2007, ovat vähentyneet selvästi. Romanian romanien eri ryhmien välit voivat olla huonot ja osalla suvuista on vakiokerjäämispaikat, jotka pidetään suvun voimin hallinnassa. Romanian romanit eivät siis ole homogeeninen ryhmä. Romanian romanit tulevat ainoastaan ansaitsemismahdollisuuden takia Suomeen. Matkarahat Suomeen lainataan etukäteen ja maksetaan takaisin jälkikäteen korkealla (100 %) korolla, jos maksu myöhästyy. Myös naapureilta lainataan matkarahat ilman korkoa tai pienellä korolla. Moni romani on jatkuvassa velkakierteessä. On tavallista, että naiset kerjäävät ja miesten tehtävänä on huolehtia lapsista ja juoksevista asioista. Osa perheyhteisön jäsenistä voi tehdä omaisuusrikoksia tai erilaista keinottelua. Diakonissalaitoksen projektissa on havaittu viitteitä siitä, että Suomessa olevista romaneista ainakin osa on välillisesti sellaisen organisoidun liiketoiminnan uhreja, jossa on ihmisarvoa polkevia ja laittomia piirteitä. Osa naisista on pakotettu kerjäämään ja osa miehistä varastelee

joidenkin tahojen houkuttelemana. Eurooppalaisesta näkökulmasta naisten asema on huono. Naiset ovat alisteisia miehille.⁴

Tällä hetkellä kerjäämistä harjoittavat saatujen tietojen perusteella erityisesti Romanian kansalaiset. Kerjääjiä on tullut mm. myös Bulgariasta ja Bosnia-Hertsegovinasta. Suomalaisista kerjääjistä on satunnaisia havaintoja. Nämä ovat olleet lähinnä päihdeongelmaisia.

Romanian kansalaisten tekemien esitutkintaviranomaisten tietoon tulleiden rikoslakirikosten määrät ovat lisääntyneet merkittävästi sen jälkeen, kun Romanian kansalaisia on tullut Suomeen enemmän unionin vapaan liikkuvuuden perusteella.

Kerjääminen ei ole Suomessa rikos voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Sen sijaan kerjäämiseen voi liittyä rikos, jos siinä esimerkiksi käytetään jonkun alistettua asemaa hyväksi, erehdyttämällä tai pakottamalla joku kerjäämään toisen puolesta. Kerjäämiseen voi liittyä myös vastenmielisiä piirteitä, kuten lapsen käyttäminen kerjäämisen apuvälineenä. Suomessa sosiaaliviranomaiset ovat ryhtyneet lastensuojelullisiin toimenpiteisiin, mikäli kadulla on tavattu lapsia kerjäämässä. Kaupustelu tai katusoitto ei ole Suomessa luvanvaraista toimintaa. Osa kerjäämistä harjoittavista on siirtynyt kukkien katumyyntiin. Keväällä on ollut havaintoja kieloja myyvistä kerjääjistä.

3.2 Kerjäämisen organisointi sekä kerjäämiseen liittyvät häiriöt sekä rikollisuus

Perinteisen kerjäämisen lisäksi eri puolella Suomea on havaittu kerjäläisyyteen liittyvien oheisilmiöiden lisääntyneen. Erityisesti oheisilmiöt ovat lisääntyneet Helsingissä. Kerjääminen on muuttanut muotoaan ja aggressiivinen kerjääminen on lisääntynyt vuosien 2009 ja 2010 aikana. Aggressiiviseen ja häiritsevään kerjäämiseen liittyy erilaista rihkaman lähes pakkomyyntiä, kerjäämistä ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa, ihmisiin käsiksi käymistä ja rahan anelua, lompakkovarkauksia kerjäämisen yhteydessä, autojen pysäyttelyä teillä rihkaman myyntitarkoituksessa, autojen ikkunoiden pesua liikennevaloissa, katukukkien myyntiä ja katusoittoa. Muutama kerjäläisryhmään kuulunut mieshenkilö on tuomittu useasta Helsingissä tapahtuneesta ryöstöstä Helsingin käräjäoikeudessa. Vuodesta 2009 lähtien on poliisin tietoon tullut aikaisempaa enemmän lompakkojen ja matkapuhelinten anastuksia, joissa kerjääjä on tullut ihmisten lähelle kerjäämään rahaa ja samassa yhteydessä on anastettu taskusta, lompakosta tai laukusta omaisuutta. Vuonna 2007 ja 2008 tällaisia tekoja tuli poliisin

⁴ Helsingin Diakonissalaitos 2010, 8-15

tietoon noin 10 tapausta vuosittain. Vuonna 2009 tapauksia oli jo noin 70 kappaletta ja vuonna 2010 tammi-elokuussa noin 40 kappaletta.⁵

Kerjääminen on ollut ainakin osittain organisoitua. Vuosina 2005 - 2009 kaksi erillistä Romaniasta lähtöisin olevaa järjestäytyntä rikollisjärjestöä on tuottanut ihmisiä Suomeen. Romaniassa on keväällä 2010 luettu syyte 22 henkilölle ihmisten värväämisestä, kuljettamisesta, majoittamisesta ja pakottamisesta Suomeen kerjäämään ja alkuaikoina laittomiksi rakennustyömiehiksi rakennuksille. Kerjääjät on Suomessa kuljetettu kauppaliikkeiden eteen kerjäämään ja soittamaan haitaria, vaikkei heillä ollut soittamiseen tarvittavia taitoja. Haitarit on toimitettu katusoittajille rikollisorganisaation toimesta. Kaikki kerjäämisellä ja katusoittamisella saadut varat on otettu rikollisorganisaation haltuun joko sellaisenaan tai kuviteltuina juoksevina kuluina. Kerjääjiä on uhkailtu, kohdeltu väkivaltaisesti ja heidät on tarkastettu mahdollisten piilotettujen varojen takia. Osa asianomistajista on pakotettu kerjäämisen ohella tekemään omaisuusrikoksia kuten varastamaan perämootoreita, vaatteita, kosmetiikkaa ja elintarvikkeita. Keskusrikospoliisi tutkii asiaan liittyviä kytkentöjä Suomeen, ihmiskauppaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Rikostutkinnassa on todettu rahaliikennettä Suomesta Romaniaan. On myös muita havaintoja, että ainakin Helsingissä ja Tampereella on kerjääjien saamia rahoja kerätty pois ulkomaalaisten mieshenkilöiden toimesta. Helsingin kaupungin edustajan arvion mukaan jopa puolet kerjäämisestä olisi organisoitua.

Kerjäämiseen liittyviä ilmoituksia (poliisille kuuluvat) tehtiin hätäkeskuksille vuosina 2007 ja 2008 noin 600 - 700 kappaletta vuodessa. Vuonna 2006 ilmoituksia oli noin 350 kappaletta. Vuonna 2009 ilmoituksia oli noin 800 kappaletta ja vuonna 2010 tammi-elokuun aikana noin 600 kappaletta. Näistä tehtäväilmoituksista osa koskee suomalaisia, mutta suurin osa koskee ulkomaalaisia henkilöitä. Edellä mainituista vuoden 2008 tehtäväilmoituksista noin 170 koskee häiriökäyttäytymistä tai ilkivaltaa. Vastaavasti vuoden 2009 tehtäväilmoituksista noin 490 ja vuoden 2010 tammi-elokuun tehtäväilmoituksista noin 390 koskee tehtäviä, jonka aiheena on häiriökäyttäytyminen tai ilkivalta. Tehtäväilmoituksista ilmenee, että myös lapsia on ollut kerjäämässä.⁶ Myös poliisilaitoksille on tehty ilmoituksia kerjäämistä aiheutuvista häiriöistä, joita ei ole kirjattu erikseen mihinkään. Helsingin kaupunki on työryhmän pyynnöstä kerännyt tietoja kerjäämiseen liittyvästä kansalaispalautteesta, jota kaupunki on vastaanottanut 1.7. - 31.8.2010. Palaute on kerätty kesälomakuukausina, eikä kaupungilla ole ollut käytössään kattavaa asiakaspalauttejärjestelmää. Tämän vuoksi saatu palaute on vain suuntaa antavaa. Kuitenkin suhteutettuna kaupungin hallintokuntiin tulleiden palautteiden kokonaismäärään, Helsingin kaupungin edustajat pitävät kerjäämiseen liittyvää asiakaspalautetta merkittävänä (N=90). Keskeinen johtopäätös on se, että kerjäämiseen liittyvät palautteet ovat selvästi vähäisempiä, kuin kerjäämisen

⁵ Lähde: RikiTrip: ”varkaus tai näpistys” -rikosnimike ja vapaa tekstihaku katkaistulla sanalla ”kerjä”. Rikosilmoituksista on haettu ne tapaukset, joihin liittyy kerjäämistapahtuma ja samassa yhteydessä on anastettu omaisuutta.

⁶ Lähde: Politrip: Häke- ja Päike-kannat, vapaa tekstihaku katkaistulla sanalla ”kerjä”

lieveilmiöihin liittyvät palautteet (luvaton leiriytyminen, roskaaminen, varastelu, epäsiisteys). Helsingin kaupungin edustajat ovat todenneet, että tältä osin tilanne on muuttunut. Aikaisemmin (2008 - 2009) pääosa kaupungille tulleesta palautteesta koski kerjäämistä eikä niinkään kerjäämiseen liittyviä lieveilmiöitä.

Järjestyslakia voidaan soveltaa kerjäämiseen järjestyslain yleisluonteisen häiritsevää käyttäytymistä koskevan 3 §:n nojalla, jos kerjääminen on luonteeltaan aggressiivista, pelkoa herättävää ja kyseessä on yleiselle järjestykselle aiheutettu häiriö. Pykälä ei kuitenkaan sisällä nimenomaan kerjäämistä koskevaa sääntelyä. Poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin, mikäli kerjäämiseen tai sen kaltaiseen toimintaan on liittynyt esimerkiksi aggressiivista, pelkoa herättävää käyttäytymistä tai rikoksia. Vuonna 2008 tästä häiritsevästä kerjäämisestä annettiin kuitenkin vain 15 rangaistusvaatimusilmoitusta, vuonna 2009 annettiin 16 rangaistusvaatimusilmoitusta ja alkuvuonna 2010 tammi-elokuussa 18 rangaistusvaatimusilmoitusta.⁷ Rangaistusvaatimusten määrä on siis pysynyt käytännössä samana, vaikka kerjääminen on näiden vuosien aikana lisääntynyt merkittävästi ja sen luonne on edellä kuvatulla tavalla muuttunut aggressiivisemmäksi ja häiritsevämmäksi.

Vuonna 2006 Romanian kansalaisten epäiltiin syyllistyneen 160 rikoslakirikokseen kun vastaavasti vuonna 2009 rikoslakirikosepäilyjä oli jo 2 634. Valtaosa rikoksista oli omaisuusrikoksia, joita vuonna 2009 oli 2 378. Vertailuna voidaan todeta, että vuonna 2009 Viron kansalaisten epäillään syyllistyneen 3 010 omaisuusrikokseen ja Venäjän kansalaisten syyllistyneen 2 225 omaisuusrikokseen. Romanian kansalaisten tekemisen rikoslakirikosten lisääntyminen on ollut siis merkittävää, vaikka maan kansalaisten osuus Suomen ulkomaalaisväestöstä on etenkin Venäjän ja Viron kansalaisten määrään verrattuna merkittävästi pienempi. Romanian kansalaisten tekemien rikoslakirikosten suuri määrällinen kasvu johtuu omaisuusrikosten kasvusta. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksen alueella maan kansalaisten tekemien omaisuusrikosten määrä oli vuonna 2006 yhteensä 27 kappaletta ja vuonna 2009 yhteensä 910 kappaletta. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen alueella Romanian kansalaiset tekivät vuonna 2006 yhteensä kolme omaisuusrikosta ja vuonna 2009 yhteensä 362 omaisuusrikosta. Poliisin havaintojen mukaan kerjäämisilmiön saapumiseen paikkakunnalle on usein liittynyt näpistyksien ja varkauksien määrän lisääntyminen. Kaikkiaan tietoon tulleet rikoslakirikokset lisääntyivät vuodesta 2006 vuoteen 2009 noin 20 prosenttia.

Romanian kansalaisten tekemien rikoslakirikosten määrän kasvua ei voida suoraan kytkeä kerjäävien henkilöiden määrään. Rikosilmoituksiin tehdyn tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että osa kerjäläisistä syyllistyy kerjäästoiminnan ohella myös erityyppisiin omaisuusrikoksiin ja kerjääjien seurassa olevat henkilöt voivat syyllistyä rikoksiin tai muuhun vilpilliseen toimintaan. Omaisuusrikokset voivat olla kerjäämisen ja muun toiminnan lisäksi osa henkilöiden tulonhankkimistavoista.

⁷ Lähde: Rikitrip: ”järjestysrikkomus” ja vapaa tekstihaku katkaistulla sanalla ”kerjä”

Taulukko 1: Rikoslakirikoksista epäillyt ulkomaalaiset, vuoden 2009 mukaan järjestettynä⁸

<i>Ilmoitettu epäillyt rikoksina</i>	<i>2006 (kpl)</i>	<i>2007 (kpl)</i>	<i>2008 (kpl)</i>	<i>2009 (kpl)</i>	<i>Muutos 2006 - 2009 (%)</i>
Viro	5 719	6 486	7 530	8 140	42 %
Venäjä	5 571	6 501	6 686	6 507	17 %
Romania	160	1 071	1 311	2 634	1 546 %
Ruotsi	2 121	2 233	2 260	2 350	11 %
Somalia	1 230	1 240	1 506	1 692	38 %
Irak	1 153	1 136	1 401	1 318	14 %
Turkki	845	783	965	1 044	24 %
Liettua	622	1 574	424	585	- 6 %
Puola	381	841	574	378	- 1 %
Bulgaria	106	101	242	286	170 %
Latvia	156	247	190	274	76 %
Thaimaa	190	198	188	239	26 %
Kiina	135	156	145	221	64 %

Aikaväliin 2006 - 2009 sisältyy Romanian liittyminen Euroopan unioniin vuoden 2007 alusta sekä Viron liittyminen vapaan liikkuvuuden Schengen-alueeseen.

Taulukko 2: Suomen väestörakenne; kansalaisuus, vuoden 2009 mukaan järjestettynä⁹

	<i>2006 (kpl)</i>	<i>2007 (kpl)</i>	<i>2008 (kpl)</i>	<i>2009 (kpl)</i>	<i>Muutos 2006 - 2009 (%)</i>
Venäjä	25 326	26 211	26 909	28 210	11 %
Viro	17 599	20 006	22 604	25 510	45 %
Ruotsi	8 265	8 349	8 439	8 506	0 %
Somalia	4 623	4 852	4 919	5 570	20 %
Kiina	3 382	3 978	4 620	5 180	53 %
Thaimaa	2 994	3 470	3 932	4 497	50 %
Irak	3 045	3 036	3 238	3 978	31 %
Turkki	2 886	3 182	3 429	3 809	32 %
Puola	1 083	1 446	1 888	2 078	92 %
Romania	732	911	1 045	1 170	60 %
Latvia	515	593	677	802	56 %
Bulgaria	357	477	618	721	102 %
Liettua	466	527	615	655	41 %

⁸ Lähde: PolStat: Rikoslakirikokset, listassa väestömäärältään suurimpien maiden kansalaisten tekemiksi epäillyt rikoslakirikokset ja myös muutamien muiden maiden kansalaisten rikoslakirikosepäilyt.

⁹ Lähde: Tilastokeskus: väestörakenne www.stat.fi, 17.6.2010. Vuonna 2009 suurimmat Suomessa asuvat ulkomaiset kansalaisuusryhmät olivat suuruusjärjestyksessä: Venäjä, Viro, Ruotsi, Somalia, Kiina. Listassa on lisäksi myös muutamien muiden maiden kansalaisten väestömäärä Suomessa.

3.3 Luvaton leirytyminen

Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta hyödyntävien unionin kansalaisten leirytymiseen liittyy kasvavia ongelmia. Leirytyminen on tapahtunut usein luvattomasti erilaisissa leireissä, joissa majoittuminen tapahtuu matkailuvaunuissa, autoissa ja teltoissa. Esimerkiksi Helsingissä Sosiaalikeskus Sataman piha-alueella on kesällä leirytnyt noin 50 - 70 ihmistä. Helsingissä on ollut myös useita muita pienempiä leirejä, jotka on kuitenkin saatu poistettua poliisin kehoituksilla. Luvattomissa leireissä majoittuville on toistuvasti annettu tietoa siitä, miten Suomessa voi laillisesti leirytyä. Leireihin liittyy majoittujien turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Luvattomiin leireihin liittyy leirytyjistä aiheutuvia riskejä kuten avotuli, palavat nesteet ja sähkölaitteet sekä niiden erilaiset viritukset. Lisäksi rakennelmista aiheutuu tulipalojen ja onnettomuuksien riskejä kuten mahdollisen tulipalon leviäminen asuntovaunusta tai rakennelmasta toiseen. Alueella korjataan myös autoja ja kerätään metalliromua. Leirytymisestä on syntynyt myös ihmisperäistä käymäläjätettä leirien ympäristöön. Luvattomasta leirytymisestä aiheutuu terveyst-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia. Näillä on merkitystä myös yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.

Leireissä asuu myös lapsia usein puutteellisissa oloissa. Kerjäläisten majoittumiseen liittyy luvattomasti sähkön ja veden käyttöä sekä roskaamista. Helsingissä romanien leirien lähellä sijaitsevien asuntojen asukkaat ja yritykset ovat tehneet poliisille runsaasti ilmoituksia. Saadun palautteen mukaan leirit aiheuttavat ihmisissä turvattomuutta ja rikoksen pelkoa. Leirien läheisyydessä olevien yritysten tuotteita on käyty anastamassa toistuvasti ulkomaalaisten henkilöiden toimesta. Vuonna 2007 poliisin tietoon tuli Helsingissä noin 240 omaisuusrikosta Kyläsaaren lähetyvillä ja vuonna 2008 omaisuusrikoksia oli noin 270. Vastaavalla alueella tehtiin vuonna 2009 noin 440 omaisuusrikosta ja vuonna 2010 tammi-elokuussa noin 340 omaisuusrikosta. Tämä on noin 100 kappaletta enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2009. Alueella erityisesti omaisuusrikokset ovat lisääntyneet selvästi. Suuressa osassa näistä teoista tekijä ei ole tiedossa, mutta alueen yrittäjiltä saadun tiedon mukaan leirissä asuvat henkilöt käyvät liikkeissä ja hävikki on samalla kasvanut. Kyseisellä alueella poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset ovat vuosien 2007 ja 2009 välillä lisääntyneet noin 80 prosenttia, kun vastaavana aikana Helsingissä omaisuusrikokset lisääntyivät noin 8 prosenttia.¹⁰ Poliisin tietojen mukaan leirissä asuvien määrä on tänä aikana lisääntynyt. Ulkomaalaisia henkilöitä on leirytnyt Kyläsaarentien varressa olevalla alueella syksystä 2008 alkaen.

¹⁰ Lähde: Poliisin operatiivinen analyysijärjestelmä (PONA)

3.4 EU-kansalaisten turvapaikkahakemukset sekä ulkomaalaislain perusteella tehdyt käännytykset

Vuoden 2009 aikana Suomeen tuli 800 turvapaikanhakijaa, jotka olivat unionin kansalaisia. Heistä 739 oli Bulgarian ja 54 Romanian kansalaisia. Suomesta on vuoden 2010 tammi-elokuun aikana hakenut turvapaikkaa 578 EU-kansalaista. Heistä 477 on Bulgarian ja 92 Romanian kansalaisia. Eduskunta hyväksyi 16.6.2010 lakiehdotuksen koskien maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamista (HE 25/2010 vp). Heinäkuussa voimaantulleen lainmuutoksen mukaan Euroopan unionin kansalainen, joka on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua, ei pääsääntöisesti kuulu vastaanoton piiriin sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Lakimuutoksen tavoitteena on vähentää unionin kansalaisten tekemiä perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Lain voimaantulon jälkeen Euroopan unionin kansalaisten turvapaikkahakemukset ovat vähentyneet selvästi. Suomesta haki turvapaikkaa heinäkuussa 40 ja elokuussa 12 Bulgarian kansalaista. Vastaavana aikana yksikään Romanian kansalainen ei ole hakenut Suomesta turvapaikkaa.

Ulkomaalaislain (301/2004) 156 §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan *yksilön omaan käyttäytymiseen*, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. Epävirallisen tilaston mukaan Maahanmuuttovirasto käännytti maasta vuonna 2009 noin 130 unionin kansalaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella. Näistä noin 50 oli Romanian kansalaisia. Vuoden 2010 tammi-elokuun aikana on käännytetty jo noin 210 unionin kansalaista, joista noin 75 oli Romanian kansalaisia ja 75 Viron kansalaisia. Suurin yksittäin peruste on ollut varkaudet. Vuonna 2009 poliisin päätöksellä käännytettiin 54 unionin kansalaista, joista 39 oli Viron kansalaisia. Näistä suurelle osalle oli aikaisemmin annettu Maahanmuuttoviraston päätöksellä maahantulokielto. Vuonna 2010 tammi-elokuussa poliisin päätöksellä käännytettyjä oli 49, joista 44 oli Viron kansalaisia, joilla osalla oli jo ennestään maahantulokielto. Vuonna 2009 poliisin päätöksellä käännytettiin 12 Romanian kansalaista ja vuonna 2010 tammi-elokuussa 5 Romanian kansalaista.¹¹

¹¹ Lähde: Maahanmuuttovirasto ja Helsingin poliisilaitos

3.5 Vähemmistövaltuutetun ja romanijärjestöjen kannanotot

Vähemmistövaltuutettu toimii kansallisena ihmiskaupparaporttina. Kansallisen ihmiskaupparaportin kertomuksessa 2010 todetaan, että kerjäläisyyden parissa voi esiintyä ihmiskauppaa ja pakkokerjäämistä.¹²

Työryhmä pyysi vähemmistövaltuutetulta lausuntoa. Vähemmistövaltuutettu katsoo 15.6.2010 antamassaan lausunnossaan¹³ muun muassa, että

”kerjäämisessä on kyse eurooppalaisesta pitkäaikaisesta haasteesta. Kerjäämisen taustalla oleviin syihin tulisi EU:ssa puuttua huomattavasti tehokkaammin kuin tähän saakka on tehty. Vähemmistövaltuutettu pitää kerjäämistä ongelmallisena ja ihmisarvoa alentavana ilmiönä, johon ei voida puuttua tehokkaasti ratkaisematta kerjäämisessä olevien yksilöiden ongelmia.”

”Vähemmistövaltuutettu pyytää työryhmää kiinnittämään työssään erityistä huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle Suomen lainkäyttöpiirissä olevalle, eikä pelkästään Suomen kansalaisille tai Suomessa vakituisesti asuville henkilöille. Kerjäläistenkin kohdalla on huomioitava muun muassa yhdenvertaisuusvaatimus, liikkumisvapaus ja oikeus sosiaaliturvaan. Erityisesti tulisi huomioida lapsen oikeuksien toteutuminen. Lähtökohtaisesti tulee soveltaa samoja sääntöjä kaikkiin EU-kansalaisiin, jotka hyödyntävät oikeuttaan liikkua vapaasti EU-alueella. Lastensuojelulain (13.4.2007/417) velvoitteet on huomioitava myös kerjäläisten kohdalla. Lapsen etu tulisi ohjata menettelyä kerjäläisperheiden/lasten osalta samoin edellytyksin kuin suomalaistenkin lasten osalta. Lastensuojelulain velvoitteita liittyen avohuollon tukitoimiin, asumiseen ja toimeentuloon on noudatettava. Kuntien tulisi muistaa lastensuojelulain mukaisen velvollisuutensa ilmoittaa asiasta eteenpäin, kun lastensuojelun asiakas muuttaa paikkakunnalta.”

”Vähemmistövaltuutettu on huolissaan siitä, että kerjäämisen lopettamiseksi suunnatut yksipuoliset toimenpiteet voivat heikentää jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien romanien tilannetta. Itä-Euroopan romanit kohtaavat syrjintää sekä kollektiivisella tasolla että yksilötasolla ja heikossa asemassa oleva henkilö on altis hyväksikäytölle, jopa ihmiskaupalle. Pyydämme työryhmää huomioimaan kerjäläisten haavoittuvan aseman sekä mahdollisen suojeluntarpeen, mikäli viitteitä ihmiskaupasta esiintyy. Poliisi on julkisuudessa esittänyt, että kerjäläisten

¹² Vähemmistövaltuutettu 2010, 7.

¹³ Vähemmistövaltuutettu 2010, lausunto 15.6.2010 (SM/2010/1084.)

piirissä on esiintynyt jopa ihmiskauppa, mutta tästä huolimatta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ei ole ohjautunut romaneita Itä-Euroopasta. Muistutamme viranomaisten velvollisuudesta ohjata ihmiskaupan mahdollisia uhreja heitä varten olemassa olevaan auttamisjärjestelmään.”

”Vähemmistövaltuutettu pitää kerjäämisen kieltämistä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Käytännössä kiellon kohteena on tietty kaikkien tiedossa oleva etninen ryhmä, vaikka kerjääminen kiellettäisiinkin kaikilta. Kerjäämisen kiello ja siihen liittyvä keskustelu vaikuttaa suoraan myös asenteisiin romaneita kohtaan.”

”Vähemmistövaltuutettu ei pidä muutosta järjestyslakiin hyödyllisenä. Poliisilla on aina mahdollisuus puuttua rikolliseen toimintaan ja häiritsevään kerjäämiseen. Sen lisäksi lainsäädäntötoimenpiteen kohdistuminen de facto yhteen syrjinnän kohteena olevaan vähemmistöryhmään on näissä olosuhteissa syrjivää. On kuitenkin tärkeää puuttua kerjäämisen taustalla oleviin syihin. Syiden seurausten kieltäminen ei poista itse ongelmaa, eli romanien heikkoa asemaa EU:ssa ja erityisesti Itä-Euroopan maissa.”

Suomen romanijärjestöt ovat yhteisessä 21.6.2010 päivätyssä julkilausumassaan pitäneet järjestyslain muuttamista kerjäämisen kieltämiseksi Euroopan unionin säännösten vastaisena. Järjestöt katsovat lain muutosaloitteen liittyvän Suomeen tulleisiin kadulla kerjääviin romanialaisiin tai romanialaisiin köyhyysirtolaisiin ja katsovat lakialoitteen olevan luonteeltaan syrjivä. Romanijärjestöjen näkemyksen mukaan romaneita koskevat kerjäläiskysymykset ovat osa laajaa eurooppalaista köyhyysilmiötä, johon tulee etsiä yhteisiä kansainvälisiä ratkaisukeinoja. Näitä ovat järjestöjen mukaan yhteisen romanipolitiikan strategian luominen Euroopan unionille sekä unionin yhteisen kehittämisrahaston perustaminen romaniväestön aseman parantamiseksi. Lisäksi jäsenvaltioiden ja romanitahojen yhteistyötä tulisi järjestöjen mielestä parantaa sekä kansallisella tasolla että Euroopan unionin piirissä.¹⁴

¹⁴ Suomen romanijärjestöjen yhteinen julkilausuma 21.6.2010

4 Lainsäädäntö Suomessa

4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet

Perusoikeuksien yleisluonteiset rajoitusvaltuudet määrittelevät, miten perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina perusoikeuksina voidaan johtaa joitakin yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia.¹⁵

Perusoikeuksien rajoittamista koskevia edellytyksiä ovat:

- Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.
- Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.
- Rajoittamiselle tulee esittää painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Hyväksyttävyyden arvioinnissa merkitystä voi olla esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavanlaista oikeutta koskevilla määräyksillä, ainakin siltä osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. Perusoikeussäännöksiä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.
- Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.
- Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
- Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

¹⁵ PeVM 25/1994 vp.

Perustuslain 6 §:ssä on säädetty, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Samassa säännöksessä on myös yleinen syrjintäkielto. Ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 6 §:n säätämä syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Jonkin menettelyn tosiasialliset seuraukset määräävät siis sen, onko kyseessä (välillinen) syrjintä vai ei.¹⁶ Syrjintäkielto ei kuitenkaan tarkoita kaikenlaisen erottelun kieltämistä. Jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja erottelu täyttää kohtuullisuuden kriteerit, kysymys ei ole syrjinnästä.

Oikeus syrjimättömyyteen merkitsee sitä, ettei ketään saa asettaa muita heikompaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Syrjintä on kiellettyä muun muassa etnisellä perusteella, minkä johdosta sellaisia toimenpiteitä, jotka asettaisivat esimerkiksi romanikerjäläiset muita kerjäläisiä heikompaan asemaan, ei saa ottaa käyttöön. Perustuslain syrjintäkielto (6 §) sisältää myös avoimen määritelmän kielletyistä syrjintäperusteista, ”muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”, jonka on lain esitöissä (HE 209/1993) ja oikeuskirjallisuudessa tulkittu käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjinnän kiellosta johtuen viranomaisten toimenpiteiden ja ohjeiden tulee koskea kaikkia samalla tavoin.

Perustuslain 8 §:ssä on vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹⁷

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain säännöksen tarkoituksena on ollut vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla; yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa.¹⁸ Pykälään sisältyvät sanat ”lain mukaan” viittaavat mahdollisuuden rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Lainsäätäjällä toisin sanoen on asiassa harkintavaltaa. Perustuslaissa turvattu elinkeinon harjoittamisen vapaus on elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) lähtökohtana. Lain 1 §:n 1 momentissa viitataan laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin.

Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen erityisesti 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa.

¹⁶ PeVL 28/2009 vp.

¹⁷ PeVL 17/2006 vp.

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 67.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on oikeuksien turvaaminen kaikille tietyn valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville näiden kansalaisuuteen katsomatta. Yksi keskeisiä ajatuksia, joita perusoikeusuudistuksessa toteutettiin, oli perusoikeussuojan ulottaminen kansalaisuusperiaatetta laajemmalle. Perusoikeudet laajennettiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille.

Kansainvälisessä ihmisoikeussäätelyssä yhdenvertaisuudella ja erityisesti syrjinnän kielloilla on tärkeä merkitys. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 14 artiklaan sisältyy syrjintäkielto, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirja tuli voimaan 1.4.2005 (SopS 9/2005). Pöytäkirja sisältää kaikkinaisen syrjinnän kiellon. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainväliseen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976) 26 artiklaan sisältyy itsenäisenä ihmisoikeutena yhdenvertaisuus ja syrjinnän kiello. Sopimuksen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa on niin ikään erityismääräys lapsen oikeuksista. Sopimuksen 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta ilman syrjintää. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/76)10 artiklan mukaan kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden on ryhdyttävä erityisiin suojelu- ja avustustoimiin ilman syrjintää. Heidät tulisi lisäksi suojata taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä.

4.2 Euroopan unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus ja maasta poistaminen

Vapaa liikkuminen Euroopan unionissa

Euroopan unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on sisämarkkinoiden keskeisiä vapauksia ja olennainen osa Euroopan yhdentymistä. Tällä hetkellä yli 8 miljoonaa unionin kansalaista asuu jossakin toisessa jäsenvaltiossa eli he ovat käyttäneet oikeuttaan siirtyä vapaasti toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä.

Viimeaikaisessa eurooppalaisessa keskustelussa on nostettu esiin Ranskan, mutta myös eräiden muiden maiden kuten Ruotsin ja Tanskan, toimet romanien palauttamiseksi kotimaihinsa Romaniaan ja Bulgariaan. Keskustelussa on noussut esiin kysymys käännytysten perusteista ja käännytyskäytäntöjen yhdenmukaisuudesta. Lisäksi on kiinnitetty huomiota perusoikeuksiin, erityisesti syrjimättömyysperiaatteeeseen, lapsen oikeuksiin ja oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jotka taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Komissio on pidättäytynyt ottamasta kantaa yksittäisiin romaneita koskeneisiin tapauksiin. Tiedossa

ei ole, että unionin tuomioistuimen käsittelyyn olisi näitä tapauksia toistaiseksi viety. Unionin kansalaisten käännättämisistä valitettaneen yleensäkin vain harvoin.

Niin kutsuttu vapaan liikkuvuuden direktiivi, joka Suomessa on pantu täytäntöön ulkomaalaislain 10 luvun säännöksillä, luo puitteet unionin kansalaisten liikkumiselle ja oleskelulle unionin alueella.

Oikeus lyhytaikaiseen oleskeluun toisessa jäsenmaassa

Lähtökohtana on, että unionin kansalainen saa oleskella toisessa jäsenmaassa ilman viranomaismuodollisuuksia enintään kolme kuukautta. Unionin kansalaisen maahantulon ja lyhytaikaisen oleskelun ainoana edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi.

Unionin tuomioistuin on tulkinnut erityisesti työntekijöiden liikkumisvapautta laajasti. Työnhakijana unionin kansalainen saa oleskella toisessa jäsenmaassa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan, jopa useampia kuukausia, rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet sitä saada.

Euroopan unionin kansalaisen liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella ei kuitenkaan ole ehdoton. Jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa liikkumisvapautta yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseksi. Lyhytaikaisen oleskeluoikeuden säilyminen edellyttää lisäksi, että unionin kansalainen ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Käytännössä unionin kansalaisten maahantulon edellytyksiä ja lyhytaikaisen maassa oleskelun kestoa on vaikea valvoa, koska rajatarkastuksia ei Schengen-alueen sisärajoilla suoriteta. Jos oleskelu on lyhytaikaista tai henkilö ei rekisteröidy, unionin kansalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä arvioidaan yleensä vain muun toiminnan, kuten esimerkiksi rikostutkinnan yhteydessä.

Sosiaalihuoltojärjestelmän kohtuuton rasittaminen

Lyhyen aikaa maassa oleskellut unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeutta ei ole rekisteröity, voidaan käännättää, jos hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Vapaan liikkuvuuden direktiivi edellyttää, että jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan asianomaisen henkilökohtainen tilanne on aina otettava huomioon.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on katsottu, että sosiaalihuoltojärjestelmän kohtuuton rasittaminen voisi tulla kyseeseen, jos henkilö nostaa toimeentulotukea säännönmukaisesti. Väliaikaiset vaikeudet eivät vielä ole katsottavissa kohtuuttomaksi rasitteeksi. Harkittaessa, milloin unionin kansalainen

rasittaa kohtuuttomasti sosiaalihuoltojärjestelmää, tulee jokainen tapaus arvioida yksilöllisesti. Huomioon otettavia seikkoja ovat tällöin muun muassa oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä.

Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on lisäksi arvioitu, että unionin kansalaisen käännättäminen varojen puutteen vuoksi olisi Suomessa hyvin harvinaista. Asiaan liittyy myös se näkökohta, että henkilölle ei voida tällä käännättämisperusteella asettaa maahantulokieltoa, minkä johdosta hän voi käytännössä palata vapaasti Suomeen käännättämisen jälkeen käyttämään oikeuttaan liikkua vapaasti unionin alueella. Käytännössä Suomesta ei ole käännätetty muita maassa lyhytaikaisesti oleskelleita unionin kansalaisia kuin kansainvälistä suojelua hakeneita sillä perusteella, että he olisivat kohtuuttomasti rasittaneet Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen

Koska unionin kansalaisen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella, keskeinen näkökohta on se, mille tasolle yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisen uhka unionin kansalaisille asetetaan. Vapaan liikkuvuuden direktiivissä todetaan, että maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua *yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen*, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä. Suomessa käännätyspäätökset tehdään aina yksilön oman käyttäytymisen perusteella.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määrittellä sen ulottuvuutta. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuisia yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta. Unionin tuomioistuin on muun muassa katsonut, että jäsenvaltioilla on oikeus pitää huumausaineiden käyttöä sellaisena vaarana yhteiskunnalle, että sen vuoksi voidaan ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin huumausainelainsäädäntöä rikkovia ulkomaalaisia kohtaan yleisen järjestyksen turvaamiseksi.

Suomessa muiden kuin kansainvälistä suojelua hakeneiden unionin kansalaisten pääasiallisena käännättämisperusteena on ollut yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantaminen. Tällä perusteella maasta käännätetyt unionin kansalaiset ovat syyllistyneet Suomessa lähinnä omaisuusrikoksiin. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksissä unionin kansalaisen on katsottu vaarantaneen yleistä järjestystä ja yleistä

turvallisuutta muun muassa tapauksissa, joissa hän on syyllistynyt törkeisiin huumausainerikoksiin, törkeisiin varkauksiin, törkeään ihmiskauppaan ja törkeään paritukseen, ryöstöön tai useisiin petoksiin. Näissä tapauksissa on myös määrätty pitkiä, jopa 15 vuoden mittaisia maahantulokieltoja. Toisaalta esimerkiksi tapauksessa, jossa henkilö oli tuomittu kahdesti törkeästä rattijuopumuksesta ehdolliseen vankeusrangaistukseen, joista toinen oli pitänyt sisällään myös kulkuneuvon luovuttamisen juopuneelle, ajoneuvorikkomuksen ja kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta, sekä rangaistusmääräyssakkoihin kolmesta näpistyksestä, kolmesta kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta ja yhdestä huumausaineen käyttörikoksesta, ei Helsingin hallinto-oikeuden mukaan oltu osoitettu, että henkilön käyttäytyminen aiheuttaisi yleiselle järjestykselle sellaisen uhan, joka on luonteeltaan todellinen, välitön ja riittävän vakava, ja joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Hallinto-oikeus katsoi, ettei Maahanmuuttovirastolla tässä tapauksessa ollut yleistä järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen perustuvaa syytä kääntää kyseistä unionin kansalaista ja määrätä häntä Suomea koskevaan maahantulokieltoon.

Toisaalta vapaan liikkuvuuden direktiiviä koskevissa soveltamisohjeissaan komissio on katsonut, että jatkuvat pikkurikokset voivat eräin edellytyksin muodostaa uhan yleiselle järjestykselle huolimatta siitä, että tällainen rikkomus/rikos yksinään ei olisi riittävän vakava uhka. Jäsenvaltioiden viranomaisten on tällöin osoitettava, että henkilön oma käyttäytyminen on uhka yleiselle järjestykselle. Arvioitaessa yleistä järjestykseen kohdistuvaa uhkaa viranomaiset voivat komission mukaan erityisesti ottaa huomioon rikosten luonteen, rikosten määrän ja aiheutuneen haitan. Maasta poistamista koskevassa arvioinnissa on kuitenkin aina otettava huomioon henkilön kokonaistilanne, kuten esimerkiksi perhesuhteet ja maassa oleskelun kesto.

Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännytetyt tai maasta karkotetut on poistettava maasta. Vapaan liikkuvuuden direktiivi edellyttää, että tämän ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännyttämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Maahanmuuttovirasto päättää käännyttämisestä kihlakunnan poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Maahanmuuttovirasto päättää aina käännyttämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Unionin kansalaisen oikeus yli kolme kuukautta kestäväan oleskeluun

Lyhytaikaisen oleskelun jälkeen unionin kansalaisen on haettava oleskeluoikeuden rekisteröintiä ja osoitettava oikeutensa yli kolmen kuukauden mittaiseen oleskeluun. Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa yli kolmen kuukauden ajan, jos hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien asema poikkeaa muista siinä, että heiltä ei nimenomaisesti edellytetä riittäviä varoja, vaan oletuksena on, että varat saada työtä tekemällä tai ammattia harjoittamalla. Niitä ei tarvitse erikseen osoittaa.

Unionin kansalainen saa oleskella yli kolme kuukautta myös, jos hän on kirjoittautunut opiskelijaksi Suomessa hyväksytyyn oppilaitokseen. Opiskelijalta edellytetään lisäksi, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat oleskelua varten niin, että hän ei oleskeluaikanaan muodostu rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Lisäksi unionin kansalainen voi oleskella Suomessa ilman erityistä syytä, jos hänellä on riittävät varat oleskeluaan varten. Edelleen unionin kansalainen saa oleskella yli kolme kuukautta, jos hän on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka täyttää edellä mainitut edellytykset.

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä laissa yli kolmen kuukauden oleskelulle säädettyjä edellytyksiä tai hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Unionin kansalainen, joka on asunut pysyvästi (yli viisi vuotta) vastaanottavassa jäsenvaltiossa, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Unionin kansalainen, joka on asunut maassa yli kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä (ei yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä).

4.3 Ihmiskaupparikokset ja pakottaminen

Rikoslain 25 luvun 3 §:ssä säädetään ihmiskaupasta. Ihmiskauppaan syyllistyy henkilö, joka

- 1) käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa,
- 2) erehdyttämällä toista tai tämän erehdystä hyväksi käyttämällä,
- 3) maksamalla korvauksen toista vallassaan pitävälle henkilölle tai
- 4) ottamalla vastaan sellaisen korvauksen

ottaa toisen valtaansa, värvää toisen taikka luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa toisen hänen saattamiseksi 20 luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun tai siihen rinnastettavan seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi, pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin taikka elimien tai kudoksien poistamiseksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, on tuomittava *ihmiskaupasta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka ottaa valtaansa kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön taikka värvää, luovuttaa, kuljettaa, vastaanottaa tai majoittaa tämän 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa, vaikka mitään 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua keinoa ei olisi käytetty. Yritys on rangaistava.

Törkeästä ihmiskaupasta säädelään rikoslain 25 luvun 4 §:ssä. Jos ihmiskaupassa

- 1) käytetään 3 §:ssä tarkoitettujen keinojen sijasta tai lisäksi väkivaltaa, uhkausta tai kavaluutta,
- 2) aiheutetaan tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella toiselle vaikea ruumiinvamma, vakava sairaus tai hengenvaarallinen tila taikka näihin rinnastettavaa erityisen tuntuva kärsimystä,
- 3) rikos kohdistuu kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, tai
- 4) rikos on tehty osana 17 luvun 1 a §:n 4 momentissa tarkoitettun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa

ja rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksenteijä on tuomittava *törkeästä ihmiskaupasta* vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kymmeneksi vuodeksi. Törkeästä ihmiskaupasta tuomitaan myös se, joka alistaa toisen orjuuteen tai pitää toista orjuudessa, kuljettaa orjia tai käy kauppaa orjilla, jos teko kokonaisuutena arvostellen on törkeä. Yritys on rangaistava.

Ihmiskauppasäännös (rikoslaki 25 luku 3 §) kattaa seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi ja muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin saattamisen. Säännöksen perusteluissa (HE 34/2004 vp) todetaan, että ihmisarvoa loukkaavina olosuhteina voidaan pitää sitä, kun teon tarkoituksena on, että henkilö joutuisi elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisin keinoin. Ihmiskaupparikoksen törkeä tekemuoto (rikoslaki 25 luku 3 a §) sisältää muun muassa erityisen tuntevan kärsimyksen aiheuttamisen, rikoksen kohdistumisen kahdeksaatoista vuotta nuorempaan lapseen tai henkilöön, jonka kyky puolustaa itseään on olennaisesti heikentynyt, sekä rikoksen, joka on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa.

Rikoslain 25 luvun 8 §:ssä säädelään pakottamisesta. Jos joka oikeudettomasti väkivallalla tai uhkauksella pakottaa toisen tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *pakottamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Teko on asianomistajarikos. Säännöksen perustelujen mukaan (HE 94/1993 vp) pakottamisen on tapahduttava väkivallalla tai uhkauksella. Väkivallan ei tarvitse olla väkivaltarikoksena rangaistavaa eikä uhkauksen merkitä henkilöön kohdistuvalla väkivallalla uhkaamista. Hyvin monet oikeudettomat painostuskeinot tulevat kysymykseen, myös taloudelliset. Pakottaminen on mahdollista myös uhkaamalla tehdä jotakin pahaa taivutettavan läheiselle henkilölle. Olennaista on se, että painostuskeinolla voidaan vaikuttaa toisen tahtoon siten, että hän tekee tai sietää jotakin pakottajan tahtomaa tai tällaisen pakon vuoksi jättää tekemättä itse tahtomansa.

Pakottamisen on tapahduttava oikeudettomasti. Oikeudettomuus koskee pakotuskeinoa, sitä mihin pakotetaan tai näiden suhdetta. Pakottamista on uhkaaminen vaadittaessa erääntyvän saatavan perimisellä eli sinänsä oikeutetulla asialla, jos pakottajalla ei ole oikeutta vaatia kyseistä tekoa tai tekemättä jättämistä. Pakottamista on myös se, että laittomalla keinolla uhaten saadaan toinen tekemään jotakin, minkä vaatiminen sinänsä on oikeutettua. Oikeudettomuutta on tulkittava nimenomaan siten, onko kiellettyä käyttää nimenomaan sitä pakotuskeinoa, jota on käytetty, juuri sen suhtautumisen aikaan saamiseksi, jota on tavoiteltu. Rajat riippuvat siitä, mitkä keinot kulttuurimme toisen tahdon taivuttamiseksi missäkin asiassa hyväksyy. On huomattavan paljon sellaista painostusta, esimerkiksi lapsien ja vanhempien välisissä suhteissa, jota ei pidetä oikeudettomana pakottamisena. Pakottamista koskeva säännös on yleissäännös, joka syrjäytyy aina, jos muualla laissa on säädetty ankarampi rangaistus.

4.4 Järjestyslaki ja eräät muut lait

Järjestyslaki (612/2003) tuli voimaan 1.10.2003. Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslain 3 §:n mukaan yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen on yleisellä paikalla kiellettyä

1. metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla
2. toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä
3. ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla

Edellä 1 momentissa tarkoitettu toiminta on kiellettyä myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilyttämistä lähinnä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliaista. Yleiseen järjestykseen katsotaan kuuluvan myös sen, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla tavalla. Se, mikä katsotaan yleisen järjestyksen häiritsemiseksi, vaihtelee ajan, paikan ja muiden olosuhteiden mukaan. Toisaalta nykyisessä yhteiskunnassa ihmisten pitää sietää hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia tapoja. Toisaalta voidaan todeta, että yleisen järjestyksen häiriintyminen ja järkkäminen sekä epäjärjestys luo turvattomuutta.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä ei käsitetä ainoastaan tahallisten rangaistavien tekojen estämistä, vaan myös sellaisten tuottamuksellisten ja jopa tuottamuksesta riippumattomien menettelyjen estämistä, jotka uhkaavat yhteiskunnan, yksilön tai yhteisöjen suojattavia etuuksia.

Ennen järjestyslain voimaantuloa voimassa olleessa kuntalain (365/1995) 7 §:ssä säädettiin kunnille mahdollisuus valtuuston päätöksellä antaa järjestyssääntöjä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Elinkeinon harjoittamisen vapauden

säättäminen perusoikeudeksi tarkoitti sitä, että kunnallisten järjestyssääntöjen määräykset kaupustelun kieltämisestä tulivat perustuslain vastaisiksi. Järjestyssäännöissä kiellettiin yleensä kaupustelun lisäksi myös kerjääminen. Järjestyslain säättämisen yhteydessä kuntalain 7 § kumottiin. Kuntalain 7 §:n kumoaminen johti siihen, että elinkeinonharjoittamisen vapauden turvaamisen lisäksi kuntalaista poistui mahdollisuus kieltää kerjääminen järjestyssäännöissä. Myöskään samaan aikaan säädettyyn järjestyslakiin ei tullut nimenomaista kerjäämisen kieltoa.

Järjestyslaissa ei ole kerjäämisen kieltoa. Järjestyslain säättämiseen liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 20/2002vp) todetaan, että ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Järjestyslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei kerjäämiseen liittyviä kysymyksiä selvitetty. Kerjäämistä ei esimerkiksi mainita lainkaan hallituksen esitystä käsitelleiden valiokuntien mietinnöissä tai lausunnoissa.

Mikäli kerjääminen on häiritsevää pelkoa herättävällä tavalla, siihen voidaan periaatteessa puuttua edellä kuvatun järjestyslain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan sisältyvän yleissäännöksen nojalla. Esimerkiksi jos kerjääminen, kaupustelu tai muu siihen rinnastettava toiminta on aggressiivista, äänekkästä ja ihmisiä häiritsevää sekä pelkoa herättävää, voidaan käyttäytymistä pitää järjestyslain mukaan rangaistavana.

Järjestyslain rikkomisesta voidaan järjestyslain 16 §:n perusteella määrätä sakkorangaistus. Kerjäämisen kanssa samanaikaisesti Suomeen jalkautuneista ilmiöistä esimerkiksi liikenteen häiritseminen ja ajoneuvojen pakkopysäyttäminen voi olla rangaistavaa tieliikennelain (267/1981) mukaan. Ajoneuvojen pysäyttäminen säännösten vastaisesti saattaa aiheuttaa vakavia ongelmia liikenneturvallisuudelle, tai aiheuttaa pahimmassa tapauksessa onnettomuuksia.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluu kaikki sellainen poliisitoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä, poistaa tapahtuneet häiriöt sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset.

Poliisin on poliisilain (493/1995) mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisimies voi esitutkintalain (449/1987) perusteella jättää esitutinnan suorittamatta rikoksen vähäisyyden perusteella ja antaa huomautuksen. Poliisin toimivaltaa koskevat yleiset rajoitukset ja periaatteet (objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) on lueteltu poliisilain 2 §:ssä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin käyttämien keinojen tulee olla järkevissä suhteissa tavoiteltuun päämäärään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimivaltaa ja

säännöksiä käytetään ainoastaan siihen tarkoitukseen, kun ne on tarkoitettu. Poliisi puuttuukin usein järjestyshäiriöihin ensisijaisesti ohjaamalla, neuvomalla ja huomautusmenettelyä käyttämällä.

Poliisilain esitöissä on kiinnitetty huomiota tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen poliisitoiminnassa. Poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden taikka uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.

Poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada poliisilain 10 §:n nojalla jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta tietoja tai antaa todennäköisesti virheellisen tiedon.

Poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö poliisilain 20 §:n perusteella, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa taikka hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä ja aiemman käyttäytymisensä perusteella vastaavassa tilanteessa on todennäköistä, että hän aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide, eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta.

Myös rajavartiolaitos suorittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtäviä. Rajavartiolain (2005/578) nojalla rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden muustakin ylläpitämisestä rajanylityspaikalla silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Rajavartiolaitos voi yksittäistapauksessa päällystöönsä kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä suorittaa sellaisia kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisilain 2 luvussa (10 - 27 §) tarkoitettuja poliisin toimenpiteitä, joita poliisi ei voi viipymättä suorittaa. Rajavartiomies voi kohtaamassaan asiassa suorittaa edellä mainitun tehtävän ilman poliisin pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava poliisille. Toimenpiteestä on poliisimiehen pyynnöstä luovuttava tai jo aloitettu toimenpide on keskeytettävä.

4.5 Hallinnan loukkaus ja maastoliikennelaki

Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä määritellään hallinnan loukkaus. Hallinnan loukkaukseen syyllistyy mm. silloin kun luvattomasti käyttää toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla. Hallinnan loukkaamisesta on kyse myös silloin, kun toisen hallinnassa oleva maa, rakennus tai sen osa otetaan luvattomasti haltuun. Hallinnon loukkauksena ei pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Lain esitöiden (HE 66/1988) mukaan kyseessä on toisen hallinnassa olevan maan haltuun ottamisesta, kun haltijaa esimerkiksi leiriytymällä tai muutoin pitkäaikaisesti oleskelemalla toisen alueella, estetään tosiasiallisesti käyttämästä omaisuuttaan. Kuitenkin esimerkiksi parin päivän telttailu toisen maalla olisi edelleen sallittua, jos se tapahtuu vahinkoa aiheuttamatta ja kotirauhaa rikkomatta. Hallinnan loukkaus on asianomistajarikos. Jokamiehen oikeuden perusteella ei missään tapauksessa ole oikeutta leiriytyä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella.

Leiriytymiseen, avotulen tekemiseen ja mahdollisiin rakennelmiin koskevaa sääntelyä sisältyy tällä hetkellä mm. rikoslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, terveydensuojelulakiin, jätelakiin, pelastuslakiin ja sähköturvallisuuslakiin sekä alemman tasoiseen sääntelyyn (esim. nestekaasuasetus, Suomen rakentamismääräyskokoelma sekä kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä nestekaasuasetuksen soveltamisesta, alueiden käytön suunnitelmat eli kunnalliset kaavat).

Maastoliikennelain sääntelyllä pyritään maastoliikenteen haittojen ehkäisyyn. Moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Maastoliikennelaissa maastolla tarkoitetaan maa-aluetta ja jääpeitteistä vesialuetta, joka ei ole tie ja jota ei ole tarkoitettu moottoriajoneuvo-, kisko- tai ilmaliikenteeseen. Lupaa ei kuitenkaan tarvita mm. taajaman ulkopuolella moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämiseen ja pysäköimiseen tien välittömään läheisyyteen eikä siitä aiheudu alueen omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Ympäristöministeriössä on valmisteilla maastoliikennelain muutosesitys, jossa hinattavat ajoneuvot eli perävaunut ja hinattavat laitteet rinnastettaisiin moottorikäyttöisiin ajoneuvoihin. Tällöin myös hinattavien ajoneuvojen luvattomaan pysäyttämiseen ja pysäköintiin maastossa saataisiin puuttumisperuste.

4.6 Rahankeräyslaki ja kerjääminen

Rahankeräyslain (255/2006) 25 §:n ja rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b ja 16 c §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpano ilman asianmukaista lupaa on rangaistavaa rahankeräysrikoksena. Rikoslaisissa tarkoitettua rahankeräyksen toimeenpanon käsitettä ei ole rahankeräysrikoksen tunnusmerkistössä määritelty, eikä asiaan ole otettu kantaa myöskään oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia

rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 6/1997 vp). Poliisihallituksen arpajaishallinnon käsityksen mukaan tässä tarkoitettun toimeenpanon olemassaolo edellyttää toiminnalta suunnitelmallisuutta, järjestelmällisyyttä ja johdonmukaisuutta sekä taustalla olevaa ja samalla toimintaa ohjaavaa tarkoitusta saada hyötyä.

Rahankeräyslain 1 §:n mukaan rahankeräyslain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Rahankeräyslain 3 §:n 1 momentissa on rahankeräyksen määritelmä. Rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräyslain 4 §:n 2 kohdan mukaan yleisöllä tarkoitetaan ennalta rajoittamatonta ja määrittelemätöntä joukkoa henkilöitä ja 3 kohdan mukaan yleisöön vetoamisella suullisesti, kirjallisesti tai muulla tavoin ilmaistua pyyntöä tai kehotusta antaa rahaa keräykseen.

Rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä toiminnoista säädetään rahankeräyslain 2 §:n 2 momentissa, jonka mukaan rahankeräyslain soveltamisalaan eivät kuulu naapuriapu, tavarakeräykset, vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentein, hyväntekeväisyysvuokaukset, tukikonsertit ja tukitilaisuudet, yksityishenkilöiden merkkipäiväkutsujen ja -haastattelujen sekä kuolinilmoitusten ja muistokirjoitusten yhteydessä esitetyt muistamispyynnöt sekä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitettun uskonnollisen yhdiskunnan julkisen uskonnonharjoituksen yhteydessä siihen osallistuvien keskuudessa suoritettava kolehdin keräys. Lainkohdassa ei ole mainittu kerjäämistä. Rahankeräyslain 3 §:ään sisällytetty rahankeräyksen määritelmä puolestaan on kirjoitettu avoimeksi siinä mielessä, että mikä tahansa määritelmän täyttävä toiminta, jota ei ole nimenomaisesti suljettu pois lain soveltamisalasta, kuuluu lain soveltamisalaan. Rahankeräyslailla ei kuitenkaan tarkoitettu säänneltävän tilanteita, joissa henkilö pyytää taloudellista apua itselleen.

Kerjäämistä harjoittavien henkilöiden toimintaa voidaan pitää suunnitelmallisena, jatkuvana ja elannon hankkimiseen tähtävänä toimintana, joka on lisäksi julkista. Poliisihallituksen arpajaishallinnon kannan mukaan kerjäämistä voitaisiin pitää rikoslaissa tarkoitettulla tavalla toimeenpantuna rahankeräyksenä. Tämä korostuu entisestään, jos kerjäämisen taustalla on järjestäytyntä rikollisuutta.

Vuonna 2008 kerjäämistä pohtinut työryhmä päätyi valtakunnansyyttäjänviraston lausunnon perusteella arvioimaan, että jos joku pyytää kerjäämällä itselleen elantoa, kyse ei ole rahankeräyksestä eikä rahankeräyslakia (255/2006) voida soveltaa. Valtakunnansyyttäjänviraston kannan mukaan rahankeräyslain tarkoituksen ja sen sanamuodon sekä hallituksen esityksen (HE 102/2005 vp) ilmenevän perusteella lakia ei tulisi tulkita niin, että sen soveltamisalassa olisi julkinen kerjääminen.¹⁹

¹⁹ Valtakunnansyyttäjänvirasto 2008.

5 Kerjäämiseen liittyvä lainsäädäntö muissa maissa

5.1 Alankomaat

Alankomaissa kerjäämisen kieltäminen rikoslaista vuonna 2000. Tietty uhkaava toiminta on edelleen kiellettyä. Tietyissä tilanteissa paikalliset viranomaiset voivat asettaa kieltoja. Kerjäämistä ei ole erikseen mainittu kielletyksi, mutta yleinen häiriökäyttäytyminen ja prostituution harjoittaminen on kiellettyä tietyissä kaupungin osissa esim. Rotterdamin kaupungissa.

5.2 Belgia

Kerjääminen oli kielletty Belgiassa lainsäädännössä, mutta laki kumottiin n. 10 vuotta. Kerjääminen Belgiassa on kielletty, jos siihen liittyy uhkailua tai aggressiivista käyttäytymistä. Kerjäämiseen liittyvä kaupustelu on kielletty, koska kaikenlainen kaupankäynti julkisella paikalla edellyttää viranomaisten myöntämää toimilupaa.

5.3 Espanja

Espanjassa kerjäämistä koskeva lainsäädäntö on säädelty erikseen jokaisella autonomisella alueella. Madridin kaupungin järjestyssäännöt kieltävät kerjäämisen kaikissa muodoissaan kaikkialla. Ensimmäisestä kerrasta annetaan varoitus. Myös lasten käyttäminen kerjäämiseen on kiellettyä. Kaupustelu on yleisesti ottaen Madridin kaupungissa sallittua luvanvaraisesti.

5.4 Irlanti

Irlannin parlamentti käsittelee parhaillaan lakiesitystä kerjäämisestä. Ehdotus kieltää aggressiivisen, uhkaavan, pelottelevan, väkivaltaisen ja häiritsevän kerjäämisen. Poliisille olisi oikeus poistaa henkilö sellaiselta paikalta, jossa hän on riskinä ihmisten tai yleiselle turvallisuudelle. Poliisi voisi siirtää henkilön, joka kerjää rahaa pankkiautomaattien, asuntojen tai myymälöiden sisäänkäyntien läheisyydessä (10 m). Kaupusteluun suhtaudutaan vastaavasti. Avunpyynnöt olisivat edelleen sallittuja esim. myöhään yöllä tapahtuva rauhallinen rahan pyytäminen matkalipun hankintaa varten.

5.5 Iso-Britannia

Kerjääminen on Iso-Britanniassa kiellettyä julkisilla paikoilla. Laki on voimassa Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa. Skotlannissa laki on korvattu paikallisella säädöksellä. Käytännössä lakia sovelletaan joustavasti ja sen nojalla puututaan kerjäämiseen, joka on aggressiivista tai kytköksissä huumeidenkäyttöön. Kaupustelua varten tarvitsee luvan ja poliisi puuttuu asiaan, mikäli kaupusteluun liittyy kerjäämistä.

5.6 Itävalta

Itävallassa ei ole säädetty kerjäämisen kieltämisestä tai rajoittamisesta liittovaltion laissa, vaan ainoastaan osavaltiotasolla. Wienin osavaltion lainsäädäntöelin hyväksyi 26.3.2010 turvallisuuslain muutoksen, jolla kerjäämiseen puututtiin entistä voimakkaammin. Lakimuutosesityksen taustalla oli tarve tehdä organisoidusta kerjäämisestä rangaistavaa ja estää se, että taustalla vaikuttavat rikolliset käyttävät hyväksi kerjäämään pakotettuja ihmisiä. Lain soveltamisalaa haluttiin siksi laajentaa ammattimaiseen kerjäämiseen. Tarkoitus ei ole, että kerjääminen sinänsä kielletään ja kerjääminen omaan tarpeeseen on mahdollista Wienissä. Lisäksi säädetään tilanteista, joissa kerjäämisellä haitataan pääsyä julkisiin tiloihin. Henkilö, joka vastustaa paikalta poistamista tai ilman pätevää syytä palaa 12 tunnin sisällä 150 m sisälle paikasta, mistä hänet poistettiin, syyllistyy (mikäli ei ole kyse muusta rangaistavasta teosta) hallinnolliseen rikkeeseen.

Ennen hyväksyttyä lainmuutosta turvallisuuslaki kielsi ”tunkeilevan ja aggressiivisen” kerjäämisen julkisella paikalla tai osana organisoitunutta ryhmää, joka kerjää rahaa tai rahanarvoisia tavaroita, alaikäisen määräämisen tai mukaan ottamisen kerjäämään missä muodossa tahansa. Steiermarkin, Salzburgin ja Tirolin osavaltioissa on vastaavia määräyksiä (kahdessa jälkimmäisessä yleinen kerjäämiskielto). Wienissä kiellettiin alaikäisten määrääminen tai mukaan ottaminen kerjäämään 1.7.2008 alkaen. Kiellon arvioidaan Wienissä vaikuttaneen toivotusti, koska ilmoituksia lasten kanssa kerjäämisestä on saatu vähemmän. Erään arvion mukaan vammaisia aikuisia, jotka on usein tuotu Wieniin Romaniasta ja Bulgariasta, näkyy nykyään kerjäämässä kaduilla yhä enemmän.

5.7 Latvia

Latviassa alaikäisen (alle 16 vuotiaan) kerjääminen on kiellettyä, jos aikuinen on osallisena alaikäisen kerjäämisessä. Riian kaupungin järjestyssääntö (astunut voimaan 19.6.2007) kieltää häiritsevän kerjäämisen, jonka rikkomisesta henkilö voi saada huomautuksen tai sakkoja.

5.8 Luxemburg

Pääsäännön mukaan kerjääminen ei ole Luxemburgissa kiellettyä. Kerjääminen on kuitenkin rangaistava teko tiettyjen ehtojen täytyttyä, esimerkiksi yksityisalueelle tunkeutuminen, harhauttaminen ja järjestyksen häirintä. Lisäksi kaupungeilla ja kunnilla on oikeus kieltää kerjääminen järjestyssääntöjen nojalla.

Kerjääminen on Luxemburgin rikoslain mukaan rangaistava teko muutamien erityisehtojen täytyttyä. Kiertolaisuuteen ja kerjäämiseen liittyvä julkisen järjestyksen häirintä on kiellettyä erityistapauksissa. Kiertolaiselle tai muulle henkilölle voidaan tuomita vankeutta, jos tämä kerjäämistarkoituksessa ja luvatta tunkeutuu yksityisalueelle (pihalle tai rakennukseen). Sama rangaistus voidaan tuomita henkilölle, joka kerjätessään on naamioitunut haavoittuneeksi tai vammautuneeksi. Rangaistavaa on myös järjestäytynyt tai ryhmässä tapahtuva kerjääminen, mikäli kyse ei ole puolisoista, vanhemmista ja heidän nuorista lapsistaan, tai sokeasta tai invalidista ja heidän kuljettajastaan. Henkilölle voidaan tuomita vankeutta, mikäli tämä kerjätessään uhkaa tihutyöllä toista ihmistä tai tämän omaisuutta.

Kaupustelu on Luxemburgissa kiellettyä. Lisäksi myytävien tavaroiden esillepano muualle kuin siihen tarkoitettulla paikalla on kielletty ilman erityistä lupaa.

5.9 Norja

Norjassa kerjäämiskielto kumottiin v. 2006 irtolaislain kumoamisen yhteydessä. Oikeusministeriön pohtii yleisen kerjäämiskiellon palauttamista. Tavoitteena ei ole yksittäisten kerjäläisten rankaiseminen vaan toiminnan lopettaminen.

Kerjäläisongelman pahentuessa viime vuosina ovat jotkut Norjan suurista kaupungeista ottaneet käyttöön vaihtelevia käytäntöjä. Bergen on asettanut kerjäläisille ilmoittautumisvelvollisuuden poliisille. Mikäli kerjäläisellä ei ole tarkastettaessa näyttää kerjuulupaa, voidaan hänet käännättää maasta. Ilmoitusvelvollisuuden perusteena käytetään tulkintaa rahankeruuta sääntelevästä säännöstöstä. Julkisessa tilassa tehtävän myyntityöhön tarvitaan lupa, jonka voi hakea ao. kunnalta.

Norjan oikeusministeri Knut Storberget on toukokuussa 2010 ilmoittanut julkisuudessa voivansa harkita kerjäämisen kieltämistä koskevaa lainsäädäntöä.

5.10 Ranska

Ranskassa kerjäämistä ei ole kielletty lainsäädännöllä. Kerjääminen on kuitenkin kielletty junissa, juna-asemilla, rakennusten auloissa ja sisäpihoilla. Poliisi voi kieltää kerjäämisen myös määrätyn ajaksi kaupungin järjestyssääntöjen perusteella.

Aggressiivinen kerjääminen, ryhmässä tapahtuva kerjääminen tai kerjääminen, jossa hyödynnetään uhkaavaa eläintä, on myös kiellettyä.

5.11 Romania

Kerjääminen on kiellettyä Romaniassa, jos henkilö on kykenevä työhön ja kerjäys on toistuvaa. Jos kerjääjällä on fyysinen tai henkinen vamma, lakia ei sovelleta. Jos kerjäämisen aloittamiseen liittyy huoltaja (kerjääjä alaikäinen) tai vastaava holhoaja ja jos kerjääjä on holhouksenalainen tai teko on tehty pakon alla, voi rangaistus olla 1- 5 vuotta vankeutta henkilölle, jonka on todettu olevan toiminnan takana.

Laki kieltää kaupustelun, huijauksen ja aggressiivisen kaupanteon. Kerjääminen on kiellettyä vain jos pystytään todistamaan, että henkilö kykenee työhön ja että kerjääminen on toistuvaa. Laki koskee vain aikuisia, joilla ei vammoja, eli laki ei suoraan koske lapsia tai ihmisiä, joilla vamma. Monet voivat helposti todistaa omaavansa vammoja, joten laki ei ole este kerjäämiselle.

5.12 Ruotsi

Kerjääminen ei ole Ruotsissa laissa kielletty. Luvaton julkinen kaupustelu on laissa kielletty. Kielto ei koske seisoalleen myytäviä painotuotteita. Järjestyslain mukaan kaupusteluun tarvitaan lupa.

Ruotsista on poistettu maasta kerjääviä unionin kansalaisia ulkomaalaislain perusteella.

5.13 Saksa

Kerjäämisestä ei ole säädetty liittovaltion tasolla. Liittovaltion järjestysrikkomuksia koskevan lain yleisen häiriön tuottamista koskevia määräyksiä voidaan kuitenkin soveltaa ns. aggressiiviseen kerjäämiseen, johon sisältyy fyysistä puuttumista, uhkailua tai pakottamista. Hiljainen kerjääminen on Saksassa sallittua, mutta aggressiiviseen kerjäämiseen voidaan periaatteessa puuttua järjestysrikkomuksena. Toimivalta asiassa on osavaltioilla ja kunnilla, ja säännökset vaihtelevat huomattavasti eri osavaltioiden ja kaupunkien välillä.

München oli vuonna 1980 ensimmäinen kaupunki, jossa määrätty ns. aggressiivisen kerjäämisen muodot (kohdistettu lähestyminen ja puhuttelu, koskettaminen ja vaatteista vetäminen, tien sulkeminen) säädettiin rangaistavaksi katu- ja puistotiloja koskevan järjestyssäännön perusteella. Bremenin osavaltiossa lasten osallistumien kerjäämiseen kiellettiin maapäivillä vuonna 1994 hyväksytyllä erillislailla. Laissa määrätään

rangaistavaksi kaikki lasten kanssa tai lasten toimesta tapahtuva kerjääminen. Joissakin tilanteissa on lasten kerjäämiseen voitu puuttua myös lastensuojelulain nojalla, viime kädessä väliaikaisen huostaanoton keinoin.

Kaupusteluun ei kerjäämistä koskevissa laeissa ja järjestyssäännöissä yleensä puututa. Katukauppaa säätelevät tarkat määräykset, ja kaupalliseen toimintaan tarvitaan asianmukainen toimilupa.

5.14 Slovakia

Slovakiassa kerjääminen ei ole rikos tai hallinnollinen rike. Kaupunkien ja kuntien sekundaarioikeus voi kieltää kerjäämisen tietyillä alueilla, kuten kaupunkien keskustoissa (näin on myös tehty alueilla, joissa kerjääminen on aiheuttanut ongelmia).

Uhkaava käytös on rikos myös Slovakiassa, mutta kyseessä tulee olla kuolemalla, vakavalla ruumiinvammalla tai muulla vakavalla vammalla uhkaaminen. Myös häiriökäyttäytyminen (hyökkäävä haureus, säädyttömyys) on rikos, mutta kerjäämisen osalta tämä on vain harvoin sovellettavissa ja tällöin kerjäämiseen tulisi olla erittäin uhkaavaa/väkivaltaista.

Kaupustelua ei ole erikseen määritelty rikkomukseksi kerjäämiseen liittyen. Slovakiassa kaupusteluun liittyvä yleinen lainsäädäntö liittyy kuluttajansuojeluun.

5.15 Tanska

Tanskassa sitä, joka vastoin poliisin antamaa varoitusta syyllistyy kerjäämiseen, tai joka sallii talouteensa kuuluvan alle 18 vuotiaan henkilön kerjätä, rangaistaan maksimissaan kuuden kuukauden vankeustuomiolla. Lieventävien asianhaarojen vallitessa voidaan rangaistuksesta luopua. Tämän määräyksen mukaisesti annettu varoitus on voimassa viisi vuotta.

Poliisi voi siis antaa varoituksen kerjäämisestä epäilylle henkilölle, jonka jälkeen tämä on velvoitettu lopettamaan kerjäystoiminta. Jos kerjäystä jatketaan varoituksesta huolimatta, uhkaa vankeusrangaistus. Poliisi voi lisäksi järjestyslain mukaisesti kieltää ketä tahansa seisomasta tietyssä paikassa tai kulkemasta edestakaisin tiettyä lyhyttä reittiä, mikäli kyseinen oleskelu tai käyttäytyminen aiheuttaa häiriötä asukkaille tai ohikulkijoille tai mikäli on perusteltua epäillä, että kyseinen henkilö toiminnallaan syyllistyy rangaistavaan tekoon.

Voimassa ei ole erityisiä määräyksiä liittyen kerjäämisen yhteydessä tapahtuvaan kaupusteluun. Kaduilla ja julkisilla paikoilla tapahtuvaa kaupankäyntiä koskevat yleisesti ottaen tarkat määräykset.

5.16 Tšekin tasavalta

Kerjäämistä ei ole kielletty lainsäädännössä, mutta monien kaupunkien, esimerkiksi Praha järjestyssäännöissä kerjääminen on kielletty järjestyshäiriönä. Prahassa kiello koskee nimettyjä katuja, metroaluetta, rautatieasemia, julkisen liikenteen pysäkkejä, sekä päiväkotien, koulujen ja suurlähetystöjen lähialueita (100 metrin säteellä). Jos kerjäläinen on ulkomaalainen, hänet voidaan käännättää maasta.

Kaupustelu on säädetty laissa kaikilta osin luvanvaraiseksi. Katusoitto ja siihen liittyvä rahankeräys on myös luvanvaraista.

5.17 Viro

Järjestyslaki kieltää julkisessa paikassa tavaroiden myymisen tai "kerjäämisen muita häiritsevällä tavalla".

6 Työryhmän johtopäätökset

6.1 Yleistä

Työryhmä katsoo, että on ihmisarvon vastaista, jos taloudellisessa ja sosiaalisessa ahdingossa oleva henkilö joutuu hankkimaan elantoaan seksuaalipalveluja myymällä, työtä kohtuuttomilla ehdoilla tekemällä, kerjäämällä tai rikoksia tekemällä. Erityisesti Euroopan unionissa, joka edellyttää jäsenvaltioltaan korkeaa kansalaistensa oikeuksien kunnioittamista, tulisi luoda jokaiselle jäsenvaltiolle painetta turvata omien kansalaistensa ihmisarvoinen elämä.

Samoin on ihmisarvon vastaista, jos kotivaltiossaan taloudellisessa ja sosiaalisessa ahdingossa olevia henkilöitä tuotetaan toiseen valtioon hankkimaan elantoaan seksuaalipalveluja myymällä, työtä kohtuuttomilla ehdoilla tekemällä, kerjäämällä tai rikoksia tekemällä. Ääritapauksissa on kysymys ihmiskaupasta. Ilmiötä tulee torjua ensisijaisesti toiminnan järjestäjiin puuttamalla. Ihmiskaupan, parituksen ja kiskonnantapaisten työsyryjinnän lisäksi tulisikin kriminalisoida erikseen kerjäämisen organisoiminen.

Ilmiötä voidaan torjua myös välillisesti estämällä itse toimintaa rikoslainsäädännön keinoin eli puuttamalla prostituutioon, kohtuuttomiin työehtoihin, kerjäämiseen ja rikoksiin. Rajat ylittävien ilmiöiden osalta kohdevaltion tehokkaat puuttumismahdollisuudet voivatkin käytännössä rajoittaa tällaisiin välillisiin keinoihin.

Kerjääminen on saanut erityisesti vuoden 2008 jälkeen aggressiivisempia piirteitä. Kerjäämiseen on liittynyt myös omaisuusrikollisuutta ja asumisolosuhteiltaan ihmisarvon vastaisten leirien syntymistä. Työryhmän muun muassa poliisilta saamiin tietoihin perustuvan arvion mukaan on olemassa viitteitä siitä, että kerjääminen ja samoista lähtömaista olevien muiden henkilöiden tekemän omaisuusrikollisuuden merkittävällä kasvulla on yhteys. Rikosilmoituksista saatujen tietojen perusteella voidaan myös arvioida, että osa yhteisön jäsenistä kerjää ja osa syyllistyy omaisuusrikoksiin sekä muuhun vilpilliseen toimintaan. Ei voida kuitenkaan yleistää, että kaikki kerjäläiset syyllistyvät rikoksiin Suomessa.

Edelleen työryhmän saaman selvityksen perusteella on ilmeistä, että osa kerjäämistä ja katusoittamista harjoittavista henkilöistä on järjestetty Suomeen organisoidusti ulkomailta ja heidän saamansa rahat menevät valtaosin järjestäytyneille rikollisjärjestöille. Esimerkiksi Romaniassa on luettu syyte 22 järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvalle henkilölle tämän kaltaisesta nimenomaan Suomeen vuosina 2005 - 2009 kohdistetusta toiminnasta.

Viime vuosina Suomessa lisääntynyt kerjääminen liittyy Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen. Unionin jäsenvaltion kansalainen saa oleskella toisessa jäsenmaassa ilman viranomaismuodollisuuksia ja rekisteröitymistä enintään kolme kuukautta. Unionin kansalaisen maahantulon ja lyhytaikaisen oleskelun ainoana edellytyksenä on, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Unionin tuomioistuimien on tulkinnut erityisesti työntekijöiden liikkumisvapautta laajasti. Työnhakijana unionin kansalainen saa oleskella toisessa jäsenmaassa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan, jopa useampia kuukausia, rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet sitä saada. Lyhytaikaisen oleskeluoikeuden säilyttäminen edellyttää lisäksi, että unionin kansalainen ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Euroopan unionin kansalaisen liikkumisvapaus ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen päättää yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvästä lainsäädännöstä. Suomi voi harkita kerjäämiseen liittyviä lainsäädäntökysymyksiä omista kansallisista lähtökohdistaan. Kansainväliset sopimukset tai EU-oikeus eivät säätele kerjäämistä.

Käytännössä erityisesti unionin kansalaisten maahantulon edellytyksiä ja lyhytaikaisen maassa oleskelun kestoa on vaikea valvoa, koska rajatarkastuksia ei Schengen-alueen sisärajoilla suoriteta. Jos oleskelu on lyhytaikaista tai henkilö ei rekisteröidy, unionin

kansalaisen maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä arvioidaan yleensä vain muun toiminnan, kuten esimerkiksi rikostutkinnan yhteydessä. Vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamisesta on seurannut, että yksittäisillä jäsenvaltioilla ei ole käytössään perinteisiä keinoja valvoa maahantuloa, kuten rajatarkastukset. Tämä korostaa kansallisen lainsäädännön merkitystä viimekätisenä toimenä harkittaessa keinoja puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviin ja heikentäviin ilmiöihin ja toimintaan.

Erilaisiin häiriöihin ja rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa ilmiölle tyypillisen tai yleisemmin rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle. Jos Suomen katsotaan olevan otollinen maa kerjäämisen harjoittamiseen, niin samalla voidaan luoda edellytyksiä myös kerjäämiseen liittyvän tai kerjäläisten lähtömaista peräisin olevaa Suomeen tulevan rikollisen toiminnan lisääntymiselle. Lisäksi tällä voidaan käytännössä edistää ihmiskauppaa tai sen kaltaista toimintaa, jos henkilöitä erehdytetään saapumaan maahan esimerkiksi lupaamalla hyviä ansioita, heidän riippuvaista asemaansa käytetään hyväksi tai he ovat pakotettuja lähtemään kerjäämään. Kerjäämisen kieltämisellä järjestyslaissa vaikutettaisiin ennalta estävästi sellaiseen yleisillä paikoilla ilmenevään toimintaan, jossa käytetään hyväksi ihmisten hädänalaista asemaa.

Vähemmistövaltuutettu on lausunnossaan todennut, että kerjäämisen lopettamiseksi suunnatut yksipuoliset toimenpiteet voivat heikentää jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilannetta. Ihmisoikeusasiantuntijoiden kannat kerjäämisen kieltämiseen eivät ole yhteneväisiä. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen asiantuntijaryhmä GRETA:n puheenjohtaja Hanne Sophie Greve, entinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari, on kannattanut kiertolaisten harjoittaman kerjäämisen kieltämistä Norjassa. Lehtitietojen mukaan hän perustelee kantaansa ihmiskaupan yhteyksillä kerjäämiseen ja varkauksiin erityisesti Romaniassa ja sen naapurimaissa. Lisäksi hän katsoo norjalaisviranomaisten tekevän Norjasta rikollisten kannalta kiinnostavan paikan sallimalla kerjäämisen.²⁰

Järjestyslain tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Jo nykyisin on kiellettyä nauttia päihdyttäviä aineita yleisellä paikalla taajamissa, rajavartioloissa (578/2005) tarkoitettulla rajanylityspaikalla ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa.²¹

Kiellettyä on seksuaalipalvelujen ostaminen ja maksullinen tarjoaminen yleisellä paikalla. Myös koira on pidettävä kytkettynä taajamassa. Edellä mainitut teot ovat järjestyslaissa kiellettyjä ilman, että kyseisestä toiminnasta aina ja kaikissa tilanteissa on sinänsä ollut häiriötä.

²⁰ Aftenposten 20.5.2010.

²¹ Alkoholin nauttiminen puistoissa tai muualla siihen verrattavissa olevalla yleisellä paikalla on kuitenkin sallittua siten, että alkoholin nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen käyttötarkoitukseen.

Kerjäämisen mahdollinen kieltäminen on järjestyslain kannalta rinnastettavissa järjestyslain kieltämään seksuaalipalvelujen julkisella paikalla tapahtuvan maksullisen tarjoamisen kieltoon. Yhteiskunta ei suoranaisesti kiellä kumpaakaan, mutta ei niitä hyvän tavan vastaisina töinä, ammatteina ja elinkeinoina varsinaisesti suojaakaan.

Jos päädytään kieltämään ja kriminalisoimaan kerjääminen yleisellä paikalla, tämän ei tulisi työryhmän mielestä olla yksittäinen toimenpide, vaan osa toimenpidetkokonaisuutta, jonka päätavoitteena on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Yleisellä paikalla tapahtuvan toistuvan ammattimaisen kerjäämisen kieltämisellä säännöllisten tulojen hankkimiseksi, kerjäämisen organisoimisen kieltämisellä sekä leirytyksen kiellolla voitaisiin vaikeuttaa organisoidulle kerjäämiselle ja siihen liittyviin kielteisiin ilmiöihin otollisten olosuhteiden syntymistä.

Työryhmä toteaa, että kerjäämisen kieltämisellä voi olla myös seurannaisvaikutuksia. Kerjäämisen kieltäminen voisi lisätä entisestään tulojen hankinnan siirtymistä tapahtuvaksi muuna toimintana kuten esimerkiksi rihkaman tai kukkien myyntiä yleisellä paikalla. Työryhmä katsoo, että ehdotettujen kieltojen tulisi kattaa esimerkiksi tilanteet, joissa kaupustelun kohde on näennäinen eli ilman todellista arvoa. Mahdollisessa asian jatkovalmistelussa rajanvetoa kerjäämiseen liittyviin ilmiöihin tulee edelleen pyrkiä täsmentämään.

Rahankeräyslaki ei työryhmän käsityksen mukaan sovellu kerjäämisen asian käsittelyyn.

6.2 Työryhmän esitykset

6.2.1 Kerjäämistä koskevat järjestyslain muutokset (järjestyslain 3 §)

Muutetaan järjestyslain 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja lisätään uusi 4 kohta:

3 § Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen
Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

.....

2) toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla, *tarttumalla kiinni, estämällä liikkumisen*, ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä;

.....

4) *Vetoamalla toistuvasti muihin henkilöihin vastaanottaakseen lahjoituksia.*

Yleiset perustelut:

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilyttämistä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliasta. Kerjääminen aiheuttaa yleisössä turvattomuuden tunnetta ja siten se on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kerjäämisen aiheuttamat häiriöt ovat lisääntyneet ja tulleet häiritsevimmiksi. Kansalaiset ovat kokeneet kerjäämisen vaikuttavan heidän turvallisuuteensa. Kerjäämiseen on liittynyt myös omaisuusrikollisuutta.

Turvattomuuden tunteeseen voi vaikuttaa myös toiminnan ilmeisen organisoitu luonne. Turvallisuuteen vaikuttaa myös yleinen järjestys. Esimerkiksi rikottu tai sotkettu ympäristö saa ihmiset pelkäämään. Kerjääminen ja siihen liittyvät ilmiöt vaikuttavat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Esitetyt rajoitukset ovat välttämättömiä ja perusteltuja kerjäämiseen ja siihen liittyvien yleiseen järjestykseen sekä turvallisuuteen vaikuttavien ongelmien rajoittamiseksi. Järjestyslain sääntelyllä annetaan kansalaisille signaali siitä, minkälaista käyttäytymistä yleisillä paikoilla ei pidetä sopivana. Toisaalta järjestyslailla annetaan poliisille ja muille toimivaltaisille viranomaisille selkeät säännökset ja toimivalta kansalaisten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi.

Perustuslain 6 § edellyttää yhdenvertaisuutta lain edessä ja sisältää yleisen syrjintäkiellon. Toimenpiteitä, jotka asettaisivat esimerkiksi tietyn etnisen taustan omaavat henkilöt muita heikompaan asemaan, ei saa ottaa käyttöön. Kerjäämiskielto koskisi kaikkia Suomessa olevia henkilöitä. Vaikka kerjäämistä tällä hetkellä harjoittavat pääosin vain Romanian vähemmistöön kuuluvat kansalaiset, tämä ei tarkoita sitä, ettei yleistä järjestystä häiritsevää ja turvallisuutta vaarantavaa kerjäämistä voisi tapahtua myös muiden Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta hyödyntävien maiden kansalaisten, EU:n ulkopuolelta tulevien henkilöiden tai Suomen kansalaisten toimesta. On havaintoja siitä, että kerjääjiä on tullut Suomeen ainakin Bulgariasta ja Bosnia-Hertsegovinasta. Myös yksittäiset suomalaiset ovat kerjänneet rahaa toistuvasti. Nämä ovat usein olleet päihdeongelmaisia.

Välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan säännöstä tai menettelyä, jolla on erityisesti johonkin tiettyyn suojeltuun ryhmään kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, vaikka kyseistä säännöstä tai menettelyä ei olekaan nimenomaisesti kohdistettu kyseiseen ryhmään. Syrjinnästä ei kuitenkaan ole kysymys, jos säännöksellä tai menettelyllä on hyväksyttävä tavoite ja käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa siihen nähden²². Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kerjääminen aiheuttaa turvattomuuden tunnetta ja on omiaan häiritsemään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kerjäämiseen liittyy myös omaisuusrikollisuutta. Häiritsevä tai toistuva kerjääminen olisi rangaistavaa järjestyksirikkomuksena. Kerjäämisen kiellolla olisi siten

²² Council of Europe: European court of human rights, D.H. and others v. The Czech Republic, 13.11.2007, application no 57325/00

hyväksyttävä tavoite. Kerjäämistä ei ehdoteta kiellettäväksi siksi, että sitä tällä hetkellä harjoittavat pääasiassa yksittäiseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt, vaan siksi, että toiminnasta sinänsä aiheutuu Suomessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia ja heikentäviä vaikutuksia. Kielto, jonka rikkomuksesta aiheutuva seuraamus olisi järjestysrikkomusta seuraava sakkorangaistus, täyttäisi myös oikeasuhtaisuuden vaatimuksen.

Ammattimaisen kerjäämisen kieltämisen jälkeen Suomi ei olisi otollinen maa tulla kerjäämään. On oletettavaa, että tämä vähentäisi myös kerjäläisiin liittyvän organisoimisen, pakottamisen tai äärimuodoissaan ihmiskaupan kaltaisen toiminnan suuntautumista Suomeen. Tällä on merkitystä myös naisten ja lasten aseman kannalta, koska kerjäämistä ovat harjoittaneet lähinnä naiset. Myös lapsia on ollut mukana kerjäämässä. Kerjäläisyyden lisääntyminen on tuonut mukanaan Suomeen myös rikollisuutta. Jos Suomessa ei saa kerjätä, voidaan tällä arvioida olevan myös kerjäämiseen liitännäistä rikollisuutta vähentävä vaikutus. Kerjäämiseen liittyy myös hyväksikäyttöä, joka sinänsä on yleisen turvallisuuden kannalta vastustettava ilmiö.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapaus liittyy Suomen lainsäädännön mukaan *laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin* (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 1 § 1 mom.). Kerjäämistä ei voida pitää sellaisena laillisena ja hyvän tavan mukaisena työnä, ammattina tai elinkeinona, jota perustuslain 18 §:n säännökset suojaisivat, mikä on ilmennyt esimerkiksi lainsäätäjän perusteluissa rikoslain muutoksia säädettäessä (HE 34/2004 vp). Kerjääminen ei ole hyväksyttävä, yhteiskunnan suojelua edellyttävä itsensä elättämistapa nykyaikaisessa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tällaisen epätoivottavan ilmiön yleistyminen Suomessa asettaa työryhmän mielestä lainsäätäjälle ja viranomaisille erityisen velvoitteen harkita kerjäämiseen liittyviä toimenpiteitä, lainsäädäntöön liittyvät toimenpiteet mukaan luettuina.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, eli julkisen vallan järjestämään sosiaaliturvaan. Ihmisarvoa loukkaavina toimeentulon hankintaolosuhteina on Suomen rikoslainsäädännön perusteluissa pidetty muun muassa seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi tai pakkotyöhön joutumista *taikka joutumista elättämään itsensä kerjäämällä* tai rikollisin keinoin (rikoslaki 25 luku 3 § 1 mom. ja HE 34/2004 vp). Jos henkilö ei kykene hankkimaan toimeentuloaan ihmisarvoisella tavalla, hänet on ohjattava sosiaalihuoltojärjestelmän piiriin. Kerjäämiskiellolla suojattaisiin siis myös osaltaan kerjääjiä, jotta heitä ei voitaisi rikollisten toimesta ohjata tai pakottaa kerjäämään.

Kerjääminen ei edellä kuvatulla tavalla ole ihmisarvon mukaista toimintaa. Kenenkään ei tulisi tarvita kerjätä elantonsa takia. Kerjäämisen kieltämisellä halutaan ohjata kerjäämistä harjoittavat henkilöt sosiaalipalveluiden piiriin ja sitä kautta mahdollistaa

heille ihmisarvoinen elämä. Kerjäämiseen liittyy myös järjestäytyntä rikollisuutta, jossa rahaa kerjäävien rahat eivät jää heidän itsensä haltuun vaan päätyvät toimintaa järjestäville tahoille, useimmiten ulkomaille. Kerjäämiskiellolla heikennettäisiin siten myös organisoituneen järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä ja ennalta estettäisiin ihmiskauppaa. Kerjäämiskiellolla vaikutetaan myös ennalta estävästi muihin rikosilmiöihin, jotka useissa Euroopan muissa ovat lisääntyneet kerjäämisilmiöön liittyen ja sen myötä. Näitä ovat mm. lasten hyväksikäyttäminen katurikosten tekemisestä ja prostituutio.

Jos ihmisarvoa loukkaava toimeentulon hankkiminen sallitaan, edistetään samalla toiminnan organisoijien, kuten parittajien ja ihmiskauppiaiden, mahdollisuuksia hyötyä toiminnasta. Ulkomaalaisten osalta ihmisarvoa loukkaavan toimeentulon hankkimisen sallimisella vähennetään myös heidän kotivaltionsa painetta turvata omien kansalaistensa ihmisarvoinen elämä. Tämä on erityisen ongelmallista vapaan liikkuvuuden kannalta Euroopan unionin sisällä. Kerjäämiskiellolla ei ratkaista kerjäläisten kotivaltioiden sosiaalisia ongelmia, mutta niiden ratkaisemista ei myöskään edistä kerjäämisen salliminen muissa unionin jäsenvaltioissa. Kerjäämisen kieltäminen Suomessa ei rajoittaisi Suomeen kohdistuvaa Euroopan unionin keskeisiin periaatteisiin kuuluvaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta sinänsä, vaan sillä puututtaisiin Suomessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta sekä yleisemminkin suomalaisen yhteiskunnan kannalta kielteiseen ilmiöön.

Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen saa oleskella toisessa jäsenmaassa enintään kolme kuukautta siinäkin tapauksessa, että hänellä ei ole riittäviä varoja elämiseen. Lyhytaikaisen oleskeluoikeuden säilyminen kuitenkin edellyttää, että unionin kansalainen ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Tämä tarkoittaa sitä, että turvautuminen toistuvasti esimerkiksi Suomessa toimeentulotukeen johtaisi ulkomaalaislain mukaisen käännättämisperusteen syntymiseen. Kerjäläiset eivät tietävästi ole kohtuuttomasti turvautuneet Suomessa sosiaaliturvaan, eikä heitä ole maasta tällä perusteella käännetty.

Välillisesti kerjäämisen kieltäminen vähentää myös muuta rikollisuutta, joka liittyy kerjäämiseen liittyviin henkilöihin. Kerjäämiseen liittyvillä ulkomaisilla henkilöillä on havaittu olevan yhteyttä omaisuusrikoksiin.

Järjestyslain voimassaoleva sääntely ei ole riittävä tällä hetkellä estämään kerjäämisen aiheuttamaa haittaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Rahankeräyslaki ja rikoslain ihmiskauppasäännös eivät sovellu tässä esitettyjen haittojen ehkäisyyn. Vapaa liikkuvuuden periaate ja sen käytännön toteuttaminen esim. Schengenin säännöstön kautta on johtanut siihen, että kansallisesti toteutettava sääntely on viimesijainen keino vaikuttaa asiaan.

Kerjäämisen kieltämisellä voidaan arvioida olevan huomattavasti enemmän hyötyjä kuin haittoja. Hyötyjä on kuvattu edellä. Mahdollisena haittana voi ilmetä rahan kerjäämisen korvautuminen kaupusteluna tai ovelta ovelle tapahtuvana kerjäämisellä. Ehdotetun sääntelyn avulla, kun tarkoituksena on erityisesti puuttua organisoituun kerjäämiseen, voitaisiin toisaalta myös tämäntapaisen toiminnan laajentumista ehkäistä ennalta.

Yksityiskohtaiset perustelut

Järjestyksellään 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan lisätyillä kiinni tarttumalla ja liikkumisen estämisellä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa joku henkilö estää toisen vapaan kulkemisen yleisellä paikalla asettumalla tämän kulkutielle tai tarttumalla tämä esimerkiksi vaatteista. Kiinnikäymisen ja liikkumisen estämisen kieltämisen lisäämisellä pyrittäisiin estämään mm. kerjäämisen aggressiivisia piirteitä, jotka olisivat kaikissa olosuhteissa kiellettyjä. Poliisilla ei ole riittävästi keinoja ennalta estää kerjäämiseen liittyviä häiriöitä nykyisen sääntelyn puitteissa.

Järjestyksellään 3 §:n 1 momentin uudella 4 kohdalla tarkoitettaisiin sitä, että lahjoitusten vastaanottaminen säännöllisten tulojen hankkimiseksi olisi siis kiellettyä. Tällöin satunnainen rahan pyytäminen tai esimerkiksi matkalippurahojen pyytäminen ei olisi kiellettyä, koska sillä ei ole vastaavaa yleistä järjestystä yleisellä paikalla häiritsevää tai turvallisuutta vaarantavaa vaikutusta. Käytännössä kiellettäisiin siis ammattimainen lahjoitusten vastaanottaminen yleisellä paikalla, jossa henkilön tavoitteena olisi saada itselleen pääasiallinen tai merkittävä osuus elämiseen Suomessa tarvittavasta rahasta tällä tavalla.

Vetoamisella muihin henkilöihin tarkoitettaisiin henkilön yleisellä paikalla näkyvillä oloa, jonka tarkoituksena on kirjallisen viestin muodossa tai henkilön muun käyttäytymisen perusteella pyytää lahjoitusta.

Lahjoituksella tarkoitettaisiin rahan tai aineellisen hyödykkeen vastikkeetonta vastaanottamista sekä toimintaa, jonka tarkoituksena on tosiasiallisesti vedota vastikkeettomasti muihin henkilöihin esimerkiksi näennäisen kaupankäynnin tai näennäisen musiikkiesityksen muodossa.

Toistuvuudella tarkoitettaisiin sitä, että sama henkilö toimii 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla useita kertoja lyhyen ajan sisällä.

6.2.2 Kerjäämisen organisoimisen kieltäminen rikoslaisissa

Työryhmä esittää oikeusministeriölle, että rikoslain 17 lukuun lisätään paritussäännöksiä (rikoslaki 20 luku 9 § ja 9a §) vastaavat säännökset, jossa kriminalisoidaisiin kerjäämisen organisoiminen.

Kerjäämisen organisoiminen (kerjäämisen edistäminen, kerjäämiseen ryhtymisen hyväksikäyttäminen taikka toisen kerjäämiseen vietteleminen tai painostaminen) rangaistaisiin rikoslain 17 luvussa. Kerjäämisen organisoinnin törkeä tekemuoto sisältäisi huomattavan taloudellisen hyödyn tavoittelun, rikoksen tekemisen erityisen suunnitelmallisesti, erityisen tuntevan kärsimyksen aiheuttamisen sekä kahdeksaatoista vuotta nuoremman lapsen kohteena olemisen.

Kerjäävien ihmisten hädänalaista asemaa käytetään hyväksi rikollisjärjestöjen toimesta. Edellä mainitulla sääntelyllä voitaisiin vaikuttaa myös kerjäämistä organisoiviin ja siitä taloudellisesti hyötyviin tahoihin. Tällä voitaisiin parantaa kerjäämistä harjoittavien henkilöiden asemaa. Voimassa olevat rikoslain ihmiskauppasäännökset eivät mahdollista riittävän hyvin kerjäämisen organisoimisen estämistä. Esitetyt rikoslain muutokset antaisivat toimivaltaisille viranomaisille rikoslain ihmiskauppasääntelyä merkittävästi käyttökelpoisemman sääntelyn sekä paremmat keinot puuttua kerjäämisen organisointiin.

Kerjäämisen organisoinnin mahdollisella kieltämisellä parannettaisiin kerjäläisten asemaa, koska ainakin osaan kerjäämistoimintaan liittyy kerjäläisten taloudellista hyväksikäyttöä. Kerjäläisiä järjestetään osittain organisoidusti Suomeen.

6.2.3 Luvattoman leiriytymisen kieltäminen järjestyslaissa

Lisätään järjestyslakiin uusi 6 a §:

6 a § Leiriytyminen

Yleistä järjestystä häiritsevä, terveyttä vaarantava taikka vähäistä suurempaa haittaa aiheuttava leiriytyminen teltaan, ajoneuvoon, perävaunuun, hinattavaan laitteeseen, alukseen taikka muuhun asumukseen on 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettussa taajamassa kiellettyä. Leiriytymisestä leirintäalueella säädetään ulkoilulaissa.

Leiriytyminen teltaan, ajoneuvoon, perävaunuun, hinattavaan laitteeseen, alukseen taikka muuhun asumukseen on kuitenkin aina kiellettyä torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman alueen omistajan tai haltijan suostumusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettut leiriytymiseen käytetyt välineet on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava tai siirrettävä.

Lisätään järjestyslain 16 §:ään uusi 4 a kohta:

16 § Järjestysrikkomus

Joka tahallaan

.....

4a) leiriytyy vastoin 6 a §:ssä säädettyä kieltoa,

Lisätään järjestyslain 20 §:ään uusi 2 momentti:

20 § Teettäminen

.....

Jos joku 1 momentissa tarkoitettulla tavalla laiminlyö 6 a §:n vastaisesti leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisen, poliisilla on oikeus huolehtia sen poistamisesta 1 momentin mukaisesti.

Yleiset perustelut:

Leiriytymisen mahdollisella kiellolla parannettaisiin yleistä järjestystä ja turvallisuutta estämällä laittomien, usein jopa useiden kymmenien henkilöiden asuttamien asujille turvattomien ja epäinhimillisten majoitusalueiden syntyminen. Luvattomissa leireissä asuu myös lapsia. Luvattomat leirit ovat aiheuttaneet pelkoa ja häiriötä leirien läheisyydessä asuvien keskuudessa. Leiriytymisen kiellolla taajamissa pyritään ohjaamaan leiriytyjät laillisille majoittautumispaikoille, joiden turvallisuudesta on huolehdittu ja leiriytymisestä ei aiheudu haittaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Leiriytymisen kiellolla estettäisiin turvallisuutta vaarantavien asumusten usein merkittävät haitat majoittujien turvallisuudelle ja terveydelle. Näistä tärkeimpänä on palo- ja sähköturvallisuus. Lisäksi kiellolla vähennettäisiin myös ympäristöön jääviä jätteitä, joita luvattomista leireistä on runsaasti jätetty ympäristöön. Osa jätteistä on ihmisperäisiä, koska leireissä ei ole käymälöitä.

Leiriytymiseen liittyy riskejä avotulen käsittelyyn, palaviin nesteisiin ja sähkölaitteisiin liittyen. Tulipalot voivat leireissä levitä helposti asuntovaunusta toiseen tai muihin rakennelmiin. Leireissä myös pelastushenkilöstön toimintaedellytykset ja pelastushenkilöstön turvallisuus ovat vaarassa, koska turvallisuussäännöksiä ei ole huomioitu.

Jokamiehen oikeuksista on säädetty vaihtelevasti. Säädökset ovat pääosin epäsuoria ja ne eivät suoraan anna tiettyjä oikeuksia. Nykyisin tilapäinen leiriytyminen käsitellään jokamiehen oikeutena. Jokamiehen oikeus merkitsee toisen maa-alueen käyttöä ilman alueen oikeudenomistajan suostumusta. Maa-alueiden jokamiehen käytöstä on olemassa vakiintuneita kriteerejä. Käytön tulee olla tilapäistä, lyhytkestoista ja haitatonta. Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä määritellään hallinnan loukkaus. Hallinnan loukkaukseen syyllistyy mm. silloin kun luvattomasti käyttää toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla. Hallinnan loukkaamisesta on kyse myös silloin, kun toisen hallinnassa oleva maa, rakennus tai sen osa otetaan luvattomasti haltuun. Hallinnon loukkauksena ei pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Lain esitöiden (HE 66/1988) mukaan kyseessä on toisen

hallinnassa olevan maan haltuun ottamisesta, kun haltijaa esimerkiksi leiriytymällä tai muutoin pitkäaikaisesti oleskelemalla toisen alueella, estetään tosiasiallisesti käyttämästä omaisuuttaan. Kuitenkin esimerkiksi parin päivän telttailu toisen maalla olisi edelleen sallittua, jos se tapahtuu vahinkoa aiheuttamatta ja kotirauhaa rikkomatta. Hallinnan loukkaus on asianomistajarikos. Jokamiehenoikeiden perusteella ei missään tapauksessa ole oikeutta leiriytyä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella.

Ottaen huomioon tämän leiriytymistä koskevan sääntelyn hajanaisuus sekä luvattomaan leiriytymiseen liittyvät monet yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat tekijät taajamissa sekä eräissä pykälässä mainituilla alueilla, työryhmä pitää perusteltuna luvatonta leiriytymistä koskevan erillisen kiellon säätämistä järjestyslaissa. Tällöin poliisi pystyisi nopeasti puuttumaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan leiriytymiseen sekä muuhun leiriytymiseen pykälässä mainituilla alueilla. Tällä hetkellä tätä *ei ole selvästi säännelty*. Tämä ongelma koskee niin suomalaisten kuin ulkomaalaisten leiriytymistä. Taajaman ulkopuolella tilapäisestä leiriytymisestä ei välttämättä aiheutuisi haittaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Taajamien ulkopuolella maastoliikennelailla, rikoslain 28 luvun 11 §:llä (hallinnan loukkaus) ja muilla maankäyttöä koskevilla rajoituksilla pystytään puuttumaan mahdollisiin pidemmästä leiriytymisestä aiheutuneisiin haittoihin. Lisäksi taajamien ulkopuolella tilapäinen leiriytyminen on katsottava jokamiehenoikeudeksi, jos se ei aiheuta haittaa tai häiriötä.

Kotirauhan rikkomisesta säädetään rikoslain 24 luvun 1 §:ssä. Määritelmän mukaan kotirauhan suojaamia paikkoja ovat mm. teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset. Pykälän perusteluissa (HE 184/1999) kuitenkin todetaan, että lainkohdassa mainittujen paikkojen on siten oltava tarkoitettujen asumiseen oikeusjärjestyksessä hyväksytyllä tavalla. Minkä tahansa huoneen tai tilan ottaminen, vaikkapa vain tilapäiseen asumiskäyttöön, ei siten ilman muuta anna asumiselle kotirauhan suojaa. Asumiseen käytetyille tiloille on asetettu vaatimus, että niiden tulee olla asumiseen tarkoitettuja oikeusjärjestyksessä hyväksytyllä tavalla, mikä merkitsee sitä, että toisen maalla telttaileva saadaan kotirauhan suojan estämättä poistaa alueelta, jos leiriytymisen kesto ilman lupaa ylittäisi sen, mitä jokamiehenoikeuksien perusteella pidetään hyväksyttävänä. Koska järjestyslaissa kielletyksi määritelty leiriytyminen ei olisi oikeusjärjestyksessä hyväksyttyä, leiriytymiseen voitaisiin puuttua kotirauhan suojan estämättä.

Vaikka rikoslain 28 luvun 11 §:n hallinnan loukkaus onkin asianomistaja-asia, olisi poliisi järjestyslain perusteella toimivaltainen puuttumaan asiaan maanomistajan tai haltijan kannasta huolimatta, jos teko rikkoo järjestyslain perusteella annettua leiriytymiskieltoa. Järjestyslaissa oleva leiriytymiskieltoa koskeva säännös on yleissäännös, joka syrjäytyy aina, jos muualla laissa on säädetty ankarampi rangaistus.

Yksityiskohtaiset perustelut

Yleistä järjestystä häiritsevä, terveyttä vaarantavaa tai vähäistä suurempaa haittaa aiheuttava leirytyminen on toimintaa, joka loukkaa maanomistajan tai haltijan hallintaa ja estää paikan käyttämistä varsinaiseen tarkoitukseensa. Maanomistajan tai haltijan suostumuksellakaan tapahtuva leirintä ei saa aiheuttaa lähialueella pelkoa ja häiriötä tai häiriötä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Terveyttä vaarantavaksi leirinnäksi katsottaisiin majoittuvien turvallisuutta ja terveyttä vaarantavat asumukset. Näitä seikkoja voisivat olla sähkö- ja paloturvallisuusriskit, puutteelliset käymälä- ja peseytymistilat ja puutteellinen jätehuolto.

Leirytyminen olisi aina kiellettyä uudessa 2 momentissa mainituissa paikoissa ilman alueen omistajan tai haltijan suostumusta. Tällä estettäisiin luvaton leirytyminen paikoissa, jotka eivät ole tarkoitettuja leirytymiseen vaan muuhun toimintaan. Alueen omistajan tai haltijan suostumus mahdollistaisi kuitenkin esimerkiksi yleisötapahtumiin liittyvän leirytyksen näillä paikoilla. Muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella tarkoitetaan esimerkiksi julkisten kiinteistöjen julkisrauhan ulkopuolisia piha-alueita. Leirytymiskielto ei koskisi esimerkiksi ulkoilualueita, joilla leirytyminen on sallittua jokamiehenoikeuden perusteella.

Ajoneuvolla, perävaunulla ja hinattavalla laitteella tarkoitetaan tässä kohdassa samaa kuin ajoneuvolaissa (1090/2002) käytetyillä määritelmillä. Aluksella tarkoitetaan tässä kohdassa samaa kuin rikoslain 23 luvussa käytetyillä määritelmillä.

6.2.4 Ihmiskauppasäännösten huomioiminen

Raportissaan kansallinen ihmiskaupparaportoiija on todennut, että Suomen ihmiskaupan suurin haaste on ihmiskaupan uhrien tunnistaminen. Uhreja ei tunnisteta joko lainkaan tai ei ainakaan ihmiskaupan uhreiksi. Kansallisesti tehdyt toimenpiteet ovat kuitenkin edistäneet Suomen ihmiskaupan vastaista toimintaa, mutta ihmiskaupparaportoiijan arvion mukaan paljon olisi vielä tehtävissä, jotta ihmiskaupan vastainen toiminta saavuttaisi riittävän vaikuttavuuden.²³ Työryhmän mielestä viranomaisten tulisi entistä paremmin ottaa huomioon ihmiskaupan uhrien tunnistaminen.

Ihmiskaupparikoksia on saatettu tuomioistuimiin hyvin vähän. Vuoden 2009 loppuun mennessä neljä tapausta on edennyt tuomioistuimiin ihmiskaupparikosepäilyinä. Tähän on syynä ihmiskauppasäännösten vaikeaselkoisuus ja päällekkäisyys muiden tunnusmerkistöjen kanssa.²⁴ Poliisilla ei Suomessa ole ollut perusteita tutkia kerjäämiseen liittyviä epäiltyjä rikoksia ihmiskaupparikoksina.

²³ Vähemmistövaltuutettu 2010, 158.

²⁴ Vähemmistövaltuutettu 2010, 101-104.

6.2.5 Yhteistyö lähtömaiden kanssa

Sisäasiainministeriön vuonna 2008 asettaman katukerjäämistä ja viranomaisyhteistyötä pohtineen työryhmän näkemyksen mukaan romanien syrjintään ja moninaisiin köyhyyteen liittyviin ongelmiin olisi puututtava edelleen Euroopan unionin tasolla yhtäläisesti kaikissa lähtömaissa. Kuitenkin vastuu asioiden hoidosta on niillä jäsenvaltioilla, joissa syrjintää ja ihmisoikeusloukkauksia esiintyy.

Työryhmä esitti vuonna 2008, että Kansaneläkelaitos valmistelisi materiaalin Suomen edustustojen käyttöön. Vuoropuhelua Romanian viranomaisten kanssa tulisi jatkaa ainakin Suomessa edustuston kanssa ja Romaniassa lastensuojelusta vastaavien viranomaisten kanssa. Suomen tulisi olla aktiivinen unionin suuntaan, jotta sosiaaliturvan edellytyksistä ja terveystakuusta järjestettäisiin unionin laajuisia kampanjoita. Työryhmä esitti lisäksi vuonna 2008, että työ- ja elinkeinoministeriö / EURES valmistelee työhön tulevista suunnitteleville tietopaketin työskentelymahdollisuuksista ja -edellytyksistä Suomessa (muun muassa asumisen hintataso, elinkustannukset, koulutus- ja kielitaitovaatimukset).²⁵ Edellä mainittuja asioita on huomioitu tiedottamisessa. Suomessa työskentelystä, alueellisista työmarkkinoista ja työpaikoista löytyy tietoa EU:n komission ylläpitämästä EURES -ammattillisen liikkuvuuden sivustolla (eures.europa.eu) kaikilla virallisilla kielillä, myös bulgariaksi ja romaniaksi. Sivustolta löytyvät myös paikallisissa työvoimatoimistoissa työskentelevien Eures -neuvojen yhteystiedot.

Poliisiyhteistyöllä unionin jäsenmaiden ja yhteistyöllä Europolin kanssa voidaan tehostaa kerjäämiseen liittyvien rikosilmiöiden tutkintaa sekä ennalta estämistä. Tällöin kerjäämiseen liittyviin rikoksiin voitaisiin puuttua jo lähtömaissa.

²⁵ Sisäasiainministeriö 2008, 47.

7 Lähdeluettelo

Aftenposten (2010). Artikkelit 20.5.2010 ”Vil forby tigging for tilreisende”,
www.aftenposten.no 17.6.2010.

Council of Europe: European court of human rights, Case of D.H. and others v. The
Czech Republic 13.11.2007, application no 57325/00

Eduskunta (1994). Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp.

Eduskunta (2006). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 17/2006 vp.

Eduskunta (2009). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 28/2009 vp.

HE 309/1993 vp.

Helsingin Diakonissalaitos (2010). ROM PO DROM -projektin loppuraportti 14.6.2010.

Limanowska, B. (2005). Trafficking in Human Beings in South Eastern Europe.
Published by UNDP.

Mäkinen, V. & Pessi, A. toim. (2009): Kerjääminen eilen ja tänään, historiallisia,
oikeudellisia ja sosiaalipoliittisia näkökulmia kerjäämiseen. Tampere: Vastapaino.

Sisäasiainministeriö (2008). Katukerjääminen ja viranomaistoiminta.
Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Suomen romanijärjestöjen yhteinen julkilausuma 21.6.2010.

Valtakunnansyyttäjänvirasto (2008). Lausunto 28.4.2008, Dnro 35/62/08.

Vähemmistövaltuutettu (2010). Kertomus 2010, Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt
sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Helsinki:
Vähemmistövaltuutettu.

Vähemmistövaltuutettu (2010). Lausunto 15.6.2010, SM/2010/1084.

Liite 1: Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide

KERJÄÄMISEN KIELTÄMISTÄ SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI: OIKEUSMINISTERIÖN SEKÄ SOSIAALI-JA TERVEYSMINISTERIÖN ERIÄVÄ MIELIPIDE

Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän tehtävänä on sen asettamispäätöksen mukaan ollut selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän loppuraportti sisältää kuitenkin ehdotuksen myös rikoslain tarkistamiseksi.

Työryhmä esittää loppuraportissaan asiallisesti kolme muutosta järjestyslakiin.

Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö

- eivät vastusta ehdotusta järjestyslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan täsmentämiseksi
- vastustavat kerjäämisen kiellon lisäämistä järjestyslakiin (3 §:n 1 momentin uusi 4 kohta)
- suhtautuvat varauksellisesti ehdotettuun leirintäkieltoon (järjestyslain uusi 6a §).

Työryhmä ehdottaa lisäksi kerjäämisen organisoinnin kieltämistä rikoslaissa. Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät yhdy ehdotukseen.

Työryhmän toimintaa on leimannut kiire ja tarkoitushakuisuus. Työryhmä ei ole keskittynyt tasapuolisesti selvittämään ja punnitsemaan kerjäämisen kieltämiseen tai kriminalisointiin kohdistuvia vaatimuksia perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ja kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta, vaan etsimään perusteita kerjäämisen kieltämiseksi. Työskentelyn tällainen perusasenne on johtanut yksipuoliseen tarkasteluun ja tarkoitushakuisiin painotuksiin. Kerjäämisen käsitettä ei myöskään ole määriteltä lainvalmistelutyölle ominaisella tarkkuudella, mikä jo sellaisenaan muodostaa lähtökohtaisesti ongelman ehdotetulla sääntelyllä.

Lainmuutosesityksiä on pyritty perustelemaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisella/edistämällä, kerjäävien henkilöiden ihmisarvolla, heidän hyväksikäyttösä ehkäisemisellä ja suojeluntarpeella samoin kuin muun muassa mahdollisuudella vaikuttaa EU:n vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten valvontaan.

Ehdotukset olisivat edellyttäneet perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa tarkastelua niin perus- ja ihmisoikeuksien ja kriminalisointiperiaatteiden kuin myös haavoittuvassa asemassa olevien kerjäävien henkilöiden suojelun ja avuntarpeen näkökulmista.

Työryhmä ei ole selvittänyt riittävästi esitysten tarkoituksenmukaisuutta tai vaikutuksia eikä ehdotetun sääntelyn hyötyjä ja haittoja. Selvityksessä esitettyjä väitteitä ei ole myöskään riittävästi todennettu. Selvityksessä ei ole kyetty osoittamaan riittävän painavia yhteiskunnallisia syitä kerjäämisen kieltämiselle. Esitetyt lainmuutokset saattavat johtaa myös kerjäävien ahdingon syvenemiseen.

Työryhmän loppuraporttia koskevat huomiot

Työryhmän loppuraportti on jonkin verran kehittyneempi ja jäsenyeneempi kuin 24.6.2010 julkistettu työryhmän alustava selvitys. Taustoittavaa tekstiä on myös täydennetty. Loppuraporttiin sisältyy kuitenkin edelleen ylimalkaisia viittauksia sekä yleistyksiä. Aineistosta nousevat havainnot ja niistä tehdyt johtopäätökset eivät perustu tasapuoliseen analyysiin ja eri näkökohtien punnintaan.

Kun puhutaan kerjäämisilmiöstä, on tärkeää ottaa huomioon myös ilmiön tausta, ts. mikä on niiden ihmisten taloudellinen, sosiaalinen ja oikeudellinen asema, jotka joutuvat hakeutumaan vieraisiin maihin hankkimaan toimeentuloa kerjäämällä. Eri selvitysten perusteella tiedetään, että romanit ovat Euroopan syrjityin kansanryhmä ja että romaniväestön asema on lähtömaissa huono niin koulutuksen, työllisyyden, asumisen kuin terveyden ja hyvinvoinnin suhteen. He ovat köyhiä, huono-osaisia, oikeudettomia ja syrjittyjä.

Tilanne, jossa ihmiset joutuvat elääkseen kerjäämään, on ihmisarvoa alentava. Kerjäämisen kieltäminen lailla ei kuitenkaan ole ratkaisu kerjäämisen taustalla oleviin syihin. Juuri näihin syihin ja niiden korjaamiseen tulisi kuitenkin suunnata toimia. Sinänsä on selvää, että romanien olosuhteita tulisi parantaa ensisijaisesti heidän kotimaissaan. Kyse on kuitenkin myös eurooppalaisesta vähemmistöstä, mikä edellyttää toimia myös Euroopan unionin tasolla.

Tähän liittyen voidaan todeta, että komissio ilmoitti 29.9.2010 että se antaa Ranskalle virallisen huomautuksen vapaan liikkuvuuden direktiivin puutteellisesta implementoinnista. Taustalla on Ranskan viimeaikaiset romanien maastakarkotukset, joihin perusoikeuskomissaari Reding on kiinnittänyt vakavasti huomiota. Komissio toteaa, että kukin jäsenvaltio on vastuussa turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitämisestä omalla alueellaan. Valtioiden on kuitenkin turvattava vapaan liikkuvuuden direktiivin toteutuminen ja EU kansalaisten perusoikeudet, mukaan luettuna oikeus syrjimättömyyteen erityisesti kansallisuuden tai etnisyyden perusteella.

Työryhmän loppuraportissa ei ole onnistuttu käsittelemään eritellysti kerjäämistä ja sen lieveilmiöitä, vaan kerjääminen ja esimerkiksi omaisuusrikollisuus on liitetty suoraviivaisesti yhteen. Tästä loppuraportissa on käytetty esimerkkinä muun muassa rikosepäilyjen kasvua. Vaikka raportissa todetaan, ettei kaikkien kerjäävien romanien ole voitu osoittaa syyllistyneen omaisuusrikokseen, on raportin esitystapa omiaan

pahimmillaan vahvistamaan leimaavia käsityksiä kaikista romaneista rikollisina ja siten myös romanivastaisuutta. Tämä saattaa luoda edellytyksiä yleisessä mielipideilmastossa romaneihin kohdistuvien ennakkoluulojen vahvistumiselle ja sille että, romaneiden syrjintä koetaan oikeutetuksi.

Kerjäämisen kiello rikosoikeuden kannalta

Työryhmän työskentelyn lähtökohdaksi on otettu kerjäämisen kielloa koskevan säännöksen lisääminen järjestyslakiin. Varsinaista tarvetta järjestyslain muutokselle ei ole selvitetty. Kerjäämistä ei ole työryhmässä pyritty määrittelemään eikä siten käsitteellisesti erottamaan siihen arkielämässä läheisesti rinnastuvista muista teoista. Kerjäämistä ei osin näistäkään syistä ole kyetty käsittelemään abstraktista ilmiötasosta erottuvana, konkreettisena toimintana tai tekona. Myös kiellettäväksi kaavaillun toiminnan tai teon suhde yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumiseen on jäänyt arvioimatta. Valmistelussa on sivuutettu kriminalisointeihin tähtäävään lainvalmisteluun nykyisin kohdistetut vaatimukset.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vuodesta 1997 lähtien muotoillut rikoslainsäädännön hyväksyttävyyteen kohdistuvia vaatimuksia. Eduskunnan lakivaliokunta on muotoillut omat kriminalisointeja koskevat kriteerinsä, joita voidaan pitää perinteisten kriminalisointiperiaatteiden ja perustuslakivaliokunnan kriteerien yhdistelmänä. Lakivaliokunta on edellyttänyt kriminalisointien perustuvan ensinnäkin hyväksyttävään perusteeseen, toiseksi kriminalisoinnille olisi oltava osoitettavissa painava yhteiskunnallinen tarve ja kolmanneksi kriminalisoinnin olisi oltava ennaltaehkäisevä.

Kriminalisoinneista säädetäessä ja niitä valmisteltaessa on lisäksi otettava huomioon perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Vakiintuneena pidettävä tulkinta sen ydinsisällöstä on, että rikosoikeudellinen sääntely on muotoiltava niin, että rikossäännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Työryhmä ei ole ottanut kriminalisointiperiaatteita asianmukaisesti huomioon ehdotuksia valmistellessaan.

Oikeushyvien suojeleminen on rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa pitkälti vakiintunut periaate. Hyväksyttävän rikoslainsäädännön on suojeltava tiettyä tarkemmin määriteltävää oikeushyvää. Käytännössä tämä tarkoittaa, että rikoslainsäädännöllä on oltava jokin nimenomainen suojeleutarkoitus. Epätietoisuutta on ollut tosin jonkin verran siitä, mitkä kohteet voivat valikoitua rikosoikeudellisen lainsäädännön suojaamiksi kohteiksi. Viime vuosina tarkastelu on tältä osin kytkeyty perusoikeusjärjestelmään. Kriminalisoinnin hyväksyttävyyttä koskeva tarkastelu kytetään perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaan hyväksyttävyytsvaatimukseen, jonka mukaan

kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Ehdotuksista ei käy ilmi, mikä on se oikeushyvä, jota suojellaan. Julkilausumattomana keskeisenä perusteena kerjäämiskiellolle vaikuttaa kuitenkin olevan kaupunkiviihtyisyyden lisääminen, mikä ei voi olla rikosoikeudellisessa mielessä suojeltava oikeushyvä.

Ultima ratio -periaatteen ydinsisällön mukaan rikosoikeutta voi käyttää oikeushyvien suojeluun vain, jos käytettävissä ei ole toista moraalisesti hyväksyttävämpää sitä tehossaan kohtuullisissa määrin lähestyvää ja kohtuullisin kustannuksin toimenpantavissa olevaa järjestelmää tai keinoa. Raportissa ei ole juurikaan pohdittu muita keinoja kuin kriminalisointia ongelmaksi koettuun asiaan puuttumiseksi. Ultima ratio -periaatteelle ei ole annettu ko. lainvalmistelussa sen edellyttämää painoarvoa.

Hyöty-haitta-punninnan periaatteen mukaan kriminalisoinnista on oltava enemmän hyötyä kuin haittaa. Työryhmässä hyöty-haitta-punnintaa ei ole riittävän perusteellisesti tehty. Kiellolla olisi raportin mukaan ennalta ehkäisevä vaikutus omaisuusrikollisuuteen. Väitteelle ei kuitenkaan ole varsinaista näyttöä.

Kerjäämisen kiello syrjintäkiellon kannalta

Kerjäämiskiello on ongelmallinen myös perustuslaissa säädetyn syrjintäkiellon näkökulmasta. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslaissa säädetty syrjintäkiello koskee myös sellaisia, ulkokohtaisesti neutraaleja toimenpiteitä, jotka kuitenkin välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tällaisia toimenpiteitä on arvioitava niiden tosiasiallisten seurausten näkökulmasta.

Kerjäämisen kaavailtu kiello kohdistuisi erityisesti ulkomailta tänne tulleisiin romaneihin ja muihin köyhiin. Syrjintäperusteena voi siten tulla kyseeseen etnisen alkuperän lisäksi myös varallisuusasema ja yhteiskunnallinen alkuperä.

Perustuslaissa ei toisaalta ole kielletty kaikenlaisten erojen tekemistä ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisikin syrjintäsäännöksessä nimenomaisesti mainittuun syyhyn. Olennaista tällöin on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslaissa lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.

Työryhmän ehdotukselle säätää passiivinen kerjääminen rangaistavaksi on vaikea esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita.

Välillisen syrjinnän uhkaan ovat viitanneet myös vähemmistövaltuutettu työryhmälle antamassaan lausunnossa, sekä eri oikeusoppineet julkisuudessa käydyssä keskustelussa.

Ehdotus lisätä järjestyslakiin kerjäämiskielto

Järjestyslain 3 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi 4 kohta seuraavasti: ”Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:... 4) *Vetoamalla toistuvasti muihin henkilöihin vastaanottaakseen lahjoituksia.*”

Perusteluiden mukaan tarkoituksena on kieltää ammattimainen lahjoitusten vastaanottaminen. Ammattimaista toiminta olisi, kun sen tavoitteena on saada itselleen pääasiallinen tai merkittävä osuus toimeentulosta tällä tavoin. Säännös kattaa myös lahjoitusten passiivisen vastaanottamisen.

Ehdotettu säännös on sanamuodoltaan avoin eikä siitä käy ilmi, minkälainen toiminta siinä kielletään.

Kieltoa ei myöskään ole sillä tavoin muotoiltu ja perusteltu, että se täyttäisi teon kriminalisointiin liittyvät vaatimukset hyväksyttävyydestä, tarkkarajaisuudesta ja välttämättömyydestä. Kiellolla tarkoitettujen toiminnan luonnetta yleistä järjestystä häiritsevästä tai turvallisuutta vaarantavana ei ole vakuuttavasti perusteltu. Tunnusmerkistöön kirjoitettu toistuvuus on myös tulkinnanvaraista, eivätkä yksityiskohtaiset perustelut tuo asiaan juurikaan valaistusta.

Passiivisen kerjäämisen kieltä perustellaan raportissa lähinnä siihen liittyvillä lieveilmiöillä, yleisön turvattomuuden tunteella ja sillä, ettei kerjääminen ole ihmisarvoinen tapa elättää itseään.

Kerjäämisen lieveilmiöillä ei kieltä voida perustella. Kiellettävän teon on itsessään oltava sellainen, että sen kieltämisellä suojataan jotain oikeushyvää. Ihmiskauppaan, pakottamiseen ja muuhun rikollisuuteen tulee puuttua suoraan niillä keinoilla, jotka ovat olemassa rikollisuuden torjumiseksi.

Perusteluissa mainitaan myös kerjääjien asema uhrina ja kerjääminen ihmisarvoa alentavana. Työryhmän selvityksessä on nostettu esiin kerjäävien ihmisten hädänalaisen tilanteen hyväksikäyttö, pakottaminen ja mahdollinen yhteys organisoituun rikollisuuteen sekä ihmiskauppaan perusteluna kerjäämisen kieltämiselle. Sinänsä voidaan pitää hyvänä, että työryhmä on kiinnittänyt huomiota erityisesti kerjäävien naisten ja lasten asemaan ja mahdolliseen suojelutarpeeseen. Kerjäämisen kieltäminen ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukainen keino suojella alistettuja tai haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä tai kohentaa heidän asemaansa. Ihmisarvoa loukkaavan

kohtelun uhriksi joutumista ei ole hyväksyttävää säätää rangaistavaksi. Päinvastoin pahimmassa tapauksessa kielto voi johtaa heidän ahdinkonsa syvenemiseen.

Ehdotus lisätä järjestyslakiin leirintäkielto

Järjestyslakiin ehdotetaan lisättäväksi leiriytymisen kieltävä uusi 6 a § seuraavasti:
Yleistä järjestystä häiritsevä, terveyttä vaarantava taikka vähäistä suurempaa haittaa aiheuttava leiriytyminen teltaan, ajoneuvoon, perävaunuun, hinattavaan laitteeseen, alukseen taikka muuhun asumukseen on 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa taajamassa kiellettyä. Leiriytymisestä leirintäalueella säädetään ulkoilulaissa.

Majoittuminen teltaan, ajoneuvoon, perävaunuun, hinattavaan laitteeseen, alukseen taikka muuhun asumukseen on kuitenkin aina kiellettyä torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman alueen omistajan tai haltija suostumusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut majoittumiseen käytetyt välineet on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava tai siirrettävä.

Perusteluiden valossa kiellettäviksi tarkoitetut leirit ovat jo nykyisin lainvastaisia. Asiaan soveltuvat säännökset ovat kuitenkin lainsäädännössä hajallaan.

Esitetyn säännöslisäyksen muotoilua ei ole riittävästi punnittu. Ehdotuksessa käytetyt sanonnat johtavat tulkintaongelmiin sen suhteen, minkälaisia tilanteita ja tekoja kielto koskee.

Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät voi sellaisenaan yhtyä työryhmän esitykseen. Voimassa olevasta sääntelystä ja sen soveltuvuudesta on kuitenkin aiheellista tehdä tarkempi selvitys.

Rikoslakiin ehdotettu muutos

Työryhmä esittää oikeusministeriölle, että rikoslain 17 lukuun lisätään paritussäännöksiä (rikoslaki 20 luku 9 § ja 9a §) vastaavat säännökset, joilla kriminalisoitaisiin kerjäämisen organisoiminen.

Työryhmän selvityksessä on nostettu esiin järjestäytyneen rikollisuuden kytkeytyminen kerjäämiseen, kerjäävien ihmisten mahdollinen hyväksikäyttö ja pakottaminen sekä mahdollinen ihmiskauppa. Tästä syystä loppuraportissa esitetään organisoidun kerjäämisen kieltämistä ja kriminalisointia. Tämä esitys menee työryhmän toimeksiannon ulkopuolelle, koska esitys koskee rikoslakiin tehtävää muutosta.

On kuitenkin selvää, että ihmisten hädänalaisen aseman hyväksikäyttöä ei missään oloissa tulisi sallia. Lähtökohtaisesti on rangaistava tekijöitä ja suojeltava uhreja. Työryhmän loppuraportissa ei ole kuitenkaan riittävästi pohdittu nykyisen lainsäädännön tarjoamia keinoja puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja ihmiskauppaan.

Raportissa todetaan, etteivät ihmiskauppasäännökset mahdollista "riittävän hyvin" kerjäämisen organisoimisen estämistä. Kun otetaan huomioon rikoslain (39/1889) 25 luvun 3 §:ssä säädetty ihmiskaupan rangaistussäännös ja sen perustelut, työryhmän toteamus asettautuu kyseenalaiseen valoon. Henkilön saattaminen ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin on yksi ihmiskaupan rangaistussäännöksessä mainituista teon tarkoituksista. Ihmiskauppasäännöksen perusteluissa todetaan, että ihmisarvoa loukkaavina olosuhteina voidaan pitää ainakin sitä, kun teon tarkoituksena on, että henkilö joutuisi elättämään itsensä kerjäämällä.

Kerjäämisen organisoiminen ei myöskään ole kriminalisoitavissa ilman pykälään sisältyvää kuvausta siitä, mitä kerjääminen on (vrt. paritussäännös, johon sisältyy kuvaus siitä, mitä parituksella tarkoitetaan). Järjestyslakiin ehdotetut muotoilut ovat aivan liian laveita ja tulkinnanvaraisia kerjäämisen määritelmäksi.

Oikeusministeriö ei ehdotuksen perusteluiden valossa katso aiheelliseksi tarkistaa rikoslakia tältä osin.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan organisoitua kerjäämistä koskeva esitys on keskeneräinen ja jättää tulkinnanvaraiseksi sen, mitä organisoidulla kerjäämisellä tarkoitetaan suhteessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja ihmisten hyväksikäyttöön. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että näitä kysymyksiä tulisi selvittää erikseen

Helsingissä 30.9.2010

Camilla Busck-Nielsen
Lainsäädäntöneuvos
Oikeusministeriö

Hannele Syrjä
Ylitarkastaja
Sosiaali- ja terveysministeriö



Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä

Sisäasiainministeriö asetti 21.5.2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia (612/2003) koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän toimikausi oli 21.5.2010 - 30.9.2010. Työryhmä jätti alustavan selvityksen 24.6.2010 ja luovutti loppuraportin 30.9.2010.

Työryhmä esittää toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite on organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Työryhmän konkreettiset esitykset ovat:

- Kerjääminen julkisella paikalla itseään elättääkseen tulee kieltää järjestyslailla.
- Työryhmä esittää oikeusministeriölle, että rikoslain 17 lukuun lisätään erityinen sääntely, jolla kielletäisiin kerjäämisen organisointi.
- Järjestyslakiin tulee sisällyttää luvattoman leiriytymisen kieltö.
- Ihmiskauppaa koskevat säännökset tulee huomioida laajemmin viranomaistoiminnassa, jotta mahdolliset ihmiskaupan uhrit pääsevät auttamisjärjestelmien piiriin.
- Lähtömaiden kanssa tulee tehdä yhteistyötä, jotta Suomen tilanteesta mahdollisissa lähtömaissa olisi käytettävissä oikeaa tietoa. Vastaavasta menettelystä on kokemusta turvapaikanhakijoiden osalta.

Työryhmän raporttiin sisältyy oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide.

SM:n julkaisusarjan teemat ovat:



Hallinto



Sisäinen turvallisuus



Maahanmuutto



Yhdenvertaisuus



Keskustelualoitteet

Julkaisujen verkkosivut:
www.intermin.fi/julkaisut

Tilaukset:
Sisäasiainministeriö
PL 26, 00023 Valtioneuvosto

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-617-2 (nid.)
ISBN 978-952-491-618-9 (PDF)