

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyslain
muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi järjestyslakia. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa puuttuminen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla olisi kiellettyä kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä taikka hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä. Kiellon rikkoja voitaisiin tuomita järjestysrikkomuksesta sakkoon. Rikoksista säädettäisiin edelleen erikseen rikoslaissa. Esityksessä ei ehdotettaisi viranomaisille tai järjestyksenvalvojille uusia toimivaltuuksia. Täsmällisempi sääntely mahdollistaisi puuttumisen kerjäämisen aggressiivisiin muotoihin voimassa olevaa sääntelyä paremmin. Kielto myös ennalta estäisi luonteeltaan ag-

gressiivisesta kerjäämisestä aiheutuvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä.

Lisäksi lakiin lisättäisiin leiriytymistä koskeva kielto. Leiriytyminen olisi taajamassa kiellettyä, jos se olisi yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää tai terveyttä vakavasti vaarantavaa teltassa, ajoneuvossa, perävau-
nussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa tai muussa vastaavassa asumuksessa. Poliisin kehotuksesta leiriytymiseen käytetyt välineet olisi viipymättä poistettava. Kiellon rikkoja voitaisiin tuomita järjestysrikkomuksesta sakkoon. Poliisilla olisi oikeus huolehtia leiriytymisvälineiden poistamisesta, jos niiden poistamiseen velvollinen laiminlyö kehotuksesta poistamisen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ke-
vällä 2011.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
Yleinen järjestys ja turvallisuus.....	4
Yleisellä paikalla tapahtuva kerjääminen.....	6
Kerjäämiseen liittyvät oheisilmiöt.....	6
Leiriytyminen	9
Leiriytymiseen liittyvät oheisilmiöt	11
Poliisilaki.....	11
Rajavartiolaki	12
Laki järjestyksenvalvojista	13
Muu lainsäädäntö	13
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	13
Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö.....	13
Tilanne eräissä Euroopan maissa.....	14
2.3 Nykytilan arviointi	16
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	17
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	17
4.1 Taloudelliset vaikutukset	17
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	18
4.3 Ympäristövaikutukset	18
4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	18
5 ASIAN VALMISTELU	19
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	19
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	19
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	20
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	20
2 VOIMAANTULO.....	22
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	22
LAKIEHDOTUS	24
Laki järjestykseläin muuttamisesta	24
LIITE	26
RINNAKKAISTEKSTI.....	26
Laki järjestykseläin muuttamisesta	26

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Järjestyslain (612/2003) tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslain säätämisen yhteydessä koottiin yhteen lakiin muusta lainsäädännöstä ja kuntien järjestyssäännöistä säännökset, jotka koskivat turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla. Kuntalain (365/1995) 7 §, jonka nojalla kunnat olivat voineet antaa järjestyssääntömääräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi, kumottiin. Tämä oli valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen kannalta. Kunnallisissa järjestyssäännöissä oli kriminalisoitu tekoja lakia alemmalla säädöstasolla. Lisäksi perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Useimmissa kunnissa voimassa ollut järjestyssääntö pohjautui Suomen Kuntaliiton laatimaan järjestyssäännön malliin vuodelta 1995. Malli sisälsi määräyksiä muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden noudattamisesta ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta häiritsevistä oleskelusta. Lisäksi mallissa esitettiin, miten järjestyssäännöllä voitiin antaa määräyksiä esimerkiksi leiriytymisestä sekä kulku- ja kiertokaupasta. Järjestyssääntöjen nojalla oli mahdollista kieltää kaupustelun lisäksi kerjääminen.

Suomessa kerjäämistä on ilmiönä esiintynyt ajoittain. Kerjäämisellä toimeentulonsa hankkineiden lukumäärä on vaihdellut taloudellisen yhteiskuntatilanteen mukaan. Kerjäämisellä toimeentuloa ovat hankkineet esimerkiksi päihde- tai huumausaineongelmaiset henkilöt. Irtolaislaki (57/1936) oli vuoteen 1986 voimassa ollut laki, joka koski irtolaisten hoitoa ja valvontaa yhteiskunnassa. Irtolaisen määritelmä sisältyi lakiin. Irtolaisella tarkoitettiin esimerkiksi yhteiskunnan ulkopuolelle jättäytyneitä, prostituoituja tai kerjäläisiä. Kattavan sosiaaliturvan kehittyessä irtolaislainsäädäntö menetti merkityksensä, ja se kumottiin vuoden 1987 alusta päihdehuoltolain (41/1986) säätämisen yhteydessä.

Järjestyslain säätämisen aikaan vuonna 2002 yleisellä paikalla tapahtuvaa kerjäämistä ei erikseen hallituksen esityksessä arvioitu. Hallituksen esityksessä (HE 20/2002 vp, s. 19) todetaan ainoastaan, että ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista. Järjestyslaissa päädyttiin kieltämään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiritseminen metelöimällä tai muulla vastaavalla tavalla, uhkaava käyttäytyminen sekä turvallisuuden vaarantaminen ampumalla tai esineitä heittämällä.

Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2008 työryhmän kartoittamaan kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta valtakunnallisesti sekä tekemään kehittämis ehdotuksia ja valmistelevaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia (Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta, sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2008). Työryhmän asettaminen perustui Helsingin kaupunginhallituksen valtioneuvostolle tekemään esitykseen tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi kerjäläisiin liittyvien viranomaiskäytäntöiden yhdenmukaistamiseksi. Työryhmän toimenpide ehdotuksena oli, että valtakunnallisesti yhdenmukainen viranomaisia koskeva ohjeistus oli tarpeen. Työryhmä ei esittänyt järjestyslakiin muutoksia. Työryhmän raportissa todetaan ainoastaan ”mikäli kerjääminen on häiritsevää, poliisilla on mahdollisuus puutua toimintaan.”

Katukerjäämistä ja viranomaisyhteistoimintaa vuonna 2008 selvittäneen työryhmän loppuraporttiin sisältyvän arvion mukaan kerjäläisten kokonaismäärä Helsingissä oli kesäkuussa 2008 noin 40–50. Kesäkuussa 2010 tehdyn arvion mukaan Helsingissä oli noin 220 kerjäläistä ja koko maassa poliisin yksiköistä saadun tiedon mukaan arviolta noin 300. Kerjäläisten lukumäärä on kasvanut erityisen voimakkaasti Helsingissä. Paikkakunnittain kerjäläisten määrä on vaihdellut. Tällä hetkellä kerjäämistä harjoittavat saatujen tietojen perusteella erityisesti Romanian kansalaiset. Kerjäämistä ovat harjoit-

taneet myös Bulgariasta, Unkarista, Latviasta, Bosnia-Hertsegovinasta ja Slovakiasta lähtöisin olevat henkilöt. Suomalaisista kerjääjistä on yksittäisiä havaintoja.

Kerjääminen on muuttunut viimeisen kahden vuoden aikana luonteeltaan aggressiivisemmaksi ja aiheuttanut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Myös leiriytymisestä siihen soveltumattomilla alueilla on aiheutunut lisääntyviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä.

Sisäasiainministeriö asetti toukokuussa 2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmän jätti alustavan selvityksen kesäkuussa 2010 (Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, sisäasiainministeriön julkaisu 26/2010) ja loppuraportin syyskuussa 2010 (Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä, sisäasiainministeriön julkaisu 31/2010). Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite oli organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Loppuraporttiin sisältyi oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden edustajien eriävä mielipide. Eriävän mielipiteen mukaan oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö eivät vastustaneet ehdotusta järjestyslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan täsmentämiseksi, vastustivat kerjäämisen kiellon lisäämistä järjestyslakiin sekä suhtautuivat varauksellisesti ehdotettuun leirintäkieltoon. Työryhmä esitti lisäksi kerjäämisen organisoinnin kieltämistä rikoslaissa. Oikeusministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö esittivät eriävän mielipiteen tältä osin.

Hallitus käsitteli iltakoulussaan 20 päivänä lokakuuta 2010 kerjäämiseen liittyviä lainsäädäntötoimia. Keskustelujen johtopäätöksenä oli, että järjestyslakia tulisi muuttaa kieltämällä luvaton leiriytyminen sekä täsmentämällä lakia siten, että sillä pyritään vähentämään kerjäämisen aggressiivisia piirteitä. Lisäksi iltakoulun linjausten mukaisesti oikeusministeriön yhteistyössä sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa tulisi arvioida, onko nykyinen lainsäädäntö riittävä organisoidun kerjäämisen ehkäisemiseksi ja onko ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi riittäviä keinoja.

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan kuuluvan sisäisen turvallisuuden ohjelman mukaan sisäisen turvallisuuden pidemmän aikavälin tavoitetilä vuoteen 2015 mennessä on määritelty seuraavasti: ”Suomi on Euroopan turvallisim maa. Turvallisuuden takeena on hyvin toimiva julkinen sektori, jonka toiminta painottuu ennalta estävään työhön. Viranomaisyhteistyöllä sekä sidosryhmien ja yksityisen sektorin kanssa kumppanuuksia solmimalla varmistetaan laadukkaat ja ihmisten turvallisuusodotuksia vastaavat sisäisen turvallisuuden palvelut”.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Yleinen järjestys ja turvallisuus

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan järjestyksellain esitöiden (HE 20/2002 vp, s. 31) mukaan 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 käyttäytymismuotoja. Turvallisuudella tarkoitetaan sellaista tilannetta, että ihmiset voivat pelkäämättä ja toisten estämättä käyttää heille kuuluvia perusoikeuksia, kuten oleskella ja liikkua yleisillä paikoilla. Turvallisuudella tarkoitetaan lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa, mutta myös turvaa omaisuuteen ja muihin perusoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteet ovat sidoksissa toisiinsa, koska epäjärjestys luo turvattomuutta.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluu kaikki sellainen viranomaistoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä,

poistaa tapahtuneet häiriöt sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä ei käsitetä ainoastaan tahallisten rangaistavien tekojen estämistä, vaan myös sellaisten tuotantamuksellisten ja jopa tuottamuksesta riippumattomien menettelyjen estämistä, jotka uhkaavat yhteiskunnan, yksilön tai yhteisöjen suojattavia etuuksia.

Järjestyslaki tuli voimaan 1 päivänä loka-kuuta 2003. Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslain 2 §:n 1 kohdassa määritellään yleinen paikka. Yleisellä paikalla tarkoitetaan tietä, katuja, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä. Yleisellä paikalla tarkoitetaan lisäksi rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Lain 2 §:n 2 kohdan mukaan taajamalla tarkoitetaan taajaan rakennettua aluetta, joka on osoitettu taajama-liikennemerkillä.

Järjestyslain 3 §:n 1 momentin mukaan yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen on yleisellä paikalla kiellettyä metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla, toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä, ampuamalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla. Pykälän 2 momentin mukaan toiminta on kiellettyä myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

Lain 16 §:ssä säädetään järjestyksrikkomuksesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan joka tahallaan häiritsee yleistä järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, järjestyksrikkomuksesta sakkoon.

Hallintovaliokunta totesi järjestyslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 28/2002 vp), että ehdotetun järjestyslain tavoitteet liittyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja sen edistämiseen. Näitä ta-

voitteita ja kieltoja on pidettävä sellaisina, että niiden tehosteiksi on tarpeen säätää rangaistusuhat. Rangaistavuuden osalta on lisäksi muistettava, että kansalaiset mieltävät toiminnan yleensä kielletyksi vasta silloin, kun kieltoon on liitetty nimenomainen konkreettinen rangaistusuhka. Hallintovaliokunta korosti kuitenkin, että järjestyslain luonne huomioon ottaen, poliisi toteuttaa valvontaansa ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja ohjein. Seuraamuksena valiokunta korosti rikesakkomennettelyn ensisijaisuutta. Mietinnössään hallintovaliokunta totesi lisäksi, että lähtökohtaisesti järjestyslaissa säädetään vähäisemmästä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yleisellä paikalla. Rikoslaisissa (39/1889) säädetään vakavammasta järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yleisellä paikalla sekä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yksityisellä paikalla.

Järjestyslain 19 §:ssä säädetään rikesakosta seuraamuksena 16 §:ssä tarkoitettu järjestyksrikkomuksesta. Pykälän mukaan rikesakosta seuraamuksena järjestyksrikkomuksesta säädetään rikoslain 2 a luvun 9 §:n 4 momentissa ja 6 momentin nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella.

Järjestyslain 22 §:n 1 momentissa säädetään järjestyksenvalvojan asettamisesta. Pykälän mukaan terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteen, Kansaneläkelaitoksen toimipisteen, työvoima- ja elinkeinotoimiston, kaupakeskuksen, liikenneaseman, sataman tai lentopaikan sijaintipaikan taikka kulkuneuvon lähtöpaikan poliisilaitos voi paikan tai kulkuneuvon ylläpitäjän tai haltijan hakemuksesta antaa luvan asettaa terveyden- tai sosiaalihuollon toimipisteeseen, Kansaneläkelaitoksen toimipisteeseen, työvoima- ja elinkeinotoimistoon, kaupakeskukseen, liikenneasemalle, satamaan, lentopaikkaan tai joukkoliikenteen kulkuneuvon järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettuja järjestyksenvalvojia ylläpitämään poliisin tai rajavartiolaitoksen apuna järjestystä ja turvallisuutta, jos järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitä perustellusta syystä edellyttää. Lain 23 §:ssä säädetään järjestyksenvalvontatehtävistä. Järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan järjestyksenvalvojan

toimivaltuudet ja määräytyvät tehtävät järjestyksenvalvojista annetun lain nojalla.

Yleisellä paikalla tapahtuva kerjääminen

Perinteisesti kerjäämistä harjoittavalla tarkoitetaan henkilöä, joka ansaintatarkoituksessa, omaa huonoa tilannettaan korostaen pyytää toiselta rahaa tai muuta hyödykettä antamatta minkäänlaista vastiketta. Luonteeltaan aggressiiviseksi toiminta muuttuu silloin, kun kerjäämiseen liittyy esimerkiksi uhkaavaa käyttäytymistä, vaatteista kiinni tarttumista, tönimistä, liikkumisen estämistä tai tavarain tai palvelun myyntiä lähes pakotetulla.

Euroopan unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on yksi sisämarkkinoiden keskeisistä vapauksista ja olennainen osa Euroopan yhdentymistä. Niin kutsuttu vapaan liikkuvuuden direktiivi (2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella), joka Suomessa on pantu täytäntöön ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvun säännöksillä, luo puitteet unionin kansalaisten liikkumiselle ja oleskelulle unionin alueella. Kerjäävien ihmisten lukumäärän lisääntyminen yleisillä paikoilla liittyykin Euroopan unionin 1 päivänä tammikuuta 2007 tapahtuneeseen laajentumiseen ja oikeuteen liikkua vapaasti Euroopan unionin alueella. Vuoden 2007 aikana myös suurimpien suomalaisten kaupunkien katukuvaan alkoi tulla Suomessa aiemmin olleiden kerjäläisten lisäksi Euroopan unionin kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä.

Euroopan unionin kansalaisen liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella ei kuitenkaan ole ehdoton. Jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa liikkumisvapautta yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseksi.

Euroopan 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 edellytyk-

siä arvioidaan yleensä vain muun toiminnan yhteydessä.

Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan enintään kolme kuukautta. Työnhakijana unionin kansalainen saa oleskella Suomessa tämänkin jälkeen kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Kerjäämiseen liittyvät oheisilmiöt

Euroopan unionin maiden poliisiviranomaisten kokemusten mukaan kerjääminen voi olla monilta osin sekä järjestäytynyttä että järjestelmällistä. On esimerkiksi ollut havaintoja siitä, että kerjäämällä saadut rahat on kerätty säännöllisesti liikkuvaa ryhmää johtavan henkilön toimesta ja mahdollisesti sijoitettu rikolliseen toimintaan. Kerjäämiseen on liittynyt myös muuta rikollista toimintaa, esimerkiksi näpistyksiä ja varkauksia.

Euroopan unionin jäsenmaiden tiedonvaihto kerjäämisen yhteydessä tapahtuvasta mahdollisesta rikollisesta toiminnasta on toistaiseksi ollut vähäistä. Tämän vuoksi kokonais käsityksen esittäminen asiasta on vielä vaikeaa. Kerjäämiseen liittyvät tausta- ja lieveilmiöt voivat olla osa liikkuvaa järjestäytynyttä rikollisuutta. Euroopan poliisivirasto (EUROPOL) on tekemässä selvitystä liikkuvasta järjestäytyneestä rikollisuudesta, jossa selvitetään myös kerjäläisyyteen liittyvää rikollisuutta.

Suomessa poliisilaitosten arvioiden mukaan kerjääminen on muuttunut häiritsevämmäksi ja luonteeltaan aggressiivisemmäksi vuosien 2009 ja 2010 aikana. Aggressiiviseen kerjäämiseen liittyvien poliisille tehtävien ilmoitusten lukumäärä on kasvanut. Perinteisen kerjäämisen lisäksi eri puolella Suomea on havaittu kerjäläisyyteen liittyvien oheisilmiöiden lisääntyneen. Erityisesti oheisilmiöt ovat lisääntyneet Helsingissä. Luonteeltaan aggressiiviseen ja häiritsevään kerjäämiseen liittyviä oheisilmiöitä ovat esimerkiksi erilaisen rihkaman myynti lähes pakottamalla, kerjääminen häiritsevästi ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa, ihmisiin käiksi käyminen, liikkuminen useamman hen-

kilön muodostamassa ryhmässä ja lompakovarkaudet kerjäämisen yhteydessä, rahan anelu, liikenneturvallisuutta vaarantava autojen pysäyttely teillä ulkopuolisten toimesta rihkaman myyntitarkoituksessa sekä autojen ikkunoiden pesu liikennevaloissa. 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 kerjäämistä harjoittava henkilö on tullut ihmisten lähelle kerjäämään rahaa ja samassa yhteydessä on anastettu henkilön taskusta, lompakosta tai laukusta omaisuutta. Vuonna 2007 ja 2008 tällaisia tekoja tuli poliisin tietoon noin 10 tapausta vuosittain. Vuonna 2009 tapauksia oli jo noin 70 kappaletta ja vuonna 2010 tammikuun ja elokuun välillä noin 40 kappaletta.

Vuonna 2008 tästä häiritsevästä kerjäämisestä annettiin 15 rangaistusvaatimusilmoitusta, vuonna 2009 rangaistusvaatimusilmoituksia annettiin 16 ja vuonna 2010 tammikuun ja elokuun välillä annettiin 18 rangaistusvaatimusilmoitusta. Rangaistusvaatimusten määrä on pysynyt käytännössä samana, vaikka kerjääminen on näiden vuosien aikana lisääntynyt merkittävästi ja sen luonne on edellä kuvatulla tavalla muuttunut luonteeltaan aggressiivisemmaksi ja häiritsevämmäksi.

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 tammikuun ja elokuun välillä noin 600 kappaletta. Näistä tehtäväilmoituksista osa koskee suomalaisia kerjääjiä, mutta suurin osa koskee ulkomalaisia henkilöitä. Edellä mainituista vuoden 2008 tehtäväilmoituksista noin 170 koskee häiriökäyttäytymistä tai ilkivaltaa. Vastavasti vuoden 2009 tehtäväilmoituksista noin 490 ja vuoden 2010 tammikuun ja elokuun välillä tehdyistä tehtäväilmoituksista noin 390 koskee tehtäviä, joiden aiheena on häiriökäyttäytyminen tai ilkivalta.

Helsingin kaupunki keräsi sisäasiainministeriön kerjäämistä selvittäneen työryhmän

pyynnöstä tietoja kerjäämiseen liittyvästä kansalaispalautteesta, jota kaupunki vastaanotti heinäkuun ja elokuun 2010 aikana. Palaute kerättiin kesälomakuukausina, eikä kaupungilla ollut käytössään kattavaa asiakaspalauttejärjestelmää. Tämän vuoksi saatu palaute oli vain suuntaa antavaa. Suhteutettuna kaupungin hallintokuntiin tulneiden palautteiden kokonaismäärään, Helsingin kaupungin edustajat pitivät kerjäämiseen liittyvää asiakaspalautetta merkittävänä. Keskeinen johtopäätös saadusta palautteesta oli, että kerjäämiseen liittyvät palautteet olivat selvästi vähäisempiä, kuin kerjäämisen lieveilmiöihin liittyvät palautteet (luvaton leiriytyminen, roskaaminen, varastelu, epäsiisteys). Helsingin kaupungin edustajat ovat todenneet, että tältä osin tilanne on muuttunut. Aikaisemmin vuosina 2008 ja 2009 pääosa kaupungille tulleesta palautteesta koski kerjäämistä, eikä niinkään kerjäämiseen liittyviä lieveilmiöitä.

Poliisi on saanut viitteitä siitä, että kerjääminen on ollut ainakin osittain organisoitua. Romaniassa on maaliskuussa 2010 luettu syyte 22 henkilölle ihmisten värväämisestä, kuljettamisesta, majoittamisesta ja pakottamisesta Suomeen kerjäämään ja alkuaikoina laittomiksi rakennustyömieheksi rakennuksille. Syytekirjelmän teonkuvauksen mukaan vuosina 2005–2009 Suomessa on toiminut kaksi erillistä Romaniasta lähtöisin olevaa järjestäytyneen rikollisuuden ryhmää. Syytekirjelmän mukaan kerjääjiä uhkailtiin, kohdeltiin väkivaltaisesti ja heidät tarkastettiin mahdollisten piilotettujen varojen takia. Osa asianomistajista pakotettiin kerjäämisen ohella tekemään omaisuusrikoksia, kuten varastamaan perämoottoreita, vaatteita, kosmetiikkaa ja elintarvikkeita. Syytteen mukaan on myös viitteitä, että toimintaan liittyi rahanliikennettä Suomesta Romaniaan. Keskusrikospoliisi tutkii parhaillaan asiaan liittyviä kytkeitä Suomeen, ihmiskauppaan ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Ulkomaalaisten tekemien rikoslakirikosten määrän kasvua ei voida kytkeä kerjäävien henkilöiden määrään. Rikosilmoituksia koskevan tarkastelun perusteella voidaan todeta, että osa kerjäämistä harjoittavista henkilöistä syyllistyy erityyppisiin omaisuusrikoksiin. Myös näiden henkilöiden seurassa olevat

henkilöt voivat syyllistyä rikoksiin tai muuhun aggressiiviseen toimintaan. Omaisuusrikokset voivat olla osa henkilöiden tulonhankkimistavoista.

Esimerkiksi Romanian kansalaisten tekemisen rikoslakirikosten lisääntyminen maan liittyttyä Euroopan unioniin on ollut merkittävää, vaikka maan kansalaisten osuus Suomen ulkomaalaisväestöstä on etenkin Venäjän ja Viron kansalaisten määrään verrattuna erittäin vähäinen. Vuonna 2006 Romanian kansalaisten epäiltiin syyllistyneen 160 rikosla-

kirikokseen kun vastaavasti vuonna 2009 rikoslakirikosepäilyjä oli jo 2 634. Valtaosa rikoksista oli omaisuusrikoksia, joita vuonna 2009 oli 2 378. Vuonna 2009 Viron kansalaisten epäillään syyllistyneen 3 010 omaisuusrikokseen ja Venäjän kansalaisten syyllistyneen 2 225 omaisuusrikokseen. Kaikkiaan tietoon tulleet rikoslakirikokset lisääntyivät vuodesta 2006 vuoteen 2009 noin 20 prosenttia.

Taulukko 1: Rikoslakirikoksista epäillyt ulkomaalaiset, vuoden 2009 mukaan järjestettynä

<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 %

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

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

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

	<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 %

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.

Leiriytyminen

Leiriytymistä koskeva voimassa oleva sääntely on hajanaista. Leiriytymiseen, avotulen tekemiseen ja mahdollisiin rakennelmiin koskevaa sääntelyä sisältyy tällä hetkellä muun muassa ulkoilulakiin (606/1973), rikoslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), terveydensuojelulakiin (763/1994), jätelakiin (1071/1993), pelastuslakiin (468/2003) ja sähköturvallisuuslakiin (410/1996) sekä lakia alemman tasoiseen sääntelyyn (esimerkiksi nestekaasuasetus, Suomen rakentamismääräyskokoelma sekä kauppa- ja teollisuusministeriön päätös nestekaasuasetuksen soveltamisesta, alueiden käytön suunnitelmat eli kunnalliset kaavat).

Jokamiehenoikeudet ovat Suomessa laajat. Jokamiehenoikeuksien käyttäminen liittyy maan omistukseen, omaisuuden suojaan, hallinnanoikeuteen ja kotirauhaan. Jokamiehenoikeudet kuvataan yleisesti perinteisenä, vuosisatoja vanhana tapaoikeutena, joista on säädetty laissa lähinnä vain epäsuorasti. Jokamiehenoikeudet voidaan kuvata omistusoikeuteen, etenkin maanomistukseen, kohdistuviksi rajoituksiksi. Ne eivät koske omistusoikeuden ydintä eli niitä tapoja, joilla maata voi taloudellisesti tai muutoin merkittävästi hyödyntää, vaan niissä on kysymys eräänlaisen oheiskäytön tai moninaiskäytön sallimisesta.

Jokamiehenoikeuksilla tarkoitetaan jokaisen oikeutta nauttia luonnosta ja hyödyntää sitä riippumatta alueen omistussuhteista. Luonnon käyttämiseen jokamiehenoikeuksien sallimissa rajoissa ei siis tarvita maanomistajan eikä maan haltijan lupaa. Suomessa jokamiehenoikeudet ja velvollisuudet kos-

kevat myös ulkomaalaisia. Jokamiehenoikeuksiin sisältyy aina vaatimus niiden harmittomuudesta: oikeutta ei saa käyttää haittaa tai häiriötä tuottavalla tavalla. Erityisesti on huolehdittava, ettei kenenkään kotirauhaa rikota. Jokamiehenoikeuden perusteella ei siten ole mahdollista esimerkiksi leiriytyä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella. Sallitun leiriytymisen pituudesta tai muodosta ei ole säädetty laissa. Yöpyminen ja majoittuminen ovat maankäytön mahdollistamaa jokamiehenoikeutta, jos hallintaa ei loukata. Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä säädetty hallinnan loukkaus saattaa asettaa rajoituksia muutoin hyväksyttävälle leiriytymiselle.

Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä määritellään hallinnan loukkaus. Hallinnan loukkaukseen syyllistyy muun muassa silloin kun luvottomasti 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 luvottomasti haltuun. Hallinnan loukkauksena ei pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Hallinnan loukkauksesta voidaan tuomita, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Lain esitöiden (HE 66/1988) mukaan kyse 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 sallittua, jos se tapahtuu vahinkoa aiheutta-

matta ja kotirauhaa rikkomatta. Hallinnan loukkaus on asianomistajarikos.

Eräistä naapuruuksuhteista annetussa laissa (26/1920) säädetään muun muassa siitä, että kiinteistön käytöstä ei saa aiheuta naapurille, lähistöllä asuvalle tai kiinteistöä, rakennusta tai huoneistoa hallitsevalle kohtuutonta rasitusta ympäristölle haitallisista aineista, noesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai muista vastaavista vaikutuksista. Lain 17 §:n 2 momentin mukaan arvioitaessa rasituksen kohtuuttomuutta on otettava huomioon paikalliset olosuhteet, rasituksen muu tavanomaisuus, rasituksen voimakkuus ja kesto, rasituksen syntymisen alkamisajan kohta sekä muut vastaavat seikat.

Leirintäalueella tarkoitetaan ulkoilulain 18 §:n määritelmän mukaan aluetta, jolla majoitetaan tilapäisesti ja yleensä vapaa-aikana leirintämökkiin, teltaan, matkailuperävaunuun tai matkailuajoneuvoon ja jolla on yhteensä vähintään 25 leirintämökkiä taikka telhalle, matkailuperävaunulle tai matkailuajoneuvolle varattua paikkaa. Alue, jolla on vähintään 10 leirintämökkiä, on kuitenkin aina leirintäalue. Lain säännökset leirintäalueista koskevat muutakin vastaavanlaiseen majoittumiseen tarkoitettua aluetta, jolla olevissa, enintään yhdelle ruokakunnalle tai pienryhmälle tarkoitetuissa rakennuksissa yhteensä on yli 40 vuodepaikkaa. Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta (308/2006) edellyttää, että leirintäalueelle tulijoista on tehtävä matkustajailmoitus ja matkustajista on pidettävä matkustajarekisteriä.

Ulkoilulain 19 §:n 1 momentin mukaan leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei sen käyttö aiheuta haittaa tai vaaraa terveydelle, vahingoita luontoa, aiheuta ympäristön pilaantumista tai roskaantumista, vähennä merkittävästi ympäristön viihtyisyyttä, vaaranna liikenneturvallisuutta eikä loukkaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla yleistä etua. Pykälän 3 momentin mukaan leirintäalueella on lisäksi noudatettava, mitä palo- ja henkilöturvallisuudesta sekä terveydellisten haittojen ehkäisemisestä erikseen säädetään ja määrätään.

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan kokoontumislain (530/1999) 2 §:ssä määriteltyjä yleisötilaisuuksia, kuten yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita nii-

hin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Kokoontumislaisissa on säännöksiä muun muassa järjestämispaikan omistajan tai haltijan suostumisesta paikan käyttämiseen tilaisuutta varten sekä järjestyksenpidosta tilaisuudessa. Usein pitemmissä kuin yhden päivän mittaisissa yleisötilaisuuksissa tai muissa tapahtumissa perustetaan tilapäinen leirintäalue tapahtumapaikan läheisyyteen. Tällaista leiriytymistä koskevat samat ulkoilulain säädökset kuin jatkuvasti toiminnassa olevaa leirintäaluetta-kin.

Pelastuslain 21 §:n mukaan rakennus, rakennelma ja sen ympäristö on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa siten, että tulipalon syttymisen tai leviämisen vaara on vähäinen ja että pelastustoiminta on onnettomuuden sattuessa mahdollista. Lain 32 §:n mukaan kiinteistön omistajan ja haltijan on huolehdittava siitä, että hälytysajoneuvoille tarkoitetut ajotiet ja muut kulkuyhteydet pidetään ajokelpoisina ja esteettöminä.

Leiriytymistä koskevassa rakennusvalvonassa sovelletaan lähinnä maankäyttö- ja rakennuslakia sekä sitä täydentävää asetusta. Lain soveltamisen kannalta olennaista on, tulkitaanko tilapäiset rakennelmat tai leiriytymiseen käytetyt välineet rakennuksiksi vai ei. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään toimenpideluvan tarpeesta, josta on tarkemmin säädetty asetuksessa. Asetuksen mukaan toimenpidelupa tarvitaan asuntovaunualueen tai vastaavan alueen sekä yleisöteltan tai vastaavan perustamiseen tai rakentamiseen. Vastaavasti asetuksessa säädetään toimenpideluvasta asuntovaunun- tai laivan tai vastaavan pitämiseen paikallaan sellaista käyttöä varten, joka ei liity tavanomaiseen retkeilyyn tai veneilyyn.

Maastoliikennelain (1710/1995) 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 ilmailukäyttöön. Lupaa ei kuitenkaan tarvita muun muassa taajaman ulkopuolella moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämiseen ja py-

säköimiseen tien välittömään läheisyyteen, jos turvallinen pysäköinti sitä edellyttää eikä siitä aiheudu alueen omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Ympäristöministeriössä on valmistelussa maastoliikennelain muutos-esitys, jossa hinattavat ajoneuvot eli perävaunut ja hinattavat laitteet rinnastettaisiin moottorikäyttöisiin ajoneuvoihin. Tällöin myös hinattavien ajoneuvojen luvattomaan pysäyttämiseen ja pysäköintiin maastossa saataisiin puuttumisperuste.

Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 14 §:ssä säädetään puolustusvoimien kiinteistöjen tilapäisestä käyttöoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Puolustusvoimat ei kuitenkaan saa aiheuttaa tarpeetonta haittaa tai vahinkoa omaisuudelle. Pykälän 3 momentin mukaan kiinteistön käyttämisestä sovitaan suullisesti tai kirjallisesti kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa. Jos sopimukseen ei päästä, puolustusvoimien alue- tai paikallishallintoviranomainen tai harjoituksen johtaja voi päättää kiinteistön käyttämisestä.

Leiriytymiseen liittyvät oheisilmiöt

Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta hyödyntävien unionin kansalaisten leiriytyminen Suomessa on kesällä 2010 aiheuttanut ongelmia. Esimerkiksi Helsingin kaupungissa leiriytyminen on käytännössä sallittua vain asemakaavaan erikseen merkityillä alueilla, eikä kaupungin maata saa käyttää leiriytymiseen ilman maanomistajan lupaa.

Leiriytymisestä saattaa aiheutua esimerkiksi terveys-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia. Leireihin voi liittyä majoittujien turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Riskejä aiheuttavat avotuli, palavat nesteet, sähkölaitteet ja sähkölaitteiden erilaiset muunnelmat. Rakennelmista voi aiheutua tulipalojen ja onnettomuuksien vaaraa, kuten mahdollisen tulipalon leviäminen asuntovaunusta tai rakennelmasta toiseen. Alueilla saatetaan korjata myös autoja ja kerätä metalliromua. Leiriytyminen on aiheuttanut myös ihmisperäistä käymäläjätettä ympäristöön. Majoittu-

miseen on liittynyt luvatonta sähkön ja veden käyttöä sekä roskaamista. Leireissä on majoittunut myös lapsia usein puutteellisissa olosuhteissa.

Helsingissä leirien lähellä sijaitsevien asuntojen asukkaat ja yritykset ovat tehneet poliisille runsaasti ilmoituksia. Saadun palautteen mukaan leiriytyminen aiheuttaa turvattu- muutta ja rikoksen pelkoa. Vuonna 2007 poliisin tietoon tuli Helsingissä noin 240 omaisuusrikosta Kyläsaaren lähetyvillä ja vuonna 2008 omaisuusrikoksia oli noin 270. Vastavalla alueella tehtiin vuonna 2009 noin 440 omaisuusrikosta ja vuonna 2010 tammikuun ja elokuun välisenä aikana noin 340 omaisuusrikosta. Tämä on noin 100 kappaletta enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2009. Kyseisellä Kyläsaaren alueella poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset ovat vuosien 2007 ja 2009 välillä lisääntyneet noin 80 prosenttia, kun vastaavana aikana Helsingissä omaisuusrikokset lisääntyivät noin 8 prosenttia. Ulkomaalaisia henkilöitä on leiriytynyt Kyläsaarentien varressa olevalla alueella syksystä 2008 alkaen.

Poliisilaki

Poliisin tehtävänä on poliisilain (493/1995) 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syytehar- kintaan saattaminen. Pykälän 2 momentin mukaan poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Pykälän 3 momentin mukaan poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetty tehtävät ja annettava jokai- selle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.

Poliisin toimivaltuuksia koskevista yleisistä rajoituksista ja periaatteista (objektiviteet- tiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) säädetään poliisilain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaa poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnoisuutta edistäen. Pykälän 2 momen- tin mukaan poliisin toimenpiteet on suorit- tava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorit- tamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perus-

teltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Poliisin on pykälän 3 momentin mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehoituksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin käyttämien keinojen tulee olla järkevässä suhteessa 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.

Poliisimies voi esitutkintalain (449/1987) 4 §:n 1 momentin nojalla jättää esitutinnan suorittamatta rikoksen vähäisyyden perusteella ja antaa huomautuksen. Esitutkinta saadaan jättää toimittamatta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa ja jota on kokonaisuudessaan pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia.

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.

Poliisilain 20 §:ssä säädetään rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta. Pykälän 1 momentin nojalla poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen,

terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Pykälän 2 momentin mukaan 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. Pykälän 3 momentin mukaan, 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 kiinniotamisesta. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan (HE 57/1994 vp) 20 §:ää tulisi soveltamaan lähinnä kotihälytystilanteissa, joille on ominaista väkivallan kohteena olevan perheenjäsenen pyyntö taikka naapurin tai silminnäkijän puuttuminen riita- tai väkivaltatilanteeseen. Suojattavalla henkilöllä ei läheskään aina ole ainkaan tosiasiallista mahdollisuutta kääntyä poliisin puoleen avun saamiseksi. Poliisin toimivaltuuksista henkilöiden suojaamiseksi rikoksilta ja häiriöiltä on sen vuoksi säädettävä siten, ettei valtuuksien käyttö riipu asianosaisten pyynnöistä.

Poliisilain 26 §:n mukaan poliisimiehellä on poliisilain tai muussa laissa säädettyä toimivaltaa käyttäessään oikeus yksittäistapauksessa antaa jokaista velvoittavia tarpeellisia käskyjä ja kieltoja.

Rajavartiolaki

Rajavartiolain (2005/578) 20 ja 21 §:n nojalla rajavartiolaitos huolehtii poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvien toimenpiteiden suorittamisesta rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos voi suorittaa toimenpiteitä myös kiireellisissä tapauksissa poliisin pyynnöstä muuallakin maassa sekä ilman pyyntöä, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista yleisen järjestyksen ja tur-

vallisuuden tehtävissä säädetään rajavartiolaitain 33 ja 34 §:ssä.

Laki järjestyksenvalvojista

Järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) säädetään järjestyksenvalvojan tehtävistä ja toimialueesta. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia siinä tilaisuudessa tai sillä alueella, jonne hänet on 1 §:n 1 momentissa mainitun säädöksen nojalla asetettu järjestyksenvalvojaksi. Pykälän 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on toimittava laissa ja asetuksessa annettujen säännösten mukaisesti ja noudatettava poliisin sekä pelastus- ja muiden viranomaisten etukäteen tai tilaisuuden aikana antamia käskyjä ja määräyksiä.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta. Pykälän 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojan on toimittava asiallisesti ja tasapuolisesti sekä sovinnollisuutta edistäen. Järjestyksenvalvojan tulee ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta toimialueellaan. Pykälän 3 momentin mukaan järjestyksenvalvojan toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 7 §:ssä säädetään henkilön poistamisesta, kiinniottamisesta ja säilössäpidosta. Pykälän 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka päihtyneenä häiritsee siellä järjestystä tai muita henkilöitä, uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, järjestyksenvalvojalla on oikeus ottaa henkilö kiinni, jos kiinniottaminen on välttämätöntä muille henkilöille tai omaisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Kiinni otettu on viipymättä luovutettava poliisin haltuun. Oikeutta henkilön kiinniotta-

miseen järjestyksenvalvojalla ei kuitenkaan ole yleisessä kokouksessa.

Muu lainsäädäntö

Rikoslain 25 luvun 3 §:ssä säädetään ihmiskaupasta. Ihmiskaupasta voidaan tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi esimerkiksi henkilö, joka käyttämällä hyväksi toisen riippuvaista asemaa tai turvatonta tilaa, saattaa toisen pakkotyöhön tai muihin ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin. Hallituksen esityksen laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 34/2004 s. 97) pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ihmisarvoa loukkaavina olosuhteina voidaan pitää ainakin sitä, kun teon tarkoituksena on, että henkilö joutuisi elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisin keinoin.

Ajoneuvojen pysäyttely ulkopuolisten toimesta liikenteessä voi olla rangaistavaa tie liikennelain (267/1981) 103 §:n nojalla liikenneturvallisuuden vaarantamisena rikoslain 23 luvun 1 §:n nojalla.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen erityisesti 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. 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 pääsääntönsä mukaan kaikkia muitakin Suomen oi-

keudenkäyttöpiirissä olevia. Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille.

Kansainvälisessä ihmisoikeussääntelyssä 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 vuonna 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 kielto. 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.

Kansainvälisissä sopimuksissa tai Euroopan unionin oikeussäännöissä ei säädellä kerjäämisestä tai leiriytymisestä. Euroopan unionin maista nimenomaan 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. Leiriytymisestä säädellään Euroopan unionin jäsenmaissa vaihtelevasti. Leiriytymistä koskevia kieltoja on esimerkiksi Tanskassa (alueen luvaton käyttö) ja Luxemburgissa (yksityisalueelle tunkeutuminen).

Tilanne eräissä Euroopan maissa

Ruotsi

Kerjäämistä ei ole Ruotsissa laissa kielletty. Luvaton julkinen kaupustelu on kielletty. Kielto ei koske seisten myytäviä painotuotteita. Ruotsista on poistettu maasta kerjääviä unionin kansalaisia ulkomaalaislain perusteella. Viranomaisten tiedossa ei ole suurempia luvattomia leirejä. Tukholman ympäristössä on kuitenkin useita leirintäalueita, joita kerjäläisryhmät käyttävät asuinpaikkanaan.

Norja

Norjassa kerjäämiskielto kumottiin vuonna 2006 irtolaislain kumoamisen yhteydessä. Oikeusministeriössä pohditaan yleisen kerjäämiskiellon palauttamista lakiin. Paikallistalalla on voimassa vaihtelevia käytäntöjä, esimerkiksi Bergenissä on asetettu kerjäläisille ilmoittautumisvelvollisuus poliisille. Jos kerjäläisellä ei ole tarkastettaessa näyttää kerjuulupaa, voidaan hänet käännettävä maasta. Ilmoitusvelvollisuuden perusteena käytetään tulkintaa rahankeruuta sääntelevästä säännöstöstä. Julkisessa tilassa tehtävän myyntityöhön tarvitaan lupa, jonka voi hakea kunnalta.

Saksa

Kerjäämisestä ei ole säädetty liittovaltion tasolla. Liittovaltion järjestysrikkomuksia koskevan lain yleisen häiriön tuottamista koskevia määräyksiä voidaan kuitenkin soveltaa luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen, jos siihen sisältyy ihmisiin kohdistuvaa fyysistä puuttumista, uhkailua tai pakottamista. Niin sanottu hiljainen kerjääminen on Saksassa sallittua. Säännökset vaihtelevat huomattavasti eri osavaltioiden ja kaupunkien välillä. München oli vuonna 1980 ensimmäinen kaupunki, jossa määrätty luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen muodot (kohdistettu lähestyminen ja puhuttelu, ksettäminen ja vaatteista vetäminen, tien sulkeminen) säädettiin rangaistavaksi katu- ja puistotiloja koskevan järjestyssäännön perusteella. Bremenin osavaltiossa lasten osallistuminen kerjäämiseen kiellettiin maapäivillä

vuonna 1994 hyväksytyllä erillislailla. Laissa määrätään rangaistavaksi kaikki lasten kansa 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 kuitenkin tarkat määräykset, ja kaupalliseen toimintaan tarvitaan asianmukainen toimilupa.

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. Sen nojalla puututaan kerjäämiseen, joka on luonteeltaan aggressiivista tai kytköksissä huumeiden käyttöön. Kaupustelu on luvanvaraista. Poliisi puuttuu kaupusteluun, jos siihen liittyy kerjäämistä.

Irlanti

Irlannin parlamentti käsittelee parhaillaan kerjäämistä koskevaa lakiesitystä. Ehdotus kieltäisi luonteeltaan aggressiivisen, uhkaavan, pelottelevan, väkivaltaisen ja häiritsevän kerjäämisen. Ehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus poistaa henkilö sellaiselta paikalta, jossa hän on vaarana ihmisten turvallisuudelle tai yleiselle turvallisuudelle. Poliisi voisi siirtää henkilön, joka kerjää rahaa pankki-automaattien, asuntojen tai myymälöiden sisäänkäyntien läheisyydessä kymmenen metrin läheisyydessä. Kaupusteluun suhtaudutaan vastaavasti. Avunpyynnöt olisivat lakiehdotuksen mukaan edelleen sallittuja, esimerkiksi yöllä tapahtuva rauhallinen rahan pyytäminen matkalipun hankintaa varten.

Itävalta

Itävallassa ei säädetä kerjäämisestä liittovaltion laissa. Sen sijaan kieltoja on mahdollista säätää osavaltiotasolla. Wienin osavaltion lainsäädäntöelin hyväksyi maaliskuussa 2010 turvallisuuslain muutoksen, jolla ker-

jäämiseen puututaan entistä tehokkaammin. Lakimuutoksen taustalla oli tarve tehdä organisoidusta kerjäämisestä rangaistavaa ja estää taustalla vaikuttavia rikollisia käyttämästä hyväksi kerjäämään pakotettuja ihmisiä. Lain soveltamisalaa laajennettiin ammatimaiseen kerjäämiseen. Tarkoitus ei ole, että kerjääminen on kokonaan kielletty. Laissa säädetään lisäksi tilanteista, joissa kerjäämisellä haitataan pääsyä julkisiin tiloihin. Henkilö, joka vastustaa paikalta poistamista tai ilman pätevää syytä palaa lyhyen ajan sisällä lähietäisyydelle paikasta, mistä hänet poistettiin, syyllistyy (jos kyse ei ole muusta rangaistavasta teosta) hallinnolliseen rikkeeseen. Wienissä kiellettiin alaikäisten määrääminen tai mukaan ottaminen kerjäämään vuonna 2008. Kiellon on arvioitu Wienissä vaikuttaneen toivotusti, koska ilmoituksia lasten kanssa kerjäämisestä on saatu vähemmän. Steiermarkin, Salzburgin ja Tirolin osavaltioissa on vastaavia määräyksiä kerjäämisestä, joista kahdessa jälkimmäisessä osavaltiossa on voimassa yleinen kerjäämiskielto.

Tanska

Tanskassa sitä, joka vastoin poliisin antamaa varoitusta syyllistyy kerjäämiseen, tai joka sallii talouteensa kuuluvan alle kahdeksantoista vuotiaan henkilön kerjätä, rangaistetaan maksimissaan kuuden kuukauden vankeustuomiolla. Lieventävien asianhaarojen vallitessa voidaan rangaistuksesta luopua. Poliisin antama varoitus on voimassa viisi vuotta. Poliisi voi siis antaa varoituksen kerjäämisestä harjoittavalle henkilölle, jonka jälkeen tämä on velvollinen lopettamaan kerjäystoiminnan. Jos kerjäystä jatketaan varoituksesta huolimatta, voidaan kerjäämisestä tuomita vankeusrangaistus. Poliisi voi lisäksi järjestyslain nojalla kieltää henkilöä seisomasta tietyssä paikassa tai kulkemasta edestakaisin tiettyä lyhyttä reittiä, jos kyseinen oleskelu tai käyttäytyminen aiheuttaa häiriötä asukkaille tai ohikulkijoille, tai jos on perusteltua epäillä, että kyseinen henkilö toiminnallaan syyllistyy rangaistavaan tekoon. Voimassa ei ole erityisiä säädöksiä liittyen kerjäämisen yhteydessä tapahtuvaan kaupus-

teluun. Kaduilla ja julkisilla paikoilla tapahtuvaa kaupankäyntiä koskevat kuitenkin tarkat määräykset. Tanskassa on havaittu useita laittomasti rakennettuja telttaleirejä. Poliisi on määrännyt sakkoja luvattomissa leireissä asuville laittomasta oleskelusta (telttojen pystyttäminen alueelle on kielletty). Poliisi on myös poistanut leirejä.

Luxemburg

Kiertolaisuuteen ja kerjäämiseen liittyvä julkisen järjestyksen häirintä on Luxemburgissa kiellettyä tiettyjen edellytysten täytyttyä. Vankeusrangaistus voidaan tuomita henkilölle, joka kerjäämistarkoituksessa tai luvatta tunkeutuu yksityisalueelle. Rangaistus voidaan tuomita myös henkilölle, joka kerjätessään on naamioitunut haavoittuneeksi tai vammautuneeksi. Rangaistavaa on myös järjestäytynyt tai ryhmässä tapahtuva kerjääminen, jos kyse ei ole puolisoista, vanhemmista ja heidän nuorista lapsistaan, tai sokeasta tai invalidista ja heidän kuljettajastaan. Henkilölle voidaan tuomita vankeutta, jos tämä kerjätessään uhkaa tihutyöllä toista ihmistä tai tämän omaisuutta. Lisäksi kaupungeilla ja kunnilla on oikeus kieltää kerjääminen järjestyssääntöjen nojalla. Kaupustelu on Luxemburgissa kiellettyä. Lisäksi myytävien tavaroitten esillepano muualle kuin siihen tarkoitettulla paikalla on kielletty ilman erityistä lupaa.

Ranska

Ranskassa kerjäämistä ei ole kielletty lainsäädännössä. Kerjääminen on kuitenkin kielletty junissa, juna-asemilla, rakennusten auloissa ja sisäpihoilla. Poliisi voi myös kieltää kerjäämisen määrätyksi ajaksi kaupunkien järjestyssääntöjen nojalla. Luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen, ryhmässä tapahtuva kerjääminen tai kerjääminen, jossa käytetään uhkaavaa eläintä, on myös kiellettyä.

2.3 Nykytilan arviointi

Kerjääminen on lisääntynyt viime vuosina etenkin pääkaupunkiseudulla merkittävästi ja sen luonne on muuttunut. Kerjääminen on saanut aikaisempaa häiritsevämpiä ja luon-

teeltaan aggressiivisempia muotoja. Järjestyslaissa ei ole kielletty kerjäämistä, eikä sitä ole rikoslaissa kriminalisoitu. Toistuvaan, häiritsevään ja aggressiiviseen, pelkoa herättävään uhkaavaan käyttäytymiseen on puututtu satunnaisesti voimassa olevan järjestykselain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Järjestyslain säätämisen aikaan kerjäämistä ei nyky muodossaan juurikaan esiintynyt. Säännöksen soveltaminen luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen ei ole lain esitöiden mukaan yksiselitteistä, koska lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen (HE 20/2002 vp, s. 33—34) mukaan turvallisuutta on omiaan vaarantamaan erityisesti suuren joukon, esimerkiksi jengin tai ryhmän uhkaava käyttäytyminen. Myös yksittäisen ihmisen uhkaava käyttäytyminen voi joissakin olosuhteissa olla tällaista menettelyä. Turvallisuuden kuuluu, että ihmiset voivat pelkäämättä ja turvalisin mielin liikkua yleisillä paikoilla. Tämä ei toteudu, jos he joutuvat pelkäämään uhkaavasti käyttäytyviä ihmisryhmiä tai yksittäisiä ihmisiä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan kuitenkin minkälainen tahansa uhkaaminen ei ole kohdassa tarkoitettua uhkaamista, vaan edellytyksenä on, että uhkaamisen kohteella on syytä pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan vaarassa. Käyttäytymisen tulee siten olla pelkoa herättävää. Pelolle pitäisi olla jokin ulkoisesti havaittava aihe, vaikka lähtökohtana onkin uhkaavan käyttäytymisen oma tuntemus. Jotta käyttäytymistä ei tulkittaisi erehdyksessä kielletyksi menettelyksi, tulee eleiden, liikkeiden tai suullisesti esitetyn uhkailun olla toistuvaa. Toisin kuin rikoslaissa säädetyssä laittomassa uhkauksessa, järjestykselain tarkoittamassa menettelyssä ei tarvitse olla kysymys rikoksella uhkaamisesta. Nykyinen sääntely ei suoranaisesti kiellä luonteeltaan aggressiivista kerjäämistä, minkä vuoksi puuttuminen tämän luonteiseen toimintaan voimassa olevan järjestykselain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla ei ole riittävän täsmällisesti laissa määritelty.

Eduskunnassa on käsiteltävänä poliisilain kokonaisuudistusta koskeva lakiehdotus (HE 224/2010 vp). Esityksen rikoksilta ja häiriöiltä suojaamista koskevan 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan henkilö saadaan poistaa paikalta muun muassa, jos hänen uhkausten-

sa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka muun muassa uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestyä tai vaarantaa turvallisuutta siellä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna poliisille riittäviä keinoja puuttua aggressiivisen kerjäämisen aiheuttamiin yleisen järjestyksen häiriöihin. Poliisilla ei ole myöskään riittäviä keinoja ennalta estää kerjäämiseen liittyviä häiriöitä nykyisen sääntelyn puitteissa.

Leiriytymistä koskeva sääntely on hajanaista. Leiriytymiseen, avotulen tekemiseen ja mahdollisiin rakennelmiin koskevaa sääntelyä sisältyy muun muassa ulkoilulakiin, rikoslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, terveydensuojelulakiin, jätelakiin, pelastuslakiin ja sähköturvallisuuslakiin sekä alemman tasoiseen sääntelyyn. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole riittävän täsmällisesti säännelty yleistä järjestyä häiritsevistä leiriytymisestä siihen soveltumattomilla alueilla. Ulkoilulain sääntely koskee leiriytymistä leirintäalueilla sekä tilapäisillä leirintäalueilla. Lain 19 §:n mukaan leirintäalue on sijoitettava ja rakennettava ja sitä on hoidettava niin, ettei sen käyttö aiheuta haittaa tai vaaraa terveydelle, vahingoita luontoa, aiheuta ympäristön pilaantumista tai roskaantumista, vähennä merkittävästi ympäristön viihtyisyyttä, vaaranna liikenneturvallisuutta eikä loukkaa muulla näihin rinnastettavalla tavalla yleistä etua. Järjestyslain nykyinen sääntely ei anna viranomaisille tarvittavia keinoja puuttua leiriytymiseen siihen soveltumattomilla alueilla tai toimia tällaisen leiriytymisen aiheuttamia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä ennalta estävästi.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen tavoitteena on edistää yleistä järjestyä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Turvallisuuteen kuuluu, että ihmiset voivat pelkäämättä ja turvallisesti liikkua yleisillä

paikoilla. Järjestyslain muutoksella ei ole tarkoitus kieltää kerjäämistä tai avunpyytämistä sinänsä, vaan kiellolla pyritään estämään luonteeltaan aggressiivisesta toiminnasta aiheutuva häiriö. Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikumisen estämistä, hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

Rikoslakia soveltamalla puututaan turvallisuutta vaarantaviin asioihin usein jälkikäteen. Järjestyslaissa säädetty luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltä ennalta estäisi yleistä järjestyä ja turvallisuutta vaarantavia tilanteita. Kielto vaikuttaisi ennalta estävästi myös tähän toimintaan liittyvään oheisrikollisuuteen. Kielto selkeyttäisi ja täsmäntäisi voimassa olevaa sääntelyä. Rikoslaisissa rangaistaviksi säädettyt teot ovat pääsääntöisesti huomattavasti vakavampia kuin ehdotetussa järjestyslaissa. Rikoslaisissa on pääasiassa kysymys rikoksista ja järjestyslaissa rikkomuksista.

Myös leiriytymisen kieltä edistäisi yleistä järjestyä ja turvallisuutta. Kielto estäisi usein jopa useiden kymmenien henkilöiden asuttamien asujille ja lähiympäristölle turvatomien majoituspaikkojen syntymisen leiriytymiseen soveltumattomille alueille. Leiriytymisen kieltä parantaisi myös ympäristön siisteyttä sekä lisäksi lähialueiden asukkaiden turvallisuutta. Leiriytymisen kieltä järjestyslaissa selkeyttäisi voimassa olevaa osittain hajanaistakin sääntelyä.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksessa ei puututtaisi viranomaisten tai järjestyksenvalvojien toimivaltuuksiin, vaan ainoastaan täsmennettäisiin niitä. Välillisesti esityksellä olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden asemaan. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kiellon voidaan arvioida vähentävän siihen liittyvää oheisrikollisuutta, esimerkiksi omaisuusrikollisuut-

ta. Tästä aiheutuisi kansalaisille välitöntä rikosten johdosta tapahtuvaa taloudellisten menetysten vähentymistä. Kielto vaikuttaisi välillisesti myös esimerkiksi vakuutusyhtiöille tehtävien korvaushakemusten määrään.

Leiriytymistä koskeva kielto vähentäisi leiriytymiseen liittyvää ympäristön roskaamista. Jätelain mukaan roskaaja vastaa roskaantuneen alueen puhdistamisesta. Jos roskaajaa ei saada selville tai jos tämä laiminlyö puhdistamisvelvollisuutensa, puhdistamisvastuu on alueen haltijalla ja tietyissä tapauksissa viimekädessä kunnalla. Tästä voidaan arvioida aiheutuvan välillisesti roskaantuneiden alueiden puhdistamiskustannusten vähentymistä kunnissa.

Leiriytymisen kieltäminen siihen soveltumattomilla alueilla ennalta estäisi tällaisten leirien syntymistä. Tällä olisi välillistä vaikutusta esimerkiksi kaupunkien järjestämän hätämajoituksen kustannuksiin.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltämisellä voidaan arvioida olevan tällaista toimintaa ennalta estävä vaikutus. Kielto ennalta estäisi myös tällaiseen kerjäämiseen liittyvää oheisrikollisuutta. Viranomaisten resursseja vapautuisi sinne, minne niiden kohdentaminen olisi tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi poliisille tehtävien rikosilmoitusten lukumäärä saattaisi vähentyä jonkin verran, samoin hätäkeskuksille tehtävien ilmoitusten lukumäärä. Myös syyttäjä- ja tuomioistuinlaitosten toiminnalle kiellosta olisi välillisesti resursseja säästävä vaikutus.

Leiriytyminen siihen soveltumattomilla alueilla on aiheuttanut viranomaisille toistuvaa tarvetta kehottaa leiriytyjiä poistamaan turvallisuutta vaarantavat asumukset. Leiriytymisestä on aiheutunut viranomaisille sekä kaupunkien virastojen työntekijöille työmäärän lisääntymistä. Esimerkiksi sosiaaliviranomaiset ovat joutuneet ryhtymään lastensuojelullisiin toimenpiteisiin, jos lapsia on havaittu majoittuvan leireissä. Poliisi on toiminut yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa ja antanut tarvittaessa virka-apua. Leiriytymisen kiellolla olisi myönteistä vaikutusta eri viranomaisten ja kaupunkien virastojen re-

surssien kohdentamiseen. Lisäksi kaupunkien eri virastoille ja laitoksille tehtävien kansalaispalautteiden lukumäärän sekä kerjäämisen että leiriytymisen osalta voidaan arvioida vähentyvän.

Lisäksi esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia viranomaisten menettelytapoihin. Järjestyslain täsmentäminen siten, että luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen ja leiriytyminen siihen soveltumattomilla alueilla kiellettäisiin, selkeyttäisi, täsmentäisi ja yhdenmukaistaisi viranomaisten ja järjestyksenvalvojen toimintatapoja.

4.3 Ympäristövaikutukset

Leiriytymistä koskevan kiellon tavoitteena on nimenomaisesti myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Leiriytymisestä siihen soveltumattomilla alueilla aiheutuu terveys- ja ympäristöongelmia. Kiellolla voitaisiin vähentää ympäristöhaittoja, kuten roskaamista ja yleistä epäsiisteystä (ihmisperäiset jätteet, maaperän pilaantuminen ja roskien vaikutuksesta rottien ja lintujen lisääntyminen) sekä ennalta estää leiriytyjiä ja lähiympäristölle turvattomien alueiden syntymistä. Pelastustoimen kannalta edellä mainitun kaltaiseen leiriytymiseen liittyy tavanomaisesta asumisesta poikkeavia riskitekijöitä, kuten avotulen käyttöä. Kielto edistäisi siten välillisesti myös paloturvallisuutta näillä alueilla.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella on suora vaikutus kansalaisten turvallisuuteen ja viihtyvyyteen yleisillä paikoilla. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kielto turvaisi jokaisen oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Leiriytymisen salliminen ainoastaan leiriytymiseen soveltuvilla alueilla edistäisi leiriytyjien ja asuinympäristön turvallisuutta. Kielto vaikuttaisi myönteisesti palo- ja pelastusturvallisuuteen, koska leiriytymiseen liittyy usein edellä mainittuja ta-

vanomaisesta asumisesta poikkeavia riskitekijöitä.

Turvallisuuteen vaikuttaa yleinen järjestys. Järjestyslain yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva sääntely antaa kansalaisille signaalin siitä, minkälaista käyttäytymistä yleisillä paikoilla ei pidetä sopivana. Tämä on omiaan vaikuttamaan myönteisesti kansalaisten käyttäytymiseen ja asenteisiin.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sisäasiainministeriö asetti toukokuussa 2010 työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää mahdolliset järjestyslakia koskevat lainsäädännölliset muutostarpeet. Työryhmä esitti loppuraportissaan toimenpidekokonaisuutta, jonka päätavoite oli organisoidun kerjäämisen ja siihen liittyvän kerjäläisten hyväksikäytön torjunta. Loppuraporttiin sisältyi jo edellä kuvatulla tavalla oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön eriävä mielipide.

Hallitus käsitteli iltakoulussaan 20 päivänä lokakuuta 2010 kerjäämiseen liittyviä lainsäädäntötoimia. Keskustelujen johtopäätöksenä oli, että järjestyslakia tulisi muuttaa kieltämällä luvaton leiriytyminen sekä tämentämällä lakia siten, että sillä pyritään vähentämään kerjäämisen aggressiivisia piirteitä. Lisäksi oikeusministeriö yhteistyössä sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa arvioi, onko nykyinen lainsäädäntö riittävä organisoidun kerjäämisen ehkäisemiseksi ja onko ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi riittäviä keinoja.

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriön poliisiosastolla virkatyönä.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä pyydettiin lausunnot sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, rajavartiolaitos-osastolta, pelastusosastolta, vähemmistövaltuutetun toimistolta, Poliisihallitukselta ja sen alaisilta yksiköiltä, oikeusminis-

teriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ympäristöministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, puolustusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, ulkoasiainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, Helsingin kaupungilta, Suomen kuntaliitolta, Suomen Latu ry:ltä, Suomen Partiolaiset ry:ltä, SF-Caravan ry:ltä, Kirkkohallitukselta, Helsingin Diakonissalaitokselta, Ihmisoikeusliitolta, Mannerheimin lastensuojeluliitolta, Pelastakaa lapset ry:ltä, Suomen Romanifoorumilta, Suomen Romaniyhdistys ry:ltä, Finanssialan Keskusliitto ry:ltä, Finnsecurity ry:ltä, Suomen Vartioliikkeitten liitto ry:ltä, Järjestysvalvojen ammattiliitto ry:ltä sekä Suomen Poliisijärjestöjen liitolta. Lausuntoaika oli poikkeuksellisesti kolme viikkoa, jotta hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2010.

Lausunnon antoivat määrääjassa sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto, rajavartiolaitos-osasto, pelastusosasto, vähemmistövaltuutetun toimisto, Poliisihallitus ja sen alaiset yksiköt, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, pääesikunta, Helsingin kaupunki, Suomen Kuntaliitto, Suomen poliisijärjestöjen liitto, Suomen Latu ry, Suomen Partiolaiset ry, Suomen Liikunta ja Urheilu ry, SF-Caravan ry, Kirkkohallitus, Helsingin Diakonissalaitos, Ihmisoikeusliitto, Pelastakaa Lapset ry, Suomen Romanifoorumi sekä Vapaa liikkuvuus -verkosto.

Lausunnonantajista osa oli sitä mieltä, että järjestyslain voimassaoleva sääntely mahdollistaa puuttumisen luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen. Leiriytyminen osalta lausunnoissa kiinnitettiin huomiota jokamiehen-oikeuksien perusteella tapahtuvaan leiriytymiseen, jota ei sääntelyllä tulisi rajoittaa.

Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Lausunnoissa esitettyjen huomioiden perusteella esitysluonnosta muokattiin ja perusteluja täsmennettiin. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltoa koskeva pykälä tarkistettiin sanamuodoltaan. Lisäksi leiriytyminen kieltoa koskeva pykälä muotoiltiin saadun palautteen perusteella uudelleen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

3 §. *Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen.* Järjestyslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 20/2002 vp), jossa se totesi, että järjestyslain 1 §:n mukaisesti lain tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tästä tavoitteesta käsin arvioituna sääntelyn lähtökohtana yksittäisissä säännöksissä tulee olla, että lain sisältämät kiellot kohdistuvat tekoihin, jotka aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaarantavat turvallisuutta. Tämä tuo tarpeellista joustavuutta, koska häiriön aiheuttaminen on josain määrin tilannekohtaista ja sidoksissa muun muassa aikaan ja paikkaan. Järjestyslain 3 § rakentuu selkeästi tämän mukaisesti.

Voimassa olevan järjestyslain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä. Järjestyslain 3 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla olisi kielletty kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä. Kohdan nojalla luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen olisi kiellettyä kaikilla yleisillä paikoilla, jotka on määritelty lain 2 §:ssä. Kiellettyä tällainen kerjääminen olisi siten katujen ja teiden lisäksi esimerkiksi julkisissa kulkuneuvoissa, kauppakeskuksissa, ravintoloissa sekä lento- ja metro- asemilla.

Kielto kohdistuisi selkeästi luonteeltaan sellaisiin aggressiivisen kerjäämisen tekemuotoihin, jotka aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaarantavat turvallisuutta. Kohdan merkitys olisi ilmaista laissa nykyistä täsmällisemmin, minkälainen toiminta olisi yleisellä paikalla luonteeltaan aggressiivista, ja siten yleistä järjestystä häiritsevää tai

turvallisuutta vaarantavaa. Kerjäämistä siinänsä ei ole tarkoitus kieltää silloin, kun siihen ei liity aggressiivisia piirteitä. Kielto ei koskisi rahankeräyslaissa (255/2006) säädeltyä rahankeräystoimintaa. Rahankeräyksellä tarkoitetaan rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan rahankeräyksen toimeenpano edellyttää viranomaisen antamaa rahankeräyslupaa. Kielto ei siten koskisi lähtökohtaisesti sellaista kansalaisjärjestöjen tapaa hankkia jäseniä ja tukijoita kasvokkain tapahtuvien tapaamisten kautta eli niin sanottua face-to-face -varainhankintakeinoa (kaduilla tapahtuva ohikulkijoiden pysäyttely, tietyn yhteisön toiminnasta kertominen ja esitteiden jakaminen sekä samalla tapahtuva lahjoitusten pyytäminen), jolla hankitaan lahjoittajia katumarkkinoinnilla. Tällainen toiminta täyttää rahankeräyksen määritelmän ja on luvanvaraista. Face-to-face -kampanjointi on rahankeräysluvassa määritelty keräystavaksi. Kielto ei myöskään koskisi kaduilla tapahtuvaa muunlaista luvanvaraista rahankeräystä, esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin niin sanottua Nälkäpäivä -keräystä. Kielto ei koskisi yhdistyslain (1989/503) mukaista jäsenhankintaa ja siihen liittyvää jäsenmaksujen keräämistä. Käytännössä yhdistykset toimeenpanevat varsin usein varainhankintaansa hankkimalla kannatusjäseniä. Kannatusjäsenten hankinta siten, että kannatusjäsenyyteen ei liity yhdistyksen säännöissä yksilöityjä oikeuksia ja velvollisuuksia, ei ole jäsenhankintaan rinnastettavaa toimintaa, vaan sitä on pidettävä luvanvaraisena rahankeräyksenä. Rahankeräystoimintaa valvotaan keräystoimintaa harjoittavien organisaatioiden toimesta, viranomaisten valvonnalla ja lupaharkinnassa. Jos tällaiseen luvanvaraiseen toimintaan kuitenkin sisältyisi luonteeltaan aggressiivisia piirteitä, olisi tarpeen arvioida toimintaa ehdotetun 3 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Kerjäämisellä tarkoitettaisiin rahan tai muun hyödykkeen vastikkeetonta pyytämistä. Kerjääminen voisi olla myös kohdassa kuvattujen kerjäämisen aggressiivisten edel-

lytysten täyttyessä hyödykkeiden tai palvelujen myymistä. Esimerkiksi autojen pysäyttely ulkopuolisten toimesta liikennevaloissa ikkunanpesutarkoituksessa tai rihkaman myynti lähes pakottamalla voisivat olla kiellettyä kerjäämistä. Suullisesti esitetyillä uhkauksilla tarkoitettaisiin kerjäämistä, jossa yleisellä paikalla sanallisesti häiritsevällä tavalla pyydetttäisiin rahaa tai hyödykkeitä tai puhuteltaisiin tässä tarkoituksessa muuten uhkaavasti. Tarttuminen kiinni tai henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estäminen tarkoittaisi tilanteita, joissa henkilö kerjätessään vaikeuttaa tai estää toisen henkilön tai kulkuneuvon vapaan kulkemisen yleisellä paikalla, asettuu kulkutielle, tarttuu henkilöä esimerkiksi vaatteista tai tönii. Hyökkäävä käyttäytyminen tarkoittaisi tilanteita, joissa henkilö tulisi kerjäämään esimerkiksi pankkiautomaatilla, ravintolassa tai julkisessa kulkuneuvossa tilanteeseen nähden tarpeettoman lähelle ja sellaisella tavalla, jota ei voida pitää normaaliin käyttäytymiseen kuuluvana.

Lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan rikkomisesta voitaisiin lain 16 §:n perusteella tuomita järjestysrikkomuksesta sakkorangaistus. Liikenteen häiritseminen ja ajoneuvojen pakopysäyttäminen voisivat olla rangaistavaa myös tieliikennelain (267/1981) nojalla.

7 a §. Leiriytyminen. Järjestyslain tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Yöpyminen ja majoittuminen ovat lähtökohtaisesti maankäytön mahdollistamaa jokamiehen oikeutta. Etenkin taajama-alueilla leiriytyminen siihen soveltumattomilla alueilla voi kuitenkin aiheuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä.

Taajamassa tapahtuva leiriytyminen olisi kiellettyä lisättäväksi ehdotettavan 7 a §:n 1 momentin nojalla, jos se on yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää tai terveyttä vakavasti vaarantavaa. Taajamalla tarkoitettaisiin lain 2 §:n määritelmän mukaan taajaan rakennettua aluetta, joka on osoitettu taajama-liikennemerkillä. Taajaman määritelmään sovellettaisiin myös Tilastokeskuksen määritelmää. Tilastokeskuksen määritelmän mukaan taajama on vähintään 200 asukkaan rakennusryhmä, jossa rakennusten välinen etäisyys ei yleensä ole 200 metriä suurempi.

Leiriytymisen kieltö koskisi ensinnäkin tilanteita, joissa leiriytyminen olisi yleistä jär-

jestystä huomattavasti häiritsevää. Nyky-yhteiskunnassa ihmisten pitää sietää hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia käyttäytymismuotoja. Yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää leiriytyminen voisi olla esimerkiksi silloin, jos leiri sijaitsee siten, että se aiheuttaa näköesteen liikenteelle tai vaikeuttaa ihmisten turvallista liikkumista alueella. Yleiselle järjestykselle huomattavaa häiriötä saattaa aiheutua, jos leiriytyminen muuten aiheuttaa lähiympäristölle sellaista häiriötä, jota ei voitaisi pitää normaalina ottaen huomioon häiriön aika, paikka ja sijainti.

Terveyttä vakavasti vaarantavaa leiriytyminen olisi silloin kun se vaarantaa leireissä majoittuvien tai lähialueiden asukkaiden terveyttä esimerkiksi lisäämällä merkittävästi paloturvallisuusriskejä tai vaikeuttamalla merkittävästi pelastustoimintaa. Terveyttä vakavasti vaarantavaa leiriytyminen voisi olla myös silloin, kun siihen liittyy olennaisesti puutteellista jätehuoltoa.

Järjestyslain systematiikan mukaisesti kielon rikkomisesta voitaisiin tuomita järjestysrikkomuksesta sakko. Rikoslaisissa säädettäisiin edelleen hallinnan loukkauksesta rikoksena.

Leiriytyminen olisi kiellettyä teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa taikka muussa vastaavassa asumuksessa. Ajoneuvolla, perävaunulla ja hinattavalla laitteella tarkoitettaisiin ajoneuvolain (1090/2002) 3 §:ssä määriteltyjä laitteita. Aluksella tarkoitettaisiin vesiliikennelain (463/1996) 3 §:ssä määriteltyä vesikulkuneuvoa.

Momenttiin ehdotetaan selvytyden vuoksi lisättäväksi viittaus ulkoilulakiin, jossa säädetään leiriytymisestä leirintäalueella. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi viittaus puolustusvoimista annettuun lakiin, jossa säädetään puolustusvoimien kiinteistön tilapäisestä käyttöoikeudesta.

Ehdotettavan 7 a §:n 2 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta kehottaa poistamaan leiriytymiseen käytetyt välineet. Maanomistajalla tai haltijalla ei ole oikeutta puuttua majoittumisvälineisiin, koska ne kuuluvat kotirauhan piiriin.

Leiriytymisen kiellon rikkomisesta voitaisiin lain 16 §:n perusteella tuomita järjestyserikkomuksesta sakkorangaistus.

16 §. Järjestyserikkomus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a kohta. Järjestyserikkomuksesta voitaisiin tuomita se, joka tahallaan leiriytyy vastoin 7 a §:ssä säädettyä kieltä. Leiriytymiskiello järjestyserikkomuksena olisi rangaistavaa ainoastaan tahallisenä.

20 §. Teettäminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta poliisin oikeudesta huolehtia leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisesta. Pykälän nojalla, jos joku laiminlyö poliisin kehotuksesta 7 a §:n vastaisesti leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisen, poliisilla olisi oikeus huolehtia sen poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella. Kiireellisessä tapauksessa poliisilla olisi oikeus asianomaista kuulematta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi huolehtia leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella. Leiriytymiseen käytettävien välineiden poistamiskustannuksista vastaisi laiminlyöjä. Jos kustannuksia ei saataisi perittyä siihen velvolliselta, vastaisi kustannuksista viime kädessä alueen omistaja tai haltija.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan keväällä 2011.

3 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen sekä leiriytyminen siihen soveltumattomilla alueilla. Kiellot koskisivat kaikkia Suomessa oleskelevia henkilöitä riippumatta heidän kansallisuudestaan.

Perustuslain 6 §:ssä säädetään, 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 säädetty syrjintäkielto koskee myös toi-

menpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 28/2009 vp) mukaan jonkin menettelyn tosiasialliset seuraukset määräävät sen, onko kyseessä (välillinen) syrjintä vai ei. Syrjintäkielto "muun henkilöön liittyvän syyn perusteella" on tulkittu lain esitöissä (HE 209/1993) ja oikeuskirjallisuudessa käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjintäkielto ei tarkoita kaikenlaisen erottelun kielämistä. Jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja erottelu täyttää kohtuullisuuden kriteerit, kysymys ei ole syrjinnästä.

Esityksessä ei puututtaisi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, koska kiellettyä olisi ainoastaan sellainen kerjääminen, joka on luonteeltaan aggressiivista. Kiellon ilmaiseminen täsmällisesti laissa ennalta estäisi tällaista toimintaa sekä antaisi viranomaisille ja järjestyksenvallajille selkeän perusteen puuttua toimintaan järjestyslain nojalla. Kiellettyä olisi sellainen luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen, joka häiritsisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta yleisillä paikoilla tavoilla, joita ei voida pitää nyky-yhteiskunnassa hyväksyttävänä.

Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kiello ei rajoittaisi perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, koska se koskee jokaisen oikeutta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinon harjoittamisen vapaus on elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) lähtökohtana. Lain 1 §:n 1 momentissa viitataan laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ehdotettua luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltä voitaisiin pitää perusoikeuksien kannalta perusteltuna myös siitä lähtökohdasta, että sillä turvattaisiin perustuslain 7 §:ssä säädettyä kansalaisten oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 9 §:ssä turvattu vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa koskee paitsi Suomen kansalaisia myös maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

Jokaisella on vapaus liikkua maassa. Leiriytymisen kieltä ei rajoitaisi jokamiehen oikeuksia, koska näiden oikeuksien luonteeseen kuuluu niiden harmittomuus: oikeutta ei saa käyttää haittaa tai häiriötä tuottavalla tavalla. Yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevä tai terveyttä vakavasti vaarantava leiriytyminen taajamassa olisi kiellettyä.

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tämän vuoksi ehdotuksessa säädettäisiin poliisin oikeudesta poistaa leiriytymiseen käytetty väline, jos siihen velvollinen ei sitä poliisin kehotuksesta poista.

Perustuslakivaliokunta on järjestyslain säätämisen yhteydessä lausunnossaan (PeVL 20/2002 vp) todennut, että perusoikeussäännöksistä johtuu rajoituksia rangaistussäännösten säätämislle (PeVL 23/1997 vp, s. 2—3). Yksittäisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksvaatimuksen takia kriminalisoinnin taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Tässä tapauksessa hyväksyttävyyksvaatimus täyttyy esityksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämistä tarkoittavasta tavoitteesta. Järjestysrikkomusten kaltaisten rangaistussäännösten kannalta erityisen tärkeä on suhteellisuusvaatimus, jonka johdosta on arvioi-

tava kriminalisoinnin välttämättömyyttä sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla. Myös rangaistusseuraamuksen ankaruus on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen. Edelleen lausunnossaan valiokunta kiinnittää huomiota järjestyslain 1 §:ssä ilmaistuun lain tavoitteeseen edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tästä tavoitteesta käsin arvioituna sääntelyn lähtökohtana yksittäisissä säännöksissä tulee olla, että lain sisältämät kiellot kohdistuvat tekoihin, jotka aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaarantavat turvallisuutta. Tämä tuo soveltamiseen tarpeellista joustavuutta, koska häiriön aiheuttaminen on jossain määrin tilannekohtaista ja siis sidoksissa muun muassa aikaan ja paikkaan. Esimerkiksi lain 3 § rakentuu selkeästi tämän mukaisesti.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä perustuslain säännökset ja myös eräät muut perusoikeudet ja kansainvälisistä sopimuksista ilmenevät ihmisoikeudet asettavat valtiolle velvollisuuden toimia perusoikeuksien toteutumiseksi. Toisaalta ne asettavat rajoituksia sille, min-kälaisia toimintoja voidaan kieltää rangaistuksen uhalla.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Suotavana kuitenkin pidetään, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

järjestyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
*muutetaan järjestyslain (612/2003) 3 §:n 1 momentti ja 20 § sekä
 lisätään lakiin uusi 7 a § ja 16 §:n 1 momenttiin uusi 7 a kohta seuraavasti:*

3 §

Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

- 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;
- 4) kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä taikka hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

7 a §

Leiriytyminen

Leiriytyminen teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa

tai muussa vastaavassa asumuksessa on kielletty 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa taajamassa, jos se häiritsee huomattavasti yleistä järjestystä tai vaarantaa vakavasti terveyttä.

Leiriytymisestä leirintäalueella säädetään ulkoilulaissa (606/1973). Puolustusvoimien kiinteistön tilapäisestä käyttöoikeudesta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Edellä 1 momentissa tarkoitetut leiriytymiseen käytetyt välineet on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava.

16 §

Järjestysrikkomus

Joka tahallaan

7 a) leiriytyy vastoin 7 a §:ssä säädettyä kieltoa,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *järjestysrikkomuksesta* sakkoon.

20 §

Teettäminen

Jos joku poliisin kehotuksesta huolimatta laiminlyö 6 §:n 1 momentin vastaisen valon tai mainoksen poistamisen tai 7 a §:n 2 momentissa tarkoitetun leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisen, poliisilla on oikeus lai-

minlyöjän kustannuksella huolehtia poistamisesta. Kiireellisessä tapauksessa poliisilla on oikeus asianomaista kuulematta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi huolehtia poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 2011

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

järjestyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan järjestyslain (612/2003) 3 §:n 1 momentti 20 § sekä
lisätään lakiin uusi 7 a § ja 16 §:n 1 momenttiin uusi 7 a kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

3 §

Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

- 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.

Ehdotus

3 §

Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

- 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;
- 4) kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä taikka hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

7 a §

Leiriytyminen

Leiriytyminen teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa tai muussa vastaavassa asumuksessa on kiel-

letty 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa taajamassa, jos se häiritsee huomattavasti yleistä järjestystä tai vaarantaa vakavasti terveyttä.

Leiriytymisestä leirintäalueella säädetään ulkoilulaissa (606/1973). Puolustusvoimien kiinteistön tilapäisestä käyttöoikeudesta säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Edellä 1 momentissa tarkoitetut leiriytymiseen käytetyt välineet on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava.

16 §

Järjestysrikkomus

Joka tahallaan

16 §

Järjestysrikkomus

Joka tahallaan

7 a) leiriytyy vastoin 7 a §:ssä säädettyä kieltoa,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *järjestysrikkomuksesta* sakkoon.

20 §

Teettäminen

Jos joku poliisin kehotuksesta huolimatta laiminlyö 6 §:n 1 momentin vastaisen valon tai mainoksen poistamisen, poliisilla on oikeus laiminlyöjän kustannuksella huolehtia poistamisesta. Kiireellisessä tapauksessa poliisilla on oikeus asianomaista kuulematta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi huolehtia valon tai mainoksen poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella.

20 §

Teettäminen

Jos joku poliisin kehotuksesta huolimatta laiminlyö 6 §:n 1 momentin vastaisen valon tai mainoksen poistamisen tai 7 a §:n 2 momentissa tarkoitetun leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisen, poliisilla on oikeus laiminlyöjän kustannuksella huolehtia poistamisesta. Kiireellisessä tapauksessa poliisilla on oikeus asianomaista kuulematta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi huolehtia poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.
