

KERJÄÄMISEN KIELTÄMINEN
Näkökulmana perus- ja ihmisoikeudet

Itä-Suomen yliopisto
Oikeustieteiden laitos
Pro Gradu
27.1.2012
Heidi Hurskainen (170575)
Ohjaaja: Pentti Arajärvi

Tiivistelmä

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta		Yksikkö Oikeustieteiden laitos	
Tekijä Heidi Hurskainen			
Työn nimi Kerjäämisen kieltäminen. Näkökulmana perus- ja ihmisoikeudet			
Pääaine Hallinto-oikeus	Työn laji Pro Gradu	Aika 27.1.2012	Sivuja XV + 60
Tiivistelmä			
<p>Kerjääminen voidaan määritellä joko passiiviseksi tai aggressiiviseksi toiminnaksi. Vuoden 2007 aikana suurimpien kaupunkien katukuvaan ilmaantui Euroopan unionin kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä. Kevään 2010 aikana kerjääminen lisääntyi merkittävästi, ja sen luonne muuttui. Aion tutkia virallislähteiden, oikeustapausten ja oikeuskirjallisuuden avulla kerjäämisen kieltämistä. Tutkimuskysymyksenäni on, voidaanko kerjääminen kieltää Suomessa. Näkökulmana on, rajoittavatko perus- ja ihmisoikeudet kerjäämisen kieltämistä.</p> <p>Kerjäämistä sellaisenaan ei ole säännelty perus- eikä ihmisoikeutena, mutta kerjäämisen kieltämiseen liittyy useita ihmisoikeus- ja perusoikeuskytkentöjä. Kerjäämisen kannalta mielenkiintoisia perus- ja ihmisoikeuksia ovat ihmisarvon loukkaamattomuus (PL 1.2 §), itsemääräämisoikeus (PL 1.2 §, PL 7.1 § ja PL 10.1 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7.1 §), liikkumisvapaus (PL 9 §), sananvapaus (PL 12 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon (PL 19.1 §).</p> <p>Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuitenkaan yksiselitteisen varmasti estäisi kerjäämisen kieltämistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Useimmat syntyvistä ongelmakohdista liittyvät täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten sekä rajoitusperusteen hyväksyttävyyden vaatimuksen täyttämiseen. Järjestyslaissa säädetty luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltäminen ennalta estäisi yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tilanteita. Kielto vaikuttaisi ennalta estävästi myös tähän toimintaan liittyvään oheisrikollisuuteen. Lainvalintakysymys on kuitenkin sellainen, jonka ratkaisemiseksi pitäisi tehdä lisäselvitystä siitä, millaisen kerjäämisen kieltäminen ylipäätään olisi tarkoituksenmukaista.</p>			
Avainsanat: kerjääminen, kieltäminen, perusoikeus, perusoikeuksien rajoitusedellytykset			

SISÄLLYS

SISÄLLYS	III
LÄHTEET	V
1. JOHDANTO.....	1
1.1. Tausta.....	1
1.2. Tutkimusongelma	6
1.3. Tutkimusmetodi.....	8
1.4. Aiempi tutkimus	9
2. TOIMEENTULON HANKKIMINEN.....	12
2.1. Elinkeinovapaus.....	12
2.2. Oikeus perustoimeentulon turvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.....	14
2.3. Välttämätön toimeentulo	16
2.3.1. Oikeus välttämättömään toimeentuloon	16
2.3.2. Toimeentulotuki ja kiireellinen toimeentulotuki	17
2.3.3. Yhteenveto.....	20
3. SANANVAPAAUS	21
4. YLEINEN JÄRJESTYS JA TURVALLISUUS	25
4.1. Turvallisuus perusoikeutena	25
4.2. Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen.....	26
4.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus liikkumisvapauden rajoituksena.....	31
5. KERJÄÄMISEN PAKKO VAI VAPAAEHTOINEN KERJÄÄMINEN?	33
5.1. Ihmiskauppa.....	33
5.2. Ihmisarvon loukkaamattomuus.....	35
5.3. Itsemääräämisoikeus.....	37
6. YHDENVERTAISUUS	41

7. PERUSOIKEUKSIEN RAJOITUSEDELLYTYKSET	45
7.1. Lailla säätämisen vaatimus ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus	45
7.2. Hyväksyttävyyysvaatimus	50
7.3. Ydinalueen koskemattomuus.....	51
7.4. Suhteellisuusvaatimus	52
7.5. Oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus	55
8. JOHTOPÄÄTÖKSET	56

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aerschot, Van Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessien valossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 210. Helsinki 1996.

Dragomirescu, Dan Alexandru – Necula, Carmen – Simion, Raluca: Romania: Emerging Market for Trafficking? Clients and Trafficked Women in Romania (s. 123-162). Teoksessa Di Nicola, Andrea – Cauduro, Andrea – Lombardi, Marco – Ruspini, Paolo (eds.): Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients. 2009 Springer Science + Business Media, LLC.

Hakkarainen, Pekka – Ruonavaara, Hannu – Wiberg, Matti: Sosiaalisten ongelmien konstruointi ja työstäminen: asunnottomuus ja huumeet suomalaisina kiistakysymyksinä. Sosiologia 4/1993 (s. 285–298).

Hoikka, Mikko: Sananvapaus Euroopan unionin oikeudessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 289. Helsinki 2009.

Honkasalo, Brynolf: Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Ensimmäinen osa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja, N:o 28. Hämeenlinna 1965.

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254. Helsinki 2004.

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku 2000.

Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (s. 671–719). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.

Kolehmainen, Seppo:

- Järjestyslain valmistelu ja lain vaikutusten arviointia. Turun yliopisto. 2005. (*Kolehmainen 2005a*)
- Järjestyslaki – Susi jo syntyessään? Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 22. Espoo 2005. (*Kolehmainen 2005b*)

Kuivalainen, Susan: Kerjääminen sosiaalipoliittisena kysymyksenä (s. 207–236). Teoksessa Mäkinen, Virpi – Pessi, Anne Birgitta (toim.): Kerjääminen eilen ja tänään. Vastapaino. Tampere 2009.

Lagerspetz, Eerik: Itsemäärääminen ja valta (s. 25–68). Teoksessa Launis, Veikko – Rääkkä, Juha (toim.): Itsemääräämisoikeus. Käytännöllisen filosofian julkaisuja. Vol. 7. Turun yliopisto 1993.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus (s. 459–491). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.

Melander, Sakari: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 288. Helsinki 2008.

Mäkinen, Virpi – Pessi, Anne Birgitta:

- Kerjäläisyyden kuva meillä ja muualla (s. 9-38). Teoksessa Mäkinen, Virpi – Pessi, Anne Birgitta (toim.): Kerjääminen eilen ja tänään. Vastapaino. Tampere 2009. (*Mäkinen ym. 2009a*)
- Kerjääminen eilen ja tänään (toim.). Vastapaino. Tampere 2009. (*Mäkinen ym. 2009b*)

Nuotio, Kimmo: Turvallisuudesta käsitteenä ja oikeushyväenä (s. 257–269). Teoksessa Hurri, Samuli (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Tutkijaliitto. Helsinki 2008.

Ojanen, Tuomas - Scheinin, Martin:

- Suomen valtiosäännön peruseriaatteen (s. 217–226). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011. (*Ojanen ym. 2011a*)
- Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (s. 227–280). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011. (*Ojanen ym. 2011b*)

Pellonpää, Matti:

- Euroopan ihmisoikeussopimus. Talentum. Helsinki 2005.
- Henkilökohtainen koskemattomuus (s. 281–301). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Vilja-

nen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.

Pennings, Frans: Introduction to European Social Security Law. Third Edition. Kluwer Law International. The Hague – London – Boston, 2001.

Pietarinen, Juha:

- Itsemääräämisen periaate (s. 97–132). Teoksessa Launis, Veikko – Räikkä, Juha (toim.): Itsemääräämisoikeus. Käytännöllisen filosofian julkaisuja. Vol. 7. Turun yliopisto 1993.
- Itsemäärääminen ja itsemääräämisoikeus (s. 15–47). Teoksessa Pietarinen, Juhani – Launis, Veikko – Räikkä, Juha – Lagerspetz, Eerik – Rauhala, Marjo – Oksanen, Markku: Oikeus itsemääräämiseen. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1994.

Roivanen, Outi – Ruuskanen, Elina: Laki ja järjestys. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia. Poliisiammattikorkeakoulu 2008.

Räikkä, Juha: Johdanto: Itsemääräämisoikeudesta (s. 3-24). Teoksessa Launis, Veikko – Räikkä, Juha (toim.): Itsemääräämisoikeus. Käytännöllisen filosofian julkaisuja. Vol. 7. Turun yliopisto 1993.

Sakslin, Maija – Rentola, Essi – Klemola, Antti: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Kommentaari neuvoston asetuksesta (ETY) 1408/71. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33. Helsinki 1998.

Scheinin, Martin: Ihmisarvon loukkaamattomuus valtiosääntöperiaatteena (s. 57–69). Teoksessa Aerschot, Van Paul – Ilveskivi, Paula – Piispanen, Kirsi (toim.): Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos. Helsinki 1998.

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2001.

Tuori, Kaarlo:

- Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6-7/1999 (s. 920–931).
- Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2003.
- Sosiaaliset oikeudet (s. 711–752). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaaioikeus. 4. uudistettu painos. WSOYpro. Helsinki 2008.

Tolvanen, Matti: Johdatus kriminaalipolitiikan teoriaan. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 14. Joensuun yliopistopaino. Joensuu 2005.

Viljanen, Veli-Pekka:

- Perusoikeuksien rajoittaminen (s. 139–170). Teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2011.
- Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Vantaa 2001.

Viuhko, Minna – Jokinen, Anniina: Human Trafficking and Organised Crime. Trafficking for Sexual Exploitation and Organised Procuring in Finland. European Institute for Crime Prevention and Control, Affiliated with the United Nations (HEUNI). Publication series No. 62. Helsinki 2009.

VIRALLISLÄHTEET

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset 2007/C 303/02.

HaVM 28/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 28/2002 vp) hallituksen esitykseen (HE 20/2002 vp) laiksi turvallisuuden edistämisestä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

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

HE 6/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 217/1997 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

HE 146/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle holhouslainsäädännön uudistamiseksi.

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

HE 44/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 54/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 34/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 221/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 205/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 330/2010 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi järjestyslain muuttamisesta.

Helsingin kaupunginhallituksen esitys Valtioneuvostolle ohjeistuksesta kerjäläisten suhteen. 1943/8/2007/SM, 26.11.2007.

Hyvinvointivaltion kriminaalipoliittikka. Kriminaalipoliittinen toimintaohjelma vuosille 2007–2011. Oikeusministeriö, toiminta ja hallinto 2007:13.

Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma. Ulkoasiainministeriön julkaisusarja 18/2005. Helsinki 2005.

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset: Työministeriö, Suomen ILO-neuvottelukunta. 2. uudistettu painos (toim.) Toni Sandell.

Kansallinen ihmiskaupparaportti, Kertomus 2010: Ihmiskauppa ja siihen liittyvät ilmiöt sekä ihmiskaupan uhrien oikeuksien toteutuminen Suomessa. Vähemmistövaltuutettu. Julkaisusarja 7. K 17/2010 vp. Helsinki 2010.

Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta. Kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2008.

Kerjäämisen kieltäminen:

- Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä. Alustava selvitys. Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2010. (*Kerjäämisen kieltäminen 2010a*)
- Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä. Loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2010. (*Kerjäämisen kieltäminen 2010b*)

KM 1992:3: Perusoikeuskomitean mietintö.

Kriminaalipoliittikasta ja rikoslainsäädännöstä 9.4.1999. Oikeusministeriö 1999.

- LaVL 9/2004 vp*: Lakivaliokunnan lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle (LaVL 9/2004 vp) lakialoitteesta (LA 154/2003 vp) laiksi metsälain muuttamisesta.
- LaVM 3/1998 vp*: Lakivaliokunnan mietintö (LaVM 3/1998 vp) hallituksen esityksestä (HE 6/1997 vp) oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi ja (HE 117/1997 vp) laiksi rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisesta.
- LaVM 10/2002 vp*: Lakivaliokunnan mietintö (LaVM 10/2002 vp) hallituksen esityksestä (HE 77/2001) lahjontaa koskevan Euroopan Neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.
- Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010*. Liite 1 julkaisussa *Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä*. Loppuraportti. Sisäasianministeriön julkaisuja 31/2010.
- Oulun sosiaalipalveluiden sekä Oulun poliisin ohje kerjäläisasiaan hoitamiseksi*. Liite julkaisussa *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta*. Kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä. Sisäasianministeriön julkaisuja 21/2008.
- PeVL 3/1991 vp*: Perustuslakivaliokunnan antama lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 3/1991 vp) hallituksen esityksestä (HE 103/1991 vp) laiksi terveyskeskuskokouksesta.
- PeVL 8/1995 vp*: Perustuslakivaliokunnan antama lausunto hallintovaliokunnalle (PeVL 8/1995 vp) hallituksen esityksestä (HE 57/1995 vp) laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa.
- PeVL 23/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeVL 23/1997 vp) hallituksen esityksestä (HE 6/1997 vp) oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
- PeVL 31/1997 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 31/1997 vp) hallituksen esityksestä (HE 217/1997 vp) laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.
- PeVL 38/1998 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle (PeVL 38/1998 vp) hallituksen esityksestä (HE 101/1998 vp) rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

- PeVL 43/1998 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle (PeVL 43/1998 vp) hallituksen esityksestä (HE 30/1998 vp) laiksi viranomaistoiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 10/2000 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle (PeVL 10/2000 vp) hallituksen esityksestä (HE 183/1999 vp) rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säättämisestä rangaistavaksi.
- PeVL 20/2002 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle (PeVL 20/2002) hallituksen esityksestä (HE 20/2002 vp) laiksi turvallisuuden edistämistä koskevien säännösten uudistamiseksi.
- PeVL 48/2006 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 48/2006) hallituksen esityksestä (HE 90/2006) kansaneläkelainsäädäntöä koskevista laeista, laiksi vammaisuuksista ja laiksi eläkkeensaajan asumistuesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
- PeVL 5/2009 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 5/2009 vp) hallituksen esityksestä (HE 227/2008 vp) laiksi toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 28/2009 vp*: Perustuslakivaliokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 28/2009 vp) hallituksen esityksestä (HE 222/2009 vp) laiksi työttömyysturvain 4 ja 6 luvun väliaikaisesta muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp*: Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994) hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- Poliisi 2008*: Vuosikertomus 2008.
- PTK 56/2010 vp*: Istuntopöytäkirja.
- PTK 144/2010 vp*: Istuntopöytäkirja.
- SM067:00/2008*: Kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta kartoittavan ja tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia valmisteleavan työryhmän asettaminen.
- SM032:00/2010*: Kerjäämisen kieltämisen selvittämisen työryhmän asettamispäätös.
- SM/2010/1084*: Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä; vähemmistövaltuutetun kuuleminen.
- SuVL 5/2010 vp*: Suuren valiokunnan lausunto valtioneuvostolle (SuVL 5/2010 vp) Valtioneuvoston selvityksestä komission tiedonannosta Eurooppa 2020 – strategiasta.

INTERNETLÄHTEET

EU Organised Crime Threat Assessment. Octa 2011. 02 – Analysis & Knowledge. The Hague 28/04/11. File No. 2530-274.

http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011.pdf.

Katsottu 20.10.2011.

Romanit tiellä: <http://www.hdl.fi/fi/kehittamistoiminta/rom-po-drom-romanit-tiella>.

Katsottu 23.1.2012.

The Vagrancy Act 1824:

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/5/83/section/3#text%3Dbeg>.

Katsottu 25.1.2012

Trafficking in Persons, Global Patterns 2006. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). April 2006. http://www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006-04.pdf. Katsottu 1.7.2011.

OIKEUSTAPAUSLUETTELO

C-268/99 *Jany* (Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 20. päivänä marraskuuta 2001)

Delgado Paez v. Kolumbia (12.7.1990, CCPR/C/D/195/1985)

EIT *Belgian Linguistic Cases*, tuomio 23.7.1968 A 6

EIT *Cantoni v. Ranska*, tuomio 15.11.1996, Reports 1996-V

EIT *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, A-sarja, nro. 260-A

EIT *Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 29.4.2002

EIT *Thorgeirson v. Islanti* 25.6.1992, A-sarja, nro. 239

KHO 1984 B II 560

KHO 26.7.2000, t. 2076 (ATK)

KHO 18.12.2000, t. 3248 (ATK)

KHO 2004:89

KHO 2006:82

KHO 2006:83

KKO 1984 II 95

KKO 2005:2

KKO 2005:72

KKO 2007:46

KKO 2009:7

KKO2010:74

LYHENNELUETTELO

art.	Artikla
ATK	Ratkaisulyhennelmä Finlex -tietopankissa
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ESP	Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 44/1991)
ETYJ	Euroopan turvallisuus ja yhteistyöjärjestö
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUROPOL	Euroopan poliisivirasto
EY	Euroopan yhteisö
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
ILO	Kansainvälinen työjärjestö
JL	Järjestyslaki (612/2003)
K	Kertomus
k.	Kohta
ko.	Kyseessä oleva
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komitean mietintö
KP-sopimus	Kansalaisyhteisöjen ja poliittisten oikeuksien koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7-8/1976)
Ks.	Katso lisää
L	Laki
LA	Lakialoite

LaVL	Lakivaliokunnan lausunto
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
N:o	Numero
No.	Numero
nro.	Numero
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki (731/1999)
PTK	Pöytäkirja
RL	Rikoslaki (39/1889)
s.	Sivu tai sivut
SM	Sisäministeriö
SopS	Sopimussarja
SuVL	Suuren valiokunnan lausunto
SVL	Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003)
t.	Taltio
toim.	Toimitettu
toimeentulotukilaki	Laki toimeentulotuesta (1412/1997)
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimuksessa (SopS 6/1976)
v.	Vastaa
vol.	Osa
vp	Valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
ym.	Ynnä muut

1. Johdanto

1.1. Tausta

Kerjääminen voidaan määritellä joko passiiviseksi tai aggressiiviseksi toiminnaksi. Passiivisella kerjäämisellä tarkoitetaan toimintaa, jonka tavoitteena on aineellisen hyödykkeen pyytäminen vastikkeetta ansaintatarkoituksessa, omaa huonoa tilannettaan korostaen siten, että kerjäävä ihminen on paikallaan eikä erityisesti kommunikoi ohikulkijoiden kanssa. Tyypillisesti kerjäläisillä on rahaa varten jonkinlainen astia tai hattu sekä joskus kyltti, jossa pyydetään rahaa ruokaan, vaatteisiin tai lääkkeisiin. Toiminnan luonne muuttuu aggressiiviseksi, jos kerjäämiseen liittyy esimerkiksi uhkaavaa käyttäytymistä, ohikulkijoiden vaatteista kiinni tarttumista, tönimistä, liikkumisen estämistä taikka tavaran tai palvelun¹ myyntiä lähes pakottamalla.² Lisäksi aggressiivisessa kerjäämisessä ilmenee erilaisia uhkailun muotoja ja sanallisia vaatimuksia. Koska subjektiivinen kokemus ratkaisee, onko kyseessä passiivinen vai aggressiivinen kerjääminen, näiden toisistaan erottaminen yksiselitteisesti on vaikeaa.³

Suomalaisessa yhteiskunnassa kerjäämistä on esiintynyt vain ajoittain kattavan sosiaaliturvan ansioista.⁴ Vuodesta 2007 alkaen suurimpiin kaupunkiin on alkanut ilmaantua Euroopan unionin kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä.⁵ Kerjäläisten kasvaneen määrän⁶ taustalla on EU:n laajeneminen 1.1.2007⁷ ja direktiivin 2004/38/EY⁸ 6 artiklan mukainen EU:n kansalaisen täysi oikeus oleskella toisessa EU-maassa kolme kuu-

¹ Esimerkkeinä mainittakoon rihkaman pakkokaupustelu, kukkamyynti, katusoitto, autojen pysäyttely teillä rihkaman myyntitarkoituksessa, autojen ikkunoiden pesu liikennevaloissa, kerjääminen ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa sekä lompakkovarkaudet kerjäämisen yhteydessä. *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 4; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 5-6.

² *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 5; *HE 330/2010 vp*, s. 6.

³ *Mäkinen ym. 2009a*, s. 13.

⁴ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 9. Taloudellisen yhteiskuntatilanteen vaihtelujen mukaan kerjäämisellä toimeentulonsa ovat hankkineet esimerkiksi päihde- tai huumausaineongelmaiset henkilöt. *HE 330/2010 vp*, s. 3.

⁵ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 4.

⁶ Kerjäläisten määrästä ei ole olemassa tarkkaa lukua. Helsingissä arvioitiin olevan noin 40–50 kerjäläistä kesäkuun 2008 alussa. Kesäkuussa 2010 tehdyn arvion mukaan Helsingissä oli noin 220 ja koko maassa arviolta 300 kerjäläistä. *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 5 ja 12; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 5.

⁷ Vuonna 2007 Romania ja Bulgaria liittyivät EU:n jäseniksi.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta.

kautta ilman velvoitteita.⁹ Suomessa direktiivi on pantu täytäntöön ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvun säännöksillä. EU:n kansalaisista ei jää välttämättä rajalle mitään merkintää poistuneiden rajatarkastuksen johdosta, joten on vaikea todentaa, milloin kolmen kuukauden jakso todellisuudessa alkaa kulua. Tämän jälkeenkin työtä edelleen hakeva unionin kansalainen, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä, voi oleskella kohtuullisen ajan Suomessa rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan. Euroopan unionin kansalaisen liikkumisvapaus Euroopan unionin alueella ei ole ehdoton, koska jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa liikkumisvapautta yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseksi (ulkomaalaislaki 156 § ja 156a §).¹⁰

Matkarahat Suomeen saatetaan joutua lainaamaan ja maksamaan takaisin korkealla korolla.¹¹ Kerjäläisyys ei ole rikosilmoitukseen tai rangaistusvaatimukseen kirjattava status- tai luokittelutieto, näin ollen kerjäläisten osallisuutta rikoksiin ei voida kartoittaa kattavasti.¹² Kokonaiskäsityksen muodostamista kerjäämisen ja rikollisuuden yhteyksistä vaikeuttaa myös se, että EU-maiden tiedonvaihto kerjäämisen yhteydessä tapahtuvasta mahdollisesta rikollisesta toiminnasta on ollut vähäistä. Euroopan unionin maiden poliisiviranomaisten kokemusten mukaan kerjääminen ja siihen liittyvät tausta ja lieveilmiöt voivat olla monilta osin sekä järjestäytyntä että järjestelmällistä.¹³

Kaupunkien maahanmuuttoyhdyshenkilöt ja poliisiyksiköt toivovat ohjeistusta erityisesti menettelytapoihin, jotka koskevat asunnottomia ja varattomia kerjäläisiä sekä kerjäämässä olevia lapsia. Myös siihen on toivottu ohjeistusta, milloin toimeentulotukea myönnetään, tai milloin kerjäläisen paluumatka kotimaahan maksetaan. Poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin, jos kerjäämiseen on liittynyt aggressiivista toimintaa tai rikoksia. Sosiaaliviranomaiset ja poliisi ovat toimineet yhteistyössä ja poliisi on tarvittaessa antanut virka-apua. Muutamia kertoja Helsingin kaupunki on puuttunut kerjäämiseen lastensuojelullisin perustein.

⁹ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 4; *Poliisi 2008*, s. 6. Vapaalla liikkuvuudella toteutetaan EU:n keskeisintä tavoitetta, sisämarkkinoita. Vapaalla liikkuvuudella tarkoitetaan Euroopan unionin perustamissopimuksessa (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (Lissabonin sopimus, tehty 13 päivänä joulukuuta 2007 ja tullut voimaan 1 päivänä joulukuuta 2009)) jäsenvaltioiden kansalaisille turvattua oikeutta liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja vapaasti valita asuinpaikkansa unionissa (Lissabonin sopimus 17 artikla).

¹⁰ *HE 330/2010 vp*, s. 6.

¹¹ *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 5 ja 7.

¹² Tietojärjestelmään merkitään henkilön kansalaisuus. *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 12.

¹³ *HE 330/2010 vp*, s. 6.

Kokonaiskustannukset synnytyksestä jälkihoitoineen ja kotiinpaluun avustamisesta ovat arvion mukaan nousseet näissä tapauksissa useisiin tuhansiin euroihin.¹⁴

Kerjäläisten luvattomaan majoittumiseen erilaisissa leireissä¹⁵, matkailuvaunuissa, autoissa ja teltoissa liittyy ongelmia ja majoittujien turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Rakennelmista aiheutuu tulipalojen ja onnettomuuksien riskejä, roskaamista, terveys-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia sekä luvatonta sähkön ja veden käyttöä. Lisäksi leireissä asuu lapsia usein puutteellisissa lastensuojelulain (417/2007) 35 §:n vastaisissa oloissa. Viranomaisten yhdenmukaisuus suhtautumisessa kerjäläisyyteen on tärkeää kerjäläisten oikeusturvan toteuttamiseksi. Lisäksi kerjäläisyyden erilaiset lieveilmiöt voivat luoda pohjaa rikollisuuden laajentumiselle minkä estämiseksi on tärkeää, että viranomaisilla on yhdenmukaiset toimintamallit.¹⁶

Kerjäläisten omaa suhtautumista kerjäämiseen ovat selvittäneet sekä poliisi että sosiaali-toimi. Selvitysten mukaan kerjääminen kerjäämispaikkoineen ja rekvisiittoineen vaikuttaa organisoidulta, mutta kerjäämällä hankitut rahat näyttävät jäävän kerjäläiselle itselleen. Kerjäläisten kertoman mukaan rahaa kerjätään kotimaahan lähettämistä tai kotimatkaa varten. Se, että ainakin Romanian romaneja on tullut Suomeen nimenomaan ansaitsemistarkoituksessa, ja kerjäämään tulevien ihmisten tietoisuus vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä EU-sääntelystä sen osalta, että tukeutuminen sosiaaliturvaan voi olla peruste maasta poistamiselle, puhuu jonkin asteisen organisoidun tai järjestetyn toiminnan olemassa olon puolesta.¹⁷ Havaintojen mukaan Suomessa kerjäämisellä saatu tuotto voi olla jopa 80 euroa päivässä, kun Romaniassa romaniperhe saattaa saada valtiolta avustusta 35 euroa kuukaudessa.¹⁸

Romanien heikko asema on yksi EU:n pahimmista ihmisoikeusongelmista.¹⁹ Kansainvälisissä tutkimuksissa Romania on luokiteltu ihmiskaupan yhdeksi huomattavimmista lähtö-

¹⁴ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 10–11.

¹⁵ Leiryty mistä säädellään lähinnä jokamiehenoikeuksissa ja rikoslain (769/1990) 28 luvun 11 §:n hallinnan loukkauksessa. Lisääntyneeseen kerjäämiseen liittyy kiinteästi myös turvattomien ja epäinhimillisten leirien määrän kasvaminen, mutta leiryty mistä koskevien hajanaisten säännösten yhdenmukaistaminen vaatisi muunkinlaisen leiryty misen kuin vaan kerjäläisten leiryty misen huomioon ottamista. Ks. *HE 330/2010 vp*, s. 1 ja 17; *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 40–43; *Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriyvä mielipide 2010*, s. 51.

¹⁶ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 4; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 6.

¹⁷ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 10–11; *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 5 ja 7.

¹⁸ *Oulun sosiaalipalveluiden sekä Oulun poliisin ohje kerjäläisasian hoitamiseksi 2008*, s. 1.

¹⁹ *SuVL 5/2010 vp*, s. 4.

maista, myös kauttakulkumaaksi, mutta ei kerjäämisen kohdemaaksi.²⁰ Romanit elävät syrjäytyneenä lähtömaansa kantaväestöstä, eikä romaneilla ole riittävää edustusta päätöksentekojärjestelmissä. Romanian on langetettu varoituksia vähemmistöjen ihmisoikeusrikkomuksista ja etenkin romanien syrjinnästä. Kerjääminen liitetään romanien elintapoihin ja kulttuuriperinteisiin, mikä perustuu muun muassa pitkälle 1800-luvun loppuun saakka jatkuneeseen maaorjuuteen, jonka aikana romaneilla ei ollut mitään oikeuksia. Romaneilla ei ole henkilöllisyystodistuksia, joten he eivät pääse koulutukseen tai osalliseksi sosiaaliturvaan eivätkä saa asuntoja. Heikon sosioekonomisen tilanteensa ja laajan syrjinnän vuoksi romanit ovat ihmiskaupan erityinen riskiryhmä.²¹ Lisäksi Romanian maantieteellinen asema kahden isoja muutoksia läpikäyneiden valtioiden (entinen Jugoslavia ja entinen Neuvostoliitto) välissä on vaikuttanut maan ihmiskaupan lähtömaastatuksen muodostumiseen.²²

Ulkomaalaisten kerjäläisten lähtömaihin on viime vuosina ohjattu paljon kansainvälistä rahoitusta ja suunnattu elinolosuhteita parantavia ohjelmia. Helsingin kaupungin ja Helsingin Diakonissalaitoksen yhteinen Rom po drom – projekti käynnistyi kesäkuussa 2008 ja päättyi toukokuun lopussa 2010. Projektin puitteissa ei tarjottu majoitusta, ravintoa tai muuta aineellista apua, vaan tarkoituksena oli luoda yhteys kohderyhmään ja selvittää heidän taustaansa, olosuhteitaan, ansaitsemistapojaan sekä mahdollisen akuutin humanitaarisen avun tarvetta. Lisäksi selvitettiin kohderyhmään kuuluvien mahdollisuuksia työntekoon. Projektiin kuului myös aktiivinen motivointi paluumuuttoon. Suomen poliittisesti ja taloudellisesti tukemassa Roma Decade - ohjelmassa²³ luotiin toimintasuunnitelmia asumisen, työllisyyden, terveyden ja koulutuksen tason parantamiseksi. Suomi on muutoinkin edistänyt ja tukenut romanien asemaa ja omaa osallistumista itseään koskeviin asioihin esimerkiksi toimiessaan ETYJ:n puheenjohtajamaana vuonna 2008. Neuvoa-antavan elimen, Euroopan romanien ja kiertävien foorumin, tehtävänä on edistää romanien ihmisoikeuksien tosiasiallista käyttöä. Samoin Euroopan neuvoston ja Euroopan komission Dosta!

²⁰ *Trafficking in Persons, Global Patterns 2006*, s. 18 (internet).

²¹ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 18–22.

²² *Dragomirescu ym. 2009*, s. 123.

²³ Vuonna 2005 Keski- ja Kaakkois-Euroopan maiden hallitusten käynnistämä Decade of Roma Inclusion – ohjelma, jonka puitteissa kahdeksan ohjelmaan osallistuvaa maata ovat luoneet muun muassa kansalliset toimintasuunnitelmat (national Action Plans) romaniväestön aseman parantamiseksi. *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoimikunta 2008*, s. 23.

-kampanja pyrkii saavuttamaan romaneille hyväksytyin aseman, täydet kansalaisoikeudet ja -velvollisuudet sekä huomioimaan romanikulttuurin.²⁴

Koska pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa kenenkään ei ole tarvinnut kerjätä kadulla turvautuen ihmisten armeliaisuuteen tai hyväntekeväisyyteen, kerjääminen hämmentää suomalaisia.²⁵ Kerjäläisten ilmaantuminen kaupunkien keskustoihin on herättänyt paljon keskustelua sekä viranomaisten että kansalaisten keskuudessa.²⁶ Kenelle vastuu kerjäläisistä ensisijaisesti kuuluu? Kuuluuko vastuu yksittäisille kansalaisille, valtiolle, kunnan lastensuojelulle, poliisille vai EU:lle? Mitä kerjäläisiä kohdatessa tulisi tehdä? Pitäisikö antaa rahaa vai ei? Pitäisikö kerjääminen kieltää vai tulisiko kerjäläisille myöntää verovaroin maksettua tukea? Tulisiko toimenpiteet kohdistaa kaikkiin kerjäläisiin, ulkomaalaisiin vai alaikäisiin kerjäläisiin?²⁷

Nämä kysymykset kuvaavat sosiaalipolitiikan toiminta-ajatusta.²⁸ Yhteiskuntatieteet eivät voi yksiselitteisesti määrittellä sosiaalisia ongelmia. Vaikka on paljon yhteiskunnallisesti epätoivottuja olosuhteita, joilla on kielteisiä seurauksia, niitä ei siitä huolimatta aina pidetä sosiaalisina ongelmina. Sosiaalinen ongelma on poliittinen kiistakysymys ja se muotoutuu sosiaalisessa prosessissa. Ongelman muotoutuminen sosiaalisesti ongelmaksi edellyttää kolmen ehdon täyttämistä. Ensimmäiseksi on oltava kriittinen joukko ihmisiä, jotka muuttavat yksilöitä koskevan asian sosiaalisesti ongelmaksi. Toiseksi ongelman sosiaalinen luonne edellyttää, että asiantila aiheuttaa muissa vähintään moraalisen reaktion. Kolmannen ehdon mukaan tärkeiden arvojen tulee olla uhattuna. Tämän lisäksi jonkin yhteiskunnallisen toimijan on otettava ongelma esille. Sosiaalisten ongelmatilanteet pitää tunnustaa, ja niiden muutosmahdollisuuksiin pitää uskoa, että ne voidaan ratkaista politiikan keinoin.²⁹

Vaikuttaa siltä, että kerjääminen on muodostunut tai ainakin on muodostumassa sosiaalisesti ongelmaksi. On olemassa kriittinen joukko, joka on tuonut lisääntyneen kerjäämisen yleiseksi huolenaiheeksi esimerkiksi lehtien mielipidepalstoilla. Voidaan myös katsoa, että kerjääminen on aiheuttanut moraalisen reaktion, koska toisaalta kerjäläisiä säälitään ja al-

²⁴ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 13, 22–23; *Romanit tiellä* (Internet).

²⁵ *Kuivalainen 2009*, s. 208.

²⁶ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 9 ja 11.

²⁷ *Kuivalainen 2009*, s. 207.

²⁸ *Kuivalainen 2009*, s. 207.

²⁹ *Hakkarainen ym. 1993*, s. 285–288.

muja halutaan antaa, toisaalta heidät halutaan pois silmistä. Tärkeät arvot ovat uhattuina rikollisuuden lisääntyessä, ihmisten turvattomuuden kasvaessa ja ihmiset joutuessa asumaan kurjissa olosuhteissa. Lisäksi kerjäämiseen liittyen on tehty viranomais selvityksiä eli yhteiskunnalliset toimijat ovat ottaneet asian esille.

1.2. Tutkimusongelma

Perustuslain (PL, 731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien³⁰ ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ei ole yksiselitteistä, milloin valtiovallan pitäisi suojella oikeushyviä nimenomaan kriminalisoimalla³¹ joku teko. Vaikka perustuslain 22 §:n säännös yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa asettavatkin valtiolle velvollisuuden toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi, ne myös aiheuttavat lainsäätäjän liikkumavaraan rajoituksia, koska käyttäytymistä, joka ei vahingoita ketään tai loukkaa kenenkään oikeudellisia etuja, ei tule kriminalisoida. Rajoitusten lähtökohtana on, ettei niitä toimia, joihin perustuslaki nimenomaisesti oikeuttaa, voida lailla kieltää. Kriminalisoinneilla ei siten saa tehdä tyhjäksi perusoikeutta. Perusoikeuden ydinalueen turvaamaa käyttäytymistä ei saa tavallisella lailla säätää rangaistavaksi.³² Yksilön perusoikeudet eivät kuitenkaan voi olla täysin rajoittamattomia, vaan yhteiskunnan pitää pystyä perustelluin ja hyväksytyin rajoituksin suojelemaan muita yksilöitä ja yhteiskuntaa.³³

Käsitykset perusoikeusrajoitusten sallittavuuden kriteereistä täsmentyivät perusoikeusuudistuksessa ja uudistuksen jälkeisessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Keskeisen aseman rajoitusten sallittavuuden arvioinnissa on saanut eduskunnan perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistusta koskevaan mietintöönsä³⁴ kirjaama perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelo. *Viljanen* tiivistää valiokunnan esittämän luettelon seuraavasti:

”1) *Lailla säätämisen vaatimus*: Rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.

³⁰ Perusoikeus määritellään hallituksen esityksessä perustavanlaatuiseksi, erityisen tärkeäksi oikeudeksi. *HE 309/1993 vp*, s. 5.

³¹ Kriminalisoinnilla tarkoitetaan teon säätämistä rangaistavaksi.

³² *HE 330/2010 vp*, s. 23; *Hyvinvointivaltion kriminaalipolitiikka 2010*, s. 20; *PeVL 23/1997 vp*, s. 2.

³³ *HE 309/1993 vp*, s. 29-30.

³⁴ *PeVM 25/1994 vp*, s. 4-5.

- 2) *Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus*: Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
- 3) *Rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeus*: Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.
- 4) *Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus*: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
- 5) *Suhteellisuusvaatimus*: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
- 6) *Oikeusturvavaatimus*: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvamenettelyistä.
- 7) *Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus*: Rajoitukset eivät voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³⁵

Kriminalisoinneista säädettäessä ja niitä valmisteltaessa on lisäksi otettava huomioon perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain (515/2003) 3 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Vakiintuneena pidettävä tulkinta sen ydinsisällöstä on, että rikosoikeudellinen sääntely on muotoiltava niin, että rikossäännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoita, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.³⁶

Aion tutkia virallislähteiden, oikeustapausten ja oikeuskirjallisuuden avulla kerjäämisen kieltämistä. Tutkimuskysymyksenäni on, voidaanko kerjääminen kieltää Suomessa tavallisella eduskuntalailla? Koska perustuslakiin voidaan tehdä rajattu poikkeus (PL 73 §), kerjäämisen kieltämisen tutkiminen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on aiheellista vain tavallisen lain säätämisyjärjestyksen kannalta. Näkökulmana on, rajoittavatko perus- ja ihmisoikeudet kerjäämisen kieltämistä? Kerjäämistä sellaisenaan ei ole säännelty perus- eikä ihmisoikeutena, mutta kerjäämisen kieltämiseen liittyy useita ihmis- ja perusoikeuskentöjä.

Kerjäämisen kannalta mielenkiintoisia perus- ja ihmisoikeuksia ovat ihmisarvon loukkamattomuus (PL 1.2 §), itsemääräämisoikeus (PL 1.2 §, PL 7.1 § ja PL 10.1 §), yhdenvertai-

³⁵ Viljanen 2001, s. 37–38.

³⁶ LaVM 10/2002 vp, s. 3.

suus (PL 6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7.1 §), sananvapaus (PL 12 §), oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §). Muodollisen määritelmän mukaan rikos on laissa rangaistavaksi säädetty teko³⁷. Koska lakivaliokunta toteaa rangaistussäännösten olevan yhteiskunnallisen sääntelyn välineitä, joiden hyväksyttävälle käytölle tulee asettaa tiettyjä edellytyksiä, ja että samat edellytykset koskevat rikoslakiin sijoitettavia sekä rikoslain ulkopuolisia rangaistussäännöksiä³⁸, tarkastelen perus- ja ihmisoikeuksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta riippumatta siitä, sijoittuisiko mahdollinen kerjäämisen kieltäminen rikos- vai järjestyslakiin.

1.3. Tutkimusmetodi

Suomen oikeusjärjestelmän tärkein erikoistunut oikeudellinen käytäntö on lakien säätäminen, koska kirjoitettu lainsäädäntö on oikeusnormien lähde. Poliitikot ovat keskeisessä asemassa lakien säätämässä ja näyttäisi siten siltä, että lakien säätäminen muodostuu poliittisista eikä oikeudellisista käytännöistä.³⁹ Tässä työssä on kuitenkin kyse siitä, voitaisiinko Suomessa säätää kerjäämisen kieltävä laki, koska tarkastelun keskittäminen kriminalisointiprosessin oikeutukseen rangaistuksen oikeuttamisen sijasta antaa mahdollisuuden kriminalisointiprosessin hyväksyttävyyttä koskeville pohdinnoille ja de lege ferenda -suosituksille⁴⁰. Voiko tutkimusmetodinä tällöin olla lainoppi?

Lainoppi muodostuu kahden tekstin kokonaisuudesta, jossa perusideana on voimassa olevan oikeuden sääntöjen systematisointi ja tulkinta sekä esitetyn tulkintakannanoton perustelu vallitsevasta oikeuslähdeopista ja tulkintateorioista johdettujen perusteiden avulla. Ratkaisu tulee toisin sanoen perustella sen kaltaisten tulkintaperusteiden avulla, jotka on johdettu lainsäädännöstä tai, jollei kirjoitettua lakia ole, tavanomaisoikeudellisesta käytännöstä sekä lainvalmisteluaineistosta ja tuomioistuinten antamista ennakkoratkaisuista.⁴¹

³⁷ Honkasalo 1965, s. 6.

³⁸ LaVL 9/2004 vp, s. 1.

³⁹ Tuori 2003, s. 16–17.

⁴⁰ De lege ferenda –suosituksilla voidaan viitata sekä uusiin kriminalisointeihin että olemassa olevista kriminalisoinneista luopumiseen. Tolvanen 2005, s. 145–146.

⁴¹ Siltala 2001, s. 21–24.

Lainsäädäntötutkimus on lainoppia, koska lakien säätämiseen kuuluu myös vaiheita, joissa pääasiallisina toimijoina ovat lakimiehet, ja joissa käytettäviä argumenttejakin voidaan pitää oikeudellisina, koska lakimiehet muotoilevat poliittiset tavoitteet toteuttavat keinot oikeudellisten sääntelyjen muotoon. Huolehtiessaan lainvalmistelusta lakimiehet tarkastelevat lainsäädäntöä sekä politiikoille ominaisesta tavoitteellisesta tavoitteiden toteuttamiseen pyrkivästä näkökulmasta että oikeuden sisäisestä näkökulmasta. Lähestyessään lainsäädäntöä oikeuden sisäisestä näkökulmasta he huolehtivat lainsäädännön kyvystä toteuttaa yhteiskuntapoliittisia tavoitteita sekä oikeusjärjestyksen sisäisestä johdonmukaisuudesta ja yhtenäisyydestä, että uusi lainsäädäntö ei synnytä sisäisiä ristiriitoja oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen vaan sopeutuu siihen. Lakien säätämiseen liittyy valmistelun jälkeenkin vaiheita, joissa on oikeudellisia käytäntöjä. Suomessa viitataan perustuslakivaliokunnan asemaan tärkeimpänä lakien perustuslainmukaisuutta ennakkollisesti valvovana ja lausunto- ja eduskunnan käsiteltävänä olevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta antavana elimenä, joka muodostaa kantansa valtiosääntöoikeudellisia asiantuntijoita kuultuaan.⁴² Valiokunnan ratkaisuja pidetään oikeustieteessä sitovina, ja lausuntojen asema rinnastuu jopa eräänlaiseen valtiosääntötuomioistuimeen.⁴³

Kerjäläisten ilmaantumiseen Suomeen liittyy yhteiskunnallisia ja moraalisia näkökulmia, mutta näistä mielenkiintoisista yhteiskunnallisista jännitteistä huolimatta minun tutkimustehtäväni on lainopillinen. Tässä työssä tavoitellaan perustuslakivaliokunnan ennakkollisen lausuman tasoista oikeustieteellistä selvitystä ja tulkintasuositusta siitä, voidaanko kerjääminen perus- ja ihmisoikeuksien sitä estämättä Suomessa kieltää.

1.4. Aiempi tutkimus

Köyhyydestä ja toimeentulo-ongelmista on kirjoitettu paljonkin. Esimerkkinä mainittakoon Paul Van Aerschotin *Köyhät ja laki*⁴⁴, joka erittelee, miten toimeentulo-ongelmia on yritetty ratkaista hyvinvointiyhteiskunnassa ja ennen sitä. *Aerschot* pohtii väitöskirjassaan vaiwashoidon ja myöhempien vastaavien toimeentulotukijärjestelmien sekä köyhyyden välisiä monenlaisia yhteyksiä. Hän tiivistää hyvin sen, miksi kerjäläisten kohdalla puhutaan

⁴² Tuori 2003, s. 17–18.

⁴³ Husa 2004, s. 69–70.

⁴⁴ Aerschot 1996.

juuri ongelmasta. *Aerschotin* mukaan huolenpito köyhistä perustui vaivaishoidossa 1700- ja 1800-luvuilla yhteisöllisen tapakulttuurin määräämiin velvoitteisiin, mutta nykyiset toimeentulotukijärjestelmät ovat ensisijaisesti yhteiskunnan reaktioita ongelmalliseksi koettuihin ilmiöihin.⁴⁵ Virpi Mäkisen ja Anne Birgitta Pessin toimittama artikkelikokoelma *Kerjääminen eilen ja tänään*⁴⁶ pyrkii tarjoamaan keinoja kerjäläiskeskusteluun. Artikkelikokoelmassa eri tieteenalojen edustajat läpikäyvät historiallisia, sosiaalipoliittisia ja osin oikeudellisiakin näkökulmia kerjäämiseen.

Järjestyslaista ja sen toimivuudesta on tehty jonkin verran tutkimusta. Seppo Kolehmainen liseniaatintyö *Järjestyslain valmistelutyö ja lain vaikutusten arviointia*⁴⁷ analysoi lain valmisteluprosessia ja erityisesti lain vaikutusten arviointia. Tutkimuksensa pohjalta hän on myös kirjoittanut järjestyslain valmistelun arvioinnista teoksessa *Järjestyslaki – susi jo syntyessään*⁴⁸. Järjestyslakitutkimuksen tuloksena on syntynyt myös Outi Roivasen ja Elina Ruuskasen teos *Laki ja järjestys?*⁴⁹. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitä mieltä poliisit ja kaupunkilaiset ovat järjestyslaista sekä yleisemmin järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta.

Viranomaisten selvitystyötä kerjäämiseen liittyen on tehty runsaasti. Euroopan poliisivirasto (EUROPOL) on tehnyt selvitystä liikkuvasta järjestäytyneestä rikollisuudesta, jossa selvitetään myös kerjäläisyyteen liittyvää rikollisuutta. Raportti *EU Organised Crime Threat Assessment*⁵⁰ aiheesta julkaistiin huhtikuussa 2011. Sisäasianministeriö asetti 4.4.2008 työryhmän selvittämään kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaisuustarvetta ja valmistelemaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia. Työryhmän asettaminen perustui Helsingin kaupunginhallituksen valtioneuvostolle tekemään esitykseen⁵¹ tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi kerjäläisiin liittyvien viranomaiskäytänteiden yhdenmukaistamiseksi.⁵² Työryhmän johtopäätöksenä oli, että valtakunnallisesti yhdenmukaista ohjeistusta tarvitaan, ja että romanien syrjintään ja moninaisiin köyhyyteen liittyviin ongelmiin on puututtava edelleen EU:n tasolla, mutta niin että vastuu asioiden hoidosta säilyy niillä jäsenvaltioilla, joissa syrjintää ja ihmisoikeusloukkauksia

⁴⁵ *Aerschot* 1996, s. 34.

⁴⁶ *Mäkinen ym.* 2009b.

⁴⁷ *Kolehmainen* 2005a.

⁴⁸ *Kolehmainen* 2005b.

⁴⁹ *Roivanen ym.* 2008.

⁵⁰ *EU Organised Crime Threat Assessment*, (Internet).

⁵¹ *Helsingin kaupunginhallituksen esitys Valtioneuvostolle ohjeistuksesta kerjäläisten suhteen.*

⁵² *SM067:00/2008.*

esiintyy.⁵³ Työryhmän jättämän raportin keskeiset toimenpide-ehdotukset olivat luonteeltaan lähinnä viranomaisten ja muiden toimijoiden ohjaamista ja toimintojen selkeyttämistä, lainsäädännön muutostarpeita ei esitetty. Työryhmän tekemän selvityksen jälkeen kerjääminen on lisääntynyt Suomessa, ja siksi 21.5.2010 sisäasianministeriö asetti työryhmän selvittämään kerjäämisen kieltämistä.⁵⁴

Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä ei pidä järjestyslain (JL, 612/2003) voimassa olevaa sääntelyä tällä hetkellä riittävänä estämään kerjäämisen aiheuttamaa haittaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Työryhmä ei pyri kieltämään kerjäämistä tai avunpyytämistä sinänsä, vaan aggressiivisen kerjäämisenkiellolla pyritään estämään luonteeltaan aggressiivisesta toiminnasta aiheutuva häiriö, ja mahdollistamaan puuttuminen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen voimassa olevaa sääntelyä paremmin.⁵⁵ Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän loppuraportin pohjalta on kirjoitettu hallituksen esitys eduskunnalle järjestyslain muuttamisesta. Asia lähetettiin 26.1.2011 hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto⁵⁶. Hallituksen esityksen käsittelyt on rauennut ennen kuin hallinto- tai perustuslakivaliokunnasta saatiin lausuntoa.

⁵³ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 2; *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 44.

⁵⁴ *SM032:00/2010*.

⁵⁵ *HE 330/2010 vp*, s. 1 ja 17.

⁵⁶ *PTK 144/2010 vp*.

2. Toimeentulon hankkiminen

2.1. Elinkeinovapaus

Kerjääminen voi olla merkki toimeentulo-ongelmista,⁵⁷ joten ennen kerjäämisen kieltämistä on syytä selvittää, rajoittaisiko kerjäämisen kieltäminen toimeentulon hankkimista. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista jo YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa⁵⁸ tunnustetaan keskeiset työhön liittyvät oikeudet. Lisäksi esimerkiksi TSS-sopimuksessa (TSS-sopimus, SopS 6/1976)⁵⁹ säädetään oikeudesta työhön. Myös Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (ESP, (SopS 44/1991))⁶⁰ asetetaan jäsenvaltion tavoitteeksi se, että jokaisella tulee olla mahdollisuus ansaita elantonsa itse vapaasti valitsemassaan ammatissa. Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta:

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.

Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Säännöksessä vahvistetaan jokaiselle oikeus hankkia toimeentulo työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ammatin ja elinkeinon nimeäminen toimeentulon hankkimisen keinoiksi vahvistaa yrittämisen vapauden periaatteen. Lähtökohtana toimeentulon hankkimisessa on yksilön oma aktiivisuus. Tosiasiassa työn, ammatin tai elinkeinon vapaata valitsemista rajoittavat tarjolla olevat työpaikat, työssä vaadittava koulutus, kokemus, kyky myydä tuotteita ja ammattitaito sekä julkisten virkojen kelpoisuusvaatimukset. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi osa elinkeinoista on lisäksi luvanvaraisia.⁶¹

⁵⁷ Kerjäämiseen voi olla muitakin syitä kuin tarve toimeentuloon kuten huvi, hyöty tai pakko.

⁵⁸ YK:n yleiskokous hyväksyi ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 10.12.1948. YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeusjulistus 23 art. 1: Kullakin henkilöllä on oikeus työhön, työn vapaaseen valintaan, yhtäläisiin ja tyydyttäviin työehtoihin ja suojaan työttömyyttä vastaan.

⁵⁹ TSS-sopimus 6 art.: 1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat oikeuden työhön, joka käsittää jokaiselle kuuluvan oikeuden hankkia toimeentulonsa vapaasti valitsemallaan tai hyväksymällään työllä ja ne ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin tämän oikeuden turvaamiseksi. 2. Toimenpiteiden, joihin tämän yleissopimuksen sopimusvaltion on ryhdyttävä tämän oikeuden täydelliseksi toteuttamiseksi, tulee sisältää teknistä ja ammatillista ohjausta sekä koulutusohjelmia, -suunnitelmia ja menetelmiä vakaan taloudellisen, sosiaalisen ja sivistyksellisen kehityksen sekä täystyöllisyyden saavuttamiseksi ehdoin, jotka turvaavat yksilön poliittiset ja taloudelliset perusvapaudet.

⁶⁰ ESP I osa: 1. Jokaisella tulee olla mahdollisuus ansaita elantonsa itse vapaasti valitsemassaan ammatissa.

⁶¹ Esimerkiksi kaivoslain (621/2011) mukainen toiminta vaatii kaivosluvan (kaivoslaki 35 §). *HE 309/1993 vp*, s. 67.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen 23–25 artikloissa on yleissäännös oikeudesta työhön, työn vapaasta valinnasta, tyydyttävistä työehdoista, suojasta työttömyyttä vastaan ja määräyksiä työhön liittyvistä oikeuksista, kuten oikeudesta kohtuulliseen palkkaan ja vapaa-aikaan. Vielä yksityiskohtaisempia määräyksiä sisältyy TSS-sopimuksen 6-8 artikloihin. Myös ESP:ssa on laajasti säännelty työhön liittyviä oikeuksia. Itse asiassa sopimus koskee pääasiassa työhön liittyviä oikeuksia. Kansainvälinen työjärjestö (ILO) on hyväksynyt lähes kaksisataa yleissopimusta, joista useimmat sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä työoikeuden eri osa-alueista⁶².

Elinkeinon harjoittamisen vapaus on elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) lähtökohtana. Elinkeinovapaus liittyy Suomen lainsäädännön mukaan laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin (laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta, 1.1 §). Kerjäämisen kieltäminen rajoittaisi perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, koska kerjäämistä ei voida pitää sellaisena laillisena ja hyvän tavan mukaisena työnä, ammattina tai elinkeinona, jota perustuslain 18 §:n säännökset suojaavat.⁶³ Tämä on ilmennyt esimerkiksi lainsäätäjän perusteluissa rikoslain muutoksia säädettäessä. Seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutumista, pakkotyöhön joutumista tai joutumista elättämään itsensä kerjäämällä tai rikollisin keinoin on pidetty ihmisarvoa loukkaavina toimeentulon hankintaolosuhteina (RL 25:3.1 §)⁶⁴. Jos henkilö ei kykene hankkimaan toimeentuloaan ihmisarvoisella tavalla, hänet on ohjattava toimeentulotukijärjestelmän piiriin (PL 19.1 §).

Kerjäämisen kieltäminen rajoittaa jokaisen oikeutta työhön ja elinkeinovapautta, jos perusoikeuksien rajoitusedellytykset eivät täyty. Sille, että kerjäämistä ei lueta toimeentulon-hankintamuotoihin, joihin jokaisella on oikeus, on hyväksyttävä peruste, koska joutumista elättämään itsensä kerjäämällä on pidetty ihmisarvoa loukkaavina toimeentulon hankintaolosuhteina⁶⁵. Koska kerjäämistä ei hyväksyttävästä syystä pidetä työnä, ammattina tai

⁶² *Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimukset* (sisällysluettelo).

⁶³ *HE 330/2010 vp*, s. 22.

⁶⁴ *HE 34/2004 vp*, s. 97.

⁶⁵ Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä rinnastaa järjestyslaissa kielletyn julkisella paikalla tapahtuvan maksullisten seksuaalipalveluiden tarjoamisen kerjäämisen kieltämiseen, koska yhteiskunta ei suoranaisesti kiellä kumpaakaan, vaikka ei niitä hyvätavan vastaisina töinä, ammatteina ja elinkeinoina varsinaisesti suojaakaan. *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 35. Seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisoinnin kannalta elinkeinovapauden suhteen olennaiseksi kysymykseksi näyttää nousevan kysymys siitä, voiko seksuaalipalvelujen ostamisen kriminalisointi vaikuttaa elinkeinovapautteen siten, että tosiasiallinen mahdollisuus oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla eli tässä tapauksessa seksuaalipalvelujen myymisellä

elinkeinona, elinkeinovapauden ydin pysyy koskemattomana, vaikka kerjääminen kiellettäisiinkin. Kerjäämisen rajaaminen elinkeinovapauden ulkopuolelle on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, ettei kukaan joudu elättämään itseänsä kerjäämisellä. Kerjäämisellä itsensä elättäminen ei ole Suomessa niin laajamittaista toimintaa verrattuna muuhun lailliseen elinkeinotoimintaan, että kerjäämisen rajaamista elinkeinovapauden ulkopuolelle voitaisiin pitää suhteettomana verrattuna yhteiskunnalliseen intressiin estää ihmisiä joutumasta elättämään itseään ihmisarvoa loukkaavalla toiminnalla. Kerjäämisen rajaaminen elinkeinovapauden ulkopuolelle täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen, jos kerjääminen määritellään riittävän yksiselitteisesti kerjäämisen kieltävässä laissa. Kerjäämisen poisrajaaminen elinkeinovapauden piiristä täyttää perusoikeuden rajoitusedellytykset.

2.2. Oikeus perustoimeentulon turvaan ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin

Perustuslain 19.2-3 §:n mukaan:

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloutet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Myös TSS-sopimuksessa on määräyksiä oikeudesta sosiaaliturvaan (9 art.), perheen, äitien sekä lasten ja nuorten suojelusta (10 art.) sekä oikeudesta terveyteen (12 art.). Samoin ESP:ssa on määräyksiä oikeudesta terveyden suojeluun (11 art.), oikeudesta sosiaaliturvaan (12 art.), oikeudesta sosiaali- ja lääkintäapuun (13 art.), oikeudesta sosiaaliturvaan,

lakkaa tai ainakin huomattavasti vaikeutuu. Asiaa on käsitelty eri tuomioistuimissa lukuisista näkökulmista. Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan verovelvollisen seksuaalipalvelujen myymisestä saama tulo oli tuloverolain mukaan veronalaista. *KHO 1984 B II 560*. EY-tuomioistuin taas totesi käsittelemässään tapauksessa, että selkeästi itsenäisenä prostituoituna toimiminen on EY:n perustamissopimuksen tarkoittamaa taloudellista toimintaa. EY-tuomioistuimen ratkaisussa ei kyllä sinänsä oteta kantaa jäsenvaltioiden mahdollisuuteen säätää prostituutiota koskevaa rikoslainsäädäntöä. *C-268/99 Jany*. Näiden tapausten perusteella voitaisiin kuitenkin katsoa, että seksuaalipalvelujen myyminen periaatteessa rinnastuu elinkeinotoimintaan. Toisaalta sukupuoliyhteyden harjoittamista korvausta vastaan on Suomessa perinteisesti pidetty hyvän tavan vastaisena toimintana. *KKO 2005:72*. Elinkeinovapaudesta ei voi olla kysymys, jos seksuaalipalvelujen myymiseen liittyy ihmiskauppa- tai paritusrikollisuutta, koska prostituutio hyvän tavan vastaisena toimintana ei sisälly yhteiskunnan suojaamiin liiketoiminnan muotoihin eikä vapaaehtoisen prostituution määrittely ole yksinkertaista. Kriminalisoinnin puuttuminen elinkeinovapauden ei näin ollen olisi merkittävää eikä yleistä. *HE 34/2004 vp*, s. 60.

oikeudesta käyttää sosiaalipalveluja (14 art.), vammaisen oikeudesta ammatilliseen koulutukseen, kuntoutukseen ja yhteiskunnalliseen jälleensopeutumiseen (15 art.), perheen oikeudesta sosiaaliseen ja taloudelliseen suojeluun (16 art.) sekä äitien ja lasten oikeudesta sosiaaliseen ja taloudelliseen suojeluun (17 art.).

EU:n sosiaalipolitiikassa ei ole ollut tärkeimpänä tavoitteena sisällöllisesti yhdenmukaisten jäsenvaltioiden kansallisten sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmien luominen, vaan työntekijöiden ja yrittäjien vapaan liikkuvuuden helpottaminen jäsenvaltioiden alueella sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen avulla.⁶⁶ Kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä ei muuteta asetuksilla, vaan niillä määrätään kansallisen lainsäädännön soveltamisesta unionin alueella liikkuviin henkilöihin. Yhteensovittamisen tavoite on, että työntekijä eikä ammatinharjoittaja menetä sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksiaan liikkumisvapauden käyttämisen vuoksi. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkoituksena on mahdollistaa jäsenvaltioiden erilaisten sosiaaliturvajärjestelmien olemassaolo ja niiden itsenäinen kehittäminen.⁶⁷

Tarkemmat määräykset sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta on annettu sosiaaliturva-asetuksella 883/2004 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta). Asetuksen säännökset koskevat kaikkia tavanomaisia sosiaaliturvan kohteita kuten sairautta, äitiyttä, työtapaturmia, ammattitauteja, työkyvyttömyysetuuksia, työttömyysetuuksia, perhe-etuuksia, eläke-etuuksia ja kuolemantapauksen johdosta myönnettäviä avustuksia (sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 3 art.). Suomalaisessa lainsäädännössä nämä etuudet on taattu lähinnä työttömyysturvalaissa (1290/2002), sairausvakuutuslaissa (1224/2004), kansaneläkelaisissa (568/2007), työntekijäin eläkelaisissa (395/2006) sekä muissa ansioeläkelaisissa, sosiaalihuoltolaissa (710/982) sekä sosiaalipalveluista säädetyissä erityislaeissa, kansanterveyslaissa (66/1972) ja erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989). On kuitenkin huomattava, että valtiolla ei ole yleistä ja ehdotonta velvollisuutta turvata perustuslain 19.2-4 §:ssä turvattuja oikeuksia muille kuin sen oikeudenkäyttöpiirissä pysyvästi asuville⁶⁸.

⁶⁶ Tuori 2011, s. 715. Sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistamisvaatimuksella olisi paljon suuremmat vaikutukset esimerkiksi jäsenvaltioiden talouteen kuin yhteensovittamisella, koska kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ovat sopeutuneet jäsenvaltioiden eroihin asukkaiden määrän, infrastruktuurin ja eläkejärjestelmien suhteen. Toimiva sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistaminen voisi edellyttää esimerkiksi valtioiden talousarvion tekemisen yhtenäistämistä. Pennings 2001, s. 250.

⁶⁷ Sakslin ym. 1998, s. 2.

⁶⁸ PeVL 48/2006 vp, s. 4.

Kerjäämisen kieltämisen kannalta oikeus perustoimeentulon turvaan sekä oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin ei niinkään ole ongelmallinen, koska etuuskien toteutuminen on turvattu unionin alueella liikkuvilta unionin kansalaisilta sosiaaliturva-asetuksella 883/2004. Mielenkiintoisempia ovat ne ongelmat, jotka liittyvät niihin unionin kansalaisiin, jotka jäävät ilman sairaudesta, äitiydestä, työtapaturmista, ammattitaudeista, työkyvyttömyydestä, työttömyydestä, perhe-etuuksista, eläke-etuuksista tai kuolemantapauksesta johtuvaa avustusta eli ne, joiden toimeentulo on välttämättömän toimeentulon varassa.

2.3. Välttämätön toimeentulo

2.3.1. Oikeus välttämättömään toimeentuloon

Oikeudesta ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säädetään perustuslain 19.1 §:ssä:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Myös TSS-sopimuksen 11(1) artiklassa on määräyksiä riittävästä elintasosta:

Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan, ja ne tunnustavat tässä yhteydessä vapaaehtoisuuteen perustuvan kansainvälisen yhteistoiminnan olennaisen merkityksen.

Sekä ESP:n 13(1) artiklassa:

Toteuttaakseen oikeuden sosiaali- ja lääkintäapuun tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että jokaiselle henkilölle, jolta puuttuvat riittävät varat ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia varoja omin avuin tai muista lähteistä etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, turvataan riittävä apua ja sairaustapauksissa kyseisen tilan vaatimaa hoitoa,

Oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) on kirjoitettu niin sanotun subjektiivisen oikeuden⁶⁹ muotoon. Yksilön

⁶⁹ Subjektiivisella oikeudella tarkoitetaan välittömästi toteutuvaa yksilöllistä oikeutta. *HE 309/1993 vp*, s. 35. *Kaarlo Tuori* muotoilee subjektiivisen oikeuden sen perustavan vaikutuksen kautta: ”Säännös perustaa välittömästi yksilölle julkiseen valtaan kohdistuvan subjektiivisen oikeuden sosiaaliseen etuuteen”. Se, joka on välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon tarpeessa, voi perustaa vaatimuksensa suoraan perustuslain pykälään. *Tuori 2011*, s. 716.

oikeus perustuslain 19.1 §:n välttämättömään toimeentuloon ei riipu täydentävästä sääntelystä. Kuntien velvollisuus toimeentulotuen myöntämisestä sen sijaan edellyttää tehtävästä säätävää perustuslakia tarkempaa lainsäädäntöä.⁷⁰ Käytännössä oikeuden toteutumiseksi tarvitaan alemmanasteisia säädöksiä tukimuodoista, niiden saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelystä.⁷¹ Niiltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina, toimeentulotukea pidetään ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna.⁷²

Toimeentulotuki on tärkein etuusjärjestelmä, jolla perustuslain 19.1 §:n tarkoittamaa oikeutta käytännössä toteutetaan: Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo (Laki toimeentulotuesta 1412/1997, Toimeentulotukilaki, 1.1 §). Sosiaalihuoltolain (710/1982) 13.1 §:n toisen kohdan mukaan toimeentulotuen myöntäminen kuuluu kunnan tehtäviin.

Perustuslakivaliokunta tähdensi perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään, ettei valtio voi vapautua vastuustaan toteuttaa oikeus toimeentulotukeen vain siirtämällä toteuttamisvastuun kunnille⁷³. Vaikka toimeentulotuen myöntäminen kuuluu kunnan tehtäviin, ei valtion vastuuta pidä unohtaa. Valtion on vuosittaisessa talousarviossaan huolehdittava, että kunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet suoriutua TSS-oikeuksien toteuttamisesta säädetyistä tehtävistä, vaikka lain säännökset saattavat jättää valtionosuuksien suuruuden riippuvaiseksi valtion talousarviosta.⁷⁴

2.3.2. Toimeentulotuki ja kiireellinen toimeentulotuki

Toimeentulotuki on toimeentuloturvan viimesijainen etuus (toimeentulotukilaki 1.1 §). ”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien

⁷⁰ Tuori 2011, s. 716–717, 722–723 ja 726–727.

⁷¹ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁷² PeVL 31/1997 vp, s. 2.

⁷³ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁷⁴ Tuori 2011, s. 724.

avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla” (toimeentulotukilaki 2.1 §). Säännös välttämättömästä toimeentulosta tulee sovellettavaksi vain, jos henkilö jää muutoin vaille kaikkein välttämättömintä vähimmäissuojaa, joka yhteiskunnan on taattava kaikissa olosuhteissa.⁷⁵

Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan osa toimeentulosta on hankittava itse tuen pienentämisen uhalla, kuitenkin välttämättömän toimeentulon oikeuden säilyttäen. Vaikka toimeentulotuen saamisedellytyksiin on kytketty varsin voimakas aktivointielementti, hallituksen esityksen mukaan yleensä riittävä edellytys toimeentulotuen saamiseen on se, että henkilö tai perhe on joutunut tosiasialliseen varojen puutteeseen elatuksessa. Toimeentulotuen tehtävä on laajempi kuin elämälle välttämättömän toimeentulon antaminen.⁷⁶ Kerjäämistä ei voida pitää hyväksyttävänä syynä työmarkkinoiden ulkopuolella olemiseen. Toimeentulotukilain 2a §:n mukaan 17–64-vuotias toimeentulotukea hakeva on velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Ellei hakija ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon, toimeentulotuen perusosaa voidaan hänen osaltaan väliaikaisesti alentaa siten kuin toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetään.

Toimeentulotukilain 14 §:n mukaan toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella oleskelusta henkilön tai perheen menot johtuvat⁷⁷. Hallituksen esityksen mukaan vakituisen oleskelukunnan selvittäminen ei aiheuta ongelmia. Yleensä se kunta, jossa henkilöllä tai perheellä on vakinainen asunto, on vakituinen oleskelukunta. Säännöksestä seuraa se, että jokaisen avunsaajan oleskelukunta on määrättävä yksilökohtaisesti ja perheenjäsenten vakituiset oleskelukunnat eivät välttämättä ole samoja.⁷⁸ Koska toimeentulotuen myöntäminen on sidottu vakinaisen oleskelun käsitteeseen, ei lyhytaikainen tai satunnainen oleskelu muussa kunnassa yleensä perusta toimeentulotuen järjestämistä. Korkein

⁷⁵ HE 309/1993 vp, s. 35.

⁷⁶ HE 217/1997 vp, s. 17.

⁷⁷ Koska sosiaalietuuksien vastaanottaminen on vapaaehtoista, syntyy mielenkiintoinen tilanne henkilön ollessa toimeentulotuen tarpeessa, mutta haluton sitä hakemaan tai vastaanottamaan. *Tuori ym. 2008*, s. 13. Haluttomuus toimeentulotuen hakemiseen voi johtua esimerkiksi maasta karkottamisen pelosta. Ulkomaalaislain 167 §:n mukaan Suomen sosiaalihuoltojärjestelmän kohtuuton rasittaminen lyhytaikaisen oleskelun aikana voi aiheuttaa maasta käännättämisperusteen. Hallituksen esityksessä korostetaan, että yksittäinen turvautuminen toimeentulotukeen ei ole automaattisesti käännättämisperuste. Yksittäistapauksellisesti harkitaan, onko kyse väliaikaisista vaikeuksista ottaen huomioon oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä arvioitaessa ja se, aiheuttaako henkilö kohtuuttoman rasituksen sosiaalihuoltojärjestelmälle ja voidaanko hänet karkottaa. *HE 205/2006 vp*, s. 6, 14 ja 34. Jos toimeentulotuen tarve tulee esille esimerkiksi kerjäämisestä johtuvan järjestyshäiriön tai lastensuojelutapauksen yhteydessä, on todennäköistä päätyä ratkaisuun, että kyse on pitkäaikaisista ongelmista, tuen tarpeesta ja Suomen sosiaalihuoltojärjestelmän kohtuuttomasta rasittamisesta. Kerjäläinen ei alun perin ole osoittanut halua rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää, mutta voi kuitenkin joutua maasta käännetyksi.

⁷⁸ HE 217/1997 vp, s. 23.

hallinto-oikeus on ottanut tapauksessa KHO 18.12.2000, t. 3248 (ATK) kantaa siihen, millainen tilapäinen tai satunnainen oleskelu kunnassa ei vielä merkitse oleskelukunnan muutosta. Satunnainen oleskelu, tai kuten esimerkiksi lyhyehkö lomamatka tai vierailu tuttavaperheessä, ei vielä muuta vakinaista oleskelukuntaa:

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oleskelu viikonloppuisin keskimäärin seitsemän päivän ajan kuukaudessa muualla kuin vakinaisessa oleskelukunnassa ei ole sellaista muussa kunnassa satunnaisesti oleskelua, jonka perusteella voidaan vähentää haki-
jan oikeutta saada toimeentulotukea perusosaan luettaviin menoihin hänen vakinaisessa oleskelukunnassaan.

Vakituisen oleskelukunnan määrittelemiseen kerjäläisten kohdalla saattaa liittyä monia ongelmia. Yleensä kerjäläiset yöpyvät teltoissa ja saattavat vaihtaa yöpymispaikkaansa usein. Oleskelu ei muodostu pysyväksi, kun liikutaan maan sisällä ja koko Euroopan alueella. Oleskelun pysyvyyttä saattaa olla vaikea todentaa ennen rekisteröimistä. Rekisteröimistä edellytetään vasta yli kolme kuukautta kestävältä oleskelulta (direktiivi 2004/38/EY 6 art.).

Kun henkilö tai perhe on muun kuin vakinaisen oleskelunsa johdosta joutunut toimeentulotuen tarpeeseen voi syntyä toimeentulotukilain 14.3 §:n mukainen kiireellisen toimeentulotuen tarvetilanne. Tällöin välttämätön tuki, esimerkiksi matkalippu varsinaisen kotikunnan alueelle sekä välttämättömät terveydenhuolto- ja ravintomenot, on myönnettävä henkilölle tai perheelle. Säännös ei kuitenkaan laajenna kuntien järjestämisvastuuta, eikä kunnille synny velvollisuutta myöntää toimeentulotukea muusta kuin oman kunnan alueella oleskelusta johtuviin menoihin. Ulkomailla syntyneitä kustannuksia ei oteta toimeentulotukea myönnettäessä huomioon.⁷⁹ Tapauksessa KHO 26.7.2000, t. 2076 (ATK) selviää KHO:n kannanotto toimeentulotuen kattavuuteen. Kunnan ei ole välttämätöntä myöntää toimeentulotukea henkilön ulkomailla asuvien lasten elatukseen, kun tukea on annettava kunnassa oleskelevalle henkilölle. Tällaiset lapset eivät myöskään ole osa toimeentulotukea hake-
neen perhettä.

Tapauksessa X ja hänen turkkilainen aviopuolisonsa oleskelevat vakinaisesti Y:n kaupungissa. He olivat hakeneet toimeentulotukea Y:n perusturvalautakunnalta muun ohella aviopuolison huollossa olevien mutta Turkissa asuvien lasten elatukseen 1000 mk:aa kuukaudessa. Aiemmin aviopuoliso oli maksanut Turkissa lapsia hoitaneelle henkilölle lasten elatusta varten muun muassa ruoka- ynnä muuta rahaa, mutta heinäkuun 1998 jälkeen hänellä ei enää ollut tuloja, joilla maksaa lasten elatusta varten tarvittavat menot. Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan on huolehdittava kunnassa oleskelevien henkilöiden toimeentulotuen maksamisesta. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeen-

⁷⁹ HE 217/1997 vp, s. 24.

tulo, eivätkä Turkissa asuvat lapset ole X:n ja hänen aviopuolisonsa perheen yhteistaloudessa asuvia, joiden elatusta varten olisi ollut myönnettävä toimeentulotukea. Elatusapu ei ole toimeentulotukeen oikeuttava meno, joten vaikka kysymys oli aviopuolison maksettavaksi määrätystä elatusavusta, eikä Turkissa asuvien lapsien elatusta varten haetusta toimeentulotuesta, X ja hänen avopuolisonsa eivät olleet oikeutettuja toimeentulotukeen.

2.3.3. Yhteenveto

Edellä mainituista syistä johtuen kerjäläisten kohdalla toteutuu useimmiten vain oikeus kiireelliseen toimeentulotukeen, jolla katetaan välttämättömpien ravinto- ja terveydenhoitomenojen lisäksi matkalippu takaisin kotimaahan. Tämä ei millään tavalla edistä kerjäläisten itsenäistä selviytymistä. Suomella ei toisaalta ole vastuuta kerjäläisten itsenäisestä selviytymisestä, eivätkä yksittäiset kansallisen tason toimenpiteet olisi riittäviä laajan eurooppalaisen kerjäläisongelman kestäväan ratkaisuun. Jokaisella valtiolla on ensisijaisesti velvollisuus huolehtia omista kansalaisistaan, joten kestävien ratkaisujen pitäisi löytyä kerjäläisten lähtömaista. Ratkaisujen löytyminen kuitenkin esimerkiksi tämän hetkisestä Romaniasta on epätodennäköistä, vaikka sen EU-jäsenvaltiona pitäisi olla kykenevä huolehtimaan kaikkien kansalaistensa sosiaaliturvasta.

Perustuslain 19 §:n mukainen jokaisen oikeus sosiaaliturvaan ei estä kerjäämisen kieltävän lain säätämistä, koska jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon, perustoimeentulon turvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin on turvattu perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla. Oikeussosiaaliturvaan ei anna sellaisia oikeuksia, joiden toteutuminen estyisi, vaikka kerjääminen olisikin kielletty.

3. Sananvapaus

Ensinnäkin tulee tarkastella, kuuluuko kerjääminen sananvapauden piiriin. KP-sopimuksen (Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7-8/1976) 19 artiklassa sananvapauteen luetaan vapaus hankkia ja levittää kaikenlaisia tietoja ja ajatuksia joko suullisesti, kirjallisesti tai painettuna taiteellisessa muodossa tai muulla valitsemallaan tavalla riippumatta alueellisista rajoista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, EIS, SopS 18–19/1990) 10 artiklassa puolestaan sananvapauteen luetaan mielipiteenvapaus sekä vapaus vastaanottaa sekä levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta tai viranomaisten siihen puuttumatta. EIS:n 10 artiklaa ja sen tulkintakäytäntöä on pidetty selkeimpänä ja soveltamiskelpoisempänä ilmauksena EU:n jäsenvaltioiden sananvapausperinteestä⁸⁰.

Sananvapaudesta säädetään perustuslain 12.1 ja 12.2 §:ssä:

Jokaisella on sananvapaus.

Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapautta pidetään poliittisena perusoikeutena, jonka tarkoituksena on yksilön⁸¹ vapaan mielipiteenmuodostuksen, avoimen julkisen keskustelun, joukkotiedotuksen vapaan kehityksen ja moniarvoisuuden takaaminen, julkisen vallankäytön kritiikin ja valvomisen mahdollistaminen sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden turvaaminen häntä itseään ja yhteiskuntaa koskevaan päätöksentekoon. Vaikka sananvapaus on luonteeltaan poliittinen perusoikeus, se ei kuitenkaan rajoitu vain poliittisiin ilmaisuihin, vaan muunkin tyyppiset ilmaisut, joilla ihminen ilmaisee itseään ja kommunikoi toisten ihmisten kanssa, niiden sisällöstä riippumatta on luettu sen piiriin. Käytännössä näin laaja sananvapaus voi-

⁸⁰ *Hoikka 2009*, s. 34.

⁸¹ Sananvapaus yksilön oikeutena suojaa myös yksilön oikeutta käyttää sananvapautta yhdessä toisten kanssa ja oikeudella on siis läheinen liityntä perustuslain 13.1 §:ssä turvattuun kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. *HE 309/1993 vp*, s. 25 ja 58–59. Ei ole kuitenkaan käynyt ilmi, että ryhmissä kerjääminen olisi yleistä, joten ei ole tarpeellista tarkastella kerjäämisen kieltämistä kokoontumisvapauden kannalta.

daan toteuttaa vain jokaisen mielipiteen ja ilmaisuvapauden turvaamisella sekä suojaamalla tiedonvälitystä, mielipiteen esittämistä ja vallankäytön ankaraakin kritiikkiä.⁸²

Sananvapauden ala on käsitetty sananvapauden yleislausekkeen (PL 12.1 §) sisältöä täsmäntävässä perustuslain 12.2 §:ssä, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslakivaliokunnan käytännössä huomattavan laajaksi. Yleensäkin säännöksessä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tule tulkita liian kapeasti. Perinteisten viestien ilmaisemisen, hankkimisen, valmistamisen, julkistamisen, levittämisen ja välittämisen lisäksi sananvapauteen sisältyy oikeus myös vastaanottaa viestejä ja mielipiteitä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksessä kielletään sekä perinteisten viestien ennakkotarkastukset että muut puuttumiset ennakollisesti ja estävästi sananvapauteen, esimerkiksi lupien asettaminen painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi. Sananvapaus turvaa erilaiset luovan toiminnan ja itseilmaisun muodot eikä sananvapautta ole sidottu esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaus turvataan riippumatta viestinnän muodosta tai ilmaisemiseen tai julkistamiseen kulloinkin käytössä olevasta tai käyttöön otettavasta menetelmästä. Soveltamisalan kannalta ei ole merkityksellistä ovatko viestit poliittisia, uskonnollisia, taiteellisia, tieteellisiä, kaupallisia, vaan säännöstä sovelletaan kaikkeen viestintään.⁸³ Tämän on todennut ihmisoikeustuomioistuin *Thorgeirson* -tapauksessa huomauttaessaan, ettei poliittisen ja muita yleisesti kiinnostavia asioita koskevien keskustelujen välille voida tehdä eroa.⁸⁴

Vaikka sananvapaussäännös koskee lähtökohtaisesti kaikenlaista viestintää, voidaan viestinnän sisältöä rajoittaa⁸⁵ ja jälkikäteisesti valvoa sananvapauden yleisten rajoittamisedellytysten mukaan.⁸⁶ Myös sananvapauden käytön jälkikäteinen valvonta rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin sekä sananvapauden käyttöä koskevat järjestysluonteisten määräysten antaminen lailla on mahdollista. Sananvapauteen puuttuminen jälkikäteenkin on rajoitettua ja sananvapaussäännöksen kannalta pitkälle menevät tai väljät sanankäytön kriminalisoinnit voivat olla ongelmallisia.⁸⁷ Sananvapauslailla (Laki sananvapauden käytämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) sananvapauslaki, SVL) annetaan tarkempia mää-

⁸² HE 309/1993 vp, s. 56; Manninen 2011, s. 460–461.

⁸³ HE 309/1993 vp, s. 57; Manninen 2011, s. 462–463.

⁸⁴ *Thorgeirson v. Islanti* 1992, tuomion kohta 64.

⁸⁵ Esimerkiksi julkiseen keskusteluun osallistuvilta voidaan edellyttää toisten henkilöiden kunnian ja yksityiselämän kunnioittamista. Manninen 2011, s. 474.

⁸⁶ Manninen 2011, s. 463 ja 474.

⁸⁷ HE 309/1993 vp, s. 57.

räyksiä sananvapauden käyttämisestä joukkoviestimissä (SVL 1.1 §), mutta koska lakia sovelletaan Suomessa harjoitettavaan julkaisu- ja ohjelmatoimintaan⁸⁸, kerjääminen ei kuulu sen soveltamisalaan. Sananvapauden piiriin kerjäämisen voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan, koska kerjätessään kerjäävä ihminen ilmaisee viestin rahantarpeestaan joko kirjallisesti tai suullisesti. Kerjäämisen kieltäminen kokonaan liittyy kerjäävän ihmisen oikeuteen ilmaista mielipiteensä tai välittää muita viestejä. Sananvapaus ei ole rajoittamaton oikeus eli sananvapaus ei rajoita kerjäämisen kieltämistä, jos perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät.

Sananvapauden käyttämisestä koskevat säännökset jakautuvat sananvapauden rajoituksiin ja käytösäännöksiin. Jaottelun välinen ero ei ole selkeä, joten sekä käytösäännökset että käyttörajoitukset alistetaan samaan testiin. Sananvapautta voidaan rajoittaa vaan eduskuntalailla. Sananvapauden ytimeen kuuluu ainakin poliittisen ja yhteiskunnallisen keskustelun suojaaminen ja mielipiteen vapaus, mitä ei voida lainkaan rajoittaa. Sananvapauden reuna-alueelle kuuluvan viestinnän suoja ei ole yhtä tehokas kuin ytimeen kuuluvan viestinnän.⁸⁹ Varattomuuden kokemisen voidaan katsoa olevan subjektiivista, eli siis osittain myös mielipide eikä pelkästään tilastollinen tosiasia. Kerjäämisen kieltämiseen voi liittyä halu saada kerjäläiset vain pois silmistä, mikä osaltaan viestii asian poliittisesta ja yhteiskunnallisesta luonteesta. Kerjäämisen kieltäminen kokonaan voisi olla ristiriidassa ytimen koskemattomuuden kanssa.

Rajoitusten tulee olla välttämättömiä eli hyväksyttävän rajoitusperusteen mukaista tavoitetta ei voida saavuttaa muilla sananvapautta vähemmän rajoittavilla keinoilla, koska sananvapauden rajoitusten tulee olla suhteessa rajoitusten painoarvoon ja niiden tulee olla mahdollisimman vähäisiä.⁹⁰ Sananvapautteen sovellettavat hyväksyttävät rajoitusperusteet on lueteltu tyhjentävästi EIS 10 artiklan toisessa kappaleessa. Näin ollen sananvapautta voidaan rajoittaa vain:

- Kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden tai yleisen turvallisuuden vuoksi
- Epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi

⁸⁸ Laissa säännellään sananvapauden käyttämistä vain joukkoviestinnässä. Lain säännösten ei ole tarkoitus rajoittaa sananvapauden käyttämistä puhetilaisuuksissa, joissa viestin välittämiseen ei tarvita viestintävälineiden kuten radion, televiestinnässä käytettävien laitteiden tai painotuotteiden apua. *HE 54/2002 vp*, s. 42.

⁸⁹ *Manninen 2011*, s. 474–475, 479–480 ja 482.

⁹⁰ *Manninen 2011*, s. 479.

- Terveiden tai moraalin suojelemiseksi
- Muiden henkilöiden maineen tai oikeuksien turvaamiseksi
- Luottamuksellisten tietojen paljastumisen estämiseksi tai
- Tuomioistuimen arvovallan ja puolueettomuuden varmistamiseksi.

Koska kansainvälisoikeudelliset rajoitusperusteet jättävät runsaasti harkintavaltaa, hyväksyttävyyttä on perusoikeussäännöstöä arvioitaessa tulkittava tiukemmin kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on tehty.⁹¹ Kerjäämisen kieltämisen kohdalla soveltuva peruste voisi olla yleinen turvallisuus tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen. Sananvapauden rajoittamisen hyväksyttävyyden selvittämiseksi tulee tarkastella jokaisen oikeutta turvallisuuteen (PL 7.1 §). Sananvapauden rajoitus voi perustua myös tarpeeseen antaa suojaa toiselle perusoikeudelle (PL 22 §). Tulee siis tarkastella, onko sananvapauden rajoittaminen kerjäämisen kieltämisellä hyväksyttävyyksvaatimuksen mukaista jonkun muun perusoikeuden suojaamiseksi.

⁹¹ *Viljanen 2011*, s. 156.

4. Yleinen järjestys ja turvallisuus

4.1. Turvallisuus perusoikeutena

Tarkastellessa kerjäämisen kieltämistä sananvapauden näkökulmasta ilmeni, että sananvapauden hyväksyttävä rajoitusperuste voisi olla yleinen turvallisuus tai epäjärjestyksen estäminen. Tästä syystä on tarpeen käsitellä turvallisuutta perusoikeutena. Perustuslain 7.1 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen:

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

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on tuotu julki samalla tavoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja KP-sopimuksen 9 artiklassa. Molemmissa sopimuksissa turvataan jokaisen oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä 5 artiklan katsotaan säätelevän vain varsinaisia vapaudenriistotilanteita⁹². YK:n ihmisoikeuskomitea on tältä osin mennyt pidemmälle KP-sopimusta tulkitessaan. Tapauksessa *Delgado Paez v. Kolumbia* se katsoi vastaajavaltion loukanneen valittajan oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, koska se ei ollut suojellut tai kyennyt suojelemaan tätä tappouhkauksia vastaan, mikä oli johtanut siihen, että valittaja oli joutunut lähtemään maanpakoon. Perustuslain 7.1 § korostaakin julkisen vallan velvollisuutta suojella yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta julkisen vallan tai yksityisten tahojen oikeudenvastaisilta teoilta⁹³.

Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (JL 1 §), kertoa kansalaisille, millaista käyttäytymistä yleisillä paikoilla ei pidetä sopivana, ja antaa poliisille ja muille toimijoille toimivalta ja selkeät säännökset katuturvallisuuden säilyttämiseksi.⁹⁴ Järjestyslain säätämisen taustalla oli muun muassa tarve luopua kuntalain (365/1995) silloisen 7 §:n (kumottu L:lla 618/2003⁹⁵) mukaisesta valtuuston oikeudesta hyväksyä ylei-

⁹² Pellonpää 2011, s. 286.

⁹³ HE 309/1993 vp, s. 47.

⁹⁴ HE 20/2002 vp, s. 15.

⁹⁵ Kuntalain blanko-rangaistussäännös eli kriminalisointi, joka ainakin osittain jättää rangaistavan käyttäytymisen määrittelyn lakia alemmanasteisen normiston asiaksi, oli epätydyttävä sekä kansalaisten oikeusturvan

sen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi järjestyssääntöjä, joiden rikkomisesta voidaan tuomita sakkoa sen mukaan kuin erikseen säädetään. Tarkoituksena oli säätää erillinen laki, johon kootaan muusta lainsäädännöstä ja kuntien järjestyssäännöistä yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevia säännöksiä.⁹⁶

Yleinen järjestys tarkoittaa, ettei kukaan häiritse rauhaa yleisillä paikoilla enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliasta, ja sitä ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla huonolla käytöksellä. Turvallisuuteen kuuluu henkilökohtaisen koskemattomuuden suoja, turva omaisuuteen ja muihin perusoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Turvallisuudella tarkoitetaan yksityistä turvallisuutta ja sitä, että ihmiset voivat pelkäämättä ja toisten estämättä oleskella ja liikkua yleisillä paikoilla. Yleinen järjestys ja turvallisuus ovat yhteydessä toisiinsa eikä aina voida edes erottaa loukkaavako erilaiset ilmiöt järjestystä, turvallisuutta vai yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestys luo turvallisuutta ja epäjärjestys turvattomuutta. Rikottu ja sotkettu ympäristö ei anna yhtä turvallista vaikutelmaa kuin ehjä ja siisti ympäristö. Ympäristö, joka vaikuttaa siltä, että siitä ei huolehdi eikä sitä valvota aiheuttaa turvattomuutta, pelkoa uhkaavasta rikoksesta ja voi synnyttää vakavaakin rikollisuutta.⁹⁷ Yleistä järjestystä häiritään ja yleistä turvallisuutta vaarannetaan, ja järjestyshäiriöiden ala on laajempi kuin turvallisuutta vaarantavien tekojen.⁹⁸

4.2. Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen

Yleisen järjestyksen häiritsemisestä ja turvallisuuden vaarantamisesta säädetään järjestyslain 3 §:ssä:

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla⁹⁹ on kielletty:

että perustuslain 8 §:n laillisuusperiaatteen kannalta. *HE 20/2002 vp*, s. 4. *Melander* tosin kyseenalaistaa järjestyslainkin kriminalisointien laillisuusperiaatteen toteutumisen. *Melander 2008*, s. 122 (alaviite 195).

⁹⁶ *HaVM 28/2002 vp*, s. 3; *HE 20/2002 vp*, s. 4 ja 14.

⁹⁷ *HE 20/2002 vp*, s. 31.

⁹⁸ *Nuotio 2008*, s. 263.

⁹⁹ Yleisellä paikalla tarkoitetaan tietä, katua, jalkakäytävää, toria, puistoa, uimarantaa, urheilukenttää tai vesialuetta, joka on yleisön käytettävissä, rakennusta tai joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin (JL 2 §).

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

Edellä 1 momentissa tarkoitettu toiminta on kielletty myös muualla kuin yleisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.¹⁰⁰

Kovaan ääneen tai häiritsevällä tavalla huutaminen, puhuminen tai kiroileminen, esineiden kolistelu, ikkunoiden särkeminen sekä ovien tai ikkunoiden hakkaaminen paikassa, jossa edellytetään hiljaisuutta, on metelöintiä. Häiriön aiheuttamista on myös haukkuvan koiran tuominen hiljaisuutta edellyttävään paikkaan tai kohtuuttoman kovalla äänenvoimakkuudella tapahtuva katusoitto tai mainostarkoituksessa esitetty musiikki. Toiminnan häiritsevyyteen vaikuttaa siis paikan ja tilaisuuden luonne, esimerkiksi metelöinti mielenosoituksessa ei ole yleistä järjestystä häiritsevää metelöintiä, koska metelöimisen kieltämisellä ei ole tarkoitus rajoittaa sananvapautta eikä puuttua mielipiteen ilmaisemisen normaaleihin muotoihin. Erityislakina kokoontumislaki syrjäyttää järjestyslain yleiset säännökset.¹⁰¹

Uhkaava käyttäytyminen on kielletty, koska turvallisuuden kuuluu, että ihmiset voivat pelkäämättä liikkua yleisillä paikoilla. Uhkaavan käyttäytymisen määrittelemisen tekee ongelmalliseksi se, että uhatulta ei edellytetä perusteltua syytä pelkoon, eikä varsinaista pelkäämistä turvallisuutensa puolesta. Riittää, että uhatulla on syytä pelätä turvallisuutensa olevan vakavassa vaarassa, tai että uhkaava käyttäytyminen on keskivertokansalaisesta pelkoa herättävää. Suuren ihmisjoukon käyttäytyminen on omiaan vaarantamaan turvallisuutta, mutta myös yksittäisen ihmisen käyttäytyminen voi olla uhkaavaa. Jotta käyttäytymistä ei erehdyksessä tulkita kielletyksi toiminnaksi, uhkaavan käyttäytymisen, eleiden, liikkeiden tai suullisesti esitetyn uhkailun tulee olla toistuvaa. Järjestyslain tarkoittamassa menettelyssä uhkaamisen ei tarvitse olla rikoksella uhkaamista.¹⁰²

¹⁰⁰ Järjestyslain järjestyksen häiritsemistä ja turvallisuuden vaarantamista voidaan verrata rikoslain (613/2003) 17 luvun 13 §:ään: Joka 1) metelöimällä tai muulla sellaisella tavalla aiheuttaa häiriötä virantoinituksen yhteydessä muualla kuin yleisellä paikalla taikka yleisöltä suljetussa virastossa, toimistossa, liikkeessä tai tehtaassa tai muussa vastaavassa paikassa, 2) aiheuttaa häiriötä soittamalla puheluita virastoon, toimistoon, liikkeeseen taikka muuhun vastaavaan paikkaan taikka 3) käyttämällä joukkoliikenteen kulkuun, hissien tai muun laitteen hätäjarrua tai hälytintä aiheuttaa ilkeästi väärin hälytyksen, on tuomitava, jollei teosta muualla laissa säädetä rangaistusta, *ilkeästi* sakkoon.

¹⁰¹ HE 20/2002 vp, s. 33.

¹⁰² HaVM 28/2002 vp, s. 6; HE 20/2002 vp, s. 17–18 ja 33–34.

Joustavuutta järjestyslain soveltamiseen tuo se, että järjestyslaissa ei ole säädetty rangaitavaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkomista, vaan on kielletty toiminta yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavalla tavalla. Joustavuus on tarpeen, koska häiriön aiheutuminen on tilannekohtaista, sidoksissa aikaan ja paikkaan ja vaihtelee yhteiskunnan ja kansalaisten moraalikäsitteiden muuttuessa.¹⁰³ Esimerkiksi järjestyslain 7.3 §:ssä on kielletty erilaisten yleisellä paikalla tapahtuvien esitysten järjestäminen niin, että niistä aiheutuu vaaraa tai huomattavaa haittaa yleiselle järjestykselle tai liikenteelle. Säännöksellä ei ole tarkoitus rajoittaa sanan- ja kokoontumisvapautta (PL 12 § ja 13 §) ja kuntien tulisikin osoittaa katusoittoon ja muihin esityksiin ja näytöksiin niille sopivia paikkoja, koska katusesitykset eivät sinänsä ole yleistä järjestystä häiritseviä tai turvallisuutta vaarantavia, niihin käytetty paikka vaan saattaa olla sopimatonta¹⁰⁴.

Kun järjestyslaki säädettiin vuonna 2002, katukerjäämistä ei esiintynyt eikä yleisellä paikalla tapahtuvaa kerjäämistä hallituksen esityksessä erikseen arvioitu. Ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ollut tarkoituksenmukaista eikä sen yhteydessä ilmennyt niin yleistä turvaamistarvetta, että asiaa olisi pitänyt säännellä järjestyslailla.¹⁰⁵ Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä ei pidä järjestyslain voimassaolevaa sääntelyä tällä hetkellä riittävänä estämään kerjäämisen aiheuttamaa haittaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Työryhmä esitti muutettavaksi järjestyslain 3.1 §:n 2 kohtaa ja lisättäväksi uuden 4 kohdan:

”Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

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

4) *Vetoamalla toistuvasti muihin henkilöihin vastaanottaakseen lahjoituksia.*¹⁰⁶

Työryhmän loppuraportin pohjalta tehdyssä hallituksen esityksessä järjestyslain lisättävä uusi 4 kohta oli muotoiltu toisin:

¹⁰³ HE 20/2002 vp, s. 31.

¹⁰⁴ HE 20/2002 vp, s. 21.

¹⁰⁵ HE 20/2002 vp, s. 19-20; HE 330/2010 vp s. 16.

¹⁰⁶ Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 35 ja 38.

”4) kerjäämällä, jos siihen sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä taikka hyökkäävää tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.”¹⁰⁷

Yleinen järjestys häiriintyy tai turvallisuus vaarantuu, jos yleisellä paikalla kerjäämiseen liittyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, kiinni tarttumista, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä tai hyökkäävää käyttäytymistä. Kiinnikäymisen ja liikkumisen estämisen kieltämisellä pyrittäisiin lisäämään poliisin keinoja ennalta estää kerjäämisen aggressiivisia piirteitä, kuten vapaan kulkemisen estämistä asettumalla kulkutielle tai tarttumalla vaatteisiin. Tällaiset toimet olisivat kaikissa olosuhteissa kiellettyjä ja kiellon rikkomisesta seuraisi sakkoa järjestysrikkomuksesta. Tarkoituksena ei ole kieltää kerjäämistä tai avunpyytämistä sinänsä, vaan kiellolla pyritään estämään luonteeltaan aggressiivisesta toiminnasta aiheutuva häiriö ja mahdollistamaan puuttuminen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen voimassa olevaa sääntelyä paremmin. Lahjoitusten säännöllisellä vastaanottamisella katsotaan olevan suurempi yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantava vaikutus kuin satunnaisella rahanpyytämällä.¹⁰⁸ Kerjäämisen toistuvuus voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla. Ensinnäkin niin, että sama ihminen pyytää toistuvasti rahaa tai savukkeita samalta ihmiseltä. Toiseksi niin, että useat eri ihmiset pyytävät rahaa toistuvasti samalta ihmiseltä. Ensimmäisessä tilanteessa kerjääminen on toistuvaa myös tekijän näkökulmasta mutta jälkimmäisessä tilanteessa vai kohteen näkökulmasta. Häiriön kokeminen on kuitenkin subjektiivista, joten hänen näkökulmasta, jolta rahaa pyydetään, pelkkä kerjäämisen määrän kasvu aiheuttaa häiritsevyyden tunteen.

Kielto ei koskisi rahankeräyslaissa säädelyä rahankeräystoimintaa. Rahankeräyksellä tarkoitetaan rahankeräyslain (255/2006) 3.1 §:n mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräyslain 5.1 §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpano edellyttää viranomaisen antamaa rahankeräyslupaa. Kansalaisjärjestöjen jäsenten ja tukijoiden hankkiminen kasvokkain katumarkkinoilla, yhdistyslain (1989/503) mukainen jäsenhankinta ja siihen liittyvä jäsenmaksujen kerääminen sekä muunlainen rahankeräys, kuten Suomen Punaisen Ristin Nälkäräjä – keräys jäisivät kiellon ulkopuolelle.¹⁰⁹

¹⁰⁷ HE 330/2010 vp, s. 24.

¹⁰⁸ HE 330/2010 vp, s. 1 ja 17; *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 39.

¹⁰⁹ HE 330/2010 vp, s. 20.

Hallituksen esityksen mukaan laissa olisi vaikea määritellä, millainen naamioituneena esiintyminen olisi yleistä järjestystä häiritsevää tai turvallisuutta vaarantavaa.¹¹⁰ Samoin on haastavaa määritellä, millainen kerjääminen häiritsee yleistä järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta. Mikä sitten on häiritsevää ja sopimatonta normaaliin tilaan kuulumatonta toimintaa kadulla? Suhteellisen hyväksyttävää ja normaalia on varmaankin kellonajan tai kulkuohjeiden kysyminen ohikulkijoilta. Savukkeen tai bussilippurahojen pyytämistä voisi pitää normaalina, vaikka osittain ärsyttävänä toimintana. Savukkeen tai bussirahojen pyytämisen kieltämistä ei aggressiivisen kerjäämisen kieltämistä esittävässä hallituksen esityksessäkään nähdä tarkoituksenmukaisena eikä sitä pystyttäisi mitenkään valvomaan. Koska käsitys siitä, mikä häiritsee yleistä järjestystä, vaihtelee ajan ja paikan mukaan, tulee miettiä, onko kerjäläisten ilmaantuminen katukuvaan sellainen muutos, että sen voisi katsoa nykyisin kuuluvan ylläpidettävään normaaliin tilaan.

Perustuslain 7 §:ssä turvatuilla oikeuksilla on vahva paina arvo punnittaessa useiden perusoikeuksien välistä merkitystä. On suhteellisen helppo hyväksyä vähäisiä rajoituksia muihin perusoikeuksiin, jos rajoitusten tarkoituksena on turvata oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.¹¹¹ Turvallisuus näkökulmasta katsoen kiinnitarttumisen ja muun hyökkäävän toiminnan kieltäminen on tarkoituksenmukaista, mutta tämäntyyppinen aggressiivinen kerjääminen sisältyy lähtökohtaisesti jo voimassa olevaan järjestyslain 3 §:ään, jossa 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 (JL 3.1 § 2 k.). Jos uhkaavaa kiellettyä toimintaa halutaan jotenkin täsmentää, täsmennyksen tulee täyttää legaliteettivaatimus. Määrittelyn ongelmat koskevat nimenomaan sitä, mitä on kerjääminen, ei niinkään aggressiivisuuden ilmenemistapoja.

Kerjäämisen kieltämisen kannalta olennainen kysymys on se, luoko perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen niin vahvan oikeuden, että kerjäämisen kieltäminen ja sananvapauden rajoittaminen voidaan oikeuttaa sen perusteella? Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän mielestä näin on: ”Esitetyt rajoitukset ovat välttämättömiä ja perusteltuja kerjäämiseen ja siihen liittyvien yleiseen

¹¹⁰ HE 20/2002 vp, s. 18.

¹¹¹ Pellonpää 2011, s. 282.

järjestykseen sekä turvallisuuteen vaikuttavien ongelmien rajoittamiseksi”¹¹². Kerjäämisen väheneminen varmastikin lisää viihtyvyyttä julkisilla paikoilla mutta viihtyvyyttä ei voitane pitää sellaisena oikeushyvä, jonka suojelemisella kerjäämisen kieltä voitaisiin hyväksyttävästi perustella.¹¹³ Koska aggressiivinen kerjääminen kuuluu jo yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiritsemisen piiriin, voidaan olla eri mieltä kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän kanssa esitettyjen rajoitusten välttämättömyydestä. Työryhmä ei ole avannut mahdollisesti tekemäänsä eri perusoikeuksien välistä punnintaa.

4.3. Yleinen järjestys ja turvallisuus liikkumisvapauden rajoituksena

Voitaisiinko kerjäämisestä aiheutuvia haittoja vähentää, rajoittamalla jo kerjäämisellään häiriötä aiheuttaneiden henkilöiden maassaoloa tai maahantuloa? Ulkomaalaislain 156 §:ssä säädetään yleisestä järjestyksestä ja yleisestä turvallisuudesta:

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamista maassa oleskelun rajoituksena on arvioitu useaan otteeseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tapauksessa KHO 2006:83 korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa yleiseen turvallisuuteen rajoittamisperusteena:

Unionin kansalaisen A:n karkottamista yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä voidaan perustella neljällä tuomiolla törkeästä huumausainerikoksesta vuonna 1999 ja laittomaan tuontitavaraan ryhtymisestä 2003. Syyllistyminen uudelleen rikoksiin osoittaa välinpitämättömyyttä lain kielloista ja vaarantavat yhteiskunnan ja yksilöiden turvallisuuden. A:lla on entisen aviopuolisonsa kanssa kaksi Suomessa asuvaa, virolaista mutta Suomessa syntynyttä lasta, joiden kanssa A ei kuitenkaan asu. A voitiin karkottaa ja määrätä viiden vuoden maahantulokieltoon.

¹¹² *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 36.

¹¹³ *Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010*, s. 48–49.

Edelleen ratkaisussa KHO 2004:89 korkein hallinto-oikeus katsoi, että unionin kansalaisen oma käytös osoittaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle:

Seikat, jotka johtivat A:n kuuden vuoden vankeusrangaistukseen huumausainerikoksesta, osoittavat A:n käyttäytymisen uhkaavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Koska A:lla ei ollut myöskään perhesiteitä Suomeen, A voitiin käännättää Viroon.

Kuitenkin ratkaisussa KHO 2006:82 korkein hallinto-oikeus otti vastakkaisen kannan ja kumosi karkottamista ja maahantuloa koskevat hallinto-oikeuden ja ulkomaalaisviraston päätökset:

Unionin kansalaisen A:n tuomiot törkeästä kuolemantuottamuksesta, törkeästä pahoinpitelystä sekä eri teoilla tehdystä pahoinpitelystä eivät muodostaneet jatkuvaa uhkaa muiden henkilöiden turvallisuudelle, koska A:n olosuhteet olivat muuttuneet rikosten tekemisen jälkeen. A:lla oli perhesiteitä ja yritystoimintaa Suomessa yhdessä Suomessa syntyneiden lastensa äidin kanssa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjan mukaan vaatimukset maassa oleskelun rajoittamiselle ovat kohtuullisen korkealla. Järjestylain 16 §:n mukaan järjestysrikkomuksesta tuomitaan sakkoon. Henkilö, joka on tuomittu järjestysrikkomuksesta sakkoon, ei voitane katsoa oman käyttöksensä perusteella vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän mukaan kerjäämisen kieltämisen tarvetta voitaisiinkin perustella sillä, että kerjäämisen kieltäminen laissa on viimekätinen toimi puuttua kerjäämisestä aiheutuviin yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviin toimiin, koska vapaata liikkuvaa koskevasta sääntelystä johtuen valtiolla ei ole käytössään maahantuloa rajoittavia keinoja¹¹⁴.

¹¹⁴ *Kerjäämisen kieltäminen* 2010b, s. 33–34.

5. Kerjäämisen pakko vai vapaaehtoinen kerjääminen?

5.1. Ihmiskauppa

Kerjäämiseen voi liittyä hyväksikäyttöä, ihmiskauppaa ja pakkokerjäämistä.¹¹⁵ Ihmiskauppa on kansainvälinen ihmisoikeushaaste, joka koskettaa maailmanlaajuisesti ihmiskaupan lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaita. Suomi on ihmiskaupan kauttakulku- ja kohdemaa. Viime vuosina Suomeen suuntautuvan ja Suomen kautta kulkevan laittoman maahantulon ongelmat ovat lisääntyneet ja saaneet vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden piirteitä. Ihmiskauppa loukkaa oikeutta vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä vaarantaa kansalais- ja poliittisia oikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia lisäksi ihmiskauppaan liittyy usein vakavia itsemääräämisoikeuden loukkauksia ja liikkumisvapauden rajoituksia. Vakavimmillaan ihmiskauppa loukkaa yksilön oikeutta elämään.¹¹⁶

Palermion sopimuksen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa (Palermion sopimuksen lisäpöytäkirja, SopS 71/2006) ihmiskauppa määritellään hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaksi henkilöiden värväykseksi, kuljettamiseksi, siirtämiseksi, kätkemiseksi tai vastaanottamiseksi voimankäytöllä uhkaamisen tai voimankäytön tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla, taikka toista henkilöä vallassaan pitävän henkilön suostumuksen saamiseksi annetun tai vastaanotetun maksun tai edun avulla. Ihmiskaupasta ja törkeästä ihmiskaupasta säädetään rikoslaissa (RL (578/1995) 25:3 § ja RL 25:3a §). Tunnuksmerkistön kaikkien kolmen osatekijän, keinojen, tekotavan ja tarkoituksen on täytyttävä. Lisäksi vaaditaan, että osatekijöiden välillä on oltava yhteys. Tekoa pidetään törkeänä, jos ihmiskauppa on tehty osana järjestäytyneen rikollisryhmän (RL (563/1998) 17:1a.4 §) toimintaa. Lisäksi ihmiskauppaa säädellään kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen lisäpöytäkirjassa ihmiskaupan, erityisesti naisten ja lasten kaupan ehkäisemisestä, torjumisesta ja rankaisemisesta ja Euroopan neuvoston puitepäätöksessä ihmiskaupan torjunnasta¹¹⁷. Euroopan neuvoston ministerikokous perusti huhtikuussa 2003

¹¹⁵ *Kansallinen ihmiskaupparaportointi, Kertomus 2010, s. 7; Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 37.*

¹¹⁶ *Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005, s. 25, 29–30 ja 35.*

¹¹⁷ Neuvoston puitepäätös, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2002, ihmiskaupan torjunnasta (2002/629/YOS).

työryhmän laatimaan eurooppalaista ihmiskauppaa koskevaa yleissopimusta. Yleissopimus avattiin allekirjoitettavaksi Euroopan neuvoston huippukokouksessa toukokuussa 2005. Suomi allekirjoitti yleissopimuksen 29. elokuuta 2006.

Suomessa ihmiskauppa ymmärretään suhteellisen kapeasti, laajasta kansainvälisestä määritelmästä huolimatta. Ilmiönä ihmiskauppa on rikosoikeudellista määritelmänsä laajempi mutta ihmiskauppasäännökset eivät tässä vaiheessa edellytä muutoksia, koska ne periaatteessa mahdollistavat kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden mukaisen tulkinnan.¹¹⁸ Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän mukaan rikoslain ihmiskauppasäännökset (RL 25:3 § ja 25:3a §) eivät sovellu kerjäämisestä ilmenneiden haittojen ehkäisyyn.¹¹⁹ Tämän tulkintakannanoton heikkoutena voidaan pitää sitä, että työryhmän loppuraportissa ei juurikaan arvioida voimassa olevan lainsäädännön tarjoamien keinojen mahdollisuuksia puuttua järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja ihmiskauppaan¹²⁰ eikä työryhmä tarkemmin erittele niitä kerjäämisestä ilmenneitä haittoja, joihin ihmiskauppasäännökset eivät sovellu. Jos kerjäämisestä ilmenneillä haitoilla tarkoitetaan kerjäämisen kieltämistä tutkivan työryhmän väliraportissa eriteltyjä erilaisia kerjäämisen lieve- ja taustailmiöitä kuten rihkaman pakkomyyntiä, kerjäämistä ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa, ihmisiin käsiksi käymistä ja rahan anelua, lompakkovarkauksia kerjäämisen yhteydessä, autojen pysäyttelyä teillä rihkaman myyntitarkoituksessa, autojen ikkunoiden pesua liikennevaloisissa, kukkien myyntiä kadulla ja katusoittoa¹²¹, mitkä poliisiviranomaisten mukaan saattavat olla osin sekä järjestäytyntä että järjestelmällistä¹²² ihmiskauppasäännöksen soveltumattomuudesta voidaan esittää päinvastainenkin¹²³ tulkinta.

¹¹⁸ *Kansallinen ihmiskaupparaportoiija, Kertomus 2010*, s. 10 ja 125; *Viuhko ym. 2009*, s. 132.

¹¹⁹ *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 38.

¹²⁰ *Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010*, s. 52.

¹²¹ *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 5-6.

¹²² *HE 330/2010 vp*, s. 6.

¹²³ Epäselvyyttä ihmiskauppasäännösten soveltamisesta tai soveltamattomuudesta osoittaa myös se seikka, että oikeusministeriö yhteistyössä sisäasianministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa aikoo arvioida, onko nykyinen lainsäädäntö riittävää organisoidun kerjäämisen ehkäisemiseksi ja onko ihmiskaupan uhrien tunnistamiseksi olemassa riittäviä keinoja. *HE 330/2010 vp*, s. 19.

5.2. Ihmisarvon loukkaamattomuus

Perustuslain 1.2 §:ssä säädetään ihmisarvon loukkaamattomuudesta:

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Ihmisarvon käsite sisältyy myös perustuslain 7.2 §, 9.4 § ja 19.1 §:ään.¹²⁴ Ihmisarvon loukkaamattomuuden käsite on luonteeltaan valtiosääntöperiaate, joka ilmaisee perustavanlaatuisten, valtion tahdosta ja oikeusjärjestyksestä riippumattomien oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Yksilön oikeuksien ja vapauksien turvaamisella korostetaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä ja kaikkien ihmisyksilöiden periaatteellista yhdenvertaisuutta.¹²⁵ Luonteeltaan yksilöllisten perusoikeuksien subjekteiksi edellytetään ihmisyyttä, mutta ihmisarvon loukkaamattomuutta valtiosääntöperiaatteena sovelletaan myös tilanteisiin, joissa ei voida osoittaa perusoikeuden subjektina olevaa yksilöä.¹²⁶ Ihmisarvoa voitaisiin arvioida perusoikeutena, jos ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PL 7.2 §) on tarkoitettu yleiseksi ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielloksi. Säännöksen soveltamisalaksi on kuitenkin katsottu säännöksen sanamuodon, perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen ja säännöksen sijoittamisen PL 7.2 §:ään perusteella rangaistusluonteiset toiminnot tai viranomaisten taholta tapahtuva voimakasasteinen vapauspiiriin puuttuminen. Perusoikeuksilla on erityisen läheinen liityntä ihmisarvoon ja sen loukkaamattomuuteen.¹²⁷

Perustuslain 1.2 §:llä on merkitystä sovellettaessa perusoikeussäännöksiä ja arvioitaessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Säännös saattaa myös lainkäytössä saada tulkinnallista vaikutusta.¹²⁸ Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2010:74¹²⁹ mukaan muiden ihmisten perusoikeuksiin liittyvät näkökohdat on otettava huomioon kun tulkitaan

¹²⁴ Ihmisarvon loukkaamattomuutta sovelletaan kidutukseen rinnastettavan, suoraan julkisen vallan aktiivista tekemistä merkitsevän yksilöä syvästi loukkaavan tai vahingoittavan toiminnan kieltoa huomattavasti laajemmin, minkä osoittaa se, että ihmisarvon käsitettä on käytetty myös välttämätöntä toimeentuloa koskevassa PL 19.1 §:ssä. *Ojanen ym. 2011a*, s. 219.

¹²⁵ *HE 309/1993 vp*, s. 42.

¹²⁶ *Scheinin 1998*, s. 59.

¹²⁷ *Melander 2008*, s. 267.

¹²⁸ *HE 309/1993 vp*, s. 42; *Shceinin 1999a*, s. 229.

¹²⁹ Seurakunnan tiloissa järjestettiin naispappeuteen kielteisesti suhtautuvan yhdistyksen tilaisuus, jonka järjestämisestä sopivat yhdistyksen edustaja B ja seurakunta. Ennen tilaisuutta oli seurakunnan järjestämä jumalanpalvelus, jossa saarnan piti A. Seurakunnan naispappi C oli määrätty hoitamaan tehtävää jumalanpalveluksessa. A ja B olivat ennen jumalanpalveluksen alkamista vakaumukseensa nojautuen tehneet C:lle selväksi, ettei C naispappina voinut yhdessä A:n kanssa osallistua jumalanpalvelukseen. Kysymys on siitä, olivatko A ja B syyllistyneet rikoslain 11 luvun 9 §:ssä (578/1995) tarkoitettuun syrjintään.

perusoikeussuojan ulottuvuutta. Vaikka uskonnon ja omantunnon vapaus turvataan perustuslaissa ilman rajoituslauseketta, se ei merkitse, että uskonnon vapautteen vedoten voitaisiin tehdä toimenpiteitä, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen vastaisia. Lainsäätäjälle ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate mahdollistaa seuraamusten hyväksyttävyyden arvioinnin sisällöllisemmästä näkökulmasta¹³⁰. Koska säännös vaikuttaa muiden perusoikeuksien tavoin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa, ihmisarvon vastaiseksi katsottu lakiehdotus voidaan todeta ihmisarvon loukkaamattomuutta koskevan säännöksen nojalla perustuslain vastaiseksi.¹³¹

Koska kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolla ei ole valtiosäätöä tai valtiosäännön järjestelmää, joka voisi sitoutua ihmisarvoa turvaamaan, sopimuksissa viitataan ihmisarvoon ja ihmisarvon loukkaamattomuuteen muilla tavoin.¹³² Ihmisoikeuksien julistuksen 1 artiklan mukaan kaikki ihmiset syntyvät tasavertaisina arvoltaan. KP-sopimuksen johdannossa todetaan, että ihmisille yhtäläisten ja luovuttamattomien oikeuksien perusta on ihmisen synnynnäisessä arvossa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta merkityksellisempiä artikloja ovat oikeutta elämään koskeva 2 artikla sekä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltoa koskevat 3 artikla. Ihmisarvo mainitaan myös EIS:n kuolemanrangaistuksen poistamista koskevassa 13. lisäpöytäkirjassa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on ratkaisukäytännössään todennut ihmisarvon olevan yksi sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia tukeva ja vahvistava arvo¹³³.

Perusoikeuskirjan johdannossa todetaan, että ihmisarvo on osa EU:n perustaa. Perusoikeuskirjan koko ensimmäinen luku on nimeltään ”Ihmisarvo” sisältäen artiklat ihmisarvon loukkaamattomuudesta (2 artikla), oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (3 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kiellon (4 art.) sekä orjuuden ja pakkotyön kiellon (5 art.). Ihmiskaupan kiellon todetaan olevan suoraan seurausta ihmisarvon periaatteesta. Ihmisarvo on sekä yksi perusoikeuksista että kaikkien perusoikeuksien perusta. Ihmisarvo vaikuttaa kahtalaisesti: ensinnäkin mitään perusoikeuskirjassa vahvistettua oikeutta ei voi käyttää toisen ihmisen arvon loukkaami-

¹³⁰ Melander 2008, s. 264.

¹³¹ KM 1992:3, s. 167.

¹³² Melander 2008, s. 269.

¹³³ *Pretty v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 29.4.2002, Tuomion kohta 65: ”The very essence of the Conviction is respect for human dignity and human freedom.”

seen ja toisaalta ihmisarvo kuuluu perusoikeuskirjassa vahvistettuihin olennaisiin oikeuksiin, jota ei saa loukata silloinkaan, kun jotain oikeutta rajoitetaan.¹³⁴

Kerjäämisen kieltämisen yhtenä perusteena voidaan pitää sitä, että jos kerjäämistä ei kieltäisi, samalla edistetään ihmiskauppioiden toimintamahdollisuuksia. Vaikka kerjäämiskiello ei ratkaise kerjäämään joutuvien ihmisten sosiaalisia ongelmia heidän kotivaltioissaan, kiello loisi painetta turvata kerjäämään joutuvien ihmisten ihmisarvoinen elämä myös heidän kotimaissaan. Elannon hankkiminen seksuaalipalveluita myymällä, tekemällä työtä kohtuuttomilla ehdoilla, kerjäämällä tai rikoksia tekemällä, tai taloudellisesti ja sosiaalisesti ahdingossa olevan ihmisen tuominen toiseen maahan hankkimaan elantoaan ihmisarvon vastaisella tavalla, on erityisesti EU:n alueella, jossa jäsenvaltioiden odotetaan turvaavan kansalaisten oikeudet, ihmisarvoa loukkaavaa ja ääritapauksessa jopa ihmiskauppaa.¹³⁵ Kerjäämiskiellon tekee ongelmalliseksi myös se, että ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhriksi joutumista ei ole hyväksyttävää säätää rangaistavaksi.¹³⁶

5.3. Itsemääräämisoikeus

Kerjäämisen kieltämisen yhteydessä tulee miettiä, millainen kerjääminen halutaan kieltää. Halutaanko kieltää vain aggressiivinen kerjääminen, ei passiivista? Halutaanko kieltää kerjääminen vain ihmiskaupan uhreilta vai myös vapaaehtoinen kerjääminen? Vai halutaanko kieltää kerjääminen kaikissa muodoissaan kokonaan? Keskustelua siitä, halutaanko kieltää jokin toiminta vain ihmiskaupan uhreilta vai myös vapaaehtoisesti toimintaa harjoittavilta, on käyty myös seksuaalipalvelujen myymisestä säätämisen yhteydessä¹³⁷.

Sovellettaessa seksuaalipalveluiden myymisestä säätäessä käytyä keskustelua kerjäämiseen, joudutaan miettimään, millainen kerjääminen on vapaaehtoista. Vapaaehtoisuuden merkitystä pohdittiin myös seksuaalipalveluiden ostamisen kriminalisoinnin yhteydessä. Rangaistussäännöksessä, joka huomioisi palvelun myymisen vapaaehtoisuuden, rangaista-

¹³⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset 2007/C 303/02, s. 17 ja 19.

¹³⁵ Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 32 ja 38.

¹³⁶ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010, s. 50–51.

¹³⁷ HE 34/2004 vp, s. 57–60, 79 ja 99–100.

vuus voisi edellyttää myymisen liittymistä ihmiskauppaan tai paritukseen, mutta tilanteissa, joissa prostituoitu tarjoaa maksullisia palveluita toisintoimintamahdollisuuden puuttumisen vuoksi ihmiskaupan seksuaalisen hyväksikäytön kohteena, rangaistavuus ei ole hyväksyttävää. Aina suostumusta ei voida antaa, esimerkiksi orjuutta pidetään tällaisena tilana. Pätevän suostumuksen on oltava vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja riittävän täsmällinen. Suostumus voidaan antaa ainoastaan teon liittyessä yksityisiin intresseihin, koska palvelun tarjoajan tai myyjän suostumus ei voi poistaa yleisten intressien oikeudenvastaisuutta. Prostituoitun suostumus ei siis poista ostamisen rangaistavuutta. Tarkoituksena on suojella myyjän seksuaalista itsemääräämisoikeutta ja koskemattomuutta. Tällaisiin tilanteisiin sovelletaan välttämätöntä osallisuutta, mikä tarkoittaa sitä, että teko, jossa henkilön toiminta on rikokseen osallisuutta koskevien säännösten mukaan lähtökohtaisesti rangaistavaa, jää rankaisematta vaikka teko olisi tehty hänen aloitteestaan. Tällainen tilanne syntyy prostituoitun toimiessa parittajan alaisuudessa.¹³⁸ Se millaisten vaiheitten kautta henkilö on joutunut parituksen tai prostituution kohteeksi ei ole ratkaisevaa. Se, onko ihminen lähtenyt alun perin vapaaehtoisesti prostituutioon, menettää merkityksensä, koska ihminen ei menetä ihmisoikeuksiaan tai oikeutta määrätä itsestään ryhtymällä prostituutioon.¹³⁹

Itsemääräämisoikeus liittyy useisiin kerjäämisen kieltämisen kannalta mielenkiintoisiin perusoikeuksiin. Suojaamalla vapautta hankkia toimeentulo ja vapautta valita toimeentulonsa hankkimisen muoto ja keino (PL 18 §), suojataan myös itsemääräämisoikeutta¹⁴⁰. Itsemääräämisoikeus sisältyy ihmisarvon loukkaamattomuuden periaatteeseen (PL 1.2 §) ja oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7.1 §). Yleisperusoikeutena henkilökohtainen vapaus suojaa paitsi ihmisen fyysistä vapautta myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan¹⁴¹. Tämä liittyy myös perustuslain 10.1¹⁴² §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.¹⁴³ Yksityiselämän suoja on keskeinen myös ihmisoikeussopimuksissa (EIS 8 art., KP-sopimus 7 art., YK:n ihmisoikeuksien julistus 12 art.).

¹³⁸ HE 6/1997 vp, s. 185; HE 34/2004 vp, s. 79 ja 99; HE 221/2005 vp, s. 8, 19 ja 55.

¹³⁹ *Ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma 2005*, s. 36.

¹⁴⁰ *Karapuu ym. 2011*, s. 677.

¹⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 46.

¹⁴² PL 10.1 §: Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

¹⁴³ *Jyränki 2000*, s. 297–298.

Yksilön¹⁴⁴ oikeus päättää itsenäisesti häntä itseään koskevista asioista ja valinnoista on länsimaisen lain noudattamisen ja moraaliin ydinajatus.¹⁴⁵ Itsemäärävällä ihmisellä tulee olla tiettyjä kykyjä ja taitoja pystyäkseen itsenäiseen harkintaan ja toimintaan. Itsemääräämisen kohteena on ihmisen teko tai toiminta tai joku omaa fyysistä tai henkistä tilaa koskeva asia.¹⁴⁶ Itsemäärävä ihminen tekee itse omat valintansa aitojen vaihtoehtojen joukosta. Itsemääräämistä kuvastaa kaksipuolinen suhde: valintojen suhde ihmiseen itseensä sekä ympäristön suhde näihin valintoihin. Itsemääräämisoikeudella suojataan itsemääräämisoikeuden kumpaakin puolta. Pakkovoimalla on ristiriidassa itsemääräämisen kanssa mutta auktoriteetilla on oikeus antaa käskyjä, joita tulisi totella.¹⁴⁷

Itsemääräämisen eettisen periaatteen mukaan jokaisella yksilöllä on moraalinen oikeus itsemääräämiseen, mitä on kunnioitettava niin paljon kuin mahdollista. Henkilön omiin ratkaisuihin perustuvaa toimintaa ei siis saa estää tai oleellisesti siihen vaikuttaa.¹⁴⁸ Perusoikeusuudistuksessa itsemääräämisoikeus määriteltiin tarkoittamaan vapautta määrätä itsestään ja toimistaan.¹⁴⁹ Itsemääräämisoikeuden asema on keskeinen erityisesti terveydenhuollon etiikassa, mutta sen merkitys on suuri myös yhteiskuntaelämän muilla osaluilla.¹⁵⁰ Kerjääminen ei lääkintäoikeudellisessa¹⁵¹ mielessä koske ihmisen omaa fyysistä tai henkistä tilaa. Kysymys siitä, perustuuko kerjäämiseen ryhtyminen ihmisen omiin ratkaisuihin, on huomattavasti monitulkintaisempi. Jos kerjäämiseen liittyy ihmiskauppaa, kerjääminen ei perustu ihmisen omaan ratkaisuun mutta toisaalta ihmisen itsemääräämisoikeus on tullut rajoitetuksi jo ihmiskaupan uhriksi joutuessa. Jos ihminen kerjää vapaaehtoisesti, vapaaehtoisuus voidaan kyseenalaistaa miettimällä sitä, jäikö ihmisille muita todellisia vaihtoehtoja. Toisaalta voidaan pohtia, aiheuttaako vapaaehtoinen kerjääminen

¹⁴⁴ Lisäksi kansallisen itsemääräämisoikeuden mukaan kansallisvaltiot ovat oikeutettuja päättämään itse omista asioistaan. *Räikkä 1993*, s. 4.

¹⁴⁵ *Räikkä 1993*, s. 3-4.

¹⁴⁶ *Pietarinen 1993*, s. 97.

¹⁴⁷ *Lagerspetz 1993*, s. 26-27, 36 ja 41.

¹⁴⁸ *Pietarinen 1993*, s. 115-117.

¹⁴⁹ *HE 309/1993 vp*, s. 42.

¹⁵⁰ *Pietarinen 1994*, s. 15.

¹⁵¹ Ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen periaate on osa hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. *KKO 2007:46*. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 3.2 § mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon, ja hänen hoitonsa on järjestettävä ja häntä on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisen periaate on myös keskeistä esimerkiksi holhousoikeudessa. *KKO 2009:7* ja *KKO 2005:2*. Holhousoikeuden keskeisestä periaatteesta ihmisarvon ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta seuraa, että edunvalvonnan järjestämiseen on syytä ryhtyä vain silloin, kun se on tarpeen asianomaisen etujen suojaamiseksi. *HE 146/1998 vp*, s. 18.

yhtä moitittavia haittoja kuin joutuminen kerjäämään ihmiskaupan uhrina. Kerjäämisestä päättäminen ei ole itsemääräämisoikeuden ydintä, koska kerjääminen ei ainakaan lääkintäoikeudellisessa mielessä koske ihmisen omaa fyysistä tai henkistä tilaa. Joka tapauksessa itsemääräämisoikeuden liityntäkohtaa kerjäämisen kieltämiseen ei voida sivuuttaa.

6. Yhdenvertaisuus

Kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja perusoikeusjärjestelmään sisältyvällä yhdenvertaisuudella ja syrjinnän kiellolla on keskeinen merkitys myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia tai asetettaessa velvollisuuksia. Vaikka yhdenvertaisuussäännökset kohdistuvatkin ensisijaisesti julkisen vallan käyttöön, ne ilmaisevat koko oikeusjärjestyksen läpäisevän periaatteen¹⁵², jonka toteutuminen yhteiskuntaelämän eri aloilla on lainsäätäjän vastuulla.¹⁵³ Yhdenvertaisuutta voidaan ajatella siitä näkökulmasta, että vaikka kerjäämisen kieltevä laki olisi sama kaikille, olosuhteet, jossa lakia ihmisiin sovelletaan vaihtelevat esimerkiksi maassaoleskelun pysyvyyden tai sosiaaliturvajärjestelmän piiriin pääsemisen suhteen.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä sisältävät kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 26 artiklaan. Sen mukaan kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan sisältyy myös syrjintäkielto, joka takaa sopimuksessa turvattujen oikeuksien nautinnan ilman syrjintää. KP-sopimuksen yhdenvertaisuudelle antama suoja on EIS 14 artiklan antamaa suojaa laajempi, koska KP-sopimuksessa syrjintä on kielletty kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla mutta EIS:ssa yhdenvertaisuus turvataan vain sopimuksessa muutoin turvattujen oikeuksien yhteydessä¹⁵⁴. Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (2 art.) ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan johdannossa on sopimuksen sisältämien oikeuksien turvaamiseen liitetty syrjintäkielto sekä useita erillisiä yhdenvertaisuusmääräyksiä. Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta:

¹⁵² KKO:n ratkaisu 1984 II 95 ilmaisee perustuslain yhdenvertaisuuden aseman koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä periaatteena. Tapauksessa oli kyse siitä, että mies oli aiemman lainsäädännön voimassa ollessa tunnustanut lapsen omakseen tietoisena siitä, ettei hän voinut olla lapsen isä. Isyyslain säätämisen myötä isyyden tunnustamisen kumoamista koskevalle kanteelle tuli viiden vuoden määräaika tunnustamisesta lukien. Tunnustamisesta oli isyyslain (700/195) voimaan tullessa kulunut yli viisi vuotta. KKO:n mukaan säännöksen sanamuodon mukainen soveltaminen olisi johtanut siihen, että mies olisi heti lain voimaan tullessa menettänyt kanneoikeutensa. KKO katsoo sen vuoksi yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttävän säännöksen tulkittamista siten, että ko. määräaika lasketaan alkavaksi isyyslain voimaantulosta.

¹⁵³ HE 309/1993 vp, s. 42–43; Ojanen ym. 2011b, s. 227 ja 274.

¹⁵⁴ Ojanen ym. 2011b, s. 241.

Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

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

Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Säännös sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (6.1 §), syrjintäkiellon (6.2 §), säännöksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti yksilöinä (6.3 §) ja erityisen säännöksen sukupuolten tasa-arvosta (6.4 §). Säännös on luonteeltaan yleinen oikeudenmukaisuusperiaate, koska se osaltaan myös toteuttaa perustuslain 1.2 §:n mukaista oikeudenmukaisuuden edistämistä yhteiskunnassa¹⁵⁵.

Yhdenvertaisuussäännös edellyttää kaikissa suhteissa kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua olosuhteiden ollessa samanlaiset.¹⁵⁶ Perustuslain 6.2 §:ssä kielletyllä henkilön asettamisella muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta tarkoitetaan ei-hyväksyttävää erottelua ihmisten kesken näiden välillä esiintyvien erojen vuoksi. Syrjintäkiellolla ei pyritä poistamaan ihmisten välillä luonnostaan esiintyviä eroja, vaan näihin eroihin perustuvia ei-hyväksyttäviä erotteluita. Kaikki erottelut eivät siis merkitse syrjintää, vaikka erottelu perustuisi syrjintäsäännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn, vaan hyväksyttävyyden riippuu erottelun syistä ja vaikutuksista,¹⁵⁷ mutta lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla hyväksyttävälle perusteelle on asetettu erityisen korkeat vaatimukset. Vaikka erottelulle voitaisiin esittää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä peruste, kyse voi olla syrjinnästä, jos erottelu on niin voimakasta, ettei edes sinänsä hyväksyttävä peruste tee sitä oikeutetuksi. Tarkoituksen hyväksyttävyydellä tarkoitetaan perustelun rationaalisuutta ja erottelun asteen tarkastelulla perustelun kohtuullisuutta tai suh-

¹⁵⁵ Ojanen ym. 2011b, s. 230.

¹⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 42–43.

¹⁵⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioidessa EIS:n loukkauksia, rationaalisuutta ja kohtuullisuutta koskeva argumentointi on keskeisessä asemassa. Esimerkiksi Belgian koulujen kielioloja koskeneessa tapauksessa (*Belgian Linguistic Cases*, tuomio 23.7.1968 A 6) ihmisoikeustuomioistuin korosti, että erottelulla tulee olla hyväksyttävä tarkoitus, sen toteutuksessa käytettyjen keinojen tulee olla tavoiteltuun tarkoitukseen nähden kohtuullisia, ja jos erottelulle ei ole objektiivista ja kohtuullista perustetta, se on syrjivää.

teellisuutta.¹⁵⁸ Mikä tahansa erilainen kohtelu ei ole myöskään EIS 14 artiklan vastaista, mikäli samanlaisten tilanteiden erilaiselle kohtelulle voidaan esittää objektiivinen ja kohtuullinen oikeutusperuste sekä noudatetaan suhteellisuusperiaatetta, ei ole kysymys erottelua merkitsevästä poikkeamisesta samanlaisesta kohtelusta. Valtion harkintamarginaalin suuruuteen arvioitaessa erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä vaikuttaa se, mistä syrjintäperusteesta on kysymys.¹⁵⁹

Koska kaikkien mahdollisten syrjintätilanteiden ennakointi on mahdotonta, erotteluperusteista ei ole tyhjentävää luetteloa vaan luettelossa mainitaan ne syrjintäperusteet, jotka ovat suomalaisessa yhteiskunnassa syrjintäkiellon ydinalueetta. Kiellettyinä erotteluperusteina on lueteltu sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila ja vammaisuus. Näihin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt kuten yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka. Alkuperällä tarkoitetaan kansallista, etnistä ja yhteiskunnallista alkuperää.¹⁶⁰

Sekä EIS 14 artikla että perustuslain 6 § koskevat myös eri asemassa olevien henkilöiden samanlaista kohtelua ilman hyväksyttävää perustetta. Koska syrjintää arvioidaan menettelyn tosiasiallisten seurausten kautta, syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Jos suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää, on se yhdenvertaisuussäännösten kieltämää toimintaa. Säännös ei kuitenkaan estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista erityiskohtelua.¹⁶¹

Tämä jako muodolliseen (oikeudellisesti merkityksellisessä suhteessa samanlaisten tapauskohtelemisen samalla tavalla) ja tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen (yhteiskunnassa esiintyvän eriarvoisuus) liittyy välittömän ja välillisen syrjinnän käsitteisiin. Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan muodollisesti erilaista kohtelua eli erottelua jollakin ei-hyväksyttävällä perusteella. Muodollisesti samanlaisessa kohtelussa, joka ihmisten erilai-

¹⁵⁸ *Ojanen ym. 2011b*, s. 238–240; *HE 330/2010 vp*, s. 22.

¹⁵⁹ *Pellonpää 2005*, s. 533–534.

¹⁶⁰ *HE 309/1993 vp*, s. 43–44.

¹⁶¹ *HE 309/1993 vp*, s. 44; *PeVL 28/2009 vp*, s. 2.

suuden vuoksi voi kuitenkin tosiasiaassa johtaa syrjintää, on välillistä syrjintää, joka loukkaa tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Näissä tilanteissa tarvittaisiin erityisiä toimenpiteitä eli tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseen ja tietyn ryhmän aseman ja olosuhteiden parantamiseen toimia, jotka eivät asteeltaan muodostu syrjiviksi. Vaikka positiivisen erityiskohtelun kohteena oleva vähemmistö ei olisi yhteiskunnalliselta asemaltaan heikompi, positiivinen erityiskohtelu saattaa olla siltikin hyväksyttävää, jos erilaisuus nähdään itseisarvona monikulttuurisessa yhteiskunnassa. Tällaisesta hyvä esimerkki on kielellisten vähemmistöjen erityiskohtelu.¹⁶²

Kerjäämiskielto voi olla ongelmallinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn syrjintäkiellon takia.¹⁶³ Havaintojen perusteella tällä hetkellä kerjääminen Suomessa on pääosin Romanian, Bulgarian ja Bosnia-Hertsegovinan kansalaisten ja yksittäisten päihdeongelmaisten suomalaisten harjoittamaa toimintaa.¹⁶⁴ Näin ollen kerjäämisen kieltäminen kohdistuisi erityisesti tänne tulleisiin ulkomaalaisiin ja köyhiin. Kerjäämisen kieltämisen yhteydessä kiellettyinä syrjintäperusteena voi siten tulla kyseeseen kansallinen ja etninen alkuperä sekä varallisuus.¹⁶⁵ Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän mukaan perustuslain vaatimaa yhdenvertaisuutta lain edessä ja sen sisältämää yleistä syrjintäkieltoa ei rikottaisi, koska kerjäämiskielto koskisi kaikkia Suomessa oleskelevia henkilöitä.¹⁶⁶ Kerjäämisen kieltäminen voisi johtaa tosiasialliseen tänne tulleiden ulkomaalaisten ja köyhien syrjintään, mutta sitä on vaikea arvioida etukäteen.

¹⁶² Ojanen ym. 2011b, s. 245, 252–253.

¹⁶³ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010, s. 49.

¹⁶⁴ Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 36.

¹⁶⁵ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010, s. 49.

¹⁶⁶ Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 36.

7. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset

7.1. Lailla säätämisen vaatimus ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Perustuslain 80.1 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muutenkin kuuluvat lain alaan säädetään lailla. Perusoikeudet kuuluvat säännöksen soveltamisalaan, koska perusoikeuksilla säännellään yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, ja koska kyse on perustuslain muiden säännösten nojalla asioista, joista on säädettävä lailla. Perustuslain 80 § ja perusoikeussäännösten lakivaraukset kuvastavat perustuslakivaliokunnan muotoilemaa lailla säätämisen vaatimusta:¹⁶⁷ ”Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.”¹⁶⁸ Muodollisen¹⁶⁹ vaatimuksen tarkoituksena on toteuttaa oikeusvaltioperiaatetta, yhdenvertaisuuden vaatimusta (PL 6 §), suojata yksilöitä hallinnolliselta mielivallalta ja vahvistaa eduskunnan asemaa perusoikeuksien rajoituksista ja täsmennyksistä päättävänä valtioelimenä sekä vahvistaa perusoikeuksien oikeudellista asemaa kun lakia alemmanasteisen säädöksen antaja ei voi säätää perusoikeuksien rajoittamisesta.¹⁷⁰

Kerjäämisen kieltämisen kannalta mielenkiintoinen kysymys on se, kuuluvatko kerjäämisen kieltävät säännökset rikos- vai järjestyslakiin? Lailla säätämisen vaatimuksesta ei seuraa kaikkien kriminalisointien keskittäminen rikoslakiin, mutta keskittämisperiaatteen mukaan rikoslakiin keskitetään ainakin kaikki ne rikokset, joista rangaistuksena voi olla vankeutta. Rikoslain raskaslukuisuutta voidaan vähentää sijoittamalla vain vankeusuhkaiset kriminalisoinnit rikoslakiin ja rikkomusluonteiset teot omiin erityislakeihinsa, mikä voi olla perusteltua, jos kriminalisointi koskee erityislaeilla säänneltyjä elämänalueita,¹⁷¹ tai jos tietyn asian sääntelyä jossain muualla pidetään tarkoituksenmukaisena. Suomessa jälkimmäistä vaihtoehtoa ei ole juurikaan käytetty keskittämisperiaatteen takia.¹⁷²

¹⁶⁷ *Viljanen 2011*, s. 147–149.

¹⁶⁸ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

¹⁶⁹ Ihmisoikeussopimusten lakiin perustuvuudella tarkoitetaan aineellisesti määritelmää, jonka täyttävät myös eduskuntalakia alemmanasteiset säännökset, jos yksilöllä on mahdollisuus saada täsmällisesti muotoillun säännöksen soveltuvuudesta tieto. *Viljanen 2011*, s. 149.

¹⁷⁰ *Viljanen 2011*, s. 149;

¹⁷¹ Esimerkiksi tieliikenne.

¹⁷² *Melander 2008*, s. 207–209.

Keskittämisperiaatteen johdonmukaista soveltamista voidaan perustella sillä, että keskeisimmän rangaistavan käyttäytymisen sisältö on selvitettävissä rikoslaista, jos keskeiset vankeusuhkaiset ja keskeiset sakonuhkaiset kriminalisoinnit ovat sijoitettu rikoslakiin. Järjestyslain rangaistussäännösten kaltaiset keskeisesti erityislakiin liittyvät kriminalisoinnit, joiden aineellisten säännösten toistaminen rikoslaissa ei ole tarkoituksenmukaista, on luontevaa sijoittaa rikoslain ulkopuolelle erityislainsäädäntöön, koska rangaistussäännösten rangaistusarvo ei ole kovinkaan suuri. Näitä rikkomusluonteisia, vain sakonuhan sisältäviä kriminalisointeja säädettäessä rangaistavan käyttäytymisen ala saattaa pikku hiljaa perusteettomastikin laajeta ellei kriminalisointiperiaatteiden täyttymistä arvioida huolellisesti. Järjestyslaki on merkittävä tällaisia pieniä¹⁷³ sakonuhkaisia sanktioita sisältävä säädös.¹⁷⁴

Järjestyslain keinot ovat luonteeltaan ennaltaehkäiseviä¹⁷⁵ mutta rikoslakia soveltamalla turvallisuutta vaarantaviin seikkoihin puututaan jälkikäteen. Laeilla yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen voidaan vaikuttaa vain rajoitetusti erilaisten rakenteellisten keinojen esimerkiksi suunnittelun, valaistuksen ja rakentamisen lisäksi. Rikoslain ja järjestyslain erona on se, että rikoslaissa säädetään rikoksista ja järjestyslaissa vähemmän vakavista rikkomuksista.¹⁷⁶ Rikoslain käyttö yleisenä yhteiskunnallisena ongelmanratkaisuvälineenä torjutaan, ja esimerkiksi prostituutioon liittyvien epäkohtien vähentämiseksi rikosoikeudellista järjestelmää ei katsottu ensisijaiseksi eikä parhaaksi keinoksi¹⁷⁷. Lainvalintakysymys on kuitenkin sellainen, jonka ratkaisemiseksi pitäisi tehdä lisäselvitystä siitä, millaisen kerjäämisen kieltäminen ylipäättään on tarkoituksenmukaista.

Lailla säättämisen vaatimus muodostaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen keskeisen sisällön ja liittyy kiinteästi täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukseen, jonka mukaan rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennainen sisällön tulee ilmetä laista.¹⁷⁸ Laissa tulee olla määräykset siitä, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten val-

¹⁷³ Järjestyslaissa kriminalisoidaan esimerkiksi koiran ulosteen keräämättä jättäminen hoidetulla alueella taajamassa (JL 14.1 § 3k.) sekä ratsastaminen muun muassa kuntopolulla sekä yleiseen käyttöön kunnostetulla ladulla (JL 15.1 §). Näistä teoista voidaan tuomita järjestysrikkomuksesta sakkoon (JL 16 §).

¹⁷⁴ *Melander 2008*, s. 208–209, 211 ja 217–218.

¹⁷⁵ Esimerkiksi hallussapitokiellot.

¹⁷⁶ *HE 20/2002 vp*, s. 15; *HE 330/2010 vp*, s. 17.

¹⁷⁷ *Kriminaalipolitiikasta ja rikoslainsäädännöstä 9.4.1999*, s. 9; *LaVM 3/1998 vp*, s. 8-9.

¹⁷⁸ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5; *Viljanen 2011*, s. 151–152.

tuuksia sovellettaessa menetellään. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus on osa viranomaistoinnin avoimuutta ja turvaa avoimen kansalaiskeskustelun mahdollisuutta jo asioiden valmisteluvaiheessa.¹⁷⁹ Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista rikosoikeudellinen legaaliteettivaatimus on sisällytetty muun muassa EIS 7 artiklaan¹⁸⁰ ja KP-sopimuksen 15 artiklaan¹⁸¹. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on vahvistettu, että EIS 7 sisältää vaatimuksen rikoslainsäädännön täsmällisyydestä. Tapauksissa *Kokkinakis v. Kreikka* ja *Cantoni v. Ranska* tuomioistuin on todennut epätäsmällisyyskiellon edellyttävän, että yksilön on rangaistussäännöksen sanamuodon ja tuomioistuinten säännöstä koskevan tulkintakäytännön perusteella saatava selville mitkä teot ja laiminlyönnit voivat perustaa hänelle rikosoikeudellisen vastuun.¹⁸²

Myös perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta:

Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Sekä rikoslain 3:1 §:ssä¹⁸³:

Rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi.

Rangaistuksen ja muun rikosoikeudellisen seuraamuksen on perustuttava lakiin.

Perustuslain 8 § ja rikoslain 3:1 § sisältävät vaatimukset rikoksina rangaistavien tekojen ja rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa, taannehtivan rikoslain, rikoslain analogisen soveltamisen ja tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön

¹⁷⁹ *PeVL 8/1995 vp*, s. 2; *PeVL 43/1998 vp*, s. 3.

¹⁸⁰ EIS 7 art. Ei rangaistusta ilman lakia: 1. Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavissa ollut rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. 2. Mikään tässä artiklassa ei estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan ja tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka sivistyskansojen hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti oli tekohetkellä rikollinen teko.

¹⁸¹ KP-sopimus 15 art.: 1. Ketään ei ole pidettävä syyppäänä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön mukaan rikos. Rikoksen tekohetkellä sovellettavaa rangaistusta ankarampaa rangaistusta ei saa määrätä. Jos rikoksenteon jälkeen lailla säädetään sovellettavaksi lievempi rangaistus, rikoksenteon jälkeen tulee päästä tästä osalliseksi. 2. Mikään tässä artiklassa ei estä ryhtymästä oikeudenkäyntiin henkilöä vastaan tai tuomitsemasta häntä rangaistukseen teosta tai laiminlyönnistä, joka kansainvälisen oikeusyhteisön hyväksymien yleisten oikeusperiaatteiden mukaan oli tekohetkellä rikollinen teko.

¹⁸² *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomion kohta 52; *Cantoni v. Ranska*, tuomion kohta 29.

¹⁸³ Rikoslain yleisiä oppeja uudistettaessa rikoslain säännöksen tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että perustuslain säännös vaikenee tietyistä laillisuusperiaatteen osa-alueista. Rikoslaki on suunnattu lainkäyttäjälle, mikä vuoksi rikoslaissa voidaan säätää asiasta perustuslakia yksityiskohtaisemmin. *HE 44/2002 vp*, s. 32.

kiellon, ja vaatimuksen rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta. Vain teko, joka oli teon hetkellä voimassa olevassa eduskuntalaissa säädetty rangaistavaksi silloin kuin teko tehtiin, voi tulla rangaistavaksi rikoksena. Koska rikoksen tunnusmerkistö pitää olla soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä ilmaistu laissa, rangaistussäännösten avoimuus erityisesti blankokriminalisointien, jotka ainakin osittain jättävät rangaistavan käyttäytymisen määrittelyn lakia alemmanasteisen normiston varaan, ovat ongelma tämän säännöksen kannalta. Säännöksen taustalla olevat EIS 7 artikla ja KP-sopimuksen 15 artikla ovat määritelty ehdottomiksi, joten säännöksestä ei voida poiketa edes poikkeusoloissa.¹⁸⁴

Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa¹⁸⁵ epätasällisyydskiellon pääasialliseksi sisällöksi on muodostunut, että ”rikosoikeudellisen säännöksen sanamuodon perusteella on kyettävä ennakoimaan, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa”. Perustuslakivaliokunnan ilmaus ”on kyettävä” on muotoilultaan yleinen, mistä seuraa rikosoikeudellisten säännösten muotoilulle se vaatimus, että kenen tahansa on säännöksen sanamuodon perusteella voitava ennakoida teon rangaistavuus.¹⁸⁶

Ainakin ammattimaisen kerjäämisen kieltäminen on ongelmallista rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen näkökulmasta. Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän loppuraportissa esitettiin kiellettäväksi ammattimainen kerjääminen. Loppuraportin pohjalta kirjoitettuun hallituksen esitykseen ammattimaisen kerjäämisen kieltoa ei sisälly. Hallituksen esityksessä ei otettu kantaa, miksi ammattimaisen kerjäämisen kieltäminen jätettiin loppuraportin pohjalta kirjoitetun hallituksen esityksen ulkopuolelle. Kerjäämisen kieltämistä tutkiva työryhmä kieltäisi yleisellä paikalla ammattimaisen lahjoitusten vastaanottamisen, jonka tavoitteena olisi saada itselleen pääasiallinen tai merkittävä osuus Suomessa eläimeen tarvittavasta rahasta. Yleisellä paikalla näkyvillä oleminen siten, että tavoitellaan kirjallisesti tai muutoin rahaa tai aineellista hyödykettä vastikkeettomasti esimerkiksi näen-

¹⁸⁴ Säännös sisältää myös syyllisyyden toteamisen sisältävään tuomitsematta jättämiseen sekä rikosperusteisen vahingonkorvausvelvollisuuden asettamiseen liittyvän yleisemmän rikokseen syyllisenä pitämisen kiellon. Säännös ei estä soveltamasta lievemman lain periaatetta eli tuomitseminen tekohekkellä säädettyä lievempään rangaistukseen on mahdollista. *HE 309/1993 vp*, s. 50.

¹⁸⁵ *PeVL 10/2000 vp*, s. 2.

¹⁸⁶ *Melander 2008*, s. 246–247.

näisesti¹⁸⁷ kauppaa käymällä tai musisoimalla, on vetoamista muihin henkilöihin lahjoituksen saamiseksi. Toistuvuudella tarkoitetaan sitä, että sama henkilö ammattimaisesti vastaanottaa useita kertoja lyhyen ajan sisällä lahjoituksia tavoitteenaan saada itselleen pääasiallinen tai merkittävä osuus Suomessa elämiseen tarvittavasta rahasta.¹⁸⁸

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuen kerjääminen ei ole kiellettävissä ilman pykälään sisältyvää kuvausta¹⁸⁹ siitä, mitä kerjääminen on. Koska säännös ammattimaisen kerjäämisen kieltämisestä on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen, siitä eikä yksityiskohtaisista perusteluista ilmene, mitä kerjäämisellä tarkoitetaan, tai millainen toiminta on kielletty, eikä sitä riittävästi perustella, kielto ei täytä hyväksyttävyyss- eikä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta¹⁹⁰. Esimerkiksi sananvapauden kohdalla tarkka- ja täsmällisyysvaatimus tulee huomioida siten, että sananvapauden rajoitusten olennainen sisältö tulee ilmetä laista ja kaikki sananvapauden käyttämistä koskevat säännökset on annettava lailla. Vain vähäisistä ja epäolennaisista yksityiskohdista voidaan säätää lakia alemmanasteisella säädöksellä.¹⁹¹ Ongelmaksi muodostuu siis se, millainen kerjääminen on kielletty. Samoin yhdenvertaisuuden kohdalla on ongelmallista, miten kerjääminen määritellään. Hallituksen esityksen mukaan aggressiivisen kerjäämisen kieltävässä laissa ei puututtaisi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, koska kielletään ainoastaan aggressiivinen kerjääminen¹⁹². Vaikka täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus vaatimus aggressiivisuuden osalta täyttyisivätkin, ongelmallista olisi edelleen se, mikä on kerjäämistä. Rajoitukset eivät olisi tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Myös vapaaehtoisen kerjäämisen erottaminen kerjäämiseen joutumista ei ole yksiselitteistä, mikä osaltaan osoittaa sen, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset eivät olisi täsmällisiä eivätkä tarkkarajaisia.

Ammattimaisen kerjäämisen kieltäminen vaatisi ainakin täsmennystä sen suhteen, että ammattimaisella kerjäämisellä ei tarkoiteta rahankeräyslain mukaista luvallista toimintaa. Muuten voi syntyä käsitys, että hyväntekeväisyysjärjestöt, jotka ovat ammattimaisesti or-

¹⁸⁷ Koska kerjäämisen kieltämisen seurauksena tulojen hankinta rihkaman tai kukkien myynnillä voi lisääntyä, kerjäämiskiellon tulee kieltää näennäinen kaupustelu ilman kohteen todellista arvoa. *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 35 ja 39.

¹⁸⁸ *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 39.

¹⁸⁹ Vrt. paritussäännös (RL 20:9 §), johon sisältyy kuvaus siitä, mitä parituksella tarkoitetaan.

¹⁹⁰ *Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010*, s. 50 ja 52.

¹⁹¹ *Manninen 2011*, s. 475.

¹⁹² *HE 330/2010 vp*, s. 22.

ganisoituja, tekevät näkyvää katutyötä ja näin saaduin varoin pääasiallisesti pyörittävät toimintaansa Suomessa ja ulkomailla, harjoittaisivat ammattimaista kerjäämistä. Ammatimaisen kerjäämisen kieltämisen tärkeyttä pitää pohtia suhteessa muuhun kerjäämisen kieltämiseen. Jos päädyttäisiin kieltämään luvaton katukerjääminen, pois lukien siis rahan-keräyslain mukainen toiminta, ammattimaisen kerjäämisen kieltämisen oikea paikka ei ehkä olisikaan järjestyslaissa vaan rikoslaissa. Jos kerjääminen ylipäätään on kielletty niin eikö silloin riittäisi, että ammattimaisesta kerjäämisestä tulisi vain kovemmat sanktiot? Tarvitseeko ammattimaisen kerjäämisen olla erikseen kiellettynä käyttäytymistä ohjaavassa järjestyslaissa, eikö kerjäämisen kieltäminen ole riittävä signaali ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä? Jos taas päädyttäisiin kieltämään vain aggressiivinen kerjääminen, ammattimaisen kerjäämisen kieltämisen merkitys voisi olla suurempi kuin tilanteessa, jossa kerjääminen olisi ylipäätänsäkin kielletty.

7.2. Hyväksyttävyyysvaatimus

Perusoikeuksien rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, ja rajoitusten tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.¹⁹³ Hyväksyttävyyttä arvioidaan perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta, joten toisten yksilöiden oikeuksien turvaaminen voi oikeuttaa perusoikeuksien rajoittamisen.¹⁹⁴ Kerjäämisen kieltämisen tulisi olla osa toimenpidekokonaisuutta, jonka tavoitteena on organisoituneen ja järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksien heikentäminen ja ihmiskaupan ennalta estäminen. Kiellolla vaikutetaan ehkäisevästi myös muihin rikosilmiöihin, joissa käytetään hyväksi ihmisten hädänalaista asemaa, ja jotka liitetään kerjäämiseen, kuten lasten hyväksikäyttäminen katurikoksissa ja prostituutio. Näin kerjäämisen kiellolla myös suojattaisiin kerjäläisiä, jotta heitä ei voitaisi rikollisten toimesta ohjata tai pakottaa kerjäämään. Suomalaisessa yhteiskunnassa näin epätoivottu ja yleistynvä ilmiö asettaa lainsäätäjälle ja viranomaisille velvoitteen harkita lainsäädäntöön liittyviä toimenpiteitä.¹⁹⁵

¹⁹³ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

¹⁹⁴ *Viljanen 2011*, s. 154.

¹⁹⁵ *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 34–35 ja 37–38.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta hyväksyttävyyysvaatimus näyttää täyttyvän,¹⁹⁶ mutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamistavoite voidaan kyseenalaistaa, koska aggressiivinen kerjääminen kuuluu jo voimassa olevan järjestyslain piiriin. Lisäksi on huomioitava, että on ihmisarvoa loukkaavaa joutua hankkimaan elantonsa kerjäämällä. Lisäksi joudutaan miettimään, mikä on se oikeushyvä, jota suojataan kieltämällä kerjäämisen organisoiminen. Kerjääminen aiheuttaa ihmisten keskuudessa ainakin suurta närkästystä, koska almun antaja ei voi olla edes varma, meneekö hänen antama lahjansa oikeasti tarpeessa olevalle vai hyvin toimeentulevalle, huvikseen kerjäävälle vai organisoituneelle rikosjärjestölle. Kerjäämistä ehdotetaan kiellettäväksi siksi, että siitä aiheutuu Suomessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tai heikentäviä vaikutuksia, ei siksi, että sitä tällä hetkellä harjoittavat pääasiassa yksittäiseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt¹⁹⁷. Mielipahan välttäminen ei ole kuitenkaan kriminalisoinnin mahdollistava oikeushyvä. Julkilausumattomana keskeisenä perusteena kerjäämiskiellolle vaikuttaa¹⁹⁸ olevan kaupunkiviihtyisyyden¹⁹⁹ lisääminen, mikä ei voi olla rikosoikeudellisessa mielessä suojeltava oikeushyvä. Kerjäämiskielloa ei voida perustella myöskään sen lieveilmiöillä.²⁰⁰ Kerjäämisen kieltämisen tavoitteet ovat epäselvät ja kerjäämisen kieltämiseen voi liittyä halu saada kerjäläiset vaan pois silmistä, mikä osaltaan viestii asian poliittisesta ja yhteiskunnallisesta luonteesta. Rajoitusperusteet eivät välttämättä ole perusoikeusjärjestelmän kannalta riittävän hyväksyttäviä tai painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

7.3. Ydinalueen koskemattomuus

”Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.”²⁰¹ Ytimen koskemattomuudella tavoitellaan sitä, ettei perusoikeuden rajoituksella voida kovertaa tyhjäksi perusoikeuden sisältöä. Useinkaan ytimen koskemattomuudella ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointitilanteissa itsenäistä merkitystä, koska ytimeen puuttuvat

¹⁹⁶ HE 330/2010 vp, s. 23.

¹⁹⁷ Kerjäämisen kieltäminen 2010b, s. 37.

¹⁹⁸ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on voitu ottaa huomioon se, että ehdotuksen perusteena näyttää olevan jokin muu kuin julkilausuttu syy. PeVL 5/2009 vp, s. 3.

¹⁹⁹ Kaupunkiviihtyisyyden lisäämistä on pidetty niin erikoisena perusteluna kerjäämisen kieltämiselle, että sen järjettömyyttä on jopa verrattu köyhyyden kieltämisen tarkoituksenmukaisuuteen. PTK 56/2010 vp, Pentti Tiiasen puheenvuoro.

²⁰⁰ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010, s. 48–50.

²⁰¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

rajoitukset ovat todennäköisesti myös jonkun muun rajoitusperusteen vastaisia. Ytimen koskemattomuudesta on tehty tulkinta, että lainsäätäjän liikkumavara on perusoikeuden reuna-alueilla suurempi kuin ydinalueella.²⁰²

Jos kerjääminen kokonaisuudessaan kiellettäisiin, voisi syntyä ristiriita sananvapauden ydinalueen koskemattomuuden kanssa, koska varattomuuden kokemisen voidaan katsoa olevan subjektiivista eli siis osittain myös mielipide eikä pelkästään tilastollinen tosiasia. Toisaalta ei voida tehdä oletusta, että kerjäämisen syynä olisi vain tarve kerätä varoja itsensä elättämiseen. Vapaaehtoisen kerjäämisen erottaminen kerjäämiseen joutumisesta ei ole yksiselitteistä, mikä vaikeuttaa itsemääräämisoikeuteen mahdollisesti syntyvien rajoitusten hahmottamista.

7.4. Suhteellisuusvaatimus

Perustuslakivaliokunta edellyttää, että: ”Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle, kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.” Tätä vaatimusta nimitetään suhteellisuusvaatimukseksi.²⁰³ Vaikka valtiolla on velvollisuus kieltää tahalliset ja vakavat toisen henkeen, terveyteen ja omaisuuteen kohdistuvat teot rangaistuksen uhalla, järjestyslaissa rangaistavaksi säädetty, lähinnä hyvien tapojen vastaiset käyttäytymiset eivät täyttäne välttämättömyyden kriteeriä.²⁰⁴ Kerjäämisen kieltämistä selvittävän työryhmän mukaan kerjäämisen kieltämiseen liittyvät perusoikeusrajoitukset ovat välttämättömiä ja perusteltuja kerjäämiseen liittyvien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden parantamiseksi.²⁰⁵

Jokaiselle kriminalisoinnille tulisi löytää suojeltava oikeushyvä, koska vain niiden suojaksi on välttämätöntä käyttää kriminalisointeja eli rikosoikeudelliset toimenpiteet ovat toissijai-

²⁰² *Viljanen 2011*, s. 160–161.

²⁰³ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

²⁰⁴ *Tolvanen 2005*, s. 148.

²⁰⁵ *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 36.

sia muihin perusoikeuksiin vähemmän puuttuviin keinoihin nähden.²⁰⁶ Työryhmän ehdotuksista ei käy ilmi, mikä on se oikeushyvä, jota suojellaan eikä kerjäämisen kriminalisoinnin vaihtoehdoksi oli punnittu muita keinoja, joilla ongelmalliseksi koettuun kerjäämiseen voitaisiin puuttua. Näin ollen lainvalmistelussa ei ole annettu sille periaatteelle, että rikoslaki on viimeinen keino, periaatteen edellyttämää painoarvoa.²⁰⁷ Kerjäämisen kieltäminen on raju toimenpide järjestyshäiriöiden vähentämiseksi, varsinkin kun ottaa huomioon sen, että kerjäämisen kieltäminen ei välttämättä poista ihmisten tarvetta kerjätä. Voisi siis olla muitakin mahdollisia keinoja vähentää kerjäämistä ja siten siitä aiheutuvia järjestyshäiriöitä kuin sen kieltäminen, joten rajoitukset eivät välttämättä ole välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi eivätkä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään tai rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Kerjäämisen kieltämisen välttämättömyyttä voidaan arvioida myös suhteessa siihen, miten muissa Euroopan maissa, joissa kerjääminen on yleisempi ilmiö kuin Suomessa²⁰⁸, kerjäämisen kieltämiseen on suhtauduttu. Muiden maiden toimintavoista voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, onko kerjäämisen kieltäminen ainoa keino puuttua siitä aiheutuneisiin ongelmiin. EU-maista Romaniassa, Latviassa, Iso-Britanniassa ja Tanskassa kerjääminen on kielletty mutta esimerkiksi Ranskassa, Saksassa, Ruotsissa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Belgiassa ja Irlannissa kerjääminen ei ole kiellettyä tai se on ainakin osin sallittua. EU:n ulkopuolisista maista ainakin Norjassa kerjääminen on sallittua. Iso-Britanniassa kerjääminen julkisilla paikoilla on kielletty.²⁰⁹ Romaniassa toistuva kerjääminen on julkisilla paikoilla kielletty työhön kykeneviltä henkilöiltä. Latviassa alle 16-vuotiaiden kerjääminen, missä on aikuinen mukana, on kielletty. Kööpenhaminan poliisin kokemuksen mukaan kerjäämisen kieltäminen lailla ei ole vähentänyt kerjäläisongelmaa.²¹⁰

²⁰⁶ Tolvanen 2005, s. 142–144.

²⁰⁷ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien eriävä mielipide 2010, s. 48–49.

²⁰⁸ Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008, s. 14.

²⁰⁹ *The Vagrancy Act 1824*: “...every petty chapman or pedlar wandering abroad, and trading without being duly licensed, or otherwise authorized by law; every common prostitute wandering in the public streets or public highways, or in any place of public resort, and behaving in a riotous or indecent manner; and] every person wandering abroad, or placing himself or herself in any public place, street, highway, court, or passage, to beg or gather alms, or causing or procuring or encouraging any child or children so to do; shall be deemed an idle and disorderly person within the true intent and meaning of this Act; and it shall be lawful for any justice of the peace to commit such offender (being thereof convicted before him by his own view, or by the confession of such offender, or by the evidence on oath of one or more credible witness or witnesses,) to the house of correction,... for any time not exceeding one calendar month” (Internet).

²¹⁰ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 18; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 21 ja 23.

Vaikka kerjäämistä ei Ranskassa ole kielletty lainsäädännöllä, kerjääminen junissa, rautatieasemilla, rakennusten auloissa ja sisäpihoilla on kielletty. Ranskassa on käynnistetty erillinen ohjelma Romaniasta Ranskaan saapuvien romanien palauttamiseksi kotiseuduilleen. Ranskaan saapuneiden ulkomaalaisten, on 90 päivän oleskelun jälkeen osoitettava, että he ansaitsevat varat asumiseen rehellisesti. Kotimaahan palautettaville maksetaan humanitaarisena apuna lentolippu kotimaahan sekä 300 euroa aikuisille ja 100 euroa lapsille. Saksassa passiivinen kerjääminen on sallittua, mutta aggressiiviseen kerjäämiseen eli kohdistettuun lähestymiseen ja puhuttelemiseen, vaatteiden vetämiseen ja tien sulkemiseen voidaan periaatteessa puuttua järjestysrikkomuksena. Ruotsissa kerjääminen ei ole laissa kielletty, mutta luvaton julkinen kaupustelu on. Luxemburgissa kerjääminen ei pääsääntöisesti ole kielletty, mutta se on rangaistava teko tiettyjen ehtojen täytyttyä.²¹¹

Norjassa kerjäämiskiello on kumottu vuonna 2006. Norjan suurimmat kaupungit ovat ottaneet käyttöön vaihtelevia käytäntöjä kerjäläistilanteen pahennuttua viime vuosina. Esimerkiksi Bergenissä kerjäämisestä on ilmoitusvelvollisuus poliisille. Vuoteen 2000 asti kerjääminen oli Alankomaiden rikoslaissa kielletty. Myös Belgiassa kerjäämisen kieltävä laki on kumottu. Irlantilaisessa lakiesityksessä avunpyynnöt edelleen sallittaisiin mutta aggressiivinen, uhkaava, pelotteleva, väkivaltainen ja häiritsevä kerjääminen kiellettäisiin. Tšekissä kaupustelu on säädetty kaikilta osin luvanvaraiseksi, myös katusoitto ja siihen liittyvä rahankeräys on luvanvaraista. Italia on aloittanut rikokseen syyllistyneiden EU-kansalaisten karkottamisen nopealla aikataululla. Karkotuksen ehtona on yhteiskunta-rauhan uhkana oleminen. Espanjassa ja Itävallassa kerjäämisestä säädetään alueittain. Esimerkiksi Wienissä hyväksyttiin 26.3.2010 lakimuutos, jonka tarkoituksena on puuttua kerjäämiseen entistä voimakkaammin. Muutoksen taustalla oli tarve tehdä organisoidusta kerjäämisestä rangaistavaa, joten lain soveltamisalaa laajennettiin ammattimaiseen kerjäämiseen.²¹²

Euroopassa kerjäämiseen on siis reagoitu vaihtelevin tavoin. Tämä osaltaan osoittaa, miten monisyisestä ilmiöstä on kyse. Ei ole olemassa selkeää, tehokasta ja ainoa oikeaa tapaa puuttua kerjäämiseen, mikä on eurooppalainen pitkäaikainen haaste. Kerjäämisen taustalla oleviin syihin tulisi puuttua EU:ssa huomattavasti tähänastista paremmin. Kerjääminen on

²¹¹ *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 14; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 22–24.

²¹² *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*, s. 15; *Kerjäämisen kieltäminen 2010a*, s. 20–21 ja 25.

ongelmallinen ja ihmisarvoa alentava ilmiö, johon ei voida puuttua tehokkaasti ratkaisematta ensin kerjäävien yksilöiden ongelmia²¹³.

7.5. Oikeusturvavaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Perusoikeuksia rajoitettaessa on järjestettävä riittävä oikeusturva.²¹⁴ Oikeusturvavaatimus liittyy oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään ja EIS 13 artiklaan. Vaatimuksella viitataan muutoksenhakumahdollisuuteen ja muihin menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin.²¹⁵ Oikeusturvavaatimuksen täyttämiseen riittää kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin.²¹⁶ Rikoslainsäädännössä oikeusturvavaatimus ei rikosoikeudenkäyttöön liittyvien erityisten perustuslain 21 §:n mukaisten oikeusturvajärjestelyjen vuoksi muodostu yleensä ongelmaksi.²¹⁷ Kerjäämisen kieltäminen eduskuntalailla osaltaan toteuttaa oikeusturvavaatimusta.

Perusoikeuden rajoitusta ei voida pitää perustuslainmukaisena, jos rajoitus ulottuu niin pitkälle, että se loukkaa ihmisoikeussopimusta.²¹⁸ Ihmisoikeusvelvoitteen noudattamisen vaatimuksen merkitys käytännössä on toimia viimekätisenä tarkistuksena perusoikeuksien rajoitusedellytysten noudattamisesta, koska jos rajoitus loukkaa ihmisoikeussopimusta, se todennäköisesti loukkaa myös perusoikeuden yleisiä rajoitusedellytyksiä.²¹⁹ Perus- ja ihmisoikeuksien välillä ei ole niin suuria sisällöllisiä eroja, että kerjäämisen kieltäminen muodostuisi ongelmaksi vain ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen kannalta, jos perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät.

²¹³ *SM/2010/1084*, s. 1.

²¹⁴ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

²¹⁵ *Viljanen 2011*, s. 162.

²¹⁶ *PeVL 38/1998 vp*, s. 4.

²¹⁷ *PeVL 23/1997 vp*, s. 2.

²¹⁸ *PeVM 25/1994 vp*, s. 5.

²¹⁹ *Viljanen 2011*, s. 163–164.

8. Johtopäätökset

Lisääntyneen kerjäämisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin voidaan puuttua periaatteessa viidellä eri tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on se, ettei tehdä mitään, ja annetaan tilanteen jatkuu entiseen tapaan. Tämä vaihtoehto ei paranna kerjäämisen häiritseväksi tai epämiellyttäväksi kokevien kansalaisten asemaa, ja jopa huonontaa kerjäävään joutuvien ihmisten asemaa, koska puuttumattomuus kerjäämiseen edesauttaa ihmiskauppaa, eikä painosta viranomaisia parantamaan kerjäämään joutuvien ihmisten tilannetta myöskään heidän lähtömaissa. Toinen vaihtoehto on ehkäistä kerjäämisestä syntyviä haittoja puuttumalla kerjäämiseen muuttamalla sosiaaliturvalainsäädäntöä siten, että kerjäämään joutuvien henkilöiden toimeentulosta huolehdittaisiin muutoinkin kuin kiireellisellä toimeentulotuella. Tämä vaihtoehto on kallis, ja sen seurauksena kerjääminen ei edes välttämättä vähentyisi vaan saattaisi jopa lisätä maahantuloa Suomeen paremman toimeentulon toivossa. Vaihtoehto edellyttäisi koko EU:n laajuista yhteensovittamista muiden kuin työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja heidän perheenjäsentensä tai työnhakijoiden sosiaaliturvan järjestämisestä.

Kolmas vaihtoehto on vaikeuttaa kerjäämistä Suomessa joko luvanvaraistamalla kerjääminen, tarkistamalla leiriytymistä koskevaa lainsäädäntöä, vaikeuttamalla maahanpääsyä tai antamalla viranomaisille yhdenmukaisia toimintaohjeita syntyvien tilanteiden hoitamiseksi. Tätä vaihtoehtoa on osittain kokeiltu jo vuonna 2008, kun sisäasianministeriön asettama työryhmä selvitti tarvetta viranomaisohjeiden yhdenmukaistamiseen²²⁰. Neljäs vaihtoehto on tutkia kerjäämistä ja siihen liittyviä lieveilmiöitä²²¹, niiden syitä, ja puuttua niihin. Lisääntyneen kerjäämisen syyksi on esitetty EU:n laajentuminen Itä-Euroopan maihin ja EU:n vapaa liikkuminen. Kerjäämisen syitä tutkittaessa olisi mielenkiintoista selvittää, mitkä muut seikat, kuten ilmasto tai sosiaaliturvajärjestelmien erot, voisivat selittää koko Euroopan tasolla lisääntyntä kerjäämistä. Jatkotutkimusta edellyttäisi myös perehtyminen muiden Euroopan maiden erilaisten kerjäämiseen reagoimistapojen syihin ja seurauksiin.

Viides vaihtoehto on kerjäämisen kieltäminen Suomessa tavallisella eduskuntalailla. Kerjäämisen kieltämistä voidaan Suomessa harkita kansallisista lähtökohdista huomioiden

²²⁰ Ks. *Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta 2008*.

²²¹ Rajanvetoa kerjäämisen ja sen lieveilmiöiden välillä tulisi täsmentää. *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 35 ja 39. Tarkemman rajan vetäminen kerjäämisen ja sen lieveilmiöiden välille voisi auttaa myös kerjäämisen täsmällisessä määrittelyssä.

yleiset ihmisoikeusperiaatteet, koska kansainväliset sopimukset eivät sääntele kerjäämistä²²². Kerjäämisen kieltävän säännöksen tulee täyttää sekä yleiset että perusoikeuden rajoittamiselle asetetut erityisedellytykset²²³. Elinkeinovapaus (PL 18 §) ja oikeus sosiaaliturvaan (PL 19 §) eivät ole kerjäämisen kiellon kannalta ongelmallisia. Sananvapaus (PL 12 §) ei estä kerjäämisen kieltämistä, jos muiden perusoikeuksien turvaamiseksi on välttämättöntä rajoittaa sananvapautta kerjäämisen osalta. Hyväksyttävä rajoitusperuste olisi yleisen järjestyksen turvaaminen tai epäjärjestyksen estäminen eli kerjäämisen kieltäminen voisi olla perusteltua henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden (PL 7.1 §) näkökulmasta, mutta aggressiivinen kerjääminen sisältyy lähtökohtaisesti jo voimassa olevaan järjestykseläin 3 §:n mukaiseen yleisen järjestyksen häiritsemisen ja turvallisuuden vaarantamisen kieltävään pykälään.

Kerjäämiskieltoa voitaisiin perustella sillä, että kerjäämisen kieltämisellä vaikeutettaisiin ihmiskauppaa, mutta tällöin ongelmana olisi se, että ihmisarvoa (PL 1.2 §) loukkaavaa kohtelua ei voida säätää rangaistavaksi. Ihmisarvon loukkaamattomuus ei ole perusoikeus vaan valtiosääntöoikeudellinen periaate, joten perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä ei arvioida, vaan ihmisarvoon liittyvät näkökohdat vaikuttavat kokonaispunninnassa. Useisiin perustuslain säännöksiin (PL 1.2 §, PL 7.1 § ja PL 10.1 §) sisältyvää itsemääräämisoikeutta joudutaan soveltamaan vapaaehtoisen kerjäämisen yhteydessä. Vapaaehtoista kerjäämistä on vaikea määrittellä, mutta itsemääräämisoikeuden liityntää kerjäämisen kieltämiseen ei voida sivuttaa. Vaikka kerjäämiskielto tulisi koskemaan jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirin alueella olevaa henkilöä, etukäteen on mahdotonta arvioida, tulisiko kerjäämiskielto johtamaan yhdenvertaisuuden (PL 6 §) vastaiseen tänne tulleiden ulkomaalaisten ja köyhien tosiasialliseen syrjintään.

Vaikka kerjäämistä ei ole säännelty perus- eikä ihmisoikeutena, kerjäämisen kieltämiseen liittyy useita ongelmattomia ja ongelmallisia ihmis- ja perusoikeuskytkentöjä. Arvioidessa perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien tekojen rangaistavaksi säätämisen sallittavuutta, arvioidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä²²⁴. Lailla säätämisen vaatimukseen liittyvästä laillisuusperiaatteesta ja täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus vaatimuksesta johdettujen ongelmaksi muodostuu kerjäämisen epätäsmällinen määrittely. Myös valinta rikoslain

²²² *Kerjäämisen kieltäminen* 2010a, (Sisäasianministeriölle); *Kerjäämisen kieltäminen* 2010b, s. 33.

²²³ *PeVL 20/2002 vp*, s. 30.

²²⁴ *PeVL 20/2002 vp*, s. 30.

tai järjestyslain välillä liittyä lailla säätämisen vaatimukseen. Mieliä välttämisen tai kaupunkiviihtyisyyden lisääminen ei ole hyväksyttävä syy perusoikeuksien rajoittamiseen. Kerjäämisen ei voida katsoa olevan sananvapauden ydinalueella, mutta itsemääräämisoikeuteen liittyvän vapaaehtoisen kerjäämisen ja kerjäämään joutumisen erottamisen vaikeus tekee itsemääräämisoikeuden rajojen hahmottamisen haastavaksi. Kerjäämisen kieltäminen ei välttämättä ole suhteellisuusvaatimuksen mukainen välttämätön keino kerjäämiseen puuttumiseen, minkä osoittaa jo se, että Euroopassa kerjäämiseen on puututtu vaihtelevin tavoin. Oikeusturvavaatimuksen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus eivät ole ongelmallisia kerjäämisen kiellon kannalta.

Kerjäämistä kielletessä perusoikeusjärjestelmää tulee arvioida kokonaisuutena eikä perustuslaista voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Varsinkin, jos lailla on tarkoitus parantaa heikommassa asemassa olevien asemaa.²²⁵ Kerjäämistä selvittäneen työryhmän esityksen mukaan aggressiivisen kerjäämisen kieltävä lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä pidetään suotavana.²²⁶ Perus- ja ihmisoikeudet eivät kuitenkaan yksiselitteisen varmasti estäisi kerjäämisen kieltämistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska useimmat syntyvistä ongelmakohdista liittyvät täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoitusperusteen hyväksyttävyyden täyttämiseen. Kriminalisoiminen on aina poliittinen, eduskunnassa tehtävä päätös²²⁷, joten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus sekä hyväksyttävyyden vaatimukseen liittyvät ongelmat ovat ratkaistavissa huolellisesti miettimällä, millaisen kerjäämisen kieltämisellä saadaan yleistä järjestystä ja turvallisuutta lisääviä vaikutuksia. Ennen kerjäämisen kieltämistä olisi syytä kuitenkin käydä yhteiskunnallista keskustelua kerjäämisen kieltämisen mielekkyydestä ja tehokkuudesta.

Kerjääminen voidaan joko kieltää kokonaan tai voidaan kieltää vain joko passiivinen tai aggressiivinen kerjääminen. On haastavaa perustella, miksi passiivinen kerjääminen pitäisi kieltää, koska se tekotavaltaan rinnastuu bussilippurahojen lainaamiseen. Toisaalta tulee pohtia, miksi savukkeiden tai bussirahojen pyytäminen olisi hyväksyttävämpää kuin ruokarahojen. Joutuminen kerjäämään kerjäämisen kieltämisen jälkeen olisi vielä nöyryyttäväm-

²²⁵ *PeVL 3/1991 vp*, s. 1; *Tuori 1999*, s. 929; *Ojanen ym. 2011b*, s. 233.

²²⁶ *HE 330/2010 vp*, s. 23.

²²⁷ *Melander 2008*, s. 146.

pää yksilölle kuin kerjääminen nyt, kun kerjääminen on sallittua. Kerjäämään joutumisen vastakohta on vapaaehtoinen kerjääminen. Jos vapaaehtoisuus ymmärretään puhtaimmillaan olevan sitä, että ihmisellä on todellisia vaihtoehtoja kerjäämisen, ja jonkun toisen toimintamallin välillä, voisiko kerjäämisen rajoittaminen johtaa sellaiseen tilanteeseen, että vain ne saisivat kerjätä, joilla ei ole tarvetta siihen?

Yksi ihmisarvon turvaava, mutta paremmat mahdollisuudet ihmiskaupaan puutumiseen tarjoava vaihtoehto puuttua kerjäämiseen olisi säätää rikoslain seksikaupan hyväksikäytön kohteena olevan henkilön hyväksikäytön (RL 20:8 §) kaltainen *kerjäläiskaupan hyväksikäytön kohteena olevan henkilön hyväksikäytön rangaistussäännös*: Joka lupaamalla tai antamalla välitöntä taloudellista arvoa edustavan korvauksen saa 25 luvun 3 (ihmiskauppa) tai 3 a §:ssä (törkeä ihmiskauppa) tarkoitetun rikoksen kohteena olevan henkilön ryhtymään kerjäämiseen, on tuomittava, kerjäläiskaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä. Tällainen kieltö tosin edellyttäisi kerjäämisen määrittelemistä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) vaatimalla tarkkuudella. Pykälät, joihin viitataan kerjäämisen määrittelemiseksi, voisivat olla kerjäämisen kieltämistä selvittäneen työryhmän oikeusministeriölle esittämien kerjäämisen organisoimisen kieltämistä koskevien säännösten²²⁸ kaltaiset.

Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä esitti, että rikoslain 17 lukuun lisätään paritussäännöksiä (RL 20:9 § ja 20:9a) vastaavat säännökset, joissa säänneltäisiin kerjäämisen organisoimista. Kerjäämisen organisoimisella tarkoitetaan kerjäämisen edistämistä, kerjäämiseen ryhtymisen hyväksikäyttämistä taikka toisen kerjäämiseen viettelemistä tai painostamista. Törkeä kerjäämisen organisoiminen edellyttäisi huomattavaa taloudellisen hyödyn tavoittelua, erityistä suunnitelmallisuutta, tuntuvan kärsimyksen aiheuttamista tai kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön kohteena olemista.²²⁹ Kielletyn kerjäämisen määrittely organisoidun kerjäämisen ja kerjäläiskaupan kautta huomioisi hyvin vaatimuksen ihmisarvon loukkaamattomuudesta ja suojelisi kerjääjän itsemääräämisoikeutta. Toisaalta, koska ihmiskauppasäännökset periaatteessa jo soveltuvat kerjäämiseen, johon liittyy toisen ihmisen aseman hyväksi käyttöä, näin määritellyllä kielletyllä kerjäämisellä ei välttämättä olisi riittävää vaikutusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöihin.

²²⁸ Ks. *Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 39–40.

²²⁹ Ehdotus ei sisällynyt työryhmän loppuraportin pohjalta kirjoitettuun hallituksen esitykseen *HE 330/2010 vp; Kerjäämisen kieltäminen 2010b*, s. 39–40.

Jos kuitenkin päädytään organisoidun kerjäämisen ja kerjäläiskaupan hyväksikäyttämisen kieltämiseen rikoslaisissa, tulevat kriminalisointiperiaatteet, periaatteet siitä, milloin on tekojen säätäminen rangaistavaksi, on soveliaista, ja miten ehdot rangaistusvastuusta määrätään, ottaa asianmukaisesti huomioon.²³⁰ Kriminalisointiperiaatteiden noudattamisesta kerjäämisen kieltämisessä tulisi tehdä jatkotutkimusta, koska kerjäämisen kieltämistä selvittänyt työryhmä ei huomionnut niitä asianmukaisesti²³¹ kerjäämisen kieltäviä ehdotuksia valmistellessaan. Toisaalta kerjäämisen kieltävän säännöksen sijoittaminen järjestyslakiin olisi ennalta ehkäisevästä näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa kuin rikoslakiin, mutta on huomioitava, että poliisin voimavarat eivät välttämättä riitä kaikkien järjestyslaissa aiemminkaan kiellettyjen tekojen valvomiseen²³². Tässä kerjäämiseen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia on tarkasteltu kieltämisen näkökulmasta. Kieltäminen on lievempää puuttumista ihmisen perus- tai ihmisoikeuksiin kuin kriminalisoiminen eikä rajoittavan sääntelyn²³³ aina tarvitse olla tietyn teon kriminalisoimista. Perus- ja ihmisoikeudet eivät ainakaan ehdottomasti estä kerjäämisen kieltämistä, mutta erityisesti kerjäämisen määrittäminen riittävällä tarkkuudella on ongelmallista.

²³⁰ Tolvanen 2005, s. 145–146.

²³¹ Oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden edustajien eriävä mielipide 2010, s. 48.

²³² HE 221/2005 vp, s. 14.

²³³ Tästä hyvä esimerkki on lähestymiskielto, joka turvaamistoimi, ja jonka rikkominen on kriminalisoitu (RL 902/1992) 16:9a). Melander 2008, s. 125 (alaviite 212).