



25.11.2010

SM049:00/2010

Jakeluissa mainituille

*S. Halko*  
*H. H.*

Khs dnro	2010 - 2248/010
Stn dnrr	
Saap./Anl.	26 - 11 - 2010

**HALLITUKSEN ESITYS JÄRJESTYSLAIN MUUTTAMISESTA**

Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys, joka sisältää ehdotuksen järjestyslain muuttamisesta.

Järjestyslakiin ehdotetaan tehtäväksi ne lainsäädännölliset muutokset, jotka mahdollistavat puuttumisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla olisi kiellettyä kerjäämällä tavalla, johon sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, koskettamista tai tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää, väkivaltaista tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi järjestyslakiin leiriytymisen kieltö. Leiriytyminen olisi taajamassa kiellettyä silloin kun se olisi yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää, terveyttä vaarantavaa taikka maanomistajalle tai haltijalle vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaa teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa tai muussa asumuksessa. Lisäksi leiriytyminen olisi aina kiellettyä ilman omistajan tai haltijan suostumusta sellaisissa yleisessä käytössä olevissa paikoissa, joita ei ole leiriytymiseen tarkoitettu. Kiellettyä leiriytyminen olisi siten aina torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman omistajan tai haltijan suostumusta. Poliisin kehotuksesta leiriytymiseen käytetyt välineet olisi viipymättä poistettava. Poliisilla olisi oikeus huolehtia leiriytymisvälineiden poistamisesta, jos sen poistamiseen velvollinen laiminlyö kehotuksesta poistamisen.

Kieltojen rikkomisesta voitaisiin tuomita järjestysrikkomuksesta sakkoon.

Sisäasiainministeriö pyytää jakelussa mainittuja tahoja toimittamaan lausuntonsa oheisesta hallituksen esityksestä **16.12.2010 mennessä** sisäasiainministeriölle (Sisäasiainministeriö, PL 26, 00023 VALTIONEUVOSTO tai hare@intermin.fi) sekä sähköisesti tiedoksi poliisiosastolle (tiina.nuutinen@intermin.fi) Poliisihallitusta pyydetään lausumaan myös alaisen hallinnon osalta. Lausuntoaika on poikkeuksellisen lyhyt, koska tarkoituksena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle jo syytuntokaudella 2010.

Lisätietoja asiasta antaa ylitarkastaja Tiina Nuutinen, p. 071 87 88563 (tiina.nuutinen@intermin.fi).

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
 Osastopäällikkö Käukö Aaltomaa  
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
 Ylitarkastaja Tiina Nuutinen

LIITTEET Hallituksen esitysluonnos järjestyslain muuttamisesta

JAKELU SM/maahanmuutto-osasto  
 SM/rajavartio-osasto  
 SM/pelastusosasto  
 Vähemmistövaltuutetun toimisto  
 Poliisihallitus (+ alainen hallinto)

Oikeusministeriö  
 Sosiaali- ja terveysministeriö  
 Ympäristöministeriö  
 Liikenne- ja viestintäministeriö  
 Puolustusministeriö  
 Opetus- ja kulttuuriministeriö  
 Ulkoasiainministeriö  
 Työ- ja elinkeinoministeriö

Helsingin kaupunki  
 Suomen kuntaliitto  
 Suomen Latu  
 Suomen Partiolaiset  
 SF-Caravan ry

Kirkkohallitus  
 Helsingin Diakonissalaitos  
 Ihmisoikeusliitto ry  
 Mannerheimin lastensuojeluliitto  
 Pelastakaa lapset ry  
 Suomen Romanifoorumi  
 Suomen Romaniyhdistys ry

Finanssialan Keskusliitto ry  
 Finnsecurity ry  
 Suomen Vartioliikkeitten Liitto ry  
 Järjestyksenvalvojien ammattiliitto ry

TIEDOKSI Ministeri Holmlund  
 Erityisavustaja Vuopala  
 Valtiosihteeri Pelttari  
 Kansliapäällikkö Viljanen  
 SM/poliisiosasto  
 SM/oikeusyksikkö  
 SM/viestintäyksikkö

## HALLITUKSEN ESITYS JÄRJESTYSLAIN MUUTTAMISESTA

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Järjestyslakiin ehdotetaan tehtäväksi ne lainsäädännölliset muutokset, jotka mahdollistavat puuttumisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla olisi kiellettyä kerjäämällä tavalla, johon sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, koskettamista tai tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää, väkivaltaista tai muuta vastaavaa käyttäytymistä. Kiellon rikkoja voitaisiin tuomita järjestyksirikkomuksesta sakkoon. Tekojen säätäminen kielletyksi järjestyslaissa olisi järjestyslaissa omaksutun rakenteen mukaista. Rikoksista säädettäisiin edelleen erikseen rikoslaissa. Esityksessä ei ehdotettaisi viranomaisille tai järjestyksenvalvojen uusien toimivaltuuksia. Täsmällisempi sääntely mahdollistaisi puuttumisen kerjäämiseen aggressiivisiin piirteisiin voimassa olevaa sääntelyä paremmin. Kielto myös ennalta estäisi luonteeltaan aggressiivisesta kerjäämisestä aiheutuvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lisättäväksi järjestyslakiin leiriytymisen kielto. Leiriytyminen olisi taajamassa kiellettyä silloin kun se olisi yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää, terveyttä vaarantavaa taikka maanomistajalle tai haltijalle vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaa teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa tai muussa asumuksessa. Lisäksi leiriytyminen olisi aina kiellettyä ilman omistajan tai haltijan suostumusta sellaisissa yleisissä käytössä olevissa paikoissa, joita ei ole leiriytymiseen tarkoitettu. Kiellettyä leiriytyminen olisi siten aina torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman omistajan tai haltijan suostumusta. Poliisin kehotuksesta leiriytymiseen käytetyt välineet olisi viipymättä poistettava. Kiellon rikkoja voitaisiin tuomita järjestyksirikkomuksesta sakkoon. Poliisilla olisi oikeus huolehtia leiriytymisvälineiden poistamisesta, jos sen poistamiseen velvollinen laiminlyö kehotuksesta poistamisen.

Ehdotetut muutokset ovat tarkoitettut tulemaan voimaan xx päivänä xxkuuta 2011.

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....</b>	<b>1</b>
<b>YLEISPERUSTELUT .....</b>	<b>3</b>
1 JOHDANTO .....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö .....	4
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	14
2.3 Nykytilan arviointi .....	17
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET .....	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	18
4.1 Taloudelliset vaikutukset .....	18
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	19
4.3 Ympäristövaikutukset.....	19
4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	19
5 ASIAN VALMISTELU .....	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto .....	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	20
<b>YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....</b>	<b>20</b>
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT .....	20
2 VOIMAANTULO.....	23
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	23
<b>LAKIEHDOTUS.....</b>	<b>24</b>

# YLEISPERUSTELUT

## 1 Johdanto

Järjestyslain (612/2003) tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Järjestyslain säätämisen yhteydessä koottiin yhteen lakiin muusta lainsäädännöstä ja kuntien järjestyssäännöistä säännökset, jotka koskivat turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla. Kuntalain (365/1995) 7 §, jonka nojalla kunnat olivat voineet antaa järjestyssääntömääräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi, kumottiin. Tämä oli valtiosääntöoikeudellisesti välttämätöntä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusvaatimuksen kannalta. Kunnallisissa järjestyssäännöissä oli kriminalisoitu tekoja lakia alemmalla säädöstasolla. Useimmissa kunnissa voimassa ollut järjestyssääntö pohjautui Suomen Kuntaliiton laatimaan järjestyssäännön malliin vuodelta 1995. Malli sisälsi määräyksiä muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden noudattamisesta ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta häiritsevistä oleskelusta. Lisäksi mallissa esitettiin, miten järjestyssäännöllä voitiin antaa määräyksiä esimerkiksi leiriytymisestä sekä kulku- ja kiertokaupasta. Järjestyssääntöjen nojalla oli mahdollista kieltää kaupustelun lisäksi kerjääminen. Elinkeinon harjoittamisen vapauden säätäminen perusoikeudeksi tarkoitti sitä, että kunnallisten järjestyssääntöjen määräykset kaupustelun kieltämisestä tulivat perustuslain vastaisiksi.

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

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

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

Kerjääminen on muuttunut luonteeltaan aggressiivisemmaksi ja aiheuttanut yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä. Myös leiriytymisestä on aiheutunut lisääntyviä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä.

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

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

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

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Yleisen järjestyksen ja turvallisuus

Yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan järjestyslain esitöiden (HE 20/2002 vp, s. 31) mukaan normaalin tilan säilyttämistä lähinnä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu se, ettei kukaan häiritse rauhaa enempää kuin paikan tai tapahtuman luonteeseen nähden on soveliaista. Yleiseen järjestykseen katsotaan kuuluvan myös sen, ettei rauhaa häiritä ihmisten enemmistöä loukkaavalla tavalla. Se, mikä katsotaan yleisen järjestyksen häiritsemiseksi, vaihtelee ajan, paikan ja muiden olosuhteiden mukaan. Toisaalta nykyisessä yhteiskunnassa ihmisten pitää sietää hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia käyttäytymismuotoja. Turvallisuudella tarkoitetaan sellaista tilannetta, että ihmiset voivat pelkäämättä ja toisten estämättä käyttää heille kuuluvia perusoikeuksia, kuten oleskella ja liikkua yleisillä paikoilla. Turvallisuudella tarkoitetaan lähinnä henkilökohtaisen koskemattomuuden suojaa, mutta myös turvaa omaisuuteen ja muihin

perusoikeuksilla suojattuihin oikeushyviin kohdistuvia loukkauksia vastaan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteet ovat sidoksissa toisiinsa, koska epäjärjestys luo turvattomuutta.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluu kaikki sellainen viranomaistoiminta, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakoita oikeudenloukkauksia ja häiriöitä, poistaa tapahtuneet häiriöt sekä selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisellä ei käsitellä ainoastaan tahallisten rangaistavien tekojen estämistä, vaan myös sellaisten tuottamuksellisten ja jopa tuottamuksesta riippumattomien menettelyjen estämistä, jotka uhkaavat yhteiskunnan, yksilön tai yhteisöjen suojattavia etuuksia.

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

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

Lain 16 §:ssä säädetään järjestysrikkomuksesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan joka tahallaan häiritsee yleistä järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, järjestysrikkomuksesta sakkoon. Hallintovaliokunta totesi järjestyslakia koskevassa mietinnössään (HaVM 28/2002 vp), että ehdotetun järjestyslain tavoitteet liittyvät yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen ja sen edistämiseen. Näitä tavoitteita ja kieltoja on pidettävä sellaisina, että niiden tehosteiksi on tarpeen säätää rangaistusuhat. Rangaistavuuden osalta on lisäksi muistettava, että kansalaiset mieltävät toiminnan yleensä kielletyksi vasta silloin, kun kieltoon on liitetty nimenomainen konkreettinen rangaistusuhka. Hallintovaliokunta korosti kuitenkin, että järjestyslain luonne huomioon ottaen, poliisi toteuttaa valvontaansa ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja ohjein. Seuraamuksena valiokunta korosti rikesakkomenettelyn ensisijaisuutta. Mietinnössään hallintovaliokunta totesi lisäksi, että lähtökohtaisesti järjestyslaissa säädetään vähäisemmästä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yleisellä paikalla. Rikoslaisissa (39/1889) säädetään vakavammasta järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yleisellä paikalla sekä järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisesta ja häiriön aiheuttamisesta yksityisellä paikalla.

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

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

### **Yleisellä paikalla tapahtuva kerjääminen**

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

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

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

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

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



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

Kerjäämisen aggressiivisiin muotoihin on satunnaisesti puututtu järjestyslain 3 §:n 2 kohdan nojalla, etenkin jos siihen on liittynyt esimerkiksi pelkoa herättävää käyttäytymistä. Lain 2 §:n 2 kohdan mukaan 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. Lain 3 §:n rikkomisesta voidaan 16 §:n perusteella tuomita sakkorangaistus.

Katukerjäämistä ja viranomaisyhteistoimintaa vuonna 2008 selvittäneen työryhmän loppuraporttiin sisältyvän arvion mukaan kerjäläisten kokonaismäärä Helsingissä oli kesäkuussa 2008 noin 40 - 50. Kesäkuussa 2010 tehdyn arvion mukaan Helsingissä oli noin 220 kerjäläistä ja koko maassa poliisin yksiköistä saadun tiedon mukaan arviolta noin 300. Kerjäläisten lukumäärä on kasvanut erityisen voimakkaasti Helsingissä. Paikkakunnittain kerjäläisten määrä on vaihdellut. Tällä hetkellä kerjäämistä harjoittavat saatujen tietojen perusteella erityisesti Romanian kansalaiset. Kerjäämistä ovat harjoittaneet myös Bulgariasta, Unkarista, Latviasta, Bosnia-Hertsegovinasta ja Slovakiasta lähtöisin olevat henkilöt. Suomalaisista kerjääjistä on yksittäisiä havaintoja.

### **Kerjäämiseen liittyvät oheisilmiöt**

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

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

Suomessa poliisilaitosten arvioiden mukaan kerjääminen on muuttunut häiritsevämmäksi ja luonteeltaan aggressiivisemmäksi vuosien 2009 ja 2010 aikana. Aggressiiviseen kerjäämiseen liittyvien poliisille tehtävien ilmoitusten lukumäärä on kasvanut. Perinteisen kerjäämisen lisäksi eri puolella Suomea on havaittu kerjäläisyyteen liittyvien oheisilmiöiden lisääntyneen. Erityisesti oheisilmiöt ovat lisääntyneet Helsingissä. Luonteeltaan aggressiiviseen ja häiritsevään kerjäämiseen liittyviä oheisilmiöitä ovat esimerkiksi erilaisen rihkaman myynti lähes pakottamalla, kerjääminen häiritsevästi ravintoloiden terasseilla ja sisätiloissa, ihmisiin käsiksi käyminen, liikkuminen useamman henkilön muodostamassa ryhmässä ja lompakkovarkaudet kerjäämisen yhteydessä, rahan anelu, liikenneturvallisuutta vaarantava autojen pysäyttely teillä ulkopuolisten toimesta rihkaman myyntitarjoituksessa sekä autojen ikkunoiden pesu liikennevaloissa. Muutama kerjäläisryhmään kuulunut mieshenkilö on tuomittu useasta Helsingissä tapahtuneesta ryöstöstä Helsingin käräjäoikeudessa.

Vuodesta 2009 lähtien on poliisin tietoon tullut aikaisempaa enemmän lompakkojen ja matkapuhelinten anastuksia, joissa kerjäämistä harjoittava henkilö on tullut ihmisten lähelle

kerjäämään rahaa ja samassa yhteydessä on anastettu henkilön taskusta, lompakosta tai laukusta omaisuutta. Vuonna 2007 ja 2008 tällaisia tekoja tuli poliisin tietoon noin 10 tapausta vuosittain. Vuonna 2009 tapauksia oli jo noin 70 kappaletta ja vuonna 2010 tammikuun ja elokuun välillä noin 40 kappaletta.

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

Kerjäämiseen liittyviä ilmoituksia (poliisille kuuluvat) tehtiin hätäkeskuksille vuosina 2007 ja 2008 noin 600 - 700 kappaletta vuodessa. Vuonna 2006 ilmoituksia oli noin 350 kappaletta. Vuonna 2009 ilmoituksia oli noin 800 kappaletta ja vuonna 2010 tammikuun ja elokuun välillä noin 600 kappaletta. Näistä tehtävailmoituksista osa koskee suomalaisia kerjääjiä, mutta suurin osa koskee ulkomaalaisia henkilöitä. Edellä mainituista vuoden 2008 tehtävailmoituksista noin 170 koskee häiriökäyttäytymistä tai ilkivaltaa. Vastaavasti vuoden 2009 tehtävailmoituksista noin 490 ja vuoden 2010 tammikuun ja elokuun välillä tehdyistä tehtävailmoituksista noin 390 koskee tehtäviä, jonka aiheena on häiriökäyttäytyminen tai ilkivalta.

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

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

Ulkomaalaisten tekemien rikoslakirikosten määrän kasvua ei voida kytkeä kerjäävien henkilöiden määrään. Rikosilmoituksia koskevan tarkastelun perusteella voidaan todeta, että osa kerjäämistä harjoittavista henkilöistä syyllistyy erityyppisiin omaisuusrikoksiin. Myös näiden henkilöiden seurassa olevat henkilöt voivat syyllistyä rikoksiin tai muuhun aggressiiviseen toimintaan. Omaisuusrikokset voivat olla osa henkilöiden tulonhankkimistavoista.

Esimerkiksi Romanian kansalaisten tekemisen rikoslakirikosten lisääntyminen maan liittyttyä Euroopan unioniin on ollut merkittävää, vaikka maan kansalaisten osuus Suomen ulkomaalaisväestöstä on etenkin Venäjän ja Viron kansalaisten määrään verrattuna erittäin vähäinen. Vuonna 2006 Romanian kansalaisten epäiltiin syyllistyneen 160 rikoslakirikokseen kun vastaavasti vuonna 2009 rikoslakirikosepäilyjä oli jo 2 634. Valtaosa rikoksista oli omaisuusrikoksia, joita vuonna 2009 oli 2 378. Vuonna 2009 Viron kansalaisten epäillään syyllistyneen 3 010 omaisuusrikokseen ja Venäjän kansalaisten syyllistyneen 2 225 omaisuusrikokseen. Kaikkiaan tietoon tulleet rikoslakirikokset lisääntyivät vuodesta 2006 vuoteen 2009 noin 20 prosenttia.

*Taulukko 1: Rikoslakirikoksista epäillyt ulkomaalaiset, vuoden 2009 mukaan järjestettynä*

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

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

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

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

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

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

## Leiriytyminen

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

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

Jokamiehenoikeuksilla tarkoitetaan jokaisen oikeutta nauttia luonnosta ja hyödyntää sitä riippumatta alueen omistussuhteista. Luonnon käyttämiseen jokamiehenoikeuksien sallimissa rajoissa ei siis tarvita maanomistajan eikä maan haltijan lupaa. Suomessa jokamiehenoikeudet ja velvollisuudet koskevat myös ulkomaalaisia. Jokamiehenoikeuksiin sisältyy aina vaatimus niiden harmittomuudesta: oikeutta ei saa käyttää haittaa tai häiriötä tuottavalla tavalla. Erityisesti on huolehdittava, ettei kenenkään kotirauhaa rikota. Jokamiehenoikeuden perusteella ei siten ole mahdollista esimerkiksi leiriytyä kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella. Sallitun leiriytymisen pituudesta tai muodosta ei ole säädetty laissa. Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä säädetty hallinnan loukkaus saattaa asettaa rajoituksia kuitenkin hyväksyttävälle leiriytymiselle.

Rikoslain 28 luvun 11 §:ssä määritellään hallinnan loukkaus. Hallinnan loukkaukseen syyllistyy muun muassa silloin kun luvattomasti käyttää toisen hallinnassa olevaa maata rakentamalla, kaivamalla tai muulla sen kaltaisella tavalla. Hallinnan loukkaamisesta on kyse myös silloin, kun toisen hallinnassa oleva maa, rakennus tai sen osa otetaan luvattomasti haltuun. Hallinnon loukkauksena ei pidetä tekoa, josta on aiheutunut ainoastaan vähäinen haitta. Hallinnan loukkauksesta voidaan tuomita, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Lain esitöiden (HE 66/1988) mukaan kyse on toisen hallinnassa olevan maan haltuun ottamisesta, kun haltijaa esimerkiksi leiriytymällä tai muutoin pitkäaikaisesti oleskelemalla toisen alueella, estetään tosiasiallisesti käyttämästä omaisuuttaan. Kuitenkin esimerkiksi parin päivän telttailu toisen maalla olisi sallittua, jos se tapahtuu vahinkoa aiheuttamatta ja kotirauhaa rikkomatta. Hallinnan loukkaus on asianomistajarikos.

Leirintäalueella tarkoitetaan ulkoilulain 18 §:n määritelmän mukaan aluetta, jolla majoitutaan tilapäisesti ja yleensä vapaa-aikana leirintämökkiin, teltaan, matkailuperävaunuun tai matkailuajoneuvoon ja jolla on yhteensä vähintään 25 leirintämökkiä taikka teltalle, matkailuperävaunulle tai matkailuajoneuvolle varattua paikkaa. Alue, jolla on vähintään 10 leirintämökkiä, on kuitenkin aina leirintäalue. Lain säännökset leirintäalueista koskevat muutakin vastaavanlaiseen majoittumiseen tarkoitettua aluetta, jolla olevissa, enintään yhdelle ruokakunnalle tai pienryhmälle tarkoitetuissa rakennuksissa yhteensä on yli 40 vuodepaikkaa. Laki majoitus- ja

ravitsemistoiminnasta (308/2006) edellyttää, että leirintäalueelle tulijoista on tehtävä matkustajailmoitus ja matkustajista on pidettävä matkustajarekisteriä.

Yleisötilaisuudella tarkoitetaan kokoontumislain (530/1999) 2 §:ssä määriteltyjä yleisötilaisuuksia, kuten yleisölle avoimia huvitilaisuuksia, kilpailuja, näytöksiä ja muita niihin rinnastettavia tilaisuuksia, joita ei ole pidettävä yleisinä kokouksina. Kokoontumislaissa on säännöksiä muun muassa järjestämipaikan omistajan tai haltijan suostumuksesta paikan käyttämiseen tilaisuutta varten sekä järjestyksenpidosta tilaisuudessa. Usein pitemmissä kuin yhden päivän mittaisissa yleisötilaisuuksissa tai muissa tapahtumissa perustetaan tilapäinen leirintäalue tapahtumapaikan läheisyyteen. Tällaista leiriytymistä koskevat samat ulkoilulain säädökset kuin jatkuvasti toiminnassa olevaa leirintäaluettakin.

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

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

Maastoliikennelain (1710/1995) sääntelyllä pyritään maastoliikenteen haittojen ehkäisyyn. Moottorikäyttöisellä ajoneuvolla ei saa liikkua eikä sitä saa pysäyttää tai pysäköidä maastossa maa-alueella ilman maan omistajan tai haltijan lupaa. Maastoliikennelaissa maastolla tarkoitetaan maa- aluetta ja jääpeitteistä vesialuetta, joka ei ole tie ja jota ei ole tarkoitettu moottoriajoneuvo-, kiskotai ilmaliikenteeseen. Lupaa ei kuitenkaan tarvita muun muassa taajaman ulkopuolella moottorikäyttöisen ajoneuvon pysäyttämiseen ja pysäköimiseen tien välittömään läheisyyteen eikä siitä aiheudu alueen omistajalle tai haltijalle kohtuutonta haittaa. Ympäristöministeriössä on valmistelussa maastoliikennelain muutosesitys, jossa hinattavat ajoneuvot eli perävaunut ja hinattavat laitteet rinnastettaisiin moottorikäyttöisiin ajoneuvoihin. Tällöin myös hinattavien ajoneuvojen luvattomaan pysäyttämiseen ja pysäköintiin maastossa saataisiin puuttumisperuste.

### **Leiriytymiseen liittyvät oheisilmiöt**

Euroopan unionin vapaata liikkuvuutta hyödyntävien unionin kansalaisten leiriytyminen Suomessa on kesällä 2010 aiheuttanut ongelmia. Esimerkiksi Helsingin kaupungissa leiriytyminen on käytännössä sallittua vain asemakaavaan erikseen merkityillä alueilla, eikä kaupungin maata saa käyttää leiriytymiseen ilman maanomistajan lupaa. Helsingissä Sosiaalikeskus Sataman piha-alueella on kesällä 2010 leiriytynyt noin 50 - 70 ihmistä. Leiriytyjät ovat majoittuneet esimerkiksi matkailuvaunuissa, autoissa ja teltoissa. Helsingissä on ollut myös useita muita pienempiä leirejä. Leireissä majoittuville on toistuvasti annettu tietoa siitä, missä Suomessa on sallittua leiriytyä.

Leireillä on merkitystä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Leiriytymisestä aiheutuu muun muassa terveys-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia. Leireihin liittyy majoittujien

turvallisuutta vaarantavia seikkoja. Riskejä aiheuttavat avotuli, palavat nesteet, sähkölaitteet ja sähkölaitteiden erilaiset muunnelmat. Rakennelmista aiheutuu tulipalojen ja onnettomuuksien vaaraa, kuten mahdollisen tulipalon leviäminen asuntovaunusta tai rakennelmasta toiseen. Alueilla saatetaan korjata myös autoja ja kerätä metalliromua. Leiriytymisestä on syntynyt myös ihmisperäistä käymäläjätettä leirien ympäristöön. Leiriytyjien majoittumiseen liittyy luvatonta sähkön ja veden käyttöä sekä roskaamista. Leireissä asuu myös lapsia usein puutteellisissa olosuhteissa. Esimerkiksi talvella 2010 Helsingin kaupungin sosiaalivirasto siirsi hätämajoitukseen Kalasatamasta pieniä lapsia vanhempineen kovien pakkasten vuoksi.

Helsingissä leirien lähellä sijaitsevien asuntojen asukkaat ja yritykset ovat tehneet poliisille runsaasti ilmoituksia. Saadun palautteen mukaan leirit aiheuttavat ihmisissä turvattomuutta ja rikoksen pelkoa. Vuonna 2007 poliisin tietoon tuli Helsingissä noin 240 omaisuusrikosta Kyläsaaren lähetyvillä ja vuonna 2008 omaisuusrikoksia oli noin 270. Vastaavalla alueella tehtiin vuonna 2009 noin 440 omaisuusrikosta ja vuonna 2010 tammikuu ja elokuun välisenä aikana noin 340 omaisuusrikosta. Tämä on noin 100 kappaletta enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2009. Kyseisellä Kyläsaaren alueella poliisin tietoon tulleet omaisuusrikokset ovat vuosien 2007 ja 2009 välillä lisääntyneet noin 80 prosenttia, kun vastaavana aikana Helsingissä omaisuusrikokset lisääntyivät noin 8 prosenttia. Poliisin tietojen mukaan leirissä asuvien määrä on tänä aikana lisääntynyt. Ulkomaalaisia henkilöitä on leiriytynyt Kyläsaarentien varressa olevalla alueella syksystä 2008 alkaen.

### **Poliisilaki**

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

Poliisin toimivaltuuksia koskevista yleisistä rajoituksista ja periaatteista (objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) säädetään poliisilain 2 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaa poliisin on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä sovinnollisuutta edistäen. Pykälän 2 momentin mukaan poliisin toimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Toimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Poliisin on pykälän 3 momentin mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisi ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin poliisin tehtävän suorittamiseksi on tarpeen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin käyttämien keinojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimivaltaa ja säännöksiä käytetään ainoastaan siihen tarkoitukseen, kun ne on tarkoitettu. Poliisi puuttuukin usein järjestyshäiriöihin ensisijaisesti ohjaamalla, neuvomalla ja huomautusmenettelyä käyttämällä. Poliisilain esitöissä on kiinnitetty huomiota tasa-arvoisen kohtelun vaatimukseen poliisitoiminnassa. Poliisi ei saa toiminnassaan asettaa ketään perusteettomasti eri asemaan rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, kansallisuuden taikka uskonnollisen, poliittisen tai muun vakaumuksen, yhteiskunnallisen aseman, varallisuuden tai muun vastaavan seikan perusteella.

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

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

Poliisilain 20 §:ssä säädetään rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisesta. Pykälän 1 momentin nojalla poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos hänen uhkauksistaan tai muusta käyttäytymisestään voidaan päätellä, että hän todennäköisesti syyllistyisi henkeen, terveyteen, vapauteen, kotirauhaan tai omaisuuteen kohdistuvaan rikokseen. Pykälän 2 momentin mukaan henkilö saadaan poistaa paikalta myös, jos hän käyttäytymisellään aiheuttaa taikka hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä ja aiemman käyttäytymisensä perusteella vastaavassa tilanteessa on todennäköistä, että hän aiheuttaa huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Pykälän 3 momentin mukaan, jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä häiriötä tai vaaraa voida muutoin poistaa, henkilö voidaan ottaa kiinni. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen tai aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan (HE 57/1994 vp) 20 §:ää tultaisiin soveltamaan lähinnä kotihälytystilanteissa, joille on ominaista väkivallan kohteena olevan perheenjäsenen pyyntö taikka naapurin tai silminnäkijän puuttuminen riita- tai väkivaltatilanteeseen. Suojattavalla henkilöllä ei läheskään aina ole ainakaan tosiasiallista mahdollisuutta kääntyä poliisin puoleen avun saamiseksi. Poliisin toimivaltuuksista henkilöiden suojaamiseksi rikoksilta ja häiriöiltä on sen vuoksi säädettävä siten, ettei valtuuksien käyttö riipu asianosaisten pyynnöistä.

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

### **Rajavartiolaki**

Rajavartiolain (2005/578) 20 ja 21 §:n nojalla rajavartiolaitos huolehtii poliisin ohella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvien toimenpiteiden suorittamisesta rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaitos voi suorittaa toimenpiteitä myös kiireellisissä tapauksissa poliisin pyynnöstä muuallakin maassa sekä ilman pyyntöä, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Rajavartiomiehen toimivaltuuksista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä säädetään rajavartiolain 33 ja 34 §:ssä.

### **Laki järjestyksenvalvojista**

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

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

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

## 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

### Kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö

Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen erityisesti 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on oikeuksien turvaaminen kaikille tietyn valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville näiden kansalaisuuteen katsomatta. Yksi keskeisiä ajatuksia, joita perusoikeusuudistuksessa toteutettiin, oli perusoikeussuojan ulottaminen kansalaisuusperiaatetta laajemmalle. Perusoikeudet laajennettiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Perusoikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti myös lapsille.

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

Kansainvälisissä sopimuksissa tai Euroopan unionin oikeussäädännössä ei säädellä kerjäämistä tai leiriytymistä. Euroopan unionin maista nimenomaan kerjäämistä koskevia kieltoja sisältyy joko kansalliseen tai alueelliseen lainsäädäntöön esimerkiksi Tanskassa, Itävallassa, Iso-Britanniassa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Irlannissa kerjäämistä kieltämistä koskeva lakiehdotus on



parlamentin käsittelyssä. Norjassa käydään julkista keskustelua kerjäämisen kieltämisestä. Leiriytymisestä säädellään Euroopan unionin jäsenmaissa vaihtelevasti. Leiriytymistä koskevia kieltoja on esimerkiksi Tanskassa (alueen luvaton käyttö) ja Luxemburgissa (yksityisalueelle tunkeutuminen).

Tilanne eräissä Euroopan maissa

#### Ruotsi

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

#### Norja

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

#### Saksa

Kerjäämisestä ei ole säädetty liittovaltion tasolla. Liittovaltion järjestysrikkomuksia koskevan lain yleisen häiriön tuottamista koskevia määräyksiä voidaan kuitenkin soveltaa luonteeltaan aggressiiviseen kerjäämiseen, johon sisältyy ihmisiin kohdistuvaa fyysistä puuttumista, uhkailua tai pakottamista. Niin sanottu hiljainen kerjääminen on Saksassa sallittua. Voimassa olevat säännökset vaihtelevat huomattavasti eri osavaltioiden ja kaupunkien välillä. München oli vuonna 1980 ensimmäinen kaupunki, jossa määrätty luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen muodot (kohdistettu lähestyminen ja puhuttelu, koskettaminen ja vaatteista vetäminen, tien sulkeminen) säädettiin rangaistavaksi katu- ja puistotiloja koskevan järjestyssäännön perusteella. Bremenin osavaltiossa lasten osallistuminen kerjäämiseen kiellettiin maapäivillä vuonna 1994 hyväksytyllä erillislailla. Laissa määrätään rangaistavaksi kaikki lasten kanssa tai lasten toimesta tapahtuva kerjääminen. Joissakin tilanteissa on lasten kerjäämiseen voitu puuttua myös lastensuojelulain nojalla, viime kädessä väliaikaisen huostaanoton keinoin. Kaupusteluun ei kerjäämistä koskevissa laeissa ja järjestyssäännöissä yleensä puututa. Katukauppaa säätelevät kuitenkin tarkat määräykset, ja kaupalliseen toimintaan tarvitaan asianmukainen toimilupa.

#### Iso-Britannia

Kerjääminen on Iso-Britanniassa kiellettyä julkisilla paikoilla. Laki on voimassa Englannissa, Walesissa ja Pohjois-Irlannissa. Skotlannissa laki on korvattu paikallisella säädöksellä. Käytännössä lakia sovelletaan joustavasti. Sen nojalla puututaan kerjäämiseen, joka on luonteeltaan aggressiivista tai kytköksissä huumeiden käyttöön. Kaupustelu on luvanvaraista. Poliisi puuttuu, jos kaupusteluun liittyy kerjäämistä.

#### Irlanti

Irlannin parlamentti käsittelee parhaillaan kerjäämistä koskevaa lakiesitystä. Ehdotus kieltäisi luonteeltaan aggressiivisen, uhkaavan, pelottelevan, väkivaltaisen ja häiritsevän kerjäämisen. Ehdotuksen mukaan poliisilla olisi oikeus poistaa henkilö sellaiselta paikalta, jossa hän on vaarana ihmisten turvallisuudelle tai yleiselle turvallisuudelle. Poliisi voisi siirtää henkilön, joka kerjää

rahaa pankkiautomaattien, asuntojen tai myymälöiden sisäänkäyntien läheisyydessä kymmenen metrin läheisyydessä. Kaupusteluun suhtaudutaan vastaavasti. Avunpyynnöt olisivat lakiehdotuksen mukaan edelleen sallittuja, esimerkiksi yöllä tapahtuva rauhallinen rahan pyytäminen matkalipun hankintaa varten.

#### Itävalta

Itävallassa ei säädetä kerjäämisestä liittovaltion laissa. Sen sijaan kieltoja on mahdollista säätää osavaltiotasolla. Wienin osavaltion lainsäädäntöelin hyväksyi maaliskuussa 2010 turvallisuuslain muutoksen, jolla kerjäämiseen puututaan entistä tehokkaammin. Lakimuutoksen taustalla oli tarve tehdä organisoidusta kerjäämisestä rangaistavaa ja estää taustalla vaikuttavia rikollisia käyttämästä hyväksi kerjäämään pakotettuja ihmisiä. Lain soveltamisalaa laajennettiin ammattimaiseen kerjäämiseen. Tarkoitus ei ole, että kerjääminen on kokonaan kielletty. Laissa säädetään lisäksi tilanteista, joissa kerjäämisellä haitataan pääsyä julkisiin tiloihin. Henkilö, joka vastustaa paikalta poistamista tai ilman pätevää syytä palaa lyhyen ajan sisällä lähietäisyydelle paikasta, mistä hänet poistettiin, syyllistyy (jos kyse ei ole muusta rangaistavasta teosta) hallinnolliseen rikkeeseen. Wienissä kiellettiin alaikäisten määrääminen tai mukaan ottaminen kerjäämään vuonna 2008. Kiellon on arvioitu Wienissä vaikuttaneen toivotusti, koska ilmoituksia lasten kanssa kerjäämisestä on saatu vähemmän. Steiermarkin, Salzburgin ja Tirolin osavaltioissa on vastaavia määräyksiä kerjäämisestä, joista kahdessa jälkimmäisessä osavaltiossa on voimassa yleinen kerjäämiskielto.

#### Tanska

Tanskassa sitä, joka vastoin poliisin antamaa varoitusta syyllistyy kerjäämiseen, tai joka sallii talouteensa kuuluvan alle kahdeksantoista vuotiaan henkilön kerjätä, rangaistaan maksimissaan kuuden kuukauden vankeustuomiolla. Lieventävien asianhaarojen vallitessa voidaan rangaistuksesta luopua. Poliisin antama varoitus on voimassa viisi vuotta. Poliisi voi siis antaa varoituksen kerjäämisestä harjoittavalle henkilölle, jonka jälkeen tämä on velvollinen lopettamaan kerjäystoiminnan. Jos kerjäystä jatketaan varoituksesta huolimatta, voidaan kerjäämisestä tuomita vankeusrangaistus. Poliisi voi lisäksi järjestyslain nojalla kieltää henkilöä seisomasta tiettyssä paikassa tai kulkemasta edestakaisin tiettyä lyhyttä reittiä, jos kyseinen oleskelu tai käyttäytyminen aiheuttaa häiriötä asukkaille tai ohikulkijoille, tai jos on perusteltua epäillä, että kyseinen henkilö toiminnallaan syyllistyy rangaistavaan tekoon. Voimassa ei ole erityisiä säädöksiä liittyen kerjäämisen yhteydessä tapahtuvaan kaupusteluun. Kaduilla ja julkisilla paikoilla tapahtuvaa kaupankäyntiä koskevat kuitenkin tarkat määräykset. Tanskassa on havaittu useita laittomasti rakennettuja telttaleirejä. Poliisi on määrännyt sakkoja luvattomissa leireissä asuville laittomasta oleskelusta (telttöjen pystyttäminen alueelle on kielletty). Poliisi on myös poistanut leirejä.

#### Luxemburg

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

#### Ranska

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

### 2.3 Nykytilan arviointi

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

Eduskunnassa on käsiteltävänä poliisilain kokonaisuudistusta koskeva lakiehdotus (HE 224/2010 vp). Esityksen rikoksilta ja häiriöiltä suojaamista koskevan 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan henkilö saadaan poistaa paikalta muun muassa, jos hänen uhkaustensa tai muun käyttäytymisensä perusteella on perusteltua syytä olettaa tai hänen aikaisemman käyttäytymisensä perusteella on todennäköistä, että hän aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Järjestyksenvalvojalla on oikeus poistaa toimialueeltaan henkilö, joka muun muassa uhkaavasti esiintyen, meluamalla tai väkivaltaisuudella häiritsee järjestystä tai vaarantaa turvallisuutta siellä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei anna poliisille riittäviä keinoja puuttua aggressiivisen kerjäämisen aiheuttamiin yleisen järjestyksen häiriöihin. Poliisilla ei ole myöskään riittäviä keinoja ennalta estää kerjäämiseen liittyviä häiriöitä nykyisen sääntelyn puitteissa.

Leiriytymistä koskeva sääntely on hajanaista. Leiriytymiseen, avotulen tekemiseen ja mahdollisiin rakennelmiin koskevaa sääntelyä sisältyy muun muassa ulkoilulakiin, rikoslakiin, maankäyttö- ja rakennuslakiin, terveydensuojelulakiin, jätelakiin, pelastuslakiin ja sähköturvallisuuslakiin sekä alemman tasoiseen sääntelyyn. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole riittävän täsmällisesti säännelty yleistä järjestystä häiritsevistä leiriytymisestä tai leiriytymisestä siihen tarkoittamattomilla paikoilla. Järjestyslain nykyinen sääntely ei anna viranomaisille tarvittavia keinoja puuttua leiriytymiseen tai toimia leirien aiheuttamia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöitä ennalta estävästi.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen tavoitteena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Turvallisuuteen kuuluu, että ihmiset voivat pelkäämättä ja turvallisesti liikkua yleisillä paikoilla. Järjestyslain muutoksella ei ole tarkoitus kieltää kerjäämistä tai avunpyytämistä sinänsä, vaan kiellolla pyritään estämään luonteeltaan aggressiivisesta toiminnasta aiheutuva häiriö. Esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla kerjäämällä tavalla, johon sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, koskettamista tai tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää, väkivaltaista tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

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

Myös leiriytymisen kieltä edistäisi yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kielto estäisi laittomien, usein jopa useiden kymmenien henkilöiden asuttamien asujille ja lähiympäristölle turvattomien majoitusalueiden syntymisen. Leiriytymisen kieltä parantaisi myös ympäristön siisteyttä sekä lisäisi lähialueiden asukkaiden turvallisuutta. Leiriytymisen kieltä järjestyslaissa selkeyttäisi voimassa olevaa osittain hajanaistakin sääntelyä.

### 4 Esityksen vaikutukset

#### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksessa ei puututtaisi viranomaisten tai järjestyksenvalvojen toimivaltuuksiin, vaan ainoastaan täsmennettäisiin niitä. Välillisesti esityksellä olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yksittäisten henkilöiden asemaan. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kiellon voidaan arvioida vähentävän siihen liittyvää oheisrikollisuutta, esimerkiksi omaisuusrikollisuutta. Tästä aiheutuisi kansalaisille välitöntä rikosten johdosta tapahtuvaa taloudellisten menetysten vähentymistä. Kielto vaikuttaisi välillisesti myös esimerkiksi vakuutusyhtiöille tehtävien korvaushakemusten määrään.

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

Leiriytymisen kieltäminen ennalta estäisi leirien syntymistä. Tällä olisi välillistä vaikutusta kaupunkien järjestämisen hätämajoituksen kustannuksiin. Esimerkiksi talvella 2010 Helsingin kaupungin sosiaalivirasto siirsi hätämajoitukseen Kalasatamasta pieniä lapsia vanhempineen kovien pakkasten vuoksi.

## 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

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

Leiriytyminen siihen tarkoittamattomilla alueilla on aiheuttanut viranomaisille toistuvaa tarvetta kehottaa leiriytyjiä poistamaan turvallisuutta vaarantavat asumukset. Leiriytymisestä on aiheutunut viranomaisille sekä kaupunkien virastojen työntekijöille työmäärän lisääntymistä. Esimerkiksi sosiaaliviranomaiset ovat joutuneet ryhtymään lastensuojelullisiin toimenpiteisiin, mikäli lapsia on havaittu lapsia majoittuvan leireissä. Poliisi on toiminut yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa ja antanut tarvittaessa virka-apua. Leiriytyminen kiellolla olisi myönteistä vaikutusta eri viranomaisten ja kaupunkien virastojen resurssien kohdentamiseen. Lisäksi kaupunkien eri virastoille ja laitoksille tehtävien kansalaispalautteiden lukumäärän sekä kerjäämisen että leiriytyminen osalta voidaan arvioida vähentyvän.

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

## 4.3 Ympäristövaikutukset

Leiriytyminen kiellon tavoitteena on nimenomaisesti myönteisten ympäristövaikutusten aikaansaaminen. Leiriytymisestä aiheutuu terveys-, ympäristö- ja pelastusturvallisuusongelmia. Kielto vähentäisi leiriytymisestä aiheutuvia ympäristöhaittoja, kuten roskaamista ja yleistä epäsiisteyttä (ihmisperäiset jätteet, maaperän pilaantuminen ja roskien vaikutuksesta rottien ja lintujen lisääntyminen) sekä asujille turvattomien leirien ja alueiden syntymistä.

## 4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotuksella on suora vaikutus kansalaisten turvallisuuteen ja viihtyvyyteen yleisillä paikoilla. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kiello turvaisi jokaisen oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Leiriytyminen salliminen ainoastaan leiriytymiseen tarkoitetuilla alueilla edistäisi leiriytyjien ja asuin ympäristön turvallisuutta. Kielto vaikuttaisi myönteisesti palo- ja pelastusturvallisuuteen, koska leiriytymiseen liittyy usein esimerkiksi avotulen käyttöä tai luvatonta sähkön käyttöä.

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

Ehdotettu leiriytyminen kiello edistäisi välillisesti lapsen oikeuksien toteutumista, koska luvattomissa leireissä on havaittu majoittuvan myös alle 18-vuotiaita lapsia puutteellisissa olosuhteissa.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

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

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

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriön poliisiosastolla virkatyönä.

### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksestä on pyydetty lausunnot.... Lausuntoaika oli poikkeuksellisesti kolme viikkoa, jotta hallituksen esitys voitaisiin antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2010.

Lausunnot ovat pääosin olleet...Lausunnoista on laadittu yhteenveto.

## Yksityiskohtaiset perustelut

### 1 Lakiehdotuksen perustelut

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

Voimassa olevan järjestyslain 3 §:n 2 kohdan nojalla yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä liikkeillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä. Järjestyslain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla olisi kielletty kerjäämällä tavalla, johon sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, koskettamista tai tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää, väkivaltaista tai muuta vastaavaa käyttäytymistä. Kohdan nojalla luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen olisi kiellettyä kaikilla yleisillä paikoilla, jotka on määritelty lain 2 §:ssä. Kiellettyä tällainen kerjääminen olisi

siten katujen ja teiden lisäksi esimerkiksi julkisissa kulkuneuvoissa, kauppakeskuksissa, ravintoloissa sekä lento- ja metroasemilla.

Kielto kohdistuisi selkeästi luonteeltaan sellaisiin aggressiivisen kerjäämisen tekemuotoihin, jotka aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle tai vaarantavat turvallisuutta. Kohdan merkitys olisi ilmaista laissa nykyistä täsmällisemmin, minkälainen toiminta olisi yleisellä paikalla luonteeltaan aggressiivista, ja siten yleistä järjestystä häiritsevää tai turvallisuutta vaarantavaa. Kerjäämistä sinänsä ei ole tarkoitus kieltää silloin, kun siihen ei liity aggressiivisia piirteitä. Kielto ei koskisi rahankeräyslaissa (255/2006) säädelyä rahankeräystoimintaa. Rahankeräyksellä tarkoitetaan rahankeräyslain 3 §:n 1 momentin mukaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain 5 §:n mukaan rahankeräyksen toimeenpano edellyttää viranomaisen antamaa rahankeräyslupaa. Kielto ei siten koskisi sellaista kansalaisjärjestöjen niin sanottua face-to-face -varainhankintakeinoa (kaduilla tapahtuva ohikulkijoiden pysäyttely, tietyn yhteisön toiminnasta kertominen ja esitteiden jakaminen sekä samalla tapahtuva lahjoitusten pyytäminen), jolla hankitaan lahjoittajia katumarkkinoinnilla. Tällainen toiminta täyttää rahankeräyksen määritelmän ja on luvanvaraista. Face-to-face -kampanjointi on rahankeräysluvassa määritelty keräystavaksi. Kielto ei myöskään koskisi kaduilla tapahtuvaa muunlaista luvanvaraista rahankeräystä, esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin niin sanottua Nälkäpäivä -keräystä. Kielto ei koskisi yhdistyslain (1989/503) mukaista jäsenhankintaa ja siihen liittyvää jäsenmaksujen keräämistä. Käytännössä yhdistykset toimeenpanevat varsin usein varainhankintaansa hankkimalla kannatusjäseniä. Kannatusjäsenten hankinta siten, että kannatusjäsenyyteen ei liity yhdistyksen säännöissä yksilöityjä oikeuksia ja velvollisuuksia, ei ole jäsenhankintaan rinnastettavaa toimintaa, vaan sitä on pidettävä luvanvaraisena rahankeräyksenä. Rahankeräystoimintaa valvotaan keräystoimintaa harjoittavien organisaatioiden toimesta, viranomaisten valvonnalla ja lupaharkinnassa.

Kerjäämisellä tarkoitettaisiin rahan tai muun hyödykkeen vastikkeetonta pyytämistä. Kerjääminen voisi olla myös kohdassa kuvattujen kerjäämisen aggressiivisten edellytysten täytyessä hyödykkeiden tai palvelujen myymistä. Esimerkiksi autojen pysäyttely ulkopuolisten toimesta liikennevaloissa ikkunanpesutarkoituksessa tai rihkaman myynti lähes pakottamalla voisivat olla kiellettyä kerjäämistä. Suullisesti esitetyillä uhkauksilla tarkoitettaisiin kerjäämistä, jossa yleisellä paikalla sanallisesti häiritsevällä tavalla pyydetäisiin rahaa tai hyödykkeitä tai puhuteltaisiin tässä tarkoituksessa muuten uhkaavasti. Koskettaminen tai tarttuminen kiinni sekä henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estäminen tarkoittaisi tilanteita, joissa henkilö kerjätessään vaikeuttaa tai estää toisen henkilön tai kulkuneuvon vapaan kulkemisen yleisellä paikalla, asettuu kulkutielle, tarttuu henkilöä esimerkiksi vaatteista tai tönii. Hyökkäävä tai väkivaltainen käyttäytyminen tarkoittaisi tilanteita, joissa henkilö tulisi kerjäämään esimerkiksi pankkiautomaatilla, ravintolassa tai julkisessa kulkuneuvossa tilanteeseen nähden tarpeettoman lähelle ja sellaisella tavalla, jota ei voida pitää normaaliin käyttäytymiseen kuuluvana.

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

**7 a §. Leiriytyminen.** Taajamassa tapahtuva leiriytyminen olisi kiellettyä lisättäväksi ehdotettavan 7 a §:n 1 momentin nojalla silloin, kun se on yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää, terveyttä vaarantavaa tai maanomistajalle tai haltijalle vähäistä suurempaa haittaa aiheuttavaa. Pykälässä tarkoitettu leirintä ei olisi sallittua edes maanomistajan tai haltijan suostumuksella.

Leiriytymisen kiello koskisi ensinnäkin tilanteita, joissa leiriytyminen olisi yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää. Nyky-yhteiskunnassa ihmisten pitää sietää hyvin pitkällekin omista käsityksistä poikkeavia käyttäytymismuotoja. Tämän vuoksi ehdotetaan, että viranomaisille asetettava puuttumiskynnys olisi tarpeeksi korkealla. Tämä olisi omiaan ehkäisemään tulkinnanvaraisia tilanteita. Yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevää leiriytyminen voisi olla, jos leiri sijaitsee esimerkiksi siten, että se aiheuttaa näköesteen liikenteelle tai vaikeuttaa ihmisten turvallista liikkumista alueella. Yleiselle järjestykselle huomattavaa häiriötä saattaa aiheutua jos majoittuminen leireissä muuten aiheuttaa lähiympäristölle sellaista häiriötä, jota ei voitaisi pitää normaalina ottaen huomioon häiriön aika, paikka ja sijainti.

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

Vähäistä suurempaa haittaa leiriytymisestä voisi aiheutua maanomistajalle tai haltijalle esimerkiksi, jos omistajaa tai haltijaa estetään tosiasiallisesti käyttämästä aluetta, leireissä tehdään rakennus- tai korjaustöitä tai kerätään alueelle metalliromua. Toisin kuin rikoslain 28 luvun 11 §:ssä säädetty hallinnan loukkaus, kyseisessä pykälässä tarkoitettaisiin leiriytymisestä aiheutuvaa vähäistä suurempaa haittaa rajatulla alueella, taajamassa. Vähäistä suuremman haitan arvioinnissa lähtökohtana olisi järjestyslain tavoite edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta yleisillä paikoilla. Järjestyslain systematiikan mukaisesti kiellon rikkomisesta voitaisiin tuomita järjestysrikkomuksesta sakko. Rikoslaisissa säädettäisiin edelleen hallinnan loukkauksesta rikoksena.

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

Momenttiin ehdotetaan selvyuden vuoksi lisättäväksi viittaus ulkoilulakiin, jossa säädetään leiriytymisestä leirintäalueella.

Esityksen 7 a §:n 2 momentin nojalla leiriytyminen teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa taikka muussa asumuksessa olisi kuitenkin aina kiellettyä torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman alueen omistajan tai haltijan suostumusta. Kiellolla estettäisiin ilman alueen omistajan tai haltijan suostumusta tapahtuva leiriytyminen paikoissa, jotka eivät ole tähän tarkoitettu. Alueen omistajan tai haltijan suostumus sallisi kuitenkin näillä paikoilla tapahtuvan leiriytymisen esimerkiksi yleisötapahtumien yhteydessä. Leiriytymiskiello ei koskisi myöskään ulkoilualueita, joilla leiriytyminen on usein mahdollista jokamiehenoikeuden perusteella. Muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella tarkoitetaan esimerkiksi julkisten kiinteistöjen julkisrauhan ulkopuolisia piha-alueita. Maanomistajan tai haltijan suostumuksellakaan tapahtuva leirintä ei saisi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta kuitenkaan lain 3 §:ssä tarkoitetuilla tavoilla.

Ehdotettavan 7 a §:n 3 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta kehottaa poistamaan leiriytymiseen käytetyt välineet. Maanomistajalla tai haltijalla ei ole oikeutta puuttua majoittumisvälineisiin, koska ne kuuluvat kotirauhan piiriin.

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



**16 §. Järjestysrikkomus.** Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 a kohta. Järjestysrikkomuksesta voitaisiin tuomita se, joka tahallaan leiriytyy vastoin 7 a §:ssä säädettyä kieltoa. Leiriytymiskielto järjestysrikkomuksena olisi rangaistavaa ainoastaan tahallisena.

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

## 2 Voimaantulo

Lakiehdotus ehdotetaan tulevan voimaan xx päivänä xx kuuta 2011.

## 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 6 §:ssä säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Samassa säännöksessä on myös yleinen syrjäntäkielto. Ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 6 §:n säädetty syrjäntäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 28/2009 vp) mukaan jonkin menettelyn tosiasialliset seuraukset määräävät sen, onko kyseessä (välillinen) syrjäntä vai ei. Syrjäntäkielto "muun henkilöön liittyvän syyn perusteella" on tulkittu lain esitöissä (HE 209/1993) ja oikeuskirjallisuudessa käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjäntäkielto ei tarkoita kaikenlaisen erottelun kieltämistä. Jos erottelulle voidaan esittää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja erottelu täyttää kohtuullisuuden kriteerit, kysymys ei ole syrjinnästä.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Samanlainen perusoikeus on perustuslain 9 §:stä ilmenevä vapaus liikkua maassa.

Perustuslain 8 §:ssä on vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 17/2006 vp.).

Perustuslakivaliokunta on järjestyslain säätämisen yhteydessä lausunnossaan (PeVL 20/2002 vp) todennut, että perusoikeussäännöksistä johtuu rajoituksia rangaistussäännösten säätämiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2-3). Yksittäisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen takia kriminalisoinnin taustalla tulee olla painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Tässä

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

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Pykälän mukaan jokaisen kotirauha on turvattu.

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

Ehdotettua luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kieltoa voitaisiin pitää perusoikeuksien kannalta perusteltuna, koska sillä turvattaisiin perustuslain 7 §:ssä säädettyä kansalaisten oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Esityksessä ei puututtaisi perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen, koska kiellettyä olisi ainoastaan sellainen kerjääminen, joka on luonteeltaan aggressiivista. Kiellon ilmaiseminen täsmällisesti laissa ennalta estäisi tällaista toimintaa sekä antaisi viranomaisille ja järjestyksenvalvojille selkeän perusteen puuttua toimintaan järjestyslain nojalla. Kiellettyä olisi sellainen luonteeltaan aggressiivinen kerjääminen, joka häiritsisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta yleisillä paikoilla tavoilla, joita ei voida pitää nyky-yhteiskunnassa hyväksyttävänä. Luonteeltaan aggressiivisen kerjäämisen kiello ei rajoittaisi perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta, koska se koskee jokaisen oikeutta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinoon harjoittamisen vapaus on elinkeinoon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) lähtökohtana. Lain 1 §:n 1 momentissa viitataan laillisiin ja hyvän tavan mukaisiin elinkeinoihin.

Jokaisella olisi edelleen perustuslain 9 §:ssä säädetty vapaus liikkua maassa. Esityksessä ei rajoitettaisi myöskään jokamiehenoikeuksia. Ehdotuksessa ei puututtaisi perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tämän vuoksi ehdotuksessa säädettäisiin poliisin oikeudesta poistaa leiriytymiseen käytetty väline, jos siihen velvollinen ei sitä poliisin kehotuksesta poista.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## LAKIEHDOTUS

## LAKI

## järjestyslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 27 päivänä kesäkuuta 2003 annetun järjestyslain (612/2003) 3 §:n 1 momentti, 16 §:n 1 momentti, 20 § sekä

*lisätään* lakiin uusi 7 a § seuraavasti:

## 3 §

Yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen

Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty:

4) kerjäämällä tavalla, johon sisältyy suullisesti esitettyjä uhkauksia, koskettamista tai tarttumista kiinni, henkilön tai kulkuneuvon liikkumisen estämistä, hyökkäävää, väkivaltaista tai muuta vastaavaa käyttäytymistä.

## 7 a §

Leiriytyminen

Yleistä järjestystä huomattavasti häiritsevä, terveyttä vaarantava taikka maanomistajalle tai haltijalle vähäistä suurempaa haittaa aiheuttava leiriytyminen teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa tai muussa asumuksessa on 2 §:n 2 kohdassa tarkoitetussa taajamassa kiellettyä. Leiriytymisestä leirintäalueella säädetään ulkoilulaissa (606/1973).

Leiriytyminen teltassa, ajoneuvossa, perävaunussa, hinattavassa laitteessa, aluksessa taikka muussa asumuksessa on kuitenkin aina kiellettyä torilla, puistossa, uimarannalla, urheilukentällä, hautausmaalla ja muulla vastaavalla yleisön käyttämällä alueella ilman alueen omistajan tai haltijan suostumusta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetut leiriytymiseen käytetyt välineet on poliisin kehotuksesta viipymättä poistettava.

## 16 §

Järjestysrikkomus

Joka tahallaan

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

## 20 §

Teettäminen

Jos joku poliisin kehotuksesta huolimatta laiminlyö 6 §:n 1 momentin vastaisen valon tai mainoksen poistamisen tai 7 a §:n 3 momentin vastaisen leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisen,

poliisilla on oikeus laiminlyöjän kustannuksella huolehtia poistamisesta. Kiireellisessä tapauksessa poliisilla on oikeus asianomaista kuulematta yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisen estämiseksi huolehtia valon tai mainoksen poistamisesta tai leiriytymiseen käytetyn välineen poistamisesta laiminlyöjän kustannuksella.