

Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta

Kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 21/2008

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kerjäämiseen liittyvien viranomaistomien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä Maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne pj. Ylikomisario Mia Poutanen, sihteeri		Julkaisun laji Työryhmämuistio	
		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 4.4.2008	
Julkaisun nimi Katukerjääminen ja viranomaisyhteistoiminta			
Julkaisun osat muistio			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 4.4.2008 työryhmän kartoittamaan kerjäläisiin liittyvien viranomaistomien yhdenmukaistamistarvetta valtakunnallisesti sekä tekemään kehittämissuhteita ja valmistelemaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia. Työryhmän asettaminen perustuu Helsingin kaupunginhallituksen Valtioneuvostolle tekemään esitykseen tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi kerjäläisiin liittyvien viranomaiskäytänteiden yhdenmukaistamiseksi. Suurimpien kaupunkiemme keskustoihin on viime vuosina, erityisesti kesästä 2007 lähtien ilmestynyt ulkomaalaisia kerjäläisiä. Kerjäläisten ilmestyminen katukuvaan liittyy osittain Euroopan unionin laajenemiseen 1.1.2007 ja siihen liittyen vapaan liikkumisen mahdollisuuteen. Katukuvaan ilmestyneet kerjäläiset ovat pääsääntöisesti olleet Romanian romaneja. Samaan aikaan Suomessa on todettu sellaista oheisilmiöiden lisääntyneen, joiden koetaan liittyvän katukerjäämiseen. Tällaisia ilmiöitä ovat muun muassa rihkaman "pakkokaupustelu", katukukkamyynti ja häiritsevä katusoitto. Työryhmän tehtävänä on <ul style="list-style-type: none"> • arvioida ja tehdä ehdotukset siitä, tarvitaanko kerjäläisiin kohdennettavien viranomaistomien toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista ja mitkä viranomaiset ohjeistusta tarvitsevat • selvittää ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia viranomaisten yhteistyötä koskevan lainsäädännön salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttämiseksi • tehdä ehdotuksia mahdollisiksi maahanmuuton rekisteröintimenettelyjen tarkennuksiksi • selvittää ja arvioida, tarvitaanko järjestyslakiin muutoksia kerjäläisiin liittyvän lainsäädännön osalta • tehdä ehdotuksia lähtömaiden, erityisesti Romanian kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi • tehdä ehdotuksia alaikäisten lasten tilapäisen majoittamisen asianmukaiseksi järjestämiseksi • hankkia selvitystä siitä, ovatko kerjäläiset pakotuksen tai organisoidun rikollisuuden uhreja sekä tehdä ehdotuksia kerjäläisten turvallisuuden varmistamiseksi. Työryhmän keskeiset johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset ovat: <ul style="list-style-type: none"> - Valtakunnallisesti yhdenmukainen ohjeistus on tarpeen. Keskeisiä ohjeistuksen kohderyhmiä ovat sosiaali- ja terveysviranomaiset, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat viranomaiset. Kukin viranomainen voi hyödyntää raportista ilmeneviä linjauksia hallinnonalansa ohjeistuksessa. - Järjestyslakiin ei esitetä muutoksia. Mikäli kerjääminen on häiritsevää, poliisilla on mahdollisuus puuttua toimintaan. - Tietojenvaihtosäännösten käytännön soveltamiseksi tulee luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset. Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysviranomaiset ja poliisi perustavat työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa tietojenvaihtoon liittyvät ongelmatkohdat sekä luoda toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittää tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön. - Tietojenvaihtoa ohjaavan lainsäädännön tuntemusta on lisättävä viranomaisten keskuudessa - Viranomaisten on tiedotettava oleskeluoikeuden rekisteröintivelvoitteesta aktiivisemmin. Työryhmä esittää, että sisäasiainministeriö valmistelee esitteen, jota voidaan jakaa henkilöille, joilla on oleskeluoikeuden rekisteröintivelvoite - Suomen edustustoille on taattava valmius jakaa yleistä tietoa Eurooppalaisen sairaanhoitokortin tarpeesta (KELA) sekä työskentelymahdollisuuksista ja -edellytyksistä Suomessa (TEM) - Romanian syrjintään ja moninaisiin köyhyyteen liittyviin ongelmiin on puututtava edelleen EU-tasolla - Vuoropuhelua Romanian viranomaisten kanssa tulee jatkaa sekä Suomessa edustuston kanssa että Romaniassa lastensuojelusta vastaavien viranomaisten kanssa - Suomen tulisi olla aktiivinen EU:n suuntaan, jotta sosiaaliturvan edellytyksistä ja terveysvakuutuksesta järjestettäisiin EU:n laajuisia kampanjoita - Mikäli viitteitä kerjäläisten pakottamisesta ilmenee, tulee kerjäläisen asemaa tarkastella ihmiskaupan uhrinäkökulmasta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin henkilön ohjaamiseksi ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään. - Alaikäisten lasten tilapäistä majoittamista varten ei ole syytä luoda erillistä järjestelmää, joka koskisi vain kerjääviä EU-kansalaisia. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettujen vastaanottokeskusten tai alaikäisten ilman huoltajaa saapuneiden ryhmä- tai perheyhmäkotiin käyttö tähän tarkoitukseen ei ole perusteltua. Jos lastensuojelun tarpeen aiheuttavat pääosin puutteelliset asumisolot tai heikko taloudellinen tilanne, tulee oleskelukunnan ensisijaisesti tarjota tyydyttävä asunto ja/tai riittävä toimeentulo. - Lastensuojelu on sosiaalipalvelu, johon ovat oikeutettuja kaikki maassa oleskelevat lapset. Ulkomaalaisten lasten suojelusta vastaa lapsen oleskelukunta, ellei hänellä ole asuinkuntaa Suomessa. Alaikäisen lapsen tilapäisestä majoittamisesta aiheutuvat kulut maksaa oleskelukunta. - Suomen viranomaisen toimivaltuudet lastensuojelun osalta rajautuvat välittömän avun tarjoamiseen. Mikäli lastensuojelutarve jatkuu, tulee asiassa kääntyä asiakkaan kotimaan viranomaisen eli käytännössä edustuston puoleen. 			
Avainsanat (asiasanat) maahanmuutto, oleskeluoikeus, rahankeräys, sosiaaliturva, yhteistyö			
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-357-7 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 21/2008		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-356-0
Kokonaissivumäärä 52	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen som ska kartlägga behovet att förenhetliga myndighetsåtgärderna när det gäller tiggare Ordförande migrationsdirektör Sirkku Päivärinte Sekreterare överkommisarie Mia Poutanen		Typ av publikation Arbetsgruppspromemoria	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 4.4.2008	
Publikation (även den finska titeln) Tiggeri på gatan och myndigheternas samarbete			
Publikationens delar Promemoria			
Referat Inrikesministeriet tillsatte den 4 april 2008 en arbetsgrupp som på nationell nivå ska kartlägga behovet att förenhetliga myndighetsåtgärderna när det gäller tiggare, lägga fram utvecklingsförslag och bereda de anvisningar eller lagändringar som eventuellt krävs. Tillsättandet av arbetsgruppen baserar sig på det förslag som Helsingfors stadsstyrelse lämnat till statsrådet om att inleda nödvändiga åtgärder för att förenhetliga myndighetspraxis när det gäller tiggare. Utländska tiggare har dykt upp i våra största städernas centrum de senaste åren, i synnerhet sedan sommaren 2007. Att tiggare dykt upp i gatubilden beror delvis på utvidgningen av Europeiska unionen den 1 januari 2007 och på möjligheten till fri rörlighet. De tiggare som syns i gatubilden är i regel rumänska romer. Samtidigt har det konstaterats att företeelser som upplevs ha samband med tiggeri på gatan har ökat i Finland. Sådana företeelser är bl.a. påträngande försäljning av krimskrans, gatuförsäljning av blommor och störande gatumusik. Arbetsgruppen hade till uppgift att <ul style="list-style-type: none"> • bedöma om det behövs enhetliga verksamhetsformer på nationell nivå när det gäller myndighetsåtgärder som beror på tiggare, lämna förslag och bestämma vilka myndigheter som behöver anvisningar • utreda om det finns behov att förtydliga tolkningen av sekretessbestämmelserna i den lagstiftning som gäller samarbetet mellan myndigheterna och vid behov lämna förslag • lämna förslag till eventuella justeringar i registreringsförfarandet i samband med invandring • utreda och bedöma om det behövs ändringar i ordningslagen när det gäller lagstiftningen om tiggare • lämna förslag till utveckling av samarbetet med ursprungsländerna, i synnerhet med Rumänien • lämna förslag till hur tillfällig inkvartering av minderåriga barn ska ordnas • utreda om tiggarna är utsatta för tvång eller organiserad brottslighet och lämna förslag om hur tiggarnas säkerhet ska tryggas. Arbetsgruppens centrala slutsatser och förslag till åtgärder är: - Enhetliga anvisningar behövs på nationell nivå. Centrala målgrupper är social- och hälsovårdsmyndigheterna, polisen och de myndigheter som ansvarar för migrationsfrågorna. Varje myndighet får dra nytta av de linjedragningar som anges i rapporten när de utarbetar anvisningar för sina respektive förvaltningsområden. - Inga ändringar föreslås i ordningslagen. Polisen har möjlighet att ingripa om tiggare stör gatubilden. - Tydliga riktlinjer som är gemensamma för olika förvaltningsområden ska skapas för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna om informationsutbyte i praktiken. Arbetsgruppen föreslår att social- och hälsovårdsmyndigheterna och polisen ska tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga problem som anknyter till informationsutbyte och skapa riktlinjer utgående från gällande lagstiftning eller vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen. - Det är viktigt att bland myndigheterna öka kännedom om den lagstiftning som styr informationsutbytet. - Myndigheterna ska aktivt informera om utländska medborgares skyldighet att registrera sin uppehållsrätt. Arbetsgruppen föreslår att inrikesministeriet ska ta fram en broschyr som kan delas ut till människor som är skyldiga att registrera sin uppehållsrätt. - Det ska garanteras att finska beskickningar har beredskap att lämna allmän information om behovet av Europeiska sjukförsäkringskortet (FPA) och om möjligheter till och förutsättningar för arbete i Finland (arbets- och näringsministeriet). - Det är viktigt att EU fortfarande ingriper i de problem som anknyter till diskriminering av romer och de talrika problem som orsakas av fattigdom. - Myndigheterna ska fortsätta dialogen med rumänska myndigheter både i Finland med tjänstemännen vid beskickningen och i Rumänien med de myndigheter som svarar för barnskyddet. - Finland ska arbeta aktivt för att det ska föras kampanjer på EU-nivå om förutsättningarna för socialskydd och om hälsoförsäkringen. - Om det finns något som tyder på att tiggare har utsatts för tvång, ska deras ställning undersökas utgående från att de är offer för människohandel. Samtidigt ska nödvändiga åtgärder vidtas för att hänvisa dessa personer att söka hjälp inom ramen för systemet för hjälp till offer för människohandel. - Det finns inte skäl att skapa ett särskilt system för tillfällig inkvartering av minderåriga barn om detta skulle gälla endast EU-medborgare. Det är inte motiverat att för detta ändamål använda förläggningar som är avsedda för att ta emot asylsökande eller grupphem eller familjegrupphem för minderåriga asylsökande som anlant utan vårdnadshavare. Om barnskyddsbehovet beror i huvudsak på bristfälliga boendeförhållanden eller den svaga ekonomiska situationen ska vistelsekommunen i främsta rummet erbjuda personen en nöjaktig bostad och/eller trygga en tillräcklig försörjning. - Barnskyddet är en socialservice som alla barn som vistas i Finland omfattas av. För skydd av utländska barn svarar den kommun där barnet vistas om inte barnet har en bosättningskommun i Finland. De kostnader som förorsakas av tillfällig inkvartering av minderåriga barn ska betalas av vistelsekommunen. - När det gäller barnskyddet begränsas finska myndigheters behörighet till att erbjuda omedelbar hjälp. Om barnskyddsbehovet fortsätter, ska man kontakta myndigheten i kundens hemland, i praktiken beskickningen.			
Nyckelord migration, uppehållsrätt, penninginsamling, socialskydd, samarbete			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-357-7 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 21/2008		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-356-0
Sidoantal 52	Språk Finska	Pris 25 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

MINISTRY OF THE INTERIOR
DESCRIPTION

 Date of publication
 10 July 2008

Authors (name, chairman and secretary of the body) Working group assessing the need to harmonise the actions of authorities in dealing with beggars Chair: Ms Sirkku Päivärinne, Director of the International Protection Unit Secretary: Ms Mia Poutanen, Chief Superintendent		Type of publication Memorandum of the working group	
		Commissioned by Ministry of the Interior	
		Body appointed on 4 April 2008	
Name of publication Street begging and cooperation between authorities			
Parts Memorandum			
Abstract The Ministry of the Interior set up on 4 April 2008 a working group to assess the national need to harmonise the actions of authorities in dealing with beggars. The group was also asked to make development proposals and prepare any necessary instructions or legislative amendments. The working group was set up based on the proposal made by the Helsinki City Board to the Government concerning the introduction of necessary measures to harmonise the practices of authorities in dealing with beggars. In recent years, particularly since summer 2007, foreign beggars have started appearing in the centres of our biggest cities. Street begging is partly connected with the enlargement of the European Union on 1 January 2007, and with the right of free movement. Street beggars are, as a rule, Roma people from Romania. At the same time, a number of undesirable developments related to street begging have increased in Finland. Such developments include beggars 'aggressively' selling junk, selling of flowers on the streets and disturbing busking. The task of the working group was <ul style="list-style-type: none"> • to assess the need and make proposals for harmonising at national level the actions of authorities in dealing with beggars, and to establish which authorities need to be given instructions • to establish if there is a need to clarify the interpretation of secrecy provisions of the legislation on cooperation between authorities and, if necessary, to make proposals to this end • to make proposals for specifying the registration procedures concerning immigrants • to examine and assess whether the provisions on beggars of the Public Order Act need to be amended • to make proposals for furthering cooperation with countries of origin, particularly with Romania • to make proposals for how to arrange the temporary accommodation of minors • to examine whether beggars are victims of coercion or organised crime and to make proposals for ensuring the safety of beggars. The working group's main conclusions and proposals for measures are as follows: <ul style="list-style-type: none"> - It is necessary to issue uniform instructions throughout the country. The key target groups are social welfare and health authorities, the police and the authorities responsible for immigration matters. Each authority can make use of the guidelines outlined in the report when issuing instructions for their own sector. - It is proposed that no amendments be made to the Public Order Act. If begging is disturbing, the police can intervene in this kind of activity. - It is important to create clear and uniform guidelines across the sectors so that the provisions on information exchange can be applied consistently in practice. The working group proposes that social welfare and health authorities and the police set up a working group to identify the problems related to information exchange, and to introduce practices on the basis of the existing legislation. If necessary, the group should also propose legislative amendments. - Efforts should be made to improve the knowledge of authorities concerning legislation on information exchange. - Authorities should be more active in informing foreigners of the obligation to register their right of residence. The working group proposes that the Ministry of the Interior prepare a brochure that can be given to people who are obliged to register their right of residence. - Steps must be taken to ensure that Finnish missions abroad can provide general information about the need for the European Health Insurance Card (the Social Insurance Institution of Finland, KELA) and about job opportunities and working conditions in Finland (the Ministry of Employment and the Economy). - Efforts should be made at EU level to tackle problems related to the discrimination of Roma people and the great number of problems caused by poverty. - Finnish authorities should continue dialogue both with Romanian authorities at the Romanian mission in Finland and with the authorities responsible for child welfare in Romania. - Finland should be active so that campaigns about health insurance and the eligibility for social security would be organised across the EU. - If there are any signs of coercion, the status of beggars should be considered from the viewpoint of human trafficking. Also, the necessary measures should be taken to refer these people to the support network for victims of human trafficking. - There is no reason to create a separate system for the temporary accommodation of minors, covering only begging EU citizens. It is not justified to use reception centres for asylum seekers or group homes or family group homes for unaccompanied minors for this purpose. If the need for welfare services is mainly due to inadequate housing conditions or to a poor financial situation, the municipality of residence is primarily responsible for providing adequate housing and/or income support. - Child welfare is a social service to which all children residing in Finland are entitled. The responsibility for the welfare of foreign children rests with their municipality of residence if they have no domicile in Finland. Costs arising from the temporary accommodation of minors are paid by their municipality of residence. - As regards child welfare, the powers of Finnish authorities are limited to providing immediate assistance. If the need for welfare services continues, assistance should be sought from the authorities of the person's home country, or in practice from a diplomatic or consular mission of that country. 			
Keywords migration, right of residence, collecting money, social security, cooperation			
Other information The publication ISBN 978-952-491-357-7 (PDF) also available at www.intermin.fi/julkaisut			
Name of series and number of publication Ministry of the Interior publication 21/2008		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-356-0
Number of pages 52	Language Finnish	Price 25 € + VAT	Confidentiality rating Public
Distributed by Ministry of the Interior		Published by Ministry of the Interior	

SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO	4
1.1 Taustaa	4
1.2 Huomioita	5
1.3 Työryhmän toimeksianto	6
2 KERJÄÄMINEN	7
2.1 Yleistä	7
2.2 Kerjääminen Suomessa	9
2.2.1 Kerjäläistilanteen kartoitus	11
2.2.2 Helsingin kaupungin projekti kerjäläiskysymyksessä	13
2.2.3 Suurten kaupunkien keskustelufoorumi	13
2.3 Kerjääminen Euroopassa	14
2.3.1 Ranska	14
2.3.2 Italia	15
2.3.3 Itävalta	15
2.3.4 Espanja	16
2.3.5 Norja	16
2.3.6 Ruotsi	17
2.3.7 Tanska	18
3 ROMANIEIEN IHMISOIKEUSTILANNE ROMANIASSA	18
3.1 Henkilöllisyystodistukset	19
3.2 Koulutus	20
3.3 Oikeuslaitos	21
3.4 Ihmiskauppa	22
3.5 Romanian aseman parantaminen	22
3.6 Romaniasioiden käsittely Euroopan Unionissa	24
4 LAINSÄÄDÄNTÖ	25
4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet	25
4.1.1 Euroopan Unionin kansalaisen vapaa liikkuvuus	27
4.1.2 Euroopan Unionin kansalaisen maasta poistaminen	28
4.2 EU/ETA-kansalaisen oikeudet sosiaali- ja terveystalveluihin Suomessa	29
4.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus - järjestyslaki	31
4.4 Rahankeräyslaki ja kerjääminen	33
4.5 Lastensuojelulaki	34
4.6 Laki toimeentulotuesta (1412/1997) sekä oleskelukunnan vastuu	36
4.7 Tietosuojalainsäädännöstä	37
4.7.1 Sosiaalihuollon tietosuojasäännöksiä	37
4.7.2 Poliisin tietosuojasäännöksiä	39
4.7.3 Ulkomaalaisrekisteriin liittyviä tietosuojasäännöksiä	40
5 TYÖRYHMÄN ARVIOT JA TOIMENPIDESUOSITUKSET	41
5.1 Viranomaisten toimintamallien valtakunnallinen yhdenmukaistaminen	41
5.2 Viranomaisten salassapitosäännösten tulkinta	42
5.3 Maahanmuuton rekisteröintimenettelyjen tarkentaminen	44
5.4 Järjestyslain soveltaminen	45
5.5 Yhteistyö lähtömaiden, erityisesti Romanian kanssa	46
5.6 Alaikäisten lasten kohtelu	47
5.7 Kerjäläiset pakotuksen tai organisoidun rikollisuuden uhreina ja kerjäläisten turvallisuus	49
6 VIRANOMAISOHJEITA - LIITEET	52

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 4.4.2008 työryhmän kartoittamaan kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta ja valmistelemaan mahdollisesti tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia. Työryhmän asettaminen perustuu Helsingin kaupunginhallituksen Valtioneuvostolle tekemään esitykseen¹ tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi kerjäläisiin liittyvien viranomaiskäytänteiden yhdenmukaistamiseksi.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida ja tehdä ehdotukset siitä, tarvitaanko kerjäläisiin kohdennettavien viranomaistoimien toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista ja mitkä viranomaiset ohjeistusta tarvitsevat, selvittää ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia viranomaisten yhteistyötä koskevan lainsäädännön salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttämiseksi sekä tehdä ehdotuksia mahdolliseksi maahanmuuton rekisteröintimenettelyjen tarkennuksiksi. Lisäksi työryhmän tehtävänä oli selvittää ja arvioida, tarvitaanko järjestyslakiin muutoksia kerjäläisiin liittyvän lainsäädännön osalta, tehdä ehdotuksia lähtömaiden, erityisesti Romanian kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi, tehdä ehdotuksia alaikäisten lasten tilapäisen majoittamisen asianmukaiseksi järjestämiseksi, hankkia selvitystä siitä, ovatko kerjäläiset pakotuksen tai organisoidun rikollisuuden uhreja sekä tehdä ehdotuksia kerjäläisten turvallisuuden varmistamiseksi.

Työryhmän puheenjohtajana toimi maahanmuuttojohtaja Sirku Päivärinne sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta ja varapuheenjohtajana poliisiylitarkastaja Esko Ruokonen sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseniksi nimettiin ylitarkastaja Sarita Friman-Korpela ja hallitussihteeri Pia-Liisa Heiliö sosiaali- ja terveysministeriön perhe- ja sosiaaliosastolta, ylitarkastaja Mirkka Mykkänen sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta, ylikomisario Mia Poutanen sisäasiainministeriön poliisiosastolta, ylikomisario Mika Pöyry Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta ja projektipäällikkö Johanna Seppälä Helsingin kaupungilta. Työryhmän sihteerinä toimi komisario Jaakko Heinilä Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta 27.5.2008 saakka, jonka jälkeen hän jatkoi työryhmän asiantuntijajäsenenä. Työryhmän jäsen Mia Poutanen toimi sihteerinä 27.5. alkaen.

Työryhmän toimikausi oli 4.4.–30.6.2007.

Työryhmä kokoontui 10 kertaa.

Työryhmä järjesti 7.5.2008 kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin seuraavat järjestöt ja viranomaiset: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriön oikeusyksikkö, Romaniasiaain

¹ Helsingin kaupunginhallituksen esitys Valtioneuvostolle ohjeistuksesta kerjäläisten suhteen 1943/8/2007/SM, 26.11.2007

neuvottelukunta, Suomen Romanifoorumi, Suomen Unisef, Suomen Punainen Risti, Ihmisoikeusliitto, Vähemmistövaltuutettu, Suomen kuntaliitto, Maahanmuuttovirasto, Jyväskylän kaupunki, Turun kaupunki, Tampereen kaupunki ja Kirkkohallitus. Lisäksi työryhmä järjesti keskustelutilaisuuden Romanian edustuston kanssa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto laati työryhmän pyynnöstä poliisiyksiköille kyselyn valtakunnallisesta kerjäläistilanteesta ja työryhmä osoitti vastaavan kyselyn myös suurimpiin kaupunkeihin maahanmuuttoasioista vastaaville yksiköille. Työryhmä on myös seurannut Helsingin kaupungin ja Helsingin Diakonissalaitoksen yhteistyössä toteuttaman kolmevuotisen diakoniaprojektin käynnistymistä. Projektin kohderyhmänä ovat maahan saapuvat romanit ja muut kerjäämään tulleet ihmisryhmät.

Lisäksi työryhmä kuuli asiantuntijoina tiedottaja Tarja Summaa sosiaali- ja terveysministeriöstä ja European Roma Rights Centren (ERRC) asiantuntija Helge Valamaa. Asiantuntijakommenteja ovat lisäksi antaneet muun muassa apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske valtakunnansyyttäjävirstosta ja ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi Tietosuojavaltuutetun toimistosta. Työryhmän väliraportti esiteltiin kesäkuun alussa sisäasiainministeriössä sekä Turvallisuusasiain johtoryhmässä (Turjo) että Maahanmuuttoasioiden johtoryhmässä (Majo). Väliraportti oli esillä myös sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäasiainministeriön tapaamisissa kesäkuussa.

Työryhmän keskeiset johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset ovat:

- Valtakunnallisesti yhdenmukainen ohjeistus on tarpeen. Keskeisiä ohjeistuksen kohderyhmiä ovat sosiaali- ja terveysviranomaiset, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat viranomaiset. Kukin viranomainen voi hyödyntää raportista ilmeneviä linjauksia hallinnonalansa mahdollisessa ohjeistuksessa.
- Järjestyslakiin ei esitetä muutoksia. Mikäli kerjääminen on häiritsevää, poliisilla on mahdollisuus puuttua toimintaan.
- Tietojenvaihtosäännösten käytännön soveltamiseksi tulee luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset. Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysviranomaiset ja poliisi perustavat työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa tietojenvaihtoon liittyvät ongelmakohdat sekä luoda toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittää tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön.
- Tietojenvaihtoa ohjaavan lainsäädännön tuntemusta on lisättävä viranomaisten keskuudessa.
- Viranomaisten on tiedotettava oleskeluoikeuden rekisteröintivelvoitteesta aktiivisemmin. Työryhmä esittää, että sisäasiainministeriö valmistelee esitteen, jota voidaan jakaa henkilöille, joilla on oleskeluoikeuden rekisteröintivelvoite.
- Suomen edustustoille on taattava valmius jakaa yleistä tietoa sekä eurooppalaisen sairaanhoitokortin tarpeesta että työskentelymahdollisuuksista ja -edellytyksistä Suomessa.
- Romanian syrjintään ja moninaisesti köyhyyteen liittyviin ongelmiin on puututtava edelleen Euroopan Unionin (EU) tasolla.

- Vuoropuhelua Romanian viranomaisten kanssa tulee jatkaa sekä Suomessa edustuston kanssa että Romaniassa lastensuojelusta vastaavien viranomaisten kanssa.
- Suomen tulisi olla aktiivinen EU:n suuntaan, jotta sosiaaliturvan edellytyksistä ja terveystakuusta järjestettäisiin EU:n laajuisia kampanjoita.
- Mikäli viitteitä kerjäläisten pakottamisesta ilmenee, tulee kerjäläisen asemaa tarkastella ihmiskaupan uhrinäkökulmasta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin henkilön ohjaamiseksi ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään.
- Alaikäisten lasten tilapäistä majoittamista vasten ei ole syytä luoda erillistä järjestelmää, joka koskisi kerjääviä EU-kansalaisia. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettu majoitusjärjestelmää ei ole perusteltua käyttää tähän tarkoitukseen. Jos lastensuojelun tarpeen aiheuttavat pääosin puutteelliset asumisolot tai heikko taloudellinen tilanne, tulee oleskelukunnan ensisijaisesti tarjota tyydyttävä asunto ja/tai riittävä toimeentulo.
- Lastensuojelu on sosiaalipalvelu, johon ovat oikeutettuja kaikki maassa oleskelevat lapset. Ulkomaalaisten lasten suojelusta vastaa lapsen oleskelukunta, ellei hänellä ole asuinkuntaa Suomessa. Ala-ikäisen lapsen tilapäisestä majoittamisesta aiheutuvat kulut maksaa oleskelukunta.
- Suomen viranomaisen toimivaltuudet lastensuojelun osalta rajautuvat välittömän avun tarjoamiseen. Mikäli lastensuojelutarve jatkuu, tulee asiassa kääntyä asiakkaan kotimaan viranomaisen eli käytännössä edustuston puoleen.

Työryhmä luovuttaa kerjäläistyöryhmän laatiman raportin sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 10. päivänä heinäkuuta 2008

Sirkku Päivärinne

Esko Ruokonen

Sarita Friman-Korpela

Pia-Liisa Heiliö

Jaakko Heinilä

Mirkka Mykkänen

Mia Poutanen

Mika Pöyry

Johanna Seppälä

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Vuoden 2007 aikana suurempien kaupunkien katukuvaan ilmaantui EU-kansalaisia, jotka hankkivat elantoaan kadulla kerjäämällä. Joillain heistä oli pieniä lapsia mukanaan kerjäämässä tai kerjäläiset olivat huonokuntoisia vanhuksia. Kerjäläisten ilmestyminen katukuvaan liittyy osittain Euroopan Unionin laajenemiseen 1.1.2007 ja vapaan liikkumisen mahdollisuuteen valtiosta toiseen.

Kerjääminen ei ole lainvastaista, mutta esimerkiksi pienten lasten mukana olo kerjäämistilanteissa saattaa edellyttää viranomaisten toimenpiteitä. Perinteisen kerjäämisen lisäksi eri puolella Suomea on havaittu sellaisten oheisilmiöiden, joiden koetaan liittyvän kerjäläisyyteen, lisääntyneen. Tällaisia ilmiöitä ovat esimerkiksi rihkaman ”pakkokaupustelu”, katukukkamyynti ja katusoitto.

Helsingin kaupunginhallitus teki 26.11.2007 Valtioneuvostolle esityksen tarvittavien toimenpiteiden käynnistämiseksi kerjäläisiin liittyvien viranomaiskäytänteiden yhdenmukaistamiseksi. Valtakunnallisten toimintatapojen yhdenmukaistamistarpeen lisäksi sekä Helsingin kaupunki että Helsingin kihlakunnan poliisilaitos esittivät huolensa viranomaisten yhteistyötä käytännössä vaikeuttavien salassapitosäännösten tulkinnasta ja niiden selkeyttämistarpeesta.

Helsingin kaupunki ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitos ovat tehneet pitkään tiivistä yhteistyötä ja sopineet käytännön menettelytavoista muun muassa kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien hoitamiseksi. Aiheeseen liittyviä yksittäistä viranomaista koskevia alueellisia ohjeita on myös annettu eri puolilla Suomea. Valtakunnan tasolla kerjäläisiin liittyvät viranomaisten toimintatavat eivät kuitenkaan ole yhtenäiset, eikä varsinaisia kerjäläisiin liittyviä viranomaisten yhteisiä pysyväisohjeita ole tietävästi annettu yhtä poikkeusta lukuun ottamatta.

On syytä huomioida, että kyse on Suomelle uudentyypisistä ilmiöistä. Kerjäläisten oikeusturvan toteutumiseksi on tärkeää, että viranomaiset suhtautuvat yhdenmukaisesti kerjäläisyyteen. Toisaalta kerjäläisyys voi muiden maiden havaintojen perusteella aiheuttaa erilaisia lieveilmiöitä, joihin mahdollisesti kytkeytyy myös rikollista toimintaa, johon puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisuuden laajentumiselle. Myös tämän vuoksi on tärkeää, että viranomaisilla on yhdenmukaiset toimintamallit riippumatta siitä, missä päin maata kerjäämistä tai siihen liittyviä ilmiöitä esiintyy.

Työryhmän toimeksianto ja kerjäämisasia on herättänyt runsaasti kiinnostusta sekä mediassa että viranomaisten ja järjestöjen keskuudessa. Käytössä ei ole tarkkaa lukua siitä, kuinka paljon kerjääviä EU -kansalaisia Suomessa oleskelee. Määrä vaihtelee viikoittain. Määrän on arvioitu viime aikoina olleen alle sata henkilöä eikä kokonaismäärä näytä alkuvuoden aikana juurikaan lisääntyneen. Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen arvion mukaan kerjäläisten kokonaismäärä Helsingissä on noin 40 - 50.

1.2 Huomioita

Työryhmän tarkoitus ei ole tehdä kerjäämisestä etnistä eikä tiettyyn kansalaisuuteen liittyvää kysymystä. Työryhmän työskentelyn lähtökohtana on ollut perustuslain (1999/731) mukainen yhdenvertaisuusperiaate. Yleinen syrjinnän kielto koskee kaikkia viranomaisia eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Raportin linjaukset koskevat lähtökohtaisesti niin suomalaisia kerjäläisiä kuin mistä tahansa EU- maasta tai muusta maasta tulevia kerjäläisiä. Jos työryhmän raportin jossain kohdassa tarkoitetaan vain tiettyä ryhmää tai kansalaisuutta, asia on mainittu erikseen.

Hallintolain (434/2003) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Lisäksi asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita. Hallinnon arvot ja eettiset periaatteet muodostavat lainsäädännön ohella virkamiesten toiminnan lähtökohdan. Niiden tavoitteena on virkamiesten toiminnan yhdenmukaistaminen, toiminnan ennustettavuuden ja avoimuuden parantaminen sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien luottamuksen säilyttäminen hallinnon toimintaa kohtaan.

Kerjäläisyyttä tarkasteltaessa tulee perinteinen kerjääminen erottaa kaikista muista kerjäläisyyteen liitettävistä ilmiöistä. Perinteinen hiljainen kerjääminen ei ole lainvastaista, mutta rinnakkaisilmiöt saattavat olla ja niitä tulee käsitellä erillään perinteisestä kerjäämisestä. Raportissa käytetään termiä perinteinen kerjääminen tapauksista, joissa kerjääminen tapahtuu paikallaan ollen siten, ettei kerjäävä henkilö erityisesti kommunikoi ohikulkijoiden kanssa ja kerjäläisellä on astia tai muu vastaava, johon ohikulkija voi halutessaan laittaa rahaa. Häiritsevällä tai aggressiivisella kerjäämisellä tarkoitetaan ilmiöitä, jotka ovat ilmaantuneet Suomen kaduille varsinaisen kerjäämisilmiön kanssa samanaikaisesti, kuten rihkaman ”pakkokaupustelu”, katukukkamyynti ja katusoitto. Näihin ilmiöihin poliisilla on mahdollisuus puuttua muun muassa järjestyslain nojalla, jos toiminta on häiritsevää ja aggressiivista. Yhteistä perinteiselle kerjäämiselle ja häiritsevälle kerjäämiselle on usein se, että toimijat ovat lähtöisin samoista lähtömaista.

Suomesta on vuoden 2008 aikana hakenut turvapaikkaa 91 EU -kansalaista (30.6.08 mennessä). 84 näistä on Bulgarian tai Romanian kansalaisia. Viranomaisten toimintaa ohjaavat säädökset koskien turvapaikanhakijan asian käsittelyä on kirjattu ulkomaalaislakiin (301/2004) ja kotouttamislakiin (493/1999)². EU-kansalaisten osalta turvapaikkaprosessia on joskus todettu käytetyn väärin siinä tarkoituksessa, että yhteiskunta huolehtisi hakijan oleskelusta aiheutuvista kuluista ja asumisesta. Työryhmä ei käsittele raportissaan turvapaikkaprosessiin liittyviä asioita.

1.3 Työryhmän toimeksianto

Työryhmä kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarpeen kartoittamiseksi asetettiin ajalle 4.4. - 30.6.2008. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin selvittää, tarvitaanko kerjäläisten aiheuttamiin viranomaistoiimiin valtakunnallista ohjeistamista tai viranomaisten ohjeiden yhdenmukaistamista joidenkin menettelytapojen osalta. Lisäksi työryhmän tavoitteena oli arvioida mahdollisuuksia salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttämiseksi viranomaisten välisessä yhteistyössä sekä lainsäädännön mahdollisten muutostarpeiden arviointi erityisesti järjestyslain (612/1999) osalta.

Tavoitteiden toteuttamiseksi työryhmän tehtäväksi annettiin

- arvioida ja tehdä ehdotukset siitä, tarvitaanko kerjäläisiin kohdennettavien viranomaistoimien toimintamallien valtakunnallista yhdenmukaistamista ja mitkä viranomaiset ohjeistusta tarvitsevat
- selvittää ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia viranomaisten yhteistyötä koskevan lainsäädännön salassapitosäännösten tulkinnan selkeyttämiseksi
- tehdä ehdotuksia mahdollisiksi maahanmuuton rekisteröintimenettelyjen tarkennuksiksi
- selvittää ja arvioida, tarvitaanko järjestyslakiin muutoksia kerjäläisiin liittyvän lainsäädännön osalta
- tehdä ehdotuksia lähtömaiden, erityisesti Romanian kanssa tehtävän yhteistyön kehittämiseksi
- tehdä ehdotuksia alaikäisten lasten tilapäisen majoittamisen asianmukaiseksi järjestämiseksi ja
- hankkia selvitystä siitä, ovatko kerjäläiset pakotuksen tai organisoidun rikollisuuden uhreja sekä tehdä ehdotuksia kerjäläisten turvallisuuden varmistamiseksi.

Työryhmä näkee tietojenvaihtoon liittyvien viranomaissäännösten tuntemuksen lisäämisen ja tulkinnan selkiyttämisen perusteltuna, koska viranomaisten oikeutta

² Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

luovuttaa ja saada tietoja toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä taholta säätelevät monet säännökset. Lisäksi lainsäädäntöä soveltavat viranhaltijat eivät aina tunne tietojen vaihtoa säätelevää lainsäädäntöä riittävästi tai kokevat eri viranomaisten toimintaa ohjaavat säädökset keskenään ristiriitaisiksi.

Työryhmän näkemyksen mukaan valtakunnallisesti yhdenmukainen ohjeistus kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien linjaamiseksi on tarpeen. Keskeisiä ohjeistuksen kohderyhmiä ovat sosiaali- ja terveystieteelliset, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat viranomaiset. Valtakunnallisesti yhtenäisten käytäntöjen muodostuminen edellyttää suuntaviivojen ja hyvien käytäntöjen esille tuomista ja kirjaamista. Yhtenäisillä toimintamalleilla varmistetaan kohderyhmän yhdenvertainen kohtelu ja syrjimättömyys riippumatta siitä, missä osassa maata asiaa käsitellään.

Työryhmän raportti alkaa kerjäämisen kuvaamisella. Aluksi käsitellään kerjäläisyyttä ja kerjäläistilannetta Suomessa, jonka jälkeen esitetään katsaus eräiden Euroopan maiden tilanteeseen. Osioissa keskitytään siihen, kuinka paljon eri maissa esiintyy kerjäämistä ja miten kyseisen maan viranomaiset ja lainsäädäntö suhtautuvat kerjäämiseen. Kolmannessa kappaleessa luodaan katsaus romanien ihmisoikeustilanteeseen lähtömaissa ja erityisesti Romaniassa, koska työryhmän toimeksiannon osana on selvittää yhteistyömahdollisuudet Romanian viranomaisten kanssa. Neljännessä kappaleessa käsitellään kerjäämiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä Euroopan Unionin että kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Haasteet ja toimenpidesuositukset kappaleessa esitetään työryhmän arvioita ja toimenpide-ehdotuksia toimeksiantoon liittyvistä aiheista. Varsinaista ohjeistusta työryhmä ei ole valmistellut, mutta raporttiin on sisällytetty tulkintoja, joita viranomaiset voivat halutessaan käyttää oman ohjeistuksensa pohjana. Raporttiin on myös liitetty muutama esimerkki jo olemassa olevista ohjeista sekä internet-osoitteita, joista lisätietoa aiheesta on saatavilla.

2 KERJÄÄMINEN

2.1 Yleistä

Kerjääminen on toimintaa, jossa ihminen pyytää toiselta aineellisia hyödykkeitä ilman, että antaa vastikkeeksi mitään. Kerjäläisiä on erityisesti suurissa kaupungeissa ja sellaisissa maissa, joissa sosiaaliturva on heikko. Myös Euroopan suurissa kaupungeissa kerjäläisiä tavataan kaduilla runsaasti. Monissa maissa kerjääminen on kielletty tai sitä on rajoitettu.

Kerjääminen on yleisesti ottaen suurten kaupunkien ongelma. Kerjäämisen rinnalla ilmenee monesti erilaisia lieveilmiöitä, jotka ovat perinteistä hiljaista kerjäämistä

häiritsevää toimintaa ja usein täyttävät usein jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Esimerkkejä useissa maissa havaituista lieveilmiöistä ovat muun muassa ruusujen ja rihkaman ”pakkomyynti”, omaisuusrikokset, kuten lompakkovarkaudet tai rahanvaihtohuijaukset sekä katusoitto. Toistaiseksi ainakaan Suomessa ei tiettävästi ole voitu osoittaa, että kaupustelijat ym. olisivat samoja henkilöitä kuin hiljaiset kerjäläiset. Tavallisimmin sekä katukerjäläiset että kaupustelijat tulevat kuitenkin samoista lähtömaista.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät säätele nimenomaisesti kerjäläisiin tai kerjäämiseen liittyvistä asioista. Monet ihmisoikeussopimukset sisältävät kuitenkin periaatteita, joita tulee soveltaa harkittaessa kerjäläisiä koskevia toimenpiteitä. Ihmisoikeusliiton mukaan Romanian syrjintä ja muut ihmisoikeuksien loukkaukset muun muassa Romaniassa ja Bulgariassa ovat ihmisoikeusjärjestöjen tiedossa. Ihmisoikeusjärjestöt kiinnittivät asiaan huomiota EU:n laajenemisprosessin yhteydessä, jolloin hakijavaltioilta olisi ihmisoikeusjärjestöjen mukaan pitänyt edellyttää tehokkaampia toimenpiteitä ihmisoikeustilanteen kohentamiseksi.

Köyhyys on käsite, jolla kuvataan ihmisen taloudellista ja toisinaan myös sosiaalista asiantilaa. Köyhyys on moniulotteista puutetta elämän perustarpeista ja hyvinvoinnista. Köyhyys voi olla puutetta puhtaasta juomavedestä, se voi tarkoittaa huonoa ravintoa ja suoranaista nälkää, surkeita asuinoloja, olematonta saniteettihygieniaa, terveydenhuollon puutetta, lukutaidottomuutta ja koulutuksen puutetta, syrjäytyneisyyttä yhteiskunnasta, turvattomuutta, epätasa-arvoa, huonoja ihmisoikeuksia, saastunutta ympäristöä tai sen huonoa tilaa. Köyhyys nähdään laajasti yhtenä keskeisimmistä sosiaalisista ongelmista. Nykyisin kansainvälinen kehitysyhteisö näkee köyhyyden vähentämisen ratkaisuna köyhyysongelman voittamiseksi. Aiemmin ratkaisuna pidettiin alueiden teollistumista ja modernisaatiota.

Euroopassa on eri lähteiden mukaan 8 -12 miljoonaa romania. Romanit ovat Euroopan suurin vähemmistöryhmä. Romanian usein muuta väestöä huonommasta asemasta ja syrjinnästä on dokumentoitua tietoa muun muassa kansainvälisten sopimusvalvontaelinten raporteissa sekä kansalaisjärjestöjen tuottamissa aineistoissa.

Suurin osa eurooppalaisista kerjäläisistä koostuu romaniväestöstä, joka elää syrjäytyneenä lähtömaansa valtaväestöstä. Romaneilla ei ole riittävää edustusta päätöksentekojärjestelmissä, minkä myötä he eivät pääse osallisiksi yhteiskuntansa koulutus- ja sosiaalipalvelujärjestelmiin. Suuri osa romaneista on myös vailla virallista henkilöllisyyttä, minkä vuoksi he eivät ole oikeutettuja esimerkiksi koulutus- ja terveydenhuoltopalveluihin. Euroopan unioni on useaan otteeseen kehottanut uusia jäsenmaitaan huolehtimaan etnisen syrjinnän kieltävän lainsäädännön noudattamisesta. Useissa romanien lähtömaissa vallitsevat kuitenkin pinttyneet käsitykset siitä, että romaniväestö ei halua osalliseksi muuhun yhteiskuntaan ja että heidän syrjäytyneisyytensä on sisäsyntyistä.

Suomen Unisefin mukaan Kaakkois-Euroopan 1,7 miljoonaa romanilasta kärsii huomattavasta köyhyydestä, syrjinnästä ja tulevaisuuden mahdollisuuksien puutteesta. Unisefin kahdeksassa maassa (Albania, Bosnia ja Hertzegovina, Kosovo, Makedonia, Montenegro, Romania ja Serbia) tekemän tutkimuksen mukaan romanilapset ovat yhteiskunnan köyhimpiä ja syrjäytyneimpiä jäseniä. Heillä ei ole kunnollisia asuntoja ja he ovat terveydenhuollon, koulutuksen ja sosiaalipalvelujen ulkopuolella. Suurta osaa ei ole rekisteröity virallisesti, eikä heillä ole siksi pääsyä palveluihin. Syrjintä ja segregatio pitävät romanilapset yhteiskunnan ulkopuolella ja jatkavat köyhyyden ja syrjäytymisen kierrettä.

Unisefin vuonna 2004 tekemissä tutkimuksissa saatiin tietoa myös romaniyhteisöjen yhteyksistä ihmiskauppaan. Unisef arvioi, että romaniyhteisöjen kytkökset ihmiskauppaan liittyvät köyhään asemaan yhteiskunnassa, jossa ihmiskaupasta on tullut yksi selviytymiskeino. Toisaalta ihmiskaupan arvioidaan osittain liittyvän romanikulttuurin piirteisiin, kuten aikaisiin avioliittoihin, perheenjäsenten keskinäiseen tasa-arvoon ja lapsityövoiman käyttöön kerjäämisessä. Ihmiskaupan vastaisessa työssä mukana olevat organisaatiot ihmiskaupan lähtömaissa ovat huomauttaneet, että sekä ihmiskauppiat että uhrit voivat olla romanitaustaisia.

2.2 Kerjääminen Suomessa

Kerjäläisilmiö ei ole kuulunut suomalaiseen yhteiskuntaan näkyvänä ilmiönä vuosikymmeniin kattavan sosiaaliturvan ansiosta. Suomen palvelujärjestelmä on rakennettu niin, ettei kenenkään tarvitse turvautua kerjäämiseen perusturvansa saadakseen. Suomalaisten kerjäläisten osalta on voitu luottaa siihen, että henkilöillä on tarvittava kiinnike sosiaali- tai terveydenhuollon palveluverkostoon.

Kerjäläiset ovat ilmestyneet uudelleen Suomen katukuvaan vuodesta 2000 alkaen. Vuosi 2007, ja erityisesti Romanian liittyminen Euroopan Unioniin, näyttää tehneen kerjäämisestä ympärivuotisen ilmiön. Pääsääntöisesti Euroopan Unionin uusista jäsenmaista on saapunut lähinnä romanivähemmistöön kuuluvia henkilöitä kerjäämään erityisesti Helsingin kaduille. Vaikka joukko on toistaiseksi pysynyt suhteellisen pienenä, se on herättänyt hämmennystä ja levottomuutta kansalaisissa. Myös media on kiinnittänyt kerjäämiseen runsaasti huomiota ja kerjäläiset ovat aiheuttaneet vilkasta keskustelua internetin keskustelupalstoilla.

Suomeen tulleiden kerjäläisten maahantulomotiiveista tiedetään hyvin vähän. Julkisuudessa olleiden haastatteluiden perusteella osa romaneista kertoo saapuneensa maahan hakemaan töitä ja asuntoa. Työnsaantia käytännössä saattaa vaikeuttaa kielitaidottomuus sekä mahdollinen luku- ja kirjoitustaidon puute. Näyttää siltä, että osa on tullut Suomeen pääasiallisena tarkoituksenaan kerjääminen, katusoitto tai ruusujen myynti.

Suomessa kerjäläisiä on tavattu majoittuneena autoihin, teltoihin ja joissain tapauksissa julkisiin tai yksityisiin tiloihin. Talven osalta ei ole selkeää kuvaa siitä, missä kerjäläiset ovat olleet majoittuneina. Poliisi ja Helsingin kaupungin rakennusvirasto tyhjänsivät telttaleirin sillan alta helmikuussa 2008 ja löysivät sillan rakenteista toisenkin yöpymispaikan.

Suurin osa Suomessa tavatuista ulkomaalaisista kerjäläisistä on EU-kansalaisia, jotka ovat saapuneet maahan vapaan liikkumis- ja oleskeluoikeuden puitteissa. Lähtökohtaisesti Unionin kansalaisella on mahdollisuus oleskella Unionin jäsenmaassa kolme kuukautta rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan.

Suomen lainsäädännössä kerjäämistä ei ole kielletty. Kerjääminen ei ole Suomessa rikos. Sen sijaan kerjäämiseen voi liittyä rikos, jos siinä esimerkiksi käytetään jonkun alistettua asemaa hyväksi vaikkapa pakottamalla joku kerjäämään toisen puolesta. Kerjäämiseen voi liittyä myös vastenmielisiä piirteitä, kuten lapsen käyttäminen kerjäämisen apuvälineenä. Silloinkaan itse kerjääminen ei ole rikos vaan lapsen hyväksikäyttö. Jos joku pyytää kerjäämällä itselleen elantoa, kyse ei ole rahankeräyksestä eikä rahankeräyslakia (255/2006) voida soveltaa.

Järjestyslakia voi soveltaa kerjäämiseen, jos kerjääminen on aggressiivista ja kyseessä on yleiselle järjestykselle aiheutettu häiriö. Jos joku pitää kerjäämistä epämiellyttävänä, kyse ei ole yleiselle järjestykselle aiheutuvasta häiriöstä.

Suomessa sosiaaliviranomaiset ovat ryhtyneet lastensuojelullisiin toimenpiteisiin, mikäli kadulla on tavattu lapsia kerjäämässä. Poliisi on ryhtynyt toimenpiteisiin, mikäli kerjäämiseen tai sen kaltaiseen toimintaan on liittynyt esimerkiksi aggressiivista käyttäytymistä tai rikoksia. Poliisi on toiminut yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa ja antanut tarvittaessa virka-apua.

Helsingin kaupunki on muutamassa, laajasti julkisuudessaakin käsitellyssä tapauksessa puuttunut kerjäläisten tilanteeseen silloin, kun se on ollut välttämätöntä lastensuojelullisin perustein. On arvioitu, että toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset ovat nousseet useisiin tuhansiin euroihin. Kustannukset ovat muodostuneet synnytyksestä jälkihoitoineen ja kotiin paluun avustamisesta. Yhteistyötä on tehty Romanian työ-, sosiaali- ja perheministeriön alaisuudessa toimivan Romanian kansallisen lastensuojeluviranomaisen kanssa (engl. National Authority for the Protection of Child's Rights). Helsingin kaupunki on myös muutamassa yksittäisessä lastensuojelulliseen tarpeeseen liittyvässä tapauksessa järjestänyt lyhytaikaista majoitusta kerjäläisille. Kotiin autettujen kerjäläisten nykyolosuhteita kotimaassaan ei ole selvitetty. Viranomaisten tietoon on tullut tapaus, jossa kaupungin kotimaahansa avustama henkilö on palannut Suomeen.

Poliisi ja sosiaalitoimi ovat selvittäneet kerjäläisten omaa suhtautumistaan kerjäämiseen. Toistaiseksi ei ole ilmennyt viitteitä, joista voisi päätellä että ihmisiä olisi asetettu

pakolla kerjäämään. Kerjääminen sinällään vaikuttaa organisoidulta kerjäämispaikkajakoineen ja rekvisiittoineen, mutta kerjäämällä hankitut varat näyttävät jäävän kerjäläiselle itselleen. Kerjäläiset ovat kertoneet kerjäävänsä rahaa kotimaahan lähettämistä tai kotimatkaa varten. Jonkin asteisen organisoidun tai järjestetyn toiminnan puolesta puhuu se, että kerjäämään tulevilla ihmisillä on vapaaseen liikkuvuuteen liittyvästä EU-sääntelystä tietoisuus esimerkiksi sen osalta, ettei sosiaaliturvaan haluta tukeutua, koska se voi olla peruste maasta poistamiselle.

2.2.1 Kerjäläistilanteen kartoitus

Työryhmä kartoitti kerjäämistä koskevaa tilannetta sekä 12 suuren kaupungin maahanmuuttoyhdyshenkilöille että poliisiyksiköille tehdyn kyselyn avulla. Kyselyissä pyydettiin kuvailemaan kerjäläisilmiötä muun muassa seuraavista lähtökohdista; kerjäläisten arvioitu lukumäärä alueella, ovatko kerjäävät henkilöt hakeneet palveluja tai apua viranomaisilta, millaisista palveluista on ollut kyse, onko kerjäämistä koskevaa viranomaisyhteistyötä toteutettu, onko kerjäläisten joukossa lapsia tai vanhuksia, kerjäläisten mahdollinen osallisuus rikoksiin, minkälaisia tehtäviä kerjäläiset ovat poliisille aiheuttaneet, onko havaintoja yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan tai muuhun pakottamiseen tai onko kerjäläisiin kohdistuvaa rikollisuutta havaittu. Lisäksi kyselyssä pyydettiin kuvailemaan muita kerjäämistä lähellä olevia ajankohtaisia ilmiöitä kuten kaupustelu ja katusoitto. Kyselyissä kartoitettiin myös kuntien toiveita viranomaisohjeistuksen suhteen.

Kuntakyselyyn vastasi yhdeksän kaupunkia. Poliisin vastaukset kattoivat koko maan siten, että kukin poliisin lääninjohto oli kartoittanut tilanteen alueensa yksiköistä, lisäksi keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitos vastasivat kyselyyn. Kyselyn vastauksia on hyödynnetty raportin valmistelussa.

Kyselyyn vastanneiden kaupunkien mukaan viranomaisten toimintaohjeita kaivataan. Erityisesti ohjeistusta toivottiin menettelytapoihin, jotka koskevat asunnottomiin ja varattomiin kerjäläisiin ja kerjäämässä oleviin lapsiin suhtautumista. Ohjeistusta toivottiin myös siihen, milloin toimeentulotukea voidaan myöntää tai milloin kerjäläisen kotimatka voidaan maksaa, toivottiin.

Viranomaisten yhteistoiminnan, jos sellaista oli ollut, todettiin sujuneen pääsääntöisesti hyvin.

Työryhmän tiedossa ei ole, että viranomaisten yhteisiä toimintaohjeita olisi annettu Oulua lukuun ottamatta. Oulun kaupunki ja Oulun poliisi ovat antaneet toimintaohjeen kerjäläisasian hoitamiseksi. Myös muita alueellisia yksittäistä viranomaista koskevia ohjeistuksia on annettu. Kerjäläiset eivät juurikaan ole turvautuneet Suomessa viranomaisten apuun.

Vastausten perusteella voidaan todeta, että kerjäläisten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia aiempiin vuosiin verrattuna. Helsingissä Romaniasta tulleet

kerjäläiset ovat lisääntyneet ja vaihtuvuus on ollut suurempaa vuoden 2007 tammikuun jälkeen. Kerjäläisten kokonaismäärän arvioitiin Helsingissä olevan noin 40 - 50 henkilöä kesäkuun alussa. Kerjäläiset ovat pääosin 30-60 -vuotiaita romanialaisia miehiä ja naisia. Mukana heillä on ollut joissain kaupungeissa pieniä lapsia.

Poliisin tietoon on tullut tapauksia, joissa uusista EU-maista tulleet henkilöt ovat olleet osallisina kerjäämisen kaltaisiin lieveilmiöihin. Poliisille on tullut ilmoituksia sekä jalankulkijoita häiritsevistä kaupustelusta että ajoneuvoja pysäyttelevistä ryhmistä, jotka pyrkivät myymään rihkamaa autoilijoille. Lievät omaisuusrikokset, joissa tekijöiden epäillä olevan uusien EU-maiden kansalaisia, ovat myös lisääntyneet erityisesti suurissa kaupungeissa. Yhteyttä kaduilla kerjäävien henkilöiden ja häiritsevämpää kerjäämisen kaltaista toimintaa tai omaisuusrikoksia tekevien henkilöiden välillä ei ole voitu osoittaa.

Useissa kaupungeissa perinteistä hiljaista kerjäämistä ei ole esiintynyt lainkaan. Sen sijaan monissa kaupungeissa on havaintoja muunlaisista kerjäämiseen yhdistettävästä toiminnasta. Perinteistä katukerjäämistä suurempi ongelma on selvästi ollut Itä-Euroopan maista tulleiden autokuntien toiminta valtateillä. Lukuisat poliisilaitokset ympäri Suomea raportoivat köyhemmistä EU-maista tulevista ryhmistä, jotka pakkopysäyttelevät ohiajavia ajoneuvoja. Pysäyttämisten yhteydessä on tapahtunut kerjäämisen ja kaupustelun lisäksi joissain tapauksissa uhkailua. Poliisille on tullut ilmoituksia myös häiritsevistä kukkien myynnistä ja rihkaman kaupustelijoista sekä katusoitajista. Lapsia on ollut mukana muun muassa kukkien myynnissä ja autoja pysäyttelevien ryhmien kyydissä. Parilla paikkakunnalla raportoitiin ovelta ovelle kaupustelijoista, lompakkovarkauksista ja näpistelystä. Poliisi on myös maanomistajan pyynnöstä tyhjentänyt alueen laittomista majoittujista. Perinteistä kerjäämistä harjoittaneet ovat aiheuttaneet vain muutamia järjestyksenpitoon liittyviä poliisitehtäviä.

Viitteitä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan tai muuhun pakottamiseen ei ole todettu.

Kerjäläisten osallisuutta rikoksiin ei ole mahdollista kartoittaa kattavasti. Kerjäläisyys ei ole status- tai luokittelutieto, joka kirjattaisiin rikosilmoitukseen tai rangaistusvaatimusilmoitukseen. Myöskään etnistä taustaa ei kirjata poliisin tietojärjestelmiin. Henkilön kansalaisuus sen sijaan merkitään tietojärjestelmään.

Useissa yhteyksissä on tullut ilmi, että suurin osa kerjäläisistä on ollut romanialaisia. Romanian kansalaisten tekemiksi epäiltyjen rikosten määrä on kasvanut viime vuosien aikana. Rikosilmoitusjärjestelmän mukaan vuonna 2006 kirjattiin 475 rikosilmoitusta, joissa epäiltynä oli Romanian kansalainen. Vuonna 2007 tällaisia rikosilmoituksia kirjattiin 1157. Vuoden 2008 tammi-helmikuun aikana rikosilmoituksia, joissa epäiltynä oli Romanian kansalainen, kirjattiin 217 kappaletta. Pääsääntöisesti kyse on ollut erityyppisistä varkausrikoksista.

2.2.2 Helsingin kaupungin projekti kerjäläiskysymyksessä

Helsingin kaupunki käynnisti kesäkuussa 2008 yhteistyöprojektin Helsingin Diakonissalaitoksen kanssa. Projektin kohderyhmä ovat maahan saapuvat romanit tai muut kerjäämään, kadulla esiintymään tai myymään tulevat ihmisryhmät, jotka oleskelevat Helsingissä. Projekti on osa laajempaa kaupungin strategista valmistautumista tilanteeseen sekä osallistumista romanien tilanteen parantamiseen heidän kotimaissaan. Projekti toteutetaan kolmevuotisena diakoniaprojektina, joka on sosiaaliviraston ohjauksessa. Työn ensivaiheen tuloksia arvioidaan lokakuussa 2008.

Ohjausryhmä seuraa ja arvioi projektin toteutusta. Projektin tavoitteena on kerjäämiseen liittyvien haittojen minimointi kaupungissa, lähikontaktin luominen Helsingissä kerjääviin romaneihin, maahantulomotiivien selvittäminen, tilanteen ja kerjäläismäärän kartoitus Helsingissä ja suhteuttaminen muun Euroopan tilanteeseen. Projektissa työskentelee kaksi viranomaisvallasta neutraalia työntekijää, joista toinen puhuu Romanian kieltä. Työntekijöiden tehtävänä on luoda yhteys kohderyhmään ja selvittää heidän taustaansa, olosuhteitaan, ansaintatapojaan sekä mahdollisen akuutin humanitaarisen avun tarvetta. Samalla kartoitetaan kohderyhmään kuuluvien mahdollisuudet työntekoon Suomessa. Lisäksi työntekijät kertovat kohtaamilleen kerjäläisille suomalaisen yhteiskunnan säännöistä ja edellytyksistä muun muassa työnsaantiin, sairaudenhoitoon tai sosiaaliseen tukeen. Työhön kuuluu myös aktiivinen motivointi paluumuuttoon. Projektin puitteissa ei tarjota majoitusta, ravintoa tai muuta aineellista apua.

Viranomaiset ovat projektin yhteistyökumppaneita asioissa, joita projektityöntekijät eivät voi ratkaista. Helsingin sosiaaliviraston sosiaalipäivystyksen kanssa tehdään yhteistyötä lastensuojeluun tai muuhun sosiaalihuoltoon liittyvissä asioissa. Muut sidosryhmät määrittävät kartoituksen pohjalta työskentelyn edetessä.

Hankkeeseen liittyen Kirkon ulkomaanapu selvittää, millaisia mahdollisuuksia järjestöllä on vaikuttaa itäisen Euroopan romanien heikkoon tilanteeseen näiden kotimaassa "Osallisuus ja oikeudet" tematiikan puitteissa. Mahdollisia toimintatapoja ovat hanketoiminta Romaniassa sekä vaikuttaminen Euroopan tasolla. Kirkon ulkomaanavun kanssa on sovittu, että päätökset yhteistyön aloittamisesta tehdään 30.9.2008 mennessä.

2.2.3 Suurten kaupunkien keskustelufoorumi

Suurten kaupunkien keskustelufoorumi kerjäläisasiaan hoitamiseksi järjestettiin huhtikuun alussa 2008 Helsingin kaupungin hallintokeskuksen turvallisuus- ja valmiuosaston kutsumana. Keskustelufoorumissa käsiteltiin aihetta yleisellä tasolla muun muassa lainsäädännön ja tapausesimerkkien kautta.

Keskustelufoorumin Tukholmaan suuntautuneessa osuudessa nousi esille yhteispohjoismainen puuttuminen kerjäläiskysymykseen. Kerjäläiskysymys on

ajankohtainen kaikissa Pohjoismaissa ja tästä syystä toimiminen yhdessä mahdollistaisi Romanian painostamisen Euroopan Unionin kautta ja kerjäläiskysymykseen puuttumisen kerjäläisten lähtömaassa.

2.3 Kerjääminen Euroopassa

Kerjääminen on jo vuosia ollut Euroopan suurkaupungeissa huomattavasti yleisempi ilmiö kuin Suomessa. Eräs suurimpia yksittäisiä kerjäämällä toimeentulonsa hankkivia ryhmiä ovat romanit. Seuraavissa kappaleissa käsitellään eräiden Euroopan maiden kerjäämistilanteen kehittymistä sekä maiden kansallisen lainsäädännön suhtautumista kerjäämiseen.

2.3.1 Ranska

Ranska on käynnistänyt elokuussa 2007 erillisen ohjelman Romaniasta Ranskaan saapuneiden romanien palauttamiseksi kotiseuduilleen. Ranskan uusi ulkomaalaislaki antaa tähän mahdollisuuden. Lain mukaan Ranskaan saapuneiden ulkomaalaisten tulee 90 päivän oleskelun jälkeen osoittaa, että ansaitsevat rehellisesti varat asumiseen. Romaniaan palautetut ovat lähinnä Pariisin alueella oleskelevia kerjäläisiä. Ranska maksaa palautettaville humanitaarisena apuna lentolipun kotimaahan sekä 300 euroa aikuisille ja 100 euroa lapsille. Tähän mennessä Romaniaan on palautettu lähes 3000 romanian.

Ranskan ulkomaalaisten vastaanotto- ja maahantuloviraston (ANAEM)³ mukaan Pariisissa tapahtuva kadulla kerjääminen on järjestäytyneenä. Kerjääjät luovuttavat huomattavan osan ansioistaan ”johtajille”. Romanian romanialueilla voi nähdä loistorakennuksia, jotka on todennäköisesti rakennettu organisoidulla kerjäämisellä saaduilla varoilla.

ANAEMilla on Romanian romanien sosiaalisen sopeuttamisen ohjelmia Pariisissa ja Nantessa. Tavoitteena on romanien työllistäminen sekä osallistaminen koulunkäyntiin. Romaniaan palanneiden romanien on mahdollista saada ANAEMilta starttirahaa pienimuotoiseen yritystoimintaan. ANAEM toimii yhteistyössä Romanian kansallisen romaniviraston kanssa. Se valmistelee muun muassa viraston kanssa yhteistyösopimusta, joka pyritään allekirjoittamaan ennen Ranskan EU-puheenjohtajuuden alkua. Sopimuksen keskeinen osa on romanien työllistämisedellytysten parantaminen.

ANAEM on keskustellut Romanian viranomaisten kanssa mahdollisuudesta muuttaa Romanian työlakia lievemmäksi, sillä laki vaikeuttaa romanien työllistymistä. Lain mukaan työntekeä muun muassa rakennuksilla ja maataloudessa edellyttää vähintään

³ Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations

kahdeksan vuoden peruskoulutusta. Myös ammatillisen jälleenkoulutuksen edellytyksenä on kahdeksan vuoden peruskoulu.

2.3.2 Italia

Italiassa on yli 500 000 Romaniasta tullutta maahanmuuttajaa ja Italian sisäministeriö arvio Italiassa asuvan noin 100 000 romanialaistaustaista romania.

Italian voimassaoleva ulkomaalaislaki on hyväksytty elokuussa 2003 edellisen hallituksen aikana. Romaniasta tulleet romanikerjäläiset ovat puhuttaneet Italiassa paljon ja muutaman paljon julkisuutta saaneen rikostapauksen jälkeen Italian hallitus antoi 1.11.2007 asetuksen, joka sallii rikokseen syyllistyneiden EU-kansalaisten karkottamisen nopealla aikataululla. Karkotuksen ehtona on "uhka yhteiskuntarauhalle". Asetusta ei ole vahvistettu laiksi, mutta asetus on kuitenkin uusittu jo kolme kertaa määrääjän umpeuduttua, viimeksi helmikuun 2008 lopussa.

Asetuksen nojalla Italia on aloittanut romanialaisten maasta poistamiset. Maasta poistamisten odotetaan johtavan tuhansien yleistä turvallisuutta vaarantavien romanialaisten karkottamiseen. Roomassa on tyhjennetty useita romanien asuttamia hökkelikyliä puskutraktoreilla. Toimenpiteiden yhteydessä seitsemän Romanian kansalaista on kuollut, joista osa on ollut lapsia.

Italiassa maahanmuuttopolitiikka, mukaan lukien kerjääminen, on noussut sisäpoliittiseen keskusteluun ja kärjistänyt Italian ja komission välisiä suhteita.

2.3.3 Itävalta

Itävallassa Wienin osavaltiossa ja kaupungissa kiellettiin lasten kerjääminen rangaistuksen uhalla 1.6.2008. Lakiin otettiin kieltä koskien vajaavaltaisen alaikäisen osallistumisesta kerjäämiseen. Rangaistuksena on enintään 700 euron sakkorangaistus. Lakipakettiin kuuluu myös tiiviimpi yhteistyö lasten kotimaiden sosiaaliviranomaisten kanssa, Wienin esikuvan mukaan rakennettavat turvakodit ja sosiaalinen tukeminen. Ennestään alueella on voimassa laki, joka kieltää aggressiivisesti tai tunkeilevasti kerjäämisen ja rahan tai rahanarvoisten tavaroiden kerjäämisen osana järjestäytyntä ryhmää.

Kerjääminen on uusi ilmiö Itävallassa ja suurin osa kerjäläisistä on lähtöisin lähialueen EU-maista. Kerjäämiskiello on otettu vastaan ristiriitaisesti. Erityisesti puolueilla on erilaiset näkemykset kerjäämisen kieltämiseen. Puoltavat kannat pitävät lasten kerjäämiskielloa hyvänä alkuna rikollisuuden kitkemiseksi. Itävallassa peräänkuulutetaan myös tiukempaa kontrollia maahantulon ja rekisteröinnin yhteydessä. Osa pitää lasten kerjäämiskielloa lastensuojelullisena toimenpiteenä ja sitä kautta perusteltuna, mutta eivät kannata yleistä kerjäämiskielloa. Osa taas vastustaa myös lasten kerjäämiskielloa, koska kiello ei ratkaise ongelmaa vaan on haitaksi köyhille. Myös

kirkolliset piirit vastustavat lasten kerjäämiskieltoa ja toteavat, ettei ole sosiaalista tai psyykkistä perustetta kieltää ihmisiä ottamasta lapsia mukaan kerjäämään. Itävallassa on myös näkemyksiä, joiden mukaan yleinen kerjäämiskielto olisi perusteltu kansalaisten omaisuuden suojaamiseksi.

2.3.4 Espanja

Espanjassa erityisesti Romanian kerjäläisiä on ilmestynyt katukuvaan vuodesta 2001. Kerjäläisiä on ollut Espanjassa aiemminkin, mutta kerjääminen on ollut kaupungeissa luonteeltaan hillittyä ennen romanialaisten massiivista saapumista suuriin kaupunkeihin 2000-luvun alussa. Espanjaan on hakeuduttu hyvien työmarkkinoiden perässä ja kielten läheisyyden vuoksi. Työmarkkinoilla on nyt tapahtunut muutos ja työttömyys on selkeässä kasvussa. Romanianlasten kerjäläisten tulo on tuonut mukanaan lasten ja vanhusten hyväksikäytön kerjäämisessä. Kerjäläiset ovat valtaosin tyttöjä ja naisia.

Espanjassa kerjääminen on kielletty kaupunkien järjestyssäännöissä, mutta kaupunkien välillä on suuria eroja. Madridin kaupungin järjestyssääntö esimerkiksi kieltää kerjäämisen julkisilla paikoilla. Kerjäämisestä saa ensimmäisellä kerralla varoituksen. Uudelleen kiinni jäämisestä voi seurata kanteen nostaminen. Kerjäläisille on varattu erillisiä majoitustiloja.

Vuoden 2007 lokakuun alusta kuluvan vuoden helmikuun loppuun Madridissa pidätettiin 274 romanialaista lasta pikkurikollisuudesta. Useimmissa tapauksissa oikeusistuimet ovat todenneet, että lasten vanhemmat ovat pakottaneet lapsiaan rikolliseen toimintaan.

Alaikäisten hyväksikäyttäminen kerjäämisessä on Espanjan rikoslain vastaista⁴. Mikäli kerjäämistä harjoittavat EU:n ulkopuoliset kansalaiset, voi se johtaa maasta karkotukseen (ulkomaalaisten oikeuksia ja vapauksia säätelevä laki 7/1985, 1.7.1985). Kerjäämisen kaltaiseen toimintaan (taikurit, väkisin auton ikkunoita pesevät ym.) on vaikeampi puuttua, mikäli toiminnasta ei aiheudu suoraa uhkaa kansalaisten turvallisuudelle tai terveydelle.

Kerjääminen on ollut verrattain vähän esillä Espanjan joukkotiedotusvälineissä, jossa maahanmuutto yleensä on saanut huomiota osakseen. Uutiskynnyksen ylittävät romanien pystyttämät leirit, joista aiheutuu haittaa paikallisille asukkaille. Myös kuuromyöksi tekeytyneiden nuorten tyttöjen kerjääminen kaupunkien kaduilla ovat saaneet tiedotusvälineissä huomiota.

2.3.5 Norja

Norjassa kerjäämisen kieltävä laki kumottiin vuonna 2005. Pian tämän jälkeen Itä-Euroopasta tulleiden kerjäläisten lukumäärä alkoi kasvaa. Kerjäläiset ovat pääasiassa romaneja. Toinen erityisesti Oslon kaduilla kerjäävä ryhmä koostuu norjalaisista

⁴ Rikoslaki 19/1995, 23.11.1995

huumeidenkäyttäjistä. Arviot kerjäläisten lukumäärästä liikkuvat joissakin sadoissa henkilöissä. Lain kumoamisen jälkeen sekä kerjääminen että katuprostituutio on määrällisesti lisääntynyt ja muuttunut häiritsevämmäksi ja aggressiivisemmäksi. Sosiaalitoimen asiakkaina kerjäläisiä on ollut vain vähän. Syynä tähän oletetaan olevan rekisterimerkintöjen karttaminen.

Oslo poliisi tiedotti vuoden 2007 aikana näkyvästi ”Turvallinen Oslo” kampanjassaan, ettei kerjäläisille tulisi antaa rahaa. Tiedottamiseen kytkettiin kehoitus antaa rahaa kerjäläisten sijaan erilaisille järjestöille. Kun norjalaiset lopettivat rahan antamisen kerjäläisille, kerjääminen muuttui aggressiivisemmäksi ja myös omaisuusrikollisuuden todettiin lisääntyvän.

Oslo poliisille tulee päivittäin valituksia aggressiivisista kerjäläisistä, jotka muun muassa liikkuvat ravintoloiden ulkoterasseilla kerjäten rahaa ruokailevilta asiakkailta. Oslo poliisi on käynnistämässä kolmatta kesää peräkkäin kampanjan aggressiivista kerjäämistä vastaan. Norjan poliisin mukaan aggressiivisia kerjäläisiä on myös käännytetty Norjasta.

Oslo kaupunginhallitus on päättänyt aggressiivisen kerjäämisen kieltämisestä, mutta oikeusministeriö ei ole vielä hyväksynyt päätöstä.

Norjassa Kirkon hätäapu on kartoittanut parin vuoden ajan Oslo kerjäläisiä ja haastatellut muun muassa 24 romanikerjäläistä. Kartoituksessa ei ole tullut esille todisteita siitä, että romanikerjäläiset kerjäsivät jonkun muuan tahon tai henkilön puolesta. Järjestäytyneisyys rajoittuu mitä ilmeisimmin uusien tulokkaiden auttamiseen esimerkiksi asuinpaikan järjestämisessä.

Norjassa on ilmennyt tapauksia, joissa kerjäläiset ovat menneet vanhusten palvelutaloihin soittamaan ovikelloja esittäen norjaksi kirjoitettua lappua, jossa pyydetään apua. Osalla kerjäläisistä oli aluksi mukanaan pieniä lapsia, mutta Oslo poliisin puututtua asiaan, ilmiö on poistunut. Oslossa on havaintoja myös siitä, että fyysisesti terveet aikuiset kerjäläiset ovat esittäneet vammautuneita.

2.3.6 Ruotsi

Ruotsissa kerjäläiskysymys nousi ajankohtaiseksi vuonna 2004, jolloin romaniryhmiä ilmaantui Tukholman keskusta-alueelle kerjäämään. Tukholman poliisin mukaan Tukholman kerjäläisten määrä vaihtelee suuresti ja he liikkuvat paljon. Ruotsissa romaniryhmät ovat toimineet kerjäämisen lisäksi ruusujen myyjinä ja kaupanneet rihkamakoruja, näpistelleet, harhauttaneet rahanvaihdossa ja esiintyneet poliiseina petkuttaen rahaa etenkin aasialaisilta turisteilta. Romanit ovat myös toimineet katusoittajina joko yksin tai pienorkestereissa.

Ruotsissa lainsäädäntö on samantyyppinen kuin Suomessa eli kerjäämiseen ei puututa, ellei siihen liity häiritsevää käyttäytymistä. Vuonna 2006 tuli ilmi tapauksia, joissa kerjäläiset kävivät hyökkäävämmiksi ja tarttuivat ohikulkijoihin kerjätessä. Myös taskuvarkaudet yleistyivät, jolloin Ruotsi alkoi käännyttää rikoksiin syyllistyneitä kerjäläisiä.

Viime vuosina kerjääminen on Ruotsissa siirtynyt kohti passiivista kerjäämistä. Tiedotusvälineet ovat pitäneet kerjäläisasiaa esillä ja väläytelleet, että rutiköyhinä esiintyvät itäeurooppalaiset saattavat tienata suuriakin summia, jolloin ihmiset ovat vähentäneet rahan antamista kerjäläisille.

Kerjäläisryhmiin on kuulunut alaikäisiä lapsia ja Ruotsin viranomaiset ovat puuttuneet lasten huonoihin elinolosuhteisiin muun muassa yksittäisillä huostaanotoilla.

2.3.7 Tanska

Tanskassa kerjääminen muodostui ilmiöksi vuosina 2005 - 2006, jolloin Kööpenhaminaan ja muihin suurempiin kaupunkeihin saapui lähinnä Slovakian romaneja.

Tanskassa kerjääminen on kielletty lailla, mutta se ei Kööpenhaminan poliisin mukaan vähennä kerjäläisongelmaa. Busseilla saapuvat kerjäläiset kiertävät ympäri Eurooppaa ja viipyvät viikosta muutamaan kuukauteen.

Vuoden 2006 tehokampanjassa Kööpenhaminan poliisi otti kiinni tai antoi huomautuksen noin 100 tapauksessa. Ongelmana Kööpenhaminassa olivat tuolloin Slovakiasta maahan yksin saapuvat 15 -17 -vuotiaat nuoret miehet, jotka syyllistyivät lähinnä lieviin omaisuusrikoksiin.

Kuten muissakin Pohjoismaissa, Tanskassa media on seurannut kerjäläisilmiötä tarkasti ja sen julkinen käsittely on vähentänyt tanskalaisten alttiutta antaa rahaa kadulla kerjääville.

3 ROMANIEEN IHMISOIKEUSTILANNE ROMANIASSA

Romania on ratifioinut useimmat kansainväliset ihmisoikeus- ja vähemmistöjen oikeussopimukset sekä kehittänyt omaa syrjinnänvastaista lainsäädäntöään. Euroopan Neuvosto on antanut Romanian kiihosta kansainvälisten sopimusten laajasta ratifioinnista. Tästä huolimatta Euroopan Unioni on langettanut varoituksia Romanian

vähemmistöjen ihmisoikeusrikkomuksista ja etenkin romanien syrjinnästä. Lausunnoissa todetaan, että Romania ei ole tehnyt tarpeeksi saavuttaakseen nollatoleranssia rasisisissa manifestaatioissa.

Romaniassa on suhteellisesti Euroopan suurin romanivähemmistö, arviolta noin 2 – 2,5 miljoonaa eli noin 8–10 % koko väestöstä. Virallisen, omaan ilmoitukseen perustuvan väestölaskennan mukaan romaneja olisi vain noin puoli miljoona. Romanien omien kansalaisjärjestöjen mukaan romanien elintapoihin ja kulttuuripiirteisiin liitetty kerjääminen perustuu muun muassa pitkälle 1800-luvun loppuun jatkuneeseen maaorjuuteen, jolloin romaneilla ei ollut mitään oikeuksia eivätkä he saaneet työstään palkkaa ja eloonjääminen oli kerjäämisen varassa. Maaorjuudesta tapahtui lähes suora siirtymä sosialismiin, jonka aikana erityisesti Itä-Euroopassa romaneja pakkosiirrettiin maaseudun romanikylistä kolhooseihin ja betonikettoihin. Romanien asuinalueille on edelleen tyypillistä puuttumaton kunnallistekniikka, hökkelimäiset asumukset ja asuinalueiden sijainti jätemaa-alueilla pitkien etäisyyksien päästä kunnallisista palveluista.

Euroopan neuvoston ensimmäinen (2002) ja toinen (2005) Romanian maaraportti ovat molemmat kiinnittäneet huomiota romanien äärimmäisen vaikeaan asemaan. Euroopan neuvoston vähemmistöjen suojelua valvovan komitean Romaniaa koskeva raportti vuonna 2005 kiinnitti myönteistä huomiota romanilasten koulutuksen priorisointiin ja kohtalaisen tehokkaaseen toimeenpanoon. Toimenpiteistä huolimatta suuri osa romanilapsista jää koulujärjestelmän ulkopuolelle jo alaluokilla tai joutuu käymään erityiskoulua.

3.1 Henkilöllisyystodistukset

Monilla romaneilla ei ole henkilöllisyystodistusta. Todistuksen hankkimisen sanotaan olevan hankalaa ja kallista. Toiset eivät saa henkilöllisyystodistusta siksi, että heillä ei ole pysyvää asuinpaikkaa, ja näin ollen heidän lapsensaakaan eivät sitä saa. Jotkut romanit eivät edes halua henkilöllisyystodistusta, koska he eivät katso tarvitsevansa sitä. Henkilöllisyystodistus puuttuu myös niiltä lapsilta, joiden äidit eri syistä joko tahallisesti jättävät ilmoittamatta henkilöllisyytensä lapsen synnyttyä sairaalassa tai eivät ole voineet todistaa omaa henkilöllisyyttään. Tällöin lapsi ei saa syntymätodistusta eikä siten helposti myöskään henkilöllisyystodistusta.

Romanian kansalaisuutta ja sen hankkimista säätelee vuonna 1991 hyväksytty kansalaisuuslaki. Todisteena kansalaisuudesta toimii aikuisilla henkilökortti tai passi. Alle 14 vuotta täyttäneillä lapsilla kansalaisuus todistetaan syntymätodistuksella. Romanian lastensuojelulain mukaan syntymätodistus tulee antaa 24 tunnin sisällä lapsen syntymästä.

Euroopan Neuvoston rasismien ja suvaitsemattomuuden vastaisen komission (ECRI)⁵ mukaan yksin Bukarestissa oli vuonna 2004 20 000 henkilöä ilman henkilöpapereita ja kaupungissa tehdyn kyselyn mukaan 25 prosentilla romaneista ei ollut henkilöilystodistuksia. 45,6 prosentilla romaneista ei ollut syntymätodistusta.

Ilman henkilöilystodistusta ihmiset eivät pääse koulutukseen, terveyspalveluihin, asuntoihin eivätkä osallisiksi sosiaaliturvaan. He syrjäytyvät myös työhausta. Henkilötodistusten puute heikentää romanien asemaa myös kanssakäymisessä poliisin ja oikeusjärjestelmän kanssa. ECRI-raportissa viitataan vuonna 2002 Bukarestin pormestarin antamaan julistukseen, jonka mukaan kaikki ilman kunnollista asumistodistusta olevat ihmiset karkotettaisiin kaupungista.

Sisäministeriö ja kansalaisjärjestöt ovat käynnistäneet Romaniassa projekteja, joissa pyritään kartoittamaan henkilöilystodistusta vailla olevat henkilöt ja hankkimaan heille henkilötodistus. ECRI ilmaisee raportissa huolensa siitä, että poliisit pidättäessään henkilöilystodistuspapereittomia henkilöitä eivät auta heitä saamaan sellaista tai että virkamiehet ovat haluttomia auttamaan hakemuksen teossa niitä, jotka eivät lukutaidottomuutensa vuoksi osaa itse täyttää henkilöilystodistuspaperihakemusta.

Romanivähemmistö on kokenut vaikeuksia myös sosiaaliturvan piiriin kuuluvien lakimääräisten avustusten kanssa. Lain mukaan jokaisella on oikeus avustuksiin, mutta rahoituksen ollessa tiukoilla romanit eivät ole saaneet omaa osuuttaan tai heidän kuukausittaisesta lain mukaisesta summasta on vähennetty osa.

3.2 Koulutus

EU-jäsenyyden myötä Romanian hallitus on aloittanut monia ohjelmia ja käytäntöjä romanilasten koulutuksen parantamiseksi. Ohjelmien käytännön toteutus on ollut heikkoa ja romanilasten koulutuksen taso on yhä heikompina kuin valtaväestön. EUMAP:in (EU Monitoring and Advocacy Program) raportin mukaan 15 prosenttia Romanian romanilapsista ei aloita koulunkäyntiä ja koulunsa aloittaneiden romanilasten keskeyttämisprosentti on 4-6 kertaa suurempi kuin valtaväestön lapsilla.

Joidenkin arvioiden mukaan 25 prosenttia Romaniassa syntyvistä lapsista on romaneja. Muutaman vuoden kuluttua suurin osa kouluikäisistä on romanilapsia. Hallituksen pyrkimykset kouluttaa romaniopettajia ja lisätä romanikielisiä tunteja ovat onnistuneet jossain määrin. EUMAP esittää, että romanivähemmistöä koskevaa opetusmateriaalia tulisi olla enemmän ja sen tulisi koskettaa myös valtaväestön oppilaita. EUMAP:in mukaan koulutuksesta ja erityisesti romanilasten koulutuksesta olisi kerättävä kattavasti tietoa, jotta koulutuksen arviointi olisi mahdollista.

⁵ The Council of Europe's European Commission against Racism and Intolerance

Romanien keskuudessa myös lukutaidottomuus on huomattavasti yleisempää kuin valtaväestön keskuudessa. Vuoden 1990 jälkeen romanikieliä on ollut mahdollista käyttää opetuskielinä. Romani Crissin mukaan romanilapsen, joilla ei ole henkilöllisyystodistusta, eivät pääse kouluihin. Myös kiertävästä elämäntavasta johtuva vakinaisen asuinpaikan puute estää osaa romanilapsista saamasta koulutusta.

ERRC:n raportissa kerrotaan monien romanilasten olevan sijoitettuna omaan luokkaansa tai omaan kouluunsa, erilleen valtaväestöstä. Romanilapsia on sijoitettuna myös erityiskouluihin, koska romanilasten ei nähdä olevan samalla tasolla muiden ikätoveriensä kanssa. Usein näitä erityiskouluja luonnehditaan sanoilla "for mentally disabled".

Romanian kielilain (2001) mukaan vähemmistöillä on oikeus omaan kielensä käyttöön virallisissa yhteyksissä niissä yhteisöissä joissa yli 20 prosenttia väestöstä puhuu kyseistä kieltä. Oikeutta käyttää omaa kieltään täytyy anoa.

Vuonna 2004 opetusministeriö julkisti romanilasten erottelun kieltävän nootin. Vuonna 2007 opetusministeriö antoi määräyksen, joka kieltää romanilasten erottamisen omiksi ryhmikseen ja määrää sanktioita määräyksen rikkojille. Erottelun kiellon toivotaan johtavan tasa-arvoiseen pääsyyn laadukkaaseen opetukseen ja näin parantavan romanilasten koulutuksen tasoa ja laatua. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien antoi yleiseurooppalaisen lausunnon marraskuussa 2007, jossa se toteaa, että romanilasten erottaminen muista oppilaista on syrjintää, joka rikkoo perusihmisoikeuksia vastaan ja on ihmisoikeusjulistuksen 14. artiklan vastaista. Päätös koski Tšekin romanien syrjintää, mutta sitä pidetään urauurtavana päätöksenä Euroopan romanien oikeuksien suojelussa.

3.3 Oikeuslaitos

Ihmisoikeudet, joihin myös vähemmistöoikeudet kuuluvat, on Romaniassa turvattu perustuslailla, kansallisella lainsäädännöllä sekä asiaan kuuluvilla kansainvälisillä sopimuksilla. Kansainvälisten tahojen raportit ovat esittäneet monia tapauksia romanien eriarvoisesta kohtelusta oikeuslaitoksessa verrattuna muihin romanialaisiin. Kansalaisjärjestöjen raporttien mukaan ei ole epätavallista, että romanit saavat valtaväestöä kovempia tuomioita samanlaisista rikoksista ja että romanien nostamia kanteita ei käsitellä asianmukaisella tavalla tuomioistuimissa. Usein tutkimukset oikeustapauksissa aloitetaan, mutta näennäiset tutkimukset ja syyttämättä jättämiset ovat yleisiä. Osassa tapauksista kantajat ovat valittaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen ja muutamat näistä tapauksista ovat saaneet runsaasti julkisuutta. On myös esimerkkejä siitä, että poliisit syrjivät jokapäiväisessä työssään romaneja kohdistamalla heihin tarpeetonta väkivaltaa ja herjauksia tai jättämällä romanien asiat huomiotta. Romanian kansallinen syrjinnänvastainen neuvosto CNCD⁶

⁶ Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

on toiminut hallituksen asetuksella vuodesta 2002 lähtien ja sen tehtävänä on puolustaa kansalaisten tasavertaisuutta Romanian perustuslain mukaisesti. Syyskuun 2003 ja elokuun 2004 välisenä aikana neuvostolle raportoitiin 367 syrjimitapausta. Näistä 203 selvitettiin ja 14 johti sanktioihin.

3.4 Ihmiskauppa

Ihmiskauppa on vakavaa järjestäytyneitä rikollisuutta. Ihmiskauppa on yhä ongelma Romaniassa. Ulkoministeriön raportin ”Romanien asema Romaniassa” mukaan Romania esiintyy kansainvälisen ihmiskaupan lähtö- ja kauttakulkumaana, mutta myös ihmiskaupan kohdemaana. Romanian nähdään olevan ihmiskaupan erityinen riskiryhmä heidän heikon sosioekonomisen tilanteensa ja laajan syrjinnän vuoksi.

IOM:n⁷ arvion mukaan Romaniasta lähtee vuosittain 20 000 - 30 000 ihmiskaupan uhria ulkomaille, mutta ihmiskauppaa käydään myös maan rajojen sisällä. Romaniasta kuljetetaan ihmiskaupan uhreja Italiaan, Espanjaan, Saksaan, Sveitsiin, Tšekkiin, Kyprokselle, Kreikkaan ja Itävaltaan pakkotyöhön ja seksityöläisiksi sekä kerjäämään.

Rajojen avautumisen epäillään lisänneen ihmiskauppaa. UNODC:n⁸ raportin mukaan Romaniasta tulevat naiset ovat nousseet yhdeksi suurimmista ihmiskaupan uhriryhmistä Euroopassa. Suurin riskiryhmä ovat 14 - 25 -vuotiaat naiset, jotka etsivät väliaikaista työtä ulkomailta. Useimmiten uhrin uskovat lähtevänsä tarjoilijaksi, au pairiksi tai kodinhoitajaksi. Myös lapsia ja vammaisia lapsia kuljetetaan kerjäämään ja työskentelemään varkaina. Viime aikoina varsinkin nuorten poikien kysyntä on kasvanut länsimaissa.

Romania on kehittänyt ihmiskaupan vastaista lainsäädäntöään ja luonut myös toimintaohjelman lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Kansalaisjärjestöjen mukaan hallituksen toimet ovat edelleen riittämättömiä. Esimerkiksi rajaviranomaisia tulisi tehokkaammin kouluttaa tunnistamaan ihmiskaupan uhrin ja tekijät.

3.5 Romanian aseman parantaminen

Suomeen tulleiden romanitaustaisten kerjäläisten kotimaihin on viime vuosina ohjattu paljon kansainvälistä rahoitusta ja suunnattu elinolosuhteita parantavia ohjelmia. Lukuisista ohjelmista mainittakoon joitakin romanien aseman parantamiseen tähtäviä ohjelmia.

⁷ International Organization for Migration

⁸ United Nations Office on Drugs and Crime

Keski- ja Kaakkois-Euroopan maiden hallitukset käynnistivät vuonna 2005 Decade of Roma Inclusion – ohjelman, jonka puitteissa kahdeksan ohjelmaan osallistuvasta yhdeksästä maasta on luonut muun muassa kansalliset toimintasuunnitelmat (National Action Plans) romaniväestön aseman parantamiseksi. Romania on ainoa maa, joka ei ole vielä palauttanut kymmenvuotissuunnitelmaansa kokonaisuudessaan. Suomi on tukenut Roma Decade –ohjelman käynnistymistä ja toimeenpanoa sekä poliittisesti että taloudellisesti. Ohjelmassa luodut toimintasuunnitelmat keskittyvät pääosin asumisen, työllisyyden, terveyden ja koulutuksen tason parantamiseen. The Roma Decade -ohjelmaa tukevat muun muassa Euroopan komissio, Maailmanpankki, ETYJ⁹ ja UNDP¹⁰.

Suomi on vuonna 2008 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n puheenjohtajamaa. Suomen puheenjohtajuusvuoden painopistealueita ovat muun muassa ihmiskaupan vastainen toiminta, suvaitsevaisuus ja syrjimättömyys sekä erityisesti romanien asema. Suvaitsevuuden ja syrjimättömyyden kontekstissa Suomi edistää romanien asemaa ETYJ:n vuoden 2003 laaditun romanitoimintaohjelman mukaisesti. Toimintaohjelman tarkasteluraportti julkaistaan kesällä 2008. Suomi korostaa erityisesti paikallisviranomaisten toiminnan ja koulutuksen roolia sekä valtaväestön ja viranomaisten tietoisuuden lisäämisen merkitystä romanien aseman parantamiseksi. Suomen johdolla järjestetään Wienissä heinäkuussa 2008 Romanien ja Sintien integraatiota vakauttavien toimintaohjelmien konferenssi inhimillisen ulottuvuuden täydentävässä kokouksessa.

Euroopan neuvoston romanitoimintoja on tuettu Suomen vapaaehtoisrahoituksella ja Suomi on sekondeerannut romanitaustaisia asiantuntijoita sekä Euroopan neuvoston että ETYJ:n sihteeristöjen romanitoimintoihin. Suomi kiinnitti EN:n ministerikomiteassa 7.5.2008 muiden maiden ministerien huomiota romanien tilanteeseen Euroopassa.

Suomi on tukenut vahvasti myös romanien omaa osallistumista itseään koskevissa asioissa. Euroopan romanien ja kiertävien foorumi¹¹ on neuvoo-antava elin, jonka tehtävänä on edistää Euroopan romanien ja kiertävien ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tosiasiallista käyttöä. Euroopan Romanifoorumi perustettiin Suomen aloitteesta ja Suomi on tukenut sen toiminnan käynnistymistä. Foorumilla on sopimukseen perustuva juridinen erityissuhde Euroopan neuvoston kanssa.

Euroopan neuvoston ja Euroopan komission Dosta!¹² –kampanja pyrkii saavuttamaan romaneille hyväksytyn aseman Euroopan maiden kansalaisina, joilla on täydet kansalaisoikeudet ja velvollisuudet. Dosta! –kampanjan tavoitteena on lisäksi huomioida romanikulttuuri ja kulttuuriperintö tasavertaisesti.

⁹ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

¹⁰ United Nations Development Programme

¹¹ ERTF European Roma and Travellers' Forum

¹² www.dosta.org

3.6 Romaniasioiden käsittely Euroopan Unionissa

Euroopan Unionia ja sen jäsenmaita koskeva yhdenvertaisuuteen ja vähemmistöjen integraatiota edistävä oikeudellinen pohja on varsin laaja ja Euroopan Unioni on osoittanut selvän tahdon poistaa syrjintä ja luoda tasa-arvoiset mahdollisuudet kaikille kansalaisilleen.

Euroopan Unionin laajentumisen myötä romanien asemaan liittyvät asiat ovat nousseet yleiseurooppalaiseksi keskustelunaiheeksi. Erityisesti Euroopan Unionin edellisten laajentumiskierrosten myötä alettiin kiinnittää yhä enemmän huomiota romanien asemaan. Yhteisövaroin toteutetuilla koheesiohankkeilla on pyritty tasoittamaan eri väestöryhmien ja alueiden eriarvoisuutta uusissa jäsenmaissa. Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2008 valmisteluasiakirjassa todettiin kuitenkin, että ”romanien, kokema eriarvoisuus on niin laaja-alaista ja yhteiskunnan rakenteisiin syöpyntä, että ryhmän syrjäytymisen korjaamiseksi saatetaan tarvita positiivisia erityistoimia”.

Romanikysymyksen käsittely nousi poliittisesti korkealle tasolle, kun romanien tilanne mainittiin eksplisiittisesti Eurooppa-neuvoston joulukuun 2007 päätelmissä yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen inklusion kohdalla. Tällöin Eurooppa Neuvosto pyysi EU:n komissiolta raporttia/tiedonantoa romanitoimista kesäkuun 2008 huippukokoukseen mennessä. Käsittely on siirrettyheinäkuulle 2008.

Euroopan parlamentti on ollut erityisen aktiivinen romaniasioiden seurannassa. Euroopan parlamentti antoi 31. tammikuuta 2008 romaneja koskevan päätöslauselman¹³ Euroopan Unionin strategiasta. Euroopan parlamentti pohjusti päätöslauselmansa EY:n perustamissopimuksen artikloilla, jotka velvoittavat jäsenmaat varmistamaan yhtäläiset mahdollisuudet kaikille kansalaisille, torjumaan rotuun tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää, sekä 15.11.2007 annettuun päätöslausemaan Euroopan Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta. Parlamentti viittasi myös muihin yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta annettuihin direktiiveihin¹⁴, rasismia ja muukalaisvihaa koskeviin raportteihin, romanien integraatiota edistäviin ohjelmiin ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen ja muiden kansainvälisten järjestöjen sopimuksiin ja toimintaohjelmiin, joihin hallitukset ovat sitoutuneet.

Parlamentin kannanotto puoltaa romanien yhtäläistä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja kiinnittää huomiota rotusyrjintään, jota romanit kohtaavat sekä lähtö- että kohdemaissa. Parlamentti toteaa myös, että romanivastaisuus ja romanien pelko ovat edelleen yleisiä Euroopassa ja että niitä edistävät ja käyttävät hyväkseen ääriyhmät, mikä voi

¹³ Romaneja koskeva Euroopan Unionin strategia. P6 TA-PROV(2008)00035. 31.1.2008

¹⁴ 2000/43/EY ja 2000/78/EY

kulminoitua rasistisiin hyökkäyksiin, vihanlietsontaan, fyysiseen väkivaltaan, laittomiin häätöihin ja poliisin ahdisteluun. Voidaankin todeta, että Komissaari Vladimir Spidla kokosi 2006 korkean tason työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää niitä esteitä, joita siirtolaiset ja etniset vähemmistöt kohtaavat työmarkkinoilla ja muualla yhteiskunnassa EU:n alueella. Romanian syrjintä etenkin uusissa jäsenmaissa nousi esille vaikeimpana ja EU:n laajimpana työmarkkina- ja yhteiskuntapoliittisena ongelmana. Romanit ovat EU:n suurin vähemmistö ja heidän työllistymisensä on vaikeaa. Romanian syrjäytymistä on havaittavissa kaikissa jäsenmaissa.

Komissaari Spidlan työryhmäraportissa kehoitetaan komissiota ja jäsenmaita keskittymään erityisesti sellaisen koulutus-, työllisyys-, terveydenhuolto- ja asuntopolitiikan toteuttamiseen, joka parantaa romanien asemaa. Voimakas panostus koulutukseen on raportin mukaan ainoa keino, jolla päästään kestäväan kehitykseen ja saadaan murettua köyhyden noidankehä.

4 LAINSÄÄDÄNTÖ

4.1 Perustuslaki ja ihmisoikeudet

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät säätele nimenomaisesti kerjäläisiin tai kerjäämiseen liittyvistä asioista. Monet ihmisoikeussopimukset sisältävät kuitenkin periaatteita, joita tulee soveltaa kerjäläisiä koskevia toimenpiteitä harkittaessa. Ihmisoikeusnäkökulmasta on huomioitava, että köyhyys on jo sellaisenaan ihmisoikeusloukkaus. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen¹⁵ 11 artiklassa sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen.

Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen erityisesti 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa. Yksi keskeisiä ajatuksia, joita uudistuksessa toteutettiin, oli perusoikeussuojan ulottaminen kansalaisuusperiaatetta laajemmalle. Suomella on velvollisuus suojella ulkomaalaisten ja siten myös ulkomaalaisten kerjäläisten ihmisoikeuksia heidän Suomessa oleskelunsa aikana.

Oikeus syrjimättömyyteen merkitsee sitä, ettei ketään saa asettaa muita heikompaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Syrjintä on kiellettyä etnisellä perusteella, minkä johdosta sellaisia toimenpiteitä, jotka asettaisivat esimerkiksi romanikerjäläiset muita

¹⁵ TTS-sopimus, SopS 6/1976

heikompaan asemaan, ei saa ottaa käyttöön. Perustuslain syrjintäkielto (6 §) sisältää myös avoimen määritelmän kielletyistä syrjintäperusteista, ”muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”, jonka on lain esitöissä (HE 209/1993) ja oikeuskirjallisuudessa tulkittu käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjinnän kiellosta johtuen viranomaisten toimenpiteiden ja ohjeiden tulee koskea kaikkia samalla tavoin, riippumatta heidän etnisestä taustaan.

Toinen keskeinen ihmisoikeusperiaate on osallisuus, jonka mukaan yksilöllä tulee olla oikeus ja todellinen mahdollisuus vaikuttaa sekä yleiseen että häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tätä ajatellen keskusteluyhteyden luominen kerjäläisten ja viranomaisten välille on tärkeää. Mikäli kerjäläinen esimerkiksi haluaa hakeutua työnhakijaksi, on viranomaisten aktiivisesti neuvottava häntä.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka perustuslain 19 § ei kokonaisuudessaan perusta yksilölle subjektiivista oikeutta siinä mainittuihin asioihin, olisi ensimmäinen momentti poikkeus. Toisaalta ketään ei voida velvoittaa käyttämään lain takaamia palveluita silloinkaan, kun ne koskevat perusturvaa.

Yksilön itsemääräämisoikeudesta voidaan poiketa lastensuojelullisin perustein, silloin kun lapsen etu sitä vaatii. YK:n yleissopimuksessa lapsen oikeuksista¹⁶ todetaan, että lapsen etu otetaan huomioon ensisijaisena lähtökohtana kaikissa lapsia koskevissa yksityisissä ja virallisissa toiminnoissa. Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapsen kuulemistä häntä koskevissa asioissa ja hänen esittämiensä näkemysten huomioista. Viranomaisten tulee valvoa lapsen etua, jos lapsen vanhemmat tai huoltajat, joilla on vastuu lapsesta, laiminlyövät lapsen edun huomioimisen. Kulloinkin vallitsevassa tilanteessa arvioidaan lapsen etua *in casu* määräysten puitteissa. Lapsen etu tulee sopimuksen mukaan ottaa erityisesti huomioitavaksi muun muassa perheestä erottamisen yhteydessä (9 artikla).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ratkaisujen valossa perheen hajottamisen kynnys tulee pitää erittäin korkealla. TSS-sopimuksen 10 artiklan mukaan ”suurin mahdollinen suojeleminen ja apu on annettava perheelle [...], varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vajaavaltaiten lasten huollosta ja kasvatuksesta”. Artiklan 2 kohdassa korostetaan erityisen suojeleminen tärkeyttä äideille kohtuullisena aikana ennen ja jälkeen lapsen synnytyksen. Lisäksi artiklassa kehoitetaan suojelemaan lapsia ja nuoria taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä.

¹⁶ SopS 59-60/1991

4.1.1 Euroopan Unionin kansalaisen vapaa liikkuvuus

Euroopan unioniin kuuluvien maiden kansalaisilla on lähtökohtaisesti vapaa liikkumisoikeus Unionin alueella. EU-kansalaisten liikkumisvapaus kuuluu keskeisiin EU-oikeuden turvaamiin perusvapauksiin. Liikkumis- ja oleskeluoikeus kuuluu paitsi kaikille EU-kansalaisille myös EU-kansalaisten perheenjäsenille siitä riippumatta, ovatko perheenjäsenet itse EU-kansalaisia.

Euroopan unionin kansalaisen vapaan liikkuvuuden perustana on periaate siitä, että henkilö tulee toimeen omillaan eikä vastaanottavan jäsenvaltion kustannuksella siten, että hänestä muodostuisi kohtuuton rasite Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle (esim. turvautuminen toistuvasti toimeentulotukeen tai muu vastaava tapa). Niin sanotun vapaan liikkuvuuden direktiivin¹⁷ ja ulkomaalaislain mukaan Unionin kansalaisella on oikeus vapaasti oleskella toisessa jäsenvaltiossa kolmen kuukauden ajan, jos hänellä on voimassa oleva passi tai henkilökortti eikä hän vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos unionin kansalainen oleskelee maassa yli kolme kuukautta, oleskelu on pääsääntöisesti rekisteröitävä paikallispoliisissa. Tällöin toimeentulosta tulee esittää selvitystä paitsi silloin, jos henkilö on työntekijä. Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, jos hän edelleen hakee työtä ja jos hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä.

Ulkomaalainen voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jos hän oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa taikka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa taikka hakea oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti.

Hallituksen esityksen (HE 205/2006vp) mukaan vapaan liikkuvuuden edellytyksenä on, että unionin kansalaisella on riittävät varat toisessa jäsenvaltiossa oleskeluun niin, että vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmä ei kohtuuttomasti rasitu. Työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien asema poikkeaa muista siinä, että heiltä ei nimenomaisesti edellytetä riittäviä varoja, vaan oletuksena on, että varat saadaan työtä tekemällä tai ammattia harjoittamalla. Yksittäistä turvautumista toimeentulotukeen ei voida pitää sosiaalihuoltojärjestelmän rasittamisena, vaan toiminnan tulee olla vähintäänkin toistuvaa ja ennemminkin säännönmukaista. Väliaikaiset vaikeudet eivät vielä ole katsottavissa kohtuuttomaksi rasitteeksi. Kukin tapaus on arvioitava yksilöllisesti. Huomioon otettavia seikkoja ovat myös oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä.

¹⁷ 2004/38/EY

Romaniasta ja Bulgariasta tuli EU-maita 1.1.2007. Työvoiman liikkuvuuden rajoituksia ei otettu Suomessa käyttöön Bulgarian ja Romanian liittyessä EU:hun. Romanian ja Bulgarian kansalaisten työnteko on vapaata eikä lupaa Suomessa työskentelyyn ole tarvinnut 1.1.2007 lähtien. Laki eräiden Euroopan unionin valtioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä (418/2006) ei koske Bulgarian ja Romanian kansalaisia.

4.1.2 Euroopan Unionin kansalaisen maasta poistaminen

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan ulkomaalaislain nojalla käännäyttää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelukorttia. Henkilö voidaan käännäyttää myös, jos hän ei täytä EU-kansalaiselle säädettyjä maahantulon edellytyksiä eli hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai hän uhkaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä. (UlkL167 §).

Unionin kansalainen voidaan käännäyttää myös silloin, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan vastaavasti karkottaa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä siten kuin ulkomaalaislain 168 §:ssä ja lain 10 luvussa tarkemmin säädetään. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi liikkumiseen ja oleskelun vapautteen liittyvien toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen aiheuttaman uhan on oltava todellinen, välitön ja riittävän vakava vaikuttaen johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Käännäytyksistä päätettäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviksi teoiksi on katsottu hyvin erilaisia rikoksia. Yksittäisinä tekoina henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, kuten pahoinpitely ja ryöstö, ovat sellaisenaan joskus osittaneet että ulkomaalainen, oli hän EU-kansalainen tai kolmannen maan kansalainen, on sillä tavoin vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, että käännäyttäminen on ollut perusteltua. Myös perinteisiin omaisuusrikoksiin, kuten varkaus ja petos, syyllistyminen voi osoittaa sellaista vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, että käännäyttäminen voi olla perusteltua. Näissä tapauksissa on kyseessä yleensä syyllistyminen toistuvasti rikoksiin ja maassa oleskelun tarkoituksena voidaan olettaa olevan rikosten teko. Syyllistyminen toistuvasti rikoksiin voi siis joissain tapauksissa antaa aiheen olettaa, että toiminta jatkuisi edelleen, mikäli maassa oleskelu sallittaisiin. Unionin kansalainen voidaan kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen käännäyttää, jos EU -kansalaisen Suomessa oleskelun jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä. Kerjäläisten osalta käännäytysperuste saattaa tulla sovellettavaksi näissä tilanteissa esimerkiksi silloin, jos

henkilö ilmoittaa olevansa Suomessa edelleen työnhakutarkoituksessa, mutta hän ole tehnyt mitään työllistyäkseen.

Unionin kansalainen voidaan käännättää myös, jos hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Kerjäläiset eivät ole tiettävästi turvautuneet Suomessa sosiaaliturvaan kuin harvoissa yksittäistapauksissa.

Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännytetyn tai maasta karkotetun on poistuttava maasta. Tämä ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä. Tänä aikana päätöstä ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin. Maasta poistettavaa henkilöä koskee Unionin kansalaisena oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Pääsääntöisesti henkilö voi siis poistua vapaaehtoisesti mihin tahansa toiseen Euroopan Unionin jäsenmaahan.

4.2 EU/ETA-kansalaisen oikeudet sosiaali- ja terveystalvveluihin Suomessa

EU -kansalaisen hakiessa toimeentulotukea hänen oleskeluoikeutensa voimassaolo selvitetään tarvittaessa ottamalla yhteyttä poliisiin. Voimassa olevan oleskeluoikeuden perusteella Suomessa oleskelevalle EU/ETA-kansalaiselle myönnetään periaatteessa toimeentulotukea samoin perustein kuin Suomen kansalaiselle vastaavassa tilanteessa. Toimeentulotuen tarpeen arvioinnin kannalta ratkaisevia seikkoja ovat kunnassa oleskelun pysyvyys ja muut tapauskohtaisesti arvioitavat olosuhteet.

Suomi on velvollinen järjestämään sosiaaliturva-asetuksen¹⁸ mukaisesti sairaanhoitoa alueellaan tilapäisesti oleskeleville ja täällä asuville henkilöille, jotka ovat vakuutettuja jossain muussa jäsenvaltiossa. Romanian Euroopan Unionin jäsenyyden vuoksi sairaanhoitovelvollisuus koskee myös Suomessa oleskelevia Romanian kansalaisia.

Hoidon saamiseksi samoin asiakasmaksuin kuin maassa vakinaisesti asuvan henkilön on esitettävä eurooppalainen sairaanhoitokortti (European Health Insurance Card). Kortti osoittaa henkilön kuuluvan kortin antaneen valtion sairaanhoitojärjestelmän piiriin. Kortilla oikeutensa sairaanhoitoon esittävälle Unionin jäsenmaassa oleskelevalle henkilölle tarjotaan sellainen hoito, että hän voi jatkaa oleskeluaan suunnitellun ajan ja/tai pystyy palaamaan kotimaahansa jatkohoitoa varten. Kortilla ei korvata hoitoon tai jatkohoitoon siirtymisestä aiheutuvia kuluja, vaan nämä kustannukset jäävät henkilön itse maksettaviksi. Jos Suomessa oleskelevalla Euroopan Unionin kansalaisella ei ole

¹⁸ Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71

eurooppalaista sairaanhoitokorttia tulee hänen vastata hoidon kustannuksista todellisten kustannusten mukaisesti.

Eurooppalaisen sairaanhoitokortin saavat EU-lainsäädännön mukaan ne, jotka kuuluvat maansa lakisääteiseen sairausvakuutus/sairaanhoitojärjestelmään. Romaniassa on asumiseen perustuva terveydenhuolto, mutta ansioihin perustuva sairausvakuutusjärjestelmä työntekijöille. Työryhmän tietojen mukaan Suomessa sairaanhoitoon hakeutuneilla romanialaisilla ei ole ollut eurooppalaista sairaanhoitokorttia. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusvalvontaelinten raporttien mukaan romanit ovat Romaniassa usein sairausvakuutuksen ulkopuolella.

Ongelmia voi aiheutua siitä, että eurooppalainen sairaanhoitokortti puuttuu maassa oleskelevalta henkilöltä, eikä henkilö pysty itse vastaamaan hoidon kustannuksista tai potilas ei itse pysty vastaamaan kotimaahan palaamisen kustannuksista tapauksissa, joissa edellytetään jatkohoitoa. Eurooppalaisen sairaanhoitokortin puuttuminen ei saa kuitenkaan johtaa sairaanhoidon epäämiseen, vaan kiireellistä sairaanhoitoa tulee antaa perusoikeuslähtöisesti jokaiselle sitä tarvitsevalle. Kansanterveyslain (66/1972) 14 § ja erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 30 § velvoittavat antamaan kiireellistä sairaanhoitoa sitä tarvitsevalle potilaan kotipaikasta riippumatta. Kunta voi periä potilaalta enintään palvelujen tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten suuruisen maksun.

Käytännössä hoito ja usein kotimatkatkin jää oleskelukunnan maksettavaksi. Matkakustannusten takaisinperinnästä ei ole olemassa yhteiseurooppalaisia käytäntöjä.

Valtioneuvoston asetuksen (1404/2007) perusteella julkisia terveystalveta antavien yksiköiden on ilmoitettava Kansaneläkelaitokselle ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet etuuksiin oikeutetulle henkilölle toisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen puolesta annetusta sairaanhoidosta. Kansaneläkelaitos laskuttaa saamiensa tietojen perusteella potilaan kustannuksista vastaavaa valtiota.

Vuoden 2008 alusta lukien valtio korvaa julkisia terveystalveta antaneille yksiköille niiden henkilöiden hoidosta aiheutuneet kustannukset, joille terveyden- tai sairaanhoitoa on Suomessa annettu sosiaaliturva-asetuksen nojalla toisen valtion puolesta.

Oman ryhmänsä muodostavat EU -valtioista tulevat työnhakijat, joilla on oikeus hakea kolmen kuukauden ajan työtä toisesta EU-maasta ja joilla on oikeus työttömyysturvaan oman maansa kustannuksella. Työttömyysturvaa saadakseen työnhakijan on täytynyt ilmoittautua työnhakijaksi kotimaansa lainsäädännön mukaisesti ennen lähtöään. Hänellä on oltava mukanaan todistus työttömyysetuuden määrästä ja kestoista. Suomeen tultuaan työnhakijan on ilmoitauduttava Suomessa työttömäksi työnhakijaksi seitsemän päivän kuluessa maahan saapumisestaan. Työnhakijat kuuluvat vielä lähtömaansa sosiaaliturvan piiriin ja heidän oleskelunsa Suomessa voidaan katsoa tilapäiseksi ennen mahdollista työskentelyn aloittamista.

Työnhakijoiden edellytetään turvaavan toimeentulonsa lähtömaansa työttömyyskorvauksella siten, etteivät he joudu turvautumaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Työnhakija on toimeentulotukea myönnettäessä rinnastettavissa turistiin siihen asti kunnes hän aloittaa työskentelyn.

4.3 Yleinen järjestys ja turvallisuus - järjestyslaki

Oikeuskirjallisuudessa yleisen järjestyksen- käsitteellä tarkoitetaan normaalin tilan säilymistä yleisillä paikoilla. Normaaliin tilaan kuuluu, ettei kukaan häiritse rauhaa rikoksella sekä myös säädylisyyden ja hyvien tapojen mukaisuuden noudattaminen. Sallitun toiminnan raja on riippuvainen ajasta, paikasta ja tilaisuudesta, kuitenkin niin että yleisellä paikalla tulee sietää jonkin verran häiriötä.

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

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

Poliisin on poliisilain (493/1995) mukaan ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisimies voi esitutkintalain (449/1987) perusteella jättää esitutinnan suorittamatta rikoksen vähäisyyden perusteella ja antaa huomautuksen.

Poliisin toimivaltaa koskevat yleiset rajoitukset ja periaatteet (objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate) on lueteltu poliisilain 2 §:ssä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan poliisin käyttämien keinojen tulee olla järkevissä suhteissa tavoiteltuun päämäärään. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella tarkoitetaan sitä, että toimivaltaa ja säädöksiä 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.

Ennen järjestyslain säätämistä kunnilla oli mahdollisuus antaa kuntalain nojalla järjestyssääntömääräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi.

Kerjääminen ja kaupustelu oli kielletty joidenkin kuntien järjestyssäännöissä. Järjestyslaki tuli voimaan vuonna 2003.

Järjestyslain säätämisen yhteydessä myös kerjäämisen kieltämisen problematiikkaa punnittiin. Lain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kerjäämisen sinänsä ei voida katsoa tätä vaarantavan. Hallituksen esityksen (HE 20/2002vp) mukaan ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Järjestyslaissa säädetään järjestyksirikkomuksesta. Järjestyslain 3 §:ssä on kielletty yleisen järjestyksen häiritseminen ja turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty 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.

Kerjääminen ei ole järjestyslain tarkoittamaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden häiritsemistä. Mikäli kerjääminen on häiritsevää, siihen voidaan puuttua. Esimerkiksi jos kerjääminen, kaupustelu tai muu siihen rinnastettava toiminta on aggressiivista, äänekästä ja ihmisiä häiritsevää sekä varsinkin jos ihmisiin käydään käsiksi tai heidän kulkemisensa estetään esimerkiksi ympäröimällä usean henkilön toimesta, voitaneen käyttäytymistä pitää järjestyslain mukaan rangaistavana.

Järjestyslain rikkomisesta voidaan järjestyslain 16 §:n perusteella määrätä sakkorangaistus.

Kerjäämisen kanssa samanaikaisesti Suomeen jalkautuneista ilmiöistä esimerkiksi liikenteen häiritseminen ja ajoneuvojen pakkopysäyttäminen voi olla rangaistavaa tieliikennelain (267/1981) mukaan. Ajoneuvojen pysäyttäminen säädösten vastaisesti saattaa aiheuttaa vakavia ongelmia liikenneturvallisuudelle, tai aiheuttaa pahimmassa tapauksessa onnettomuuksia.

Aina kun kyseessä on lapsen turvallisuus, poliisin puuttumiskynnyksen on oltava matala. Muun muassa poliisi on lastensuojelulain (417/2007) mukaan velvollinen viipymättä ilmoittamaan sosiaaliviranomaisille lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttävät lastensuojelutarpeen selvittämistä. Poliisilain 11 §:n tai lastensuojelulain perusteella apua tarvitsevien jatkotoimista on sovittava paikallisen sosiaaliviranomaisen kanssa.

Suomen kokonaisrikollisuuden suhteutettuna voidaan arvioida, että kerjäläisten tai Itä-Euroopasta maahan saapuneiden ryhmien aiheuttama rikollisuuden lisäys on ainakin tällä hetkellä marginaalista. On kuitenkin hyvä huomioida, että kyse on Suomelle

uudentyyppisestä ilmiöstä, johon muiden maiden lainvalvontaviranomaisten, sekä jo nyt Suomessakin tehtyjen havaintojen mukaan todennäköisesti kytkeytyy rikollista toimintaa. Rikollisuuteen puuttumattomuus voi luoda pohjaa ilmiölle tyypillisen rikollisen toiminnan laajentumiselle ja vakavoitumiselle.

Kerjäläisyydessä on kuitenkin suurelta osin kyse sosiaalisesta ongelmasta, johon tulisi puuttua viranomaisyhteistyössä ensisijassa tarvittavin hallinnollisin toimin. Ilmeneviin rikoksiin tulee puuttua tehokkaasti.

4.4 Rahankeräyslaki ja kerjääminen

Rahankeräyslaissa on määritelty muun muassa rahankeräyksen ja muun varainhankinnan (esimerkiksi kaupankäynnin) välinen ero. Lähtökohtana on, että vastikkeettomaan rahankeräykseen edellytetään viranomaisen myöntämä lupa. Rahankeräyslain 3 §:n mukaan rahankeräyksellä tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla (*rahankeräyslupa*).

Työryhmä pyysi Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen välityksellä valtakunnansyyttäjäviraston näkemystä rahankeräyslain soveltuvuudesta katukerjäämiseen. Apulaisvaltakunnansyyttäjän lausunto koskee tilanteita, joissa henkilö yksittäistapauksessa tavataan julkisella paikalla kerjäämässä itselleen rahaa. Tällöin kysymyksessä ei olisi rahankeräysrikos.

Lausunnon mukaan julkisella paikalla kerjäämiseen voisi lähinnä tulla sovellettavaksi rikoslain (39/1889) 17 luvun 16b §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan rahankeräysrikoksesta voidaan tuomita se, joka toimeenpanee rahankeräyksen ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua lupaa taikka lain 5 §:n 2 ja 3 momentin vastaisesti. Lain 5 §:n 2 ja 3 kohdissa luetellaan ne poikkeustapaukset, joissa rahankeräyslupaa ei tarvita. Kerjääminen julkisella paikalla ei kuulu näihin poikkeuksiin.

Asiassa tulee arvioitavaksi se, onko kerjäämisessä kyse rahankeräyslaissa tarkoitettua rahankeräyksestä ja vaatiiko laki hankkimaan viranomaisilta laissa tarkoitettua luvan ennen kerjäämisen aloittamista. Rahankeräyslain tarkoituksena on mahdollistaa yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi järjestettävät rahankeräykset ja estää epärehellinen toiminta rahankeräysten yhteydessä. Hallituksen esityksestä 102/2005 vp ilmenee, että tarkoituksena on nimenomaan ollut turvata yleishyödyllisten yhteisöjen rahoitus ja estää sellainen liiketoiminnan muodossa tapahtuva keräystoiminta, jossa pääosa keräystuotosta käytetään keräyksen kulujen kattamiseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi laissa säädetään siitä, kuka ja millä edellytyksin on oikeutettu saamaan rahankeräyslupa, miten keräys on toimeenpantava, miten keräyksellä saadut varat on käytettävä, miten luvan myöntäneelle viranomaiselle on toimitettava tilitys keräyksestä ja miten rahankeräyksen toimeenpanoa valvotaan.

Edelleen lausunnon mukaan lain tarkoitus, systematiikka ja siinä käytetty kieli huomioon ottaen lainsäätäjä ei näyttäisi tarkoittaneen sitä sovellettavaksi julkisella paikalla kerjäämiseen. Tätä tulkintaa tukee rahankeräyslain soveltamisalaa koskeva säännös. Sen mukaan lakia sovelletaan rahankeräyksen toimeenpanemiseen. Rahankeräyksellä laissa tarkoitetaan toimintaa, jossa yleisöön vetoamalla kerätään vastikkeetta rahaa. Lain sanamuoto ja hallituksen esityksessä 102/2005 vp lausuttu viittaa ulkopuolisten järjestämään keräykseen, ei avun tarvitsijan omaan toimintaan.

Rahankeräys saadaan edelleen lain 6 §:n mukaan toimeenpanna vain varojen hankkimiseksi yleishyödylliseen toimintaan. Julkista kerjäämistä ei tällaisena toimintana voitane pitää.

Poikkeuksena yleishyödyllisyyden vaatimuksesta voidaan lain 6 §:n 2 momentin mukaan pitää varojen hankkimista taloudellisissa vaikeuksissa olevan yksityisen henkilön tai perheen auttamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan tällöin tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityinen henkilö tai perhe on joutunut yllättäen onnettomuuden, sairauden tai muun syyn takia taloudellisiin vaikeuksiin, joihin virallinen sosiaaliturvajärjestelmä ei ole ehtinyt reagoida. Esimerkkeinä esitetään perheen asunnon tuhoutuminen tulipalossa, lasten vanhempien kuolema auto-onnettomuudessa ja suuronnettomuudesta aiheutuva terapiantarve. Yksityisten auttamiseksi järjestetyn rahankeräyksen toimeenpanijankin on hankittava rahankeräyslaissa tarkoitettu lupa. Lupaa ei lain 7 §:n mukaan voi saada yksityishenkilö.

Rahankeräyslain tarkoituksen ja sen sanamuodon sekä hallituksen esityksestä HE 102/2005 vp ilmenevän perusteella Valtakunnansyyttäjänvirasto on katsonut, ettei lakia tule tulkita niin, että sen soveltamisalassa olisi julkinen kerjääminen. Rikoslain 17 luvun 16c §:n rangaistussäännöksen soveltaminen julkiseen kerjäämiseen tarkoittaisi sitä, että ko. toiminta olisi Suomessa kiellettyä. Tulkinnalle ei ole saatavissa tukea ainakaan rahankeräyslaista tai sen esitöistä.

Jos poliisi sen sijaan voi osoittaa kerjäämisen olevan organisoitua rahankeruuta, tilanne muuttuu toiseksi. Jos samat ihmiset kiertävät useilla paikkakunnilla kerjäämässä tulisi poliisiin selvittää, onko toiminta järjestäytynyttä ja liittyykö siihen muita lainvastaisia piirteitä. Mikäli esitutkinnassa ilmenee, että toiminta on organisoitua, kysymys voisi olla rahankeräysrikoksesta tai lievästä rahankeräysrikoksesta. Asia on tulkinnanvarainen. Organisoidussa toiminnassa myös muut rikokset voivat tulla kysymykseen, jos toimintaan liittyy esimerkiksi kerjääviin henkilöihin kohdistuvaa pakottamista tai kiskontaa.

4.5 Lastensuojelulaki

Kerjäävät lapset ja kerjäläisten lapset ovat suomalaisittain arvioiden usein lastensuojelun tarpeessa. Perustuslain ja ihmisoikeussopimusten mukaan on kiellettyä

syriä ketään esimerkiksi rodun, alkuperän tai muun henkilöön liittyvän seikan vuoksi. Lastensuojelulaki (LsL) velvoitteineen koskee siis myös ulkomaalaisia ja kerjäläisten lapsia. Lapsen oleskelukunnan sosiaaliviranomaisilla on velvollisuus huolehtia kiireellisestä lastensuojelun tarpeesta.

Lastensuojelulaki edellyttää, että sosiaaliviranomaiset tukevat ensisijaisesti avohuollon keinoin lasta ja hänestä huolta pitäviä aikuisia, jos kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä, tai lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään. Avohuollon tukitoimia tarvitaan usein pitkään ja ne vaativat lastensuojelulta henkilöstön aikaa, erilaisia palveluita sekä rahaa. Esimerkiksi asunnon tai varojen puute tulee selvittää ja korjata, jos lastensuojelun tarve aiheutuu niistä.

Jos sijoitus kodin ulkopuolelle on tarpeen, voidaan lapsi sijoittaa kodin ulkopuolelle yksin enintään 3 kuukaudeksi kerrallaan. Edellytyksenä on, ettei lapsi ole huostaanoton tarpeessa. Tällöin lastensuojelun tavoite on arvioida, mitä tukea lapsi tarvitsee, tarvittaessa kuntouttaa lapsi, taikka järjestää lapsen huolenpito väliaikaisesti lapsesta huolehtivan henkilön ollessa sairaana tai muutoin tilapäisesti estyneenä.

Avohuollossa voidaan sijoittaa myös koko perhe esimerkiksi perhekuntoutuskeskukseen tai ensi- ja turvakotiin. Pyrkimyksenä on, että perhe kuntoutuksi selviytymään omassa kodissaan. Sijoitus avohuollon tukitoimena edellyttää lapsen huoltajan sekä 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumusta.

Lastensuojeluviranomaisten on otettava lapsi huostaan ja järjestettävä hänelle sijaishuolto, jos puutteet lapsen huolenpidossa tai muut kasvuolosuhteet uhkaavat vakavasti vaarantaa lapsen terveyttä tai kehitystä, taikka lapsi vaarantaa vakavasti terveyttään tai kehitystään käyttämällä päihteitä, tekemällä muun kuin vähäisenä pidettävän rikoksen tai muulla rinnastettavalla käyttäytymisellä.

Lisäedellytyksenä on, että avohuollon tukitoimet eivät olisi lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseksi sopivia tai mahdollisia taikka ne olisivat osoittautuneet riittämättömiksi, ja sijaishuollon arvioidaan olevan lapsen edun mukaista. Sosiaaliviranomaiset voivat tehdä huostaanoton huoltajan ja 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumuksella. Myös tahdonvastainen huostaanotto on mahdollinen. Siitä päättää jo ensivaiheessa hallinto-oikeus.

Jos lapsi tilanteen vuoksi tarvitsee sijaishuoltopaikan välittömästi, voi sosiaalitoimi tehdä kiireellisen sijoituksen. Kiireellisesti sijoitettu lapsi on sijaishuollossa kuten huostaan otettu lapsikin.

Sosiaaliviranomaiset päättävät tarpeellisilta osin sijaishuollossa olevan lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asumisesta, olinpaikasta ja terveydenhuollosta. Sosiaalitoimi on tällöin velvollinen huolehtimaan myös lapsen elinkustannuksista. Vastaavasti sosiaalitoimella on oikeus periä sijoittamastaan lapsesta asiakasmaksu hänen vanhemmiltaan.

Lastensuojelu on sosiaalipalvelu, josta kunnan sosiaalitoimi kantaa taloudellisen ja toiminnallisen vastuun. Suojeluun ovat oikeutettuja kaikki maassa oleskelevat lapset. Ulkomaalaisten lasten suojelusta vastaa lapsen oleskelukunta, ellei hänellä ole asuinkuntaa Suomessa.

4.6 Laki toimeentulotuesta (1412/1997) sekä oleskelukunnan vastuu

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämä perusoikeus on tarkoitettu koskemaan kaikkia Suomen oikeuspiiriin kuuluvia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta.

Kunnan on huolehdittava toimeentulotuen antamisesta kunnassa oleskelevalle henkilölle (sosiaalihuoltolaki (710/1982)13 §). Säännöksessä ei edellytetä, että kyseinen kunta olisi henkilön kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta. Hakijan oleskelu kunnan alueella voi perustaa hänelle oikeuden saada toimeentulotukea oleskelukunnasta.

Toimeentulotukilaki sääntelee lähtökohtaisesti kuntien välistä järjestämisvastuuta (14 §), mutta sen tulkinnalla on merkitystä myös arvioitaessa, milloin ja missä laajuudessa maahanmuuttaja ja tilapäisesti maassa oleskeleva ulkomaalainen voi kuulua Suomen toimeentulotukijärjestelmän piiriin.

Pääsäännön mukaan toimeentulotuen myöntää sen kunnan toimielin, jonka alueella henkilö tai perhe vakinaisesti oleskelee. Toimeentulotukilakia koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että vakinainen oleskelukunta on yleensä se kunta, jossa henkilöllä tai perheellä on vakituinen asunto. Edelleen todetaan säännöksen merkitsevän myös sitä, että oleskelukunta on määrättävä jokaiseen avunsaajaan nähden itsenäisesti, joten perheenjäsenillä voi olla eri oleskelukuntia säännöksen tarkoittamassa mielessä.

Vain tilanteissa, joissa toimeentulotuen tarve on kiireellinen, kunta voi olla velvollinen myöntämään tukea alueellaan tilapäisesti oleskelevalle henkilölle (toimeentulotukilaki 14 § 3 mom.). Säännöstä sovelletaan myös kunnassa tilapäisesti oleskelemaan ulkomaalaiseen henkilöön ja säännös tulee siten sovellettavaksi myös kerjääviin EU-kansalaisiin. Näissä tilanteissa toimeentulotuen tarkoituksena ei ole mahdollistaa ulkomaalaisen henkilön oleskelun jatkuminen Suomessa toimeentulotuen turvin, vaan kiireellisen toimeentulotuen myöntäminen rajoittuu välttämättömään tukeen, esimerkiksi kotimatkakustannuksiin ja niihin välttämättömiin ruokailu- ja muihin kustannuksiin, jotka syntyvät ennen kuin henkilö ehtii kohtuudella palata kotimaahansa. Tällaisissa tilanteissa voidaan ottaa huomioon se, että toimeentulotukilain 15 §:n mukaisesti tukea voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä ajalta, jopa yhden päivän ajalta.

4.7 Tietosuojalainsäädännöstä

Kerjäläisasiassa korostuu erityisesti poliisin ja sosiaaliviranomaisten, ulkomaalaisviranomaisten ja joissain tapauksissa terveydenhuoltoviranomaisten välinen tietojen vaihto.

Arvioitaessa edellytyksiä viranomaisten väliselle yhteistyölle on kiinnitettävä huomiota paitsi salassapitoa koskeviin säännöksiin myös tilanteisiin, joissa tietoja on oikeus tai velvollisuus luovuttaa toiselle viranomaiselle. Seuraavissa jaksoissa on selostettu lyhyesti eri tahojen salassapitoa ja tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä.

Esitys ei ole tyhjentävä vaan sen tarkoituksena on antaa pääpiirteittäinen kuvaus asiasta. Eri viranomaisten oikeudet ja velvollisuudet ovat erilaiset, koska ne perustuvat kutakin viranomaista koskevaan erityislainsäädäntöön. Sen vuoksi tietosuojasäännösten soveltaminen ja viranomaisten välinen yhteistyö koetaan joskus vaikeaksi. Erityislainsäädännön lisäksi tietojenvaihtoon liittyviä säännöksiä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1998, julkisuuslaki tai JulkL) Julkisuuslaissa olevia säännöksiä (26-30 §) siitä, milloin viranomainen voi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, sovelletaan toissijaisesti kaikkien viranomaisten toimintaan siltä osin kuin vastaavia säännöksiä ei ole erityislaeissa.

4.7.1 Sosiaalihuollon tietosuojasäännöksiä

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki tai SHAL), potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, jäljempänä potilaslaki tai PotL) ja julkisuuslain mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Pelkkä tieto siitä, että henkilö saa sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja, eli asiakassuhde, on salassa pidettävä. Salassa pidettäviä tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa ulkopuolisille asiakkaan nimenomaisella suostumuksella tai lain nimenomaisen säännöksen nojalla.

Sosiaaliviranomaisilla on oikeus pyynnöstään saada muilta viranomaisilta ja joiltakin yksityisiltäkin tahoilta salassa pidettävät tiedot ja selvitykset, jotka ovat olennaisia laissa säädetyt tehtävän hoitamiseksi. Tietojen tulee olla välttämättömiä sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi, sosiaalihuollon järjestämiseksi tai sen toimenpiteiden toteuttamiseksi taikka saatujen tietojen tarkistamista varten (SHAL 20 §). Sen, onko tieto välttämätön ja olennainen, arvioi tietoa pyytävä taho eli sosiaalihuollon viranomainen (käytännössä esimerkiksi toimeentulotuen tai lastensuojelun työntekijä). Tietopyyntö on yksilöitävä ja perusteltava.

Sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus saada muilta viranomaisilta virka-apua suorittaakseen laissa säädetyt tehtävät. Tällöin edellytetään, että virka-aputehtävän

toteuttaja luovuttaa myös tehtävän toteuttamisen edellyttämät salassa pidettävät tiedot. (SHAL 22 §).

On myös tilanteita, joissa sosiaalihuollon viranomainen voi antaa tietoja toiselle viranomaiselle ilman asiakkaan suostumusta tai jopa vastoin asiakkaan nimenomaista kielloakin. Tämä on mahdollista tietyin edellytyksin, mikäli tiedot ovat välttämättömiä asiakkaan hoidon, huollon tai koulutuksen tarpeen selvittämiseksi taikka niiden järjestämiseksi tai toteuttamiseksi. (SHAL 17 §)

Sosiaalihuollon viranomaisilla on lisäksi oikeus ja vakavimmissa tapauksissa myös velvollisuus, antaa tietyin edellytyksin, muun muassa rikosten ja väärinkäytösten selvittämistilanteissa, salassa pidettäviä tietoja poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle asiakkaan suostumuksesta riippumatta (SHAL 18 §). Lisäksi asiakaslain 18 §:n 4 momentin mukaan sosiaalihuollon viranomainen saa antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta muulle viranomaiselle (muun muassa poliisille), jos se on välttämätöntä tarkistettaessa sosiaalihuollon viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi olennaisen tärkeää tietoa.

Jos esimerkiksi kerjäläinen joutuu Suomessa toimeentulotuen tarpeeseen, sosiaaliviranomaisen on mahdollista kääntyä poliisin puoleen ottaen huomioon, mitä asiakaslain 20 ja 22 §:ssä sekä 18 §:n 4 momentissa on säädetty. Tällöin poliisilta selvitetään se, mihin henkilön maassaolo-oikeus perustuu. Mikäli poliisi tämän jälkeen ryhtyy asiassa enemmän asiaa selvittämään, perustuu poliisin tietojensaantioikeus poliisilain 35 §:ään ja asiakaslain 18 §:ään sekä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) säännöksiin.

Lastensuojelutilanteissa sosiaaliviranomaisilla on laaja tietojensaantioikeus muilta viranomaisilta. Lastensuojelulaissa säädetään myös erityisistä oma-aloitteisista ilmoitusvelvoitteista.

Lastensuojelulaki velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon, opetustoimen, nuorisotoimen, poliisin ja seurakunnan tai muun uskonnollisen yhdyskunnan palveluksessa tai luottamustoimessa olevan henkilön ilmoittamaan viipymättä ja salassapitosäännösten estämättä kunnan sosiaalitoimelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Lastensuojelulain mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee myös yksityisen sosiaalipalvelujen tai terveydenhuollon palvelujen tuottajan, opetuksen tai koulutuksen järjestäjän, turvapaikan hakijoiden vastaanottotoimintaa tai hätäkeskustoimintaa taikka koululaisten aamu- ja iltapäivätoimintaa harjoittavan yksikön palveluksessa olevia henkilöitä ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Myös muilla kuin edellä luetelluilla henkilöillä on oikeus tehdä tällainen ilmoitus heitä mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Myös lastensuojeluviranomaisille on säädetty ilmoitusvelvollisuus kahdessa tilanteessa: Toinen koskee tilannetta, jossa lastensuojelulain mukaisten toimenpiteiden kohteena oleva muuttaa (tai siirtyy oleskelemaan) toiselle paikkakunnalle. Tällöin asiaa hoitanut lastensuojeluviranomainen on velvollinen ilmoittamaan muutosta uuden kunnan lastensuojeluviranomaisille sekä toimittamaan heille tarvittavat asiakirjat. Toinen ilmoitusvelvollisuus liittyy rikosepäilyyn. Lastensuojeluviranomaisten tulee ilmoittaa poliisille, jos he saavat tietoonsa perustellun epäilyn lapseen kohdistuneesta seksuaali- tai väkivaltarikoksesta.

Sosiaalihuollon viranomaisilla on oikeus tehdä poliisille ilmoitus myös muiden rikosepäilyjen perusteella, jos arvelevat, että lapsen etu taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä edellyttää. Sosiaaliviranomaisten on annettava pyynnöstä poliisille, syyttäjälle ja tuomioistuimelle tiedot, kun selvitetään rikosta, josta voi seurata vähintään 4 vuoden vankeusrangaistus. Oikeudenkäymiskaaren todistamiskiellosta huolimatta rikosilmoituksen voi tehdä ja tietoja luovuttaa myös vähäisempää rikosta selvitetessä, jos lapsen etu taikka erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii (SHAL 18 §:n 3 momentti)

Lastensuojelussa yhteistyö eri viranomaisten kesken tapahtuu useimmiten lastensuojeluviranomaisten johdolla ja lastensuojelun edellyttämässä laajuudessa. Asianmukaisesti yksilöidyn ja perustellun tietopyynnön johdosta ei esimerkiksi poliisi- tai koulutoimen taikka terveydenhuollon viranhaltijoilla ole yleensä mahdollisuutta kieltäytyä luovuttamasta pyydettyjä tietoja, vaikka lapsi tai hänen edustajansa nimenomaisesti kieltäisi luovutuksen.

Viranomaisten välinen yhteistyö on aina mahdollista silloin, kun on tarpeen selvittää henkilön - erityisesti lapsen - huollon tai hoidon tarve. Sosiaalihuollon viranomaisten ja muiden viranomaisten välillä tehtävässä yhteistyössä on selvää, että myös lastensuojeluviranomainen joutuu tietopyyntönsä yhteydessä luovuttamaan tarvittavassa määrin salassa pidettävää tietoa esimerkiksi koululle tai terveydenhuollolle, jotta yhteistyö ylipäättään voisi onnistua. Tämän mahdollistaa asiakaslain 17 §. Asiakkaalta saatu nimenomainen suostumus tietojen luovuttamiseen ja hänen asiansa käsittelyyn esimerkiksi moniammatillisissa yhteistyöryhmissä poistaa yleensä salassapidosta johtuvat esteet viranomaisten väliselle yhteistyölle.¹⁹

4.7.2 Poliisin tietosuoja säännöksiä

Poliisilaissa on määritelty poliisin tiedonsaantioikeudet toiselta viranomaiselta (35 §). Poliisilla on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja

¹⁹ Viranomaisten yhteistyö maahanmuuttaja- ja turvapaikanhakijalasten katoamistilanteissa ja niihin liittyvissä ilmiöissä. Työministeriön opas. Työhallinnon julkaisu.31.8.2006. Työministeriö

salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. Ajo-oikeuden, ampuma-aseluvan tai muun sellaisen luvan voimassaolon harkitsemiseksi poliisilla on oikeus saada perustellusta pyynnöstä luvanhaltijan terveydentilaan, päihteiden käyttöön tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, jos on syytä epäillä, että luvanhaltija ei enää täytä luvan saannin edellytyksiä. Lupa-asioihin liittyviä salassa pidettäviä tietoja poliisi saa käyttää vain luvanhaltijan luotettavuuden, sopivuuden taikka luvan voimassaolon muun edellytyksen tai lupaan sisältyvän ehdon täyttymisen arvioimiseksi. Päätöksen salassa pidettävien tietojen hankkimisesta tekee päällystään kuuluva poliisimies.

Sosiaalihuollon asiakaslain 18 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen antamisesta asiakkaan suostumuksesta riippumatta muun muassa poliisille. Säännöksen 2 momentin mukaan poliisilla on ehdoton tietojensaantioikeus, jos se tutkii rikosta, josta enimmäisrangaistus on vähintään 4 vuotta vankeutta tai sellaista rikosta, josta on säädetty ilmoitusvelvollisuus rikoslain 15 luvun 10 §:ssä. Säännös oikeuttaa myös omaaloitteiseen tietojen luovuttamiseen. Säännöksen 3 momentin mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa poliisin pyynnöstä ja omaaloitteisesti tiedon, kun epäillään jonkun syyllistyneen edellä mainittua vähäisempäänkin rikokseen. Arvio perustuu tällöin sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan harkintaan siitä, onko tiedon luovutus poliisille välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.

4.7.3 Ulkomaalaisrekisteriin liittyviä tietosuojasäännöksiä

Ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään muun muassa ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten. Ulkomaalaisrekisterin päävastuullinen rekisterinpitäjä on Maahanmuuttovirasto, mutta rekisteriä pitävät ja käyttävät myös poliisi, rajavartiolaitos, tullilaitos, työvoima- ja elinkeinokeskus, työvoimatoimisto, vankeinhoitoviranomainen ja vähemmistövaltuutettu. Poliisi, rajavartiolaitos ja maahanmuuttovirasto valvovat ulkomaalaislain säännösten noudattamista.

Ulkomaalaislain mukaan muun muassa poliisi valvoo ulkomaalaislain säännösten noudattamista ja toimii oleskelulupaviranomaisena.

Paikallispoliisi selvittää muun muassa Euroopan Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden. Selvitys tehdään hallinnollisin toimenpitein tai poliisitutkintana. Unionin kansalaisen oleskeluoikeutta ei voida pääsääntöisesti rekisteröidä, mikäli hän ei kykene selvittämään, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus (UikL 159a §). Rekisteröitymisen edellytyksiä selvittäessään poliisilla tulee tarvittaessa olla tiedot myönnetystä toimeentulotuesta, siihen rinnastettavista etuuksista ja muista vastaavista tapahtumista, joiden kautta ulkomaalainen on käyttänyt sosiaalietuuksiin liittyviä palveluja.

Ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa säädetään, että rekisterinpitäjällä (mm. poliisilla) on oikeus salassapitosäynnösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja. Lain 8 § 1 momentin 6 kohdan mukaan poliisilla on oikeus saada kansaneläkelaitokselta ja kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot siitä, onko hakijalle myönnetty toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea tai muuta vastaavaa etuutta, sekä muut tiedossa olevat seikat, joilla saattaa olla merkitystä henkilön ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain (359/2003) mukaisen asian käsittelyssä.

Hallituksen esityksessä laiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamiseksi (HE 15/2004 vp) on perusteltu tietojen luovutusvelvoitetta. Hallituksen esityksessä on viitattu muun muassa ulkomaalaisen velvollisuuteen hankkia toimentulonsa muulla tavoin kuin turvautumalla yhteiskunnalta saatavaan toimeentulotukeen. Asialla on merkitystä muun muassa harkittaessa perhesiteen perusteella myönnettävää oleskelulupaa. Hallintovaliokunnan mietinnön (5/2004 vp) mukaan kunnan sosiaaliviranomaisilta saatavat tiedot liittyvät siihen, onko henkilö hakenut tai onko hänelle myönnetty toimeentulotukea sekä muut tiedossa olevat seikat, joilla saattaa olla merkitystä henkilön ulkomaalaislain tai kansalaisuuslain mukaisen asian käsittelyssä.

Ulkomaalaislain mukaista valvontaa suorittaessaan poliisilla on myös oikeus saada tarvittavat tiedot ulkomaalaisten toimeentuloon liittyvistä ulkomaalaisrekisteristä annetun lain lain 8 §:n mukaisista seikoista.

5 TYÖRYHMÄN ARVIOT JA TOIMENPIDESUOSITUKSET

5.1 Viranomaisten toimintamallien valtakunnallinen yhdenmukaistaminen

EU -kansalaisten oleskeluun ja asemaan liittyy EY -sääntelyä, jonka tunteminen muun muassa vapaan liikkuvuuden osalta on tarpeellista. Suomessa tavatut kerjäläiset ovat pääsääntöisesti Euroopan Unionin jäsenmaiden kansalaisia, joten heidän oikeutensa ja velvollisuutensa määrittyvät EU-kansalaisia koskevan lainsäädännön pohjalta.

Kerjääminen ei ole Suomessa kielletty. Erityistapaukset, kuten lasten ja vanhusten osallistuminen kerjäämiseen, edellyttävät kuitenkin viranomaisten puuttumista toimintaan. Ilmeneviin rikoksiin tulee puuttua.

Kerjäläisilmiötä on toistaiseksi esiintynyt Suomessa pääasiassa suurissa kaupungeissa. Helsingissä viranomaisten yhteistoiminnan muodot ovat vakiintuneet varsin toimiviksi, myös Oulun kihlakunnan poliisilaitos on laatinut yhteisen toimintaohjeen Oulun kaupungin sosiaalipalveluiden kanssa. Kansainvälisten ja jo nyt myös kansallisen kokemusten perusteella kerjäläiset liikkuvat ympäri maata ja samat kerjäläiset voivat olla viranomaisten asiakkaana usealla paikkakunnalla. Sosiaalitoimi on järjestetty kunnittain, mikä voi olla aiheuttaa ongelmia yhdenmukaisen ohjeistuksen aikaansaamisessa. Sosiaalitoimella ei myöskään ole valtakunnallista asiakastietorekisteriä vaan sosiaalitoimen tiedot kerätään kuntakohtaisesti.

Helsingin kaupungin katuprojektin yhteydessä pyritään selvittämään mahdollisuudet lasten koulunkäyntiin ja oppivelvollisuuteen.

Keskusteluyhteyden luominen kerjäläisten ja viranomaisten välille on tärkeää. Mikäli kerjäläinen esimerkiksi haluaa hakeutua työnhakijaksi, tulee viranomaisten aktiivisesti neuvoa häntä.

Arvio ja toimenpidesuosituksset:

Työryhmän näkemyksen mukaan valtakunnallisesti yhdenmukainen ohjeistus on tarpeen. Ohjeistusta ja toimenpidesuosituksia on kirjattu osaksi työryhmän raporttia. Kukin viranomainen voi hyödyntää raportissa esiin tuotuja asioita omassa ohjeistuksessaan. Keskeisiä ohjeistuksen kohderyhmiä ovat sosiaali- ja terveystoimikunnat, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat viranomaiset. Ohjeistuksessa tulisi keskittyä yhteistyömenettelyjen yhdenmukaistamiseen. Lisäksi ohjeistusta tarvitaan viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyvien säännösten tulkintaan.

5.2 Viranomaisten salassapitosäännösten tulkinta

Viranomaisten välistä tietojenvaihtoa ohjaa lainsäädäntö. Tietojenvaihtoon liittyvään lainsäädäntöön liittyvät kysymykset aiheuttavat poliisin ja sosiaaliviranomaisten välillä joskus käytännön ongelmia ja saattavat jopa estää viranomaisten välisen yhteistyön yksittäistapauksissa.

Lainsäädäntöä soveltavat viranhaltijat eivät aina tunne tietojen vaihtoa säätelevää lainsäädäntöä riittävästi tai kokevat eri viranomaisten toimintaa ohjaavat säädökset keskenään ristiriitaisiksi. Myös sektorilainsäädännön aiheuttamat näkökulmaerot ovat käytännössä haasteellisia lain soveltajille. Tietojenvaihtoon liittyvien viranomaissäännösten tuntemuksen lisääminen ja säännösten tulkinnan selkiyttäminen on tämän vuoksi perusteltua. Salassapitosäännösten tulkintaa tulisi selkiyttää erityisesti sosiaalitoimen ja poliisin sekä terveystoimikuntien välillä.

Eri viranomaisten oikeudet ja velvollisuudet ovat erilaiset ja ne perustuvat kutakin viranomaista koskevaan erityislainsäädäntöön. Salassapitolainsäädännön ja viranomaisten tietojen vaihtoa säätelevien säännösten suuri määrä ja hajallaan olevat normit vaikeuttavat säädösten sisällön ymmärtämistä. Tietojenvaihto ja salassapitosäännökset ovat moniviranomaistoiminnassa keskeisessä asemassa ja viranomaisten välinen onnistunut yhteistyö edellyttää toimivaa tietojen vaihtoa.

Tietosuoja on tärkeä asia. Arvioitaessa edellytyksiä viranomaisten väliselle yhteistyölle on kiinnitettävä huomiota sekä salassapitoa koskeviin säännöksiin että tilanteisiin, joissa tietoja joudutaan ja on mahdollista luovuttaa toiselle viranomaiselle. Säännös voi olla myös kirjoitettu siten, että se oikeuttaa viranomaisen salassapitosäännösten estämättä tietojen saantiin.

Poliisin ja sosiaaliviranomaisten välistä tietojenvaihtoa on käsitelty vastikään Sisäasiainministeriön julkaisemassa työryhmäraportissa Vanhemmuus ja toimiva viranomaisyhteistyö.²⁰ Työryhmän tehtävänä oli muun muassa selvittää tarpeet kehittää tietojenvaihtoa yhteistyö edistämiseksi. Myös työministeriön julkaisussa Viranomaisten yhteistyö maahanmuuttaja- ja turvapaikanhakijalasten katoamistilanteissa ja niihin liittyvissä ilmiöissä²¹ on käsitelty aihetta. Kerjäläisiin liittyvän viranomaistoiminnan yhdenmukaistamista pohtivassa työryhmässä tietojenvaihtoa koskevaa aihetta käsiteltäessä esille nousivat samat haasteet kuin Vanhemmuus ja toimiva viranomaisyhteistyö -raportissa. Ongelmakohtiksi nähtiin seuraavat asiakokonaisuudet:

- Salassapitolainsäädännön suuri määrä ja hajallaan olevat normit.
- Poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilainsäädäntöjen kirjoittamistapa. Toisen sektorin lainsäädännössä on kirjaus siitä, että viranomaisella on oikeus saada tietoa, kun taas toisen viranomaisen vastaavassa lainsäädännössä on kirjaus, että viranomaisen voi luovuttaa tietoa. Säännösten kirjoittamistapa saa aikaan normien välisen ristiriidan, jota lain soveltajan on vaikea ratkaista.
- Sektorilainsäädäntöjen erilaiset lähtökohdat. Säännöksen tulkitsija katsoo yleensä säännöksiä omista tehtävistään käsin, mikä aiheuttaa näkökulmaeroja oikeasta tulkinnasta.

Työryhmä kuitenkin korostaa, että lainsäädäntö joka ohjaa poliisin ja sosiaalitoimen tietojenvaihtoa pääsääntöisesti sallii yhteistyön viranomaisten välillä ja osa pykälistä jopa velvoittaa viranomaisia yhteistyöhön. Vain muutama pykälä varsinaisesti kieltää yhteistyön tai tietojenvaihdon. Tämän vuoksi näyttää siltä, että poliisilla ja sosiaaliviranomaisilla on pääosin mahdollisuus tehdä yhteistyötä eivätkä

²⁰ Sisäasiainministeriön julkaisu 45/2007. 18.10.2007 Sisäinen turvallisuus

²¹ Viranomaisten yhteistyö maahanmuuttaja- ja turvapaikanhakijalasten katoamistilanteissa ja niihin liittyvissä ilmiöissä. Työministeriön opas. Työhallinnon julkaisu 31.8.2006.

tietojenvaihtoon liittyvät ongelmat poliisin ja sosiaalitoimen välillä johdu varsinaisesti lainsäädännöstä vaan sen tulkinnasta ja ehkä joskus myös halusta avoimempaan yhteistyöhön.

Arvio ja toimenpidesuositukset:

Tietojenvaihtosäännösten käytäntöön soveltamiseksi tulee luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset. Tietojenvaihtosäännösten soveltajilla ja joskus asiantuntijoillakin näyttää olevan erilaisia näkemyksiä sektorilainsäädäntöjen ulottuvuuksista. Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveystieteiden ja poliisi perustavat työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa tietojenvaihtoon liittyvät ongelmakohdat sekä luoda toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittää tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön.

Tietojenvaihtoa ohjaavan lainsäädännön tuntemusta olisi lisättävä viranomaisten keskuudessa

Tietojenvaihtoon liittyvä koulutusta tulisi lisätä ja sisällyttää ammatilliseen peruskoulutukseen.

5.3 Maahanmuuton rekisteröintimenettelyjen tarkentaminen

EU -kansalaisilla on oikeus oleskella maassa vapaasti kolmen kuukauden ajan. Tänä aikana he ovat toimeentulotuen kannalta pääasiassa samassa asemassa kuin turistit. EU-kansalaisten maahantulolle ei saa asettaa muita edellytyksiä kuin voimassaolevan passin tai henkilötodistuksen esittäminen. Rekisteröinnin edellytyksenä on lisäksi se, että unionin kansalaisella on itsellään riittävät varat oleskeluun toisessa jäsenmaassa eikä yleinen järjestys, yleinen turvallisuus tai kansanterveys vaarannu.

EU -kansalaisten ja siten myös Suomessa kerjäävän EU-kansalaisen tulee pääsääntöisesti rekisteröidä oleskeluoikeutensa paikallispoliisissa kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Rekisteröinnin yhteydessä voidaan edellyttää selvitystä turvatusta toimeentulosta. Jos henkilö turvautuu maassa ollessaan jatkuvasti normaalien elinkustannustensa järjestämiseksi toimeentulotukeen, on mahdollista, että oleskelun edellytyksenä oleva turvattu toimeentulo ei enää täyty ja ulkomaalainen voidaan poistaa maasta oleskeluoikeuden puuttuessa. Poliisi pyytää tarvittaessa Kansaneläkelaitokselta tai kunnalliselta sosiaaliviranomaiselta selvityksen siitä, onko henkilö hakenut ja onko hänelle myönnetty toimeentulotukea tai siihen rinnastettavaa muuta etuutta tai onko hän muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittanut Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää.

Arvio ja toimenpidesuosituks:

Työryhmä ei näe kerjäläisiin liittyviä erityisjärjestelyjä tarpeellisiksi.

Viranomaisten (mm. edustustojen, poliisin, sosiaali- ja terveysviranomaisten) on tiedotettava EU-kansalaisen rekisteröintivelvoitteesta aktiivisemmin. Sisäasiainministeriö valmistelee viranomaisten käyttöön esitteen, jota voidaan jakaa henkilöille, joilla on oleskeluoikeuden rekisteröintivelvoite. Esite tulee voida tulostaa myös internetistä.

5.4 Järjestyslain soveltaminen

Suomen perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kerjäämistä ei ole kielletty lailla.

Järjestyslaissa säädetään järjestysrikkomuksesta. Järjestyslain tarkoituksena on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja käytännössä osoittaa, millaista käyttäytymistä pidetään hyväksyttävänä julkisilla paikoilla.

Järjestyslain säätämisen yhteydessä kerjäämisen kieltämisen problematiikkaa on punnittu. Kerjäämisen sinänsä ei voida katsoa vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Hallituksen esityksen (HE 20/2002 vp) mukaan ovelta ovelle tapahtuvan myynnin, aatteellisen tai uskonnollisen toiminnan harjoittamisen, kerjäämisen tai vastaavan toiminnan kieltäminen ei ole tarkoituksenmukaista.

Työryhmän näkemyksen mukaan kerjäämisen kieltäminen ei sovi järjestyslakiin, koska sen ei perusmuodossaan voida katsoa vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Jos kerjääminen on häiritsevää, asiaan voidaan puuttua voimassa olevien säännösten nojalla. Kerjäämisen kieltäminen ei myöskään estäisi köyhien EU-kansalaisten saapumista Suomeen, vaan se saattaisi osaltaan ohjata kerjäläisiä hankkimaan elantoaan rikollisin keinoin.

Kerjäämisessä ei ole kyse myöskään rahankeräysrikkoksesta, silloin kun kyse on tilanteesta, jossa henkilö yksittäistapauksessa tavataan julkisella paikalla kerjäämässä itselleen rahaa. Mikäli esitutkinnassa ilmenee, että toiminta on organisoitua, kysymys voi olla rahankeräysrikkoksesta tai lievästä rahankeräysrikkoksesta. Organisoitussa toiminnassa myös muut rikokset voivat tulla kysymykseen, jos siihen liittyy esimerkiksi kerjääviin henkilöihin kohdistuvaa pakottamista tai kiskontaa.

Arvio ja toimenpidesuosituksset:

Kerjäläisyydessä on suurelta osin kyse sosiaalisesta ongelmasta, johon tulisi puuttua ensisijassa hallinnollisin toimin. Ilmeneviin rikoksiin tulee puuttua tehokkaasti. Mikäli kerjääminen on häiritsevää, poliisilla on mahdollisuus puuttua toimintaan. Järjestyslakiin ei esitetä muutoksia.

5.5 Yhteistyö lähtömaiden, erityisesti Romanian kanssa

Yleisesti voidaan todeta, että Euroopan Unionia ja sen jäsenmaita koskeva yhdenvertaisuutta ja vähemmistöjen integraatiota edistävä oikeudellinen pohja on varsin laaja ja Euroopan Unioni on osoittanut selvän tahdon poistaa syrjintä ja luoda tasa-arvoiset mahdollisuudet kaikille kansalaisilleen. Suomeen tulleiden romanitaustaisten kerjäläisten kotimaihin on viime vuosina ohjattu paljon kansainvälistä rahoitusta ja suunnattu elinolosuhteita parantavia ohjelmia. Suomi on tukenut vahvasti romanien omaa osallistumista itseään koskevissa asioissa.

EU:n kautta on ollut vaikeuksia kanavoida tukia, koska tuet saattavat ohjautua muille kuin avun tarvitsijoille. Tällä hetkelläkin on useita erilaisia hankkeita, jotka eivät ole menestyneet erityisen hyvin. Vuonna 2005 järjestettiin Romaniassa työn saantiin liittynyt onnistunut tiedotuskampanja.

Suomen edustustot lähtömaissa auttavat mahdollisuuksiensa mukaan jakamalla tarpeellista tietoa edelleen. Käytännössä tiedonvälityskeinoina käytetään internet-sivuja sekä mediaa.

Työryhmä on neuvotellut Romanian Helsingin edustuston kanssa toimeksiantoonsa liittyvistä kysymyksistä ja tiedottanut edustustolle tehtävästään. Erikseen on keskusteltu konkreettisista yhteistyömahdollisuuksista liittyen muun muassa sosiaali- ja terveystalouteihin. Ainakin Helsingin kaupunki haluaisi selvittää mahdollisuuden virallisempaan lastensuojeluyhteistyöhön. Edustusto pitää tärkeänä tiedon välittämistä Suomen oloista lähtöä suunnitteleville ja muun muassa Suomen suhtautumisesta lasten osallistumisesta kerjäämisen.

Suomessa Romanian lähetystön puolelta on tuotu esiin, ettei sillä ole mahdollisuutta kustantaa kansalaistensa kotiinpaluuta kuin aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten onnettomuustapauksessa hätään joutuneita.

Suomi on velvollinen järjestämään sosiaaliturva-asetuksen²² mukaisesti sairaanhoitoa alueellaan tilapäisesti oleskeleville (kuten turistit) ja täällä asuville henkilöille, jotka

²² Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71

ovat vakuutettuja jossain muussa jäsenvaltiossa. Kiireellistä sairaanhoitoa tulee kansallisen lainsäädännön mukaan antaa kaikille sitä tarvitseville. Sairaanhoitovelvollisuus koskee siis myös Suomessa oleskelevia Unionin jäsenmaista tulevia kerjäläisiä. Eurooppalaisella sairaanhoitokortilla oikeutensa sairaanhoitoon esittävälle Unionin jäsenmaassa oleskelevalle henkilölle tarjotaan sellainen välttämätön hoito, että hän voi jatkaa oleskeluaan suunnitellun ajan ja/tai palaamaan kotimaahansa jatkohoitoa varten. Ongelmaksi saattaa muodostua se, ettei EU-maasta tulleella kerjäläisellä ole eurooppalaista sairaanhoitokorttia eikä varoja kustantaa itse hoitoaan. Kortin puuttuminen ei saa johtaa hoidon epäämiseen vaan kiireellistä sairaanhoitoa on perusoikeuslähtöisesti annettava.

Arvio ja toimenpidesuosituksset:

Työryhmän näkemyksen mukaan romanien syrjintään ja moninaisiin köyhyyteen liittyviin ongelmiin olisi puututtava edelleen EU-tasolla yhtäläisesti kaikissa lähtömaissa, kuitenkin siten, että vastuu asioiden hoidosta on niillä jäsenvaltioilla, joissa syrjintää ja ihmisoikeusloukkauksia esiintyy.

Suomen edustustojen valmiutta jakaa tietoa eurooppalaisen sairaanhoitokortin tarpeesta tulee parantaa. Työryhmä esittää, että Kansaneläkelaitos valmistelee materiaalin Suomen edustustojen käyttöön.

Vuoropuhelua Romanian viranomaisten kanssa tulisi jatkaa ainakin Suomessa edustuston kanssa ja Romaniassa lastensuojelusta vastaavien viranomaisten kanssa.

Suomen tulisi olla aktiivinen EU:n suuntaan, jotta sosiaaliturvan edellytyksistä ja terveysvakuutuksesta järjestettäisiin EU:n laajuisia kampanjoita.

Työryhmä esittää, että työ- ja elinkeinoministeriö / EURES valmistelee työhön tulevista suunnitteleville tietopakettien työskentelymahdollisuuksista ja -edellytyksistä Suomessa (muun muassa asumisen hintataso, elinkustannukset, koulutus- ja kielitaitovaatimukset). Tietopakettia jaettaisiin muun muassa edustustoissa.

5.6 Alaikäisten lasten kohtelu

Lastensuojelulaki koskee myös Suomessa tavattuja alaikäisiä kerjäläisperheiden jäseniä ja heidän huoltajiaan. Lapsen oleskelukunnan sosiaaliviranomaisilla on velvollisuus huolehtia kiireellisestä lastensuojelun tarpeesta. Käytännössä lastensuojelulain mukainen tilanne voi konkretisoitua esimerkiksi silloin, kun viranomaisten tietoon tulee lapsen käyttäminen kerjäämisessä tai kaupustelussa tai lapsen terveys vaarantuu puutteellisten asuinolosuhteiden vuoksi.

Kun perusteet avohuollon tukitoimille täyttyvät, tulee lapselle ja hänen huoltajalleen tai huolenpidostaan muutoin vastaavalle henkilölle tarjota niitä. Mikäli huostaanoton edellytykset täyttyvät, eikä asiassa voida odottaa lapsen asunmaan viranomaisten päätöstä, tulee oleskelukunnan viranomaisten tehdä huostaanotto ja sijoittaa lapsi. Myös kiireellinen sijoitus on tarvittaessa tehtävä, kun sen perusteet ovat olemassa. Kiireellisiä

tilanteita lukuun ottamatta ovat huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa EU-maiden kesken toimivaltaisista sen valtion viranomaiset, jossa lapsi on oleskellut viimeisen vuoden ajan (ns. habitual residence) tai johon hänellä on muutoin läheisin liittymä.

On huomioitava, että Suomen viranomaisen toimivaltuudet lastensuojelun osalta rajautuvat välittömän avun tarjoamiseen. Mikäli sosiaalihuollon tarve jatkuu, tulee asiassa kääntyä asiakkaan kotimaan viranomaisen eli käytännössä edustuston puoleen sekä tehdä yhteistyötä poliisin kanssa silloin, kun maassaolon edellytykset vaativat selvittelyä.

On mahdollista, että lapsen huolenpidosta vastaava aikuinen tai 12 vuotta täyttänyt lapsi vastustaa tarjottua tukea, koska sosiaalitoimen apu vaikuttaa välittömästi EU-kansalaisen oikeuteen oleskella maassa. Vapaan liikkuvuuden edellytyksenä on, että Unionin kansalaisella on itsellään riittävät varat oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Muu kuin vähäinen ja tilapäinen viranomaisen apu voi olla peruste käännetykselle.

Jos lastensuojelun tarpeen aiheuttavat pääosin puutteelliset asumisolot tai heikko taloudellinen tilanne, tulee ensisijaisesti tarjota tyydyttävä asunto ja/tai riittävä toimeentulo. Työryhmä ei pidä perusteltuna sitä, että kerjääviä EU -kansalaisia varten alaikäisten lasten tilapäiseen majoittamiseen tehtäisiin erillistä järjestelmää. Myöskään turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettujen vastaanottokeskusten tai alaikäisten ilman huoltajaa saapuneiden ryhmä- tai perheryhmäkotien käyttöä tähän tarkoitukseen ei pidetä perusteltuna. Järjestelmien selkeyden vuoksi on tärkeää, ettei kansainvälisen suojelun piiriin kuuluvien vastaanottoa kytketä toimintaan, jolla ei ole liittymäkohtaa eikä säädöspäätteitä kyseiseen majoitustarpeeseen.

Romanian lastensuojelulaki koskee myös ulkomailla oleskelevia romanialaislapsia, mikäli näillä on Romanian kansalaisuus. Yöpyminen ulkoilmassa ja vanhempien kyvyttömyys tarjota lapselle lain määräämiä mahdollisuuksia henkiseen kasvuun ja fyysiseen turvallisuuteen tekee myös Romanian viranomaisista auttamisvelvollisia. Käytännössä Romanian viranomaiset eivät pysty huolehtimaan lain mukaan heille kuuluvista velvollisuuksista kansalaistensa oleillessa ulkomailla. Näissä tilanteissa on perusteltua harkita lapsen ja hänen huoltajansa palauttamista asuinmaahansa.

Arvio ja Toimenpidesuosituksset:

Akuutin avun tarpeessa olevaa henkilöä tulee auttaa. Puuttumiskynnyksen on oltava erityisen matala, jos avun tarpeessa oleva on lapsi.

Lastensuojelu on sosiaalipalvelu, josta kunnan sosiaalitoimi kantaa taloudellisen ja toiminnallisen vastuun. Suojeluun ovat oikeutettuja kaikki maassa oleskelevat lapset. Ulkomaalaisten lasten suojelusta vastaa lapsen oleskelukunta, ellei hänellä ole asuinkuntaa Suomessa. Alaikäisen tilapäisestä majoittamisesta aiheutuvat kulut maksaa oleskelukunta. Jos majoitettavalla ei ole asuinkuntaa, lastensuojelulain mukaan vastuu lastensuojelusta on Helsingin kaupungilla.

Työryhmän piti toimeksiannon mukaan tehdä ehdotuksia alaikäisten lasten tilapäisen majoittamisen asianmukaiseksi järjestämiseksi. Lapsen oleskelukunnan sosiaaliviranomaisilla on velvollisuus huolehtia kiireellisestä lastensuojelun tarpeesta. Kun perusteet avohuollon tukitoimille täyttyvät, tulee lapselle ja hänen huoltajalleen tai huolenpidostaan muutoin vastaavalle henkilölle tarjota niitä. Jos lastensuojelun tarpeen aiheuttavat pääosin puutteelliset asumisolot tai heikko taloudellinen tilanne, tulee oleskelukunnan ensisijaisesti tarjota tyydyttävä asunto ja/tai riittävä toimeentulo.

Suomen viranomaisen toimivaltuudet lastensuojelun osalta rajautuvat välittömän avun tarjoamiseen. Mikäli lastensuojelutarve jatkuu, tulee asiassa kääntyä kunkin kotimaan viranomaisen eli käytännössä edustuston puoleen esimerkiksi huoltajuuden tai huolenpidon pitempiaikaisen järjestelyn toteutumiseksi.

Kun viranomainen tapaa kouluvuoden aikana kerjäämässä kouluikäisen lapsen, viranomaisten tulee kasvuedellytysten turvaamiseksi selvittää, miksi lapsi ei ole koulussa tai ylipäänsä opetuksen piirissä.

5.7 Kerjäläiset pakotuksen tai organisoidun rikollisuuden uhreina ja kerjäläisten turvallisuus

Työryhmä pyysi poliisia kartoittamaan kerjäläisilmiön laajuuden valtakunnallisesti. Poliisiyksiköitä pyydettiin selvittämään muun muassa, onko poliisilla havaintoja kerjäläisten yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan tai muuhun pakottamiseen tai onko poliisin tietoon tullut kerjäläisiin kohdistuvaa rikollisuutta. Vastausten perusteella viitettä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ihmiskauppaan tai muuhun pakottamiseen ei ole poliisin tiedossa. Kerjäläiset eivät ole myöskään olleet mainittavasti rikosten kohteina. Vain yhdessä tapauksessa rikoksen raportoitiin kohdistuneen kerjäläiseen. Kysymyksessä oli tapaus, jossa Suomen kansalainen oli siepannut kerjäläiseltä rahat.

Poliisin järjestelmistä ei ole mahdollista kartoittaa kattavasti, ovatko kerjäläiset olleet rikoksen uhrina tai mikä osuus rikoksista on kerjäläisten tekemiä. Kerjäläisyys ei ole status- tai luokittelutieto, joka kirjattaisiin rikosilmoitukseen tai rangaistusvaatimusilmoitukseen eikä rikoksesta epäillyn tai asianomistajan etnistä taustaa kirjata poliisin järjestelmiin.

Ihmiskaupalla tarkoitetaan muun muassa hyväksikäyttötarkoituksessa tapahtuvaa henkilöiden värväystä, kuljettamista, siirtämistä, voimankäytöllä uhkaamisen tai muun pakottamisen, sieppauksen, petoksen, harhaanjohtamisen, vallan väärinkäytön tai haavoittuvan aseman hyödyntämisen avulla. (Palermon yleissopimuksen lisäpöytäkirja).

Ihmiskauppaan liittyy usein vakavia itsemääräämisoikeuden loukkauksia ja liikkumisvapauden rajoituksia. Ihmiskaupassa on kysymys henkilöön kohdistuvasta rikoksesta, joka tehdään hyväksikäyttötarkoituksessa. Riippuvuussuhdetta pidetään yllä kiristämällä, uhkailulla tai muulla laittomalla tavalla. Ihmiskauppaa koskeva rangaistussäännös on rikoslain 25 luvussa (3 ja 3a §)

Ihmiskaupan uhrien tunnistamisen on maailmanlaajuinen ongelma. Suomessa ihmiskauppatapauksia on tullut viranomaisten tietoon vasta muutamia. Suomessa ihmiskaupan keskeisimpiä ilmenemismuodot ovat todennäköisimmin työvoiman hyväksikäyttö ja naisiin kohdistuva kauppa, joskaan tuomioita ihmiskaupparikoksista ei ole annettu montaa. Viranomaisilla ja kolmannella sektorilla on jo melko hyvin tietoa siitä, kuinka ihmiskaupan uhri voidaan tunnistaa sekä ohjata auttamisjärjestelmään, mutta viranomainen ei voi vastentahtoisesti pakottaa ketään saamaan apua. Usein ihmiskaupan uhri kääntyy viranomaisten puoleen vasta kun hänen olonsa käy sietämättömäksi joko väkivallan tai asuinolojen suhteen.

Toistaiseksi ihmiskaupan uhreiksi määriteltyjä, kerjäläisiksi luokiteltavia henkilöitä ei ole Suomessa poliisitoiminnan yhteydessä tavattu. Poliisi pyrkii osaltaan paljastamaan ja saattamaan ihmiskaupasta epäillyt toimijat rikosoikeudelliseen vastuuseen. Ihmiskauppaan tai vastaavaan organisoituun rikollisuuteen liittyvän tutkinnan ohessa uhrin ohjataan auttamisjärjestelmään, mikäli he siihen vapaaehtoisesti suostuvat. Poliisi ryhtyy toimenpiteisiin myös, mikäli jonkun muun toiminnan kuten lupaprosessin yhteydessä tehdään mahdollisia uhrilahaintoja.

Kyseisen organisoidun rikollisuuden yhteydessä on korostettu, että auttamisjärjestelmän kynnyksen tulee olla matala, eikä järjestelmään ottamisessa tule edellyttää rikosoikeudellista näyttöä ihmiskaupasta. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla, että auttamisjärjestelmän käyttöönotto liittyy ihmiskaupparikosta koskevaan esitutkintaan. Moniammatillisella arviointiryhmällä on viime kädessä merkittävä vastuu määriteltäessä kuka auttamisjärjestelmän piiriin voidaan ottaa. Voitaneen olettaa, että auttamisjärjestelmää kohtaan saattaa jossain vaiheessa kohdistua hyväksikäyttöriityksiä. Ulkomaalainen saattaa esiintyä ihmiskaupan uhrina ja pyrkiä tällä tavoin saavuttamaan maassa oleskelulleen lailliset edellytykset.

Auttamisjärjestelmän yksi suurimmista haasteista on saada ihmiskaupan uhri luottamaan viranomaisiin ja ryhtymään yhteistyöhön heidän kanssaan. Yhteistyö on avainasemassa pyrkimyksessä kitkeä myös ihmiskaupaan liittyvää rikollisuutta.

Ensimmäisen kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman laatimisen jälkeen (2005) tietoisuus ihmiskaupan esiintymisestä ja ilmiön vaikutuksista on kasvanut. Ihmiskaupan asema yhtenä kansainvälisenä ja kansallisena ihmisoikeushaasteena on tullut yhä selvemmin esiin. Myös kansalliset ja kansainväliset toimet ilmiöön puuttumiseksi ovat lisääntyneet.

Arvio ja toimenpidesuosituks:

Mikäli viitteitä pakottamisesta ilmenee, tulee kerjäläisen asemaa tarkastella ihmiskaupan uhrinäkökulmasta ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin henkilön ohjaamiseksi ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään.

Noudatetaan kansallisen ihmiskaupan vastaisen toimintasuunnitelman toimenpidesuosituksia kaikessa viranomaistoiminnassa.

6 VIRANOMAISSOHJEITA - LIITEET

Oulun sosiaalipalveluiden sekä Oulun poliisin ohje kerjäläisasiaan hoitamiseksi (LIITE 1)

Työministeriö EURES -työnhakuohje Jobseeking in Finland (LIITE 2)

www.migri.fi

www.mol.fi

www.intermin.fi -> Maahanmuutto -> Tehtävät -> Ihmiskaupan vastainen toiminta
Työryhmän ehdotus toimintasuunnitelman tarkentamiseksi



23.5.2008

OULU

OULUN KAUPUNKI
www.ouka.fi

1 OULUN SOSIAALIPALVELUIDEN SEKÄ OULUN POLIISIN OHJE KERJÄLÄISASIAN HOITAMISEKSI

JAKELU Oulun kaupungin sosiaalipalveluiden ja Oulun poliisilaitoksen henkilökunta

TIEDOKSI

YLEISTÄ

Yhteistyön merkitys nähdään tärkeänä Oulun poliisissa sekä Oulun kaupungin sosiaalipalveluissa, kaikkien asianosaisten kannalta. Asian hoitaminen ei ole kenenkään yksittäisen viranomaisen vastuulla ja siksi on tärkeää sopia yhteiset linjaukset eri toimijoiden kesken. Poliisin suorittamalla ulkomaalaisvalvonnalla sekä havaittuihin ongelmiin puuttumisella, kuten myös Oulun kaupungin sosiaalipalveluiden aikuissosiaalityön ja lastensuojelun toimilla on tärkeä merkitys kerjäläisiasian hoitamisessa.

TAUSTAKSI

EU:n alueella arvioidaan olevan 8-12 milj. romania. Pääosa Suomeen ulkomailta tulevista romaneista tulee Romaniasta. On mahdollista, että romaneja tulee Suomeen myös muista maista (esim. Unkari, Puola, Slovakia sekä Bulgaria). Romanian romanien keskuudessa vallitsee äärimäinen köyhyys. Romanian sosiaalipalvelut ovat muuttuneet maksullisiksi ja romaneilta puuttuu virallinen status sekä edustus suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmissä, joka synkistää heidän olosuhteita entisestään Romaniassa. Lisäksi romanit ovat usein syrjittyjä omissa kotimaissaan.

Romanian romanit tekevät kerjäämistä ansaitsemistarkoituksessa. Romaniassa romaniperhe saattaa saada kuukaudessa avustusta valtiolta n. 35 €, kun vastaavasti on havaintoja, että Suomessa päivän kerjäämisellä saatu tuotto voi olla 80 €. Kerjääjillä saattaa olla reviiirijako olemassa, joka saattaa perustua sukulaisuuteen. Kerjäämisen ympärillä liittyy ilmiöitä, jotka aiheuttavat turvattuutta kansalaisissa. Esimerkiksi kerjäläisiä suurempana uhkana viranomaiset Tukholmassa näkivät romanit, jotka harjoittavat uhkapelejä, joissa huijauksen kohteena ovat muut ihmiset. Myös muita erilaisia huijauksia kohdistuen mm. vanhuksiin, on toteutettu. Huijaaminenkin on ilmiö, joka on tullut kerjäläisten jälkeen - heidän mukanaan. Samoin kerjäläisten jälkeen on tullut aalto näpistelijoitä. Rikokset, joissa Romanianlaiset ovat epäiltynä, ovat kaikkiaan 2000-luvulla kasvaneet Suomessa (lähinnä omaisuusrikokset). Myös monentyyppinen myynti on tullut mukaan romanien toimintaa Pohjoismaissa.

Romanian romanien määrä tulee suurenemaan edellisestä kesästä. Heidän paras auttamisen muoto on avun toimittaminen suoraan kohteeseen eli heidän asuinalueelleen kansainvälisten järjestöjen kautta.





OULU

OULUN KAUPUNKI
www.ouka.fi

YHTEISET TOIMINTAOHJEET JA -LINJAUKSET

Sosiaalipalvelut eivät tule myöntämään toimeentulotukea EU-kansalaisille, elleivät he ole kiireellisen toimeentulotuen järjestämisen tarpeessa periaatteella, kunnassa oleskeleville turvataan ”katto pään päälle” - ketään ei jätetä heitteille. Toimeentulotuki järjestetään siihen saakka, kunnes poliisin käännytystoimenpiteet voidaan toteuttaa. Sosiaalipalvelut varautuvat hätämajoittamaan tarpeen vaatiessa Kenttätien palvelukeskukseen tai muuhun sopivaan paikkaan.

Sosiaalipalvelut varautuvat lastensuojelulain mukaiseen tarpeelliseen toimintaan lasten auttamiseksi. Jos esimerkiksi pieni lapsi joutuu yöpymään ulkona kylmässä säässä, saattaa syntyä tilanne, jossa lastensuojeluviranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin lapsen saattamiseksi suojaan. Muita vastaavia tilanteita ovat esim. tilanteet, jolloin lapsella ei ole riittävää vaetetusta kylmässä säässä tai huoltaja/vanhempi ei järjestä lapselle riittävästi ravintoa. Lastensuojelutarpeet liittyvät siis lapsen perusoikeuksiin, kuten majoitukseen, riittävään ravintoon ja vaatetukseen. Ensisijaisesti tilanteessa toimitaan yhteistyössä huoltajien kanssa. Lapsi voidaan sijoittaa avohuollon tukitoimenpiteenä lyhytaikaisesti johonkin Oulun kaupungin lastenkotiin. Pienet alle 10-vuotiaat lapset sijoitetaan tarvittaessa Onnelaan ja tätä vanhemmat lapset Metsolaan. Mikäli tämä ei onnistu, ja lapsen olosuhteet välittömästi vaarantavat hänen terveytensä ja kehityksensä, lapsi on sijoitettava tahdonvastaisesti kiireellisen sijoituksen päätöksellä. Kiireellinen sijoitus on lähtökohtaisesti aina väliaikainen toimenpide ja jos vanhemmat kykenevät järjestämään lapselleen tavalla tai toisella hänen hoitonsa ja huolenpitonsa turvaamisen edellyttämät olosuhteet, kiireellinen sijoitus tulee lopettaa heti.

Toimittaessa kyseisissä tilanteissa, tulee ottaa huomioon mahdollisuus lapseen kohdistuneesta väkivallasta (mm. romanit huumanneet lapsia) tai lapsien kaappaamisesta (mukana oleva lapsi ei välttämättä ole oma). Oikeiden henkilötietojen saamisessa (esim. ei dokumentteja mukana, syntymäajan selvittäminen mahdotonta, epäily, että aikuinen ei ole vanhempi/huoltaja, jne.) on syytä tehdä yhteistyötä poliisin kanssa. Kyseisissä tapauksissa poliisi selvittää henkilön henkilöllisyyden sekä maassa olon edellytykset. Yhteydenotto poliisiin tulee tehdä hätäkeskuksen kautta ja pyytää poliisipartiota paikalle.

EU-kansalaisen turvautuessa sosiaalipalveluihin, tulee asiasta ilmoittaa Oulun poliisilaitoksen ulkomaalaistutkintaan. Turvautuminen toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin puuttuvien rahavarojen vuoksi on EU-kansalaisen käännyttämisen peruste.

Kaupustelu ja kerjääminen eivät sinänsä ole järjestyslain mukaan rangaistavia tekoja. Poliisin toimivalta perustuu Järjestyslain mukaiseen kieltoon yleisen järjestyksen häiritsemisestä tai turvallisuuden vaarantamisesta yleisellä paikalla ja yksityisellä paikalla, jos toiminnan vaikutus ulottuu yleiselle paikalle.

Yleisen järjestyksen häiritseminen voi toteutua tai turvallisuus vaarantua seuraavilla tavoilla: 1) metelöimällä ja muulla vastaavalla tavalla 2) toistuvilla uhkaavilla eleillä, hyökkäävillä, suullisesti esitetyillä uhkailuilla ja muulla vastaavalla, pelkoa herättävällä uhkaavalla käyttäytymisellä 3) ampumalla, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla.

Mikäli kaupustelu tai kerjääminen tai muu rinnastettava toiminta on erittäin aggressiivista, äänekkästä ja ihmisiä häiritsevää sekä varsinkin jos ihmisiin käydään käsiksi tai heidän kulkemisensa estetään esim. ympäröimällä usean henkilön toimesta, voidaan käyttäytymistä pitää järjestyslain mukaan rangaistavana.



OULU

OULUN KAUPUNKI
www.ouka.fi

Järjestyslaissa ensisijainen seuraamus on rikesakko. Mikäli henkilö osoittaa piittaamattomuutta tai toiminta on erittäin aggressiivista, voidaan asiasta määrätä myös rangaistusvaatimus. Piittaamattomuutta on esimerkiksi jo aiemmin annettu rikesakko tai huomautus vastaavasta toiminnasta.

Tekotapa voi myös olla sellainen, että rikesakko ei ole riittävä seuraamus. Poliisiin tulee huomioida ja varmistua, että kriminalisoitu toiminta myös loppuu. Jos henkilö tai henkilöt eivät lopeta kriminalisoitua toimintaa ohjeista, neuvoista, kehotuksista tai käskyistä huolimatta, on poliisin mahdollisena toimenpiteenä paikalta poistaminen tai Järjestyslain mukainen kiinniotto. Liikenteen häiritseminen esim. myyntitoimintaan liittyen voi olla rangaistavaa Tieliikennelain mukaan. Myös roskaaminen, jota saattaa esiintyä esim. leiriytymisen yhteydessä, voi olla rangaistavaa Jätelain mukaan. Tilapäinen leiriytyminen on mahdollista toisen maalle ilman maanomistajan lupaa, kun siitä ei aiheudu muuta häiriötä tai haittaa. Leiriytymisen lopettamiseen, leiriytymisen muuttuessa tilapäisestä toistaiseksi, tarvitaan maanomistajan ilmoitus.

Poliisiin tulee ottaa huomioon omassa toiminnassaan lastensuojelun näkökulma, kun epäiltävissä on, että lapsen olosuhteet vaarantavat hänen terveytensä ja kehityksensä. Oulun kaupungin alueella tulee ottaa yhteyttä Oulun lastensuojeluun p. 044–703 4865. Muiden kuntien osalta virka-aikana tulee ottaa yhteyttä kyseisen kunnan lastensuojeluun ja virka-ajan ulkopuolella seudulliseen lastensuojeluun, jonka numero on sama kuin Oulun lastensuojelun numero.

Veli-Erkki Wäre
poliisipäällikkö

Sisko Pirilä-Karlström
palvelupäällikkö

Raimo Ojanlatva
palvelupäällikkö



Job-seeking in Finland

Information for the citizens of Romania

Finland has no transition period concerning the workers coming from Romania. The citizens of Romania may freely work in Finland. However, it is highly recommended that you start the job seeking process in your own country before actually coming to Finland. Being prepared in advance and having learnt the basic facts will make it easier to move and to adjust to a new country.

It is good to know that at the Finnish labour market good occupational skills with a work experience is required; there is practically no labour market for unskilled labour force. For a foreigner who does not fulfil these criteria it is very difficult to find employment in the Finnish labour market.

When starting your job seeking think about your language skills – can you manage in English, to start off when you are looking for work? Also, in Finland most jobs require at least a basic knowledge of Finnish.

Starting point - Check the basic information from the Internet

As a first step, it is a good idea to check the basic information on the job seeking procedure, working conditions and vacancies in Finland from the Internet.

EURES – the European Job Mobility portal provides you with information on the living and working conditions in all the European countries, in your own language. You can also find information on the labour market situation and check open vacancies in 29 countries, including Finland, from the portal at:

<http://eures.europa.eu>

Check also the Finnish labour administration web site which contains information on jobs, services and employment opportunities at: <http://www.mol.fi>

More detailed information on the rules of working life, the Finnish working culture, employment contracts, minimum wages, taxation and social security can be found at: <http://www.mol.fi/finnwork>

Next step – contact the nearest EURES Adviser

EUROpean Employment Services EURES is a network of experts on labour mobility issues which aim to inform, guide and provide advice to potentially mobile workers on job opportunities, as well as, living and working conditions in the European Economic Area. Since January 2007 Romania also belong to the EURES network. If you have any questions regarding working in Finland, you can always contact your nearest EURES Adviser.

The contact addresses are:

Constantin Liviu Cochirlea

Agentia Nationala Pentru Ocuparea Fortei De Munca

Dacia street, no 8, Valcea county

RO-1000 Ramnicu Valcea

Tel.: +40 3504 19715, e-mail: vl_eures@ajofm.anofm.ro

Elena Gabriela Drobotă

Agentia Nationala Pentru Ocuparea Fortei De Munca
Calea Nationala No. 85
RO - 710376 Botosani
Tel. +40 231536793, e-mail: bt_eures@ajofm.anofm.ro

Dana Marilena Herisanu

Agentia Nationala Pentru Ocuparea Fortei De Munca
B-dul Republicii, nr. 11,
RO-110062 Pitesti
Tel.: +40 248222415, e-mail: ag_eures@ajofm.anofm.ro

Simona Iosep

Agentia Judeteana Pentru Ocuparea Fortei De Munca
Nicolae Titulescu, 10B
RO-510096 Alba Iulia
Tel.: +40 (0)258811423, e-mail: ab_eures@ajofm.anofm.ro

Alina - Mihaela Marcu

ALOFM Bucuresti (Bucarest employment administration)
Str. Spatarul Preda, nr. 12, sec. 5
RO-050188 Bucharest
Tel.: +40 21 316 55 08, e-mail: buc_eures@ajofm.anofm.ro

Ciprian Cosmin Mare

AJOFM Maramures (Maramures employment administration)
Hortensiei 1A
RO-430294 Baia Mare
Tel.: +40 262227821, e-mail: mm_eures@ajofm.anofm.ro

Gabriela Cornelia Nedelcu

Agentia Nationala Pentru Ocuparea Fortei De Munca
3, Sf. Dumitru Street, Sector 3
RO-030077 Bucuresti
Tel.: +40 21 3039849, e-mail: gabi_nedelcu@ajofm.anofm.ro

Adriana Soneriu

AJOFM Arad (Arad employment administration)
Public Employment Services
Str. Calugareni nr. 1A, Arad
RO - 310181 Arad
Tel.: +40 257 21 17 91, e-mail: ar_eures@ajofm.anofm.ro

Tamara Stefan

ANOFM - Agentia Nationala Pentru Ocuparea Fortei De Munca
Grigore Antipa street, no 10
Pacii street, bl.S2,sc.A, ap.14
RO-820009 Tulcea
Tel.: +040 0240 516858, e-mail: tl_mpm@ajofm.anofm.ro

Diana Corina Vaduva

AJOFM Gorj (Gorj employment administration)
Str Slt V. Militaru, bl.3, sc1, et2,ap49
RO - 210238 Targu jiu
Tel.: +40746026927, e-mail: gj_eures@ajofm.anofm.ro

Zeno Dan Vaina

AJOFM Bihor (Bihor employment administration)

No.2 Transilvaniei Street

RO - 410354 Oradea

Tel.: +40 259469273, e-mail: bh_eures@ajofm.anofm.ro

General information on living and working in Finland

Accommodation

The availability of rented apartments varies from one locality to another; in the capital area and in other bigger cities it can be difficult to find suitable accommodation. Also, the rents in Helsinki and in other bigger cities are considerably higher than in the rest of Finland; in these cities the rent may be up to 30 % of the monthly salary.

Recognition of Qualifications

If your degree was obtained within the EU or the EEA, you can request the recognition of your degree from the Finnish National Board of Education (www.oph.fi/english). The equation and recognition of degrees are subject to a fee.

Studying Finnish

In almost every job at least some knowledge of the official languages (Finnish or Swedish) is required. Only some executive or highly skilled experts can be exceptions of this. In these cases fluency in English is required. Many local educational institutes offer Finnish language courses and links to some of these can be found from the following website: <http://finland.cimo.fi/studyingfinnish/>

Registrations

EU citizens must register their residence with the local police if their stay in Finland lasts more than 3 months:

<http://www.poliisi.fi>

Information on the employment of the citizens of Bulgaria and Romania can be forwarded to the Employment Office for registration. More information and the registration form can be found at:

http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/92_brochures/7602_foreigners_en_est_rus.pdf

More information

Working in Finland – guide offers basic information on employment and Finnish working life, with useful links. The guide has been translated in several languages and you can find it from the Ministry of Labour web site at:

<http://www.mol.fi/eures> (English - Living and Working in Finland)

Basic information on the functioning of society and opportunities in Finland in several languages can be found at: <http://www.infopankki.fi>

The National Helpline (Työlinja) may also advice you on the employment opportunities in Finland, on +358 10 60 76766, e-mail: tyolinja@mol.fi.

Before leaving, check also the list of Finnish diplomatic missions (Embassies) abroad and in Finland at the web site of Ministry for Foreign Affairs at: <http://formin.finland.fi/english>