

Kerjäläisiin liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta kartoittava ja tarvittavia ohjeita tai lainsäädäntömuutoksia valmisteleva työryhmä

Ihmisoikeusliitto esittää työryhmälle harkittavaksi seuraavia näkökohtia kuulemistilaisuudessa 7.5.2008 esitetyn lisäksi:

KESKEISET PERUS- JA IHMISOIKEUSPERIAATTEET

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät säätele nimenomaisesti kerjäläisiin tai kerjäämiseen liittyvistä asioista, mutta ne sisältävät kuitenkin periaatteita, jotka on huomioitava kerjäläisiä koskevia toimenpiteitä harkittaessa. Ihmisoikeusnäkökulmasta on myös korostettava, että **köyhyys** on jo sellaisenaan ihmisoikeusloukkaus. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 6/1976) 11 artiklassa sopimusvaltion tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Kerjäämistä ei ole Suomessa kielletty, eikä sitä tule kieltää, vaikka kerjääminen sinänsä näyttäytyy ongelmallisena esimerkiksi ihmisarvon näkökulmasta.

Suomeen saapuvista kerjäläisistä huomattava osa on romaneja. Etenkin **romanikerjäläiset, mutta** mahdollisesti myös muut kerjäläiset, ovat ihmisoikeusloukkausten uhreja. Euroopan romaniväestö on kohdannut vuosisatoja jatkuvaa vakavaa syrjintää, joka yhä edelleen koskettaa monia, erityisesti itäisen Euroopan alueella asuvia romaneita. Etnisen taustansa vuoksi romaneilta evätään usein mahdollisuus koulutukseen, työntekoon, sosiaaliturvaan ja jopa identiteettiin. Erityisesti romanikerjäläisten yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota syrjintäkysymyksiin. **Oikeus syrjimättömyyteen** merkitsee sitä, ettei ketään saa asettaa muita heikompaan asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Syrjintä on kiellettyä etnisellä perusteella, minkä vuoksi sellaisia toimenpiteitä, jotka asetta-

vat nimenomaan romanikerjäläiset muita heikompaan asemaan, ei tule ottaa käyttöön. Perustuslain syrjintäkielto (6 §) sisältää myös avoimen määritelmän kielletyistä syrjintäperusteista ”muun henkilön liittyvän syyn perusteella”, jonka on lain esitöissä (HE 309/1993 vp) ja oikeuskirjallisuudessa tulkittu käsittävän muun muassa henkilön sosiaalisen ja taloudellisen aseman. Syrjinnän kiellosta johtuen viranomaisten toimenpiteiden ja ohjeiden tulee koskea kaikkia kerjäläisiä samalla tavoin, riippumatta heidän etnisestä taustaan. Syrjintä tulee ottaa huomioon siinä tilanteessa, että romani-kerjäläinen avustetaan palaamaan kotimaahansa. Erityisen tärkeää syrjinnän vaikutusten arviointi on silloin, jos kotimaahan avustaminen tehdään lastensuojelullisena toimenpiteenä.

Toinen keskeinen asiassa huomioon otettava ihmisoikeusperiaate on **osallisuus**, jonka mukaan yksilöllä tulee olla oikeus ja todellinen mahdollisuus vaikuttaa yleiseen päätöksentekoon sekä häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tätä ajatellen yksi keskeisimmistä ja kiireellisimmistä toimenpiteistä on keskusteluyhteyden luominen kerjäläisten ja viranomaisten välille. Mikäli kerjäläinen esimerkiksi haluaa hakeutua työnhakijaksi, tulee viranomaisten aktiivisesti neuvoa häntä.

Kansainvälisten ihmisoikeuksien kehitys on vaikuttanut merkittävästi myös kotimaisen lainsäädännön kehittymiseen, erityisesti 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen myötä. Yksi keskeisiä ajatuksia, joita uudistuksessa toteutettiin, oli **perusoikeussuojan ulottaminen kansalaisuusperiaatetta laajemmalle**. Ulkomaalaisuus ei tässä suhteessa aiheuta arvioinnin tarvetta. Suomella on velvollisuus suojella kerjäläisten ihmisoikeuksia heidän Suomessa oleskelunsa aikana ja heitä mahdollisesti maasta poistettaessa.

VAPAA LIIKKUVUUS PERUSOIKEUTENA

EU-kansalaisten **liikkumisvapaus** kuuluu keskeisiin EU-oikeuden turvaamiin perusvapauksiin, jolla on nykyään nimenomaan perusoikeuden asema unionissa. Liikkumisvapaus on turvattu EU 18 artiklassa, ja sen asemaa perusoikeutena ilmentää EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön ohella EU:n

perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohta. Siinä on todettu asiallisesti EU 18 artiklaa vastaavasti, että "jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella." Liikkumis- ja oleskeluoikeus kuuluu paitsi kaikille EU-kansalaisille myös EU-kansalaisten perheenjäsenille siitä riippumatta, ovatko perheenjäsenet itse EU-kansalaisia.

Koska kysymys on nimenomaan **perusoikeudesta**, liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskee samalla tavalla perusoikeuksien kunnioittamisen vaatimus kuin mitä tahansa muuta perusoikeutta (EU 6 artiklan 2 kohta). Tästä myös seuraa, että yhtäältä liikkumis- ja oleskeluoikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa on huomioitava kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Toisaalta on huomioitava, että liikkumisvapauden toteutumista tukevat useat muut perusoikeuksina EU- oikeudessa suojatut perusoikeudet, kuten esimerkiksi oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, ammatillinen oikeus ja oikeus tehdä työtä, elinkeinovapaus ja oikeus sosiaaliturvaan ja sosiaalitukeen. Liikkumis- ja oleskeluoikeuden tosiasiallisen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että EY-tuomioistuimien on vuodesta 2002 lähtien todennut, että EU 18 artiklalla on ns. välitön oikeusvaikutus (ensimmäisen kerran asiassa Baumbast). Näin ollen EU- kansalainen, samoin kuin hänen perheenjäsenensä kansalaisuudesta riippumatta, voivat tarvittaessa vedota suoraan EU 18 artiklan perustamiin oikeuksiin kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Kansalaisten liikkuvuutta voidaan **rajoittaa** perussopimukseen sisältyvän lausekkeen mukaisesti. Oleskeluoikeusdirektiivit perustuvat ajatukselle siitä, että muiden kuin työntekijöiden tai ammattiharjoittajien pitää voida elättää itsensä. Viranomaiset eivät kuitenkaan voi rajalla asettaa mitään erityisiä vaatimuksia siitä, miten paljon pitää olla elatusta ja miten sen olemassaolo on osoitettava. (Tosin direktiivissä on säännöksiä, joissa on käytetty joko sosiaaliavustusjärjestelmää tai vähimmäiseläkettä mittarina.)

Direktiivi sallii **maastapoistamisen**, jos joutuu sosiaaliavun varaan. EY:n tuomiosituin on todennut tästä sen, että toimeentulon edellytykset voidaan tutkia rajalla, mutta kun henkilö oleskelee laillisesti niin sitten on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun. Direktiivin nojalla voidaan kuitenkin poistaa

maasta, jos joutuu turvautumaan apuun. Mitä pidempään oleskelu tietyssä jäsenvaltiossa tosiasiallisesti kestää, sitä vahvemmasi kuitenkin side tuohon valtioon muodostuu ja sitä korkeammalle maasta poistamisen kynnys nousee.

PERUSTURVA

Laillisesti Suomessa oleskelevia kerjäläisiä (esim. käännätykseen saakka) koskevat edellä mainituista syistä perustuslain säännökset. Perustuslain 19.1 §:n 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 tuo ensimmäinen momentti poikkeus. Toisaalta ketään ei voida velvoittaa käyttämään lain takaamaan palveluita, silloinkaan kuin ne koskevat perusturvaa.

LASTENSUOJELU

Edellä mainitusta yksilön itsemääräämisoikeudesta voidaan kuitenkin poiketa lastensuojelullisin perustein, silloin kun **lapsen etu** sitä vaatii. YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991) 3 artiklan mukaan lapsen etu otetaan huomioon ensisijaisena näkökohtana kaikissa lapsia koskevissa yksityisissä ja virallisissa toiminnoissa. Lapsen edun toteutuminen edellyttää lapsen kuulemista häntä koskevissa asioissa ja hänen esittämiensä näkemysten huomioista. Viranomaisten tulee aktiivisesti edistää ja valvoa lapsen etua. Jokaisessa yksittäistapauksessa on tapauskohtaisesti arvioitava, mikä on lapsen edun ja lasten suojelun kannalta paras ratkaisu. Jos lapsen vanhemmat tai huoltajat, joilla on vastuu lapsesta, laiminlyövät lapsen edun huomioimisen (18 artikla), viranomaisten on viipymättä ryhdyttävä kaikkiin välttämättömiin toimenpiteisiin lapsen edun ja oikeuksien to-

teutumisen turvaamiseksi. Lapsen etu tulee sopimuksen mukaan ottaa erityisesti huomioon muun muassa perheestä erottamisen yhteydessä (9 artikla).

Perheestä erottaminen tai perheen hajottaminen on erittäin jyrkkä toimenpide. YK:n taloudellisia-, sosiaalisia- ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (TSS-sopimus, SopS1/1956) 10 artiklan mukaan ”suurin mahdollinen suojeleminen ja apu on annettava perheelle [...], varsinkin sen perustamista varten ja niin kauan kuin se on vastuussa vammaisten lasten huollosta ja kasvatuksesta”. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen valossa perheen hajottamisen kynnys tulee pitää erittäin korkealla. Köyhyys itsessään ei kuitenkaan ole riittävä syy huostaan ottaa lasta, ja näin erottaa häntä perheestään. TSS-sopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa korostetaan erityisen suojelun tärkeyttä äideille kohtuullisena aikana ennen ja jälkeen lapsen **synnytyksen**. Samaisen artiklan 3 kohdassa kehoitetaan suojelemaan lapsia ja nuoria taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä.

Sikäli kun kerjäläisillä on Suomessa mukanaan lapsia, ja heidän tilanteensa perusturvan osalta on kyseenalainen, tulee viranomaisten **puuttumiskynnyksen olla matala**. Viranomaisten on tarvittaessa viipymättä ryhdyttävä kaikkiin välttämättömiin toimenpiteisiin lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. On erittäin tärkeää muistaa, että ulkomaalaislasten ei pitäisi olla kansalaisuudeltaan suomalaisiin lapsiin verrattuna eri asemassa siltä osin kuin kyse on lapsen edun ja oikeuksien toteuttamisesta sekä lastensuojelun toimenpiteistä. Lisäksi on muistettava, että lastensuojelulaki edellyttää myös ennaltaehkäiseviä toimia. Erityisesti syrjintää kotimaissaan kohtaavien romanikerjäläisten lasten etua pohdittaessa lähtökohtana ei voida automaattisesti pitää kotimaan parannusta.

Julkisuudessa esiintyneiden tietojen mukaan ainakin yhdessä tapauksessa vastasyntynyt lapsi ja äiti matkustivat Romaniaan isän jäädessä Suomeen. Ratkaisu vaikuttaa perheen yhtenäisyyden näkökulmasta ja lapsen edun kannalta ongelmallisesta, ellei tilanteessa ollut todella kyse perheen omasta tahdosta. Tuoreimpien julkisuudessa olleiden tietojen mukaan äiti olisi palannut Helsinkiin pienen lapsen jäädessä kotimaahansa. Tämä tieto on edellä esitetyn valossa erittäin huolestuttava.

IHMISKAUPPA, JÄRJESTÄYTYNYT TOIMINTA, RIKOLLISUUS

Mikäli kerjäämisessä on viitteitä ihmiskauppaan, on tähän välittömästi kiinnitettävä huomiota. Toiminnan mahdollinen järjestäytyneisyys on seikka, joka tulee selvittää huolellisesti. Tulee muistaa, että toiminnan järjestäytyneisyys ei välttämättä merkitse sitä, että yksittäinen kadulla kerjäävä ihminen on osallisena rikolliseen toimintaan. Siinä tilanteessa hän voi nimenomaan olla uhri. Rikoksiin tulee tietenkin reagoida rikosoikeudellisin toimenpitein.

SUOMEN JA LÄHTÖMAIDEN VASTUU

Romanien syrjintä ja muut **ihmisoikeuksien loukkaukset lähtömaissa** mm. Romaniassa ja Bulgariassa ovat valitettavan hyvin ihmisoikeusjärjestöjen tiedossa olevia asioita. Ihmisoikeusjärjestöt kiinnittivät asiaan huomiota EU:n laajenemisprosessin yhteydessä, jolloin hakijavaltioilta olisi pitänyt edellyttää tehokkaampia toimenpiteitä ihmisoikeustilanteen kohentamiseksi. Ihmisoikeusliitolla on se käsitys, että tuolloin EU-komissio katsoi valvoneensa ihmisoikeuksien kehitystä riittävästi, vaikka kansalaisyhteiskunta ainakin yritti viestittää mm. romanien syrjinnän jatkuvan entisenlaisena. Ihmisoikeusliitto pitää tärkeänä, että romaneiden syrjintään ja moninaisiin köyhyyteen liittyviin ongelmiin puututaan **EU-tasolla**, kuitenkin siten, että vastuu asioiden hoidosta on ennen kaikkea niillä **jäsenvaltioilla**, joissa syrjintää ja ihmisoikeusloukkauksia esiintyy.

Edellä mainittu ei saa kuitenkaan tarkoittaa sitä, että kerjäläiset nähtäisiin **vain** esimerkiksi Romani-aa koskevana kansallisena kysymyksenä ja/tai eurooppalaisena kysymyksenä. Ihmisoikeusnäkökulmasta Suomessa oleskelevat kerjäläiset ovat kansallinen kysymys myös Suomessa ja Suomen valtiolla on vastuu huolehtia siitä, ettei Suomi syyllisty ihmisoikeusloukkauksiin omilla kerjäläisiin kohdistuvilla toimenpiteillään.