

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 4/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 4/2021 vp). Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Virpi Korhonen, oikeusministeriö
- rekisteripäällikkö Sari Laitakari, Oikeusrekisterikeskus
- lakimies Merike Helander, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- toimitusjohtaja Anne Sivula, Seure Henkilöstöpalvelut Oy
- työmarkkinalakimies Mirja-Maija Tossavainen, KT Kuntatyönantajat
- lakimies Inka Douglas, STTK ry
- professori Matti Tolvanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Helsingin kaupunki
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Lastensuojelun Keskusliitto
- Vammaisfoorumi ry

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) muuttamisesta. Esityksen perusteluista ilmi käyvin tavoin (HE, s. 3) voimassa oleva laki velvoittaa alaikäisten parissa työskenteleviä henkilöitä esittämään työnantajalle työ- tai virkasuhteeseen ottamisen yhteydessä rikosrekisteriotteen, josta ilmenevät tietyt rikokset, joilla on merkitystä arvioitaessa henkilön sopivuutta työskennellä lasten kanssa. Lakia ei kuitenkaan nykyisellään sovelleta tehtävissä, joissa työskentely lasten kanssa kestää yhden vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Laki on ollut voimassa vuoden 2003 alusta lähtien. Laissa säädetty kolmen kuukauden aikaraja on esityksen mukaan herättänyt kysymyksiä lasten suojelemisen kannalta.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin lisätään uusi 5 b §, jonka mukaan työnantajalla ja työnantajaan rinnastettavalla taholla, 4 §:ssä tarkoitettulla viranomaisella ja kunnalla sekä 5 ja 5 a §:ssä tarkoitettulla kunnalla ja kuntayhtymällä on oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävissä ennen työhön ottamista, luvan myöntämistä, päätöksen tai toimeksiantosopimuksen tekemistä taikka ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen.

Esityksessä ehdotetun säännöksen mukaan rikosrekisterioteen pyytäminen enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävissä ei ole velvollisuus, vaan perustuu kunkin tahon omaan harkintaan ja riskiarvioon. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa ehdotetun 5 b §:n mukaisesta rikosrekisterioteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuudesta (Ty-VP 3/2021 vp).

Hallituksen esityksessä selostetuista syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää esityksen sisältämää lakiehdotusta tarpeellisena ja esityksen tavoitetta edistää alaikäisten suojelua erittäin tärkeänä. Lakivaliokunta lausuu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyynnön johdosta oman toimialansa kannalta seuraavaa.

Rikosrekisterioteen pyytämisen harkinnanvaraisuus

Edellä todetun mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan lain soveltamisalaan lisätään työnantajalle ja muille rikostaustan selvittämisvelvollisille tahoille mahdollisuus (oikeus) selvittää työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa ja muissa työntehtötilanteissa (uusi 5 b §).

Esityksen perusteluista käy ilmi (HE, s. 3 ja 14—15), että esimerkiksi suurten kuntien lyhytaikaisissa sijaisjärjestelyissä toimii paljon henkilöitä, joiden rikostaustaa ei nykyisäännösten mukaan voida selvittää. Esityksen mukaan (HE, s. 3) alun perin lain säätämisen yhteydessä kolmen kuukauden aikarajalla haettiin joustavuutta työnantajan tarvitsemiin sijaisjärjestelyihin ja pyrittiin helpottamaan hallinnollista taakkaa. Työmarkkinat ovat kuitenkin muuttuneet ja sijaisjärjestelyjen tarpeet ovat lisääntyneet. Esimerkiksi esityksen perusteluiden mukaan (HE, s. 15) lyhytkestisiin tehtäviin sijaisia välittävällä taholla pääkaupunkiseudulla toimi syksyllä 2020 noin 4 200

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

sijaista, joilta ei ole voitu selvittää rikostaustaa. Tällaisten sijaisten määrä on huomattava verrattuna lastenhoitajien määrään. Lastenhoitajia on pääkaupunkiseudulla yhteensä noin 12 000. Esityksen mukaan (HE, s. 14) ehdotetulla muutoksella pyritään helpottamaan erityisesti lyhytaikaisissa sijaisjärjestelyissä rikostaustan selvittämistä hallinnollisesti kevyellä tavalla.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotetulle muutokselle on ilmeinen tarve ja se on perusteltu, jotta voidaan edistää alaikäisten suojelua.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyynnössä (TyVP 3/2021 vp) on pyydetty lakivaliokunnan lausuntoa ehdotetun 5 b §:n mukaisesta rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuudesta. Käytännössä tämä merkitsee kysymystä siitä, tulisiko kyseessä olla oikeuden sijasta velvollisuus myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa ja muissa työntekotilanteissa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että lasten suojelun näkökulmasta olisi tehokkaampaa, jos myös lyhyemmissä työsuhteissa rikostaustan selvittäminen olisi velvollisuus. Esiin on tuotu näkemys myös siitä, että puhtaasti lakiteknisesti ja vastuukysymysten näkökulmasta tarkastellen velvollisuus rikostaustan selvittämiseen rikosrekisteriote pyytämällä myös lyhyissä työsuhteissa olisi selkeintä. Edelleen kuulemisessa on tuotu esiin, että selvittämisoikeuteen perustuvalla sääntelymallilla saatetaan ajautua epäyhtenäiseen soveltamiskäytäntöön, mikäli jotkut työntantajat käyttävät oikeutta rikostaustan selvittämiseen ja toiset taas eivät.

Lakivaliokunnan toimialaan ei kuulu lainsäädäntöehdotusten tai eri vaihtoehtojen perustuslainmukaisuuden arviointi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esiin, että perustuslakivaliokunta on arvioinut lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä lausunnossaan PeVL 9/2002 vp. Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta on tuonut esiin, että rikollista tekoa, rangaistusta ja muuta rikoksen seuraamusta koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tietojen käsittelyn sallimisen koskettavan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä.

Asiantuntijakuulemisessa saadun selvityksen mukaan nyt ehdotettu sääntely asiallisesti vastaa tuolloin perustuslakivaliokunnan arvioitavana ollutta sääntelyä muutoin, mutta lain soveltamiseen liittyvää työsuhteiden kestoon liittyvää aikarajaa ehdotetaan lievennettäväksi ja aiemmin lain soveltamisalan ulkopuolelle jääneissä tilanteissa mahdollistetaan rikostaustan selvittäminen. Lausunnossaan PeVL 9/2002 vp perustuslakivaliokunta totesi, että asian valtiosääntöoikeudelliseen arvioon ei vaikuta, sisältykö lakiehdotukseen sen 2 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen säännös enintään kolme kuukautta yhden vuoden aikana kestävien tehtävien rajaamisesta menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa perustuslakivaliokunnan aikaisempaa lausuntoa on tulkittu niin, että velvollisuus olisi voinut koskea myös kolme kuukautta lyhyempiä työsuhteita.

Valiokunnan työ- ja elinkeinoministeriöltä saaman selvityksen mukaan velvoittavalla mallilla ei olisi vaikutusta hallituksen esityksessä esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin. Saadun selvityksen mukaan Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuva työmäärän lisäys olisi esityksessä arvioitu

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

myös velvoittavassa tilanteessa. Oletettavaa on se, että lakia soveltavat työntajat tulevat soveltamaan ehdotettua mahdollisuutta mahdollisimman laajasti.

Toisaalta valiokunnan kuulemisessa on tuotu esiin myös mahdollisen velvollisuuden aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta joissain tapauksissa aiheutuvat ongelmat. Sijaisia tarvitaan yleisimmin henkilökunnan äkillisissä poissaoloissa niin varhaiskasvatuksessa kuin muissakin toiminnossa esimerkiksi kouluissa. Saadun selvityksen mukaan äkillisissä, yleensä sairauspoissaoloissa on tyypillistä, että ne tulevat juuri yllättäen ja hyvin lyhyellä varoitusajalla. Kuulemisessa on tuotu esiin, että sijaisen palkkaamista jättäminen ei saisi yksittäistapauksessa estyä siitä syystä, että rikosrekisteriotetta ei aikapulan vuoksi voida tarkistaa, jos työnantaja kuitenkin harkitsee henkilön soveltuvaksi. Käytännön huolet välittömästi velvoittavassa mallissa liittyvät siten sijaisen palkkaamisen viivästymiseen lyhytaikaisissa sijaistapauksissa. Sijaisten saamisen viivästymisen johtaisi saadun selvityksen mukaan siihen, että lapsiryhmissä olisi laitton henkilöstötilanne, jos äkillisiin sijaistapauksiin ei voisi palkata henkilöä, joka ei ole esittänyt työnantajalle rikosrekisteriotetta. Tämä voisi johtaa tarpeeseen rajata palvelujen tarjontaa esimerkiksi siten, että kaikkia lapsia ei olisi mahdollista ottaa päiväkotiin vastaan sellaisina päivinä, kun henkilöstöä ei ole riittävästi. Valiokunnan kuulemisessa on tuotu esiin, että tämä ei olisi lainmukaista, koska lapsilla on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi pääkaupunkiseudulla henkilöstön ja sijaisten saatavuustilanne on heikko.

Edellä mainitut käytännön haasteet liittyvät keskeisesti rikosrekisteriotteen saatavuuden nopeuteen Oikeusrekisterikeskuksesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että vaikka hallituksen esityksessä esitetty mahdollisuus pyytää rikosrekisteriotteita nähtäväksi myös alle kolme kuukautta kestävässä tehtävässä yksinkertaistaa rikosrekisteriotteiden käsittelyä Oikeusrekisterikeskuksessa, kun tehtävältä edellytettyä kestoa ei olisi jatkossa tarpeen selvittää otetta luovutettaessa, rikostaustaotteiden luovuttaminen edellyttää kuitenkin harkintaa. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa ei luetella erikseen ammattinimikkeitä tai muita yksiselitteisiä perusteita menettelyn piiriin tulevien henkilöiden rajaamiseksi. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaihtuksessa alaikäisen kanssa. Oikeusrekisterikeskus arvioi työnantajaa ja työtehtävää koskevien otepyynnöstä ilmenevien tietojen perusteella, onko kysymyksessä sellainen tehtävä, jota varten ote voidaan luovuttaa. Oikeusrekisterikeskus voi kieltäytyä antamasta otetta, jos rikostaustan selvittämislainsäädännössä asetetut edellytykset eivät täyty. Saadun selvityksen mukaan Oikeusrekisterikeskuksen otteiden luovuttamiseen liittyvää työtä on mahdollista vähentää automatisoinnin keinoin, mutta harkintaa edellyttävien otteiden kohdalla automatisointi ei ole täysin mahdollista.

Oikeusrekisterikeskukselta saadun selvityksen mukaan rikosrekisteriotetta koskevan asian tavanomainen enimmäiskäsittelyaika on 7 työpäivää. Rikostaustaotepyyntöjen käsittelyajassa tulee huomioida myös rikosrekisteritietojen EU-tiedonvaihto. Rikosrekisteritietojen säilyttämistä ja luovuttamista Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä koskevan lain (214/2012, EU-rikosrekisterilaki) 20 §:n mukaan, kun yksityinen henkilö, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, pyytää itseään koskevan rikosrekisteriotteen rikosrekisterilain 6 §:n 1—5 momentin mukaisesti, Oikeusrekisterikeskus esittää rekisteritietojen luovuttamista ja niihin liittyviä tietoja

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

koskevan pyynnön sille toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonka kansalainen henkilö on. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan pyyntö voidaan esittää myös sen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonka asukas henkilö on ollut. Tiedot hankitaan puitepäätöksellä 2009/315/YOS (Neuvoston puitepäätös jäsenvaltioiden välisen rikosrekisteritietojen vaihdon järjestämisestä ja sisällöstä) perustetun järjestelmän kautta (European Criminal Records System, ECRIS). Jäsenvaltioilla on velvollisuus vastata tällaisiin pyyntöihin 20 työpäivän kuluessa. Jos rikosrekisteriotetta pyydetään myös toisen EU-jäsenmaan kansalaisuuden omaavasta henkilöstä, rikosrekisteriotteiden käsittely saattaa tästä syystä kestää huomattavasti pidempään kuin edellä mainittu Oikeusrekisterikeskuksen tavanomainen enimmäiskäsittelyaika. Tällaisissa tapauksissa otteen saapuminen vastaanottajalle saattaa saadun selvityksen mukaan kestää enimmillään yli kuukauden. Oikeusrekisterikeskukselta saadun arvion mukaan, mikäli hallituksen esityksessä ehdotetun myötä luovutettavien otteiden määrää kasvaa esityksessä esitetyn arvion mukaan 25 000 kappaletta vuodessa (ks. HE, s. 9), ECRIS-kyselyitä tulee lähetettäväksi arviolta 550 kappaletta lisää vuositasolla olettaen, että ECRIS-kyselyitä edellyttää noin 2,2 prosenttia kaikista kyselyistä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että rikostaustan selvittäminen on vain yksi keino muiden joukossa, kun pyritään ehkäisemään lapsiin kohdistuvia rikoksia. Alalle pyrkivien soveltuvuuden selvittäminen koulutukseen hakeuduttaessa sekä työpaikan järjestelyt, työntekijöiden perehdytys ja valvonta ovat todennäköisesti olennaisempia keinoja rikosten estämiseksi. Rikosrekisteriote luonnollisesti paljastaa vain ne riskihenkilöt, jotka on jo tuomittu rikoksesta. Selvää on, että osana ennaltaestävyyttä rikostaustan selvittämisellä on kuitenkin perusteltu paikansa keinovalikoimassa. Vaikka voimassa olevan järjestelmän mukaan toimittaessa niin sanottuja positiivisia osumia on hallituksen esityksen perusteella varsin vähän (ks. HE, s. 9), on kuitenkin oletettavaa, että tieto rikostaustan selvittämisestä saa aikaan sen, etteivät lapsiin kohdistuneisiin rikoksiin syyllistyneet hae tehtäviin, joihin pyrkivien rikostaustat selvitetään.

Myös lakivaliokunta on lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annettua lakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä (LaVM 16/2013 vp) katsonut, että rikostaustan selvittämisen ennalta ehkäisevä vaikutus on kuitenkin rajallinen, olipa kyseessä vapaaehtoinen tai pakollinen järjestelmä. Samoin lakivaliokunta on mietinnössään todennut, että lasten koskemattomuuden tehokas suojaaminen edellyttää siten myös muita keinoja kuin rikostaustan selvittämistä.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin tarve selvittää lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja siihen liittyviä uudistustarpeita myös muilta osin ja kokonaisvaltaisesti. Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin tarve arvioida muun muassa sitä, jääkö tällä hetkellä soveltamisalan ulkopuolelle ryhmiä, joiden osalta rikostaustan selvittäminen olisi perusteltua. Tältä osin esiin on nostettu erityisesti lasten kanssa työskentelevät terveydenhuollon palveluja tarjoavat itsenäiset ammatinharjoittajat (ks. myös HE, s. 13). Edelleen huomiota on kiinnitetty siihen, että rikostaustan selvittäminen on mahdollista vain työsuhteen alussa. Myös rikosrekisteriotteen maksullisuuteen on kiinnitetty huomiota. Rikosrekisteriotteen kelpoisuusajaksi on rikostaustan selvittämislain (6 §) mukaan 6 kuukautta. Rikostaustaotteen hinta on nykyisin 12 euroa.

Edellä selostetun sekä saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo olevan ilmeistä, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevaan lainsäädäntöön liittyy laa-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

jempia selvittämistä- ja arviointitarpeita. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää lähtökohtaisesti lasten suojelun näkökulmasta ensisijaisena ja perusteltuna vaihtoehtona, jossa rikostaustan selvittäminen olisi velvollisuus myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelusuhteissa ja muissa työntekotilanteissa. Velvollisuuteen perustuva ratkaisu olisi myös työtekijöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta perusteltu. Rikostaustan selvittäminen on, vaikkakaan ei ainoa, kuitenkin tärkeä osa keinovalikoimaa, joilla lapsia voidaan pyrkiä suojelemaan.

Lakivaliokunta pitää kuitenkin valitettavana, että edellä kuvatuin tavoin vallitsevassa tilanteessa, jossa muun muassa rikosrekisteriotteen saamisen nopeuteen liittyy haasteita, ehdottoman velvoittava malli voi joissakin tapauksissa aiheuttaa edellä selostettuja kiiretilanteisiin ja riittävään henkilöstömitoitukseen liittyviä ongelmia. Henkilöstömitoitukseen liittyvät tai muut mahdolliset lakivaliokunnan toimialaan kuulumattomat ongelmat kuuluvat kuitenkin mietintövaliokuntana toimivan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan arvioitaviin seikkoihin. Lakivaliokunnan saaman selvityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan vallitsevassa tilanteessa kokonaisuutena arvioiden perustelluimmalta, että mahdollisten ongelmien välttämiseksi esityksen 5 b pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa kyseessä olisi esityksessä tarkoitettu tavoin oikeus otteen pyytämiseen.

Hallituksen esityksessä omaksutun ratkaisun valitsemista tässä tilanteessa puoltaa myös se, että esityksen keskeinen sisältö on nyt arvioitavana olevan uuden 5 b §:n säätäminen ja hallituksen esitys on valmistelu pohjautuen harkinnanvaraiseen malliin. Esityksen keskeisen ratkaisun mahdollinen muuttaminen olisi perusteltua tehdä huolelliseen ja perusteelliseen lainvalmisteluun pohjautuen ja vaikutuksia monipuolisesti arvioiden. Lakivaliokunta on tuoreessa säädösvaikutusten arviointia koskevassa lausunnossaan (LaVL 3/2021 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että säädösvaikutusten arviointi on erittäin tärkeä osa lainvalmistelua, ja pitänyt myös selvänä, että hyvä ja laadukas lainvalmistelu vaatii aikansa.

Jotta lapsia voitaisiin tehokkaasti suojella lain tavoitteen mukaisesti, on lakivaliokunnan käsityksen mukaan välttämätöntä, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevia lainsäädäntömuutoksia. Tähän liittyen myös nyt käsiteltävän lainsäädännön seuranta on tärkeää. Selvityksessä on tärkeää arvioida sitä, voidaanko ja miten rikostaustan selvittämisvelvollisuutta laajentaa myös kolmen kuukauden aikarajan alittaviin tilanteisiin siten, että edellä esitetyn kaltaiset sekä mahdolliset muut ongelmatilanteet voidaan välttää. Selvityksessä on syytä arvioida myös keinoja, joilla rikosrekisteriotteen saamista voitaisiin nopeuttaa. Edelleen selvityksessä on syytä arvioida rikostaustan selvittämisen mahdollisuuksia myös työsuhteen aikana samoin kuin sitä, jääkö tällä hetkellä lain soveltamisalan ulkopuolelle ryhmiä, joiden osalta rikostaustan selvittäminen olisi perusteltua. Tältä osin lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu edellä todettu tavoin esiin muun muassa lasten kanssa työskentelevät terveydenhuollon palveluja tarjoavat itsenäiset ammattiharjoittajat. Myös rikosrekisteriotteen maksullisuuden tarkoituksenmukaisuutta on syytä arvioida samoin kuin sitä, onko alalle pyrkivien soveltuvuuden selvittämisessä koulutukseen hakeuduttaessa mahdollisia tarkistamistarpeita. Selvityksessä on tärkeää arvioida myös mahdollisesti ehdotettavien muutosten heijastusvaikutukset muualla lainsäädäntöön.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, että se ehdottaa lausuman hyväksymistä, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan selvittämismahdollisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista, sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset (*valiokunnan lausumaesitys*).

Vaikka nyt käsiteltävässä esityksessä on kyse lasten kanssa työskentelevien rikostausta selvittämisestä, pitää valiokunta perusteltuna myös sen arvioimista, liittykö vanhusten ja vammaisten kotona työskentelevien henkilöiden rikostaustan selvittämiseen lainsäädäntötarpeita.

Lakivaliokunta pitää valitettavana, että nyt käsiteltävään hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty erityistä lapsivaikutusten arviointia. Valiokunta katsookin, että edellä esitetyn kokonaisvaltaisen jatkoselvityksen yhteydessä myös asianmukaiseen lapsivaikutusten arvioinnin laatimiseen on syytä kiinnittää huomiota erityisesti ottaen huomioon se, että käsiteltävässä lainsäädännössä on kyse mitä suurimmassa määrin lapsia koskevasta lainsäädännöstä.

Valiokunta painottaa, että hallituksen esityksessä omaksutun mallin mukaisesti toimittaessa on tärkeää, että rikosrekisteriotteiden pyytämisestä harkinnanvaraisissa tilanteissa laaditaan selkeät ohjeistukset, jotta tulevat käytännöt ovat selkeät ja yhdenmukaiset. Työntajien suorittaman riskiarvion tekemistä on tärkeä ohjeistaa sekä seurata ja valvoa. On tärkeää, että ohjeistuksella tuetaan oikeuden käyttämistä niin laajasti kuin välttämättömiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta on mahdollista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys).

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan selvittämismahdollisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista, sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp

Helsingissä 22.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamista siten, että työnantajalle ja muille rikostaustan selvittämisvelvollisille ta-
hoille annettaisiin oikeus selvittää työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämismenettelyn
piiriin kuuluvien henkilöiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelus-
suhteissa ja muissa työntekotilanteissa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lakivalio-
kunnalta lausuntoa rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuudesta eli siitä,
tulisiko rikostaustan selvittämiseen olla oikeuden sijasta velvollisuus myös tällaisissa lyhytke-
sissä työntekotilanteissa.

Alaikäisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suoje-
lu ja heidän turvallisuutensa edistäminen
on perussuomalaisille tärkeää. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitääkin ehdotusta rikosre-
kisteriotteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuudesta riittämättömänä ja katsoo, että las-
ten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostaustan selvittämiseen tulisi kaikissa tilanteissa olla
lakiin perustuva velvollisuus palvelussuhteen tai muun työntekotilanteen kestosta riippumatta.

Saadun selvityksen mukaan rikostaustan omaavia henkilöitä pyrkii työskentelemään lasten pa-
riin. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittääkin huomiota siihen, että hallituksen esityk-
sessä lakimuutoksen vaikutusten arviointi perustuu pääasiallisesti arviointiin työnantajille ja
Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvista vaikutuksista. Lapsiasiavaltuutettu on valiokunnalle an-
tamassaan asiantuntijalausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei sääntelyvaihtoehtoja ole ar-
vioitu lainkaan lapsen oikeuksien kannalta. Vaikutusarviointia ei olekaan tehty esimerkiksi siitä
näkökulmasta, missä määrin lasten kaltoinkohtelua olisi mahdollista estää, jos rikosrekisteriote
pyydetäisiin poikkeuksetta myös lyhytaikaisissa tehtävissä. Tätä on pidettävä merkittävänä puu-
teena ottaen huomioon, että kaikissa lapsia koskevissa toimituksissa olisi ensisijaisesti otettava hu-
mioon lapsen etu.

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja koskemattomuuteen on turvattu kaikille sekä perus-
tuluslaissa että useissa ihmisoikeussopimuksissa. Nämä säädökset ja sopimukset suojaavat myös
lapsia. Myös kansallisen lapsistrategian linjausten mukaan jokaisella lapsella on ehdoton oikeus
elämään ja suojelemaan kaikilta väkivallan muodoilta.

Lapsen oikeus erityiseen suojelemaan on yksi lapsioikeuden keskeisistä periaatteista. Lapsen suoje-
luperiaate on kirjattu muun muassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan YK:n yleissopi-
mukseen, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimuk-
seen ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen. Viimeksi mainittu sopimus velvoittaa sopimusval-
tioita ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin toimiin suojelemaan lapsia kaikenlaiselta ruumiilliselta
ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitä-
mättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyt-
tö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp
Eriävä mielipide 1

Niin kutsutun Lanzarote-sopimuksen sopijapuolena Suomi on puolestaan sitoutunut muun muassa lainsäädännön keinoin varmistamaan, ettei henkilöitä, jotka pyrkivät ammatteihin, joiden harjoittamiseen liittyy säännöllistä yhteydenpitoa lapsiin, ole tuomittu lasten seksuaalisesta riistosta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Sopimusta valvova Lanzarote-komitea on painottanut pakollisen seulonnan toteuttamista niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla rekrytoinnin yhteydessä. Huomattava on, että komitean arviointiraportissa vuodelta 2019 on nimenomaisesti todettu, ettei Suomen lainsäädäntö täytä sopimuksen vaatimuksia, kun rikosrekisteriotetta ei vaadita henkilöltä, jonka palvelussuhde kestää vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Katsomme, ettei hallituksen nyt esittämä sääntelyratkaisu rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuudesta enintään kolme kuukautta kestävässä työntekotilanteissa riitä täyttämään mainitun sopimuksen velvoitteita.

Käytännön huolet velvoittavassa mallissa liittyvät lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan sijaisten palkkaamisen viivästymiseen lyhytaikaisissa sijaisuuksissa. Tähän liittyen on huomattava, että rikostaustan selvittämiseksi esitetyn rikosrekisteriotteen kelpoisuusajaksi on kuusi kuukautta. Tiettyä työtehtävää varten tilattua rikosrekisteriotetta voi siten käyttää otteen voimassaoloaikana myös toista tehtävää varten. Työvoimaa esimerkiksi päiväkoteihin ja kouluihin välittävien yritysten sijaisrekistereihin ilmoittautuneiden on siten usein mahdollista toimittaa rikosrekisteriote työnantajan nähtäväksi ilman viivettä myös silloin, kun tarve sijaisrekrytoinnille ilmenee yllättäen ja lyhyellä varoitusajalla. Niitä tapauksia varten, joissa rikosrekisteriotetta ei aikapulan vuoksi olisi saatavilla ennen työnteon aloittamista, esitämme työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan harkittavaksi sääntelymallia, jossa työntekijän olisi toimitettava rikosrekisteriote työnantajan nähtäväksi viipymättä sen jälkeen, kun otepyyntö on käsitelty Oikeusrekisterikeskuksessa.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä toteaa tässä yhteydessä selvyiden vuoksi yhtyvänsä lakivaliokunnan lausumaesitykseen, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan selvittämismallisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista, sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset. On syytä arvioida rikostaustan selvittämisen mahdollisuuksia esimerkiksi työsuhteen aikana samoin kuin sitä, jääkö tällä hetkellä lain soveltamisalan ulkopuolelle ryhmiä, joiden osalta rikostaustan selvittäminen olisi perusteltua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja ehdottaa säädettäväksi velvollisuudesta rikostaustan selvittämiseen myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa ja muissa työntekotilanteissa.

**Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp
Eriävä mielipide 1**

Helsingissä 22.4.2021

Mari Rantanen ps
Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät pitävät lasten henkilökohtaisen turvallisuuden ja koskemattomuuden suojelemista yhtenä yhteiskunnan tärkeimmistä tehtävistä. Hallituksen esityksen laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 4/2021 vp) tavoitteena on vähentää lasten riskiä joutua seksuaalisesti hyväksikäytetyksi, väkivallan uhriksi tai houkutelluksi huumausaineen käyttöön. Lain tarkoituksena on myös edistää lasten oikeutta turvalliseen kasvu- ja opiskeluympäristöön. Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät yhtyvät esityksen tavoitteisiin ja pitävät niitä erittäin tärkeinä ja perusteltuina.

Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät eivät kuitenkaan pidä hallituksen esittämiä keinoja riittävinä sanottuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Esitys perustuu lainsäädäntöratkaisuun, jossa työnantajille ja muille rikostaustan selvittämisvelvollisille tahoille annetaan mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta selvittää työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämisen menetelyn piiriin kuuluvien henkilöiden rikostaustaa myös lyhytaikaisissa enintään kolme kuukautta kestävässä työntekotilanteissa. Valittavana olisi ollut myös lainsäädäntöratkaisu, jossa sanotun kaltainen selvittäminen tehdään lainsäädännössä velvoittavaksi.

Esityksen perustuminen rikosrekisteriotteen pyytämistä koskevaan velvollisuuteen oikeuden sijaan tukisi esityksen tavoitetta lasten suojelemisesta monin tavoin. Lasten suojelemisen näkökulmasta olisi tehokkaampaa, jos myös lyhyemmissä työsuhteissa rikostaustan selvittämiseen olisi velvollisuus. Lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset ovat rikoksista vakavimpia. Lapsen oikeus erityiseen suojeluun on myös yksi keskeisiä ihmisoikeus- ja lapsioikeuden periaatteita. Lapsen suojeluperiaate sisältyy muun muassa kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen (24 artikla), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen (10 artikla) ja YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (3 artiklan 2 kappale). Harkinnanvarainen rikostaustan selvittäminen on tällä hetkellä käytössä lasten kanssa vapaaehtoistyötä tekevien osalta. Pyyntöjen määrät ovat kuitenkin jääneet arvioitua pienemmiksi.

Lisäksi velvoitteella olisi todennäköisesti merkittävä ennalta ehkäisevä vaikutus. On oletettavaa, että tieto rikostaustan selvittämisvelvollisuudesta vaikuttaa siten, etteivät lapsiin kohdistuneisiin rikoksiin syyllistyneet hae tehtäviin, joihin pyrkivien rikostaustat selvitetään. Rikosrekisteriotteen pyytäminen on osoittautunut jo aiemmin tarpeelliseksi. Vaikka pienessä osassa pyydettyjä otteita on merkintöjä (71 kpl, kun otteita pyydettiin 74 857 vuonna 2019), niin tilastot osoittavat sen, että rikostaustan omaavia henkilöitä pyrkii työskentelemään lasten pariin. Rikostaustan tarkistamisella on pystytty estämään rikostaustaisten henkilöiden pääsy näihin tehtäviin. Merkittävää on myös se, että ihmiset voivat luottaa siihen, ettei lapsiin kohdistu seksuaalisen hyväksikäytön riskiä heidän ollessaan muiden kuin läheistensä hoidossa. Tätä luottamusta vahvistaa ja pitää yllä rikostaustan selvittäminen.

Työnantajan kannalta niin vastuukysymyksiä kuin työnantajan korvausvelvollisuutta harkittaessa tilanne olisi selkeämpi, jos kyseessä olisi velvollisuus, mikäli jotain tapahtuisi. Nyt jää epäsel-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp Eriävä mielipide 2

väksi se, millä kriteereillä työnantajat harkitsisivat, käyttävätkö ne oikeuttaan rikostaustan selvittämiseen vai eivät. Jos otteen pyytäminen olisi harkinnanvaraista ja työnantaja jättäisi jossain tapauksessa pyytämättä otteen ja tapahtuisi jotain, niin jouduttaisiin arvioimaan muun muassa sitä, onko harkintavaltaa käytetty oikein. Velvollisuus olisi toimivampi malli myös tapauksissa, joissa joudutaan punnitsemaan työnantajan mahdollista korvausvastuuta. Velvollisuus turvaisi myös työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun. Harkinnanvaraisuus voisi johtaa erilaisiin soveltamiskäytäntöihin eri kunnissa ja kaupungeissa, kun osa työnantajista käyttäisi oikeuttaan selvittää rikostausta ja osa ei.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan velvoittavalla mallilla ei olisi käytännössä vaikutusta hallituksen esityksessä esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin. Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuva työmäärän lisäys on esityksessä arvioitu myös velvoittavassa tilanteessa oletuksella, että lakia soveltavat työnantajat tulisivat soveltamaan ehdotettua mahdollisuutta mahdollisimman laajasti. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista velvoitetta ovat pitäneet perustellumpana vaihtoehtona Lastensuojelun keskusliitto, lapsiasiavaltuutettu, Seure Henkilöstöpalvelu OY, Vammaisfoorumi sekä rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen.

Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät tiedostavat, että velvoittavuuteen perustuvaan säädäntöratkaisuun liittyy myös käytännön haasteita. Rikostaustan pakollinen selvittäminen heti palvelussuhteen alusta lukien voisi jossain määrin johtaa kunnissa lakisääteisten palveluiden ja tehtävien hoitamiseen liittyviin haasteisiin, koska rikosrekisteriä ei olisi saatavissa välittömästi. Ongelman hankaluutta kuitenkin vähentää se, että rikosrekisteriotteen kelpoisuusaika on kuusi kuukautta ja rikostaustan nopeassa selvittämisessä voitaisiin hyödyntää kasvatuspuolen jo olemassa olevia sijaisrekistereitä. Esitämme, että kiireellisissä tapauksissa, joissa rikosrekisteriotetta ei saada ennen työn aloittamista, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta harkitsisi sääntelymallia, jossa työnantaja voisi poiketa rekisteriotteen pyytämisestä ennen työn aloittamista lakisääteisen mitoituksen täyttämiseksi. Näissä tilanteissa työntekijä voisi toimittaa otteen jälkikäteen välittömästi saatuaan sen Oikeusrekisterikeskuksesta.

Rikosrekisteriotteen saamisen nopeuteen liittyy myös haasteita. Tavanomainen käsittelyaika on 7 työpäivää, ja EU:n muun jäsenmaan kuin Suomen kansalaisuuden omaavan henkilön osalta otteen saapuminen voi kestää enimmillään yli kuukauden, koska jäsenvaltioilla on velvollisuus vastata tällaisiin pyyntöihin 20 työpäivän kuluessa. Tällaisia ECRIS-kyselyitä on kuitenkin vain 2,2 % kaikista kyselyistä. Tähän liittyviä ongelmia voidaan myös ainakin osin ratkoa lisäresurssoinnilla ja automaation hyödyntämistä kehittämällä.

Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät näkevät, että yllä kuvatuin perustein on selvää, että velvoitteeseen perustuvan lainsäädäntöratkaisun hyödyt ovat haasteita merkittävästi painavimmat. Siksi ehdotamme, että esitystä muutetaan siten, että se perustuu rikosrekisteriotteen pyytämisen osalta oikeuden sijaan velvollisuuteen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on mietinnössään tehtävä esitykseen tarvittavat muutokset.

Kokoomuksen ja Kristillisdemokraattien valiokuntaryhmät yhtyvät lakivaliokunnan lausumaesitykseen, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen selvittämistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan sel-

Valiokunnan lausunto LaVL 8/2021 vp
Eriävä mielipide 2

vittämisvelvollisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista ja valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset. Rikostaustan selvittämisvelvollisuuden osalta on syytä arvioida muun muassa työnantajan oikeutta pyytää rikosrekisteriote työsuhteen aikana ja sitä, jääkö tällä hetkellä lain soveltamisalan ulkopuolelle ryhmiä, joiden osalta rikostaustan selvittäminen olisi myös perusteltua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja ehdottaa säädettäväksi työnantajan ja muiden rikostaustan selvittämisvelvollisten velvollisuudesta rikostaustan selvittämiseen työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvien osalta myös enintään kolme kuukautta kestävässä työntekotilanteissa.

Helsingissä 22.4.2021

Pihla Keto-Huovinen kok
Marko Kilpi kok
Ruut Sjöblom kok
Antero Laukkanen kd