

**TYÖ- JA TASA-
ARVOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ
1/2002 vp**

Hallituksen esitys laeiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain 6 ja 7 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä helmikuuta 2002 lähettänyt työ- ja tasa-arvoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain 6 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 3/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 9/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Päivi Kantanen, työministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Lehtimäki, oikeusministeriö
- opetusneuvos Armi Mikkola, opetusministeriö
- hallitusneuvos Maini Kosonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lääninsosiaalitarkastaja Kristiina Hehku, Etelä-Suomen lääninhallitus
- apulaisjohtaja Tauno Aalto, Oikeusrekisterikeskus

- hallintopäällikkö Sakari Liimatainen, Jyväskylän yliopisto
- työterveysjohtaja Juha Liira, Helsingin kaupunki
- neuvotteleva lakimies Sami Uotinen, Suomen Kuntaliitto
- lakimies Minna Helle, Akava ry
- apulaisosastopäällikkö Markku Poutala, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ
- varatuomari, lakimies Arjo Suonperä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiamies Jyrki Hollmén, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- asiamies Antti Mähönen, Palvelutyönantajat ry
- lainopillinen asiamies Risto Tuominen, Suomen Yrittäjät
- tarkastaja Mirja Nyroos-Seppänen, Raha-automaattiyhdistys
- tutkija Heikki Sariola, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- suunnittelupäällikkö Esa Iivonen, Mannerheimin Lastensuojeluliitto
- kehityspäällikkö Esa Furuholm, Suomen Palloliitto
- hallintojohtaja Reijo Petrell, Suomen 4H-liitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, joka velvoittaa työnantajan selvittämään lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostaustaa vaatimalla työhön valittua henkilöä toimittamaan työnantajan nähtäväksi rikosrekisteriotteen. Oteesta ilmenee, onko henkilö tuomittu sukupuolisiveellisyttä loukkaavasta teosta, seksuaalirikoksesta, törkeästä henkeen tai terveyteen koh-

distuneesta rikoksesta taikka huumausainerikoksesta. Rikosrekisterilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilöllä on oikeus maksutta saada itseään koskeva rikosrekisteriote. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Julkisen vallan velvollisuutena on edistää lasten ihmisoikeuksien toteutumista ja tukea lasten huoltajia lasten hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa. Esityksen tavoitteena on vähentää lasten riskiä joutua seksuaalisen hyväksikäytön tai väkivallan kohteiksi taikka houkuteluksi huumausaineiden käyttöön. Lapsi on erityisen suojaton silloin, kun hän ei ole huoltajansa kontrollipiirissä ja kun uhka kohdistuu häneen sellaisen henkilön taholta, johon lapsella on luottamuksellinen hoitoon, huoltoon, kasvatukseen tai opetukseen liittyvä suhde. Valiokunta pitää esityksen tavoitetta lasten fyysisen ja seksuaalisen koskemattomuuden suojelemiseksi tärkeänä ja katsoo, että esitys on perusteltua hyväksyä siihen liittyvistä ongelmista huolimatta.

Perusteluissa on viitattu tutkimukseen, jonka mukaan viranomaisten tietoon tulleissa lapsen hyväksikäyttötapauksissa epäillyistä oli 98 % miehiä ja näistä 4 % oli aikaisemmin tuomittu lapsen seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Lasten kanssa työskentelevien ammattihenkilöiden osuus epäillyistä oli 2 % (17 henkilöä), ja näistä yksi oli tuomittu lapsen hyväksikäytöstä. Tästä aineistosta laskettuna lakiehdotuksella olisi voi-

nut olla vaikutusta noin 1,3 promillessa tapauksista. Tämä osoittaa, että lakiehdotuksella ei voida odottaa olevan kovin suurta estävää vaikutusta lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön. Valtaosa hyväksikäytöistä tapahtuukin lapsen lähipiirissä. Näihin tilanteisiin ei lakiehdotuksella voida suoraan vaikuttaa. Lakiehdotuksen hyväksyminen ilmaisee kuitenkin lainsäätäjän huolen lasten turvallisuudesta ja tarpeen ryhtyä toimiin mahdollisten hyväksikäyttötilanteiden ehkäisemiseksi. Sen toivotaan herättävän lasten huoltajat ja muut lähipiirin aikuiset kiinnittämään huomiota asiaan ja ryhtymään toimenpiteisiin, jos jotain epäilyttävää tapahtuu.

Perusteluissa on viitattu lasten parissa tapahtuvan kansalaistoiminnan laajuuteen ja todettu, että vapaaehtoistyön piirissä on sellaisia vuorovaikutussuhteita, joissa voi syntyä mahdollisuus hyväksikäyttötilanteisiin. Ehdotuksen mukaan vapaaehtoinen kansalaistoiminta jäisi kuitenkin menettelyn ulkopuolelle. Valiokuntakäsittelyn aikana monet asiantuntijat ovat arvostelleet esitystä siitä, että se puuttuu vain pieneen osaan mahdollisia ongelmatapauksia, koska ehdotettu rikostaustan selvittämismenettely ei koske työ- ja virkasuhteiden ulkopuolella tapahtuvaa vapaaehtoistyötä lasten parissa. Kuitenkin uhka joutua seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi on monissa tapauksissa suurempi vapaaehtoistyöhön perustuvassa harrastustoiminnassa kuin esimerkiksi päiväkodissa, jossa lasten kanssa työskentelee yleensä useita aikuisia yhtä aikaa. Vapaaehtoistyön laajuuden ja monitahoisuuden ta-

kia tätä esitystä ei kuitenkaan ole mahdollista laajentaa kattamaan vapaaehtoistyötä, vaan asia vaatii erillistä selvitystä. Tästä syystä valiokunta ehdottaa, että asiasta hyväksyttäisiin lausuma, jonka mukaan hallituksen tulee selvittää mahdolliset lainsäädännölliset tai muut toimenpiteet, joilla lapsiin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä voidaan ennaltaehkäistä vapaaehtoistyössä.

Lakiehdotus koskee seksuaalirikosten ohella myös väkivalta- ja huumausainerikoksia. Seksuaalirikoksissa uusimisriski ja lapsiin kohdistuva uhka ovat yleensä suuremmat kuin muissa rikoksissa. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmämme lähtökohtana on, että rangaistuksen suorittamisen jälkeen rikoksella ei tulisi olla enää merkitystä. Lakiehdotus edustaa meidän oikeusperinteellemme vierasta yksityiskohtaista puuttumista työhönottotilanteisiin, ja siinä on myös ammattikiellon piirteitä. Valiokunta korostaa, että ehdotettu menettely on erittäin poikkeuksellinen ja sitä voidaan pitää hyväksyttävänä vain lasten suojelemiseen liittyvän voimakkaan yhteiskunnallisen intressin takia. Samantyyppistä menettelyä ei tule ulottaa muihin tilanteisiin työelämässä. Lakiehdotuksen poikkeuksellisen luonteen ja siihen liittyvien kohtaanto-, syrjintä- ja muiden ongelmien johdosta valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus tarkoin seuraa lakiehdotuksen vaikutuksia ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin soveltamisen yhteydessä ilmenevien ongelmien poistamiseksi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että työministeriön tehtävänä on yleisesti huolehtia lakia koskevasta tiedotuksesta yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Lakiehdotuksen mukaisia rikosrekisteriotteita on arvioitu pyydettyään noin 20 000 vuodessa. Tämä merkitsee, että laki tulee koskemaan suurta joukkoa ihmisiä työnhakijoina ja työnantajina sekä otteen pyytämismvelvollisina viranomaisina. Tästä syystä valiokunta korostaa lain sisällöstä tiedottamisen tärkeyttä sen soveltamiseen liittyvien ongelmien välttämiseksi. Yhtenäisen ohjeen laatiminen ja tehokas tiedottaminen lain keskeisestä sisällöstä ovat välttämättömiä sekä kaikkien rikostaustan selvittämismvelvollisten tahojen että

itse rikostaustan selvittämismenettelyn kohteeksi joutuvien henkilöiden kannalta. Tiedotuksessa tulee korostaa myös vaitiolovelvollisuutta. Rikosrekisteriotteita käsiteltäessä on huolehdittava työnhakijan tietosuojasta. Koulutuksessa ja tiedotuksessa tulee erityisesti korostaa, että kyseessä ei ole työhönotto- tai toimintakielto, vaan laki jättää harkintavallan työnantajalle ja lupaviranomaiselle. Valiokunta korostaa, että laista ei ole tarkoitus muodostua työhön pääsyn estettä esimerkiksi nuorena huumausainerikoksesta rangaistuksen saaneille henkilöille tai muille, joiden rikosrekisterissä näkyvällä merkinnällä ei voida katsoa olevan yhteyttä nyt haettavana olevaan työhön. Työnantajia ja lupaviranomaisia tuleekin kouluttaa tulkitsemaan oikein rikosrekisteriotteen tietoja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää yhdistettyjä rangaistuksia koskevien merkintöjen tulkintaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä

2 §. *Soveltamisala.* Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan soveltamisalasäännökseen tulisi lisätä säännös, jonka mukaan selvittämismenettelyä ei sovelleta silloin, kun työ kohdistuu samanaikaisesti sekä lapsiin että aikuisiin. Saamansa selvityksen perusteella työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kuitenkin katsoo, että samanaikaisuutta koskevan säännöksen ottaminen pykälään voisi aiheuttaa sekaannusta ja lisäongelmia käytännön soveltamisessa. Valiokunnan käsityksen mukaan on parempi, että rikostaustan selvittämismenettelyn tarpeellisuus harkitaan tällaisissa tilanteissa tapauskohtaisesti erikseen.

Esityksen perustelujen mukaan rikostaustan selvittämismenettely saattaa vaikeuttaa työnsaantia. Perusteluissa korostetaan, että esityksellä ei ole tarkoitettu huonontaa työntekijöiden taloudellista asemaa työttömyystilanteissa. Tähän liittyy pykälän 3 momentin säännös, jonka mukaan työvoimaviranomainen ei voi tehdä työkokeilua, työelämävalmennusta tai työharjoittelua

koskevaa sopimusta tässä laissa tarkoitetuista tehtävistä, jos henkilö ei halua ottaa vastaan tällaisia tehtäviä. Perusteluissa on todettu, että henkilö ei ole velvollinen mitenkään perustelemaan kieltäytymistään. Säännöksellä on perustelujen mukaan turvattu se, että henkilön ei tarvitse paljastaa mahdollista rikostaustaansa ja kieltäytyminen on mahdollista ilman työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen menettämisseuraamuksia. Perusteluissa ei ole pohdittu sitä, voiko laila olla vaikutuksia työttömän työttömyysturvaan tilanteissa, joissa työttömälle työhönosoituksella tai muuten tarjotaan tässä laissa tarkoitettua työpaikkaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus huolehtii tarvittaessa säännöksiä muuttamalla siitä, että rikostaustan selvittämismenettelyn käyttöönotto ei aiheuta perustetta karenssiajan määräämiselle myöskään muissa kuin 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esimerkiksi työvoimatoimiston osoittaessa työpaikan tai työnantajan sitä tarjotessa. Työvoimaviranomaisten koulutuksessa ja ohjeistuksessa tulee huolehtia siitä, että lain soveltamisessa ei aiheuteta uusia toimeentulo-ongelmia työtöimille.

3 §. Työnantajan velvollisuus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi. Säännöksessä edellytetään, että viranomainen päättää valinnan vahvistamisesta tai sen raukeamisesta. Valiokunta pitää hakijan oikeusturvan kannalta perusteltuna, että valinnan raukeamisesta tehdään aina päätös. Tästä syystä valiokunta ehdottaa pykälää selvennettäväksi siten, että pykälästä poistetaan maininta itsestään raukeamisesta.

6 §. Rikosrekisteriotteen kelpoisuus aika. Valiokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että ote ei saa olla kuutta kuukautta vanhempi silloin, kun se esitetään.

7 §. Merkintä rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen palauttamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi. Pykälän käytännön soveltamisen kannalta on tärkeää tarkentaa säännöstä siten, että työnantajalla tai muulla henkilöllä, joka on saanut nähtäväksi rikosrekisteri-

lain 6 §:n 2 momentin mukaisen rikosrekisteriotteen, ei ole oikeutta jäljentää sitä. Myös rangaistuspykälään ehdotetaan informatiivisuuden lisäämiseksi otettavaksi säännös, jossa viitataan henkilörekisteririkosta koskevaan rangaistus-säännökseen, jonka mukaan rangaistaan rikosrekisteritietojen käsitteleminen jäljentämällä ote tai tekemällä siitä muita kuin esittämistä ja otteen tunnistetietoja koskevia merkintöjä.

8 §. Vaitiolovelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi siten, että rikosrekisterioteesta ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä tehdessään päätöstä siitä, annetaanko henkilölle tämän lain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan henkilön vaitiolovelvollisuus jatkuu, vaikka henkilö ei olisikaan siinä tehtävässä, jossa hän on saanut tiedon rikosrekisteriotteen sisällöstä.

9 §. Hakuilmoitus. Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa lakiehdotukseen lisättäväksi uuden pykälän, jonka mukaan hakuilmoituksesta tulee ilmetä, että työnantaja tulee pyytämään valittavalta henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentin mukaisen rikosrekisteriotteen ennen lopullisen valinnan tekemistä. Jos työ, tehtävä tai virka ilmoitetaan haettavaksi ilmoituksella, on hakijan kannalta perusteltua, että hän saa tietää rikosrekisteriotteen vaatimisesta jo harkitessaan hakeuksen jättämistä.

10 §. Rangaistussäännökset. Valiokunta ehdottaa 1 momentin 3 kohtaa tarkennettavaksi siten, että siihen lisätään sana viipymättä. Rikosrekisteriote sisältää arkaluonteisia tietoja, ja sen käsitelyssä on noudatettava erityistä huolellisuutta. Otteen palauttamatta jättäminen voi tulla rangaistavaksi rikostaustan selvittämisrikkomuksena silloin, kun kyse on viivyttelystä otteen palauttamisessa. Jos otetta ei palauteta lainkaan, kyseessä on rikoslain 38 luvun 9 §:n mukainen henkilörekisteririkos samalla tavoin kuin silloin, jos otteesta otetaan jäljennös.

Viitaten 7 §:n perusteluihin valiokunta ehdottaa rangaistussäännökseen lisättäväksi uuden 3 momentin. Momentti sisältää viittauksen henkilörekisteririkosta koskevaan rikoslain säännökseen, jonka mukaan tulee rangaistavaksi arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykiellon rikominen esimerkiksi ottamalla kopio rikosrekisteriotteesta tai tekemällä siitä muita kuin tämän lain sallimia merkintöjä henkilöä koskeviin tietoihin.

11 §. *Voimaantulo.* Valiokunta pitää tärkeänä, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 ja 2 §
(Kuten HE)

3 §

Työnantajan velvollisuus pyytää rikosrekisteriotte nähtäväksi

(1 mom. kuten HE)

Jollei kunnan tai kuntayhtymän virkaa täytettäessä ole käytettävissä rikosrekisteriotetta, valinta on suoritettava ehdollisena ja valinnan vahvistaminen on ratkaistava vasta sitten, kun ote on esitetty. Virkaan ehdollisesti valitun on esitettävä nähtäväksi rikosrekisteriote viimeistään 30 päivän tai viran täyttävän viranomaisen erityisestä syystä myöntämän pidemmän määräajan kuluessa valitsemispäätöksen tiedoksisaan-

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset), ja

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

nista lukien uhalla, että valinta muutoin (*poist.*) raukeaa. Valinnan vahvistamisesta tai sen raukeamisesta päättää ehdollisen valinnan suorittanut viranomainen tai vahvistamisesta asianomainen alempi täytäntöönpaneva viranomainen.

(3 mom. kuten HE)

4 ja 5 §

(Kuten HE)

6 §

Rikosrekisteriotteen kelpoisuus aika

Rikostaustan selvittämiseksi tämän lain nojalla *esitetty* rikosrekisteriote ei saa olla kuutta kuukautta vanhempi.

7 §

Merkintä rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen palauttaminen

Rekisteriotteen nähtäväksi esittäneen henkilön henkilötietoihin saadaan tehdä ainoastaan merkinnät rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen tunnistetiedoista. Työnantaja tai muu henkilö, joka on tämän lain mukaan saanut rikosrekisteriotteen nähtäväksi, ei saa ottaa siitä jäljennöstä. Rikosrekisteriote on palautettava otteen esittäneelle henkilölle viipymättä.

8 §

Vaitiolovelvollisuus

Rikosrekisteriotteesta ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä tehdessään päätöstä siitä, annetaanko henkilölle tämän lain soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa sivulliselle senkään jälkeen, kun henkilö ei enää hoida sitä tehtävää, jossa hän on tiedon saanut.

9 § (Uusi)

Hakuilmoitus

Kun tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä ilmoitetaan haettavaksi, hakuilmoituksessa on mainittava siitä, että tehtävään otettavan henkilön on esitettävä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote.

10 (9) §

Rangaistussäännökset

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) rikkoo 7 §:ssä säädetyn velvollisuuden viipymättä palauttaa rikosrekisteriote otteen esittäneelle henkilölle,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rikostaustan selvittämisrikkomuksesta sakkoon. Työnantajan tai tämän edustajan vastuu määräytyy rikoslain (39/1889) 47 luvun 7 §:ssä säädettyjen perusteiden mukaan.

(2 mom. kuten HE)

Rangaistus henkilörekisteririkoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. (Uusi)

11 (10) §

(Kuten HE)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää mahdolliset lainsäädännölliset

tai muut toimenpiteet, joilla lapsiin kohdistuvaa seksuaalista hyväksikäyttöä voidaan ennaltaehkäistä myös vapaaehtoistyössä.

Helsingissä 3 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Esa Lahtela /sd (osittain)
vpj.	Raija Vahasalo /kok (osittain)	Pertti Mäki-Hakola /kok
jäs.	Tuula Haatainen /sd	Petri Neittaanmäki /kesk
	Pertti Hemmilä /kok (osittain)	Håkan Nordman /r
	Leea Hiltunen /kd	Lauri Oinonen /kesk
	Anne Holmlund /kok	Pirkko Peltomo /sd
	Anne Huotari /vas	Tero Rönni /sd
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Jaana Ylä-Mononen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström .

TyVM 1/2002 vp — HE 3/2002 vp