LASTENSUOJELUN KESKUSLIITTO

Eduskunnan lakivaliokunta
22.3.2021

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: HE 4/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta.

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää Eduskunnan lakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto.

Esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaan lisättäväksi työnantajalle ja työnantajaan rinnastettaville tahoille mahdollisuus (oikeus) selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävissä palvelussuhteissa. Kyse ei olisi velvollisuudesta vaan rikostaustan selvittäminen perustuisi työnantajan harkintaan. Lastensuojelun Keskusliitto pitää rikostaustan selvittämisen laajentamista tärkeänä asiana lasten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojelun sekä henkilökohtaisen turvallisuuden edistämisen kannalta. Lasten suojelun näkökulmasta olisi kuitenkin tehokkaampaa, jos myös lyhyemmissä työsuhteissa rikostaustan selvittäminen olisi velvollisuus.

Keskusliitto pitää epätodennäköisenä, että kyseisellä lakimuutoksella voidaan tosiasiallisesti suojella lapsia lain tavoitteen mukaisesti. LSKL myös painotta, että *lakia lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä tulee tarkastella kokonaisuutena,* jotta kaikkiin esille nousseisiin epäkohtiin voidaan puuttua tehokkaasti.

Lapsen oikeus erityiseen suojeluun on yksi keskeisiä ihmisoikeusperiaatteita. Se on myös yksi lapsioikeuden keskeisistä periaatteista. Lapsen suojeluperiaate on kirjattu 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). Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittavassa asemassa olevien lasten, kuten vammaisten lasten, maahanmuuttajataustaisten lasten ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten suojeluun. Vammaisten lasten kohdalla lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi erityisen merkittävässä roolissa on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 26–27/2016). Haavoittavassa asemassa olevat lapset ovat muita lapsia suuremmassa riskissä joutua väkivallan uhriksi.

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja koskemattomuuteen on turvattu kaikille sekä perustuslaissa (731/1999) että useissa ihmisoikeussopimuksissa, kuten kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa YK:n yleissopimuksessa (SopS 7–8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990). Nämä säädökset ja sopimukset suojaavat myös lapsia. Lisäksi useissa ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n lapsen

oikeuksien sopimuksessa (SopS 59–60/1991) ja sen valinnaisissa pöytäkirjoissa sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (ns. Lanzaroten sopimus, SopS 77–78/2011) ja Istanbulin sopimuksessa (SopS 52–53/2015) on erityistä lapsia väkivallalta suojaavaa ja sen haittaa vähentävää sääntelyä.

Kansallisen lapsistrategian linjausten mukaan jokaisella lapsella on ehdoton oikeus elämään ja suojeluun kaikilta väkivallan muodoilta.[1]

LSKL kiinnittää huomiota lausunnossaan erityisesti seuraaviin seikkoihin:

1) Esityksestä puuttuu **lapsivaikutusten arviointi.**
Mikäli lakiesitys tulee tällaisenaan voimaan, sen vaikutuksia **on seurattava** säännöllisesti ja systemaattisesti ja varmistettava, että lakimuutoksella **pystytään tosiasiallisesti varmistamaan tavoitteeksi asetettu lasten suojeleminen.** Mikäli näin ei ole, asiaan tulee puuttua tehokkaasti ja välittömästi.

Esityksessä on päädytty siihen, että työnantajalla on mahdollisuus (oikeus) mutta ei velvollisuutta selvittää työnhakijoiden rikostaustaa enintään kolme kuukautta kestävissä palvelussuhteissa. Esityksessä ratkaisua on perusteltu muun muassa sillä, että rikostaustan selvittämisvelvollisuuden asettaminen voisi tietyissä sijaisjärjestelytilanteissa muodostua kohtuuttoman hankalaksi ja lisäisi myös hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Esityksessä arvioidaan, että esitetyt muutokset vastaavat lain tavoitteisiin mutta eivät lisää hallinnollista taakkaa työnantajille.

Keskusliitto pitää ongelmallisena sitä, että esityksessä (kuten ei myöskään luonnoksessa hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta) ei ole tehty lapsivaikutusten arviointia. Velvoite lapsivaikutusten arviointiin tulee lapsen oikeuksien sopimuksesta. Sopimus edellyttää, että kaikissa lapsia koskevissa toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (LOS 3.1 art.). Lapsivaikutusten arviointi on yksi merkittävä työkalu, jonka avulla voidaan turvata ja valvoa lapsen edun toteutumista. Myös kansallisessa lapsistrategiassa[2] on linjattu, että lapsiin ja perheisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi otetaan systemaattiseksi osaksi päätöksentekoa ja toimintaa hallinnon kaikilla tasoilla. Arviointi painottuu hallituksen esityksessä pääasiallisesti tietosuojakysymyksiin, taloudellisten vaikutusten arviointiin sekä arviointiin, millaisia vaikutuksia esityksellä on työnantajille sekä oikeusrekisterikeskukselle. Kyseisten arviointien perusteella ei voida todeta/todentaa, että kyseinen lakiesitys riittävästi turvaa alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan[3]. Keskusliitto pitää ongelmallisena myös sitä, että tietopohja asiaan liittyen

[1] Kansallinen lapsistrategia. Komiteamietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:8. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162864
[2] Myös kansallisen lapsistrategian taustaksi tehdyssä lapsistrategian oikeudellisessa perustassa korostettiin lapsivaikutusten arvioinnin merkitystä. Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:20. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162242
[3] Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) 1 §: Tämän lain tarkoituksena on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan.

on erittäin puutteellinen. Esityksessä mainitut vaikutusarviointia varten hankitut tilasto- ja taustatiedot eivät vastaa kysymykseen siitä, miten hyvin lakiesitys vastaa sen ensisijaista tarkoitustaan eli lapsen suojelua.

Lanzarote komitean (Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse) arviointiraportissa (T-ES(2019)14) vuodelta 2019 on tuotu esille, että Suomi ei täytä sopimuksen vaatimuksia, sillä rikostaustaotetta ei ole vaadittu, jos palvelussuhde kestää alle 3 kk/vuosi. Esitysluonnoksessa[4] nostettiin esille, että lainsäädäntömuutoksella pyritään siihen, että lainsäädäntömme olisi paremmin sopusoinnussa Lanzaroten sopimuksen velvoitteiden kanssa. Kyseistä lakiesitystä olisi tullut tarkastella STM:n asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on laatia Lanzaroten sopimuksen toimeenpanosuunnitelma sekä seurata sen toteutumista. Olisi ollut tärkeää saada työryhmän arviointi ja perusteltu näkemys siitä, täyttääkö käsillä oleva esitys Lanzaroten sopimuksen velvoitteet. Lisäksi tässä yhteydessä olisi mahdollista arvioida myös kyseistä lainsäädäntöä kokonaisuudessaan Lanzaroten sopimuksen näkökulmasta ja esittää tarvittavia muutoksia lainsäädäntöön.

Kun lakia lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä valmisteltiin, keskusteltiin paljon siitä, olisiko vapaaehtoistoimijoille tullut asettaa velvollisuus selvittää henkilön rikostausta. Useat eri toimijat katsoivat, ettei oikeus selvittää turvaa riittävästi lasten oikeuksia. Lain esitöissä (HE 149/2013 vp, s. 17) arvioitiin, että lain nojalla pyydettävien otteiden määrä voisi olla noin 20 000—40 000 otetta vuosittain. Määrä jäi kuitenkin huomattavasti pienemmäksi: oikeusrekisterikeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2018 pyydettiin 5729 ja vuonna 2019 8402 otetta. Vaikka vapaaehtoisten rikostaustan selvittämistä koskevasta laista ei voida vetää suoria johtopäätöksiä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevaan lakiin, voidaan kuitenkin esittää huoli siitä, että työnantajat jättävät käyttämättä oikeutensa pyytää rikostaustaotetta alle 3 kuukautta kestävissä palvelussuhteissa. Tästä syystä **lain vaikutusten seuranta-arviointi on välttämätöntä, mikäli esitys tällaisenaan tulee voimaan. Arvioinnin kautta saadaan selvyys siitä, toteutuuko lain tavoite ja sen perusteella voidaan tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntöä tai sen toimeenpanoa korjaaviin toimenpiteisiin.**

2) Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää **lainsäädäntöä ja siihen liittyviä uudistustarpeita on tarkasteltava kokonaisuutena.**

Vaikka päädyttäisiin asettamaan työnantajan velvoitteeksi selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävissä palvelussuhteissa, toimenpide ei olisi riittävä. Lainsäädännön ulkopuolelle jää tällä hetkellä ryhmiä, joiden osalta rikostaustan selvittäminen olisi perusteltua. Esimerkiksi lasten kanssa työskentelevien terveydenhuollon palveluja itsenäisenä ammatinharjoittajana tarjoavien ammattilaisten osalta tulisi lainsäädäntöä selkeyttää ja edellyttää rikostaustan selvittämistä myös tältä terveydenhuoltopalveluja tarjoavalta ryhmältä. Tällaisena itsenäisinä ammatinharjoittajina toimii esim. lääkinnällisen kuntoutuksen ammattilaisia, jotka työskentelevät myös vammaisten lasten ja nuorten kanssa.

[4] Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

Rikostaustaotteen pyytämiseen liittyvää epäselvyyttä terveydenhuollon itsenäisten ammatinharjoittajien osalta on **kuvattu LSKL:n lausunnon liitteessä 1.**

Ilman huoltajaa Suomeen tulleen turvapaikanhakijalapsen edustaja on velvollinen esittämään rikostaustaotteen (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 40.2 §) mutta lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät lastensuojelun edunvalvojat (LsL 22 §). Esityksen mukaan tulisi selvittää, josko asiasta voitaisiin säätää lastensuojelulaissa.

Ongelmallista on myös se, että rikostaustan selvittäminen on mahdollista vain työsuhteen alussa. Rikostaustaotetta ei voida pyytää uudelleen työsuhteen jatkuessa. Tällöin työsuhteen aikana seksuaalirikoksesta annettu tuomio ei välttämättä tule työnantajan tietoon (ks. Lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelevan työryhmän mietintö, OM 34/2010). Myös Lanzaroten komitea on korostanut kyseisen asian merkitystä.[5]

Esityksessä todetaan, että rikostaustan selvittämismenettelyn laajentaminen tiettyihin henkilöryhmiin edellyttää erillistä selvitystä ja tarve selvittää rikostaustaa työsuhteen kestäessä vaatii erillisselvitystä. LSKL pitää tärkeänä, että kyseinen selvitystyö ja tarvittavat lainsäädäntömuutokset tehdään viipymättä.

3) Lasten suojelemisen tavoitteen toteuttaminen edellyttää myös **huomion kiinnittämistä käytännön toimintatapoihin ja tiedottamiseen.**

Esityksessä todetaan, että rikostaustan selvittämiseen liittyvän oikeuden käyttämisen tulisi perustua työnantajan ja kunkin rikostaustan selvittämisvelvollisen tahon *omaan harkintaan ja riskiarvioon.* LSKL pitää epäkohtana, että esityksessä ei tarkemmin tuoda esille, mitä tulee kuulua kyseisen harkinnan ja riskiarvion premisseihin ja miten kyseistä harkintaa ja riskiarvion tekemistä ohjeistetaan sekä seurataan/valvotaan. Kyse on hyvin keskeisestä asiasta, joka pitkälti määrää myös sen, miten vakavasti työnantajalle asetettu oikeus otetaan toiminnassa huomioon ja miten toiminta tosiasiallisesti toteutuu. Toinen merkittävä asia on se, että rikostaustaotteen saamisen tulee olla riittävän nopeaa, jotta sen pyytämisprosessi ei tosiasiallisesti muodostu sen käytön esteeksi.

LSKL korostaa, että lainsäädännön lisäksi tarvitaan työnantajille selkeää ohjeistusta ja koulutusta asiassa. Sekä lainsäädännöllä että lapsen oikeuksia koskevalla koulutuksella voidaan vahvistaa työnantajien toimintakulttuuria, jonka avulla voidaan kiinnittää huomiota lasten koskemattomuuden suojaamiseen. Samalla se saattaa lisää sosiaalista kontrollia sekä työnantajien halukkuutta käyttää oikeuttaan hankkia rikostaustaotteita alle 3 kuukautta kestävissä työsuhteissa. Kyseinen asia on merkittävä, mikäli päädytään siihen, että rikostaustan selvittämistä enintään kolme kuukautta kestävissä palvelussuhteissa ei säädetä velvollisuudeksi työnantajille.

LSKL haluaa erityisesti tuoda esille vammaisten lasten riskiä joutua seksuaalirikoksen tai muun väkivallan uhriksi. Kansainvälisten tutkimusten mukaan vammaisten lasten riski joutua väkivaltaisen kohtelun uhriksi

[5] Lanzarote Committee 2018, 2nd implementation report protection of children against sexual abuse in the circle of trust. The strategies. Executive Summary, kohta 7.

on 2–4-kertainen muihin lapsiin verrattuna. On myös arvioitu, että vammainen lapsi kokee kaksi tai jopa neljä kertaa todennäköisemmin seksuaalista väkivaltaa vammattomaan lapseen verrattuna. Riskiä lisää muun muassa se, että vammaisten lasten on vaikeampi kertoa heihin kohdistuvasta hoidon ja huolenpidon laiminlyönnistä, väkivallasta ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Keskusliitto painottaa, että erityisesti vammaisten lasten osalta, olisi syytä kiinnittää huomiota alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta turvaavien toimien suunnitteluun, toteutukseen ja toimijoiden koulutukseen.

LIITE 1. (Ks. lausunnossa aiemmin esitetty asia s. 4/7).

Rikostaustaotteen pyytäminen: Terveydenhuollon itsenäiset ammatinharjoittajat, jota työskentelevät lasten kanssa.

1) Perustuslain 2.3 §: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

2) Laki lasten kanssa työskentelevien rikostausta selvittämisestä 2 § (soveltamisala) 2 mom 5 kohta: Lakia sovelletaan 1 momentissa säädetyin edellytyksin myös: yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990) tarkoitettuun palvelun tuottajaan.

3) ja em. lain 4 § (Yksityisten sosiaalipalvelujen tai yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajan rikosrekisteriote) 1 mom: Jos yksityisten sosiaalipalvelujen tai yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottajan toimialaan kuuluu palvelujen antaminen alaikäiselle, tulee Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston ennen luvan myöntämistä pyytää muuhun kuin työsopimussuhteiseen henkilökuntaan kuuluvalta henkilöltä, jolle kuuluu 2 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä.

4) HE 3/2002 vp: ”Yksityisten terveydenhuollon palvelujen järjestämisestä säädetään laissa yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990). Palvelujen tuottajalla tarkoitetaan yksittäistä henkilöä taikka yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä, taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä. Palvelujen tuottajana ei pidetä henkilöä, joka tuottaa terveydenhuollon palveluja itsenäisenä ammatinharjoittajana. Tällöin henkilö harjoittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) nojalla itsenäisesti ammattiaan.”

5) Laki yksityisestä terveydenhuollosta (152/1990) 2 § (Määritelmät) 2 mom: Palvelujen tuottajalla tarkoitetaan sellaista yksittäistä henkilöä taikka yhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä tai muuta yhteisöä taikka säätiötä, joka ylläpitää terveydenhuollon palveluja tuottavaa yksikköä, sekä sairaankuljetuspalveluja tarjoavaa itsenäistä ammatinharjoittajaa. Palvelujen tuottajana ei pidetä muuta itsenäistä ammatinharjoittajaa tai työnantajaa, joka järjestää itse työterveyshuoltolaissa (1383/2001) tarkoitetut työterveyshuoltopalvelut.

6) HE 3/2002 vp, rikostaustan selvittämisestä annetun lain 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut: ”Laki yksityisestä terveydenhuollosta ei koske itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivaa henkilöä. Itsenäisellä ammatinharjoittajalla tarkoitetaan henkilöä, joka terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain nojalla harjoittaa itsenäisesti ammattiaan. Ennen toiminnan aloittamista itsenäisen ammatinharjoittajan tulee kuitenkin tehdä terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle ilmoitus ammatin harjoittamisesta itsenäisesti. Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja lääninhallitus valvovat terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Käytännössä tämä tapahtuu lähinnä kanteluiden perusteella. *Itsenäisenä ammatinharjoittajana toimii jonkin verran muun muassa lastenlääkäreitä ja – psykiatreja. Toiminta on pääsääntöisesti luonteeltaan*

vastaanottotoimintaa, jossa ollaan vain satunnaisesti kontaktissa lapseen. Tämän vuoksi velvollisuus rikosrekisteriotteen toimittamiseen ei koskisi itsenäistä ammatinharjoittajaa."

7) Yhteydenotto puhelimitse oikeusrekisterikeskukseen (marraskuu 2020): Tällä hetkellä terveydenhuollon yksityisten ammatinharjoittajien (itsenäisten ammatinharjoittajien) rikostaustaa ei tarkisteta. Heitä ei lasketa palvelun tuottajiin (jotka kuuluvat lain soveltamisalan piiriin). Oikeusrekisterikeskuksen asiantuntija ei osannut sanoa, miksi tämä ryhmä jäi aikoinaan lain soveltamisalan ulkopuolelle, mutta lakia valmisteltaessa asiasta oli keskusteltu ja se oli tietoinen päätös.

8) AVIn sivuilla oli vielä marraskuussa 2020 kohdassa "Itsenäiset ammatinharjoittajat (henkilöt ja toiminimellä toimivat)" seuraava ohjeistus: Ennen kuin itsenäinen ammatinharjoittaja antaa yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa tarkoitettuja terveyden- ja sairaanhoidon palveluja, hänen tulee tehdä ilmoitus toiminnan aloittamisesta aluehallintovirastolle. Ilmoitus tehdään aluehallintovirastolle, jonka alueella palveluja pääasiallisesti annetaan. Ilmoituksesta tulee ilmetä seuraavat tiedot: 7. Rikosrekisteriseloste (alle 6 kk vanha) lasten ja nuorten kanssa pysyväisluontoisesti työskenteleviltä.

9) Yhteydenotto puhelimitse Etelä-Suomen AVIn yksikön päällikköön (marraskuu 2020): AVIssa ei osattu sanoa, mihin lainkohtaan AVIn sivuston em. ohjeen kohta oli perustunut. Asiasta oli saatettu keskustella AVI:ssa, mutta ilmeisesti oli päädytty eri ratkaisuihin eri Aveissa. Etelä-Suomen AVIn asiantuntijan mukaan Etelä-Suomen AVI ei pyydä rikostaustaotetta, mutta hänellä ei ollut tietoa muiden AVIen käytännöistä. Myös Etelä-Suomen AVI:ssa arvioitiin, että oikeus pyytää rikostaustaote tulisi kirjata selkeästi lakiin.