Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta

Viite: Lakivaliokunta keskiviikko 24.03.2021 klo 09.00 / HE 4/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Lausuntopyynnössä on pyydetty ottamaan erityisesti kantaa ehdotetun 5 b §:n mukaiseen rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisen harkinnanvaraisuuteen.

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia. Työnantajilla, työnantajaan rinnastettavilla tahoilla eli siviilipalveluskeskuksella ja työ- ja elinkeinoviranomaisella, viranomaisella, kunnalla ja kuntayhtymällä olisi lain mukaan oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävissä tehtävissä ennen työhön ottamista, luvan myöntämistä, päätöksen tai toimeksiantosopimuksen tekemistä taikka ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen. Kyse ei olisi uuden velvollisuuden lisäämisestä lakiin, vaan rikosrekisteriotteen pyytäminen perustuisi kunkin tahon omaan harkintaan ja riskiarvioon.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu kannattaa ehdotusta, jonka mukaan rikostaustan tarkistaminen olisi mahdollista myös enintään kolme kuukautta kestävissä tehtävissä. Mahdollisuutta säätää otteen pyytäminen pakolliseksi lyhytaikaisissa tehtävissä on syytä harkita.

- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan rikosrekisteriotteen pyytäminen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana. Sääntelyvaihtoehdoista tämän toteuttamiseksi tulisi tehdä tutkittuun tietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi.

- Lasten kanssa työskentelevien ja toimivien rikostaustan selvittämistä koskevien säädösten (505/2002 ja 148/2014) toimeenpanon ja mahdollisten muutostarpeiden vaikutusten arviointi erityisesti lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta olisi tarpeen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu pitää hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta kannatettavana. Muutoksen tavoitteena on edistää lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta ja väkivallalta. Jokainen yksittäinenkin lapsiin kohdistunut häirintätapaus, kaltoinkohtelu tai väkivallanteko on riski lapsen turvalliselle kehitykselle ja hyvinvoinnille.

Sääntelyn taustalla olevat ihmisoikeusvelvoitteet

Lapsen oikeus suojeluun perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 19 artiklaan, joka takaa lapselle oikeuden suojeluun kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa. Lisäksi sopimuksen 34 artiklan mukaan lapsella on oikeus suojeluun kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta.

Arvioitaessa lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta väkivallalta on otettava huomioon lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleisperiaatteet: lapsen oikeus syrjimättömyyteen (2 artikla), oikeus henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla), oikeus osallisuuteen (12 artikla) sekä lapsen edun ensisijaisuuden huomioonottaminen (3 artikla 1 kohta). On siis selvää, että säädettäessä lapsen oikeudesta suojeluun kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta, ensisijaisesti sääntelyvaihtoehtoja arvioitaessa on pyrittävä löytämään sellainen ratkaisu, joka parhaalla mahdollisella tavalla mahdollistaa lapsen oikeuksien toteutumisen.[1]

Suomi on myös ratifioinut lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan annetun eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 88/2011, Lanzarote-sopimus), jonka 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimusvaltio on sitoutunut muun muassa lainsäädännön keinoin varmistamaan, että edellytykset pääsylle ammatteihin, joiden harjoitta-

[1] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta)* (CRC/C/GC/14).

miseen liittyy säännöllistä yhteydenpitoa lapsiin, varmistavat sen, että näihin ammatteihin pyrkiviä ei ole tuomittu lasten seksuaalisesta riistosta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä. Sopimusta valvova Lanzarote-komitea on painottanut, että pakollista seulontaa tämän toteuttamiseksi tulisi tehdä niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla rekrytoinnin yhteydessä ja lisäksi komitea on kehottanut säännölliseen seulontaan myös työsuhteen jatkuessa. Lisäksi komitea kannustaa tekemään samoin kaikessa vapaaehtoistoiminnassa, johon sisältyy kontakteja lapsiin.[2]

Suomen perustuslain (731/1999) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotetun 5 b §:n arviointia

Kyseisen lainsäädännön toimeenpanoa on arvioitu kahdesti, vuosina 2004 sekä 2013. Kuten hallituksen esityksestäkin käy ilmi, rikosrekisteriotteen pyytäminen on osoittautunut toimivaksi menettelyksi ja siihen suhtaudutaan pääosin myönteisesti (s. 6-7). Menettely on osoittautunut myös tarpeelliseksi. Vaikka vain pienessä osassa pyydettyjä otteita on merkintöjä (71 kpl, kun otteita pyydettiin 74 857 vuonna 2019), tilastot osoittavat, että rikostaustan omaavia henkilöitä pyrkii työskentelemään lasten pariin. Tilastojen valossa näyttäisi siltä, että otteen pyytäminen on todettu tarpeelliseksi myös vapaaehtoistoiminnassa, jossa se ei ole pakollista. Vuodesta 2014 alkaen voimassa olleen vapaaehtoisten lasten kanssa työskentelevien rikostaustan tarkistamista koskevan lain (148/2014) nojalla on rikostaustaa tarkistettu huomattavasti vähemmän kuin alun perin arvioitiin[3], mutta määrät ovat olleet kasvussa ja esimerkiksi vuonna 2019 otteita pyydettiin n. 8400.[4] Myönteistä on, että opetusalalla otteiden tarkistaminen ns. SORA-lainsäädännön perusteella on muodostunut pääsäännöksi, vaikka opiskelijoiden työharjoittelu- ja työssäoppimisjaksojen yhteydessä otteen pyytäminen on vapaaehtoista.

Edellä mainittujen tietojen perusteella näyttää, että silloinkin, kun otteen pyytäminen ei ole pakollista, harkintaa käytetään ja kynnys otteen pyytämiselle ei ole välttämättä ole kovin kor-

[2] Protection of children against sexual abuse in the circle of trust: The strategies. 2nd Implementation report. Adopted by The Lanzarote Committee on 31 January 2018. Verkossa https://rm.coe.int/2nd-implementation-report-protection-of-children-against-sexual-abuse-/16808d9c85
[3] HE 149/2013 vp, s. 16-18.
[4] Verkossa https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/tietopalvelu/tilastotjaavoindata/rikosrekisteriotteet.html

kealla. Tästä näkökulmasta muutosehdotus näyttää siis perustellulta. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei sääntelyvaihtoehtoja (mm. pakollisuus – ei-pakollisuus) ole arvioitu lainkaan lapsen oikeuksien kannalta. Huolimatta siitä, että esityksen tavoitteena on tehostaa lasten suojelua, esityksessä on arvioitu valittua sääntelyvaihtoehtoa vain sen aiheuttaman hallinnollisen työn ja kustannusten sekä menettelystä aiemmin saatujen kokemusten (mm. eri tahojen näkemykset sen ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta sekä merkintöjä sisältävien otteiden lkm) kannalta. Vaikutusarviointia ei ole tehty esimerkiksi siitä näkökulmasta, missä määrin lain soveltamisalan piirissä olevissa tehtävissä on tullut esiin lasten kaltoinkohtelua tai vaaratilanteita, vaikka rikosrekisteriote on pyydetty, tai joita olisi osaltaan voitu estää, jos rikosrekisteriotteen pyytäminen olisi ollut mahdollista lyhytaikaisissa tehtävissä tai esimerkiksi työsuhteen aikana. Tai miten tilanne muuttuisi, jos otteen pyytäminen olisi pakollista myös lyhytaikaisissa tehtävissä. Muun muassa tämänkaltaisella arvioinnilla pystyttäisiin selkeämmin toteamaan lainsäädännön vaikutukset lasten turvallisuuteen ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojeluun sekä todentamaan se, onko lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta riittävää, että otteen pyytäminen perustuu rekrytoijan omaan harkintaa ja riskiarvioon.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 tekemän lainsäädännön toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevan selvityksen mukaan selvitykseen vastanneista 65 prosenttia oli valmis selvittämään rikostaustaa myös lyhytaikaisissa työsuhteissa ja 25 prosenttia vastusti sitä. Myönteisesti asiaan suhtautuvat perustelivat näkemystään sillä, että myös lyhyessä ajassa ehtii luoda lapseen ystävyyssuhteen ja tehdä paljon pahaa, kun taas vastustajat katsoivat, että kolmessa kuukaudessa ei ehdi tapahtua vielä mitään ja lisäksi aikarajan alentaminen lisäisi kohtuuttomasti työmäärää.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että tilanteet, joissa lapsiin kohdistuu kaltoinkohtelua ovat hyvin erilaisia eikä aina ole kyse siitä, että kaltoinkohteluun syyllistynyt olisi pyrkinyt ensin luomaan ystävyyssuhdetta lapseen. Lyhytaikaisia työsuhteita on runsaasti esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja kouluissa, joita lähtökohtaisesti pidetään lapsille turvallisina paikkoina. Sekä vanhemmilla ja sitä kautta myös lapsilla on luottamus siihen, että lapsen on siellä turvallista olla. Vastaavasti myös työyhteisö pääsääntöisesti pitää ympäristöä lapselle turvallisena. Muun muassa nämä seikat voivat mahdollistaa lapsen kaltoinkohtelun ilman, että sitä edeltäisi erityisesti luottamuksellisen suhteen luominen. Lisäksi on huomattava, että työtehtävissä, joissa rikostausta tyypillisesti tulisi tarkistettavaksi, on kyse usein asetelmasta, jossa aikuisella on selkeästi valta-asema lapseen, joka osaltaan voi altistaa lapsen kaltoinkoh-

telulle tai hyväksikäytölle. YK:n lapsen oikeuksien komitea korostaa, että edellä mainittua 19 artiklaa tulkitessa on huomattava, että ”minkäänlainen lapsiin kohdistuva väkivalta [ei] ole hyväksyttävää riippumatta siitä, kuinka vähäisestä väkivallasta on kyse. "Kaikenlainen ruumiillinen tai henkinen väkivalta" ei jätä tilaa minkäänlaiselle lailliselle lapsiin kohdistuvalle väkivallalle. Toistuvuus, vahingon vakavuus ja vahingoittamistarkoitus eivät ole väkivallan määritelmien edellytyksiä.”[5] Viittaamme tässä kohdin professori Virve Toivosen asiantuntijalausuntoon (päivätty 9.3.2021) eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle käsiteltävänä olevassa asiassa.

Rikosrekisteriotteen pyytäminen työsuhteen aikana

Hallituksen esityksen käsittelyyn on yhdistetty myös lakialoite (LA 1/2019 vp), jossa ehdotetaan, että rikosrekisteriotteen pyytäminen olisi mahdollista työsuhteen aikana vuoden välein. Lapsiasiavaltuutettu on useissa yhteyksissä, muun muassa vuonna 2018 eduskunnalle annetussa kertomuksessaan (K 5/2018 vp), esittänyt, että otteen pyytämisen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana. Myös muun muassa Lanzarote-komitea on tätä edellyttänyt, kuten edellä todettiin.

Hallituksen esityksen mukaan tarve selvittää rikostaustaa työsuhteen kestäessä on laajempi kysymys ja se vaatii erillisen selvityksen ja vaihtoehtojen arvioimisen. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että tällainen selvitys tehdään pikaisesti. Mahdollisia toteuttamisvaihtoehtoja ovat esimerkiksi säännöllinen otteen tarkistaminen, sen pyytäminen tehtävien vaihtuessa työsuhteen aikana ja/tai työnantajan perusteltuun syyhyn perustuvan harkinnan mukaan. Vaikutusten arvioinnissa on erityisesti painotettava lapsen turvallisuuden ja koskemattomuuden turvaamista.

Muita kehittämistarpeita

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä saadussa lausuntopalautteessa nostetiin esiin, että muun muassa lasten kanssa terveydenhuollon piirissä toimivat yksityiset ammatinharjoittajat eivät ole kaikilta osin tämän lainsäädännön piirissä (s. 13).[6] Rikostaustan tarkistamista koskevan lain 4 §:ssä säädetään yksityisten sosiaalipalvelujen tai yksityis-

[5] YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 13 (2011) Lapsen oikeus olla joutumatta minkäänlaisen väkivallan kohteeksi (CRC/C/GC/13), kohta 17.
[6] Merike Helander: YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kansallisessa lainsäädännössä, s. 160. Teoksessa Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp), s. 129-207.

ten terveydenhuollon palvelujen tuottajan rikosrekisteriotteen pyytämisestä, mutta lainvalmisteluasiakirjoissa todetaan nimenomaisesti, että palvelujen tuottajana ei pidetä henkilöä, joka tuottaa terveydenhuollon palveluja itsenäisenä ammatinharjoittajana.[7]

Hallituksen esityksessä ei valitettavasti ole perusteltu, miksi lainsäädännössä edelleen olevia aukkoja ei ole otettu nyt huomioon. Myöskään otteen maksullisuutta ei hallituksen esityksessä ole käsitelty, vaikka siitä huomautettiin lausuntopalautteessa ja se koettiin ainakin osin ongelmalliseksi jo työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 teettämässä tutkimuksessa lain toimivuudesta ja kehittämistarpeista.[8]

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että edellä mainittuja sekä mahdollisia muita puutteita lainsäädännössä tulisi tarkastella lähitulevaisuudessa. Edellinen selvitys lain toimeenpanosta on tehty vuonna 2013. Sen jälkeen on tullut voimaan myös laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä. Tarpeenmukaisen selvityksen tekeminen säädösten vaikutusten arvoimiseksi erityisesti lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin näkökulmasta kummankin säädöksen osalta olisi tarpeen.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, on pidettävä selkeänä mielessä se, että rikosrekisteriotteen pyytäminen on vain osa lasten suojelua kaikenlaiselta kaltoinkohtelulta. Erilaiset toimintaa koskevat järjestelyt ja ohjeistukset sekä toimintamallit epäkohtien havaitsemiseksi, niistä ilmoittamiseksi ja puuttumiseksi, parantavat lasten turvallisuutta ja suojelevat heidän koskemattomuuttaan. Lasten turvataitokasvatusta tulee antaa kaikenikäisille lapsille. On myös huolehdittava siitä, että lasten käytettävissä on helposti saavutettavia ja turvallisia keinoja tuoda esiin heitä uhkaavia tai heihin kohdistuneita epäasiallisia tilanteita sekä saada nämä asiamukaisesti käsitellyksi.

Jyväskylässä 22.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

[7] Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä ja rikosrekisterilain 6 ja 7 §:n muuttamisesta, HE 3/2002 vp, s. 9
[8] Ks. Tutkimus lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämismenettelyä koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2013.