Eduskunta
Lakivaliokunta

Lausunto
6.4.2021

VN/24984/2020

Asia: HE 4/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta –vastinekuuleminen 7.4.2021

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto,
Päivi Kantanen, neuvotteleva virkamies

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa aikaisempaan lausuntonsa (23.3.2021) asiasta. TEM on samaa mieltä OM:n esittämien näkemysten kanssa ja OM:n lausunnoissa ja kuulemisessa esitettyyn. Valtiosääntöoikeudellisesti ei olisi ongelmallista säätää otteen pyytäminen velvoittavaksi heti palvelussuhteen alusta lukien.

Olennaista on vielä punnita velvoittavan mallin tarkoituksenmukaisuutta ja sen vaikutusta kuntien lakisääteisten palvelujen tarjoamiseen ja velvoitteiden hoitamiseen.

Vaikutukset kuntien palvelutoimintaan

Mikäli ehdotuksen lähtökohtia harkinnanvaraisuudesta muutettaisiin työantajan velvollisuudeksi kaikissa tilanteissa, on taloudellisten vaikutusten lisäksi huomioitava muutoksen vaikutukset erityisesti kuntien velvoitteisiin palvelujen tarjoamisesta ja niiden käytännön toteuttamiseen. Tästä TEM on lausunut 23.3.2021 ja pitää edelleen tärkeänä huomioida tämä näkökulma.

Rikostaustan pakollinen selvittäminen heti palvelussuhteen alusta lukien voi johtaa kunnissa lakisääteisten palvelujen ja tehtävien hoitamisen vaikeutumiseen ja siihen, että lain mukaisten palvelujen tarjontaa voidaan joutua rajoittamaan tilanteissa, joissa sijaista tai sijaisia ei voida palkata, koska rikosrekisteriote ei ole saatavissa välittömästi. Tämä ei olisi lainmukaista, koska lapsilla on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen.

Helsingin kaupunki Suomen suurimpana työnantajana pitää hallituksen esitystä perusteltuna lasten suojelemisen näkökulmasta ja hyvänä sitä, että lakimuutoksessa on kaavailu jätettävän yksittäiselle työnantajalle harkintaa sen suhteen, missä tilanteissa rikosrekisteriote voitaisiin jat-

kossa pyytää myös alle kolmen kuukauden palvelussuhteissa. Esimerkiksi Helsingin kaupungin peruskouluissa tarvitaan vuosittain noin 5 000–10 000 päivää sijaisia, joissa sijaisuuden kesto on muutamista päivistä muutamiin viikkoihin. Pakollinen rikostaustan selvittäminen myös lyhyissä sijaisuuksissa hidastaisi merkittävästi kaupungin sijaisrekrytointeja sosiaali- ja terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa aiheuttaen merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa. Rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämisen pakollisuus aiheuttaisi myös käytännön hankaluutta sijaisrekrytoinneissa, sillä sijaisten tulisi hankkia rikosrekisteriote hyvissä ajoin ennen sijaisrekisteriin ilmoittautumista ja ennen työnhaun aloittamista. Vaatimus saattaisi vähentää merkittävästi käytettävissä olevia sijaisia, jolloin velvoite kunnallisten perustehtävien hoitamiseen saattaisi vaarantua.

Helsingin kaupungin mukaan kaavailtu lakimuutos jättää esitetyssä muodossaan riittävästi harkintavaltaa sen suhteen, missä tehtävissä rikosrekisteriotteen voisi jatkossa pyytää myös lyhyemmissä sijaisuuksissa. Tätä kaupunki piti hyvänä ja kannatti myös sitä, että rikosrekisteriotteen pyytämättä jättämistä ei ole sanktioitu käytettäessä tarkoituksenmukaisuusharkintaa yksittäisissä rekrytointitilanteissa. Helsingin kaupunki todennäköisesti laatisi tarkemmat kaupunkitasoiset ohjeet siitä, mitkä ovat ne tehtävät ja tehtävien kestot, joissa rikosrekisteriotteen pyytäminen myös lyhyemmissä sijaisuuksissa olisi perusteltua. Näin taattaisiin osaltaan lasten suojelemisen intressi sekä työntekijöiden tasapuolinen kohtelu työnhaussa.

Pääkaupunkiseudulla sijaisia hankkivat kunnat paljon Seure Henkilöstöpalvelut Oy:n kautta, mutta tämä ei ole ainoa väylä sijaisten hankkimiseksi. Sijaisia hankitaan muutoinkin kuin vuokratyövoimana. Kuntaliiton arvion mukaan pääkaupunkiseudulla henkilöstön ja sijaisten saatavuustilanne on heikko.

Seuren lausunnossa todetaan yhtiön siirtyvän vuokratyön luonteen vuoksi poikkeuksetta siihen, että rikosrekisteriote pyydetään kaikilta lain tarkoittamilta työntekijöiltä rekrytoinnin yhteydessä. Siten yhtiömme kannalta ei suoraan ole merkitystä sillä, velvoitetaanko laissa vai annetaanko harkintavaltaa. Asian luonteen vuoksi velvollisuus vaatia rikosrekisteriote olisi perusteltu ja toimisi uskoaksemme ennaltaehkäisevästi siihen, ettei alan tehtäviin pyri sille soveltumattomat henkilöt.

Professori Tolvasen lausunnossa viitattiin mahdolliseen työnantajien epäyhtenäiseen käytäntöön ja kriteereihin, joilla harkitsevat oikeuden käyttämistä rikostaustan selvittämiseksi lyhyissä työntekotilanteissa. Tapauskohtaista riskiarviota ei ole avattu perusteluissa. Lakiteknisesti ja vastuukysymysten näkökulmasta selkeintä olisi Tolvasen mukaan säätää velvollisuudesta. Velvollisuus on toimivampi malli myös niissä tapauksissa, kun joudutaan punnitsemaan työnantajan mahdollista korvausvastuuta siinä valitettavassa tilanteessa, kun lasten kanssa työskentelevä henkilö syyllistyy työssään lapsia loukkaavaan rangaistavaan tekoon.

Edellä kerrotun johdosta ja muun lausuntopalautteen perusteella TEM puoltaa edelleen hallituksen esityksen lähestymistapaa eli oikeutta selvittää rikostaustaa enintään kolme kuukautta kestävissä työntekotilanteissa. Helsingin kaupungin, Seuren ja Kuntaliiton esittämät arviot ja esille tuodut käytännöt menettelyjen tarkentamisesta ovat esityksen tavoitteiden mukaisia. Velvoittava malli ei ota huomioon erilaisten kuntien toimintaympäristöä kuten henkilöstömitoitusta, sijaistarpeita ja sijaisten saatavuutta. Velvoittava malli ei sovita yhteen tarvetta turvata lasten turvallisuus sekä

samalla turvata työantajien mahdollisuus palvelujen mahdollisimman sujuvaan tuottamiseen, vaikka olisikin toisaalta oikeudellisesti selkeä ja yhdenmukainen kaikille.

Pakollista mallia pohdittaessa on huomioitava vielä, että rikostaustan selvittämisvelvoitteen rikkominen on rangaistavaa lain 10 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti velvoittavissa tilanteissa. Pakollinen rikostaustan selvittäminen palvelussuhteen alusta lukien voisi johtaa käytännössä kunnissa henkilöstön vastuukysymysten arviointiin niin palvelujen tuottamisen kuin rikostaustan selvittämislain noudattamisen arvioinnin osalta.

Tarkennus rikostaustaotteiden määrään

TEM:n lausunnossa 23.3.2021 tuotiin esille eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 249/2020 vp). Tarkennuksena vielä aikaisemmin esitettyyn rikosrekisteriotteiden määrän arviosta: Jos varhaiskasvatuslain muutos hyväksytään, niin sen johdosta välttämättömien sijaisten määrä kasvaisi ja tämä vaikuttaisi lisäävästi rikosrekisteriotteiden määrään, joita sijaisilta vaadittaisiin. Siten HE 4/2021 esitettyyn arvioon vaadittavien rikosrekisteriotteiden määrään muutos vaikuttaisin hieman, mutta määrä ei voida tarkemmin arvioida.

Seuraamukset

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 10 §:ssä on rangaistussäännökset.

> Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta
> 1) rikkoo 3, 4 tai 5 §:ssä säädetyn velvollisuuden pyytää nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä,
> 2) rikkoo 4 §:n 3 momentissa säädetyn velvollisuuden ilmoittaa aluehallintovirastolle tai kunnalle muun kuin lupahakemuksessa tai ilmoituksessa määritellyn henkilön ottamisesta lain tarkoittamiin tehtäviin tai
> 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.
> Rangaistus 8 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä.

Rangaistussäännöksiä koskevan pykälän 1 momentissa ovat säännökset *rikostaustan selvittämisrikkomuksesta*, joista rangaistus on sakkoa. Velvollisuuksien rikkomiseen voivat syyllistyä työnantaja tai tämän edustaja taikka muu rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämiseen velvollinen sekä palvelujen tuottaja, joka rikkoo lain 3, 4 tai 5 §:n mukaista velvoitetta pyytää nähtäväksi ote rikosrekisteristä taikka palvelujen tuottaja ilmoittaa 4 §:n 3 momentin mukaisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, aluehallintovirastolle tai kunnalle ennen kuin muu kuin lupahakemuksessa tai ilmoituksessa määritelty henkilö otetaan 2 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin. Lisäksi lain 7 §:ssä säädetyn velvollisuuden rikkominen palauttaa rikosrekisteriote henkilölle viipymättä on rangaistavaa rikostaustan selvittämisrikkomuksena. Pykälän 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien rikkominen on rangaistavaa paitsi tahallisena myös törkeästä huolimattomuudesta. Kun on kyse lapsen turvallisuudesta, on säädetty myös vakavammat huolellisuusvelvollisuuden rikkomiset rangaistavaksi. Pykälän 1 momentin rangaistussäännöstä sovelletaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoksentekijöinä kysymykseen tulevat useimmiten työnantaja tai tämän edustaja. Tällöin työnantajan tai tämän edustajan vastuu määräytyy rikoslain 47 luvun 7§:ssä säädettyjen perusteiden mukaan. Työnantajan tai tämän edustajan menettelystä tuomitaan rangaistukseen se, jonka velvollisuuksien vastainen teko tai laiminlyönti on. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon asianomaisen asema, hänen tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa laatu ja laajuus sekä muutenkin hänen osuutensa lainvastaisen tilan syntyyn ja jatkumiseen.

Lain 8 §:n mukaan rikosrekisteriotteita käsittelevät henkilöt eivät saa ilmaista otteesta ilmeneviä tietoja sivullisille. Vaitiolovelvollisuus jatkuu myös työ- tai virkasuhteen päätyttyä. Säännöksellä suojataan rikostaustan tarkastusmenettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden yksityisyyden suojaa ja sitä, että arkaluonteiset tiedot eivät leviäisi. Lain 10 §:n pykälän 2 momentissa on informatiivinen säännös siitä, että lain 8 §:n vaitiolovelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa rikoslain säännösten mukaan. Vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistavaa rikoslain 40 luvun 5§:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Muut huomiot

Työsuhteen kestäessä rikostaustan selvittäminen ja myös muut esillä olleet rikostaustan selvittämislain kehittämisehdotukset vaativat erillisen selvityksen, minkä TEM on todennut aikaisemmassa lausunnossaan lakivaliokunnalle.

Lain toimeenpanon ja tavoitteiden saavuttamisen seurantaa TEM pitää perusteltuna. Erillisselvityksessä voidaan arvioida paremmin myös lakimuutoksen lapsivaikutuksia. Seurannan tarvetta ovat korostaneet erityisesti lastensuojelua edustavat tahto ja järjestöt.

Muihin lausuntoihin ei TEM:llä ole huomautettavaa.

TIEDOKSI

Kirjaamo, TEM
Ohjausyksikkö, TEM
Tarja Kröger, TEM
Kimmo Ruth, TEM
Antti Neimala, TEM
Raimo Luoma, TEM