OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto **Lausunto**

Lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukari

2.5.2024

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/JHA korvaamisesta, U 14/2024 vp

Työ- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Yleistä direktiiviehdotuksesta

Euroopan komissio antoi 6.2.2024 ehdotuksen (COM(2024) 60 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta. Lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaa koskevan direktiivin (2011/93/EU) muutosten tarkoituksena on varmistaa, että viimeaikainen teknologinen kehitys on huomioitu jäsenvaltioiden rikoslainsäädännössä seksuaaliväkivallan määrittelyssä sekä näiden rikosten esitutkintaa ja syyttämistä koskevissa säännöksissä. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, parantaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää osapuolten välistä yhteistyötä niin kansallisesti kuin jäsenvaltioiden välillä.

Keskeisimmät muutosehdotukset koskevat uudenlaisia kriminalisointeja, enimmäisrangaistusten koventamista, oikeushenkilön rangaistusvastuuta, vanhentumisaikoja, ilmoittamisvelvollisuutta rikosepäilystä ja rikosrekisteritietojen pyytämisvelvollisuutta.

2. Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä

Seksuaalirikoksia koskeva rikoslain 20 luvun sääntely on uudistettu vuoden 2023 alussa voimaan tulleilla muutoksilla (8.7.2022/723). Lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten määrittelyssä painottuu lapsen koskemattomuus. Lapsiin kohdistuvat rikokset luokiteltiin entistä vakavammiksi ja niiden rangaistukset ankaroituivat. Uudistettu seksuaalirikossääntely kattaa suurelta osin direktiivin muutosehdotuksen kriminalisointivelvoitteet ja edellytetyt enimmäisrangaistusten vähimmäistasot.

Direktiiviehdotuksessa on joitain kriminalisointivelvoitteita, joita Suomen rikoslaki ei ainakaan kaikilta osin kata. Näitä ovat rikoksenteko-oppaisiin liittyvät teot (2, 5 ja 6 artikloissa), rahan tai korvauksen tarjoaminen toiselle henkilölle tämän saattamiseksi tekemään artiklassa tarkoitettu lapseen kohdistuva seksuaalirikos (7 artikla) ja lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

tekemistä helpottavan verkkopalvelun hallinnointi tai ylläpito (8 artikla). Lisäksi ehdotus edellyttäisi rikoslain muuttamista ainakin oikeushenkilön rangaistusvastuun (14 artikla) ja syyteoikeuden vanhentumisen (16 artikla) osalta. Oikeushenkilöille määrättävistä mahdollisista muista sanktioista kuin sakosta säätäminen on jätetty 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden harkintaan.

Direktiivin 17 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi kohdat 3–5, joissa säädettäisiin lasten kanssa työskentelevien velvollisuudesta ilmoittaa viranomaisille, jos he epäilevät, että lapseen on kohdistunut tai kohdistuu jokin direktiivissä tarkoitettu rikos. Artiklan 4 kohdan mukaan tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan olisi terveydenhuollon ammattilaisilla, jotka työskentelevät direktiivin alaan kuuluvasta rikoksesta tuomituille tai rikoksen tekemiseen syyllistymistä pelkääville tarkoitetuissa interventio-ohjelmissa. Rikoslain 15 luvun 10 §:n nojalla hankkeilla olevasta pykälässä mainitusta rikoksesta, jos rikos vielä olisi estettävissä, on velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle tai sille, jota vaara uhkaa. Pykälässä mainittuja rikoksia ovat muun muassa raiskaus, törkeä raiskaus, lapsenraiskaus, törkeä lapsenraiskaus ja törkeä seksuaalinen kajoaminen lapseen. Lastensuojelulain (417/2007) 25 §:ssä säädetään velvollisuudesta tehdä lastensuojeluilmoitus sekä ilmoittaa poliisille, kun on syytä epäillä, että lapseen on kohdistettu seksuaali- tai pahoinpitelyrikos. Lastensuojelulain 25 §:ssä on tyhjentävä lista niistä henkilöistä, joita ilmoittamisvelvollisuus poliisille koskee. Tulisi tarkastella, jääkö ilmoittamisvelvollisten ulkopuolelle henkilöryhmiä, joiden kuuluisi ehdotuksen mukaan olla listassa. Lastensuojelulaissa ilmoittamisvelvollisuudesta on vapautettu rippiin tai sielunhoitoon liittyvät keskustelut, joita ei ole direktiiviehdotuksessa suljettu ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Laissa ei toisaalta ole ehdotetun 17 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeussäännöstä, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi terveydenhuollon ammattilaisilla, jotka työskentelevät direktiivin alaan kuuluvasta rikoksesta tuomituille tai rikokseen syyllistymistä pelkääville tarkoitetuissa interventio-ohjelmissa. Toteutuessaan tämä ehdotus edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia.

3. Direktiiviehdotuksen 12 artikla rikosrekisteritietojen pyytämisvelvollisuudesta

Ehdotuksen 12 artikla koskee lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä. Artiklaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että työntekijöitä ja vapaaehtoisia rekrytoivilla työnantajilla ja vapaaehtoistehtävien järjestäjillä olisi aiemman oikeuden sijaan velvollisuus pyytää rikosrekisteriote lasten kanssa työskentelevistä henkilöistä. Sama velvollisuus koskisi myös lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa torjuvia yleishyödyllisiä järjestöjä niiden ottaessa palvelukseen henkilöstöä. Lisäksi 12 artiklaan ehdotetuilla muutoksilla rikosrekisteriin merkittävät tiedot laajennettaisiin kattamaan kaikki direktiiviehdotuksen artikloissa 3–9 tarkoitetut teot ja koskemaan myös tietojen luovuttamista eri valtioiden välillä.

Ehdotettujen 12 artiklan muutosten keskeisimmät hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset liittyvät siihen, että laajennukset lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten sekä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen nostaisivat Oikeusrekisterikeskuksen tapausmääriä mainituissa asiaryhmissä. Tapausmäärät nousisivat sekä kansallisissa tapauksissa että EU:n jäsenvaltioiden kanssa tehtävän yhteistyön osalta. Artiklan edellyttämät muutokset rikosrekisteriotteen sisältöön aiheuttaisivat tietojärjestelmämuutoksia. Molemmista muutosehdotuksista aiheutuisi Oikeusrekisterikeskukselle sekä tietojärjestelmä- että henkilöstökustannuksia. Mainittujen vaikutusten arvioiminen on kuitenkin vielä tässä vaiheessa vaikeaa.

3.1 Työ- ja virkasuhteisiin otettavien rikostaustan selvittämistä koskeva sääntely

Rikosrekisteritietojen pyytämisestä on säädetty laissa lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002). Lain 3 §:ssä rikosrekisteriotteen pyytäminen on jo säädetty työnantajan velvollisuudeksi silloin, kun rekrytoidaan henkilöä työ- tai virkasuhteeseen sellaisiin tehtäviin, joissa hän on henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Poikkeuksena velvollisuuteen on kuitenkin 2 §:n 3 momentin mukaan tilanteet, joissa työ kestää yhden vuoden aikana yhteensä enintään 3 kuukautta.

Näitä lyhyitä, yhden vuoden aikana yhteensä enintään 3 kuukautta kestäviä työsuhteita koskeva lainmuutos on tullut voimaan vuonna 2021 (547/2021). Muutoksella työnantajille ja muille lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevan lain 5 b §:ssä tarkoitetuille tahoille säädettiin oikeus pyytää rikosrekisteritiedot henkilöstä, joka tulee työskentelemään lasten kanssa lyhytaikaisesti. Muutosta valmisteltaessa tarkasteltiin vaihtoehtona mahdollisuutta säätää rikosrekisteritietojen pyytäminen velvollisuudeksi myös lyhyissä työsuhteissa. Lyhyissä työsuhteissa päädyttiin rikosrekisteritietojen pyytämisoikeuteen velvollisuuden sijaan huomioiden erityisesti otteiden määrän lisääntymisen aiheuttama työmäärä ja työnantajien näkemykset lain toimivuudesta (HE 4/2021 vp). Valiokuntakäsittelyssä huomioitiin velvollisuutta puoltavina seikkoina lasten suojelun ohella vastuukysymykset sekä mahdollinen epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö, ja toisaalta oikeutta puoltavana seikkana kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että rekisteriotteen toimittamiseen kuluva aika saattaisi käytännössä estää sijaisten saamisen riittävän nopeasti (TyVM 6/2021 vp, LaVL 8/2021 vp). Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto ryhtyy pikaisesti selvittämään ja arvioimaan kokonaisvaltaisesti lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämiseen liittyvää lainsäädäntöä ja sen uudistamistarpeita, erityisesti mahdollisuuksia laajentaa rikostaustan selvittämisvelvollisuutta ja nopeuttaa rikosrekisteriotteen saamista, sekä tarvittaessa valmistelemaan asiaa koskevat lainsäädäntöehdotukset. Lisäksi eduskunta edellytti laatimaan lapsivaikutusten arvioinnin asiaa koskevissa tulevissa lainsäädäntöhankkeissa. (EV 78/2021 vp)

3.2 Vapaaehtoisten rikostaustan selvittämistä koskeva sääntely

Laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) koskee tilanteita, joissa vapaaehtoistoiminnan järjestäjä ottaa vapaaehtoisia tehtäviin, joissa vapaaehtoinen on henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa lapsen kanssa. Vapaaehtoisia koskevassa laissa ei ole säädetty velvollisuudesta, vaan oikeudesta pyytää rikosrekisteriote.

Säädettäessä lakia lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä pidettiin tarkoituksenmukaisena säätää rikosrekisteriotteen pyytäminen oikeudeksi eikä velvollisuudeksi vapaaehtoiskentän laajuuden ja heterogeenisyyden vuoksi. Tätä pidettiin tarkoituksenmukaisena myös vapaaehtoistoiminnan luonteen vuoksi ja jotta uudella lainsäädännöllä ei hankaloitettaisi lasten hyvinvoinnin kannalta merkityksellistä vapaaehtoistyötä. Lisäksi huomioitiin muun muassa rikostaustan selvittämisen ennalta ehkäisevän vaikutuksen rajallisuus. Vapaaehtoistoiminnan järjestäjälle asetettiin kuitenkin velvollisuus huolehtia toimintansa järjestämisestä niin, että se edistää lasten turvallisuutta, ja

toiminnan järjestäjän tulee harkintansa mukaan selvittää vapaaehtoisina toimivien rikostaustat. (HE 149/2013 vp, LaVM 16/2013 vp) Toisaalta rikosrekisteritietojen pyytämisvelvollisuutta puoltavina seikkoina huomioitiin lasten suojelun tarve ja se, että rikosrekisteriotteen pyytämisen pakollisuus vahvistaisi lain ennaltaehkäisevää vaikutusta (SiVL 25/2013 vp). Työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa nostettiin esiin mahdollisuus säätää rikosrekisteriotteen pyytäminen pakolliseksi rajatummin, vain tietyissä erikseen määritellyissä vapaaehtoistoiminnan järjestämistilanteissa (TyVL 17/2013 vp).

Lakivaliokunta totesi mietinnössään, että vapaaehtoisuudelle perustuvan ratkaisun soveltamista ja toimivuutta ja lain kattavuutta tulee selvittää. Lisäksi valiokunnan mukaan tulee arvioida, onko perusteltua ja tarkoituksenmukaista yhdistää vapaaehtoistoimintaa koskevaa rikostaustan selvittämismenettelyä työ- ja virkasuhteisia koskevaan lainsäädäntöön. (LaVM 16/2013 vp)

3.3 Sääntelyn suhde direktiiviehdotuksen 12 artiklaan

Direktiivin 12 artiklaan ehdotettu muutos edellyttäisi toteutuessaan muuttamaan sekä työtai virkasuhteeseen että vapaaehtoistoimintaan otettavia koskevia lakeja niin, että rikostaustan selvittäminen olisi aina pakollista tehtävän pituudesta riippumatta ja myös vapaaehtoisten kohdalla. Lakeja säädettäessä ja muutettaessa on tuotu esiin sekä pakollisuuden puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja edellä esitetysti. Lisäksi on keskusteltu erilaisista vaihtoehtoisista malleista, joissa esimerkiksi rikostaustan selvittäminen olisi pakollista vain tietyntyyppisessä vapaaehtoistoiminnassa. Sääntelyn toimivuutta ja tarkoituksenmukaisinta tapaa säätää rikosrekisteritietojen pyytämisestä on edellytetty vielä selvitettävän. Toteutuessaan ehdotetun kaltaisena direktiivin 12 artikla kuitenkin edellyttäisi säätämään selvittämisvelvollisuuden koskemaan kaikkea työtä ja vapaaehtoistoimintaa lasten kanssa ilman, että asiasta voitaisiin säätää kansallisella tasolla miltään osin toisin. Kansallisesti on kuitenkin mahdollista säätää laajemmasta selvitysvelvollisuudesta kuin mitä direktiivi edellyttää. Oikeusministeriö ei vastusta rikosrekisteriotteen hankkimisvelvollisuutta, mutta katsoo, että direktiiviehdotukseen tulee tältä osin saada kansallista liikkumavaraa.

Sääntelyn tarkemman arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat taloudelliset vaikutukset ja hallinnollinen taakka, joiden tarkempi arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Direktiiviehdotuksen sisältämät vähimmäissäännöt rikosten määrittelystä ovat kuitenkin laajaalaisia ja joiltain osin soveltamisalaltaan epätäsmällisiä. Jatkoneuvotteluissa säännöksiä tulisi vielä arvioida ja pyrkiä tarkentamaan niitä niin, että ne ovat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rangaistuksia koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä rikolliseksi säädettävien tekojen kanssa ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikos-

oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Huomioon tulee ottaa myös direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikollisuuden kehitys ja unionin yhteiset tavoitteet sen tehokkaassa torjunnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että rikosten syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten osalta on tärkeää, että vanhentumisajat ovat riittäviä vielä sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi. Direktiivissä säädettävien vanhentumisaikojen määrittelyssä tulisi pyrkiä tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien perusteet. Lisäksi rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vanhentumisen osalta tulisi vastuun toteutumisen ohella kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pyrkiä siihen, että sääntely voidaan sovittaa yhteen kansallisen vanhentumissääntelyn kanssa direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Ehdotukset vastaavat osittain naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen (U 32/2022 vp) sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin muutosehdotuksen (U 44/2023 vp) sisältämää sääntelyä. Siltä osin kuin direktiiviehdotukset sisältävät samanlaista sääntelyä kuin mainituissa direktiiviehdotuksissa, neuvotteluissa tulee ottaa huomioon kyseisissä direktiiviehdotuksia koskevissa neuvotteluissa tehdyt ratkaisut.