LAPS/38/2024, 3.5.2024

Lapsiasiavaltuutetun lausunto eduskunnan työ- elämä- ja tasa-arvovaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä koskien ehdotusta direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/JHA korvaamisesta

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tiistai 07.05.2024 klo 12.15 / U 14/2024 vp / Asiantuntijapyyntö

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 valtioneuvoston kirjelmää yleissopimuksen näkökulmasta.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Lapsiasiavaltuutettu suhtautuu valtioneuvoston tavoin direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää periaatteellisesti kannatettavana EU:n yhteisiä vähimmäissäännöksiä vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

- Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kansallisessa valmistelussa on jatkossa tehtävä huolellinen ja kattava lapsivaikutusten arviointi.

- Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kansallisessa valmistelussa otetaan huomioon YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle (2023) sekä Lanzarote-komitean suositukset Suomelle (2022).

- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että kaikenlainen lapsiin kohdistuva fyysinen ja psyykkinen väkivalta on vahingollista lapsille vaarantaen lapsen terveyden, kehityk-

sen ja hyvinvoinnin, joten väkivallan vähentämiseen ja estämiseen tähtääviä toimenpiteitä, väkivallan muodosta riippumatta, tulisi edistää mahdollisimman pikaisesti.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Käsiteltävä valtioneuvoston kirjelmä koskee Euroopan komission ehdotusta [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 (jälj. direktiiviehdotus). Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan torjumista varmistamalla, että teknologinen kehitys on huomioitu sekä kriminalisoinneissa mahdollisina lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan tekotapoina että keinoina tutkia ja selvittää näitä rikoksia. Lisäksi direktiiviehdotuksen tarkoituksena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, vahvistaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää osapuolten välistä yhteistyötä rikosten ehkäisemisessä ja torjumisessa niin kansallisesti kuin jäsenvaltioiden välilläkin.

Ehdotuksen tavoitteet – lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja riiston rangaistavuuden varmistaminen sen kaikissa muodoissa, kansalliset esitutkintaa ja syytteen nostamista koskevan sääntelyn tehokkuuden varmistaminen, rikosten ennaltaehkäisemistoimien tehostaminen, uhrien tuen parantaminen sekä rikosten ennaltaehkäisemisen ja torjunnan koordinoinnin edistäminen – ovat lapsen oikeuksien näkökulmasta erittäin kannatettavia. Viimeaikaisesta teknologisesta kehityksestä on seurannut selkeitä sääntelyn muutostarpeita. Ehdotus kattaa suurimman osan direktiivin artikloista, joten se on varsin kattava uudistus. Direktiiviehdotuksella on yhteyksiä moniin muihin EU:n aloitteisiin (U-kirjelmä s. 2). Kuten U-kirjelmässä (s. 22) todetaan, direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa on otettava huomioon muut samanlaista sääntelyä sisältävät direktiivit ja asetukset (ml. uudet ehdotukset) sekä niiden parhaillaan meneillään olevat muutosehdotukset.

Kuten valtioneuvostokin, lapsiasiavaltuutettu suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti ja pitää periaatteellisesti kannatettavana EU:n yhteisiä vähimmäissäännöksiä vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

YK:n lapsen oikeuksien komitean ja Lanzarote-komitean Suomea koskevien suositusten huomioon ottaminen

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 34 artiklan mukaisesti sopimusvaltiot ovat sitoutuneet suojelemaan lapsia kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta ja ryhtymään tarvittaviin kansallisiin ja kansainvälisiin toimenpiteisiin väkivallan ja hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Artiklaa täydentävät artikla 36, jonka mukaan lasta on suojeltava kaikelta hänen hyvinvointiaan uhkaavalta hyväksikäytöltä sekä artikla 19 lapsen suojelusta kaikelta fyysiseltä ja psyykkiseltä väkivallalta, muulta huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä. Lapsen oikeuksien sopimuksen 39 artiklan mukaan sopimusvaltion on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin väkivallan, hyväksikäytön tai muun epäinhimillisen ja halventavan kohtelun joutuneen lapsiuhrin auttamiseksi. Lapsen oikeuksien sopimuksen sisältyy myös valinnainen pöytäkirja lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta (SopS 40-41/2012), joka sisältää säännöksiä muun muassa rikoslainsäädännön ulottuvuudesta, kansainvälisestä yhteistyöstä sekä lapsiuhrien oikeuksien ja etujen suojelemisesta rikosoikeudenkäynnin eri vaiheissa. Direktiiviehdotuksessa yleissopimus ja valinnainen pöytäkirja todetaan johdanto-osassa.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin nro 13 (2011) lapsen oikeudesta olla joutumatta minkäänlaisen väkivallan kohteeksi.[1] Yleiskommentin taustalla on perusolettamus siitä, että minkäänlainen lapsiin kohdistuva väkivalta ei ole oikeutettua ja kaikenlainen lapsiin kohdistuva väkivalta on ehkäistävissä. Yleiskommentin kohdassa 3 komitea toteaa, että lapsen oikeuksiin perustuva lähestymistapa lasten huolenpitoon ja suojeluun edellyttää ajattelutapojen muutosta siten, että kunnioitetaan ja edistetään lasten ihmisarvoa sekä ruumiillista ja henkistä koskemattomuutta ja nähdään lapset yksilöinä, jotka ovat ennemminkin oikeuksien haltijoita kuin pääasiassa uhreja. Komitea painottaa, että jokainen lapsi on tunnustettava oikeuksiensa haltijaksi sekä yksilölliseksi ja arvokkaaksi ihmiseksi, jota kunnioitetaan ja suojellaan tällaisena oikeuksien haltijana ja ihmisenä. Laillisuusperiaatetta tulisi soveltaa täysimääräisesti lapsiin samalla tavoin kuin sitä sovelletaan aikuisiin.

Viimeisimmissä loppupäätelmissään Suomelle (2023)[2] YK:n lapsen oikeuksien komitea vaati (kohta 23) Suomea toteuttamaan lukuisia toimenpiteitä lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja uhrien auttamiseksi. Komitea antoi samaan aikaan myös loppupäätelmät edellä mainitun valinnaisen pöytäkirjan toimeenpanosta[3], jotka täydentävät ja tarkentavat

yleissopimuksen täytäntöönpanosta annettuja loppupäätelmiä. Asiakirjoja on siten luettava yhdessä, kun käsitellään lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaan liittyvää lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kansallisessa valmistelussa huomioidaan YK:n lapsen oikeuksien komitean loppupäätelmät Suomelle sekä Euroopan neuvoston yleissopimusta lasten suojelemiseksi seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan (Lanzaroten sopimus) valvovan Lanzarote-komitean suositukset Suomelle (2022)[4].

Lanzaroten sopimus mainitaan myös direktiiviehdotuksen johdannossa. Lanzaroten sopimuksen kansallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2022–2025[5], viitaten Väkivallaton lapsuus -toimenpidesuunnitelmaan[6], sisältää lukuisia toimenpiteitä, lapsen oikeuksien ja lasten suojelun edistämiseksi. U-kirjelmässä on jo todettu Barnahus-kehittämistyö (s. 19, ks. direktiiviehdotuksen johdanto-osan 30 kappale) ja muun muassa yleisellä tasolla erilaiset ehkäisy- ja katkaisuohjelmat lapsiin kohdistuviin seksuaalirikoksiin syyllistyneille tai niihin syyllistymistä pelkääville sekä eri kohderyhmille toteutetut väestötason kampanjat (s. 20), jotka sisältyvät ainakin osin myös edellä mainittuihin suunnitelmiin.

Lapsivaikutusten arviointi

Direktiiviehdotuksen valmistelun yhteydessä on tehty laaja vaikutusten arviointi [SWD(2024) 33 final ja tiivistelmä SWD(2024) 34 final], jossa on tarkasteltu kolmea toimintavaihtoehtoa (direktiiviehdotus s. 7-8). Niistä valittiin kattavin vaihtoehto, joka kattaa edellä mainitut tavoitteet. Ehdotuksella katsotaan olevan myönteinen vaikutus lasten perusoikeuksiin, mukaan lukien heidän oikeuteensa fyysiseen terveyteen ja mielenterveyteen sekä heidän hyvinvointinsa kannalta välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Sillä katsotaan olevan lisäksi myönteinen vaikutus lapsiin kohdistuvasta seksuaaliväkivallasta selvinneiden aikuisten oikeuksiin, koska sillä parannetaan uhreille maksettavia korvauksia, apua ja tukea. U-kirjelmässä on tässä vaiheessa arvioitu ehdotuksen vaikutuksia (kohta 5) rikoslakiin ja muihin asiaan liittyviin säännöksiin sekä taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Säädösvaikutukset ovat arvio mahdollisista tarvittavista säännösmuutoksista.

U-kirjelmässä alustavia säännösmuutostarpeita ei ole nimenomaisesti arvioitu lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Lapsivaikutusten arvioinnin tavoitteena on, että valittavissa sääntelyratkaisuissa lapsen etu - lapsen oikeudet - tulee huomioiduksi ensisijai-

sena ratkaisuperusteena. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi jää usein kovin vähälle huomiolle, taloudellisten ja hallinnollisten vaikutusten saadessa suurimman painoarvon. Esimerkiksi vuonna 2021, kun direktiiviehdotukseen sisältyvät rikosrekisteriotteen pyytämiseen liittyvät muutokset olivat viimeksi kansallisesti käsiteltävänä, kyseisessä hallituksen esityksessä (HE 4/2021 vp) vaikutuksia arvioitiin työnantajille ja Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvan hallinnollisen taakan kasvun kannalta. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointi jäi tässä esityksessä kokonaan tekemättä, vaikka hallituksen esityksen tavoitteena oli edistää lasten suojelua.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että kansallisessa valmistelussa on jatkossa tehtävä huolellinen ja kattava lapsivaikutusten arviointi.

On tärkeää, että lapsivaikutusten arvioinnissa huomioidaan edellä mainittu direktiiviehdotuksen yhteydessä tehty vaikutusten arviointi ja perustellaan valittavat kansalliset ratkaisut myös siihen peilaten.

Tarvittavat lainsäädäntömuutokset

U-kirjelmästä käy ilmi, että direktiiviehdotuksen vähimmäissäännöt rikosten määrittelystä ovat laaja-alaisia ja osin soveltamisalaltaan epätäsmällisiä. Uhrien suojelua, oikeussuojan saatavuutta ja rikosten ilmoittamista koskevaa sääntelyä on todennäköisesti tarve osittain tarkentaa. Tässä vaiheessa ei tarvittaviin lainsäädäntömuutoksiin ymmärrettävästi ole vielä otettu tarkemmin kantaa, joten myöskään lapsiasiavaltuutettu ei tässä vaiheessa arvioi mahdollisia muutoksia yksityiskohtaisemmin. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että direktiiviehdotuksesta seuraavat lainsäädännön muutostarpeet tulisivat todennäköisesti edistämään lapsen oikeutta suojeluun ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ja ovat siksi kannatettavia.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että joitain ehdotuksia on tunnistettu vähintäänkin selvitettävä asiana jo pääministeri Orpon hallitusohjelmassa.[7] Tällaisia hallitusohjelman kirjauksia ovat esimerkiksi lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten syyteoikeuden vanhentuminen (hallitusohjelma s. 195) ja seksuaalirikollisuuden ehkäisy- ja katkaisupalvelujen kehittäminen ja rikoksiin syyllistyneiden kuntoutus (s. 191). Toisaalta vuonna 2023 voimaan tulleet seksuaalirikossäännösten uudistukset ovat jo monelta osin vieneet sääntelyä direktiiviehdotuksessa edellytettyyn suuntaan. Kuitenkin U-kirjelmän mukaan myös

useamman ehdotuksen kohdalla on vielä jossain määrin epäselvää, täyttääkö kansallinen lainsäädäntö direktiiviehdotuksen vaatimukset.

Ehdotus (12 artikla) siitä, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittäminen tulisi velvoittavaksi kaikissa tilanteissa, myös lyhytaikaisissa työsuhteissa ja vapaaehtoistyössä, tulee vaatimaan lainsäädäntömuutoksia. Sääntelyä on (ainakin) tiukennettava lyhytkestoisten työsuhteiden ja vapaaehtoistoiminnan osalta. Kansalliseen lakiin (laki lasten kanssa työskentelevien rikostausta selvittämisestä 504/2002) lisättiin vuonna 2021 oikeus pyytää ote enintään kolme kuukautta kestävissä työsuhteissa. Myös laissa lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä (148/2014) otteen pyytäminen on harkinnanvaraista lain 5 §:ssä säädetyissä tilanteissa, ei pakollista.

Huomautamme tässä kohdin, että edellä mainitun vuoden 2021 lakimuutoksen käsittelyyn liittyvissä lausunnoissaan lapsiasiavaltuutettu esitti niin ikään, että rikosrekisteriotteen pyytämisen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana.[8] Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että myös tämän muutoksen toteuttamiseksi sääntelyvaihtoehdoista tulisi tehdä tutkittuun tietoon perustuva lapsivaikutusten arviointi ja harkita sen toteuttamista esimerkiksi direktiivistä seuraavien lakimuutosten yhteydessä.

On selvää, että rikostaustojen selvittämisen pakollisuuden laajentaminen lisää hallinnollista taakkaa niin työsuhteisiin rekrytoiville tahoille kuin vapaaehtoistoiminnan järjestäjille. Muutos lisäisi myös Oikeusrekisterikeskuksen tulevien rikosrekisteriotepyyntöjen määrää. Muun muassa näillä perusteilla otteen pyytämisen soveltamisalan laajentamista ja pakollisuutta on aiemmin vastustettu, mutta, kuten edellä jo todettiin, lainvalmistelussa lapsivaikutusten arviointia ei tehty. Mahdollinen muutostarve tiukempaan suuntaan on kuitenkin tunnistettu ja mainitun vuoden 2021 lakimuutoksen yhteydessä eduskunta hyväksyi vastauksessaan (EV 78/2021 vp) työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdottaman lausuman, jossa edellytettiin, 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.” Lapsiasiavaltuutetun tiedossa ei ole, että tällaista työtä olisi käynnistetty eikä se näyttäisi sisältyvän hallitusohjelmaankaan. Selvityksen käynnistäminen kaikilta osin olisi luontaista tehdä direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu haluaa muistuttaa, että kaikenlainen lapsiin kohdistuva fyysinen ja psyykkinen väkivalta on vahingollista lapsille vaarantaen lapsen terveyden, kehityksen ja hyvinvoinnin, joten sitä tulisi kaikin tavoin pyrkiä estämään ja vähentämään väkivallan muodosta riippumatta. Väkivallan uhriksi joutuneet lapset tarvitsevat usein pitkäkestoista apua ja tukea. Lapsiasiavaltuutettu teki vuonna 2022 aloitteen oikeusministeriölle lainvalmistelutoimiin ryhtymisestä lapsiin kohdistuvaa vakavaa väkivaltaa sisältävän materiaalin hallussapidon ja levittämisen kriminalisoimiseksi.[9] Hallitusohjelmaan on kirjattu (s. 195) muun muassa, että ”[h]allitus tiukentaa CAM- eli Child Abuse -materiaalia koskevaa sääntelyä vakavien rikosten uhreina olevien lasten suojelemiseksi. Väkivaltakuvauksen hallussapito kriminalisoidaan ja lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapidolle säädetään törkeä tekomuoto. Lisäksi huolehditaan, että muun raa’an väkivaltamateriaalin hallussapito on kriminalisoitu ihmisten ja eläinten suojelemiseksi.” Muun muassa näiden toimien edistäminen mahdollisimman pikaisesti on tärkeä osa lapseen kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä ja lapsen oikeuksien edistämistä, nyt käsillä olevan direktiiviehdotuksen käsittelyn ohella.

Jyväskylässä 3.5.2024

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
juristi

---

[1] CRC/C/GC/13. Epävirallinen suomenkielinen käännös luettavissa www.lapsiasia.fi/yleiskommentit.

[2] Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä 5. ja 6. määräaikaisraportista (CRC/C/FIN/CO/5–6), epävirallinen suomennos https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

[3] Loppupäätelmät Suomen raportista, joka annettiin lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyn valinnaisen pöytäkirjan 12 artiklan 1 kappaleen mukaisesti* (CRC/C/OPSC/FIN/CO/1), epävirallinen suomennos https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_OPSC_FIN_CO_1_fi.pdf/61f40033-5e7c-889e-1485-38c33408d05c?t=1695879980665

[4] Lanzarote-sopimuksen 2. valvontakierroksen suositukset Suomelle (2022). Verkossa https://um.fi/euroopan-neuvoston-voimassa-olevat-ihmisoikeussopimukset/-/asset_publisher/mnr92wS4p1l3/content/yleissopimus-lasten-suojelemisesta-seksuaalista-riistoa-ja-seksuaalista-hyv-c3-a4ksik-c3-a4ytt-c3-b6-c3-a4-vastaan-2007-

[5] Lanzaroten sopimus : Kansallinen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2022–2025. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2022:8. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8675-6

[6] Korpilahti U. yms. (toim) 2019.Väkivallaton lapsuus : toimenpidesuunnitelma lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä 2020−2025. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2019:2. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4123-6

[7] Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8

[8] Ks. l.apsiasiavaltuutetun lausunnot ko. hallituksen esityksestä lakivaliokunnalle https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_lav_he42021vp_rikostaustan-tarkistaminen ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle https://lapsiasia.fi/-/laps_lausunto_tyv_he42021vp_rikostaustantarkistaminen

[9] Lapsiasiavaltuutetun aloite oikeusministeriölle lainvalmistelutoimiin ryhtymisestä lapsiin kohdistuvaa vakavaa väkivaltaa sisältävän materiaalin hallussapidon ja levittämisen kriminalisoimiseksi. LAPS/81/2022, 3.11.2022. https://lapsiasia.fi/-/laps_aloite_om_vakivalta-kuvamateriaali