

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

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta keskiviikko 10.03.2021 klo 11.30 / HE 4/2021 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 hallituksen esitystä yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia. Muutoksilla pyritään edistämään alaikäisten suojelua antamalla työnantajille ja muille rikostaustan selvittämisvelvollisille tahoille mahdollisuus selvittää työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden rikostaustaa myös lyhytaikaisissa enintään kolme kuukautta kestävässä työntekotilanteissa.

Työnantajilla, työnantajaan rinnastettavilla tahoilla eli siviilipalveluskeskuksella ja työ- ja elinkeinoviranomaisella, viranomaisella, kunnalla ja kuntayhtymällä olisi lain mukaan oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävässä 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 kestävässä tehtävässä.
- Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan rikosrekisteriotteen pyytäminen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana. Sääntelyvaihtoehtoista 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 kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta. Se edistää osaltaan lapsen oikeutta suojeluun kaikenlaiselta kaltoin kohtelulta ja väkivallalta. Jokainen yksittäinenkin lapsiin kohdistunut häirintätapaus, kaltoin kohtelu tai väkivallanteko on riski lapsen turvalliselle kehitykselle ja hyvinvoinnille.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 19 artiklan mukaisesti sopimusvaltio on sitoutunut ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojellakseen lasta 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. Yleissopimuksen 34 artiklassa sopimusvaltio on sitoutunut suojelemaan lasta kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta ja ryhtymään kaikkiin tarkoituksenmukaisiin kansallisiin sekä kahden- ja monenvälisiin toimenpiteisiin tällaisen toiminnan eri muotojen estämiseksi. Lisäksi yleissopimuksen 3 artiklassa, jonka mukaan lapsen edun on oltava ensisijainen kaikissa lapsia koskevissa toimissa (1. kohta), sopimusvaltio on myös sitoutunut takaamaan lapsen hyvinvoinnille välttämättömän suojelun ja hoidon kaikissa olosuhteissa ja tähän pyrkiessään sopimusvaltio ryhtyy kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin (2. kohta). Valtion on varmistettava, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökun-

nan riittävää valvontaa (3. kohta). Esitys vahvistaa myös lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan annetun eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 88/2011, Lanzarote-sopimus) täytäntöönpanoa, erityisesti sopimuksen 5 artiklan osalta, jossa säädetään lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rekrytoinnista, koulutuksesta ja tietoisuuden herättämisestä.

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 arvioitiin¹, mutta määrät ovat olleet kasvussa ja esimerkiksi vuonna 2019 otteita pyydettiin n. 8400.² Myönteistä on, että opetuslalla 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, käytetään sen suhteen harkintaa ja kynnys otteen pyytämiseksi ei ole välttämättä ole kovin korkealla. Tästä näkökulmasta muutosehdotus näyttää perustellulta. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin huomauttaa, että hallituksen esityksessä valittua sääntelyvaihtoehtoa on arvioitu 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. Sen sijaan hallituksen esityksessä ei ole tehty vaikutusarviointia 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

¹ HE 149/2013 vp, s. 16-18.

² Verkossa

<https://www.oikeusrekisterikeskus.fi/fi/index/tietopalvelu/tilastotjaavoindata/rikosrekisteriotteet.html>

ollut mahdollista (tai pakollista) lyhytaikaisissa tehtävissä tai esimerkiksi työsuhteen aikana. Muun muassa tämänkaltaisella arvioinnilla pystyttäisiin selkeämmin toteamaan lainsäädännön vaikutukset lasten turvallisuuteen ja henkilökohtaisen koskemattomuuden suojeluun.

Hallituksen esityksen käsittelyyn yhdistetyssä lakialoitteessa (LA 2/2019 vp) ehdotetaan, että muutos toteutettaisiin poistamalla kolmen kuukauden aikarajaus, jolloin otteen pyytäminen olisi pakollista myös lyhytaikaisiin tehtäviin otettaessa. Perusteluina lakialoitteessa esitetään, että ”lain on suojeltava alaikäisten koskemattomuutta ja turvallisuutta kaikissa tapauksissa”. Lapsiasiavaltuutettu on luonnollisesti perustelusta samaa mieltä ja pitää sen vuoksi tärkeänä, että nyt tehtävän muutoksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan tarkkaan, myös edellisessä kappaleessa mainituista näkökulmista. Jos pyydettyjen otteiden määrä lyhytaikaisissa tehtävissä jää vähäiseksi eikä sääntelyllä saavuteta asetettuja tavoitteita, tulee olla valmius säätää otteen pyytäminen pakolliseksi.

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 annettussa kertomuksessaan (K 5/2018 vp), esittänyt, että otteen pyytämisen tulisi olla mahdollista myös työsuhteen aikana. 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.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esityksessä saadussa lausuntopalautteessa nostettiin esiin, että muun muassa lasten kanssa terveydenhuollon piirissä toimivat yksityiset ammatinharjoittajat eivät ole kaikilta osin tämän lainsäädännön piirissä (s. 13).³ Hallituksen esityksessä ei valitettavasti ole perusteltu, miksi näitä 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 on-

³ Merike Helander: YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kansallisessa lainsäädännössä, s. 160. Teoksessa Lapsiasiavaltuutetun kertomus eduskunnalle 2018 (K 5/2018 vp), s. 129-207.

gelmalliseksi jo työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2013 teettämässä tutkimuksessa lain toimivuudesta ja kehittämistarpeista.⁴

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.

Samaan aikaan on kuitenkin 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 käsiteltyksi.

Jyväskylässä 9.3.2021

Elina Pekkarinen
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

⁴ Ks. Tutkimus lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämismenettelyä koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 28/2013.