

Luonnos 8.10.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia. Muutoksilla pyritään edistämään työntajien mahdollisuuksia selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös lyhytaikaisissa enintään kolme kuukautta kestävässä työ- ja virkasuhteissa.

Esitettävät muutokset koskisivat lain soveltamisalaa, johon lisättäisiin työntajalle oikeus harkintansa mukaan selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa. Kyse ei olisi uuden velvollisuuden lisäämisestä lakiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
3 Tavoitteet	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	10
4.1 Keskeiset ehdotukset	12
4.2 Pääasialliset vaikutukset	13
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	13
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	13
6 Lausuntopalaute	14
7 Säännöskohtaiset perustelut	14
8 Voimaantulo	14
9 Suhde muihin esityksiin	14
9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	14
9.2 Suhde talousarvioesitykseen	15
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	15
LAKIEHDOTUS	17
Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI	19
Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) velvoittaa alaikäisten parissa työskenteleviä henkilöitä esittämään työnantajalle työ- tai virkasuhteeseen ottamisen yhteydessä rikosrekisteriotteen, josta ilmenevät tietyt rikokset, joilla on merkitystä arvioitaessa henkilön sopivuutta työskennellä lasten kanssa. Lakia ei kuitenkaan nykyisellään sovelleta tehtävissä, joissa työskentely lasten kanssa kestää yhden vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Laki on ollut voimassa vuoden 2003 alusta lähtien. Laissa säädetty kolmen kuukauden aikaraja on herättänyt kysymyksiä lasten suojelemisen kannalta. Viime vuosina erityisesti isojen kaupunkien sijaisrunkien tarpeiden kannalta on esitetty lakimuutoksen tarpeellisuus varmistaa kaikkien sijaisten soveltuvuus laissa tarkoitettuihin tehtäviin.

Asiasta on tehty eduskunnan kirjallinen kysymys (KK 370/2018 vp) siitä, millaisiin lainsäädännöllisiin toimiin hallitus aikoo ryhtyä varmistaakseen, että myös lyhytaikaisesti lasten ja nuorten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostausta selvitetään työsuhteen alkamisen yhteydessä. Käytännössä pääkaupunkiseudulla toimii huomattavan paljon lyhytaikaisia sijaisia, joiden rikostausta ei lain mukaan saada selvittää. Alun perin lain säätämisen yhteydessä kolmen kuukauden aikarajalla haettiin joustavuutta työnantajan tarvitsemiin sijaisjärjestelyihin ja helpottamaan hallinnollista taakkaa. Työmarkkinat ovat kuitenkin muuttuneet ja sijaisjärjestelyjen tarpeet ovat lisääntyneet.

1.2 Valmistelu

Esitettyihin huoliin vastaamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti virkamiesvalmistelun asiassa sen selvittämiseksi, voitaisiinko myös lyhytaikaisissa alle kolmen kuukauden kestäväissä palvelussuhteissa sallia työnantajien selvittää työnhakijoiden rikostausta tarvittaessa joustavasti ja hallinnollisesti mahdollisimman kevyellä tavalla.

2 Nykytila ja sen arviointi

Lainsäädäntö

Työsuhteessa tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus), jäljempänä tietosuojasetus, ja asetuksen kanssa rinnakkain tietosuojalakia (1050/2018) sekä erityislakina yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia (759/2004). Lisäksi työntekijän luotettavuuden selvittämisestä on erityislainsäädäntöä. Turvallisuusselvityksen hakemisesta säädetään turvallisuusselvityslaisissa (726/2014). Menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostausta selvitetään, säädetään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetussa laissa (504/2002). Oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993). Toukokuun alussa 2014 tuli voimaan laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä.

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Lain mukaan työnantajan on selvittävä lasten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustat ennen työsuhteen solmimista tai virkaan nimittämistä. Lain tavoitteena on vähentää lasten riskiä joutua seksuaalisesti hyväksikäytetyksi, väkivallan uhriksi tai houkutelluksi huumausaineen käyttöön. Laki edistää osaltaan lasten oikeutta turvalliseen kasvu- ja opiskeluympäristöön.

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Laissa säädetään menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustaa selvitetään.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta 1 ja momentissa tarkoitettuihin tehtäviin, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät enintään kolme kuukautta.

Lain 3 §:n mukaan työnantajan tulee pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, johon kuuluu 2 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä taikka annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran. Rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentin mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten.

Työ- ja virkasuhteiden lisäksi lakia sovelletaan myös tiettyihin palvelujen tuottajiin ja muissa tehtävissä. Työnantajat, työnantajaan rinnastettavat tahot ja tietyt lupaviranomaiset ovat lain soveltamisedellytysten täyttyessä velvollisia pyytämään työ- tai virka- suhteeseen nimitettävää henkilöä esittämään selvityksen rikostaustastaan.

Rikostaustan selvittämismenettely mahdollistaa henkilön rikostaustan selvittämisen seuraavissa tilanteissa: palvelussuhteeseen otettaessa (työ- tai virkasuhde), haettaessa toimilupaa tai toteutettaessa ilmoitusvelvollisuutta, yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiseen, valmisteltaessa perhehoidon toimeksiantosopimusta alaikäiselle annettavasta perhehoidosta, määrättäessä henkilö suorittamaan siviilipalvelusta, tehtäessä sopimusta työkokeilusta sekä perusopetuslaissa tarkoitettun aamu- ja iltapäivätoiminnan palvelujen hankkimiseen. sanamuotoja ehkä tarkistettava.

Työnantaja on velvollinen arvioimaan toimialoilla, joissa laki tulee sovellettavaksi, jo ennen tehtävän avoimeksi ilmoittamista ja hakuilmoitusta, kuuluuko avoinna oleva tehtävä, työ tai virka rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin. Työnantaja määrittelee kulloistenkin työtehtävien sisällön. Laissa ei luetella erikseen ammattinimikkeitä tai muita yksiselitteisiä perusteita menettelyn piiriin tulevien henkilöiden rajaamiseksi.

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain esitöiden (HE 3/2002 vp) yleisperusteluissa todetaan säännösten soveltamisalan osalta, että lyhytaikaiset työsuhteet, jotka usein ovat sijaisjärjestelyjä, jäisivät menettelyn ulkopuolelle. Menettelyn ulkopuolelle jäävät myös ne henkilöt, jotka saman työnantajan palveluksessa siirtyvät toisiin tehtäviin, mikäli he ovat jo kertaalleen rekisteriotteen toimittaneet. Tällaisessa tilanteessa rekisteriotteen toimittamista voidaan pitää tarpeettomana (s. 26–27). Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan sanotun 2 §:n 3 momentin osalta muun ohella seuraavaa: ”Pykälän 3

momentissa ehdotetaan rajattavaksi lain soveltamisalaa palveluksen, tehtävän tai toimeksiannon pituuden perusteella. Työnantajalla, valvontaviranomaisella tai muulla rikostaustan selvittämisvelvollisella ei olisi velvollisuutta eikä liioin oikeutta vaatia rikosrekisteriotetta silloin, kun henkilön työ- tai virkasuhde, palvelus- tai harjoittelu-suhde, toimeksiantosopimus taikka palvelujen antaminen kestää vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Lyhytaikaiset palvelussuhteet ovat yleensä sijaisuuksia. Usein lyhytaikaiset sijaisuusjärjestelyt joudutaan tekemään nopeasti, jolloin käytettävissä olevan ajan puitteissa ei olisi edes mahdollista hankkia rekisteriotetta. Jos henkilöllä on useita alle kolme kuukautta kestäviä määräaikaisia työ- tai virkasuhteita samaan työnantajaan, ote tulisi pyytää siinä vaiheessa, kun työ- tai virkasuhteitten yhteenlaskettu kesto vuoden aikana ylittää yhteensä kolme kuukautta. Menettelyä ei myöskään edellytettäisi, jos toimeksiantosopimus tehdään olemaan voimassa yhden vuoden aikana yhteensä enintään kolmen kuukauden ajan. Vuodella ei tarkoiteta kalenterivuotta, vaan aika laskettaisiin ensimmäisen työ- tai virkasuhteen alkamisesta eteenpäin. Työnantajan olisi siis henkilöä uudelleen palkattaessa tarkistettava, kuinka pitkän ajan henkilö on uuden työ- tai virkasuhteen alkamista edeltävän vuoden aikana työskennellyt työnantajan palveluksessa sellaisissa tehtävissä, joita kyseessä oleva menettely koskee. Jos kolmen kuukauden aika täyttyy uuden palvelussuhteen alkaessa tai sen aikana, henkilön olisi työnantajan vaatimuksesta esitettävä ote rikosrekisteristä ennen työ- tai virkasuhteen alkamista.”

Rikosrekisteriotteen kelpoisuusajasta säädetään lain 6 §:ssä. Rikostaustan selvittämiseksi esitetty rikosrekisteriote ei saa olla kuutta kuukautta vanhempi.

Lain 7 §:n mukaan rekisteriotteen nähtäväksi esittäneen henkilön henkilötietoihin saadaan tehdä ainoastaan merkinnät rikosrekisteriotteen esittämisestä ja otteen tunnistetiedoista. Työnantaja tai muu henkilö, joka on tämän lain mukaan saanut rikosrekisteriotteen nähtäväksi, ei saa ottaa siitä jäljennöstä. Rikosrekisteriote on palautettava otteen esittäneelle henkilölle viipymättä.

Lain 8 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta. Rikosrekisteriotteesta ilmeneviä tietoja ei saa ilmaista muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat niitä tehdessään päätöstä siitä, annetaanko henkilölle tämän lain soveltamisalaa kuuluvia tehtäviä. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa sivulliselle senkään jälkeen, kun henkilö ei enää hoida sitä tehtävää, jossa hän on tiedon saanut.

Lain 10 §:stä ilmenevät rangaistussäännökset rikostaustan selvittämisrikkomuksesta. Rangaistuksesta henkilörekisteririkoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä.

Soveltamiskäytäntö

Lain soveltamisen kannalta yksi merkittävä kysymys on laissa oleva kolmen kuukauden aikaraja palvelussuhteen kestolle edellytyksenä lain soveltamiselle. Lain mukaan rikostaustan selvittämisvelvollisilla tahoilla ei ole oikeutta pyytää otetta nähtäväksi lyhyissä työsuhteissa. Lyhytkestoisissa työsuhteissa kolmen kuukauden aikarajan täyttymistä arvioidaan vuoden ajanjaksolla. Peräkkäisissä määräaikaisissa työsuhteissa rikosrekisteriotteen nähtäväksi pyytämismuutoksen täytyy, mikäli uuden määräaikaisen työsuhteen kestäessä laissa edellytetty kolmen kuukauden aikaraja täyttyy laskettaessa yhteen aikaisemman määräaikaisen työsuhteen kesto ja uuden solmittavan määräaikaisen palvelussuhteen kesto.

Apulaisoikeusasiamies on antanut soveltamisalarajauksesta ratkaisunsa ja todennut kantelun johdosta, että rikostaustaotetta ei voida vaatia alle kolme kuukautta kestävässä työ- ja virkasuhteissa (31.3.2015 Dnro 2513/4/14). Apulaisoikeusasiamies vetosi ratkaisussaan edellä mainittuihin oikeusohjeisiin. Apulaisoikeusasiamies myös toi esille ratkaisussaan sen, että

Oikeusrekisterikeskus tarkistaa, että kyseessä on lain edellyttämällä tavalla yli kolme kuukautta kestävä työsuhde sekä arvioi työnantajaa ja työtehtävää koskevien otepyynnöstä ilmenevien lomaketietojen perusteella, onko kysymyksessä sellainen tehtävä, jota varten ote voidaan luovuttaa. Oikeusrekisterikeskus voi kieltäytyä antamasta otetta, jos rikostaustan selvittämislainsäädännössä asetetut edellytykset eivät täyty.

Kts. EOA ratkaisut:

<http://www.eduskunta.fi/eoaratkaisut/eoak+2513/2014>

<http://www.eduskunta.fi/eoaratkaisut/eoak+3158/2013>

Tutkimukset lain soveltamisesta ja toimivuudesta

Vuonna 2004 valmistui tutkimus lain soveltamisesta (Niskanen, Hannu & Laitinen, Ahti: Tutkimus rikostaustan selvittämislain soveltamisesta. 2004. Työpoliittinen tutkimus nro 258. Turun yliopisto. Työministeriö. Helsinki). Tutkimuksen pääasiallisina tavoitteina oli kyselyn avulla selvittää: 1) lakia toiminnassaan soveltavien työnantajien käsityksiä lain toimivuudesta; 2) lain soveltamiskäytäntöjä; 3) käsityksiä uuden lainsäädännön voimaantuloon liittyvästä tiedottamisesta.

Tutkimuksen perusteella kokoavasti voidaan todeta, että työnantajien suhtautuminen lakiin oli varsin myönteistä. Noin puolet kyselyyn vastaajista arvioi, että lain avulla on onnistuttu estämään epäsopiivien henkilöiden pääsy työskentelemään lasten kanssa hyvin tai ainakin melko hyvin. Vain 10 prosenttia työnantajista katsoi, että lailla ei ole ollut minkäänlaista vaikutusta. Yli puolet vastaajista arvioi, että uudella menettelyllä ei ole ollut minkäänlaista vaikutusta työhönottoprosessin keston. Tärkeimpinä lakia koskevinä tiedotusmuotoina pidetään joukkotiedotusvälineistä saatua tietoa sekä ministeriöiden suoria tiedotteita.

Tässä tutkimusraportissa esitetään tulokset uuden rikostaustan selvittämismenettelyyn velvollisten tahojen kokemuksista ensimmäisen soveltamisvuoden ajalta uuden menettelyn käyttöönotosta, lain toimivuudesta ja soveltamiskäytännöistä sekä uuden lainsäädännön voimaantuloon liittyvästä tiedottamisesta ja ohjeistuksesta. Tutkimuksessa ei ole selvitetty rikostaustan selvittämismenettelyn kohteena olleiden työn- tai viranhakijoiden, yksityisten sosiaali- ja terveystalveluiden tuottajien, siviilipalvelusta suorittavien työvoimapolitiittisen toimenpiteeseen osallistuvien henkilöiden tai perhehoitajien kokemuksia uudesta rikostaustan selvittämismenettelystä.

Tutkimuksessa vastaajilta kysyttiin neljällä avoimella kysymyksellä, millaisia hyviä ja huonoja puolia heidän mielestään lain sisältöön ja sen soveltämismenettelyyn liittyy. Suhtautuminen lain sisältöön on niiden perusteella varsin myönteistä. Lähes kaksi kolmasosaa kaikista vastaajista ilmoitti vähintään yhden hyvän puolen lain sisällössä. Useimmiten hyvät puolet olivat yleisluonteisia toteamuksia siitä, että laki on hyvä. Toinen usein esille tuotu seikka oli lain ennaltaehkäisevä vaikutus: moni vastaaja katsoi lain ehkäisevän rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden hakeutumista sellaisiin tehtäviin, joissa työskennellään lasten kanssa.

Lain sisältöä koskevia puutteita ilmaisevat mielipiteet on jaettava kahteen osaan. Varsinaista negatiivista kritiikkiä lain sisällöstä (esim. "laki on turha", lakia ei pitäisi olla") esitti 11,6 prosenttia kaikista vastaajista. "Rakentavaa kritiikkiä" esitti 17,2 % kaikista vastaajista. Näissä tapauksissa oli kyse mielipiteistä, joiden mukaan laki ei nykyisellään takaa täysin lasten turvallisuutta. Kyseisissä vastauksissa viitattiin pääsääntöisesti siihen, että kaikki hakijan

turvallisuuteen liittyvät seikat eivät välttämättä ilmene rikosrekisteriotteesta ja siihen, että kolmen kuukauden sääntö edelleen mahdollistaa sen, että rikoksiinkin syylistynyt voi päästä kosketuksiin lasten kanssa.

Lain soveltamisenmenettelystä esitettiin selvästi vähemmän mielipiteitä kuin lain sisällöstä ja ero myönteisten ja kielteisten näkemysten suhteellisissa osuuksissa on selvästi pienempi. Menettelyä koskevat mielipiteet menivät vahvasti ristiin siten, että suurin osa myönteisistä kannanotoista koski menettelyn helppoutta ja nopeutta, kun taas suurimmassa osassa kielteisistä mielipiteistä aiheena oli menettelyn vaatima työ määrä ja sen hitaus.

Työnantajilta kysyttiin myös mielipidettä lain 2 § 3 momentissa olevasta rajauksesta, jonka mukaisesti lakia ei sovelleta, mikäli työtehtävät kestävät yhden vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Vastaukset jakautuivat tutkimuksessa melko tasan myönteisen, neutraalin ja kielteisen asennoitumisen kesken. Vastaajista 33,3 % katsoi rajauksen hyödylliseksi, koska sen johdosta lyhytkestoisten työ- ja virkasuhteiden hakumenettely on yksinkertaisempi. Vastaajista 37,2% katsoi, että rajaus ei aiheuta ongelmia ja 29,2 % katsoi, että rajaus saattaa johtaa siihen, että lapsille vaaralliset henkilöt pääsevät kosketuksiin lasten kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuonna 2013 tutkimuksen lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisenmenettelyä koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Tutkimus on julkaistu Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 28/2013 sarjassa. Seurantatutkimuksen tarkoituksena oli saada tietoa siitä, miltä osin voimassa oleva lainsäädäntö on koettu toimivaksi ja miltä osin lainsäädännössä on uudistamistarpeita, jotka on jatkossa huomioitava lainsäädännön kehittämistä arvioitaessa. Tarkastelun keskiössä oli rikostaustan selvittämisenmenettelyn toimivuus eri osapuolten kannalta. Lisäksi selvitettiin lain tulkintaan liittyviä kysymyksiä. Tutkimuksessa tarkastellaan myös mielipiteitä ehdotuksiin, joilla lainsäädäntöä voitaisiin kehittää. Tutkimus on toteutettu haastattelututkimuksena. Tutkimuksessa haastateltiin työnantajia, työnantajaan rinnastettavia tahoja sekä lupaviranomaisia, Valviraa ja Aluehallintovirastoa, sekä rikosrekisteriotteet myöntävää Oikeusrekisterikeskusta. Tärkeä tutkimuksen kohderyhmä ovat olleet myös työntekijät, joiden työtehtäviin lakia sovelletaan. Järjestötasolla on haastateltu työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä sekä lastensuojelujärjestöjä.

Selvityksen perusteella suhtautuminen rikostaustan selvittämislakiin on varsin myönteistä. Yli 80 prosenttia vastaajista kokee lain ainakin jossain määrin estäneen epäsovivien henkilöiden pääsyn työskentelemään lasten ja nuorten parissa; vain alle neljä prosenttia on sitä mieltä, ettei lailla ole ollut tähän vaikutusta. Myönteisesti lakiin suhtautuneista noin kolmannes näkee lain vaikutuksen olevan lähinnä ennaltaehkäisevä. Henkilöt, joilla on tuomioita lain soveltamisalaan liittyvissä rikoksissa, eivät hakeudu alalle tietäen, että heidän rikostaustansa tarkistettaisiin joka tapauksessa. Laki ei kuitenkaan ole kaikkien mielestä aukoton, koska se ei esimerkiksi kata alle kolmen kuukauden työ- ja virkasuhteita eikä se velvoita eikä oikeuta tarkistamaan työ- ja virkasuhteissa olevien rikostaustoja työsuhteen kestäessä.

Haastateltavilta kysyttiin myös sitä, tulisiko rikostausta selvittää myös alle kolmen kuukauden työ- ja virkasuhteissa. Noin 65 prosenttia vastaajista oli valmis selvittämään rikostaustat myös alle kolmen kuukauden palvelussuhteissa. Näkemystä perusteltiin sillä, että myös lyhyessä ajassa ehtii luoda lapseen ystävyyssuhteen ja tehdä paljon pahaa. Vajaa 25 prosenttia piti nykyistä kolmen kuukauden rajaa hyvänä ja perusteli vastaustaan muun muassa sillä, että kolmessa kuukaudessa ei ehdi tapahtua vielä mitään ja lisäksi aikarajan alentaminen lisäisi kohtuuttomasti työ määrää. Rikosrekisteriotteiden maksullisuutta hakijoille myös kritisoitiin.

<https://tem.fi/documents/1410877/2864661/Tutkimus+lasten+kanssa+ty%C3%B6skentelevien+rikostaustan+selvitt%C3%A4mist%C3%A4+koskevasta+lains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6sta+10102013.pdf>

EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUS LASTEN SUOJELEMISESTA SEKSUAALISTA RIISTOA JA SEKSUAALISTA HYVÄSIKÄYTTÖÄ VASTAAN

Lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan Lanzarotella 25 päivänä lokakuuta 2007 tehty Euroopan neuvoston yleissopimus tuli voimaan 1 päivänä lokakuuta 2011 (jäljempänä *Lanzaroten sopimus*). Eduskunta on hyväksynyt yleissopimuksen 15 päivänä maaliskuuta 2011 ja tasavallan presidentti 20 päivänä toukokuuta 2011. Hyväksymiskirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan 9 päivänä kesäkuuta 2011.

Sopimuksen tarkoitus on 1 Artiklan mukaan (a) ehkäistä ja torjua lasten seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä; (b) suojella seksuaalisen riiston ja seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi joutuneiden lapsiuhrien oikeuksia; ja (c) edistää kansallista ja kansainvälistä yhteistoimintaa lasten seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan.

Sen varmistamiseksi, että sopijapuolet soveltavat sen säännöksiä tehokkaasti, sopimuksella on perustettu erityinen valvontajärjestelmä.

Sopimuksen II luvussa on määräykset ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä. Sopimuksen 5 Artiklassa on määräykset lasten kanssa työskentelevien henkilöiden rekrytoinnista, koulutuksesta ja tietoisuuden herättämisestä. Artiklan 1 kohdan mukaan kukin sopijapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin lisätäkseen tietoisuutta lasten suojelusta ja oikeuksista niiden henkilöiden keskuudessa, jotka ovat säännöllisesti tekemisissä lasten kanssa opetus-, terveys-, sosiaaliturva-, oikeus- ja poliisitoimisektoreilla ja urheiluun, kulttuuriin sekä vapaa-ajan toimintaan liittyvillä aloilla. Artiklan 2 kohdan mukaan kukin sopijapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin varmistaa, että 1 kappaleessa mainituilla henkilöillä on riittävä tietoa lasten seksuaalisesta riistosta ja seksuaalisesta hyväksikäytöstä, keinoista tunnistaa ne ja artiklassa 12 (1) mainitusta mahdollisuudesta. Artiklan 3 kohdan mukaan kukin sopijapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti varmistaa, että edellytykset pääsyyille ammatteihin, joiden harjoittamiseen liittyy säännöllistä yhteydenpitoa lapsiin, varmistavat sen, että näihin ammatteihin pyrkiviä ei ole tuomittu lasten seksuaalisesta riistosta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä.

Suomi on katsonut sopimukseen sitoutuessaan, että laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä täyttää edellä mainitun 5 artiklan 3 kohdan edellyttämät velvoitteet. Sopimuksen toimeenpanoa valvova sopijapuolten komitea (ns. Lanzarote-komitea). Valvonta tapahtuu temaattisiin arviointikiertoiksi jaetussa menettelyssä. Lanzarote-komitea päättää kunkin kierroksen teeman ja hyväksyy kyselylomakkeen. Komitea laatii saamiensa tietojen pohjalta raportin, joka sisältää muun muassa suosituksia sopijapuolille. Komitea voi laatia myös erityisraportteja.

Lanzarote-komitea hyväksyi 3. maaliskuuta 2017 erityisraportin koskien lasten suojelemista seksuaaliselta riistolta ja seksuaaliselta hyväksikäytöltä pakolaiskriisissä. Raportti sisältää suosituksia sopijapuolille. Lanzarote-komitea katsoi viiden suosituksen kohdalla sopijapuolilta vaadittavan välitöntä toimintaa tilanteen saattamiseksi sopimuksen mukaiseksi. Komitea muun muassa kehotti sopijapuolia yleissopimuksen 5 artiklan mukaisesti selvittämään tehokkaasti

kaikkien sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat ammatinsa vuoksi säännöllisesti tekemisissä pakolaiskriisin vaikutusten kohteena olevien lasten kanssa, onko heidät mahdollisesti tuomittu kyseisen sopijapuolen kansallisen lain mukaisesti lasten seksuaalisesta riistosta tai seksuaalisesta hyväksikäytöstä (S18).

Lanzarote-komitea katsoi 6. kesäkuuta 2019 hyväksymässään kyseisten viiden suosituksen täytäntöönpanoa sopijavaltioissa koskevassa arviointiraportissaan (T-ES(2019)14_en final), että Suomen tilanne ei ole sopusoinnussa edellä mainitun suosituksen kanssa, sillä perusteella, että suosituksen vaatimuksia on noudatettu vain osittain.

Suomi katsoi kesäkuussa 2018 antamassaan vastauksessaan Lanzarote-komitean suositukseen, että Suomen lainsäädäntö täyttää sopimuksen keskeiset velvoitteet rikostaustan selvittämisestä alaikäisten kanssa työskentelevien osalta. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain (504/2002) tarkoituksena (1 §) on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Laissa säädetään menettelystä, jolla alaikäisten kanssa työskentelemään valittavien henkilöiden rikostaustaa selvitetään. Tätä lakia sovelletaan työ- ja virkasuhteessa tehtävään työhön, johon pysyväisluontoisesti ja olennaisesti kuuluu ilman huoltajan läsnäoloa tapahtuvaa alaikäisen kasvatusta, opetusta, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisen kanssa. Laissa säädetyn kriteerin täytyminen rikostaustamenettelyn soveltamisesta työn luonteesta johtuen eli pysyväisluontoinen ja olennainen työskentely lasten kanssa on yhteensopiva ns. *Lanzarotten* sopimuksen vaatimuksen kanssa. Sopimus edellyttää taustan selvittämistä niiden ammattien osalta, ammasteista, joiden harjoittamiseen liittyy säännöllistä yhteydenpitoa lapsiin (regular contacts with children).

Laissa on rajoitettu menettelyn soveltamisala palveluksen, tehtävän tai toimeksiannon pituuden perusteella. Työnantajalla, valvontaviranomaisella tai muulla rikostaustan selvittämisvelvollisella ei ole velvollisuutta eikä liioin oikeutta vaatia rikosrekisteriotetta silloin, kun henkilön työ- tai virkasuhde, palvelus- tai harjoittelusuhde, toimeksiantosopimus taikka palvelujen antaminen kestää vuoden aikana enintään kolme kuukautta. Lyhytaikaiset palvelussuhteet ovat yleensä sijaisuuksia. Usein lyhytaikaiset sijaisuusjärjestelyt joudutaan tekemään nopeasti, jolloin käytettävissä olevan ajan puitteissa ei ole edes mahdollista hankkia rekisteriotetta. Jos henkilöllä on useita alle kolme kuukautta kestäviä määräaikaista työ- tai virkasuhteita samaan työnantajaan, ote tulee pyytää siinä vaiheessa, kun työ- tai virkasuhteitten yhteenlaskettu kesto vuoden aikana ylittää yhteensä kolme kuukautta. Menettelyä ei myöskään edellytetä, jos toimeksiantosopimus tehdään olemaan voimassa yhden vuoden aikana yhteensä enintään kolmen kuukauden ajan. Vuodella ei tarkoiteta kalenterivuotta, vaan aika lasketaan ensimmäisen työ- tai virkasuhteen alkamisesta eteenpäin. Siten työnantajan on henkilöä uudelleen palkattaessa tarkistettava, kuinka pitkän ajan henkilö on uuden työ- tai virkasuhteen alkamista edeltävän vuoden aikana työskennellyt työnantajan palveluksessa sellaisissa tehtävissä, joita kyseessä oleva menettely koskee. Jos kolmen kuukauden aika täyttyy uuden palvelussuhteen alkaessa tai sen aikana, henkilön olisi työnantajan vaatimuksesta esitettävä ote rikosrekisteristä ennen työ- tai virkasuhteen alkamista.

Rikostaustan selvittämisvelvollisilla aloilla kuten kouluissa ja päiväkodeissa lasten turvallisuudesta huolehditaan myös henkilöstömitoitusta koskevilla vaatimuksilla ja työn järjestelyillä. Lisäksi on huomioitava muu lainsäädäntö ja työnantajien käytännöt lasten turvallisuuden edistämiseksi. Laki turvallisuus selvityksistä on menettely, jota sovelletaan Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskusten henkilöstöön, joka työskentelee alaikäisten kanssa. Yksityisissä vastaanottokeskuksissa turvallisuus selvityksistä päättää työnantaja.

Suomen osalta todettu poikkeama on käytännössä hyvin vähäinen käytännön kannalta lainsäädäntömme kokonaisuus huomioiden. Nyt valmistelussa olevalla lakimuutoksella pyritään siihen, että tämä poikkeaman osalta esitetyt huolet huomioidaan ja että lainsäädäntömme olisi paremmin sopusoinnussa yleissopimuksen velvoitteiden kanssa. Lainsäädäntömuutoksen tarkoituksena on edelleen kehittää toimia, joilla mahdollistetaan työhönoton yhteydessä taustojen nykyistä laajempi selvittäminen myös lyhytaikaisissa työ- ja virkasuhteissa.

<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2011/20110088>

3 Tavoitteet

Ehdotusten tavoitteena on edistää alaikäisten suojelua mahdollistamalla myös lyhytkestoisissa eli enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa rikostaustan selvittäminen. Muutoksella on tarkoitus antaa työnantajille harkintavaltaa ja mahdollistaa lyhytaikaisissa sijaisjärjestelyissä rikostaustan selvittämisen.

Ehdotukset tehostavat myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä koskien Euroopan neuvoston yleissopimusta lasten suojelemiseksi seksuaalista riistoa ja hyväksikäyttöä vastaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Lakimuutoksen vaikutusten arvioinnin tietopohja

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi lainmuutoksen vaikutusarviointia varten tarvittavia tilasto- ja taustatietoja Oikeusrekisterikeskukselta, Helsingin kaupungilta, Seure Oy:ltä, KT Kuntatyönantajilta, Kirkon työmarkkinalaitokselta sekä Työolotutkimuksen tilastotiedoista. Lisäksi TEM on pyytänyt tilastotietoja Tilastokeskukselta kohdennetusti tämän hankkeen tietotarpeisiin lyhyiden määräaikaaisuuksien kestosta lain soveltamisalan kannalta merkityksellisistä tehtävistä, joita ovat opetusala (peruskoulut, ammattikoulut, lukiot) ja lasten hoitoala (tarhat, lastenopettajat ja hoitajat) sekä muu henkilökunta.

Alle 3 kk määräaikaisten työsuhteiden määrä opetus- ja hoitoalalla

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksesta pyydettiin kohdennetusti tämän hankkeen tietotarpeisiin lyhyiden määräaikaaisuuksien kestosta lain soveltamisalan kannalta merkityksellisistä tehtävistä, joita ovat opetusala (peruskoulut, ammattikoulut, lukiot) ja lasten hoitoala (tarhat, lastenopettajat ja hoitajat) sekä muu henkilökunta. Arviot on pyydetty seuraavista ammattiluokista:

1. Ala- ja yläkoulujen sekä lukioiden opettajat, erityisopettajat ja koulunkäyntiavustajat: ammattiluokat 232, 233, 2341, 2352 ja 5312
2. Lastentarhanopettajat, nuorisotyönohjaajat (ei seurakunta), muut seurakuntatyöntekijät, lastenhoitotyöntekijät: ammattiluokat 2342, 34122, 34139 ja 5311

Työvoimatutkimuksen tietojen mukaan ryhmän 1 palkansaajista noin 3 prosenttia ja ryhmän 2 palkansaajista noin 4 prosenttia on alle kolmen kuukauden määräaikaisia. Keskimäärin se tarkoittaa molemmat ryhmät yhteenlaskettuna kunakin ajanhetkenä noin 7 000 palkansaajaa.

Yhteensä vuoden aikana opetuslalla toimii siis arviolta yli 20 000 alle kolmen kuukauden määräaikaisella työsopimuksella työskentelevää.

Oikeusrekisterikeskus

Oikeusrekisterikeskukselle saapuu sähköisesti otehakemuksia sähköisen asioinnin kautta 80%. Oikeusrekisteri toimittaa pyydytyistä otteista noin 5–10 % Suomi.fi -viestit palveluun sähköisesti ja manuaalisesti eli e-kirjeenä noin 90–95 %. Oikeusrekisterikeskus ei tilastoi otteita pyytäneiden toimialatietoja. Oikeusrekisterikeskus arvioi otteiden määrien lisäyksen vaikuttavan Oikeusrekisterikeskuksen työmäärään ja otteiden käsittelykäytäntöihin sekä resurssitarpeisiin (tekniset, järjestelmämuutokset ja henkilöstöresurssi, tiedot ja mahdolliset muut muutokset) seuraavasti:

Mikäli tarkastamismenettely laajennetaan koskemaan kolme kuukautta tai alle kolme kuukautta kestäviä työ- tai virkasuhteita, vaatii se Oikeusrekisterikeskuksen sähköiseen asiointipalveluun ja hakulomakkeille vähäisiä muutoksia. Mikäli luovutettavien otteiden määrä nousisi esim. 20 000 kappaaleeseen vuodessa ja sähköisen asioinnin prosenttiluku pysyy samalla tasolla, vaatii se arvion mukaan noin 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen. Mikäli luovutettavien otteiden määrää olisi 25 000 kappaletta vuodessa, vaatisi lisäys noin 0,7 henkilötyövuoden resurssitarpeen.

Oikeusrekisterikeskus arvioi ehdotuksen vaikutuksia saamansa kokemuksen perusteella opetusalan lainsäädännöstä (niin sanotun SORA-lainsäädäntö) ja sen soveltamiseen. Opetusalan lainsäädännössä on säädetty oppilaitoksille mahdollisuus tarkastaa rikostausta ennen opiskelijan siirtymistä työharjoitteluun tai työssäoppimisjaksolle, johon liittyy toimintaa lasten kanssa. Opetusalalla taustan tarkastaminen on muodostunut pääsäännöksi, vaikka oppilaitoksella ei ole tarkastukseen velvollisuutta.

Oikeusrekisterikeskus arvioi muutoksen yhtenäistävän rikostaustan tarkastamista koskevia säännöksiä. Opiskelijoita koskevissa SORA-säännöksissä ei ole määritelty aikarajaa, eikä myöskään vapaaehtoistoimijoita koskevassa laissa vapaaehtoisten rikostaustan tarkastamisesta (148/2014).

Oikeusrekisterikeskus luovutti opiskelijoille rikostaustaotteita vuonna 2018 yhteensä 36 017 kpl. Kts lisää:

https://www.oph.fi/download/170668_koulutuksen_jarjestajille_keinoja_puuttua_opiskeluun_soveltumattomuuteen.pdf

<i>Taulukko Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä annettujen otteiden ja merkintöjä sisältävien otteiden kokonaismäärät 2014–2019</i>						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Työntekijöiden otteita yhteensä	58 210	56 310	59 250	61 660	69 390	74 857
Otteita joissa merkintöjä yhteensä*	75	75	80	82	78	71
Huumausainerikoksia	47	46	48	55	53	49

Väkivaltarikoksia	22	24	23	19	22	17
Seksuaalirikoksia	11	7	8	13	12	7
Ihmiskaupparikoksia*			0	0	0	0

*Samalla otteella saattaa olla useamman tyyppin rikoksia

** Lisättiin poimittavaksi vuonna 2016

Helsingin kaupunki

Helsingin kaupungilla kesätöissä vuonna 2018 oli alle kolmen kuukauden työsuhteissa 235 henkilöä, joista 113 oli lastenhoitajan ja 99 varhaiskasvatuksen opettajan tehtävissä. Lisäksi kesätyössä olevia nuoria (16–17 vuotiaita ilman vakanssia) oli yhden kuukauden kestävässä töissä noin 160. Kesätyöntekijät työskentelivät päiväkodeissa ja leikkipuistossa (varhaiskasvatuksen harjoittelija-nimikkeellä). Yhteensä alle kolme kuukautta kestävässä työsuhteissa kesän aikana oli noin 300–400 työntekijää.

KT Kuntatyönantajat

KT Kuntatyönantajilla ei ole pyydettyä tietoa alle kolme kuukautta kestävästä määräaikaistutuksista. KT toimitti tiedot kunta-alan palkkatilastosta lokakuulta vuodelta 2017 varhaiskasvatuksen ja opetusalan osalta palvelussuhteen luonnetta vakinaisten vs. määräaikaisten osalta. Tiedoissa on mukana KVTES:n liite 5, joka sisältää varhaiskasvatuksen henkilöstön sekä eräät koulun ammatti- ja peruspalvelutehtävät sekä KVTES:n liite 12 eli perhepäivähoitajat. Opetuspuolelta on koko henkilöstö mukana.

Määräaikaistutuksia on varhaiskasvatuksessa yhteensä 25 % ja opetuspuolella 20 %. Lisäksi KT katsoi vertailuna vuosien 2016 ja 2017 tietoja ja sitä kuinka moni määräaikaistutuksista (sisältäen myös työllistetyt, oppilaat ja oppisopimussuhteiset) oli vuonna 2017 kunta-alalla kokonaan uusia määräaikaistutuksia. Toisin sanoen kuinka moni vuonna 2017 oleva määräaikaistutuksena ei ole ollut kunta-alan palvelussuhteessa vuonna 2016. Määräaikaistutuksia oli kasvatusalalla 15 187 henkilöä, joista kokonaan uusia määräaikaistutuksia oli 6 600 henkilöä eli 43 %. Opetuspuolella määräaikaistutuksia oli 12 034 henkilöä ja näistä ja kokonaan uusia määräaikaistutuksia oli 3 926 henkilöä eli 33 %. Tieto on poikkileikkaustieto lokakuulta ja tietoa määräaikaistutuksien pituuksista ei ole saatavissa.

KT totesi sekä varhaiskasvatuksessa että opetusalalla tarvittavan paljon sijaisia vakinaisen henkilöstön poissaolojen takia. KT:n tiedustelun mukaan noin puolet kaikista määräaikaistutuksista on palvelutoiminnan kannalta välttämättömiä sijaisia. Näidenkään sijaisuuksien pituuksista KT:lla ei ole tietoa.

Kirkon työmarkkinalaitos

Kirkon työmarkkinalaitoksen mukaan olennaiset tehtäväryhmät rikostaustan selvittämisen kannalta ovat lapsityö eli lastenhoitajat ja nuorisotyö eli nuorisotyönohjaajat ja näiden taustat selvitetään aina, kun uutta henkilöä rekrytoidaan ja palvelussuhde kestää vähintään kolme kuukautta. Lisäksi lapsikuoroja tai soitinyhtyeitä johtavat kanttorit kuuluvat rikostaustan selvittämismenettelyyn piiriin. Tällaisia kanttoreita arvioidaan olevan noin 200, kun seurakuntia on kaikkiaan vajaat 400. Kaikissa seurakunnissa ei ole lapsikuoroja tai vastaavaa toimintaa. Vuonna 2019 alle kolmen kuukauden määräaikaistutuksia palvelussuhteita oli nuorisotyössä yhteensä 45 ja lapsityössä 603. Lisäksi muissa tehtäväryhmissä voi olla yksittäisiä tehtäviä, joissa täyttyvät rikosrekisteriotteen pyytämisen edellytykset kuten esimerkiksi ”nuorisopappi”, jonka

virallinen tehtävänimike on yleensä ”seurakuntapastori”. Nuorisopappeja on suuremmissa seurakunnissa. Lisäksi harvoin joku kiinteistö- ja kirkonpalvelukuntaan kuuluva, esim. vahtimestari saattaa olla sellaisessa asemassa, että hän on jatkuvasti tekemisissä nuorten/lasten kanssa. Nuorisopappeja on useita kymmeniä ja vahtimestarityyppisiä tehtäviä arvioitu olevan joitakin.

Kirkon työmarkkinalaitos pitää tärkeänä lain toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sen tavoitteisiin verrattuna. Lain tiukennusten ja lisäbyrokratian edellyttäminen työntajilta tulisi perustua selvityksiin, joiden mukaan nykysäännökset eivät olisi riittäviä torjumaan seksuaalirikollisten työskentelyä lain tarkoittamissa tehtävissä. Kaikilla seksuaalirikollisilla ei ole myöskään rikosrekisterimerkintää ja siten otteiden pyytäminen ei yksistään täytä tehtävää aukottomasti suojella lapsia. Työpaikat ovat erilaisia, mikä on huomioitava lainvalmistelussa. Päiväkodissa työntekijä on tekemisissä lasten kanssa päivittäin pitkiä aikoja. Seurakunnassa kontakteja on tuskin koskaan päivittäin ja harvoin edes useina päivinä viikossa. Lyhyissä palvelussuhteissa ei ehdi muodostua vaarallisia tilanteita, koska lasten kanssa seurakunnissa ei yleensä työskennellä yksin.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_284+2018.aspx

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan lain soveltamisalaan lisättäväksi työntajalle mahdollisuus (oikeus) selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa. Kyse ei olisi velvollisuudesta vaan mahdollisuudesta selvittää rikostaustaa, mikä perustuisi työntajan harkintaan.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotukset edistävät osaltaan alaikäisten lasten suojelua hyväksikäytöltä antamalla työnantajille mahdollisuuden selvittää työ- ja viranhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävissä harkitessaan tämän tarpeelliseksi.

Mikäli tarkastamismenettely laajennetaan koskemaan kolme kuukautta tai alle kolme kuukautta kestäviä työ- tai virkasuhteita, vaatii se Oikeusrekisterikeskuksen sähköiseen asiointipalveluun ja hakulomakkeille vähäisiä muutoksia. Mikäli luovutettavien otteiden määrä nousee esim. 20 000 kappaleeseen vuodessa ja sähköisen asioinnin prosenttiluku pysyy samalla tasolla, vaatii se arvion mukaan noin 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen. Mikäli luovutettavien otteiden määrä nousisi noin 25 000 kappaleeseen vuodessa, olisi Oikeusrekisterikeskuksen lisäresurssitarve noin 0,7 henkilötyövuotta.

Oikeusrekisterikeskus arvioi ehdotuksen vaikutuksia saamansa kokemuksen perusteella opetusalan lainsäädännön perusteella (niin sanottu. SORA-lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen). Opetusalan lainsäädännössä on säädetty oppilaitoksille mahdollisuus tarkastaa rikostausta ennen opiskelijan siirtymistä työharjoitteluun tai työssäoppimisjaksolle, johon liittyy toimintaa lasten kanssa. Opetusalalla taustan tarkastaminen on muodostunut pääsäännöksi, vaikka oppilaitoksella ei ole tarkastukseen velvollisuutta. Siten arvio 25 000 otteen lisäyksestä vaikuttaa esitettyjen tietojen ja saatujen kokemusten perustella uskottavalta arviolta, vaikka varmaa arvioita ei voida täsmällisesti esittää.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Toinen toteuttamisvaihtoehto olisi poistaa laista kolmen kuukauden aikarajavaatimus menettelyn soveltamiselle. Tällöin kaikissa lain tarkoittamissa tehtävissä tulisi rikostausta selvittäväksi ennen työ- ja virkasuhteen tekemistä tai työnteon aloittamista. Oikeusrekisterikeskus antoi vuonna 2019 lain edellyttämiä rikosrekisteriotteita kaikkiaan 74 857 kappaletta, joissa 71 otteesta oli merkintä rikostaustasta. Annetuista otteista on ainoastaan 0,09 % merkintä rikollisesta teosta. Lain tarkoituksena on estää rikostaustaa omaavien henkilöiden hakeutuminen tehtäviin, joissa työskennellään lasten kanssa olennaisesti ja pysyväisluontoisesti. Otteiden kelpoisuus aika on kuusi kuukautta.

Merkittävimmät vaikutukset kohdistuisivat kuntatyönantajiin. Kuntasektorilla vuonna 2018 oli määräaikaisissa työsuhteissa eniten rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvia. Määräaikaisia kuntasektorilla oli vuonna 2017 kasvatusalalla 15 187 henkilöä, joista kokonaan uusia määräaikaisia oli 6 600 henkilöä eli 43 %. Opetuspuolella määräaikaisia oli 12 034 henkilöä ja näistä kokonaan uusia määräaikaisia oli 3 926 henkilöä eli 33 %. Kuntasektorin lisäksi valtiolla, kirkolla ja yksityissektorilla on tehtäviä, joissa rikostaustan selvittämismenettelyä sovelletaan. Työhönoton yhteydessä rikostaustan selvittämismenettelyn muuttaminen johtaisi noin 10 000–15 000 henkilön osalta selvittämismenettelyn käynnistämiseen.

Voimassa olevalla lailla on voitu estää sopimattomien henkilöiden hakeutuminen työskentelemään alaikäisten kanssa. Siten kolmen kuukauden aikarajavaatimusta ei ole haluttu poistaa ottaen huomioon lisäotteiden aiheuttama työ määrä ja myös työnantajien näkemykset nykyisin toimivuudesta. Esitetyt muutokset vastaavat esitettyihin huoliin aiheuttamatta lisää hallinnollista taakkaa työnantajille. Huomioitava on myös se, että yksistään tämän lain mukaisella selvittämismenettelyllä alaikäisiä ei voida suojella. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös työn organisointi ja henkilöstömitoitusta koskevat vaatimukset.

6 Lausuntopalaute

Täydentyä lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

2 §. Soveltamisala. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin työnantajan oikeudesta eli mahdollisuudesta niin harkitessaan pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi myös enintään kolme kuukautta kestävässä työ- ja virkasuhteissa. Kyse olisi työnantajan oikeudesta, mutta ei velvollisuudesta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi jo heti työ- ja virkasuhteen alusta lukien. Tämä oikeus antaisi työnantajille mahdollisuuden selvittää työhön otettavan rikostaustaa myös lyhytkestoisissa sijaisuuksissa työnantajan harkinnan mukaan. Ehdotuksella pyritään helpottamaan erityisesti lyhytaikaisissa sijaisjärjestelyissä rikostaustan selvittämistä hallinnollisesti kevyellä tavalla. Ehdotuksen mukaan rikostausta voitaisiin selvittää heti palvelussuhteen alusta lukien. Vapaaehtoinen rikostaustan selvittäminen lyhytkestoisissa enintään kolme kuukautta kestävässä palvelussuhteissa perustuisi työnantajan harkintaan ja riskianalyysiin, jossa lasten suojelun tarpeen katsotaan edellyttävän rikostaustan selvittämistä. Esimerkiksi suurten kuntien lyhytaikaisissa sijaisjärjestelyissä toimii paljon henkilöitä, joiden rikostausta ei tule nyky säännösten mukaan selvitetäväksi. Lyhytkestoisiin tehtäviin sijaisia välittävällä taholla pääkaupunkiseudulla toimii jopa 1 800 sijaista, jolta ei ole

voitu selvittää rikostaustaa. Tällaisten sijaisten määrä on huomattava, verrattuna lasten hoitajien määrään. Lastenhoitajia on yhteensä 12 000 pääkaupunkiseudulla.

3 §. Työnantajan velvollisuus ja oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi. Pykälän otsikkoon lisättäisiin maininta oikeudesta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi. Lisäys vastaisi ehdotetun uuden neljännen momentin sisältöä. Pykälään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin työnantajalle mahdollisuus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi harkintansa mukaan myös enintään tai alle kolme kuukautta kestävässä tehtävässä. Työntajalla olisi oikeus pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä myös tehtävässä, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät alle kolme kuukautta. Mikäli työnantaja käyttää tätä oikeutta, tulisi hänen noudattaa laissa säädettyä menettelyä rikosrekisteriotteen pyytämisestä ja otteiden käsittelemisestä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan keväällä 2021.

9 Suhde muihin esityksiin

Ei ole.

9.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

9.2 Suhde talousarvioesitykseen

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Rikostaustan tarkistamismenettelyn tavoitteena on suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämismenettelystä annetussa laissa työnhakijan yksityisyyden suojaan on puututtu vain sen verran kuin tavoitteen kannalta on ollut välttämätöntä. Ehdotetuilla lakimuutoksilla ei muuteta olennaisesti voimassa olevan lain lähtökohtia ja peruseriaatteita rikosrekisteriotteen vaatimisesta ja menettelystä rikosrekisteriotteen käsittelyssä. Ehdotettu muutos antaisi työnantajille ainoastaan oikeuden pyytää nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rekisteriote myös enintään tai alle kolme kuukautta kestävässä tehtävässä, mutta ei velvollisuutta tähän. Tämän oikeuden käyttäminen jäisi kunkin työnantajan harkintaan ottaen huomioon esimerkiksi sijaisjärjestelyissä tarve suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta. Muutoksella annettaisiin joustavuutta työnantajille käyttää harkintaa rikostaustan selvittämiseksi myös lyhytkestoisissa töissä.

Henkilötietojen suoja koskevan perusoikeussäännöksen kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan lueteltuna tietojen luotettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (PeVL 14 ja 25/1998 vp). Voimassa olevaa sääntelyä näistä asioista sovellettaisiin sellaisenaan myös tilanteissa, joissa työnantaja käyttäisi ehdotettua oikeutta selvittää lasten kanssa työskentelevien rikostaustaa enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävässä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2002 vp arvioinut sääntelyä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Sääntelyn tavoitteena on vähentää lasten riskiä joutua seksuaalisesti hyväksikäytetyiksi, väkivallan kohteiksi tai houkuteluuksi huumausaineidenkäyttöön. Tällaiset tavoitteet kiinnittyvät perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Merkitystä on myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä julkisen vallan tehtävästä tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Suomi on lisäksi lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen osapuolena sitoutunut toimiin suojellakseen lapsia kaikenlaiselta väkivallalta ja huumausaineiden käytöltä sekä kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytönmuodoilta. Ehdotetulle sääntelylle on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Rikostietojen selvittämismenettely on ehdotuksessa rajattu koskemaan työ- tai virkasuhteeseen kuuluvia sellaisia tehtäviä, joissa henkilön vuorovaikutuslasten kanssa on pysyväisluonteista ja kuuluu henkilön työtehtäviin niiden olennaisena osana. Menettely koskee vain työ- tai virkasuhteeseen otettavaa sekä sitä, jolle ensi kerran annetaan laissa tarkoitettuja tehtäviä. Henkilö hankkii itse rekisteriotteen, joka ei jää työnantajalle, vaan tämän on palautettava ote viipymättä. Rikosrekisteriotteeseen merkitään tiedot rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa lueteltavaksi ehdotetuista, sääntelyntavoitteiden kannalta merkityksellisistä rikoksista. Työnantaja voi tehdä asianomaisen henkilötietoihin merkinnän vain rekisteriotteen esittämisestä ja otteen tunnistetiedoista. Ehdotetusta sääntelystä ei ole huomautettavaa sen oikeasuhtaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi PeVL 9/2002 lausunnossaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Tähän valtiosääntöoikeudelliseen arvioon ei vaikuta, sisältyykö ensimmäiseen lakiehdotukseen sen 2 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen säännös enintään kolme kuukautta yhden vuoden aikana kestävien tehtävien rajaamisesta menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Rikostaustan selvittämismenettelyn ei katsottu myöskään ehdotetussa muodossaan olevan ongelmallinen työn ja ammatin valinnan vapautta suojaavan perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotetut lakimuutokset rikostaustan selvittämismenettelyyn eivät loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia ja edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan linjauksia ja siten muutokset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 §:n otsikko, sekä
lisätään lain 2 §:ään uusi 4 momentti ja 3 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

2 §

Soveltamisala

Mikäli työnantaja käyttää 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua oikeutta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävässä, sovelletaan tätä lakia.

3 §

Työnantajan velvollisuus ja oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi

Työantajalla on oikeus pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä tehtävissä, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät enintään kolme kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

Laki

lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 3 §:n otsikko, sekä
lisätään lain 2 §:ään uusi 4 momentti ja 3 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Mikäli työnantaja käyttää 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua oikeutta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävässä, sovelletaan tätä lakia.

3 §

3 §

Työnantajan velvollisuus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi

*Työnantajan velvollisuus **ja oikeus** pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi*

Työnantajalla on oikeus pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä tehtävissä, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät enintään kolme kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
.