

## SIVISTYSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 25/2013 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta**

*Lakivaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 15 päivänä lokakuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä, rikosrekisterilain muuttamisesta sekä rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain muuttamisesta (HE 149/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että sivistysvaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mirja Salonen, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Sini Lahdenperä, opetus- ja kulttuuriministeriö

- toiminnanjohtaja Anitta Raitanen, Kansalaisareena ry
- erityisasiantuntija Kirsi Pollari, Lastensuojelun Keskusliitto
- lakimies, OTM Maria Haarakjoki, Pelastakaa Lapset - Rädda Barnen
- asiantuntija Henni Axelin, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry
- kasvatusjohtaja Timo Sinivuori, Suomen Partiolaiset ry
- erityisasiantuntija Kristiina Heinonen, Valo, Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Tietosuojaaltuutetun toimisto
- SOSTE - Suomen sosiaali ja terveys ry
- Mannerheimin Lastensuojeluliitto

### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

#### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Sivistysvaliokunta pitää ehdotettua lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämistä koskevaa lakiehdotusta erittäin tarpeelliseksi.

sena ja tarkoituksenmukaisena. Ehdotetulla lailla edistetään osaltaan lapsen turvallisen kasvuympäristön tavoitetta sekä lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valiokunta toteaa, että esityksen tavoitteena on luoda menettely, jolla turvataan alaikäisten turvallisuutta, mutta ei kuitenkaan vaikeuteta vapaaehtoistoiminnan järjestämistä. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että hallituksen esityksessä on esitetty vapaaehtoistoiminnan järjestäjille velvollisuus laatia menettelyohjeita tai -ohjelmia, joiden perusteella toiminta järjestettäisiin lapsen kannalta turvallisella tavalla. Organisaation yleiset ja jatkuvassa käytössä olevat suojelutoimet ovat rikostaustaotteiden tarkistamista tehokkaampia ennaltaehkäiseviä keinoja lasten suojelemiseksi. Valiokunta painottaa myös lasten oman turvataitokasvatuksen merkitystä. Valiokunta korostaa lisäksi myös vapaaehtoistoimintaan osallistuvien henkilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa.

Sivistysvaliokunta on tässä lausunnossaan arvioinut lakiehdotuksen toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita ennen kaikkea lapsen edun kannalta.

#### *Vapaaehtoisuus vai pakko*

Vapaaehtoistehtävän järjestäjällä olisi 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaan oikeus, mutta ei velvollisuutta pyytää rikosrekisteriotetta. Otteen saaminen edellyttäisi, että pykälään kirjatut kolme vapaaehtoistehtävää kuvaavaa edellytystä täyttyvät. Rikosrekisteriotteen pyytämisen edellytyksenä on aina myös vapaaehtoistoimijan antama kirjallinen suostumus.

Asiantuntijakuulemisessa on viitattu jo voimassa olevaan lainsäädäntöön lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002) ja sen toimivuudesta tehtyyn työ- ja elinkeinoministeriön selvitykseen (TEM julkaisu 28/2013), jonka mukaan suhtautuminen lakiin pakkosäännöksineen on ollut myönteistä. Suurin osa selvitykseen vastanneista koki lain estäneen ainakin jossain määrin epäsovivien henkilöiden pääsyn työskentelemään lasten ja nuorten parissa. Kolmannes vastaajista näki lain vaikutuksen ennaltaehkäisevänä. Osa vastaajis-

ta toi myös esille, että lain voimaan tulon jälkeen ja vastaavan lain puuttuessa vapaaehtoistoiminnasta sinne voivat hakeutua juuri ne henkilöt, jotka vääristä syistä haluavat päästä tekemisiin lasten kanssa.

Sivistysvaliokunta pitää käsiteltävänä olevan 1. lakiehdotuksen 5 §:ään kirjattuja rikostaustaotteen saamisen edellytyksiä riittävän selkeinä. Valiokunta katsoo kuitenkin, että vapaaehtoisuuteen perustuva otteiden pyytämisyjärjestelmä ei ole riittävän tehokas, kun ottaa huomioon, että uudistuksen erityisenä tarkoituksena on edistää lasten etua ja ehkäistä vaaratilanteita, joiden seuraukset voivat haitata lapsen elämää loppuiän. Valiokunta ehdottaa lakivaliokunnalle, että se harkitsisi 1. lakiehdotuksen 5 §:n muuttamista siten, että 1 momentissa todettujen vapaaehtoistehtävän edellytysten täyttyessä vapaaehtoistehtävän järjestäjällä olisi velvollisuus pyytää rikosrekisteriote vapaaehtoisesta.

Sivistysvaliokunta toteaa, että vapaaehtoistoiminta on tärkeää sekä lasten vapaa-ajan toiminnan järjestämisessä että lastensuojelu- ja nuorisotyössä, joten on sinällään ymmärrettävää, että uudesta menettelystä vapaaehtoistoiminnalle aiheutuvat rasitteet halutaan esityksessä pitää pieninä. Valiokunta asettaa kuitenkin lapsen edun sen edelle, että taloudellisista syistä haluttaisiin minimoida pyydettyjen rikosrekisteriotteiden määrä. Tällä heikennettäisiin valiokunnan arvion mukaan merkittävästi lain vaikutusmahdollisuuksia.

Valiokunta korostaa, että rikosrekisteriotteen pyytäminen vapaaehtoisesta ei saa johtaa henkilön leimautumiseen epäluotettavaksi. Tämä vältetään parhaiten siten, että lailla säädetään otteen pyytäminen pakolliseksi kaikilta samankaltaisiin tehtäviin tulevilta vapaaehtoisilta. Valiokunta pitää selvänä, että tämä muutos osaltaan helpottaisi asiasta päättämistä erityisesti pienemmissä yhteisöissä, joissa otteen pyytäminen lähipiirissä olevilta henkilöiltä tai pitkään samassa organisaatiossa toimineilta muuten olisi hankalaa.

Hallituksen esityksessä korostetaan lain ennaltaehkäisevää merkitystä. Ehdotetun lain tulua hyväksytyksi siinä tarkoitettuun toimintaan

eivät hakeudu sellaiset henkilöt, joiden osalta rikosrekisteriote osoittaa heidät epäsoviviksi toimimaan lasten kanssa. Valiokunnan arvion mukaan rikosrekisteriotteen pyytämisen pakollisuus vahvistaisi merkittävästi lain ennalta ehkäisevää vaikutusta.

Valiokunta ei näe vaaraa siinä, että rikostaustan selvittäminen erityisesti vaikeuttaisi vapaaehtoisten rekrytointia, vaikka rikostaustan selvittäminen olisi asetettu velvoitteeksi. Selvittämisen ollessa valiokunnan esittämällä tavalla pakollista se menettelynä nopeasti vakiintuisi osaksi organisaation normaalia toimintatapaa. Valiokunta korostaa, että näin on jo käynyt edellä mainitun lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisen osalta.

Sivistysvaliokunta haluaa painottaa, että esityksellä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta saada rikosrekisteriote ainoastaan siinä vaiheessa, kun järjestäjä on antamassa tehtävää vapaaehtoiselle tai kun henkilö valitaan koulutukseen tai valmennukseen, joka on edellytyksenä varsinaisen tehtävän saamiselle. Jotta rikostaustan selvittämisellä ylipäättään voidaan tehokkaasti turvata lapsia ja estää heitä joutumasta sopimattoman käytöksen kohteeksi, vapaaehtoistoiminnan järjestäjällä tulisi valiokunnan mielestä olla oikeus tarvittaessa selvittää henkilön rikostausta myös sinä aikana, kun vapaaehtoinen toimii tehtävässään. Tietyin väliajoin tehtävät rikostaustan tarkistukset tulisi mahdollistaa sääntelyllä.

Valiokunta toteaa lisäksi, että jos rikostaustan selvittäminen vapaaehtoistoiminnassa säädetään valiokunnan ehdottamalla tavalla pakolliseksi, jatkossa on myös harkittava, että velvoitteen toteuttamiseksi asetetaan laissa sanktio. Valiokunta viittaa tältä osin työnantajille selvittämisvelvoitteen toteuttamiseksi asetettuun sanktioon.

#### *Lausunnon antamisen kustannukset*

Hallituksen esityksen mukaan vapaaehtoisten rikostaustaote olisi maksullinen. Maksuvelvollinen olisi lähtökohtaisesti otteen tilaaja eli vapaaehtoistehtävän järjestäjä. Uusia otteita on esityksessä arvioitu pyydettyvän noin 20 000—40 000

vuodessa. Tämä edellyttäisi 2—5 henkilötövuoden lisäämistä Oikeusrekisterikeskukseen. Aiheutuvat henkilöstökulut katettaisiin otteista perittävillä maksuilla. Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvien keskimääräisten kustannusten on laskettu olevan 13,40 euroa otetta kohden. Otemaksun suuruuteen kohdistuu kuitenkin korotuspaineita.

Sivistysvaliokunta toteaa, että otteiden pyytäminen ei saa muodostua monimutkaiseksi, tai muuten niitä ei pyydetä niissäkään tilanteissa, joissa se olisi perusteltua. Menettelytapojen toimivuutta ja mahdollisia kehitystarpeita tulee arvioida ja kehittää yhdessä vapaaehtoistoiminnan järjestäjien kanssa. Valiokunta korostaa mahdollisuutta siirtyä sähköiseen rikosrekisteriotteen pyytämisen ja luovuttamisjärjestelmään, joka perustuisi riittävän vahvaan tunnistautumiseen. Järjestelmän nopeus mahdollistaisi otteen pyytämisen myös lasten kanssa lyhytaikaisissa vapaaehtoistehtävissä toimivien osalta. Sähköinen menettely parantaisi myös toiminnan kustannustehokkuutta.

Sivistysvaliokunta korostaa, että jos otteen pyytäminen säädetään pakolliseksi, pyydettyjen otteiden määrä tulee nousemaan hallituksen esityksessä ehdotetusta. Pyydettyjen otteiden määrää lisäisi myös valiokunnan ehdotus, että otetta voisi pyytää määräajoin vapaaehtoistoiminnan aikana. Erityisesti pienille, lähinnä jäsenistönsä talkootyöhön nojaaville järjestöille otteiden pyytämisestä tuleva kustannusrasite voisi nousta liian korkealle. Sivistysvaliokunta pitää sen vuoksi erittäin tärkeänä, että vapaaehtoistoiminnan merkitys lapsille suunnattujen palvelujen tuottajina tunnustetaan ja että hallituksen esityksessä tarkoitetut rikosrekisteriotteet säädetään maksuttomiksi.

#### *Muut huomiot*

Sivistysvaliokunta korostaa saamansa asiantuntijaselvityksen perusteella, että jatkossa tarvitaan ohjeistusta ja toimintamalleja, joiden avulla vapaaehtoistoiminta voidaan järjestää sellaiseksi, että kaikilla toimijoilla on selkeä tieto ja ymmärrys epäasiallisesta tai laittomasta toiminnasta sekä siitä, kuinka lapselle turvallista toi-

mintaympäristöä voidaan ylläpitää ja kehittää. Erityisesti vammaisille lapsille vapaaehtoistointaa järjestettäessä olisi syytä kiinnittää huomiota alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta turvaavien toimien suunnitteluun, toteutukseen ja toimijoiden koulutukseen.

Välittömästi lain voimaan tullessa on käynnistettävä lain toimivuuden seurantatyö. Tietoa olisi hankittava mm. siitä, kuinka laajasti oikeutta käytetään ja miten menettelyä olisi kehitettävä, jotta voitaisiin varmistaa, että laissa säädetyt toimenpiteet tosiasiallisesti vaikuttaisivat lasten turvallisuutta ja hyvinvointia parantavasti kaikissa toimintamuodoissa.

Saadun selvityksen mukaan jatkossa on tärkeää kehittää sääntelyä siten, että myös lasten kanssa tekemisissä olevat yritystoiminnan har-

joittajat tulevat selvitysmenettelyn piiriin. On aiheellista harkita rikostaustan selvittämisen sääntelyä myös niiden henkilöiden osalta, jotka asuvat tai oleskelevat säännöllisesti samoissa tiloissa, joissa alaikäisen kasvatus, opetus, hoito tai muu huolenpito tapahtuu. Sivistysvaliokunta korostaa, että lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin tosiasiallinen varmistaminen edellyttää, että missään toimintamuodossa ei laiminlyödä toimenpiteitä, joilla sitä voidaan edistää.

### **Lausunto**

Lausuntonaan sivistysvaliokunta esittää,

*että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok  
vpj. Inkeri Kerola /kesk  
jäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr (osittain)  
Ritva Elomaa /ps  
Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)  
Jukka Gustafsson /sd (osittain)  
Leena Harkimo /kok  
Pauli Kiuru /kok

Kimmo Kivelä /ps  
Sanna Lauslahti /kok  
Silvia Modig /vas  
Mika Niikko /ps (osittain)  
Mikaela Nylander /r  
Tuula Pelttonen /sd  
Tuomo Puumala /kesk  
Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.