

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 4/2021 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 4/2021 vp) ja antanut tässä yhteydessä mahdollisuuden ottaa kantaa myös lakialoitteisiin 1/2019 ja 2/2019.

Esitän lausuntonani seuraavaa:

Hallituksen esityksessä HE 4/2021 vp ehdotetaan muutettavaksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia siten, että työnantajille ja muille rikostaustan selvittämisvelvollisille tahoille annetaan *oikeus* selvittää työnhakijoiden ja muiden rikostaustan selvittämismenettelyn piiriin kuuluvien henkilöiden rikostausta myös lyhytaikaisissa, enintään kolme kuukautta kestäväissä työntekotilanteissa. Rikosrekisteriotteen pyytäminen ei olisi velvollisuus, vaan perustuisi työnantajatahon omaan harkintaan ja riskiarvioon.

Lakialoitteessa 2/2019 vp esitettiin, että rikostaustan selvittäminen olisi työnantajan *velvollisuus* kaiken mittaisissa työsuhteissa ja lakialoite 1/2019 koski rikostaustan selvittämisvelvollisuuden laajentamista koskemaan myös muita kuin työhönottotilanteita eli työsuhteessa jo olevia.

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä tuli voimaan 1.1.2003. Lain tarkoituksena on ollut suojella alaikäisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Nyt kyseessä olevan muutosehdotuksen tavoite on vahvistaa tätä suojan tasoa. Arvioitavana on siten se, miten ehdotettu muutos toteuttaa tavoitettaan. Arvioin sitä lausunnossani erityisesti lapsen (alle 18 -vuotiaan) oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta.

Kansalliset perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset suojaavat yksilöiden perustavanlaatuisia, kaikkein tärkeimmäksi katsottuja oikeuksia. Lasten perus- ja ihmisoikeussuoja on lähtökohtaisesti samanlainen kuin aikuisilla. Sekä perustuslain että ihmisoikeussopimusten, erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991, jäljempänä LOS), nojalla lapsilla on lisäksi erityisiä, vain lapsena olemiseen perustuvia oikeuksia. Näistä yksi keskeisin on lapsen oikeus erityiseen suojeluun. Oikeus perustuu lapsen haavoittuvuuteen ja riippuvaisuuteen aikuisesta, joista seuraa, että lapset ovat ensinnäkin erityisen alttiita oikeudenloukkauksille, ja toiseksi tarvitsevat useimmiten jonkun aikuisen apua tai tukea tunnistaakseen itseensä kohdistuvia oikeudenloukkauksia ja reagoidakseen niihin. Lasten oikeus erityiseen suojeluun tarkoittaa, että yhteiskunnalla on velvollisuus kiinnittää lasten oikeuksien toteutumiseen ja turvaamiseen erityistä huomiota.

Yhteiskunnan yksi tärkeimmistä lasta koskevista suojeluvelvoitteista on velvoite suojella lasta kaikelta väkivallalta. Velvoite perustuu ennen kaikkea lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artiklaan ja sitä täydentävät useat muut Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusinstrumentit (seksuaalirikoksiin liittyen näistä tärkeimpänä Lantaroten sopimus [SopS 88/2011] sekä perustuslaki [PL 7.2 §]). Lapsen suojasta kaikkea seksuaalista riistoa ja hyväksikäyttöä kohtaan säädetään LOS 34 artiklassa, joka keskittyy erityisesti kaupalliseen hyväksikäyttöön (esim. lapsipornografia, lapsiprostituutio).

LOS 19 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä 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.

Artiklassa käytetty ilmaisu ”on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin toimiin” asettaa jäsenvaltioille ehdottoman velvollisuuden varmistaa, että jo voimassa oleva sekä säädettävä lainsäädäntö vastaa kaikilta osin lapsen oikeuksien sopimusta (Yleiskommentti No 5 [2003], kohta 1). Myös lainsäädäntöä koskee muiden sopimuksen täytäntöönpanotoimien tavoin vaatimus tehokkuudesta: lainsäädännön on oltava selkeää ja sen on parhaalla mahdollisella tavalla turvattava lapsen oikeuksien sopimuksen tavoitteita.

Termiä väkivalta käytetään artiklassa sateenvarjo käsitteenä, joka kattaa kaikki erilaiset artiklassa mainitut väkivallan muodot. Artiklan ilmaisu ”suojellakseen lasta kaikenlaiselta väkivallalta” lähtee siitä, ettei minkäänlainen lapsiin kohdistuva väkivalta ole sallittua. Merkitystä ei ole väkivallan muodolla, sen toistuvuudella, intensiteetillä tai vahingollisuudella – pelkkä lapsen altistuminen väkivallalle riittää (Yleiskommentti No 13 [2011], kohta 17). Sama lähtökohta eli nollatoleranssi suhteessa lapsiin kohdistuvaan väkivaltaan on vahvistettu myös vuoden 2020 lopussa parlamentaarisesti hyväksytyssä ja 23.2.2021 julkaistussa Suomen kansallisessa lapsistrategiassa.

LOS 19 artiklan mukainen lapsen hoidosta vastuussa olevien tahojen käsite on laaja. Sillä viitataan niin vanhempien antamaan pitkäkestoiseen hoivaan ja huolenpitoon, mutta yhtä lailla ja yhtä velvoittavasti väliaikaisesti lapsen hoidosta ja huolenpidosta vastaaviin henkilöihin ja hoitoympäristöihin, kuten opettajiin, vapaa-ajan harrastusryhmien vetäjiin tai hoitolaitosten työntekijöihin (Yleiskommentti No 13 [2011], kohdat 33-34.) Vaikka LOS muiden ihmisoikeussopimusten tavoin velvoittaa ensisijaisesti jäsenvaltioita, sopimus ulottaa vaikutuksensa kaikkiin yhteiskunnan toimijoihin (myös yksityiseen sektoriin) sitä kautta, että jäsenvaltiona Suomi on velvollinen varmistamaan, että voimassa oleva ja säädettävä lainsäädäntömme täyttää aukottomasti sopimusvelvoitteet. Yhteiskunnassa ei siten voi olla sellaista lapsiin

kohdistuvan väkivallan muotoa tai sellaista toimintasektoria, johon 19 artiklan mukaiset velvoitteet eivät soveltuisi.

Arvioitaessa sitä, miten hyvin nyt esitetty sääntely täyttää edellä mainittuja tavoitteita, haluan kiinnittää valiokunnan huomiota hallituksen esityksessä esille tulleisiin seikkoihin, jotka näkemykseni mukaan perustuvat jossain määrin virheellisiin käsityksiin lapsiin kohdistuvasta seksuaalirikollisuudesta ja joilla voi olla vaikutusta sääntelyn sisältöön. Hallituksen esitykseen annetuissa lausunnoissa eri lausunnonantajat näyttivät kiinnittäneen hyvin suuressa määrin huomiota siihen, kuinka pitkäkestoinen aikuisen lapsen kanssa viettämä aika on ja pystyykö aikuinen tässä ajassa muodostamaan luottamuksellisen suhteen lapseen. Esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan kolmessa kuukaudessa ei ehdi muodostua lapselle vaarallisia tilanteita.

Pitää paikkansa, että lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa rikokseen tai rikoksiin johtava tapahtumaketju käynnistyy usein siten, että aikuinen alkaa eri keinoin rakentaa luottamussuhdetta lapseen. Tätä voi tapahtua myös ns. institutionaalisessa hyväksikäytössä, jota nyt esitetty lainsäädäntö koskee. Institutionaalinen hyväksikäyttö tapahtuu kuitenkin paikoissa, jotka lähtökohtaisesti nauttivat ns. institutionaalista luottamusta. Ne ovat toisin sanoen paikkoja, joihin vanhemmat luottavaisin mielin jättävät lapsensa hoitoon. Tämä vanhemman luottamus välittyy usein myös lapseen. Tällöin on niin, ettei pitkäjänteisellä luottamuksen rakentamisella ole samanlaista merkitystä kuin tilanteissa, joissa tällainen institutionaalinen luottamus puuttuu. Samalla käsitys siitä, ettei lyhyissä palvelussuhteissa ehdi muodostua vahinkoa, on virheellinen. Juuri luottamus- tai vallanalaisuhteessa aikuinen voi huomattavan lyhyessä ajassa aiheuttaa lapselle vahinkoa, jonka seuraukset lapsen elämään voivat olla huomattavat ja pitkäkestoiset. On kiistatonta, että kaikenlainen väkivalta on haitallista lapsen kasvu- ja kehitykselle. Silloin kun väkivalta tapahtuu institutionaalisessa ympäristössä, se vaikuttaa myös siihen, millainen luottamussuhde lapselle rakentuu suhteessa yhteiskuntaan ja sen toimijoihin. Jos tämä suhde perustuu epäluottamukseen, sillä on negatiivinen vaikutus niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta.

Tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin hyvin pienet lapset, samoin kuin laitoshoidossa olevat tai vammaiset lapset, joiden kohdalla aikuisen ja lapsen välinen vallanalaisuussuhde korostuu. Näillä lapsilla on vielä keskimääräistä vähemmän mahdollisuuksia tunnistaa heihin kohdistuvia oikeudenloukkauksia ja reagoida niihin, ja he ovat siten korostetusti heidän hyvinvoinnistaan ja turvallisuudestaan vastaavien aikuisten armoilla. Tiedetään, että esimerkiksi erilaiset laitossijoitukset merkitsevät lapselle kohonnutta riskiä joutua seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi (esim. STM 2019:27; Guidelines for medico-legal care for victims of sexual abuse, WHO 2013). Laitoksiin sijoitetut lapset ovatkin erityisen haavoittuva lapsiryhmä, joita Suomi on sitoutunut erityisesti suojelemaan (LOS, kansallinen lapsistrategia).

On myös jossain määrin ristiriitaista, että hallituksen esityksen tavoite on suojella lasta aikaisempaa vahvemmin väkivallalta, mutta esityksen vaikutuksia ei arvioida tästä näkökulmasta, vaan lähes yksinomaan työnantajan, erityisesti työmäärän ja kustannusten kasvun, näkökulmasta. Esityksestä puuttuu siten punninta sen väliltä, mikä on lapsen suojelun suhde työnantajan kustannuksiin ja työmäärän kasvuun. Tässä punnissa keskeisiä elementtejä ovat riskien toteutumistodennäköisyys, oikeudenloukkauksen seuraukset lapselle sekä oikeudenloukkausten estämisen edellyttämät resurssit, siten että mitä vakavammat seuraukset ovat ja mitä suurempi on niiden toteutumisen riski, sitä enemmän torjuntaan on panostettava. Lisäksi punninnassa on otettava huomioon, millaista väkivaltaa ollaan torjumassa eli tässä tapauksessa on tarkasteltava ennen kaikkea lapsiin kohdistuvan seksuaalirikollisuuden erityispiirteitä.

Hallituksen esityksessä edellä mainituista elementeistä on viitattu lähinnä riskin toteutumistodennäköisyyteen, jota ilmeisesti pidetään pienenä, sillä perusteella, että rikosrekisteriotteet tuottavat osumia suhteellisen harvoin. Esityksessä sivuutetaan kuitenkin täysin seuraavat tutkimustietoon (mm. Blakemore, Herbert, Arney & Parkinson 2017: The impacts of institutional child sexual abuse: A rapid review of the evidence) perustuvat seikat: 1) lapsiin kohdistuva seksuaalirikollisuus, sekä yleinen että institutionaalinen, on tyypillistä piilorikollisuutta, joka ei tule poliisiin tietoon tai tulee poliisiin tietoon huomattavalla viiveellä, 2) lapsiin kohdistuvilla seksuaalirikoksilla on tyypillisesti merkittäviä, pitkäkestoisia ja laaja-alaisia (fyysinen, henkinen, sosiaalinen, taloudellinen, sivistyksellinen) lapsen elämään negatiivisesti vaikuttavia seurauksia ja 3) institutionaalisissa hyväksikäytöissä tekijällä on usein useita uhreja.

Edellä esitetyn perustella katson, että hallituksen esitys on oikeasuuntainen. Se ei kuitenkaan parhaalla mahdollisella tavalla täytä niitä velvoitteita, joihin Suomi on edellä kuvatuin tavoin sitoutunut (LOS, kansallinen lapsistrategia). Kun rikosrekisteriotteen pyytäminen jätetään työnantajan harkinnan varaan, lasten oikeuksien toteutuminen jää käytännössä kiinni aikuisten toiminnasta, jonka taustalla voivat vaikuttaa hyvin moninaiset vaikuttimet. Lapsen oikeuksien sopimusta ja kansallista lapsistrategiaa toteuttaisi parhaiten vaihtoehto, jossa rikostaustan selvittäminen säädettäisiin kaikissa tilanteissa työnantajan velvollisuudeksi. Esimerkiksi Norjassa velvoite ulotettiin vuonna 2015 alle 14 päivää kestäviin työsuhteisiin. Lapsiin kohdistuvan seksuaalirikollisuuden erityispiirteet huomioon ottaen (mm. viiveet teon ja ilmoituksen välillä) pidän perusteltuna myös sitä, että rikostausta olisi mahdollista tarkistaa työsuhteen aikana.

On selvää, ettei mikään yksittäinen sääntely tai toimenpide aukottomasti täytä valtion velvoitetta suojella lapsia, mutta se ei kuitenkaan ole peruste jättää niitä tekemättä. Lisäksi tarvitaan myös systemaattista, avointa ja yleistä tiedottamista ja julkista keskustelua lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista sekä lasten kanssa toimivien tahojen kouluttamista.

Epäkohtina pidän esityksessä myös sitä, ettei erityisen haavoittuviin lapsiryhmiin ole kiinnitetty erityistä huomiota ja että lasten edunvalvojat jäävät ehdotuksen ulkopuolelle. Rikostaustan selvittäminen tulisi ulottaa kaikkeen lasten edunvalvontaan, sillä edunvalvojan tehtävä on ajaa lapsen etua kulloinkin kyseessä olevassa asiassa ja tässä tehtävässä nimenomaisesti muodostaa luottamussuhde lapseen. On virheellinen käsitys, että edunvalvontatilanteita liittyisi ainoastaan lastensuojeluun (LSL 22 §). Edunvalvojia voidaan määrätä myös muissa tilanteissa (ks. esim. LHL 5 c §, ETL 4:8 §) eikä lastensuojelulaki, sen paremmin kuin mikään muukaan yksittäinen substanssilaki siten ole paras vaihtoehto asiasta säätämiseen. Lasten edunvalvonnan valvonnassa samoin kuin edunvalvojien koulutuksessa on myös muita epäkohtia ja siksi olisi tärkeää, että edunvalvontaa tarkasteltaisiin pikaisesti kaikilta osin kokonaisuutena.

Espoossa 9.3.2021

Virve Toivonen

OTT, professori