

Asia: VN/33836/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain ja harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Kommenttinne valvontalain 1 §:ään ehdotetusta muutoksesta ja sen vaikutuksista (Kunnan hyte-järjestämistehtävän valvonta).

-

Kommenttinne valvontalain 4 §:ään ehdotetusta muutoksesta ja sen vaikutuksista (Vaativaa sosiaalihuoltoa tuottavan palveluyksikön määritelmä).

-

Kommenttinne valvontalain 9 §:ään ja 24 §:n 1 momenttiin ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Palveluntuottajan henkilöstön kielitaidosta huolehtiminen)

-

Kommenttinne valvontalain 18 §:ään ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Velvoitteidenhoitoselvityksen pyytäminen ja laatiminen)

-

Kommenttinne valvontalain 24 §:ään ehdotetuista 2 ja 3 momentista ja niiden vaikutuksista (Palvelunjärjestäjän omaavalvontaan ja lastensuojelun sijaishuollon valvontaan liittyvät tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet)

-

Kommenttinne valvontalain 26 ja 27 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista (Omaavalvonnan raportointi)

-

**Kommenttinne valvontalain 2 ja 28 §:ään ehdotettavista muutoksista ja niiden vaikutuksista
(Vuokratyöntekijöiden rikostaustan selvittäminen)**

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii oikeusministeriön hallinnonalan useiden lakisääteisten rekistereiden, mukaan lukien rikosrekisterin, rekisterinpitäjänä. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa ja lausumme kunnioittaen seuraavaa.

Voimassa olevan valvontalain mukaan palveluntuottajalla on velvollisuus ja henkilökohtaisen avun työnantajamallin mukaan toimivalla henkilöllä oikeus pyytää työhön otettavalta henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 4 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriote, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, joka kestää yhden vuoden aikana vähintään kolme kuukautta ja johon kuuluu pysyväisluontoisesti ja olennaisesti laissa säädettyjä iäkkäiden ja vammaisten parissa suoritettavia tehtäviä. Sama koskee annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran. Sanotuilla tahoilla on lain mukaan myös oikeus pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi ennen henkilön työhön ottamista enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävässä.

Ehdotusluonnoksen mukaan jatkossa palveluntuottajan tulisi ennen henkilöstön vuokrausta koskevan sopimuksen tekemistä pyytää rikosrekisteriote sellaiselta sopimuksessa määritellyltä henkilöltä, jonka sopimuksessa määritellyt työtehtävät sisältävät iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden avustamista, tukemista, hoitoa tai muuta huolenpitoa taikka muuta työskentelyä henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa iäkkään tai vammaisen henkilön kanssa ja jotka kestävät yhden vuoden aikana vähintään kolme kuukautta. Palveluntuottajalla olisi myös oikeus tarkastaa ote sellaiselta henkilöltä, jonka sopimuksessa määritellyt tehtävät kestävät yhden vuoden aikana alle kolme kuukautta.

ORK kiinnittää huomiota siihen, että vaikka lainsäätäjän tarkoituksena lienee soveltaa valvontalain 28 §:n 1 momentissa säädettyä ”ensi kerran” -edellytystä myös vuokratyöntekijöihin, edellytyksen tarkempi sisältö ja merkitys vuokratyöntekijöiden osalta jää esityksen perusteella epäselväksi. Valvontalain perusteluissa edellytystä on aikanaan perusteltu sillä, että iäkkään ja vammaisen henkilön suojaaminen hyväksikäytöltä tai väkivallalta tulee toteuttaa siten, että työnhakijan yksityisyyden suojaan ei puututa enempää kuin se esitetyn tarkoituksen toteuttamiseksi on välttämätöntä. Toimivaksi onkin arvioitu menettely, jossa rikosrekisteriote tarkastetaan ennen työ- tai virkasuhteen alkamista. Työ- tai virkasuhteen aikana rikosrekisteriotteen pyytäminen ei ole mahdollista, ellei työntekijä siirry palveluysikön sisällä uusiin tehtäviin, joissa iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden kanssa läheinen vuorovaikutus olisi olennaista ja pysyväisluontoista. Työ- tai virkasuhteen kestäessä palveluntuottajan omavalvonnan ja henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden myötä on mahdollisuus puuttua tilanteisiin, joissa iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden koskemattomuus vaarantuisi tai heitä kohdeltaisiin väkivalloin taikka hyväksikäytettäisiin (HE 299/2022 vp, s. 115). Nyt ehdotetussa uudessa valvontalain 28 §:n 3 momentissa on viittaus pykälän 1 ja 2 momentteihin, mutta se, miten ”ensi kerran” -edellytys suhteutuu ”ennen henkilöstön vuokrausta koskevan sopimuksen tekemistä” -edellytykseen, jää epäselväksi. Käsitteen sisältöä on tarpeen avata vuokratyöntekijöiden näkökulmasta myös siitä syystä, että vuokratyöntekijät eivät lähtökohtaisesti hae otetta vain kertaluonteisesti esitettäväksi, vaan toistuvasti: esimerkiksi sairaanhoitajana keikkatöitä tekevä voi hakea otetta jokaista keikkaa kohden, koska jokaista keikkaa kohden tehdään erillinen sopimus.

ORK toteaa lisäksi, että ehdotetun 28 §:n 3 momentin viittauksella 1 ja 2 momentteihin lainsäätäjän tarkoituksena lienee edellyttää myös vuokratyöntekijöiden tehtävien osalta iäkkäiden ja vammaisten parissa tehtävän työn pysyväisluonteisuutta ja olennaisuutta. Tätä ei erikseen kuitenkaan mainita pykälän perusteluissa, ja ORK kannattaakin tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi asian selkiyttämistä

edelleen. Tulkinnanvaraisuus on otteiden myöntämisessä todellinen haaste, sillä rikosrekisteriotteiden myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan siitä, täyttyvätkö otteen myöntämisen laissa säädetty edellytykset. Arvioinnissa ratkaisevaa on otetta pyytävän henkilön kuvaus työn sisällöstä. Tämän lisäksi otteen pyytäjän tulee vakuuttaa sekin, että vuokratyö tullaan tekemään valvontalaissa tarkoitetun sosiaali- ja terveystalaita tuottavan tahon lukuun. Otetta tiettyyn tehtävään edellyttävälle palveluntuottajalle tulee olla täysin selvää, sovelletaanko sen sanottuun toimintaan valvontalakia, ennen kuin se edellyttää rikosrekisteriotetta vuokratyöntekijältä. Näin otteen myöntämisharkinnassa tulee arvioida sitä, annetaanko vuokratyöntekijälle laissa tarkoitettuja tehtäviä ensi kerran, ovatko nämä tehtävät pysyväisluontoisia ja olennaisia lain edellyttämällä tavalla, ja onko otteen tarkastava taho valvontalain soveltamisalaan kuuluva palveluntuottaja. Näiden asioiden kuvaaminen otehakemuksella voi vuokratyöntekijälle olla haastavaa.

Esityksen mukaan rikostaustan selvittämiseen sovellettaisiin laissa jo olevaa sääntelyä menettelystä ja vaitiolovelvollisuudesta rikosrekisteriotteen tarkastamisessa (s. 57). Tämän perusteella valvontalain 28 §:n 6 momentissa säädetty edellytys, jonka mukaan hakuilmoituksessa on mainittava siitä, että tehtävään otettavan henkilön on esitettävä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikosrekisteriotte, tullee siten sovellettavaksi myös vuokratyöntekijöihin. Huomionarvoista on, että velvollisuus mainita hakuilmoituksessa rikostaustan tarkastamisesta koskisi kuitenkin nimenomaan palveluntuottajaa, eikä vuokratyöyritystä, sillä jälkimmäiset on nimenomaisesti uudessa ehdotetussa 2 §:n 2 momentissa rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle lukuun ottamatta lain 45 §:ää.

ORK kiinnittää huomiota myös sanotun voimassa olevan 28 §:n 6 momentin virheelliseen pykäläviittaukseen: mainituksessa rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa säädetään lasten kanssa työskentelyä varten myönnettävästä rikosrekisteriotteesta, kun taas iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten myönnettävästä rikosrekisteriotteesta säädetään rikosrekisterilain 6 §:n 4 momentissa.

Edelleen voimassa olevassa valvontalain 28 §:n 6 momentissa säädetään myös siitä, ettei palveluntuottaja tai muu henkilö, joka on valvontalain mukaan saanut rikosrekisteriotteen nähtäväksi, saa ottaa siitä jäljennöstä eikä myöskään ilmaista tietoja muille kuin sellaisille henkilöille, jotka välttämättä tarvitsevat tietoja tehdessään päätöstä siitä, annetaanko henkilölle tehtäviä iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden kanssa. Esitysluonnoksen mukaan oikeus vuokratyöntekijöiden rikostaustan tarkastamiseen on palveluntuottajalla, joka tekee sopimuksen henkilöstön vuokrauksesta. Sitä vastoin työntekijän varsinaisena työnantajana toimivalla vuokratyöyrityksellä ei ole sääntelyn mukaan oikeutta saada tietää työntekijänsä rikosrekisterin sisältöä. Käytännössä voikin ilmetä tilanne, jossa työpanoksen vuokraussopimusta ei rikosrekisterimerkintöjen vuoksi solmita, mutta syytä sopimuksen tekemättä jäämiseen ei voida kertoa työnantajana toimivalle vuokratyöyritykselle.

ORK kiinnittää huomiota myös siihen, että esitetty malli perustunee siihen lähtökohtaan, että palveluntuottajalla on jo henkilöstön vuokrausta koskevan sopimuksen tekohetkellä tieto siitä, kenestä työntekijästä tarkkaan ottaen on kyse, sillä sanamuodon mukaisesti kyseinen henkilö on määritelty sopimuksessa. Tarkastusvelvollisuus ja -oikeus saattavat muodostua ongelmallisiksi, mikäli palveluntuottaja solmii vuokratyöyrityksen kanssa esimerkiksi vuosittaisen puitesopimuksen, jolloin sopimusta tehtäessä ei luonnollisesti ole lainkohdan edellyttämällä tavalla tiedossa, kenen työntekijän rikostaustaa palveluntuottajalla olisi oikeus ja velvollisuus tarkastaa.

Voimassa olevassa lainsäädännössä rikostaustan tarkastamisoikeus on sidottu nimenomaan työ- tai virkasuhteeseen ja työnantaja-asemaan. Nyt ehdotetussa mallissa sääntelyn logiikka muuttuu olennaisesti, ja tarkastusoikeus syntyisi ennen henkilöstövuokraussopimuksen solmimista, eikä sitä olisi enää sidottu rikostaustan tarkastajan ja työntekijän väliseen työsuhteeseen. Esityksen perusteella jää epäselväksi, mitä ehdotetussa säännöksessä mainitulla sopimuksella tarkoitetaan. ORK:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan rikosrekisteriotteita ei luovuteta tarjouskilpailuja, hankintasopimuksia, palvelujen ostosopimuksia eikä palvelusetelitoimintaa varten, koska näissä tilanteissa ei ole kyse työ- tai virkasuhteesta. Palveluntuottajan ja vuokratyöyrityksen välinen työvoimavuokrausta koskeva sopimus sisältää palveluiden ostamisen elementtejä, ja rajanvetoa suhteessa soveltamisalan ulkopuolelle jääviin käyttötarkoituksiin tulisi jatkovalmistelussa edelleen selkeyttää. Sääntely-ympäristö on rikostaustan tarkastamisen osalta erityisen perusoikeusherkkää ja huomioon on otettava myös työelämän tietosuojasääntely.

Rikostaustan tarkastamisessa aikajänteen osalta ongelmallista on vuokratyön luonne itsessään eräänlaisena akuuttina lisätyövoimana sekä se, että vuokratyön tarve saattaa ilmetä varsin lyhyelläkin varoitusajalla. Mikäli vuokratyöntekijä on toisen EU-jäsenvaltion kansalainen, on ORK velvollinen rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (214/2012, EU-rikosrekisterilaki) 20 §:n 1 momentin perusteella esittämään rekisteritietojen luovuttamista ja niihin liittyviä tietoja koskevan pyynnön sille toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle, jonka kansalainen henkilö on. Tulevaisuudessa vastaava velvollisuus tietojen pyytämiseen muista EU-jäsenvaltioista on EU-rikosrekisterilain 20 §:n 2 momentin mukaan myös kolmannen maan kansalaisten kohdalla. Toisella jäsenvaltiolla on 10 tai 20 työpäivää aikaa vastata pyyntöön, ja huomionarvoista on, että toisin kuin lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisessä, iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisen osalta toisella jäsenvaltiolla ei ole EU-sääntelystä johtuvaa velvollisuutta vastata pyyntöön lainkaan. Lisäksi ORK:n on tietoja pyytäessään ilmoitettava toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle tietojen käyttötarkoitus. Asetetut määräajat sekä EU-sääntely vaikuttavat siihen, miten nopeasti ja minkä sisältöisenä ORK voi toimittaa siltä pyydetyn rikosrekisteriotteen. Käytännössä otteiden valmistumisajat saattavat siten erota toisistaan henkilön kansalaisuudesta riippuen, ja samoin otteiden sisältö ei välttämättä ole kattava, mikäli vastausta toisesta valtiosta ei lopultakaan saada. Koska otteen myöntäminen lisäksi edellyttää edellä kuvatuin tavoin tapauskohtaista harkintaa, on oteluovutukselle mitoitettu nykyisellään palvelulupaukseksi seitsemän työpäivää.

Edellä esittämämme seikat on otettava huomioon myös siinä tilanteessa, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin mahdollisuutta säätää rikostaustan tarkastamisoikeudesta ja -velvollisuudesta palveluntuottajan sijaan vuokratyöyritykselle. Erityisen tärkeää on keskeisten käsitteiden ja kriteereiden kuten vuokratyöyrityksen, ensi kerran -kriteerin sekä pysyväisluontoisuuden ja olennaisuuden täsmällinen määrittäminen eritoten vuokratyökontekstissa.

ORK toteaa edellä lausutusta kokoavasti, että lainsäädännön jatkovalmistelussa tulee erityistä huomiota kiinnittää sääntelyn perusoikeuslottuvuuteen ja sitä kautta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukseen sääntelyn sijoittuessa perusoikeusherkälle alueelle. Edellä kuvatusti otetta ei ole tarkoitettu toistuvaan taustan tarkastamiseen työsuhteen kestäessä. Tarkastamiseen oikeutettujen tahojen piiri sekä ne työtehtävät ja tilanteet, joissa otetta voidaan edellyttää, on kyettävä rajaamaan tarkoin ja yksiselitteisesti siten, ettei oteharkinta vaikeudu sääntelyn monitulkintaisuuden vuoksi.

Esitysluonnoksessa on arvioitu rikosrekisteriotteiden määrää sen perusteella, paljonko sääntelyn soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä on. ORK:n työmäärään vaikuttaa kuitenkin myös se, miten usein otteita pyydetään samojen henkilöiden toimesta toistuvasti sekä se, että otteita pyytävät myös tahot, joihin sääntelyä ei tosiasiallisesti sovelleta. ORK käsittelee kaikki sille tulleet hakemukset, tekee jokaisessa tapauskohtaisen harkinnan ja pyytää tarvittaessa hakijalta lisätietoja asian ratkaisemiseksi. Siten lisäresurssien tarve ei suoraan korreloi arvioituun sääntelyn soveltamisalan piiriin kuuluvien työntekijöiden määrään. ORK arvioi tämänhetkisten tietojen perusteella, että otteita käsittelemään tarvittaisiin yksi palveluasiantuntija lisää (n. 70 000 euroa/v.), minkä lisäksi järjestelmämuutoksista arvioidaan aiheutuvan yhteensä n. 11 000 euron kustannukset.

**Kommenttinne valvontalain 45 §:ään ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista
(Viranomaisvalvonnan tiedonsaantioikeudet)**

-

Kommenttinne 47 a §:n sääntelystä koskien Pohjanmaan hyvinvointialueen tehtäviä, ohjausta ja rahoitusta kansallisena asiakas- ja turvallisuuden asiantuntijaviranomaisena.

-

Kommenttinne väliaikaisen sääntelyn voimassaolon ja julkisten palveluntuottajien siirtymäajan jatkamisesta ja niiden vaikutuksista

-

Muut kommenttinne esitysluonnoksesta

-

Saarela Jari
Oikeusrekisterikeskus

Kokkonen Tanja
Oikeusrekisterikeskus