

Asia: VN/17575/2021-OKM-72

Luonnos hallituksen esitykseksi SORA-säännösten muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne esitykseen sisältyvistä ehdotuksista

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii rikos- ja sakkorekisterin rekisterinpitäjänä ja luovuttaa rikosrekisteriotteita muun muassa opiskelijoille alaikäisten parissa tehtävää harjoittelua varten. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että opiskelijan tulisi koulutuksen järjestäjän pyynnöstä antaa opiskeluoikeuden arviointia varten nähtäväksi ote rikosrekisteristä myös, jos koulutukseen liittyviin käytännön tehtäviin oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä sisältyy olennaisesti iäkkäiden tai vammaisten henkilöiden parissa työskentelyä. Muutosten seurauksena ORK:lle tulisi opiskelijan otteisiin kaksi eri otetyyppiä myönnettäväksi: alaikäisten kanssa työskentelyä varten sekä erikseen vammaisten ja iäkkäiden kanssa työskentelyä varten.

ORK kiinnittää huomiota siihen, että rikosrekisteriotteen sisällön ja edellyttämisen tulee perustua täsmälliseen ja tarkkarajaiseen sääntelyyn. Rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta iäkkäiden tai vammaisten kanssa työskentelystä seuraavasti: ”opiskelija saa itseään koskevan 2 momentissa tarkoitetun otteen rikosrekisteristä voidakseen koulutukseen liittyvissä käytännön tehtävissä oppilaitoksessa, työpaikalla tai muussa oppimisympäristössä taikka harjoittelussa ryhtyä sellaiseen tehtävään, johon olennaisesti kuuluu työskentelyä alaikäisten, iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluissa annetun lain (980/2012) 3 §:n 2 kohdassa tarkoitettujen iäkkäiden tai vammaistalvelulain (675/2023) 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen vammaisten henkilöiden parissa ja jossa ote on pyydetessä toimitettava koulutuksen järjestäjälle tai korkeakoululle ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017), ammatti korkeakoululain (932/2014) tai yliopistolain (558/2009) mukaan.” Säännöksestä ei käy ilmi, että se sisältäisi kaksi eri rikosrekisteriotetyyppiä (ote alaikäisten kanssa työskentelyä varten sekä erikseen vammaisten tai iäkkäiden kanssa työskentelyä varten), jotka etenkin rikosrekisteritietojen EU-tiedonvaihdon johdosta (ECRIS-tiedonvaihto) saattavat käytännössä muodostua myös eri sisältöisiksi.

ORK kiinnittää erityistä huomiota rikosrekisterilain voimassa olevaan 7 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”rikosrekisterin otteeseen merkitään, mihin tarkoitukseen se on annettu”, sekä lain 7 §:n 3

momenttiin, jonka mukaan ”rikosrekisteriotteeseen merkitystä käyttötarkoituksesta riippumatta yksityinen henkilö voi esittää hallussaan olevan 6 §:n 2 tai 5 momentin taikka 6 a §:n nojalla annetun rikosrekisteriotteen, kun häntä ollaan valitsemassa mihin tahansa mainituissa lainkohdissa tarkoitettuihin tehtäviin.” Ei liene tarkoitettu, että opiskelijalle myönnettyä otetta iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimimista varten voitaisiin ristiinkäyttää otteen kuuden kuukauden voimassaoloajan siirryttäessä esimerkiksi valmistumisen jälkeen työskentelemään lasten kanssa. Esimerkiksi työntekijöille iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten myönnettyä rikosrekisteriotetta ei voida lain mukaan ristiinkäyttää vastaavalla tavalla lasten kanssa työskentelyä varten myönnetyn otteen kanssa.

Rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentin mukaan opiskelijalle myönnettäisiin rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote. Lain 6 §:n 2 momentissa on lakiviittaukset rikosnimikkeisiin, joita sisältävät päätökset otteelle merkitään. Lain 6 §:n 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettuun otteeseen merkitään lisäksi tiedot mm. päätöksestä, joka on saatu EU-rikosrekisterilain 20 tai 20 a §:n nojalla ja jolla henkilö on tuomittu toisessa jäsenvaltiossa tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettua rikosta vastaavasta rikoksesta tämän lain 2 §:n 1 momentissa mainittua seuraamusta vastaavaan seuraamukseen. Otteeseen merkitään myös tiedot päätöksestä, joka on merkitty EU-rikosrekisterilaissa tarkoitettuun säilytysrekisteriin ja jolla Suomen kansalainen on toisessa jäsenvaltiossa tuomittu rikoslain 17 luvun 18 §:ssä, 20 luvussa taikka 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitettua rikosta vastaavasta rikoksesta sakkorangaistukseen.

Esitysluonnoksen sivulla 40 kuvatusti ORK vaihtaa tällä hetkellä EU-rikosrekisterilaissa (laki rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, 214/2012) säädetyt tiedot toisten EU-jäsenvaltioiden kanssa lasten kanssa toimimista sekä iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten. Koska uudesta opiskelijoille myönnettävästä otteesta iäkkäiden tai vammaisten parissa tehtävää harjoittelua varten säädettäisiin rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentissa, myös uusi ehdottava otetyyppi tulisi ECRIS-tiedonvaihdon piiriin. Tilanne lasten sekä toisaalta iäkkäiden tai vammaisten kanssa työskentelyä varten pyydettyjen tietojen välillä on kuitenkin erilainen jäsenvaltion tiedonluovutusvelvollisuuden kannalta. Rikosrekisteritietoja pyydetessä on toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle ilmoitettava aina tietojen todellinen käyttötarkoitus, jotta jäsenvaltio voi harkita, voidaanko tietoja rikosrekisteristä luovuttaa. Lasten kanssa toimimiseen liittyvissä pyynnöissä toisen jäsenvaltion keskusviranomaisilla on EU-sääntelyyn perustuva velvollisuus luovuttaa tiedot rikosrekisteristä, kun taas iäkkäiden tai vammaisten parissa työskentelyä koskevien pyyntöjen osalta vastaavaa EU-sääntelyyn perustuvaa velvollisuutta ei ole, vaan jäsenvaltion tulee kansallisen sääntelynsä perusteella arvioida, onko rikosrekisteritietojen luovuttaminen tätä käyttötarkoitusta varten mahdollista. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että lasten kanssa työskentelyä varten luovutettujen ja iäkkäiden tai vammaisten kanssa työskentelyä varten luovutettujen otteiden sisältö saattaa muodostua erilaiseksi riippuen siitä, saatiinko toiselta jäsenvaltiolta vastaus vai ei. ORK pitää tärkeänä, että tämä otetyyppien mahdollinen ero huomioidaan otetyyppien edellä todettua ristiinkäyttöä arvioitaessa.

ORK kiinnittää huomiota myös esitysluonnoksen sivulla 39 olevaan mainintaan siitä, että ote voitaisiin esittää koulutuksen järjestäjälle myös silloin, kun opiskelijan suunniteltu harjoittelu

kohdistuisi eri henkilöryhmään kuin alun perin on arvioitu. Käytännössä tämä merkitsisi ORK:n käsityksen mukaan esimerkiksi sitä, että opiskelija ei menisi työskentelemään alaikäisten parissa, mikä on ilmoitettu toiselle EU-jäsenmaalle rikosrekisteritietoja pyydettäessä. Toisaalta samalla esitysluonnoksen sivulla kuvataan, miten otetta haettaisiin ja se esitettäisiin siinä vaiheessa, kun opiskelijan ensimmäinen harjoittelu tai muu vastaava käytännön tehtävä tulisi ajankohtaiseksi. Otteen hakeminen sidottaisiin tiettyjen henkilöryhmien parissa toimimiseen, mutta toisaalta työtehtävistä ei vielä tuolloin olisi välttämättä lopullista tietoa. ORK kiinnittää huomiota siihen, että rikosrekisteriotteen edellyttämisen ja myöntämisen tulee tapahtua hetkellä, jossa otteen laissa säädetyt myöntämisen edellytykset ovat olemassa ja tiedossa.

Myönnettäessä rikosrekisteriotteita iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelyä varten eli rikosrekisterilain 6 §:n 4 momentin perusteella, ote voidaan myöntää ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 28 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten. Otetta edellyttävän tahon tulee siten olla laissa tarkoitettu sote-palveluntuottaja tai vammaispalvelulain 11 §:ssä tarkoitettu henkilökohtaisen avun työnantajamallin mukaan toimiva henkilö. Esitysluonnoksen sivulla 32 kappaleessa 2 kuvatuksi työntekijöiden ote koskee ainoastaan luvanvaraista sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoimintaa, eikä sitä voida soveltaa oppilaitosten omissa oppimisympäristöissä tai työpaikoissa, jotka eivät ole sote-palveluntuottajia. ORK kiinnittää huomiota siihen, että opiskelijoiden ote iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimimista varten tulisi siten kyseeseen laajemmissa tehtävissä kuin vastaava iäkkäiden ja vammaisten kanssa työskentelevien työntekijöiden ote. Opiskelijoiden rikostausta voitaisiin siten lain mukaan tarkastaa, vaikka samassa työpaikassa ja työssä työskentelevien taustantarkastus ei välttämättä olisi lain mukaan mahdollista.

ORK pitää tärkeänä, että otteen myöntämisharkinnassa keskeisten käsitteiden sisältöä, kuten olennaisuuden käsitettä, täsmennetään lainvalmistelussa. Esitysluonnoksen sivulla 23 kuvatuksi otteiden myöntämisen lukumääräarvioihin vaikuttaa se, miten koulutuksen järjestäjät tulkitsevat ”olennaisen” työskentelyn kohderyhmien kanssa eri oppimisympäristöissä. ORK katsoo, että sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus edellyttää käsitteen avaamista myös hallituksen esityksessä. Tällä hetkellä konkreettisia suuntaviivoja harkinnan tekemiseksi on niukalti ja johtoa joudutaan analogisesti soveltaen hakemaan lähinnä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevan oteluovutuksen soveltamiskäytännöstä. ORK tulee voida otepyynnöstä ilmenevien tietojen perusteella arvioida, onko kysymyksessä sellainen tehtävä, jota varten ote voidaan luovuttaa.

Eri koulutuksen järjestäjiä koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi myös siltä osin, mitkä rikosnimikkeet voivat johtaa opiskeluoikeuden peruuttamiseen. Lisäksi opiskeluoikeus voitaisiin pidättää, jos opiskelija kieltäytyy rikosrekisteriotteen nähtäväksi antamisesta. ORK kiinnittää huomiota siihen, että eri koulutuksen järjestäjiä koskevassa sääntelyssä tulisi olemaan eri rikosnimikelistaus kuin rikosrekisteriotteessa, joka opiskeluoikeuden peruuttamisen pohjana olisi. Rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentissa viitataan opiskelijoille myönnettävän rikosrekisteriotteen sisällön osalta lain 6 §:n 2 ja 3 momentteihin. Tämä tarkoittaa sitä, että rikosrekisteriote sisältää lisäksi tiedot päätöksistä, joilla henkilö on tuomittu myös mm. rikoslain 21 luvun 6 b §:n nojalla naisen sukuelinten silpomisesta, tietyistä rikoksista sakkorangaistukseen tai momentissa mainittujen lainkohtien voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla mainittua rikosta vastaavasta

rikoksesta. Lisäksi otteelle merkitään tiedot mm. päätöksistä, jotka on saatu toisista EU-jäsenvaltioista ECRIS-tiedonvaihdon kautta sekä mm. henkilölle toisessa EU-jäsenvaltiossa asetettu kiello työskennellä tai muuten toimia alaikäisten parissa. ORK kiinnittää huomiota henkilötietojen minimoinnin periaatteeseen, jos rikosrekisteriotteen sisällön esitetään olevan laajempi kuin opiskeluoikeuden harkinnassa voidaan lain mukaan ottaa huomioon. Toisaalta laajuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että ainoastaan osa rikosnimikkeistä tulee merkittäväksi opiskelijoiden rikostaustaotteelle sakkorekisterin puolelta. Muista EU-jäsenvaltioista EU-rikosrekisterilain edellyttämällä tavalla pyydettyjä rikosrekisteritietoja ei ORK:n käsityksen mukaan voitaisi huomioida käsittelyssä lainkaan. Sääntelyn jatkovalmistelussa rikosrekisteriotteen sisällön vastaavuuteen kyseessä oleviin käyttötarkoituksiin sekä sääntelyn yhdenmukaisuuteen rikosnimikkeiden ja muun sisällön osalta tulisi henkilötietojen suojan näkökulmasta kiinnittää huomiota.

Henkilön rikostuomioita koskevia tietoja saisivat eri koulutuksen järjestäjiä koskevan sääntelyn mukaan käsitellä ne, jotka mm. valmistelevat tai tekevät päätöksen opiskeluoikeuden peruuttamisesta. Tiedot olisi poistettava viimeistään neljän vuoden kuluttua tietojen merkitsemisestä rekisteriin. Esimerkiksi ammattikorkeakoululain 27 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ammattikorkeakoululla olisi salassapidon estämättä oikeus saada toiselta koulutuksen järjestäjältä opiskelijaksi ottamisen edellyttämät välttämättömät tiedot hakijan opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta päätöksestä ja sen perusteluista. Myös lupa- ja valvontavirastolle olisi toimittava tiedot vireillä olevasta opiskeluoikeuden peruuttamista koskevasta asiasta sisältäen syyt, joiden johdosta asia on tullut vireille. ORK kiinnittää huomiota siihen, että rikosrekisteriotte on salassa pidettävä ja sen käsittelystä on muussa rikostaustan tarkastamista koskevassa sääntelyssä säädetty siten, että otteesta ei saa tallentaa tietoja rekistereihin lainkaan ja se on palautettava henkilölle tarkistamisen jälkeen. Tietoja ei saa myöskään ilmaista kolmansille osapuolille. ORK kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että rikosrekisteriotteen käyttötarkoitus rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentin mukaan on koulutukseen liittyvissä käytännön tehtävissä tai harjoittelussa toimiminen alaikäisten tai iäkkäiden ja vammaisten parissa, mutta opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyvän sääntelyn mukaan otetta edellytetään opiskeluoikeuden arviointia varten. Otteen edellyttämisen tulee kuitenkin aina perustua käytännön tehtävissä kohderyhmien kanssa työskentelyyn.

Kommentit ehdotusten vaikutuksista

ORK:lle aiheutuisi ehdotetuista muutoksista esitysluonnoksessa kuvattuja taloudellisia vaikutuksia. ORK:n tulisi varmistaa, että sillä on tarvittavat palvelut rikosrekisteriotteen luovuttamiseen iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimiville opiskelijoille käytännön tehtäviä sekä harjoittelua varten. Vuosittain iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimivien opiskelijoiden sekä lasten kanssa toimivien opiskelijoiden otehakemuksia on arvioitu esitysluonnoksen mukaan saapuvan yhteensä noin 34 000 kappaletta. Arvioon sisältyy kuitenkin epävarmuutta. Huomioitavaa on, rikostaustaotteen esittämisen velvoite laajenisi koskemaan aiempaa suurempaa osaa tutkintokoulutuksen opiskelijoista ja toisaalta esitysluonnoksessa ehdotetaan, että rikostaustaote tarvitsisi jatkossa esittää vain kerran koko koulutuksen aikana. Toisaalta esitysluonnoksen sivulla 29 kuvataan, miten opiskelijan oikeus osallistua käytännön harjoitteluun voidaan evätä ennakolta ja arvioida säännöllisesti uudelleen. ORK:lle jää epäselväksi, voitaisiinko otetta näin ollen edellyttää esitettäväksi useampia kertoja. Haettaessa otetta ensimmäistä kertaa neuvonnan ja ohjeistuksen tarve hakijoille on suurempi.

Neuvonnan tarvetta lisää myös otteiden edellyttämisen tulkinnanvaraisuus, mistä syystä olennaisuuden käsitettä rikosrekisterilain 6 §:n 5 momentissa tulisi tarkentaa esityksessä.

Rikosrekisteriotihakemusten määriä ja niiden vaatimia henkilöresursseja on seurattava. Rikosrekisteriotihakemusten käsittelyyn tulee ensi vuonna vaikuttamaan myös ECRIS-TCN-järjestelmän käyttöönotto. ECRIS-TCN-asetus (EU 2019/818) tuli voimaan 11.6.2019. Asetuksessa säädetään EU-jäsenvaltiossa tuomion saaneen kolmannen maan kansalaisen, EU-jäsenvaltion ja kolmannen maan kaksoiskansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistetietoja sisältävän keskitetyn tietojärjestelmän perustamisesta. Järjestelmän perusteella jäsenvaltion keskusviranomaisen voi tehokkaasti selvittää, millä muilla jäsenvaltioilla on rikosrekisteritietoja kyseisestä kolmannen maan kansalaisesta tehdäkseen tämän jälkeen edellä kuvatun ECRIS-kyselyn kyseiseen EU-jäsenvaltioon. EU-rikosrekisterilain 13 e §:ssä edellytetysti ORK:n on käytettävä ECRIS-TCN-järjestelmää lasten sekä iäkkäiden ja vammaisten kanssa toimimista varten pyydettyjen rikosrekisteriotteiden luovuttamisen yhteydessä, kun otetta pyytää kolmannen maan kansalainen tai kaksoiskansalainen. Menettely voi lisätä ORK:n henkilötyötä nyt kyseessä olevien otteiden käsittelyssä.

ORK:n tulee varmistaa, että rikosrekisteriotteiden pyytäminen voidaan hoitaa tehokkaasti sähköisissä palveluissa, mistä aiheutuu kehityskustannuksia. Ehdotetut muutokset edellyttävät uutta otetyyppiä rikosrekisteriin, mistä aiheutuisi ORK:lle arvion mukaan noin 8 000 euron kustannus. Uusi rikosrekisteriotetyyppi viettäisiin myös ORK:n sähköiseen asiointiin, mistä aiheutuisi arvion mukaan tietojärjestelmäkustannuksia 15 000 euroa. Näin ollen järjestelmäkustannusten kokonaiskustannusmäärä ORK:lle on arviolta noin 23 000 euroa, mikä vastaa esitysluonnokseen kirjattua. Kustannuksia ei tulisi kattaa ORK:n nykyisistä toimintamenomäärärahoista.

Mitä näkemyksiä teillä on ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulujen yhteisestä SORA-oppaasta?

ORK ei ota kantaa oppaan muotoon, mutta pitää hyvin tärkeänä, että säädösmuutosten toimeenpanoa tuetaan laatimalla opas koulutuksen järjestäjille sisältäen erityisesti rikosrekisteriotteen edellyttämiseen ja käsittelyyn liittyvää ohjeistusta.

Muut huomiot esitysluonnoksesta

-

Saarela Jari
Oikeusrekisterikeskus

Laitakari Sari
Oikeusrekisterikeskus