

Asia: VN/6433/2019

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laiksi lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriötä pyydetään erityisesti lausumaan ehdotuksen vaikutuksista Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan ja resurssitarpeisiin.

Ehdotettavat muutokset koskisivat työnantajalle annettavaa oikeutta harkintansa mukaan selvittää työnhakijoiden rikostaustaa myös enintään kolme kuukautta yhden vuoden aikana yhteensä kestävässä palvelussuhteissa. Ehdotusten tavoitteena on esityksen mukaan edistää alaikäisten suojelua mahdollistamalla myös lyhytkestoisissa palvelussuhteissa rikostaustan selvittäminen. Muutoksella on kuitenkin tarkoitus antaa työnantajille myös harkintavaltaa.

Lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Lanzaroten sopimus), 5 artiklan 3 kohdan mukaan kukin sopijapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö- tai muihin toimenpiteisiin kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti varmistukseksi, 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.

Lanzarote-komitea hyväksyi 3. maaliskuuta 2017 erityisraportin koskien lasten suojelemista seksuaaliselta riistolta ja seksuaaliselta hyväksikäytöltä pakolaiskriisissä. Raportti sisältää suosituksia sopijapuolille. Komitea muun muassa kehotti sopijapuolia yleissopimuksen 5 artiklan mukaisesti selvittämään tehokkaasti kaikkien sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat ammattinsa 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 suositusten täytäntöönpanoa sopijavaltioissa koskevassa arviointiraportissaan, että Suomen tilanne ei ole sopusoinnussa edellä mainitun suosituksen kanssa, sillä perusteella, että suosituksen vaatimuksia on noudatettu vain osittain.

Esityksen mukaan ehdotukset tehostavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä koskien Euroopan neuvoston yleissopimusta lasten suojelemiseksi seksuaalista riistoa ja hyväksikäyttöä vastaan.

Rikostaustan tarkistamisen laajentamisessa on kyse toisaalta alaikäisten henkilökohtaisen koskemattomuuden suojelusta ja heidän turvallisuutensa edistämisestä ja toisaalta selvittämisen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojan piiriin kuuluvista erityisesti suojattavista tiedoista.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperustuissa tuodaan ilmi, perustuslakivaliokunta on lausunut lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä lausunnossaan PeVL 9/2002 vp.

Perustuslakivaliokunta katsoi sääntelyn tavoitteiden kiinnittyvän perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Merkitystä se totesi olevan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksellä julkisen vallan tehtävästä tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä sillä, että Suomi on lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen osapuolena sitoutunut toimiin suojellakseen lapsia kaikenlaiselta väkivallalta ja huumausaineiden käytöltä sekä kaikilta seksuaalisen riiston ja hyväksikäytön muodoilta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotetulle sääntelylle oli perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet, eikä sääntelystä ollut huomautettavaa sen oikeasuhtaisuuden kannalta.

Nyt ehdotettu sääntely vastaa tuolloin arvioitavana ollutta sääntelyä muutoin, mutta lain soveltamiseen liittyvää työsuhteiden keston liittyvää aikarajaa ehdotetaan lievennettäväksi. Esityksen mukaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämismenettelystä annetussa laissa työnhakijan yksityisyyden suojaan on puututtu vain sen verran kuin tavoitteen kannalta on ollut välttämätöntä. Lausunnossaan PeVL 9/2002 vp perustuslakivaliokunta totesi, että asian valtiosääntöoikeudelliseen arvioon ei vaikuta, sisältyykö 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. Näin ollen nyt ehdotettuun sääntelyyn ei ole valtiosääntöoikeudellista lähtökohdista huomautettavaa.

#### Kansallisen liikkumavaran käytöstä ja käsittelyn oikeusperusteesta

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty suppeasti selkoa ehdotettavan lain säännösten suhteesta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan. Esityksessä tai sen säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, eikä sen myötä osin muuttunutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (PeVL 14/2018 vp). Perusteluista ilmenee, että voimassa olevaa sääntelyä sovellettaisiin sellaisenaan myös tilanteissa, joissa työnantaja käyttäisi ehdotettua oikeutta selvittää lasten kanssa työskentelevien rikostaustaa enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävässä. Esitysluonnoksen muista osista kuitenkin ilmenee myös, että lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) soveltamisalaan.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä vielä tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta tietosuoja-asetukseen. Perusteluista tulisi käydä ilmi ainakin kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö ehdotetun 3 §:n osalta, johon liittyy henkilötietojen käsittelyä, sekä

henkilötietojen käsittelyn 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste. Henkilötietoja koskevan sääntelyn osalta olennaista on arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Yleislakien täydentäminen erityissäännöksillä on mahdollista, jos henkilötietojen käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Todettakoon, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta voivat olla osin päällekkäisiäkin. Eduskunnan hallintovaliokunta on kuitenkin korostanut, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä olisi tietosuoja-asetuksen nojalla. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä (HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Esityksessä on tarkoitus laajentaa työnantajan käsittelyoikeutta saada nähtäväksi työntekijän rikostaustaoitteelta ilmeneviä tietoja. Jos työnantajan käsittelyperuste on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää ehdotetun erityissäännöksen (3 §) yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Mahdollinen arviointi on jatkovalmistelun yhteydessä syytä sijoittaa säännöskohtaisiin perusteluihin.

#### Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä

Työnantajan oikeutta käsitellä yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja ehdotetaan laajennettavaksi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella silloin, kun se sallitaan unionin tai jäsenvaltion lain säädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista. Tietosuojalain (1050/2018) 7 §:n mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä käsittely on sallittua, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa. Mainitun 2 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykielto ei koske käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Näin ollen myös rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä käsittelystä on mahdollista säätää lailla.

Tietosuojalain 7 §:n 2 momentissa viitataan saman lain 6 §:n 2 momenttiin, jossa on säädetty 11-kohtainen esimerkkiluettelo mahdollisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, joita voidaan soveltaa käsiteltäessä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, millä säännöksillä säädetään niistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, joilla rekisteröidyn oikeutta henkilötietojensa suojaan käytännössä turvataan tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämällä tavalla. Oikeusministeriö huomauttaa, että hankkeen jatkovalmistelussa tulee arvioida, soveltuuko tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu luettelo ehdotettuun 3 §:än, säädetäänkö suojakeinoista jo voimassa olevassa lainsäädännössä, vai tulisiko suojakeinoista säätää tarkemmalla tasolla erikseen.

#### Muut säännöskohtaiset huomiot

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota ehdotettujen muutosten lainsäädäntötekniseen toteuttamistapaan.

Lain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin seuraavasti: ”Mikäli työnantaja käyttää 3 §:n 4 momentissa tarkoitettua oikeutta pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi enintään kolme kuukautta kestävässä tehtävissä, sovelletaan tätä lakia”.

Pykälän säännöskohtainen perustelu ei kuitenkaan vaikuta vastaavan ehdotettua säännöstä. Perustelujen mukaan 2 §:ään esitetään lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin työnantajan oikeudesta eli mahdollisuudesta niin harkitessaan pyytää rikosrekisteriote nähtäväksi myös enintään kolme kuukautta kestävässä työ- ja virkasuhteissa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tästä oikeudesta ehdotetaan kuitenkin 2 §:n sijaan säädettäväksi 3 §:ssä, ja 2 § koskee lain soveltamisalaa.

Aiemmin lain soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet alle kolme kuukautta yhden vuoden aikana kestävät tehtävät. Tämän vuoksi pykälän 3 momentissa säädetään, että lakia ei sovelleta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät enintään kolme kuukautta. Ehdotetun uuden 4 momentin mukaan lain soveltamisen (3 momentista poiketen?) kuitenkin laukaisee lain 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu työnantajan tosiasiallinen toimi (otetta koskeva pyyntö). Tällainen pyyntö lienee kuitenkin mahdollinen vain silloin, jos laki tulee sovellettavaksi (mainittuihin tehtäviin)? Oletettavasti jo pyynnön tekemistä pitäisi myös rajoittaa laissa säädetyt reunaehdot? Ehdotetun muutoksen jälkeen lain soveltamisalaa koskeva 2 § muuttuu sekavaksi ja logiikaltaan jossakin määrin ontuvaksi. Epäselväksi jääkin, miksi 3 momentin raja on edelleen tarpeen säilyttää soveltamisalasäännöksenä, kun jatkossa lakia sovelletaan myös mainittuihin alle kolme kuukautta kestäviin tehtäviin. Kysymys vaikuttaisi jatkossa olevan enemmän siitä, milloin lain soveltamisalaan kuuluvissa tehtävissä otteen pyytäminen on pakollista ja milloin se jää työnantajan harkintaan. Ehdotettua sääntelytapaa on uudelleenarvioitava jatkovalmistelussa.

Lain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan työnantajalla on oikeus pyytää henkilöltä nähtäväksi rikosrekisterilain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ote rikosrekisteristä tehtävissä, jotka yhden vuoden aikana yhteensä kestävät enintään kolme kuukautta. Epäselväksi kuitenkin jää, koskevatko tätä 4 momentissa säädettäväksi ehdotettua tilannetta myös 1 momentissa säädetyt pyytämismenettelyyn kytketyt rajoitukset, kuten se, että ote pyydetään, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään sellaiseen työ- tai virkasuhteeseen, johon kuuluu 2 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä taikka annettaessa henkilölle näitä tehtäviä ensi kerran? Ehdotetun säännöksen kattavuutta ja yksiselitteisyyttä on vielä aiheellista tarkastella.

Rikosrekisterilain 6 §:n 2 mom. mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten. Voimassa oleva rikosrekisterilain säännös kattaa siten myös esitetyn uuden 2 §:n 4 mom. tilanteet. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin huomautettavaa ehdotuksesta.

Lakiehdotuksen 3 §:n perusteluissa todetaan, että mikäli työnantaja käyttää 4 momenttiin lisättäväksi ehdotettua oikeutta, tulisi hänen noudattaa laissa säädettyä menettelyä rikosrekisteriotteen pyytämisestä ja otteiden käsittelemisestä. Tähän liittyen jatkovalmistelussa tulee huolellisesti varmistua siitä, että lain voimassa olevat säännökset toimivat sekä sanamuodoltaan että käytännössä myös tilanteessa, jossa otteen pyytäminen voi olla joko pakollista tai vapaaehtoista.

## Esityksen vaikutukset

Laajennuksella olisi taloudellisia vaikutuksia Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan. Kolmen kuukauden aikarajan poistaminen tulisi lisäämään rikosrekisteriotteita koskevia pyyntöjä ja luovutuksia. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen vaikutusarviot ovat Oikeusrekisterikeskuksen osalta suurusluokaltaan paikkansa pitäviä. Oikeusministeriö viittaa tältä osin Oikeusrekisterikeskuksen lausuntoon.

Suurpää Helka  
OM

Korhonen Virpi  
OM