

**ARBETSMARKNADS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 1/2002 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om kontroll av brottslig bakgrund hos personer
som arbetar med barn och om ändring av 6 och
7 § straffregisterlagen**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 februari 2002 en proposition med förslag till lagar om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn och om ändring av 6 och 7 § straffregisterlagen (RP 3/2002 rd) till arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 9/2002 rd) om propositionen. Utlåtandet ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Päivi Kantanen, arbetsministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Lehtimäki, justitieministeriet
- undervisningsråd Armi Mikkola, undervisningsministeriet
- regeringsråd Maini Kosonen, social- och hälsovårdsministeriet
- länsocialinspektör Kristiina Hehku, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- biträdande direktör Tauno Aalto, Rättsregistercentralen

- förvaltningschef Sakari Liimatainen, Jyväskylä universitet
- företagshälsovårdschef Juha Liira, Helsingfors stad
- konsultative juristen Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund
- jurist Minna Helle, Akava r.f.
- biträdande avdelningschef Markku Poutala, Undervisningssektorns Fackorganisation
- vicehäradshövding, juristen Arjo Suonperä, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- ombudsman Jyrki Hollmén, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- ombudsman Antti Mähönen, Servicearbetsgivarna
- juridiske ombudsmannen Risto Tuominen, Företagarna i Finland
- inspektör Mirja Nyroos-Seppänen, Penningautomatföreningen
- forskare Heikki Sariola, Centralförbundet för Barnskydd r.f.
- planeringschef Esa Iivonen, Mannerheims Barnskyddsförbund
- utvecklingschef Esa Furuholm, Finlands Bollförbund
- förvaltningsdirektör Reijo Petrell, Finlands 4H-förbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag som förpliktar arbetsgivaren att kontrollera om personer som arbetar med barn har brottslig bakgrund. Enligt lagförslaget skall arbetsgivaren kräva att den som får ett arbete där de är tillsammans med barn skall visa upp ett utdrag ur straffregistret. Av utdraget framgår det om personen har blivit dömd för

sedlighetssårande handling, sexualbrott, grovt brott mot liv eller hälsa eller för narkotikabrott. Dessutom föreslås straffregisterlagen bli ändrad så att en person skall ha rätt att avgiftsfritt få ett straffregisterutdrag om sig själv. De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som framgår av propositionen och på grundval av erhållen utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker förslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det allmänna skall se till att de mänskliga rättigheterna för barn efterföljs och stödja de som svarar för omsorgen om barn för att de skall kunna trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Syftet med propositionen är att minska risken för att barn utsätts för sexuella övergrepp eller våld eller lockas att börja använda narkotika. Ett barn är särskilt utsatt när det inte kan övervakas av sin vårdnadshavare och när hotet mot dess säkerhet kommer från en person som barnet har ett förtroendefullt förhållande till genom vård, omsorg, uppfostran eller undervisning. Målet att skydda barns fysiska och sexuella integritet är viktigt, menar utskottet. Därför är det skäl att godkänna förslaget trots att det är förknippat med vissa problem, anser utskottet.

I motiveringen till propositionen refererar regeringen till en studie. Den visar att det i 98 % av alla fall av övergrepp mot barn som anmälts till myndigheterna var män som misstänktes. Av dem hade 4 % tidigare dömts för sexuella övergrepp mot barn. Yrkesutbildade personer som arbetar med barn stod för 2 % (17 personer) av de misstänkta. Av dem var en dömd för sexuellt utnyttjande av barn. Mot bakgrunden av detta material hade lagförslaget kunnat ha effekt i cirka 1,3 promille av fallen. Detta visar att man inte

kan förvänta sig att lagen har särskilt stor preventiv effekt på sexuella övergrepp mot barn. Merparten av övergreppen sker i barnens närmaste omgivning, och där har lagförslaget ingen direkt effekt. Att anta lagförslaget visar dock att lagstiftaren är oroad över barnens säkerhet och anser det nödvändigt att vidta åtgärder för att förebygga övergrepp mot barn. Lagförslaget får förhoppningsvis vårdnadshavarna och andra vuxna i barnens närmaste omgivning att vara uppmärksamma på saken och skrida till åtgärder om något misstänkt sker.

I motiveringen till propositionen påpekar regeringen att den frivilliga verksamheten bland barn är mycket omfattande och påpekar att det inom frivilligarbetet förekommer den typ av interaktion som kan vara grogrund för sexuellt utnyttjande av barn. Men frivillig verksamhet omfattas inte av förfarandet i lagförslaget. Under behandlingens gång har många experter anfört kritik mot propositionen och påpekat att den bara tar tag i en liten del av problemen, eftersom kontrollen av brottslig bakgrund inte gäller frivilligt arbete med barn utanför ordinarie anställning och tjänst. Ändå är risken för sexuella övergrepp i många fall betydligt större vid fritidsaktiviteter på frivillig bas än till exempel på daghem där vanligen flera vuxna tillsammans arbetar med barnen. Frivilligarbetet är så omfattande och mångfacetterat att denna proposition inte kan utsträckas till att omfatta frivilligsektorn. I stället bör frågan utredas separat. Därför föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett uttalande. I uttalandet uppmanas regeringen att utreda

möjligheterna att genom lagstiftning eller på annan väg utreda hur sexuella övergrepp mot barn kan förebyggas i frivilligarbete.

Lagförslaget gäller inte bara sexualbrott utan också vålds- och narkotikabrott. Risken för återfall är som regel större vid sexualbrott än vid andra brott. Därvid ökar också risken för övergrepp mot barn. Principen i vårt straffrättsliga påföljdssystem är att ett brott inte skall spela någon roll efter att brottet har avtjänats. Lagförslaget ingriper i procedurerna för anställning av personal på ett sätt som är främmande för våra rättsprinciper. Förfarandet har vissa drag av yrkesförbud. Förfarandet är mycket exceptionellt, påpekar utskottet. Enda skälet till att det kan accepteras är att det har nära samband med ett stort socialt intresse att skydda barn. Däremot bör förfarandet inte tillämpas på andra situationer i arbetslivet. Med hänvisning till förslagets exceptionella karaktär och de anknytande exakthets- och diskrimineringsproblemen och andra missförhållanden anser utskottet det viktigt att regeringen noga följer upp effekterna av lagförslaget och vidtar åtgärder, om det uppstår problem med tillämpningen.

Enligt propositionen är det arbetsministeriet som i samråd med andra ministerier skall sprida information om lagen. Det kommer att komma in uppskattningsvis 20 000 ansökningar om utdrag ur straffregistret på grund av lagen. Det betyder att lagen har konsekvenser för en stor grupp människor, för arbetssökande, arbetstagare och vissa myndigheter. Därför understryker utskottet särskilt vikten av att det sprids information om lagens innebörd för att problem med tillämpningen skall undvikas. Samordnade anvisningar och effektiv information om lagens innebörd är nödvändiga åtgärder dels med avseende på alla dem som är skyldiga att utreda kommande anställdas kriminella bakgrund, dels för de som utredningen gäller. Tystnadsplikten måste dessutom understrykas extra i informationen. Den som hanterar utdrag ur straffregistret är skyldig att se till att personuppgifter om arbetssökande är skyddade. I utbildningen och informationen är det extra viktigt att påpeka att lagen inte inför anställnings- eller verksamhetsförbud, utan att

arbetsgivaren och tillståndsmyndigheten har prövningsrätt. Vidare understryker utskottet att lagen inte är till för att sätta käppar i hjulet för anställning, till exempel när en person som i sin ungdom dömts för narkotikabrott får ett jobb eller när en anmärkning i straffregistret inte har något samband med det arbete som personen söker. Arbetsgivarna och tillståndsmyndigheterna bör få undervisning i att tolka uppgifterna i straffregistret rätt. Då är det speciellt viktigt att de blir informerade om hur gemensamma straff skall tolkas.

Detaljmotivering

Lag om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn

2 §. *Tillämpningsområde.* I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att paragrafen om tillämpningsområde bör kompletteras med en bestämmelse om att kontrollförfarandet inte tillämpas, när den anställda samtidigt arbetar med barn och vuxna. Med hänvisning till erhållen utredning anser arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet dock att en sådan bestämmelse kan leda till förvirring och fler problem med tillämpningen. Enligt utskottet är det bättre att det i sådana situationer avvägs från fall till fall om en kontroll av den brottsliga bakgrunden behövs eller inte.

I motiveringen till propositionen sägs att förfarandet kan försvåra för vissa personer att få arbete och att propositionen inte avser att förvärra det ekonomiska läget för arbetslösa. Härtill kommer 3 mom., där det föreskrivs att Arbetskraftsmyndigheten inte kan ingå avtal om arbetspraktik, arbetslivsträning eller arbetsprövning beträffande arbetsuppgifter som avses i lagen, om personen inte vill ta emot ett sådant arbete. I motiveringen framhålls att den arbetssökande inte är skyldig att över huvud taget motivera sin vägran. Därmed garanterar bestämmelsen att den arbetssökande inte behöver avslöja sin eventuella brottsliga bakgrund och att han eller hon kan vägra ta emot ett arbete utan att gå miste om arbetslöshetsersättning eller arbetsmarknadsstöd. I

motiveringen sägs ingenting om effekterna av lagen för utkomststöd vid arbetslöshet, när den arbetslöse anvisas ett arbete eller erbjuds en anställning som avses i denna lag. Utskottet understryker ytterligare att regeringen i förekommande fall genom lagändringar måste se till att förfarandet med kontroll av brottslig bakgrund inte resulterar i karenstid i andra fall än de som nämns i 3 mom., till exempel när arbetskraftsbyrån anvisar eller arbetsgivaren erbjuder en arbetslös ett arbete. Utbildningen och informationen för arbetskraftsmyndigheterna bör utmyнна i att arbetslösa inte får drabbas av nya försörjningsproblem på grund av lagen.

3 §. Arbetsgivarens skyldighet att kräva straffregisterutdrag. Bestämmelsen förutsätter att en myndighet beslutar om att valet skall bekräftas eller förfalla. Med avseende på de sökandes rättssäkerhet är det befogat att föreskriva att någon alltid skall besluta att valet förfaller. Därför preciserar utskottet paragrafen genom att stryka det som sägs om förfall. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

6 §. Straffregisterutdragets giltighetstid. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras med att utdraget inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

7 §. Anteckning om uppvisat straffregisterutdrag och återlämnande av utdraget. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet att paragrafen preciseras. För tillämpningen är det viktigt att precisera bestämmelsen så att arbetsgivaren eller någon annan som får se ett utdrag ur straffregistret i enlighet med 6 § 2 mom. inte har rätt att kopiera utdraget. Också straffparagrafen bör kompletteras med en ny bestämmelse för att vara mer informativ. I bestämmelsen hänvisas till bestämmelsen om personregisterbrott som föreskriver att det är straffbart att ta kopia av utdraget och att göra andra anteckningar om utdraget än att det har visats upp och vilka identifikationsuppgifterna är.

8 §. Tystnadsplikt. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet en precisering av paragrafen. Det måste framgå att uppgifterna i straffregisterutdraget inte får röjas för andra än de som absolut behöver dem för att kunna fatta beslut om den arbetssökande skall kunna ges arbetsuppgifter som ingår i tillämpningsområdet för denna lag. Dessutom föreslår utskottet en bestämmelse om att tystnadsplikten också gäller när personen inte har det arbete där han eller hon fick kännedom om informationen i utdraget.

9 §. Platsannons. Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet en ny paragraf. Enligt paragrafen skall det framgå av platsannonsen att arbetsgivaren kommer att begära att få se ett straffregisterutdrag enligt 6 § 2 mom. straffregisterlagen innan anställningen tillsätts. Om ett arbete, en uppgift eller en tjänst utannonseras är det befogat att de sökande får reda på detta redan när de funderar på att lämna in sin ansökan.

10 §. Straffbestämmelser. Utskottet föreslår att orden utan dröjsmål läggs till i 1 mom. 3 punkten. Straffregisterutdraget innehåller känsliga uppgifter och måste därför hanteras med extra stor omsorg. Den som inte återlämnar utdraget kan göra sig skyldig till överträdelse av bestämmelserna om kontroll av brottslig bakgrund, om han eller hon avsiktligt låter bli att återlämna utdraget direkt. Om utdraget inte alls återlämnas gör sig personen skyldig till personregisterbrott i enlighet med 38 kap. 9 § strafflagen på samma sätt som när utdraget kopieras.

Med hänvisning till motiveringen till 7 § föreslår utskottet ett nytt 3 mom. i straffbestämmelserna. Momentet hänvisar till bestämmelsen om personregisterbrott i strafflagen och föreskriver att det är straffbart att bryta mot förbudet att behandla känsliga personuppgifter till exempel genom att ta kopia av ett straffregisterutdrag eller att göra andra anteckningar om den som avses i utdraget än de som denna lag tillåter.

11 §. Ikraftträdande. Utskottet anser det viktigt att lagarna träder i kraft så snart som möjligt.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet

att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar,

att det första lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om kontroll av brottslig bakgrund hos personer som arbetar med barn

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—5 §
(Som i RP)

6 §

Straffregisterutdragets giltighetstid

Ett straffregisterutdrag som med stöd av denna lag har visats upp för kontroll av brottslig bakgrund får inte vara äldre än sex månader.

7 §

Anteckning om uppvisat straffregisterutdrag och återlämnande av utdraget

I personuppgifterna om den som visat upp ett registerutdrag får endast antecknas att ett straffregisterutdrag har visats upp samt utdragets identifikationsuppgifter. Arbetsgivaren eller någon annan som enligt denna lag har fått se straffregisterutdraget får inte kopiera det. Straffregisterutdraget skall utan dröjsmål återlämnas till den som visa upp det.

8 §

Tystnadsplikt

Uppgifterna i straffregisterutdraget får inte röjas för andra än de som nödvändigtvis behöver dem för att besluta om en person skall få arbetsuppgifter som ingår i tillämpningsområdet för denna lag. Uppgifter som är skyddade av tystnadsplikten får inte röjas för tredje man ens efter att personen inte längre sköter det uppdrag där han eller hon fick informationen.

9 § (Ny)

Platsannons

När arbetsuppgifter som avses i denna lag utannonseras skall det nämnas i platsannonsen att den som får arbetet skall visa upp ett straffregisterutdrag som avses i 6 § 2 mom. straffregisterlagen.

10 (9) §

Straffbestämmelser

Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet
(1 och 2 punkten som i RP)

3) bryter mot skyldigheten enligt 7 § att utan
dröjsmål återlämna ett straffregisterutdrag till
den som visat upp det,

skall, om inte strängare straff för gärningen
föreskrivs någon annanstans i lag, för *förseelse*
mot bestämmelserna om kontroll av brottslig

bakgrund dömas till böter. Ansvar för arbets-
givaren eller dennes företrädare bestäms enligt
de grunder som anges i 47 kap. 7 § strafflagen
(39/1889).

(2 mom. som i RP)

*Bestämmelser om straff för personregister-
brott finns i 38 kap. 9 § strafflagen. (Nytt)*

11 (10) §

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen ut-
reder med vilka lagstiftningsåtgärder*

*eller andra åtgärder sexuella över-
grepp mot barn också kan förebyggas i
frivilligarbete.*

Helsingfors den 3 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Raija Vahasalo /saml (delvis)
medl. Tuula Haatainen /sd
Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Leea Hiltunen /kd
Anne Holmlund /saml
Anne Huotari /vänst
Kyösti Karjula /cent (delvis)

Esa Lahtela /sd (delvis)
Pertti Mäki-Hakola /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Håkan Nordman /sv
Lauri Oinonen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Tero Rönni /sd
Jaana Ylä-Mononen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.