

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/JHA korvaamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta direktiiviksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston sekä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan materiaalin torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/JHA korvaamisesta (U 14/2024 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Kristiina Koivukari, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Päivi Kantanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- rekisteripäällikkö Sari Laitakari, Oikeusrekisterikeskus
- varhaiskasvatusjohtaja Miia Kemppe, Helsingin kaupunki
- erityisasiantuntija Julia Kuokkanen, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- järjestöpäällikkö Rainer Anttila, Suomen Olympiakomitea ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Kirkkohallitus
- Kirkon työmarkkinalaitos
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Valtion työmarkkinalaitos
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 6.2.2024 antanut ehdotuksen (COM(2024) 60 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2011/93/EU lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/YOS korvaamisesta.

Direktiiviehdotus on osa EU:n strategiaa lasten seksuaalisen hyväksikäytön tehokkaammaksi torjumiseksi vuodelta 2020. Strategiassa on tunnistettu tarve arvioida lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annetun direktiivin tarkoituksenmukaisuutta, kun huomioidaan viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtunut yhteiskunnallinen ja teknologinen kehitys.

Ehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotuksen tavoitteisiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää yleisesti tärkeänä toimia tehokkaasti lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ja seksuaalisen riiston torjumiseksi. Direktiiviehdotuksessa on samoja tavoitteita kuin pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa vakavien lapsiin kohdistuvien rikosten uhrien suojelemisesta.

Valtioneuvosto pitää periaatteellisesti kannatettavana, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista. Direktiiviehdotuksen sisältämät vähimmäissäännöt rikosten määrittelystä ovat laaja-alaisia ja joiltain osin soveltamisalaltaan epätasällisia. Jatkoneuvotteluissa säännöksiä tulisi vielä arvioida ja pyrkiä tarkentamaan niitä niin, että ne ovat soveltamisalaltaan tarkoituksenmukaisia ja yleisten perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisia.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan rangaistuksia koskevia velvoitteita tulisi arvioida yhdessä rikolliseksi säädettyjen tekojen kanssa ja pyrkiä siihen, että rangaistukset ovat rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Huomioon tulee ottaa myös direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rikollisuuden kehitys ja unionin yhteiset tavoitteet sen tehokkaassa torjunnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että rikosten syyteoikeuden vanhentumisaikojen tulee olla riittävän pitkiä rikosvastuun toteutumiseksi. Erityisesti lapsiin kohdistuvien rikosten osalta on tärkeää, että vanhentumisaajat ovat riittäviä vielä sen jälkeen, kun uhri on tullut täysi-ikäiseksi. Direktiivissä säädettyjen vanhentumisaikojen määrittelyssä tulisi pyrkiä tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden järjestelmien perusteet. Lisäksi rikokseen perustuvan vahingonkorvausvastuun vanhentumisen osalta tulisi vastuun toteutumisen ohella kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja ennakoitavuuteen sekä pyrkiä siihen, että sääntely voidaan sovittaa yhteen kansallisen vanhentumissääntelyn kanssa direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2024 vp

Ehdotukset vastaavat osittain naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumisesta annetun direktiiviehdotuksen (U 32/2022 vp) sekä rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin muutosehdotuksen (U 44/2023 vp) sisältämää sääntelyä. Siltä osin kuin direktiiviehdotukset sisältävät samanlaista sääntelyä kuin mainituissa direktiiviehdotuksissa, neuvotteluissa tulee ottaa huomioon kyseisissä direktiiviehdotuksia koskevissa neuvotteluissa tehdyt ratkaisut.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Lapsiin kohdistuvan seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaa koskevan direktiivin muutosten tarkoituksena on tehostaa rikosten ennaltaehkäisyä ja torjuntaa, vahvistaa rikosten uhreille tarjottavaa tukea sekä edistää rikosten ennaltaehkäisemisen ja torjunnan koordinaatiota jäsenvaltioissa ja niiden välillä. Keskeisimmät muutosehdotukset koskevat uudenlaisia kriminalisointeja, enimmäisrangaistusten koventamista, oikeushenkilön rangaistusvastuuta, vanhentumisaikoja, ilmoittamisvelvollisuutta rikosepäilyistä ja rikosrekisteritietojen pyytamisvelvollisuutta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää direktiiviehdotusta tarpeellisena ja ajankohtaisena sekä sen tavoitteita kannatettavina. Valiokunta käsittelee direktiiviehdotusta oman toimialansa osalta keskittyen direktiiviehdotuksen 12 artiklaan, jossa säädetään lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä.

Rikostaustan selvittämisen laajentaminen

Direktiiviehdotuksen 12 artiklassa edellytetään, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittäminen säädetään jäsenvaltioissa velvollisuudeksi voimassa olevassa direktiivissä säädetyn oikeuden sijasta. Tarkoitus on torjua riskejä siitä, että rikoksentekijät pääsevät uudelleen lasten pariin työn tai vapaaehtoistoiminnan kautta.

Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittäminen on kansallisen sääntelyn mukaan pakollista silloin, kun rekrytoidaan henkilö tehtäviin, joissa hän on henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa alaikäisten kanssa. Rikostausta selvitetään pyytämällä henkilöltä nähtäväksi ote rikosrekisteristä, kun henkilö ensi kerran otetaan tai nimitetään tällaiseen tehtävään. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa työ kestää yhden vuoden aikana yhteensä enintään 3 kuukautta. Vapaaehtoistoiminnan järjestäjälle rikostaustan selvittäminen ei ole pakollista, mutta rikosrekisteriote on oikeus pyytää silloin kun otetaan vapaaehtoisia tehtäviin, joihin liittyy henkilökohtaista vuorovaikutusta alaikäisen kanssa.

Jos direktiiviä muutetaan direktiiviehdotuksessa esitetyllä tavalla, kansallista lainsäädäntöä tulee muuttaa niin, että lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittäminen on velvoittavaa myös lyhytaikaisissa työsuhteissa ja vapaaehtoistoiminnassa.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2024 vp

Ehdotettujen muutoksen vaikutukset

Työnantaja tai vapaaehtoistoiminnan järjestäjä saa henkilön suostumuksella henkilöä koskevan rikosrekisterin otteen Oikeusrekisterikeskukselta (ORK). ORK:n palvelulupauksen mukaan otteen saa 7 päivässä, EU-maista kyselyt saattavat kestää 20 työpäivää ja kolmansien maiden kanssa näissä asioissa ei ole tiedonvaihtoa. Vuonna 2023 ORK luovutti lasten kanssa työskentelevä varten 89 030 ja vapaaehtoistehtävää varten 9363 rikosrekisteriotetta. Lisäksi opiskelijoille luovutettiin 40 725 rikosrekisteriotetta ja EU-tiedonvaihdon (ECRIS-tiedonvaihto) kautta ORK:lle vuonna 2023 toimitettiin 3 567 kyselyä muista EU-jäsenvaltioista ja ORK pyysi tietoja muista EU-jäsenvaltioista vastaavaa tarkoitusta varten 3 146 kertaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lasten kanssa työskentelevien rikostaustan nykyistä laajempi selvittäminen saattaa hidastaa rikosrekisteriotteiden saamista. Ote voidaan antaa vain tiettyjen edellytysten täytyessä ja edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa, mikä vie aikaa. Etenkin uusien pyyntöjen määrän voimakas kasvu saattaa kasvattaa rikosrekisteriotteiden myöntämisen käsittelyaikaa, koska henkilö ei aina osaa riittävällä tarkkuudella kuvata tehtävää, jota varten otetta pyydetään.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä saadun selvityksen mukaan direktiiviin ehdotettu muutos voi rikosrekisteriotteiden mahdollisesti viivästyessä johtaa kunnissa lakisääteisten palvelujen ja tehtävien hoitamisen vaikeutumiseen ja siihen, että lain mukaisten palvelujen tarjontaa voidaan joutua rajoittamaan tilanteissa, joissa sijaista ei voida palkata, koska rikosrekisteriote ei ole saatavissa välittömästi. Muutos voi myös hidastaa erityisesti sijaisrekrytointeja sosiaali- ja terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa. Otteiden lisääntyvä pyytäminen aiheuttaa TEM:n mukaan myös merkittävästi lisää hallinnollista taakkaa.

Valiokunta pitää TEM:n esittämää huolta perusteltuna, mutta huomauttaa, että esimerkiksi Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala kannattaa vahvasti työnantajien ja vapaaehtoisia rekrytoivien organisaatioiden velvollisuutta tarkistaa kaikkien rekrytoitavien vapaaehtoistehtäviin tai työsuhteisiin tulevien henkilöiden taustat. Kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on saadun selvityksen mukaan jo toimittu direktiivissä ehdotetun velvoitteen mukaisesti ja toimintatapa on kuvattu toimialaa koskevassa menettelytapaohjeessa. Työsuhteeseen tulevan rikostausta on Helsingin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla selvitetty myös lyhytaikaisissa työsuhteissa.

Erilaisilla yhdistyksillä ja urheiluseuroilla on Suomessa merkittävä rooli vapaaehtoistoiminnan kuten esimerkiksi lasten ja nuorten urheiluharrastusten ja muun ryhmätoiminnan järjestämisessä. Toiminnan järjestäminen edellyttää suurta joukkoa vapaaehtoistoimijoita, joilta tulisi jatkossa ehdotuksen mukaan vaatia rikosrekisteriote. Valiokunnassa asiantuntijana kuultu Suomen Olympiakomitea arvioi, että vaikka seuroissa rikostaustojen tarkistamista pidetään tärkeänä, seuroilla ei useinkaan ole sen enempää henkilö- kuin taloudellisia resurssejakaan rekisteriotteiden hankkimiseen. Lisäksi otteiden hankkimisvelvoite lisäisi seurojen hallinnollista taakkaa. Valiokunta yhtyy olympiakomitean näkemykseen siitä, että ehdotettu velvollisuus saattaa osaltaan edistää lasten ja nuorten turvallisuutta, mutta samalla se kuormittaa merkittävästi järjestökenttää ja voi myös tarkoittaa lasten hyvinvoinnin ja turvallisuudenkin kannalta tärkeiden vapaaehtoistehtävien ja vapaaehtoistoimijoiden vähenemistä.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2024 vp

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä arvioidaan ehdotuksen vaikutuksia rikoslakiin ja muihin asiaan liittyviin säännöksiin sekä taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Lisäksi on arvioitu mahdollisia tarvittavia säännösmuutoksia. Valiokunta pitää tätä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena, mutta huomauttaa, että koska direktiiviehdotuksessa kyse on lasten suojelemisen tehostamisesta, ehdotuksen vaikutuksia tulisi arvioida tehtyä enemmän nimenomaan lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tärkeänä, että lasten turvallisuutta vaarantavista rikoksista aiemmin tuomittujen henkilöiden toimiminen lasten parissa pyritään estämään tehokkaasti ja kannattaa sitä, että EU:ssa on yhteiset vähimmäissäännökset vakavista lapsiin kohdistuvista seksuaalirikoksista.

Direktiiviehdotuksen velvollisuus selvittää lasten kanssa työskentelevien ja vapaaehtoistoimijoiden rikostausta on ehdoton. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen vaikutuksia sekä hyötyjä ja haittoja arvioidaan jatkoneuvotteluissa vielä huolellisesti erilaisten palvelujen, tehtävien ja vapaaehtoistoiminnan järjestämisen sekä lasten oikeuksien näkökulmasta. Olennaista on huomioida rikosrekisteriotteen saatavuuteen, toimitusaikaan ja maksullisuuteen liittyvät kysymykset. Valiokunta katsoo, että vapaaehtoistoiminnassa tarvittavien rikosrekisteriotteiden tulisi olla maksuttomia.

Muuta

Valiokunta kannattaa direktiiviehdotuksessa esitettyjä lapsiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan määritelmien tarkennuksia, jotka vastaavat aiempaa direktiiviä paremmin nykyajan ilmiöitä. On hyvä, että tarkennuksissa huomioidaan muuttunut toimintaympäristö ja se, että rangaistavien tekojen piiriin ja määritelmiin lasketaan jatkossa myös uusien teknologioiden avulla tehdyt ja verkkoympäristöissä lapsiin kohdistuvat seksuaaliset teot.

Valiokunta kannattaa direktiiviehdotuksen tavoitteita eri tavoin edistää ja varmistaa seksuaalirikoksen uhriksi joutuneen lapsen asemaa rikoksen selvittämisessä ja tutkinnassa sekä parantaa lapsen tukipalveluja (21—23 artikla). Valiokunta pitää tärkeänä, että lasten erityisaseman ja tarpeiden huomioimiseen kiinnitetään jatkoneuvotteluissa erityistä huomiota. Valiokunta tähdentää, että uhrien tuen tarpeen arviointi ja avun tarjoaminen tulee olla alueellisesti tasavertaista. Barnahus-mallissa tehostetaan lapsiin kohdistuvien väkivaltaepäilyjen selvitysprosesseja sekä väkivaltaa kokeneiden lasten tukea ja hoitoa. Barnahus keskuksilla on tärkeä rooli rikostutkinnoissa ja lapsiuhrien auttamisessa, mutta näitä palveluita ei ole valtakunnallisesti saatavilla.

Valiokunta pitää tärkeänä turvata myös matalan kynnyksen ilmoitus/vihjepalvelujen toimintaedellytykset, jotta seksuaaliväkivaltatapaukset saadaan viranomaisten tietoon. Tällainen kanava on mm. Pelastakaa Lapset -Nettivihje. Nettivihje saa paljon vihjeitä lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavasta materiaalista.

Valiokunta korostaa eri viranomaisten välistä yhteistyötä rikosten selvittämisessä ja uhrien auttamisessa. Direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioiden tehostavan kansallista lastensuojelullista yhteistyötä paremmalla järjestäytymisellä ja koordinoinnilla (24 ja 25 artikla). Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn siitä, että kansallista koordinaatiota tulisi jatkossa kehittää edelleen ja vastuut toiminnasta määritellä nykyistä selvemmin vastaamaan direktiiviehdotuksessa esitettyä.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok

varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd

jäsen Miko Bergbom ps

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Tuomas Kettunen kesk

jäsen Mikko Lundén ps

jäsen Niina Malm sd

jäsen Anders Norrback r

jäsen Olga Oinas-Panuma kesk

jäsen Karoliina Partanen kok

jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas

jäsen Jorma Piisinen ps

jäsen Mikko Polvinen ps

jäsen Tere Sammallahhti kok

jäsen Timo Suhonen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen