

Asia: VN/22309/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausunnonantajan yleiset huomiot koko esityksestä**

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa esityksen vaikutusten arvioinnista seuraavaa: Vaikutusten arviointiin kuuluu lähtökohtaisesti perustelut ja asian kriittinen tarkastelu. Keskeistä on, että arvioinneissa huomioidaan sekä myönteiset että kielteiset vaikutukset. (Iivonen & Pollari 2021, VNK 2021:5) Lapsivaikutusten arvioinnin perustana on ennen muuta YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan periaate lapsen edun ensisijaisuudesta. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsivaikutusten arvioinnin vähimmäisvaatimuksena on käyttää lapsen oikeuksien sopimusta lähtökohtana ja varmistaa se, että arvioinnit perustuvat sopimuksen yleisperiaatteisiin, jotka ovat syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi ja hänen näkemystensä kunnioittaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että hallituksen esitys luonnoksessa lapsivaikutusten arviointi on tehty suppeasti ottaen huomioon, että esitetyillä muutoksilla on vaikutuksia lapsiin ja ehdotetut muutokset koskevat suoranaisesti myös lapsia.

#### **Lain soveltamisalan laajentaminen: rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta**

Hallituksen esitys luonnoksessa todetaan, että muun muassa henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset ja seksuaalirikokset rajattaisiin sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle rikosten luonteen, asianomistajaan liittyvien seikkojen, suojeltavien oikeushyvien ja rikoksiin liittyvän julkisuusintressin vuoksi (s. 75). Lisäksi luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan olevan selvää, että sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle olisi joka tapauksessa rajattava tiettytyyppiset pahoinpitelyt, kuten lähisuhteessa tapahtuneet perusmuotoiset pahoinpitelyt, sillä ne eivät luonteensa ja teon vakavuuden vuoksi sovellu lainkaan sakkomenettelyssä käsiteltäviksi (s. 45).

Lähisuhdeväkivalta voi ilmetä monin eri tavoin, ja se voi täyttää muitakin rikostunnusmerkistöjä kuin pahoinpitelyn. Esimerkiksi vapaudenriistoa, laitonta uhkausta ja vainoamista voidaan pitää

lähisuhdeväkivaltana, kun teko on tapahtunut lähisuhteessa. Näiden rikosten rangaistusasteikko on sama kuin perusmuotoisen pahoinpitelyn, eli enintään kaksi vuotta vankeutta, mutta toisin kuin pahoinpitely, niitä ei hallituksen esitys luonnoksen perusteella rajattaisi sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysministeriön mielestä myös eräät tällaiset vapauteen kohdistuvat rikokset tulisi kuitenkin rajata sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Niiden kohdalla voidaan nimittäin myös katsoa, että ne eivät sovellu sakkomenettelyyn rikosten luonteen, asianomistajaan liittyvien seikkojen ja suojeltavien oikeushyvien vuoksi – etenkin silloin, jos teko on tapahtunut lähisuhteessa. Hallituksen esityksessä olisi vähintäänkin perusteltava, miksi tällaisia vapauteen kohdistuvia rikoksia ei rajattaisi sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallituksen esitys luonnoksen mukaan rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä tarkoitettussa lähestymiskiellon rikkomisessa on tunnistettava tyyppitapaus, joka on tavanomaisesti selvä ja yksinkertainen sekä sakolla sovitettava, ja teko kohdistuu sellaiseen viranomais toimintaan, ettei sen rajaaminen sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle olisi perusteltua suojattava oikeushyvä huomioiden (s. 75–76). Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että vaikka lähestymiskiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 16 luvussa, joka koskee rikoksia viranomaisia vastaan, lähestymiskiellolla suojataan myös sellaisia oikeushyviä kuin henki, terveys, vapaus ja rauha. Valtaosa lähestymiskielloista liittyy perheväkivaltaan, ja lähestymiskiellon rikkominen kuuluu MARAK-toimintamallin mukaisiin väkivallan riskin uusiutumista ennustaviin tekijöihin (THL 2012). Lähestymiskiellon rikkominen on siis luonteeltaan hyvin erityyppinen rikos kuin rikoslain 16 luvun 10 §:ssä tarkoitettu omaisuutta koskevan viranomaiskiellon rikkominen ja saman luvun 11 §:ssä tarkoitettu liiketoimintakiellon rikkominen, joita ei niitäkään rajattaisi sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Sinänsä pitää paikkansa, että kuten hallituksen esitys luonnoksessa todetaan, lähestymiskiellon rikkomisessa asianomistajan intressissä voi jopa olla hänen niin katsoessaan saada asia nopeasti käsiteltyksi sakkomenettelyssä (s. 75–76). Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin katsoo, että rikoksen luonteen, asianomistajaan liittyvien seikkojen ja suojeltavien oikeushyvien vuoksi olisi perusteltua rajata lähestymiskiellon rikkominen sakkomenettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

#### **Lain soveltamisalan laajentaminen: menettämisseuraamukset**

-

#### **Esitutkintaviranomaisen ja syyttäjän ratkaisuvallta**

-

#### **Alaikäinen epäilty sakkomenettelyssä**

Ehdotettu lakimuutos esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:n velvoitteiden laajentamisesta alaikäisen epäillyn sakkomenettelyyn, on erittäin tärkeä lasten edun ja oikeuksien näkökulmasta. Lisäksi nykytilannetta voidaan pitää ongelmallisena lapsen oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen erityinen asema rikosoikeusjärjestelmässä on tunnustettu kyseisen sopimuksen artiklassa 37 ja sitä koskien on YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti 24 (2019) lapsen oikeuksista rikosoikeusjärjestelmässä

(CRC/C/GC/24). Lapsen oikeuksien sopimuksen 40 artiklassa tunnustetaan jokaiselle lapselle, jonka väitetään syyllistyneen rikoslain rikkomiseen, jota syytetään siitä tai jonka on todettu sitä rikkoneen, oikeuden tulla kohdelluksi tavalla, joka edistää lapsen ihmisarvoa ja arvokkuutta, joka vahvistaa lapsen kunnioitusta muiden ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kohtaan sekä ottaa huomioon lapsen iän ja pyrkimyksen edistää hänen yhteiskunnallista sopeutumistaan ja rakentavan roolin omaksumista yhteiskunnassa.

Sakon ja rikesakon määräämisestä annetun lain 1 §:ssä säädetään sanotun lain soveltamisalasta. sakkolain 1 §:n 1 momentin mukaan tämän lain mukaisessa menettelyssä voidaan yksinkertaisessa ja selvässä asiassa määrätä seuraamukseksi sakkorangaistus rikkomuksesta, josta ei ole säädetty ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai enintään kuusi kuukautta vankeutta. Nykyisin sakkomenettelyssä voidaan käsitellä myös alaikäisten tekemät sakkorikokset eli teot, joista voidaan tuomita enimmillään kuuden kuukauden vankeusrangaistus.

Esitutkintalain 7 luvun 14–16 §:ssä säädetään vajaavaltaisen laillisen edustajan läsnäolosta kuulustelussa, yhteydenotosta vajaavaltaisen edustajaan ja sosiaaliviranomaisen edustajan osallistumisesta kuulusteluun.

Lapsidirektiivin (direktiivi (EU) 2016/800 rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä) poikkeussäännös (2 artiklan 6 kohta) mahdollistaa tällä hetkellä menettelyllisistä oikeuksista poikkeamisen alaikäisiä koskevassa sakkomenettelyssä. Suppea esitutkinta sakkomenettelyssä on tällä hetkellä alaikäisten kohdalla mahdollinen, mikä tarkoittaa sitä, että esitutkintalain 7 luvun 14–16 §:n säännöksiä ei tarvitse noudattaa. Tämän seurauksena lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja ei saa lähtökohtaisesti tietoa alaikäisen rikosepäilystä, eikä näin ollen osallistu esitutkintaan tai saa käyttää puhevaltaa esitutkinnan aikana. Alaikäisen esitutkinnasta sakkomenettelyssä ei myöskään tarvitse tehdä esitutkintalain 7 luvun 16 §:n mukaista ilmoitusta sosiaaliviranomaiselle. Edellä esitetty on johtanut lasten oikeusturvan kannalta kestävämpään tilanteeseen, kun alaikäisen huoltaja saa lähtökohtaisesti lapsen rikosepäilystä tiedon vasta jälkikäteen ja hän voi käyttää puhevaltaansa vasta muutoksenhakumenettelyssä. Kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, nykytilanne on erittäin ongelmallinen lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Myös sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan nykytilanne on ongelmallinen ja kestävämpään.

Lapsen huoltolain (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta 361/1983) 1 §:n 2 momentin mukaan lapsen huollon tarkoituksena on muun ohella turvata lapselle hyvä hoito ja kasvatus sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito. Lisäksi saman säännöksen 3 momentin mukaan huoltajien tulee tukea ja edistää lapsen kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin (2019) mukaan lapsen joutuminen rikosoikeusjärjestelmään on osoitettu ylipäänsä olevan vahingollista lapsille ja rajoittavan myös heidän mahdollisuuksiaan kasvaa vastuullisiksi aikuisiksi (CRC/C/GC/24). Näin ollen olisi ensiarvoisen tärkeää, että huoltaja saisi ensi kädessä tiedon mahdollisesta alaikäisen rikosepäilystä, jotta huoltajalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus kasvatuksellisesti pyrkiä vaikuttamaan lapsen vastuullisuuteen kasvamisessa ja näin mahdollisesti ehkäistä myös lapsen rikollista käyttäytymistä jatkossa sekä tukea lasta tämän joutuessa osaksi rikosoikeusjärjestelmää.

Lastensuojelulain 25 §:ssä säädetään eri tahojen, ml. poliisitoimi, ilmoitusvelvollisuudesta hyvinvointialueelle, jos he ovat tehtävässään saaneet tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Näin ollen lapsen vähäisenäkin pidettävää rikollista tekoa, kuten esimerkiksi näpistys, voidaan yleisesti ottaen pitää sellaisena lapsen omana käyttäytymisenä,

jonka voidaan edellyttää lastensuojelulain 25 §:n mukaista ilmoitusta hyvinvointialueelle. Jos lastensuojelulain 25 §:n mukainen ilmoitus hyvinvointialueelle on tehty alaikäisen rikosepäilystä, saa huoltaja sitä kautta tiedon lapsen rikosepäilystä, mutta tiedon saannissa saattaa kuitenkin olla viivettä suhteessa jo tapahtuneeseen rikosepäilyyn ja tieto tulee näin ollen huoltajalle vasta jälkikäteen. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että lastensuojelulain 25 §:n mukainen poliisitoimen ilmoitusvelvollisuus hyvinvointialueelle ei ole riittävä mekanismi turvaamaan menettelyllisiä oikeuksia alaikäisiä koskevassa sakkomenettelyssä, vaan tilanteessa tulisi nimenomaisesti noudattaa myös esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:n säännöksiä.

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksenä on, että lapsen edun, lapsen oikeuksien sekä lapsen oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi on perusteltua, että huoltaja saa ensi kädessä tiedon alaikäisen rikosepäilystä suoraan asiaa hoitavalta poliisiviranomaiselta, jotta huoltajalla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua esitutkintaan, käyttää puhevaltaa esitutkinnan aikana sekä olla tarvittaessa lapsen tukena esitutkinnassa. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa vahvasti ehdotusta siitä, että jatkossa alaikäisen epäillyn asiaa sakkomenettelyssä käsiteltäessä olisi noudatettava esitutkintalain 7 luvun 14–15 §:n velvoitteita.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että esitutkintalain 7 luvun 16 §:n säännökset rajataan jatkossakin sakkomenettelyn ulkopuolelle, sillä perusteella, että valtaosa asioista ei edellytä sosiaaliviranomaisen läsnäoloa esitutkinnassa. Näin varmasti onkin, mutta huomionarvoista asiassa on, että kyse on kuitenkin aina kokonaisharkinnasta ja tapauskohtaisesta arvioinnista. Niissä tilanteissa, kun hyvinvointialueen sosiaaliviranomainen on lastensuojelulain 24 §:n nojalla edustettuna lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon esitutkinnassa, on sosiaaliviranomaisen tehtävänä muun ohella turvata lapsen edun toteutuminen menettelyssä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jos esitutkintalain 7 luvun 16 §:n säännökset tullaan rajaamaan kokonaan alaikäisen sakkomenettelyn ulkopuolelle, tulisi hallituksen esityksessä vähintään perustella sitä, miten lapsen etu ja lapsiystävälliset toimintatavat sekä mahdollisiin lapsen tuen tarvetta vastaaviin palveluihin ohjautuminen varmistetaan alaikäisen sakkomenettelyn esitutkinnassa, jos sosiaaliviranomainen ei ole edustettuna esitutkinnassa tai sosiaaliviranomaiselle ei ole ilmoitettu alaikäisen epäilyistä rikoksesta.

Poliisilla on lastensuojelulain 25 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus hyvinvointialueelle, johon luonnoksessa hallituksen esitykseksi tässä yhteydessä viitataan, mutta samalla todetaan myös, että sosiaaliviranomaiselle ei olisi tarpeen ilmoittaa kaikista alaikäisen vähäisistä rikosasioista, joissa ei ole huolta lapsen hyvinvoinnista tai tilanteesta. Se, mitä näillä vähäisillä rikosasioilla tarkoitetaan, ei käy selväksi hallituksen esitys luonnoksesta, eikä myöskään se käy ilmi, miksi näistä alaikäisen rikoksista ei tarvitsisi ilmoittaa sosiaaliviranomaiselle. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että kaikissa rikosasioissa tulee noudattaa lastensuojelulain 25 §:n mukaista ilmoitusvelvollisuutta, kun lapsen tilanne kokonaisarvion perusteella sitä edellyttää. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentin (2019) mukaan lapsen joutuminen rikosoikeusjärjestelmään on osoitettu olevan vahingollista lapsille. Näin ollen olisi tärkeää lapsen edun näkökulmasta varmistua siitä, että lapsen ja hänen perheensä tuen tarve tulisi arvioiduksi lapsen tehdessä vähäisenkin rikollisen teon ja näin mahdollisesti voitaisiin oikea-aikaisella avulla ja tuella ennalta estää lapsen rikollista käyttäytymistä jatkossa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kokonaisarvion perusteella päädytty siihen, että sakkomenettelyn soveltamisalaa ei laajenneta alaikäisen tekemäksi epäilyistä rikoksesta, koska oikeusturvanäkökohdat puoltavat sakkomenettelyn soveltamisalan säilyttämistä ennallaan. Sakkomenettelyn laajentaminen tarkoittaisi, että menettely laajentuisi nykyistä törkeämpiin

rikostunnusmerkistöihin, kuten esimerkiksi pahoinpitely ja varkaus. Kuten hallituksen esitys luonnoksessa todetaan, sakkomenettelyn soveltamisalan laajentamisen ulottaminen myös alaikäisiin voisi olla ongelmallista erityisesti alaikäisen oikeusturvan, mutta myös lapsidirektiivin velvoitteiden kannalta. Edelleen luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta myös alaikäisillä tulisi olla mahdollisuus hyötyä rikosasian nopeammasta käsittelymahdollisuudesta. Vaikka rikosasian nopeammasta käsittelymahdollisuudesta seuraisi sujuvampi rikosprosessi, tätä tärkeämpää on kuitenkin varmistua lapsen riittävästä oikeusturvan ja lapsen edun toteutumisesta. Näin ollen sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa sitä, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on päädytty korostamaan alaikäisen oikeusturvanäkökohtia. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sakkomenettelyn soveltamisalaa ei tule laajentaa alaikäisen tekemäksi epäilystä rikoksesta, vaan soveltamisalan laajentaminen tulee rajata vain täysi-ikäisiin.

#### **Asianosaisten suostumukset ja suostumuksen peruuttaminen**

-

#### **Lain soveltamisalan laajentaminen: yksityisoikeudellisen vaatimuksen käsittely**

-

#### **Lain soveltamisalan laajentaminen: päihdetutkimuskustannukset**

-

#### **Esitutkintaan ehdotetut muutokset**

-

#### **Muutoksenhakusäätelyyn ehdotetut muutokset**

-

Niemi Veli-Mikko  
Sosiaali- ja terveysministeriö

Peltorinne Johanna  
Sosiaali- ja terveysministeriö