OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO 7.11.2017

Lakivaliokunta
HE 100/2017 vp / kuuleminen 10.11.2017
LsN Jussi Matikkala

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa alkoholilakiuudistusta koskevasta HE:stä 100/2017 vp rikosoikeudellisten ja muiden seuraamussäännösten osalta. Tässä yhteydessä lakivaliokunta kuulee oikeusministeriötä. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavan.

Oikeusministeriö on esityksen valmistelun yhteydessä antanut siitä lausuntonsa 14.2.2017 (OM 241/43/2016). Lausunnossaan oikeusministeriö käsitteli muun muassa varoitusta ja laiminlyöntimaksua (s. 10-11) sekä rangaistussäännöksiä (s. 15-18). Sosiaali- ja terveysministeriö otti jatkovalmistelussa huomioon osan oikeusministeriön esittämistä näkökohdista. Koska esitykseen sisältyy oikeusministeriön toimialaan kuuluvia lakeja, muun muassa ehdotus rikoslain 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta, oikeusministeriö myönsi niiltä osin sosiaali- ja terveysministeriölle esittelyluvan.

Oikeusministeriö on esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä antanut lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 3.10.2017 ja hallintovaliokunnalle 25.10.2017.

Hallinnolliset seuraamukset

Luvanhaltijoiden rikkomusten hallinnollisista seuraamuksista säädetään esityksen s. 110 ilmenevin tavoin nykyisin kutakin lupaa koskevissa säännöksissä. Lupaviranomainen voi rikkomusten seuraamuksena peruuttaa määräajaksi tai pysyvästi valmistusluvan alkoholilain 6 §:n nojalla ja tukkumyyntiluvan 28 §:n nojalla. Kyseessä olevissa säännöksissä ei säädetä muista seuraamuksista, joten esimerkiksi varoitusta ei voida antaa. Alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskeluluvanhaltijalle voidaan alkoholilain 15 ja 22 §:n mukaan antaa huomautus tai kirjallinen varoitus taikka peruuttaa lupa määräajaksi tai pysyvästi säännöksissä tarkoitettujen rikkomusten seuraamuksena.

Esityksen mukaan luvan peruuttamisesta säädettäisiin 72 §:ssä (ks. myös 93 §). Uhkasakkoa ja teettämistä koskisi 70 § (ks. myös 82 §). Huomautuk-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

sesta olisi määräyksiä 71, 72 ja 73 §:ssä. Esityksessä ehdotetaan, että käyttöön otettaisiin uusi sanktioluontoinen hallinnollinen seuraamus, seuraamusmaksu. Siitä säädettäisiin 71 §:ssä. Ehdotetun alkoholilain 71 §:n mukaan rangaistusluontoinen seuraamusmaksu säädettäisiin peräti runsaan 40 rikkomuksen seuraamukseksi.

Sanktioluontoisia hallinnollisia seuraamusmaksuja on otettu käyttöön dekriminalisoitaessa tiettyjä massaluonteisia vähäisiä rikkomuksia (esim. pysäköintivirhemaksu). Toisaalta eräissä elinkeinoelämän säännösten rikkomustyypeissä on otettu käyttöön jopa erittäin suuria sanktiomaksuja (mm. kartellit, finanssivalvonta). Myös veronkorotus on hallinnollinen sanktiomaksu.

Hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole kansallisen lainsäädännön näkökulmasta rikosoikeudellisia rangaistuksia, jolloin rikosoikeuteen sovellettavat säännöt esimerkiksi rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta eivät suoraan sovellu tällaisiin sanktioihin. Hallinnolliset sanktiot ovat usein Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artiklojen sekä ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan näkökulmasta rangaistuksia.

Hallinnollisista sanktioista ei ole olemassa yleistä kansallista säädöstä, jossa määriteltäisiin hallinnollisen sanktiovastuun alueellista ja ajallista soveltuvuutta, hallinnollisen sanktiovastuun subjekteja ja yleisiä edellytyksiä, rikkomustyyppejä, sanktiolajeja sekä sanktioiden määräämisessä noudatettavia perusteita. 1.6.2017 on oikeusministeriössä kuitenkin asetettu työryhmä, jonka tehtävänä on arvioida rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarvetta.

Koska kysymys on rangaistuksia asiallisesti muistuttavista seuraamuksista, on hallinnollisten sanktioiden säätämisen välttämättömyyttä arvioitaessa soveltuvin osin perusteltua kiinnittää huomiota samantyyppisiin seikkoihin ja kysymyksiin kuin arvioitaessa jonkin teon rangaistavaksi säätämisen tai rikosten seuraamusten ankaroittamisen välttämättömyyttä (nk. yleiset kriminalisointiperiaatteet). Tällaisina seikkoina voidaan nyt käsiteltävän kaltaisten rangaistusluontoisten sanktioiden yhteydessä oikeusministeriön käsityksen mukaan pitää muun muassa seuraavia:

-onko asianmukaisin tosiasioita koskevin selvityksin osoitettu sellainen vahingollinen ja moitittava käyttäytymismuoto, johon yhteiskunnan on reagoitava;
-onko osoitettu, että mikään muu kohtuudella käytettävissä oleva toimenpide kuin sanktioiminen ei ole käytännössä mahdollinen kyseisen käyttäytymisen ehkäisemiseksi (ultima ratio –periaate);
-onko rikkomuksen määrittely riittävän selkeää ja asetetaanko vastuulle sellaiset moitittavuutta ilmentävät edellytykset, että menettelyn sanktioimista voidaan pitää asianmukaisena;

-ovatko sanktion määrä ja määräämisen perusteet oikeasuhtaiset ja puolustettavat;
-onko odotettavissa, että sanktioinnilla saavutetaan sille asetetut päämäärät ja että se ei esimerkiksi valvonnan järjestämiseen liittyvien seikkojen vuoksi muodostu sattumanvaraiseksi; ja
-täyttääkö sanktiointimenettely asianmukaiset oikeusturvavaatimukset.

Seuraamusmaksun välttämättömyys tulisi perustella yhtäältä suhteessa käytössä oleviin hallinnollisiin ohjauskeinoihin, toisaalta suhteessa rangaistavuuteen ja kolmanneksi suhteessa näiden elementtien muodostamaan kokonaisuuteen.

Yleisperustelujen s. 14 todetaan, että alkoholilain valvonnassa ei ole havaittu suuria epäkohtia. Suomessa ei esiinny mainittavasti esimerkiksi alkoholijuomien luvatonta valmistusta, tukkumyyntiä, vähittäismyyntiä tai anniskelua. 71 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 110 on todettu, että seuraamusmaksun valvontaviranomainen voisi määrätä silloin, jos huomautus olisi liian lievä ja määräaikainen luvan peruutus liian ankara seuraamus rikkomuksesta. Edelleen s. 111 todetaan alaikäiselle myynnin osalta, että kyse ei juuri koskaan ole varsinaisesti tahallisesta teosta, vaan eriasteisesta huolimattomuudesta.

Sikäli kuin uudelle sanktiolle katsotaan olevat perusteet, oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että ei tulisi säätää päällekkäisiä sanktiojärjestelmiä. Toisin sanoen jotakin rikkomusta ei tulisi säätää sekä rangaistavaksi että rangaistusluontoisella seuraamusmaksulla sanktioitavaksi deliktiksi, vaikka seuraamusjärjestelmien soveltaminen samaan yksittäiseen tekoon ei tulisi kysymykseen ne bis in idem –säännön takia (jota koskeva säännös on 71 §:n 3 momentissa). Tämän kanssa yhteensopivaa on myös Juha Sipilän hallitusohjelman tarpeettoman sääntelyn välttämisen lähtökohta.

Esitysluonnoksen 71 §:n perusteella vaikuttaa siltä, että rangaistusluontoisen seuraamusmaksun mahdollistava teko edellyttäisi ainoastaan objektiivista säännösten rikkomista. Vastuuedellytyksiin ei toisin sanoen näyttäisi kuuluvan subjektiivista tai syyksiluettavuutta koskevaa elementtiä tai jonkinlaisen objektiivisen huolellisuusvelvollisuuden rikkomista. Tämäntyyppisten vastuun edellytysten osalta luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat olla ainakin jossain määrin eri asemassa. Objektiivista vastuuta voitaisiin pitää ongelmallisena, joskin ehdotetussa sääntelyssä mainitun tyyppisiä seikkoja voitaneen ottaa huomioon seuraamuksen määräämättä jättämisen perusteena pykälän 2 momentin mukaan. Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 39/2017 vp s. 3 esittäminsä tavoin vakiintuneesti todennut pitävänsä muun muassa ns. ankaraan vastuuseen perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena.

Rangaistussääntely

Esitysluonnokseen sisältyy neljäntyyppistä rangaistussäänte lyä: 1) rikoslain 30 luvun 1 a §:n alkoholijuoman markkinointirikosta koskevan säännöksen muuttamista koskeva ehdotus, 2) alkoholilain 90 §:n rangaistussäännöksen 1-3 momentin informatiiviset viittaussäännökset, 3) alkoholilain 90 §:n 4 ja 5 momentin omat sakonuhkaiset alkoholirikkomusta koskevat säännökset ja 4) alkoholilain 83 §:n 2 momentin sekä 85 §:n 1 ja 2 momentin rikkomista koskevat säännökset rikesakkorikkomuksista annetussa laissa ja alkoholilain 90 §:n 6 momentin niitä koskevat viittaussäännös.

Rikoslain 30 luvun 1 a §:n alkoholijuoman markkinointirikosta koskevassa muutosehdotuksessa on kysymys siitä, että sen taustalla oleva alkoholilain mainonnan, epäsuoran mainonnan ja muun myynninedistämistoiminnan käsitteet korvattaisiin markkinoinnin käsitteellä, mikä muutos heijastuu rikoslain tunnusmerkistöön. Kysymys olisi teknisestä muutoksesta.

Alkoholilain 90 §:n rangaistussäännöksen 1 momentissa olisi informatiivinen viittaussäännös rikoslain 50 a luvun 1-3 §:n alkoholirikoksiin, 2 momentissa rikoslain 30 luvun 1 a §:ään ja 3 momentissa rikoslain salassapitorikoksiin.

Alkoholilain 90 §:n 4 ja 5 momentissa olisivat alkoholilain säännökset alkoholirikkomuksesta. Kyseessä ovat sakkorangaistuksen uhan sisältävät rangaistussäännökset, joista edellisessä syyksiluettavuuden muotona on tahallisuus, jälkimmäisessä tahallisuus tai törkeä huolimattomuus.

Alkoholilain 90 §:n 4 momentin 4 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi se, että tahallaan ”markkinoi mietoa alkoholijuomaa 50 tai 51 §:n vastaisesti”.

Lain 50 § sisältää jonkin verran monimutkaisen säännöksen markkinoinnin sääntelystä. Sen toisen momentin 7 kohdan mukaan miedon alkoholijuoman markkinointi sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun markkinointiin on kielletty, jos: … 7) se on hyvän tavan vastaista, siinä käytetään kuluttajan kannalta sopimatonta menettelyä taikka annetaan muutoin alkoholista, sen käytöstä, vaikutuksista tai muista ominaisuuksista totuuden vastaista tai harhaanjohtavaa tietoa.

Erityisesti 7 kohdan ”hyvän tavan vastaisuus” on varsin tulkinnanvarainen eikä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta asianmukaisesti sovellu rangaistussääntelyn osaksi. Tavanomaista enemmän tulkinnanvaraisuutta sisältyy myös 7 kohdassa mainittuihin muihin seikkoihin.

Viidennen momentin johdantovirkkeen ilmaisu ”[e]dellä 2 momentin 9 kohdassa säädetty kielto ei koske miedon alkoholijuoman markkinointia

muutoin 2 momentissa säädetyin rajoituksin..” lienee jonkin verran vaikeasti ymmärrettävä ja sen selkeyttämistä voi, jos mahdollista, harkita.

Viidennen momentin ensimmäisessä kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi 37 §:ssä säädetyn vähittäismyynti- tai anniskelukiellon tahallinen tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtuva rikkominen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta huomiota voidaan kiinnittää siihen, että 37 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä eikä anniskelussa ”jos on aihetta olettaa alkoholijuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä.” Voidaan harkita säännöksen täsmentämistä esimerkiksi hyödyntämällä ilmaisua ”perusteltua aihetta olettaa” tai ”oletettavaa”, että alkoholijuoma luovutetaan lainvastaisesti tms.

37 §:n 1 momentin 2 kohdassa ja 2 momentissa puhutaan siitä, ”joka käyttäytyy häiritsevästi”. Ilmaisu on jonkin verran tulkinnanvarainen, mutta tässä asiayhteydessä se voidaan ymmärtää niin, että häiritsevyys on merkittävää ja on relevanttia alkoholin myymisen kannalta.

Toisen henkilöasiakirjan käyttämistä koskeva kriminalisointiehdotus

Ehdotetun alkoholilain 90 §:n 4 momentin 2 kohdassa esitetään uutta rangaistussäännöstä. Sen mukaan alkoholirikkomukseen syyllistyisi se, joka tahallaan 2) erehdyttääkseen alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa käyttää toisen henkilökorttia, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen.

Vastaavan kaltainen, toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä koskeva ehdotettu rangaistussäännös (rikoslain 16:5 a) sisältyi taannoin hallituksen esitykseen HE 169/2005 vp. Lakivaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä LaVM 15/2005 vp, että sen mielestä tällainen käyttäytyminen ei ole sillä tavoin moitittavaa, että siihen tulisi reagoida rikoslain avulla. Valiokunta oli kiinnittänyt huomiota myös siihen, että rangaistussäännös tulisi käytännössä kohdistumaan yksinomaan alaikäisiin. Tähän nähden se piti ehdotusta myös suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

Kuten nyt käsiteltävänä olevan esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa s. 128 tuodaan esiin, lakivaliokunta ei tuolloin kuitenkaan täysin sulkenut pois mahdollisuutta puuttua säännöksessä tarkoitetun kaltaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos hallitus myöhemmin esittää tarkoin kohdennettua tunnusmerkistöä, jonka säätämiselle on osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset.

Esityksen perustelut ehdotetulle uuskriminalisoinnille on esitetty mainitun lakivaliokunnan kannan selostamisen jälkeen s. 128:

”Alkoholijuomien myynnin kieltämiselle tietyn ikäisille henkilöille on heidän suojeluunsa liittyvä hyväksyttävä peruste. Nykyisin voimassa olevalla sääntelyllä on kielletty sekä alkoholijuomien myyminen että niiden välittäminen alaikäisille. Lisäksi alkoholijuomien hallussapito on kielletty alaikäisiltä. Kaikkia edellä mainittuja kieltoja tehostetaan rangaistusuhilla ja lisäksi myyntikiellon rikkomisesta säädetään lupaan kohdistuvia seuraamuksia elinkeinonharjoittajille. Tässä tilanteessa on pidetty epäoikeudenmukaisena sitä, että lainsäädännössä ei kielletä sitä, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholijuomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyystodistusta.”

Näitä lähinnä 15-17 -vuotiaiden lasten menettelyyn kohdistuvan ehdotetun uuskriminalisoinnin perusteluja on pidettävä varsin ongelmallisina ja puutteellisina. Niissä tietyn ikäisiin henkilöihin liittyvän myyntikiellon todetaan muodostavan ”heidän suojeluunsa liittyvän hyväksyttävän perusteen”. Ensinnäkään ”hyväksyttävä peruste” ei vielä ole sama asia kuin lakivaliokunnan mainitsema ”painava yhteiskunnallinen tarve”. Toiseksi kyseisen hyväksyttävän perusteen mainitaan koskevan alaikäisille myynnin kieltoa, mikä ei suinkaan ole sama asia kuin alaikäisen menettelyn rangaistavaksi säätäminen. Mainituissa perusteluissa ei myöskään ole puhe mistään sellaisista lakivaliokunnan mainitsemista ”asianmukaisista selvityksistä”, jollaisten olemassaoloon painava yhteiskunnallinen tarve saattaisi nojautua.

Perustelukappaleen loppuosassa selostetaan sitä, että myynti ja välittäminen alaikäisille on kiellettyä ja että kaikkia mainittuja kieltoja tehostetaan rangaistusuhilla ja muilla seuraamuksilla. Tässä tilanteessa ”on pidetty epäoikeudenmukaisena”, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholijuomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyystodistusta. Rikosoikeudellisen vastuun säätämisen perusasioihin kuuluu kuitenkin se, että tällaisen vastuun säätäminen voi olla perusteltua vasta sitten, kun on osoitettu, että selvästi moitittavaa ja oikeushyville riittävän vaarallista toimintaa ei voida torjua muilla kohtuullisilla toimenpiteillä kuin rangaistuksilla (rangaistusten käyttäminen viimeisenä keinona, nk. ultima ratio -sääntö).

Perusteluihin sisältyy ultima ratio -sääntöön nähden vastakkainen päättely: kun jokseenkin kaikki muu asiaa koskeva normienvastainen toiminta on kielletty ja säädetty rangaistavaksi tai sanktioitu muuten, ”on koettu epäoikeudenmukaiseksi”, ettei näin reagoitaisi myös alaikäisten puheena olevaan menettelyyn. Tällainen ei vastaa niitä edellytyksiä, joita rangaistavaksi säätämiselle maassamme asetetaan.

Kokoavasti todettuna ehdotetun lähinnä alaikäisiä koskevan uuskriminalisoinnin perusteeksi ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitetä asianmukaisia selvityksiä, joihin painava yhteiskunnallinen tarve voisi perustua.

Esitykseen ei myöskään sisälly riittävää selvitystä tällaiseen uudistukseen sisältyvistä kustannuksista ja niiden kohdentumisesta sisäministeriön ja oikeusministeriön hallinnonaloilla.

Hallussapidon rangaistavuus

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa s. 127 todetuin tavoin perustuslakivaliokunta on katsonut, että pelkän hallussapidon kriminalisointia on pidettävä poikkeuksellisena (ks. esim. PeVL 26/2004 vp). Ehdotettuja rajoituksia puoltavat esityksen mukaan kuitenkin vahvat terveyspoliittiset perusteet, sillä niillä edistettäisiin nimenomaan lasten ja nuorten aikuisten suojelemista alkoholin aiheuttamilta haitoilta.

Oikeusministeriö toteaa, että rangaistavaksi säätäminen edellyttää kaikissa tapauksissa painavia perusteita. Selvää on, että erityisen painavia perusteita edellytetään säädettäessä rangaistuksia erityisesti alaikäisille lapsille ja nuorille. Jo lasten oikeuksia koskevat kansainväliset velvoitteet ilmentävät tätä. Tällaisten rangaistussäännösten välttämättömyyttä tuleekin arvioida yleisten kriminalisointiperiaatteiden perusteella ottaen huomioon lasten ja nuorten erityisasema, joka näkökohta ei yleensä puhu rangaistussäännösten säätämisen puolesta.

Tällaisia hallussapitorangaistussäädöksiä harkittaessa on joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, että ehdotetun alkoholilain 38 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen mukaan 16 vuotta täyttänyt henkilö saa myydä alkoholijuomia säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa.