Professori, OTT Raimo Lahti

16.11.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: *Hallituksen esitys* (HE) *100/2017 vp* alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Minua on pyydetty kuultavaksi HE:n sisältämien rikosoikeudellisten muiden seuraamussäännösten osalta. Näiltä osin keskeisessä asemassa ovat ehdotettavan alkoholilain 9 luku (Valvonta ja ohjaus) ja varsinkin 10 luku (Kiellot ja rikkomusten seuraamukset).

Yleisvaikutelma valvonnan ja seuraamusten kokonaisuudesta on, että uudistettavan lainsäädännön toimeenpanossa pääpaino on luvanhaltijoiden ns. omavalvonnassa sekä hallinnollisten viranomaisten (aluehallintovirastojen sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston) suorittamalla luvanhaltijoihin kohdistamalla valvonnalla ja niiden määräämillä kielloilla ja turvaamistoimenpiteillä ja sekä niiden tehostamistoimilla (kuten uhkasakolla ja teettämisellä). Rikosoikeudellisten seuraamusten ja niihin verrattavan rankaisullisen hallintosanktion, seuraamusmaksun, osuus uuden lainsäädännön noudattamisen tehosteina on HE:n pohjalta arvioitavissa vähemmän merkittäväksi. Rikosoikeuden käytön tulisikin olla viimesijaista.

Seuraamusmaksu uutena sanktiotyyppinä

Ehdotettua uutta sanktiotyyppiä, seuraamusmaksua, käsitellään syystä periaatteelliselta kannalta HE:n jaksossa 4. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, s. 128–129. Tällöin lausutaan mm., että ”[l]aissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkarajaisuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa”.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin useammassa yhteydessä rinnastanut tällaisen rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen ja edellyttänyt sen sääntelyssä noudatettavan samankaltaisia perus- ja ihmisoikeusperiaatteita kuin varsinaisiin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin nähden. Äskettäisistä perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. esim. PeVL

2/2017 vp s. 4–5. Viimeksi mainitussa lausunnossa todetaan mm.: ”Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Valiokunta on myös pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, PeVL 57/2010 vp, ks. myös PeVL 15/2016 vp).”

Oikeusministeriössä on vireillä professori Olli Mäenpään johtamassa työryhmässä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (eli hallintosanktioita) koskevan yleisen lainsäädännön valmistelu. Ennen sellaista yleistä lainsäädäntöä on näiden seuraamusten sääntelyssä epäyhtenäisyyttä ja vakiintumattomuutta.

HE:n s. 129 vakuutetaan, että ehdotettavassa alkoholilaissa on säädetty täsmällisesti ja selkeästi seuraamusmaksua koskevan maksuvelvollisuuden perusteista, maksun suuruuden perusteista, luvanhaltijan oikeusturvasta samoin kuin maksun täytäntöönpanon perusteista. Käsittääkseni lakiesityksessä onkin näin pääasiallisesti tehty.

Kysymyksiä kuitenkin herättää ensinnäkin se, *miten valikoituminen seuraamusmaksun määräämisen ja alkoholirikoksesta tehtävän syytteen kesken on ajateltu tehtävän toisaalta lainsäädäntötasolla* (vedettäessä rangaistavan ja vain seuraamusmaksulla sanktioivan menettelyn kesken) *ja toisaalta lainsoveltamisen tasolla* (silloin kuin menettely on sekä rangaistavaa joko sakkorikoksena tai rikesakkorikkomuksena että seuraamusmaksulla sanktioitavaa). HE:ssä ei havaitakseni ole tähän liittyviä pohdintoja, vaikka tällaisen valikoitumisen kriteerit ovat tärkeitä yhtenäisen ja ennakoitavan soveltamiskäytännön turvaamiseksi.

Tosin seuraamusmaksun asemaa sanktiojärjestelmässä kuvataan HE:n s. 110 siten, että se voitaisiin määrätä silloin kun valvontaviranomaisen huomautus olisi liian lievä ja määräaikainen luvan peruutus liian ankara seuraamus rikkomuksesta. Tällöin on kyse rajanvedosta muihin hallinnollisiin toimenpiteisiin nähden, mutta rajanveto rangaistavaan menettelyyn jää auki.

Lähtökohtana tulisi mielestäni olla, että seuraamusmaksua käytettäisiin lievimpiin lainrikkomuksiin ja sakkoa niitä vakavampiin rangaistaviin tekoihin. Rikesakkojärjestelmää hämärtää tätä rajanvetoa, varsinkin kun vähäisten lainrikkomusten sääntelyn tulevaisuus on murrosvaiheessa. HE:n sisältämän lainmuutosehdotuksen mukaan (s. 174) rikesakko laissa erikseen luetelluista alkoholirikkomuksista olisi 40 euroa, kun taas lupaviranomaisen määräämä seuraamusmaksu ehdotettavan alkoholilain 71 §:n mukaan vaihtelisi 300:n ja 1 000:n euron välillä.

Mainitsemaani valikoitumiskysymykseen liittyy toinen ongelma eli se, *ettei ankaraa vastuuta ole ehdotettavassa alkoholilaissa nimenomaisesti suljettu pois*, koska lain 71 §:ssä luetellut teot on kuvattu vain objektiivisten tunnusmerkkien avulla. Edellä lainaamassani perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetään perustuslain 21 §:ään nojautuen ankaran vastuun poissuljentaa. HE:n s. 111 todetaan merkittävän osan seuraamusmaksun määräämiseen liittyvistä rikkomuksista olevan luonteeltaan laiminlyöntejä, joissa on kyse eriasteisesta huolimattomuudesta eikä tahallisuudesta. Vähintään huolimattomuuden asteista tekijän moitittavuutta ei silti ole lakitekstissä asetettu vaatimukseksi.

Ehdotettavan alkoholilain 71 §:n 3 momentissa on asianmukaisesti otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuva kahdenkertaisen rankaisemisen kielto (*ne bis in idem*). Perusteluista ks. HE s. 111.

Rangaistussäännöksistä

Rangaistussäännökset alkoholirikoksista sisältyvät HE:n mukaan nykyiseen tapaan ensisijaisesti rikoslain 50a lukuun, jonne ne lainmuutoksella (641/2009) siirrettiin rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen sen yleislinjauksen mukaan, että vankeusuhan sisältävistä rikossäännöksistä säädetään rikoslaissa. Ehdotettavan alkoholilain 90 §:ään jäisi sakonuhkainen, toissijaisesti sovellettava säännös alkoholirikkomuksesta. Rikoslain 50a lukuun ei ehdoteta muutoksia, mutta elinkeinorikoksista säädetyn rikoslain 30 luvun 1 a §:n säännöstä alkoholijuoman markkinointirikoksesta muutettaisiin.

Rangaistussääntelyn kokonaisuutta ja sanktioitavien tekojen vakavuusasteiden eroja on vaikea hahmottaa, varsinkin kun alkoholilain uudistuksessa otettaisiin käyttöön uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus eli edellä käsitelty seuraamusmaksu ja osaan sakkorangaistuksella rangaistavista teoista määrättäisiin kiinteämääräinen rikesakko. Tähän selkeyden puutteeseen vaikuttaa se, että rikoslain 50a luvun säännöksissä omaksuttu rikostunnusmerkistöjen kirjoitustapa on hyvin yleisluonteinen ja eri tekomuotojen vakavuusasteita niukasti erotteleva.

Tuossa rikoslain luvussa (RL 50a: 1–3) kyllä erotetaan perusmuotoinen alkoholirikos sekä sen törkeä ja lievä tekotyyppi, mutta kaikki perustunnusmerkistössä luetellut tekomuodot rinnastetaan toisiinsa ja säännöksen valinnan tunnusmerkistöjen kesken ratkaisee rikoksen kokonaisarvostelu. Tekomuotojen vääryysarvioinnille on ratkaisevaa, että tekijä on toiminut ”alkoholilain tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti”, ts. tämä keskeinen vääryystunnusmerkki on ilmaistu hyvin avoimesti. Alkoholirikoksesta säädetty rangaistusasteikko on sakko tai enintään kahden vuoden vankeus; törkeässä alkoholirikoksessa rangaistusasteikko on vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta ja lievässä alkoholirikoksessa sakkorangaistus.

HE:n *seuraamussäännösten sisäisen johdonmukaisuuden arviointi edellyttäisi melko tarkkaa analyysia* siitä, mitä seuraamuksia minkäkinlaisten rikkomusten varalle alkoholilakiesityksessä ehdotetaan ja missä määrin erityyppiset seuraamukset ovat vaihtoehtoisesti tai jopa rinnakkaisesti käytettävissä. Jo edellä esiin nostamieni yhteensovittamisongelmien lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että seuraamusmaksun enimmäismääräksi ehdotetaan vain 1 000 euroa, kun taas rikkomuksen ollessa myös alkoholirikoksena rangaistava, perustunnusmerkistön mukaisesta rikoksesta on tuomittavissa sakon sijasta vankeutta kahteen vuoteen asti.

Voidaan kysyä, miten turvataan yhdenvertainen seuraamussäännösten soveltaminen ja minkälaista yhteistyötä poliisi- ja lupaviranomaisten kesken edellytetään yhtenäisten käytäntöjen saavuttamiseksi. Yksittäinen säännös (91 §) säätäisi lupaviranomaisen kuulemisvelvollisuuden viralliselle syyttäjälle yhden tyyppisen alkoholirikkomuksen syyteharkintatilanteessa. Erityissäännöksiä mm. poliisin toimivaltuuksista tarvitaan määrättyihin alkoholirikoksiin tai -rikkomuksiin liittyvien pakkokeinojen mahdollistamiseksi (ks. alkoholilakiesityksen 86–87 §), jolloin niitä joudutaan suhteuttamaan poliisiviranomaisten tavanmukaisiin toimivaltuuksiin.

Suhtaudun varauksellisesti alkoholilakiesityksen 90 §:n 4 momentin 2 kohdan sisältämään uuskriminalisointiin. Rangaistavuuden laajentamista siitä, mitä väärennysrikossäännökset tai uusi identiteettivarkautta koskeva säännös (RL 38:9b; 368/2015) kattavat, tulisi arvioida yleisesti perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden kannalta eikä vain alkoholijuomien vähittäismyynti- tai anniskelutilanteita silmällä pitäen. Tilannekohtaisen sääntelyn sijasta tulisi pikemminkin harkita identiteettivarkautta koskevan säännöksen tarkistamista. Vrt. HE:n perusteluja s. 128. Tämä ehdotettu kriminalisointi ei myöskään luontevasti liity 90 §:ssä kriminalisoituihin muihin tekomuotoihin.

Yksittäisiin kohtiin liittyviä huomautuksia

Hyvän tavan vastaisuus alkoholilakiesityksen 4 ja 68.3 §:ssä. Hyvän tavan vastaisuuden määrittely ei ole esityksessä tarkkarajaista.

Luvan peruuttamista koskeva alkoholilakiesityksen 72.2 §:ssä. Miksei momentissa edellytetä vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle aiheuttavalta teolta tai laiminlyönniltä sen rangaistavuutta? Sellainen edellytys tarkentaisi huomattavasti säännöstä.

Valitusoikeutta koskeva alkoholilakiesityksen 82.1 §. En ymmärrä momentissa asetetun valituskiellon perusteita.

Alkoholilakiesityksen 85.2 §:ssä säädetyn kiellon suhde järjestyslain (612/2013) 4.1 §:ään. Edellinen säännösehdotus on osin päällekkäinen ja osin ristiriidassa jälkimmäisen säännöksen kanssa, ja nämä säännökset tulisi sovittaa yhteen keskenään.

Alkoholilakiesityksen 87.1 §:ssä säädetty tarkastusoikeus. Momentissa oleva viittaus 90 §:n 4 momentin 1 kohtaan on havaitakseni virheellinen.

Rikoslain 50a luvun 1 §. Tätä säännöstä sen paremmin kuin koko 50a lukuakaan ei ehdoteta muutettavaksi. Olisiko yleisen lainkirjoitustavan mukaista merkitä säännöksen alussa mainitun alkoholilain jälkeen suluissa ehdotettavan uuden alkoholilain säädösnumero, jolloin säännöstä tulisi muuttaa?