OIKEUSMINISTERIÖ

Eduskunnan lakivaliokunta
HE 100/2017 vp alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi / kuuleminen 23.11.2017
LsN Jussi Matikkala

Oikeusministeriö on ollut asiassa lakivaliokunnan kuultavana 10.11.2017. Oikeusministeriö lausuu asiassa aiemmin lausumaansa viitaten kunnioittaen seuraavan.

Oikeusvaltiolliset kriminalisointiperiaatteet

Valtiolla on yksinoikeus rankaisemiseen. Koska rankaiseminen merkitsee rangaistuksena ilmenevän pahan aiheuttamista kohteelle, rankaisemisen tulee olla erittäin hyvin perusteltua. Erityisen selvää tämä on oikeusvaltiossa. Niitä edellytyksiä, joiden toteutuessa rangaistavaksi säätämistä voidaan pitää perusteltuna, tavataan kutsua kriminalisointiperiaatteiksi.

Oikeushyvien suojelun periaate

Rikosoikeuden tavoitteena ja samalla oikeutuksena on oikeushyvien suojelu. Oikeushyvien suojelua koskevan kriminalisointiperiaatteen mukaan voi olla perusteltua säätää rangaistavaksi sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä.

Valtion keskeisenä tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien suojelu. Tämän vuoksi ilmeisimmin perusteltavissa on erityisesti sellaisten moitittavien tekojen säätäminen rangaistavaksi, jotka loukkaavat yksittäisten ihmisten perustavia oikeuksia kuten henkeä, terveyttä tai vapautta.

Perusoikeuksien suojaamien yksilöllisten oikeushyvien ohella rangaistavaksi säätämisellä on katsottu voitavan suojella myös tiettyjä kollektiivisia intressejä kuten valtion olemassaoloa, virkamieskoneiston toimintaa ja ympäristöä.

Rikosoikeuden käyttö voi olla perusteltua erityisesti silloin, kun merkittävää oikeushyvää loukataan. Näin on esimerkiksi ihmisen surmaamisen ja

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

pahoinpitelemisen sekä omaisuutta anastamisen osalta. Jos sen sijaan oikeushyvää vain vaarannetaan tietyllä teolla, rangaistavaksi säätämisen legitimiteetti ei ole yhtä selvää. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vaikka oikeushyvän loukkaaminen on kriminalisoitu, sen pelkkää vaarantamista ei useinkaan ole säädetty rangaistavaksi. Hengen ja terveyden osaltakin on yleisellä rangaistussäännöksellä säädetty rangaistavaksi vain konkreettisen ja vakavan vaaran aiheuttaminen (rikoslain 21 luvun 13 §), kun taas esimerkiksi omaisuuden vaarantamista koskevaa yleistä kriminalisointia ei ole. Mitä kaukaisempi, abstraktimpi ja epämääräisempi vaara olisi, sitä vähemmän voi olla perusteita teon säätämiseen rangaistavaksi.

Oikeushyvien suojelun periaatteen näkökulmasta perusteltuja eivät ole esimerkiksi symboliset rangaistussäännökset, joissa on joko kysymys pelkästään erilaisten ”signaalien” antamisesta tai moraalisen närkästyksen osoituksista taikka siitä, että ei ole aikomustakaan ryhtyä käytännön toimenpiteisiin kyseisen kiellon ja rangaistussäännöksen tehokkaaksi toimeenpanemiseksi.

Esimerkiksi mielipahan aiheuttamista ei sellaisenaan pidetä oikeushyvän loukkaamisena, ellei kyseessä ole jonkin vahingon aiheuttaminen (kuten esimerkiksi erityisen tuntuvan henkisen kärsimyksen aiheuttaminen rikoslain 20 luvun 2 §:ssä tarkoitetussa törkeässä raiskauksessa).

Oikeushyvien suojelun näkökulmasta perusteltuja voivat vain poikkeuksellisesti olla nk. paternalistiset kriminalisoinnit, joissa jotakin säädetään rangaistavaksi kyseisen ihmisen oman edun nimissä, taikka säädetään rangaistavaksi itsensä vahingoittaminen saati vaarantaminen. Niinpä paternalistista rikoslainsäädäntöä koskevat kysymykset ovat olleet esillä arvioitaessa esimerkiksi mahdollisuuksia velvoittaa käyttämään turvatyötä autolla ajettaessa. Tällöin kieltoa voi puoltaa riskin toteutumisen äkillisyys, vakavuus sekä välittömien henkilövahinkojen mahdollinen lopullisuus ja letaalisuus.

Rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate (ultima ratio –periaate)

Vaikka etenkin nykyaikaisessa monimutkaisessa yhteiskunnassa asioita on pakko myös säännellä, on ylisääntelyn johtavaan normitulvaan nyttemmin myös pyritty reagoimaan esimerkiksi Juha Sipilä strategisessa hallitusohjelmassa, johon yhtenä lähtökohtana kuuluu muun muassa tarpeettomien normien välttäminen ja purku.

Yleisiin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluukin rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate eli niin kutsuttu ultima ratio –periaate. Sen mukaan rangaistavaksi säätäminen voi olla perusteltua vain, jos käytettävissä ei oikeushyvän loukkaamisen estämiseksi ole mitään muuta keinoa, joka hyväksyttävyydeltään ja kustannuksiltaan edes lähestyisi rikosoikeutta.

Selvää on, että sosiaalisessa elämässä on lukuisia eettisesti hyvinkin moitittavana pidettävissä olevia tekoja, joita ei kuitenkaan ole kielletty saati säädetty rangaistavaksi.

Jos yhteiskunnassa on haitallista käyttäytymistä, tähän pyritään ensisijaisesti reagoimaan esimerkiksi tietoa lisäämällä sekä erilaisen neuvomisen ja ohjauksen keinoin. Näiden keinojen epäonnistuessa kyseeseen saattaa tulla jokin hallinnollinen keino tai jopa –sanktio. Äärimmäisessä tapauksessa kysymykseen voi tulla myös rangaistussäännösten käyttö.

Hyöty- haittavertailun periaate

Rangaistavaksi säätämisen tulee myös hyöty-haittavertailua koskeva arviointi. Hyöty- haittavertailun periaatteen mukaan rangaistavaksi säätäminen voi olla perusteltua ainoastaan silloin, kun siitä koituvat edut selvästi ylittävät siihen mahdollisesti liittyvät haitat. Haitat ymmärretään tällaisessa yhteydessä laajasti.

Hyötynä kyseeseen tulee ensisijaisesti se, että asianmukaisin selvityksin on osoitettu, että rangaistavuudella olisi olennainen oikeushyvän suojelua parantava merkitys.

Haittoihin kuuluvat ne haitat, joita rangaistavuudella voi olla rangaistavuuden kohteille sekä muille kuten muille henkilöille, viranomaistoiminnalle ja yhteiskunnalle yleisemmin.

Kansainvälisestä ja eurooppalaisesta oikeudesta johtuvat reunaehdot

Kansainvälisestä ja eurooppalaisesta oikeudesta voi johtua rangaistavaksi säätämistä koskevia kieltoja tai reunaehtoja taikka tällaisessa yhteydessä muutoin huomioon otettavia seikkoja.

Lainsäätämiseen kuuluvat yleiset periaatteet

Lainsäätämiseen kuuluvilla periaatteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä ensinnäkin laillisuusperiaatteen rikoslainsäädännön tarkkarajaisuudelle asettamia vaatimuksia. Lisäksi tähän yhteyteen kuuluvat seikat, jotka koskevat lainsäädännössä asetettavien normien yleisyyttä. Kolmanneksi tähän yhteyteen kuuluvat seikat, jotka koskevat säädettävien normien voimaan saattamista ja täytäntöönpanoa.

Kriminalisointiperiaatteiden soveltaminen tässä tapauksessa

Alkoholilain 90 §:n 4 momentin 2 kohdassa ehdotetaan siis säädettäväksi rangaistavaksi se, että tahallaan … 2) erehdyttääkseen alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa käyt-

tää toisen henkilökorttia, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen.

Esityksessä ei ole esitetty selvityksiä tai laskelmia po. olevasta ongelmasta tai siitä, mitä seurauksia kriminalisoinnilla olisi. Lakeja, erityisesti rikoslainsäädäntöä laadittaessa, on aihetta edellyttää ja yleensä edellytetään asiaa koskevia asianmukaisia selvityksiä. Tätä edellytti taannoin myös lakivaliokunta (LaVM 15/2005 vp).

Kriminalisoinnin perusteiksi on esityksen s. 128 esitetty seuraava:

Toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö ehdotetaan kriminalisoitavaksi alkoholilain 90 §:n 4 momentissa. Vastaavanlaista lainkohtaa ehdotettiin rikoslakiin lisättäväksi hallituksen esityksessä HE 169/2005 vp. Rangaistavaksi menettelyksi ehdotettiin oikeudellisesti merkityksellisen tiedon antamista yksityishenkilölle toisen henkilön passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen myöntämää todistusta käyttämällä. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi lakiesitykseen antamassaan lausunnossa, että uudelle kriminalisoinnille ei ollut riittäviä perusteita. Lakivaliokunta ei kuitenkaan sulkenut täysin pois mahdollisuutta puuttua tällaiseen 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. 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.

Oikeushyvien suojelua koskevan kriminalisointiperiaatteen näkökulmasta rangaistavaksi säätämisen perusteeksi näyttäisi esitettävän olennaisesti kaksi perustetta:
-se, että alkoholijuomien myynnin kieltämiselle tietyn ikäisille henkilöille on heidän suojeluunsa liittyvä hyväksyttävä peruste
-ilmeisesti joillekin elinkeinonharjoittajille puheena olevan teon rankaisemattomuudesta koituva epäoikeudenmukaisuuden tunne tai –mielipaha (”on pidetty epäoikeudenmukaisena”).

Sen, että alkoholijuomien myynnin kieltämiselle tietyn ikäisille henkilöille on esityksessä todetuin tavoin heidän suojeluunsa liittyvä hyväksyttävä peruste, lainsäätäjä on jo ottanut huomioon kieltämällä tällaisen myynnin

ja säätämällä sen jopa rangaistavaksi. Sitä vastoin tästä ei tietenkään seuraa, että suojelun kohteen omaa suojelutarkoitustaan vaarantava menettely tulisi säätää rangaistavaksi. Tältä osin kysymyksessä olisi paternalistinen rangaistussäännös, jossa henkilöä kiellettäisiin rangaistuksen uhalla tekemään ”suojelunsa” vaarantava teko.

Esimerkiksi alaikäisiin kohdistuvat seksuaaliset teot on säädetty rangaistavaksi, koska heitä katsotaan olevan syytä suojella tällaisilta teoilta. On itsestään selvää, että tällainen rangaistavuus ei kohdistu säännöksillä suojeltavaan alaikäiseen itseensä. Näin on siinäkin tapauksessa, että nimenomaan alaikäinen olisi tässä aloitteellinen tai vaikka hän suorastaan iästään asiakirjaa hyödyntämällä erehdyttäisi toisen tällaiseen tekoon.

Osalle elinkeinonharjoittajien aiheutuva epäoikeudenmukaisuuden tunne tai mielipaha siitä, että alaikäisen po. menettelyä ei ole säädetty rangaistavaksi, ei edellä todetuin tavoin ole rikosoikeudellisin keinoin suojeltava oikeushyvä.

Mikäli taas viranomaisten ja tuomioistuinten – korkeinta hallinto-oikeutta myöten - oikeuskäytäntö todellisuudessa olisi kohtuuton tai epäoikeudenmukainen, luonnollisena seurauksena tällaisesta tulisi toki olla tuon oikeuskäytännön jonkinlainen oikaiseminen eikä alaikäisiä koskevien rangaistussäännösten laatiminen.

Tältä osin voidaan todeta, että MaRa ry on 14.11.2017 lausunut, ”[e]ttä lainattujen henkilöllisyystodistusten käyttäminen aiheuttaa vastuullisesti toimiville ravintoloille merkittävän oikeusturvaongelman. Alkoholiviranomaiset ovat peruuttaneet ravintolan anniskeluluvan kolmeksi – seitsemäksi vuorokaudeksi, jos alaikäinen on onnistunut harhauttamaan ravintolaa täysi-ikäisen henkilöllisyystodistuksella. Seuraamus on langettu, vaikka luvanhaltijan omavalvonta, henkilökunnon ohjeistus ja koulutus ovat olleet kunnossa.” Tämä antaa kuvan lähes objektiivisesta vastuusta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on lausunnossaan 14.11.2017 s. 2 sitä vastoin todennut, että aluehallintovirastot ovat käyttäneet nykyisessä alkoholilaissa olevaa luvan peruuttamisen mahdollisuutta erittäin harkitusti hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Päätökset lupien peruuttamisesta ovat pysyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kyseisen epäoikeudenmukaisuuden laatu ja todellisuus näyttää kaiken kaikkiaan erittäin epämääräiseltä.

Tällainen epäoikeudenmukaisuuden tunne liittyisi voimassaolevaan tarkastus- ja vastuujärjestelmään ja sen käytännön tuloksiin. Epäoikeudenmukaisuuden tunteen taustalla näyttää olleen erityisesti se mahdollisuus, että alaikäisen päästyä toisen henkilöllisyyspaperia näyttämällä ravintolaan elinkeinonharjoittajan lupa saatetaan muutamaksi päiväksi peruut-

taa. Käsillä olevassa esityksessä kuitenkin ehdotetaan vastuujärjestelmän olennaista muuttamista. Ehdotuksen mukaan seuraamusjärjestelmään lisättäisiin muun muassa kokonaan uusi seuraamus, seuraamusmaksu, joka on nimenomaisesti tarkoitettu tilanteisiin, joissa huomautus olisi liian lievä mutta luvan määräaikainen peruuttaminen liian ankara seuraamus. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitetty peruste menettää uudistuksen myötä merkityksensä.

Kriminalisointiehdotusta koskevien aikaisemmin todettujen selvitysten puuttuessa myöskään ehdotettuun kriminalisointiin liittyvien hyötyjen ja haittojen arvioiminen on muilta osin mahdollista vain rajallisesti.

On todennäköistä, että kriminalisoinnilla ei olisi suurtakaan merkitystä nuorten alkoholin käyttöön. On varsin oletettavaa, että nuori, joka haluaa alkoholijuoman, varsin usein käyttäisi jotakin toista keinoa sen hankkimiseen.

Oikeusministeriön on vaikea arvioida sitä, minkälainen vaikutus ehdotetulla sääntelyllä olisi esimerkiksi tarkastuskäytäntöihin ja niiden määrään. Esityksen s. 55 kuitenkin todetaan, että uudistukseen sisältyisi sekä valvontaa yksinkertaistavia ja vähentäviä toimia että lupa- ja valvontakohteita lisääviä toimia.

On hyvin ajateltavissa, että tällainen kriminalisointi laskisi tarkastustoiminnan tasoa. Kun lainsäätäjä olisi kriminalisoinnillaan todennut tähän tyyppitilanteeseen aiemmin sisältyneen ”epäoikeudenmukaisuuden”, vastaavia epäoikeudenmukaisuuksia saatettaisiin löytää muista sanktiointitilanteista. On pidettävä mielessä, juuri tähän elinkeinoon kuuluu juuri tällainen velvollisuus, jonka huolellista noudattamista täytyy voida vaatia.

Mikäli jokin menettely säädetään rangaistavaksi, täytyy lähteä siitä, että aiotaan jollakin tavalla osoittaa resurssit myöskin sääntelyn valvonnan ja täytäntöönpanon toteuttamiseen. Muussa tapauksessa kysymyksessä olisi symbolinen lainsäädäntö. Tällaisia kustannuksia ei ilmeisesti ole lähemmin arvioitu, joten on tyydyttävä toteamaan, että hyöty- haittavertailussa on aihetta joka tapauksessa ottaa huomioon, että tällaisia kustannuksia syntyy.

Rangaistavaksi säätämisellä on runsaasti oikeudellisia merkityksiä. Meillä kaikki rangaistavaksi säädetyt teot ovat ensinnäkin niiden lähemmästä luonteesta riippumatta rikoksia. Sekä murha että alkoholirikkomus ovat siis rangaistavaksi säädettyjä tekoja eli rikoksia. Rikoksesta rankaisemiseen liittyy tietynlainen leimautuminen (stigma). Rikokseen syyllistymiseen liittyy myös muita merkityksiä. Siitä voi seurata esimerkiksi jonkinlainen rekisterimerkintä taikka se voi olla huomioon otettava haitallinen seikka arvioitaessa henkilön oikeutta, etua tai kelpoisuutta. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamin tavoin rangaistussäännökset muo-

dostavat lisäksi oikeudellisen perustan muun muassa poliisiviranomaisten valtuuksille puuttua rikoksesta epäillyn ja osin myös sivullisten perusoikeuksiin. Kriminalisointiin voi näin ollen kytkeytyä viranomaisten toimivallan vastaava laajentuminen, millä seikalla on merkitystä ainakin valtiosääntöoikeudellisen suhteellisuusvaatimuksen kannalta (PeVL 48/2017 vp s. 7).

Rangaistavaan tekoon syyllistyminen voi olla lastensuojelulainsäädännön mukaan indikaatio lastensuojelutoimenpiteiden tarpeesta. Toisaalta tällaisen teon säätäminen rangaistavaksi ilmentäisi lainsäätäjältä sellaista käsitystä, jonka mukaan tällaista tekoa ei voida pitää yleisenä lasten kasvatukseen eikä edes lastensuojeluun liittyvänä kysymyksenä, vaan nimenomaan yhteiskunnan rikosoikeudellisten keinojen ja voimavarojen hyödyntäminen olisi tässä välttämätöntä.

Rangaistavaksi säätämiseen liittyy myös esimerkiksi rikosten ehkäisyä ja esitutkinnan toimittamista koskevia merkityksiä. Aivan esimerkinomaisesti voidaan mainita, että lastensuojelulain (417/2007) vastuuta lapsen edun turvaamisesta koskevan 24 §:n toisen momentin sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulee olla edustettuna lapsen tekemäksi ilmoitetun rangaistavan teon esitutkinnassa ja tuomioistuinkäsittelyssä sekä käsiteltäessä oppivelvollisen lapsen koulusta erottamista koskevaa asiaa opetustoimesta vastaavassa toimielimessä, jollei sosiaalihuollosta vastaava toimielin arvioi läsnäolon olevan ilmeisen tarpeetonta. Tätä arviointia toimielimen täytynee tehdä ottaen huomioon muun muassa YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 40 artiklassa sanottu.

Alkoholilaissa ei määriteltäisi sitä, ketkä kuuluisivat ehdotetussa rangaistussäännöksessä mainittuun ”alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaan henkilökuntaan”. Tätä ei selvitetä myöskään ehdotetun rangaistussäännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ilmeisesti säännöksen tarkoittamia tahoja saattaisivat olla esimerkiksi Alkon tai kaupan kassa sekä mahdollisesti ravintolan ovimies samoin kuin ravintolan kassa tai tarjoilija.

Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa s. 128 todetaan, rikoslain 16 luvun 5 §:ssä säädetään rangaistavaksi väärän henkilötiedon antaminen. Pykälän mukaan se, joka erehdyttääkseen viranomaista ilmoittaa nimensä väärin tai antaa muutoin henkilöllisyydestään väärän tai harhaanjohtavan tiedon taikka sanotussa tarkoituksessa käyttää toisen henkilötodistusta, passia, ajokorttia tai muuta sen kaltaista todistusta, on tuomittava väärän henkilötiedon antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi. Perusmuotoisesta väärennyksestä puolestaan tuomitaan yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin rikoslain 33 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan se, joka valmistaa väärän asiakirjan tai muun todistuskappaleen tai väärentää sellaisen käytettäväksi harhauttavana todisteena taikka käyttää väärää tai väärennettyä todistuskappaletta

tällaisena todisteena. Henkilötodistuksen tai vastaavan asiakirjan käyttämisen katsominen väärennykseksi edellyttää siis väärän tai oikeudettomasti muutetun asiakirjan käyttämistä.

Tarkastustoimintaa suorittavat henkilöt voivat olla virkamiehiä, ja tätä tehtävää suorittaessaan he käyttävät julkista valtaa. Sikäli kuin virheellinen ilmoitus iästä annetaan tarkastustoiminnassa viranomaiselle, henkilö saattaa syyllistyä rikoslain 16 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun tekoon. Jos taas henkilö käyttää väärää tai väärennettyä asiakirjaa todistuskappaleena, kyseessä on väärennysrikos. Rangaistussäännösten suojeluobjektit liittyvät viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen käytettäessä julkista valtaa ja oikeuselämässä käytettävien asiakirjojen julkiseen luotettavuuteen.

Sen jälkeen, kun lakivaliokunta vuonna 2005 arvioi vastaavankaltaista ehdotusta, on lisäksi säädetty rangaistavaksi identiteettivarkaus. Siten tämäkin rangaistussäännös voi tulla sovellettavaksi myös alaikäisen menettelyihin.

Ehdotettu rangaistussäännös koskisi näin ollen muita tilanteita kuin niitä, joita mainitut kolme muuta rangaistussäännöstä jo koskevat.

Esityksestä ei ilmene, miten ehdotettuun rangaistussäännökseen liittyvän rikosoikeudellisen vastuun käytännölliseen toteuttamiseen liittyvät kysymykset on tällöin tarkoitettu järjestää. Alaikäisellä ei ole nykyisellään tai esityksen perusteella velvollisuutta jäädä esimerkiksi kysymyksessä olevaan Alkoon tai ruokakauppaan odottamaan esitutkintaviranomaisen saapumista. Kaupan kassalla ei ole nykyisellään tai ehdotuksen mukaan oikeutta ottaa lasta kiinni tai pitää kysymyksessä olevaa henkilöllisyysasiakirjaa. Tämäntyyppisen toimivallan valtiosääntöoikeudellinen hyväksyttävyys tuskin olisi myöskään ilmeistä (PeVL 48/2017 vp s. 6-7). Varmaa sen sijaan on, että myös valtuuksien käyttö, esitutkintatoimet ja rikosoikeudellinen menettely merkitsisivät kustannuksia, joiden määrää ja kohdentumista tällaisessa esityksessä olisi aiheellista arvioida.

Oikeusministeriö on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että lapsen oikeuksia koskeva yleissopimuksen määräykset on aihetta ottaa huomioon säädettäessä rangaistavaksi lasten tekoja. Tämä korostuu, kun katsomme niitä syitä, joita tällaisen ehdotuksen perusteiksi on esitetty.

Sääntelyehdotukseen liittyy olennaisia yhdenvertaisuutta koskevia kysymyksiä. Kysymys herää ensinnäkin siitä, mistä syystä erehdyttämisen tulisi olla sidottu henkilöpaperien käyttöön. Onhan toki aivan hyvin ajateltavissa, että lapsi erehdyttää henkilökuntaa iästään käyttämättä tällaista paperia. Tällä kannalla täytyisi olla sen, joka perustelee rangaistavuuden tarvetta rangaistavan itsensä suojelun tarpeella.

Toiseksi alkoholijuomien myynti on kielletty paitsi alaikäisille, myös ”henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa”. Myös tällaiset henkilöt voivat varsin hyvin ja yleisen elämänkokemuksen mukaan myös käytännössä varsin usein yrittävät erehdyttää esimerkiksi ovimiestä tai myyjää alkoholin vaikutuksenalaisuudestaan. Jos lainsäätäjä haluaisi, se voisi korvata siteeratun hämärän kriteerin yksiselitteisemmällä, ja tällaista kieltoa voitaisiin myös teknisesti valvoa.

Kolmanneksi esimerkiksi tuoreen tupakkalain säätämisen yhteydessä rangaistavaksi ei sentään säädetty lapsen suojelun tai elinkeinonharjoittajan intressien nimissä nyt ehdotetun kaltaista rangaistussäännöstä.

Edellä todetuin perustein ehdotettu rangaistussäännös ei ole yleisten kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta perusteltu. Tähän päätyi taannoin myös lakivaliokunta.

Perustuslakivaliokunta, joka ottaa esityksiin kantaa tehtävänsä mukaisesti perustuslakia koskevasta näkökulmasta, totesi lausuntonsa s. 7 rangaistussäännöksiä yleisesti koskevassa esityksessään:

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Kyseessä olevan kriminalisointiehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta päätyi lausuntonsa s. 8 toteamaan seuraavan:

Rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista koskevaa ehdotusta on arvioitava perustuslakivaliokunnan rikosoikeudelliselle sääntelylle asettamien valtiosääntöisten edellytysten kannalta (ks. kokoava katsaus edellä ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Olennaisiksi kriminalisointiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa nousevat hyväksyttävyysedellytys ja suhteellisuusvaatimus. Vaikka ehdotuksessa on pyritty esittämään perusteluja esitetylle kriminalisoinnille, jää niiden painavuuden selvittäminen esityksessä vähäiseksi. Ehdotuksen mukaan painavan yhteiskunnallisen tarpeen kriminalisoinnille muodostaisi toisaalta alkoholin myyjien aseman muodostuminen epäoikeudenmukaiseksi ilman rangaistussäännöstä ja toisaalta tekijän itsensä suojaaminen rangaistuksen uhalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole selvää, ilmentävätkö nämä painavaa yhteiskunnallista ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä perustetta ottaen erityisesti huomioon, että kriminalisointi kohdistuu alaikäisiin.

Myös lakivaliokunnan kuulemat rikosoikeuden asiantuntijat ovat suhtautuneet ehdotukseen torjuvasti tai varauksellisesti.

Hallinnolliset sanktiot

Nykyisellään alkoholilain viranomaisreaktioita koskeva sääntely on osin lupakohtaisesti eriytynyttä. Lievissä säännöstenvastaisuuksissa voidaan antaa huomautus, ja vakavissa tapauksissa lupa voidaan peruuttaa määräajaksi tai kokonaan. Eräissä luvissa on mahdollisuus myös varoituksen antamiseen.

Esityksessä on pyritty hallinnollisen seuraamusjärjestelmän yhdenmukaistamiseen siten, että lupakohtaisia eroja ei olisi. Lisäksi otettaisiin runsaassa 40 säännöstenvastaisuudessa käyttöön hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka määrä olisi 300-1000 euroa ja joka voitaisiin määrätä, jos huomautus on liian lievä mutta luvan määräaikainen menettäminen liian ankara seuraamus.

Oikeusministeriö on valiokunnalle antamassaan lausunnossa katsonut, että
-Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta rangaistuksena pidettävä seuraamusmaksun käyttöönotto yli 40 rikkomuksessa on merkittävää,
-tämäntyyppisiä seuraamusmaksuja harkittaessa tulisi ottaa huomioon samantyyppisiä näkökohtia kuin harkittaessa rangaistussäännösten muuttamista (nk. yleiset kriminalisointiperiaatteet),
-tämäntyyppisten seuraamusten perustuminen nk. ankaralle vastuulle olisi ongelmallista ja että
-ei tulisi säätää päällekkäisiä seuraamusjärjestelmiä.

Hallinnollisista seuraamuksista esitetyssä valiokunnan saamassa lausuntopalautteessa on esitetty näkökohtia ainakin seuraavista seikoista:
-nykyisen järjestelmän ankaruustaso ja sen kohtuullisuus
-ehdotetut järjestelmän ankaruustaso ja sen kohtuullisuus
-seuraamusmaksun tarpeellisuus ja funktio
-seuraamusmaksun edellytykset
-seuraamusmaksun määrä
-törkeiden rikkomusten asema
-aiemmasta järjestelmästä säilyttämisen arvoisia elementtejä
-muita näkökohtia

Nykyistä valvontajärjestelmää pidettiin voittopuolisesti melko toimivana ja asianmukaisena. Sanktiojärjestelmää pidettiin usein ankarahkona, joskin asiansa hoitavien elinkeinonharjoittajien näkökulmasta pääsääntöisesti melko asianmukaisena. Ongelmakohtana tuotiin paikoitellen esiin se, että työntekijöiden yksittäisten virheiden katsottiin toisinaan johtavan elinkeinonharjoittajan kohtuuttomaan sanktiointiin. Esimerkkinä tällaises-

ta tilanteesta mainittiin muun muassa alaikäisen pääsy ravintolaan iästään erehdyttämällä.

Jotkut lausunnonantajat pitivät seuraamusmaksun käyttöönottamista hyvänä ottaen huomioon, että se on tarkoitettu tilanteisiin, joissa huomautus on liian lievä ja määräaikainen luvan peruuttaminen liian ankara seuraamus ja että nykyjärjestelmässä reagoinnissa tapahtuu suuri hyppäys huomautuksesta määräaikaiseen luvan peruuttamiseen. Jotkut lausunnonantajat sen sijaan katsoivat seuraamusmaksun käyttöönoton johtavan seuraamusjärjestelmän merkittävään lieventämiseen, mitä ei pidetty asianmukaisena.

Seuraamusmaksun edellytysten osalta lausunnoissa esitettiin näkökohtia siitä, onko vastuun yleisiä edellytyksiä pidettävä asianmukaisina, ilmentävätkö ne ankaraa vastuuta ja tuleeko seuraamusmaksun lieventämiseen tai pelkän huomautuksen antamista koskevan harkinnan olla sidottua (seikkojen tulee johtaa lievennykseen) vai esityksessä ehdotetuin tavoin harkinnanvaraista.

Jotkut lausunnonantajat pitivät seuraamusmaksua määrältään yleisesti ottaen liian lievänä. Jotkut pitivät asteikkoa liian suppeana ottaen huomioon esimerkiksi elinkeinonharjoittajan koon.

Eräissä lausunnoissa katsottiin, että vakavimmista rikkomuksista tulisi voida määrätä suoraan luvan pysyvä peruuttaminen.

Eräissä lausunnoissa pidettiin ongelmallisena sitä, että nykyisen lain mukaan on määrättävissä tietty toimenpide tai seuraamus, mutta esityksen mukaan siitä luovuttaisiin.

Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti pyrkimykseen yhtenäistää alkoholilain hallinnollista reaktiojärjestelmää. Uuden sanktion, seuraamusmaksun, käyttöönotto osana tätä yhtenäistämistä voi myös olla asianmukaista, kun sen tavoitteena on suhteellisuusperiaatteen toteuttaminen väliporras luomalla, kunhan näin tehtäessä kiinnitetään huomiota oikeusministeriön siitä esittämiin näkökohtiin ja jos seuraamusjärjestelmä ei näin tehtäessä ankaroidu.

On asianmukaista, että hallinnollisessa valvonnassa ja ohjauksessa ei hyödynnetä ankarampia keinoja kuin mitä rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Tämä merkitsee sitä, että säännöstenmukaiseen toimintaan pyritään ensi sijassa ohjauksella ja epäkohdista huomauttamalla. Tähän nähden huomautuksesta ehdotetaan esityksessä säädettävän suhteellisen vähän, joskin huomautuksen antamisen mahdollisuus johtuu jo hallintoa koskevista yleisistä lähtökohdista.

Ankara vastuu ja seuraamuksen kohtuullisuus

Edellä todetuin tavoin oikeusministeriö pitää tärkeänä sitä, että vastuu seuraamusmaksusta ei ole nk. ankaraa vastuuta. Tähän kysymykseen vaikuttavat ainakin vastuun perustavat edellytykset rikkomussäännöksessä, vastuusubjektia, syyksiluettavuutta, erehdystilanteita ja vastuuvapausperusteita koskeva sääntely, rikkomuksen mahdollinen merkitys muissakin suhteissa kuin po. seuraamuksen tuomitsemisen edellytyksenä, vastuuperusteita koskeva näyttötaso, todistustaakka sekä seuraamuksen harkinnanvaraisuus tai pakollisuus samoin kuin mahdollisuudet määrätä lievempi seuraamus.

Sekä prof. Lahti että prof. Mäenpää ovat lausunnoissaan käsitelleet tätä kysymystä. Prof. Lahti on katsonut, ettei ankaraa vastuuta ole ehdotettavassa alkoholilaissa nimenomaisesti suljettu pois, koska lain 71 §:ssä luetellut teot on kuvattu vain objektiivisten tunnusmerkkien avulla. Prof. Mäenpää on katsonut, että sääntely ei tältä osin perustu ankaraan vastuuseen, koska seuraamusmaksua määrättäessä on lain 71 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon menettelyn laatu, vahingollisuus ja toistuvuus. Myös maksun määräämättä jättämistä koskevat kriteerit edellyttävät tuottamuksen arviointia. Seuraamusmaksua määrättäessä ei myöskään noudateta käännettyä todistustaakkaa. Tähän yhteyteen kuuluu kuitenkin myös se, että prof. Mäenpää pitäisi suhteellisuusperiaatteen kannalta parempana, että lupaviranomaisen harkinta sen päättäessä seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä olisi sidottua harkintaa, jolloin seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä säännöksessä määriteltyjen edellytysten täyttyessä.

Edellä todetuin tavoin eräät lausunnonantajat ovat pitäneet nykyisessä järjestelmässä ongelmallisena sitä, että työntekijän yksittäinen rikkomus tai virhe voi johtaa elinkeinonharjoittajan sanktiointiin. Tähän yhteyteen kuuluu myös se, että jotkut elinkeinonharjoittajat kokevat epäoikeudenmukaiseksi sen, mikäli alaikäinen on päässyt erehdyttämällä ravintolaan ja elinkeinonharjoittaja joutuu siitä sanktioiduksi.

Edellä on todettu, että rangaistavaksi säätämisen perusteena ei voi olla se, että elinkeinonharjoittaja kokee elinkeinonsa harjoittamiseen kuuluvaa lakisääteistä velvollisuutta täyttäessään epäoikeudenmukaisuuden tunnetta siitä, että sitä tämän valvonnan epäonnistuessa sanktioidaan.

Tämä liittyy kuitenkin nyt käsiteltävään kysymykseen rangaistusluontoisen seuraamusmaksun syyksilukemisen ja sanktion määräämisen edellytyksistä, tarkemmin sanottuna juuri ankaraa vastuuta ja sääntelyn suhteellisuutta koskeviin kysymyksiin.

Mitä ilmeisimmin mainittu elinkeinonharjoittajan tilanne paranisi olennaisesti esityksen myötä jo sen johdosta, että seuraamusmaksu on nimen-

omaisesti ajateltu tilanteisiin, joissa huomautus on liian lievä ja luvan määräaikainen peruuttaminen liian ankara seuraamus. Seuraavassa todettava pyrkii täydentämään po. elinkeinonharjoittajan aseman parantamista.

Ankara vastuu on myös hallinnollisissa sanktioissa kielletty juuri sen vuoksi, että se johtaa kohtuuttomiin seurauksiin. Kääntäen voidaan todeta, että jos joku – elinkeinonharjoittaja tai muu taho – on todella saanut kohtuuttoman seuraamuksen, tämä voi liittyä kolmeen seikkaan: 1) ankaraan tai sitä lähellä olevaan vastuuseen, 2) seuraamuksen suhteettomuuteen tai 3) käännettyyn todistustaakkaan.

Prof. Lahti näki, että ettei ankaraa vastuuta ole ehdotettavassa alkoholilaissa nimenomaisesti suljettu pois, koska lain 71 §:ssä luetellut teot on kuvattu vain objektiivisten tunnusmerkkien avulla. Prof. Mäenpää puolestaan katsoi, että seuraamusmaksu ei perustu ankaraan vastuuseen, koska sen määrääminen edellyttää kuitenkin tuottamusarviointia.

Tässä olemme tulleet asian ytimeen. Jotta sanktiointia voidaan pitää oikeudenmukaisena, velvoitettavalla täytyy olla käytettävissään toimintatapa tai –tapoja, joilla hänellä on mahdollisuus välttää tulemasta sanktioiduksi. Jos hänellä ei tällaista mahdollisuutta ole, sanktiointi perustuu ankaraan vastuuseen. Kysymys on nyt siitä, mikä tällainen menettelytapa sitten olisi ja miten se sijoittuu sanktiosääntelyyn?

Kyseinen menettelytapa on toiminnassa edellytettävän huolellisuusvelvollisuuden noudattaminen.

Kun elinkeinonharjoittaja noudattaa toiminnassaan asianaan olevaa huolellisuutta, häntä ei tule voida moittia ja siis sanktioida. Toiminnassa noudatettavassa huolellisuudessa on kysymys huolellisuusstandardin asettamisesta ja asetetun huolellisuusstandardin noudattamisesta. Konkreettinen huolellisuusstandardin sisältöä koskeva kysymys kuuluu: minkälaisiin tarkastustoimiin elinkeinonharjoittajan on aihetta ryhtyä täyttääkseen velvollisuutensa olla myymättä alkoholijuomia alaikäisille, ottaen tässä arvioinnissa erityisesti huomioon tilannetyypit, joissa tällainen riski kokemuksen mukaan voisi toteutua. Lausunnoista ilmenee, että ainakin Alko ja osa elinkeinonharjoittajista on noudattanut sellaista sääntöä, että paperit kysytään kaikilta alle 30-vuotiailta näyttäviltä. Kysymyksessä on esimerkki tässä tarkoitetusta huolellisuusstandardista. Elinkeinonharjoittajat ja valvova viranomainen voivat mahdollisuuksien mukaan yhdessä arvioida, onko esimerkiksi tämä hyvä ja tarkoituksenmukainen kriteeri vai olisiko omaksuttava jokin toinen menettelytapa. On mahdollista, että huolellisuusstandardi jossain määrin vaihtelee erilaisissa yhteyksissä.

Kun asianmukainen huolellisuusstandardi on löytynyt, kyse on sen noudattamisesta ja sen noudattamisen valvonnasta. Sellaisessa tapauksessa,

että elinkeinonharjoittaja syystä tai toisesta tietää asiakkaan olevan alaikäinen, hänen tulee tietenkin myös tällöin olla myymättä tälle alkoholijuomia.

Huolellisuusstandardi voi olla tiukahkokin, mutta sen noudattamisen tulee merkitä sanktiovapautta. Jos sen sijaan elinkeinonharjoittaja ei noudata selostettua toiminnassaan edellytettävää huolellisuutta ja tällöin myy alaikäiselle alkoholia, hänelle voidaan määrätä sanktio oman moitittavan menettelynsä vuoksi, missä ei ole mitään kohtuutonta, kunhan sanktio myös on oikeasuhtainen.

Prof. Lahden ja prof. Mäenpään asiasta esittämien näkökohtien pohjalta voidaan vielä kysyä, tuleeko tämän ilmetä ja ilmeneekö se ehdotetusta sääntelystä, eritoten ehdotetusta alkoholilain 71 §:stä. Jo se prof. Mäenpään ehdottama muutos, jonka mukaan seuraamuksen määräämättä jättäminen olisi sidottua harkintaa, olisi Mäenpään toteamin tavoin muutos siihen suuntaan, että sääntely olisi vähemmän ankaran vastuun tyyppistä ja enemmän sanktioitavan tuottamusta edellyttävä. Tällaisina elementteinä ehdotetussa alkoholilain 71 §:n 2 momentin 2 virkkeessä voidaan pitää esimerkiksi menettelyn ”vähäisyyttä” ja seuraamuksen määräämättä jättämisen kohtuullisuutta ottaen huomioon menettelyn ”laatu” tai ”omavalvontasuunnitelman noudattaminen”. Menettelyn ”laatu” mainitaan jo momentin 1 virkkeessä.

Lakivaliokunta voi lausunnossaan esimerkiksi 71 §:n yhteydessä kiinnittää huomiota siihen, että jos elinkeinonharjoittaja on toiminnassaan täyttänyt huolellisuusvelvollisuutensa, häntä ei tule sanktioida. Yhtenä vaihtoehtona on asian mainitseminen nimenomaisesti säännöstekstissä.

Lakivaliokunta voi lisäksi harkita, tulisiko seuraamus jättää 71 §:n 2 momentissa määräämättä joko menettelyn vähäisyyden tai säännöksessä mainitun kohtuullisuusperusteen vuoksi. Koska näiden elementtien välillä on ”ja”, seuraamus jätettäisiin määräämättä vain jos molemmat edellytykset täyttyvät. Menettelyn vähäisyys ja seuraamuksen kohtuuttomuus eivät voisi itsenäisesti johtaa seuraamuksen määräämättä jättämiseen.

Kysymykset eivät liity yksinomaan seuraamusmaksuun vaan muihinkin sellaisiin hallinnollisiin sanktioihin, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käytännössä katsotaan ”rangaistuksiksi”. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut kyseisiä edellytyksiä koskevia ratkaisuja, ja perustuslakivaliokunta on ennen tätä asiaa koskevaa lausuntoaan PeVL 48/2017 vp erinäisissä yhteyksissä arvioinut näitä kysymyksiä (esim. PeVL 2/2017 vp ja siinä mainitut).

Alkoholilain 90 §:n 6 momentti

Ehdotetun alkoholilain rangaistussäännöksiä koskevan 90 §:n 6 momentin mukaan ”[r]angaistus 83 §:n 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman hallussa pitämisestä sekä 85 §:n 1 ja 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman nauttimisesta julkisella paikalla sekä rikesakosta näiden rikkomusten ainoana rangaistuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016).”

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt säännöksestä seuraavan:

Alkoholilakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan henkilö, joka on 20 vuotta nuorempi, ei saa pitää hallussa väkevää alkoholijuomaa. Henkilö, joka on 18 vuotta nuorempi, ei saa pitää hallussa mietoa alkoholijuomaa. Alkoholilakiehdotuksen 90 §:n 6 momentissa säädetään rikesakosta ainoana rangaistuksena 83 §:n 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman hallussa pitämisestä. Alkoholilakiehdotus ei näin ollen sisällä lainkaan varsinaista rangaistussäännöstä alaikäisen alkoholin hallussapidosta. Rikesakkorikkomuksista annetun lain, jota ehdotetaan hallituksen esityksen 5. lakiehdotuksessa muutettavaksi, 17 §:n mukaan alkoholilain tahallisesta rikkomisesta määrätään 40 euron määräinen rikesakko, jos kyseessä on alkoholilain 83 §:n 2 momentin vastainen alkoholijuoman hallussa pitäminen alle 18-vuotiaana. Ottaen huomion perustuslakivaliokunnan käytäntö blankorangaistussäännöksistä (ks. esim. PeVL 10/2016 vp), alkoholilakiin on perusteltua ottaa tarkempi viittaussäännös alaikäisen alkoholin hallussapidon rangaistavuudesta.

Kyseistä alkoholilain 90 §:n 6 momentissa käytettyä viittaustekniikkaa ei ole käytetty yksin tässä yhteydessä, vaan myös eräissä muissa rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin viittaavissa säännöksissä.

Viittaussäännös voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

Rangaistus 33 §:n vastaisesta maahantuonnista, 83 §:n 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman hallussa pitämisestä sekä 85 §:n 1 ja 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman nauttimisesta julkisella paikalla sekä rikesakosta näiden rikkomusten ainoana rangaistuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016).

Etämyynti

Mahdollinen etämyyntiä koskeva rangaistussääntely perustuisi EU-oikeuteen, alkoholilakiin ja rikoslain 50 a luvun rangaistussäännöksiin.

Perustava tehtävä on luoda alkoholilakiin EU-oikeudellisesti kestävä etämyyntisääntely. Sen jälkeen kysymys on tällaisen sääntelyn yhteensovittamisesta rikoslain sääntelyn kanssa