

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
27.10.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Alkoholilakia koskevaan lakiehdotukseen sisältyy rangaistussäätelyä, joka on merkityksellistä perustuslaillisesta näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta arviota erityisesti hallituksen esityksen sisältämistä kriminalisoinneista. Keskityn lausunnossani pyynnön mukaisesti esityksen sisältämiin kriminalisointeja koskeviin ehdotuksiin, jotka sisältävät valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä näkökohtia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti ehdotetusta alkoholilain rangaistussäännöksiä koskevasta 90 §:stä

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 90 § sisältää laajan rangaistussäännöksiä sisältävän säännöksen. Osin säännöksessä viitattaisiin rikoslain alkoholirikosta (1 momentti) ja alkoholijuoman markkinointirikosta (2 momentti) koskevaan säätelyyn. Säännöksen 3 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa alkoholilain (1143/1994) 50 a §:n 3 momenttia vastaavasti alkoholilaissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Ehdotetun 90 §:n 4 ja 5 momentissa taas säädettäisiin rikkomusluonteisista teoista, joista rangaistaisiin sakonuhkaisesti alkoholirikkomuksena. Ehdotetun säännöksen 6 momentti taas sisältäisi voimassa olevan alkoholilain 50 a §:n 6 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että tietyissä alkoholijuoman hallussapitotapauksissa rikesakko on ainoa käytössä oleva seuraamus.

Ehdotettu alkoholilain rangaistussäännöksiä koskeva 90 § vastaa muotoilultaan pitkälti voimassa olevan alkoholilain rangaistussäännöksiä koskevaa 50 a §:ää. Voimassa olevan alkoholilain 50 a § uudistettiin alkoholirikoksia koskevan sääntelyn uudistamisen yhteydessä (HE 84/2008 vp, L 641–644/2009) ja tuolloin sääntelyn uudistamisen yhtenä nimenomaisena tavoitteena oli saattaa sääntely vastaamaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia, koska aiemmin voimassa ollut alkoholilain rangaistussäännös oli rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta ongelmallisen avoin (HE 84/2008 vp, s. 41/I). Nyt ehdotettu rangaistussääntely noudattaa myös voimassa olevan alkoholilain 50 a §:n tavoin rikkomusluonteisten tekojen osalta jaottelua vain tahallisen rangaistaviin rikkomusluonteisiin tekoihin (ehdotetun 90 §:n 4 momentti) ja sekä tahallisen että törkeän tuottamuksellisen tehtyinä rangaistaviin rikkomusluonteisiin tekoihin (ehdotetun 90 §:n 5 momentti).

Lähtökohtaisesti ehdotettu rangaistussäännöksiä koskeva 1. lakiehdotuksen 90 § täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, koska siinä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellään ne teot tai laiminlyönnit, joiden rikkominen on tarkoitettu rangaistavaksi. Joiltakin osin säännöksessä viitataan alkoholilain sisältämiin aineellisiin säännöksiin, joiden on myös tällaisessa tapauksessa myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täytettävä rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävät täsmällisyyden vaatimukset (esim. PeVM 25/1994 vp, s. 8/I ja PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tältä osin ehdotuksessa on joitakin jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä ongelmallisia aineellisia säännöksiä, jotka määrittävät rangaistavan käyttäytymisen alaa. Osin ehdotettu 1. lakiehdotuksen 90 § (säännöksen 4 momentin 2 ja 3 kohta) sisältää myös nimenomaisia auki kirjoitettuja kriminalisointisäännöksiä, jotka pääosin on laadittu rikossäännöksiltä edellytettävällä täsmällisyydellä.

Säännöksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on myös huomattava, että ehdotettu 1. lakiehdotuksen 90 § ei pääosin laajentaisi rangaistavan käyttäytymisen alaa jäljempänä tarkemmin käsiteltävää väärän henkilötiedon antamista koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta. On pikemmin huomattava, että tietyt voimassa olevan alkoholilain 50 a §:n mukaan alkoholirikkomuksena rangaistavat teot siirrettäisiin 1. lakiehdotuksen 71 §:ssä ehdotetun hallinnollisen sanktion, seuraamusmaksun, alaisuuteen. Tätä perustellaan esityksessä (s. 119) sillä, että hallinnollista seuraamusta on näissä tilanteissa pidettävä riittävänä. Perustelu liittyy oikeasuhtaisuuden vaatimukseen, minkä vuoksi ehdotettu osittainen siirtyminen hallinnollisen sanktiojärjestelmän käyttöön on nähdäkseni perusteltu.

Ehdotettu väärän henkilötiedon antamista koskeva rangaistussäännös

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 90 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan alkoholirikkomuksena rangaistavaa olisi erehdyttääkseen alkoholijuomien vähittäismyyntin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa käyttää toisen henkilökorttia, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen. Esityksessä siis ehdotetaan, että väärän henkilötiedon antaminen alkoholin hankkimiseksi joko vähittäiskaupasta tai anniskeluravintolasta olisi sakonuhkaisena rangaistavaa.

Tältä osin kysymys olisi selkeästä rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista koskevasta ehdotuksesta, jota on arvioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudelliselle sääntelylle asettamien valtiosääntöisten edellytysten näkökulmasta (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Olennaisiksi kriminalisointiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa nousevat hyväksyttävyydedellytys ja suhteellisuusvaatimus. Yleisesti perustusvaliokunta on todennut, että lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on lähtökohtaisesti varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteis-

ta (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 3/II). Rikosoikeudellisen lainsäädännön osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja esim. PeVL 9/2016 vp, s. 4). Valiokunnan käytännössä esimerkiksi uhrien suojeleminen (PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien (PeVL 17/2006 vp, s. 3/I sekä eri oikeushyviin liittyvien turvallisuusnäkökoh-
tien (esim. PeVL 20/2002 vp, s. 7 ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/I) kohentaminen ovat muodostaneet hyväksyttäviä syitä kriminalisoinneille.

Nyt käsillä olevaa toisen henkilötiedon antamista koskevaa kriminalisointiehdotusta tarkasteltaessa on huomattava, että vuonna 2005 eduskunnassa oli käsiteltävänä esitys (HE 169/2005 vp), jossa muun muassa ehdotettiin rikoslakiin lisättäväksi toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä koskeva rangaistussäännös. Tuolloin eduskunnan lakivaliokunta päätyi katsomaan, että ehdotetulle kriminalisoinnille ei ollut esitetty riittäviä perusteita eikä se pitänyt kriminalisoitavaksi ehdotettua käyttäytymistä siinä määrin moitittavana, että siihen olisi tullut reagoida rikosoikeudellisesti. Lakivaliokunta ei kuitenkaan täysin sulkenut pois mahdollisuutta puuttua tuolloin ehdotetussa säännöksessä tarkoitetun kaltaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos myöhemmin esitetään tarkemmin kohdennettu rikostunnusmerkistö, jonka säätämiseksi on osoitettavissa painava yhteiskunnallinen tarve (LaVM 15/2005 vp, s. 5).

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetun väärän henkilötiedon antamista koskevan rikossäännöksen taustalla olevaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta ei erityisen tarkasti perustella. Esityksen säätämisperusteluissa sinänsä todetaan, että alkoholijuomien myynnin kieltämiselle tietyn ikäisille henkilöille on heidän suojeleunsa liittyvä hyväksyttävä peruste (s. 128) ja katsotaan, että koska alkoholijuomien myyminen ja välittäminen samoin kuin niiden hallussapito on alaikäisten osalta rangaistushenkisesti kielletty, ”on pidetty epäoikeudenmukaisena sitä, että lainsäädännössä ei kielletä sitä, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholi-
juomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyystodistusta”. Epäoikeudenmukainen tilanne syntyy esityksen säätämisperustelujen mukaan siitä, että alkoholin myyntikiellon rikkomisen johdosta voidaan kohdistaa seuraamuksia elinkeinonharjoittajille, mutta elinkeinonharjoittajaa erehdyttänyt taho jää rankaisematta (s. 128). Vaikuttaa siltä, että kriminalisoinnin perusteeksi on esityksessä esitetty vain varsin suppeasta näkökulmasta tarkasteltuja tarkoituksenmukaisuussyitä, joita ei lähtökohtaisesti voida pitää hyväksyttävinä perusteina kriminalisointisääntelylle. Lisäksi on huomattava, että esityksen perusteluissa ei ole esitetty tietoja siitä, kuinka yleistä toisen henkilötiedon antaminen alkoholijuomien saamiseksi on. Esityksen perusteluissa ei nähdäkseen ole osoitettu, että käsillä olisi painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen pohjautuva kriminalisointi. Lisäksi enemmän rikosoikeudellisesta näkökulmasta voidaan huomauttaa, että yksin väärän henkilötiedon antaminen ilman, että alkoholin myyjää pyritäisiin erehdyttämään esimerkiksi taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tai että tekoon liittyisi henkilötodistuksen tai muun vastaavan asiakirjan väärentämistä, ei moitittavuudeltaan ole rankaisemisen arvoinen teko (ks. myös LaVM 15/2005 vp, s. 5/I).

Edellä esitetyn perusteella 1. lakiehdotuksen 90 §:n 4 momentin 2 kohta olisi syytä poistaa, koska sille ei ole esitetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta eikä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta.

Lisäksi voidaan huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen 90 §:n 4 momentin 2 kohta on ongelmallinen oikeasuhteisuusnäkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan kriminalisointeja koskevan käytännön mukaan suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Edellä on jo todettu, että toisen henkilötiedon antamista koskeva kriminalisointiehdotus ei sinänsä perustu hyväksyttävään

tavoitteeseen, mutta ehdotusta voidaan vielä arvioida itsenäisemmin suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Tilanteessa, jossa esimerkiksi alle 18-vuotias esittää ravintolan henkilökuntaan kuuluvalla toisen henkilön henkilötodistuksen, on perusteltua vaatia, että ravintolan henkilökuntaan kuuluva tarkistaa huolellisesti, onko henkilötodistuksen esittäjä aidosti henkilötodistuksessa tarkoitettu henkilö. Sääntelyn oikeasuhtaisen kohdentumisen kannalta ongelmallista on myös, että sitä tulotisiin soveltamaan käytännössä alaikäisiin henkilöihin, joiden osalta rikosoikeudessa muuten usein legitiimisti sovelletaan lievempää kohtelua.

Vähittäismyynti- ja anniskelukiellon rangaistavuus

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 90 §:n 5 momentin 1 kohdan mukaan alkoholirikkomuksena rangaistavaa olisi lain 37 §:ssä säädetyn vähittäismyynti- tai anniskelukiellon rikkominen. Tältä osin on huomattava, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan myös rangaistavuuden edellytykset ilmaisevan aineellisen säännöksen on täytettävä rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle asetettavat vaatimukset (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I ja PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tältä osin ongelmalliseksi muodostuu vähittäismyynti- ja anniskelukieltoja koskevan 37 §:n 1 momentin 3 kohta, jonka mukaan alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyyntissä eikä anniskelussa, jos on aihetta olettaa alkoholihuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä. Mainittua kohta ei riitä täyttämään rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellyttävän täsmällisyyden vaatimusta, koska rangaistavuus jää riippuvaiseksi epämääräisestä ”on aihetta olettaa” -ilmaisusta, jonka rikosoikeudellinen arviointi olisi käytännössä hyvin hankalaa eikä rikosoikeudelliselle sääntelylle asetettavat ennakoitavuuden vaatimukset muotoilun osalta täyty. Sääntelyä olisi tältä osin välttämättä täsmennettävä, jotta se täyttää perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Etämyynti ja sen rangaistavuus

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 32 §:n mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia käyttävä tarvitsee kuitenkin maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen luvan. Esityksen perustelujen mukaan säännös merkitsee (s. 92), että alkoholijuomia ei saa ulkomailta myydä etämyynnillä suomalaisille kuluttajille ilman asianomaista vähittäismyyntilupaa.

Ottamatta tässä yhteydessä kantaa etämyynnin kiellon suhteeseen EU-oikeuteen (ks. tältä osin Helsingin hovioikeuden ennakkoratkaisupyynnön johdosta annettu EU-tuomioistuimen ratkaisu C-198/14, *Visnapuu*, ja Helsingin hovioikeuden ratkaisu ns. Alkotaxi-asiassa (Helsingin hovioikeus, R 12/2908, tuomio nro 503, 24.4.2017)), etämyyntiä koskeva kysymys on merkityksellinen myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska alkoholirikosta koskevan rikoslain 50 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan alkoholilain tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti toteutettu alkoholijuoman tai väkiviinan maahantuonti on rangaistavaa.

Etämyyntiä koskeva kysymys muodostuu perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, koska säännöksen sanamuodosta ei käy yksiselitteisesti ilmi, että etämyynti olisi rangaistavaa, vaikka esityksen perusteluissa näin mainitaan. Etämyynnin rangaistavuus ei käy nimenomaisesti ilmi myöskään voimassa olevan alkoholilain maahantuontia ja siihen vaadittavaa lupaa koskevasta 8 §:stä. Sääntely ei tältä osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Jos etä-

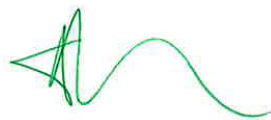
myynnin katsotaan olevan rangaistavaa, se tulisi nimenomaisesti mainita 1. lakiehdotuksen 32 §:ssä. Tässä on kuitenkin otettava myös huomioon, onko etämyyntiä koskeva kielto ja sen rikosoikeudellinen rangaistavuus EU-oikeuden asettamien vaatimusten mukainen. Jos EU-oikeus sallii etämyynnin, tällaista kriminalisointia ei luonnollisesti tulisi suomalaiseen lainsäädäntöön si-sällyttää, koska EU-tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta määrätä rangaistusta sellaisen säännön noudattamatta jättämisestä, joka ei ole unionin oikeuden mukainen (ks. esim. C-8/77, *Sagulo*).

Alkoholijuomien hallussapidon rangaistavuus

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan henkilö, joka on 20 vuotta nuorempi, ei saa pitää hallussa väkevää alkoholijuomaa, eikä 18-vuotta nuorempi henkilö saa pitää hallussa mietoa alkoholijuomaa. Alkoholijuoman mainittujen hallussapitokieltojen rikkomisen olisi rikesakkorikkomuksena rangaistavaa (5. lakiehdotus). Sääntely vastaa sinänsä voimassa olevan alkoholilain 34 §:n 2 momentin vastaavaa sääntelyä, jonka rikkominen on myös rikesakkorikkomuksena rangaistavaa.

Kysymys on sinänsä laillisesti valmistetun tai maahantuodun alkoholijuoman hallussapitoon liittyvästä kriminalisoinnista, jolle on lähtökohtaisesti esitettävissä nuorten henkilöiden suojaamiseen liittyviä hyväksyttäviä perusteita. On kuitenkin huomattava, kuten esityksen säätämisperustelulissakin on todettu, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että pelkän hallussapidon kriminalisointia on pidetty poikkeuksellisenä ja suojaamisintressin on oltava niin painava, että kriminalisoinnille on riittävät perusteet (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I ja PeVL 26/2004 vp, s. 4/I). Vaikka lasten ja nuorten suojaaminen alkoholin aiheuttamilta haitoilta on sinänsä vahva terveystieteellinen peruste (s. 127), sitä ei voi rinnastaa esimerkiksi perustuslakivaliokunnan hallussapidon kriminalisoinnin osalta riittävän painavana pitämään sukupuoliseksuaalisuutta loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidon kriminalisoinnin taustalla olevaan intressiin nähden, jossa tavoitteena oli suojata lasta joutumasta seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I). Ei nähdäkseni näin ole yksiselitteisen selvää, että alkoholin hallussapidon kriminalisoinnille on nyt käsillä olevassa ehdotuksessa lasten ja nuorten osalta esitetty riittävän painavia perusteita, minkä lisäksi pääosin alaikäisiin kohdistuvaa jo yleisesti poikkeuksellista hallussapidon kriminalisointia voi pitää myös rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetyn oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisena. Jos sinänsä hyväksyttävä nuorten suojaamiseen alkoholihaitoilta liittyvä tavoite olisi saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttuvien keinoin kuin rangaistussääntelyllä, tätä keinoa olisi ensisijaisesti käytettävä.

Helsingissä 27.10.2017



Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi