

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten rikosoikeudellisten ja muiden seuraamussäännösten osalta. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sina Uotila, oikeusministeriö
- poliisitarkastaja Juha Tuovinen, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Leena Metsäpelto, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Ari Järvenpää, Poliisihallitus
- yksikön päällikkö Riku-Matti Lehikoinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tulliyli tarkastaja Juha Vilkkö, Tulli
- ryhmäpäällikkö Kari Kunnas, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- asianajaja Tuomas Turunen, Suomen Asianajajaliitto
- professori (emeritus) Raimo Lahti
- professori Olli Mäenpää
- professori Kimmo Nuotio
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin käräjäoikeus
- Oikeusrekisterikeskus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Alko Oy
- Kaupan liitto ry
- Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry
- Päivittäistavarakauppa ry

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki (1. lakiehdotus). Lain keskeisenä tavoitteena on vähentää alkoholihaittoja, mihin pyritään alkoholijuomien saatavuutta rajoittavilla toimenpiteillä. Näihin kuuluvat alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, vähittäismyyntin ja anniskelun luvanvaraisuus, anniskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, ostoikärajat sekä päihtyneitä asiakkaita ja mainontaa koskevat rajoitukset. Esityksessä säädettäisiin myös valvonnasta ja ohjauksesta, seuraamuksista, maksuista ja muutoksenhausta viranomaisen päätökseen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lakivaliokunnalta lausuntoa esityksestä rikosoikeudellisten ja muiden seuraamussäännösten osalta. Hallituksen esitystä sekä saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta lausuu siitä oman toimialansa osalta seuraavaa.

Hallinnolliset seuraamukset

Yleistä

Ehdotettuun alkoholilakiin (1. lakiehdotus) sisältyy useita erilaisia hallinnollisia seuraamuksia liittyen luvanhaltijoiden rikkomuksiin. Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädetään luvan peruuttamisesta. Lakiehdotuksen 70 § koskee uhkasakkoa ja teettämistä. Lakiehdotuksen 71, 72 ja 73 § sisältävät säännöksiä huomautuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että käyttöön otetaan uusi rangaistusluontoinen hallinnollinen seuraamus, seuraamusmaksu, josta säädetään lakiehdotuksen 71 §:ssä. Mainittu seuraamusmaksu säädetään ehdotuksessa runsaan 40 rikkomuksen seuraamukseksi.

Ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun taustalla on uudistuksen pyrkimys kiristää nykyisestä luvan peruuttamisen edellytyksiä. Tavoitteena on hallinnollinen seuraamusjärjestelmä, jossa nykyisen määräaikaisen tai pysyvän luvan peruuttamisen sijaan voitaisiin käyttää lievempää, mutta myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen yksinkertaisempaa seuraamusta.

Luvanhaltijoiden rikkomusten hallinnollisista seuraamuksista säädetään nykyisin esityksen perusteluista (HE, s. 110) ilmenevin tavoin kutakin lupaa koskevissa säännöksissä. Sääntely on siten nykyisin hajanaista.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä ehdotetun sääntelyn ilmentämää tavoitetta yhtenäistää ja selkeyttää alkoholilain hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Myös uuden sanktion, seuraamusmaksun, käyttöönotto on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltu, sillä tällaisen väliportaan luomisella voidaan edistää suhteellisuusperiaatteen toteuttamista alkoholilain hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä. 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 säännösten mukaiseen toimintaan pyritään ensi sijassa ohjauksella ja epäkohdista huomauttamalla.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

Ankara vastuu

Lakivaliokunta on alkoholilakiehdotuksen 71 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä käsitellessään arvioinut sitä, ilmeneekö säännöksestä riittävän selvästi se seikka, että vastuu seuraamusmaksusta ei ole niin sanottua ankaraa vastuuta, vaan vastuun edellytyksen arvioinnissa otetaan objektiivisten tunnusmerkkien lisäksi huomioon muun muassa syyksiluettavuus ja vastuusta vapauttavat perusteet. Asia on merkityksellinen, sillä perustuslakivaliokunta on pitänyt ns. ankaraan vastuuseen ja käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa hallinnollisen seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (ks. esim. PeVL 2/2017 vp).

Lakivaliokunta katsoo, että ehdotettu sääntely ei lähtökohtaisesti perustu ankaraan vastuuseen, sillä 71 §:n 2 momentin mukaan seuraamuksen suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, vahingollisuus ja toistuvuus. Myös maksun määräämättä jättämistä koskevat kriteerit edellyttävät tuottamuksen arviointia. Seuraamusmaksua määrättäessä ei myöskään noudateta käännettyä todistustaakkaa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että ehdotetussa momentissa myös maksun määräämättä jättäminen on harkinnanvaraista ("maksu voidaan jättää määräämättä"). Lakivaliokunta katsoo, että seuraamusmaksun määräämättä jättämisen on perusteltua olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä säännöksessä määriteltyjen edellytysten täytyessä. Jos elinkeinonharjoittaja on toiminnassaan täyttänyt huolellisuusveloitteensa, valiokunta katsoo, että häntä ei tule sanktioida. Tällaisissa tilanteissa edes seuraamusmaksun määrääminen vähimmäismäärää pienempänä ei ole perusteltua.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että säännöksen määräämättä jättämisen edellytyksissä edellytetään sekä menettelyn vähäisyyttä että sen lisäksi esimerkiksi seuraamuksen kohtuuttomuutta omavalvontasuunnitelman noudattaminen huomioon ottaen. Valiokunta katsoo, että säännöstä tulee tarkistaa siten, että kriteerit ovat vaihtoehtoisia niin, että seuraamus jätetään määräämättä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos sen määrääminen on säännöksessä mainitut seikat huomioon ottaen kohtuutonta.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 71 §:n 2 momenttia tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle, ja sen suuruutta arvioitaessa otetaan huomioon menettelyn laatu, vahingollisuus ja toistuvuus. Seuraamusmaksu voidaan määrätä 1 momentissa säädettyä pienempänä, jos siihen on nämä seikat huomioon ottaen tai menettelyyn liittyvien lieventävien seikkojen vuoksi muuten perusteltua aihetta. Seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai jos maksun määrääminen on menettelyn laatu, toistuvuus, suunnitelmallisuus, omavalvontasuunnitelman noudattaminen ja muut olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Luvanhaltijalle voidaan tällöin antaa huomautus, jos siihen on aihetta.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

Ne bis in idem

Alkoholilakiehdotuksen 71 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos seuraamusmaksu on määrätty luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, samasta teosta ei saa tuomita samalle henkilölle tuomioistuimessa rangaistusta.

Lakivaliokunta pitää ehdotettua säännöstä niin sanotun *ne bis in idem* -kiellon huomioimisesta asianmukaisena. Valiokunta korostaa, että säännöksen soveltaminen edellyttää eri viranomaisten yhteistyötä ja sen arvioimista, mikä seuraamus kussakin tapauksessa on riittävä alkoholilain säännösten rikkomisen johdosta.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että oikeuskäytännössä erilaisten lupien peruuttamista ei ole pidetty rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvana hallinnollisena sanktiona eikä luvan peruuttamista koskeva päätös ole siten muodostunut *ne bis in idem* -periaatteen kannalta merkitykselliseksi (ks. esim. KHO:2013:172, KHO:2014:96, KHO:2016:186 ja KHO:2017:84). Nyt käsiteltävässä alkoholilakiehdotuksessa luvan peruuttamisessa on lähtökohtaisesti kyse siitä, onko luvanhaltijaa edelleen pidettävä sopivana harjoittamaan alkoholilain mukaan luvanvaraista toimintaa.

Luvan peruuttaminen ilman aikaisemmin määrättyjä seuraamuksia

Ehdotetun alkoholilain 72 § sisältää säännökset luvan peruuttamisesta. Voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna luvan peruuttaminen ilman aikaisemmin määrättyjä seuraamuksia on sen mukaan mahdollista tiukemmin edellytyksin eli vain pykälän 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa (ks. HE, s. 112). Momentin mukaan lupa tai hyväksyminen voidaan peruuttaa pysyvästi, jos toiminnanharjoittaja rikkoo tätä lakia vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle aiheuttavalla teolla tai laiminlyönnillä, jos menettely on ollut kokonaisuutena arvostellen törkeää. Säännöksen sanamuodon mukaisesti luvan peruutusmahdollisuus ilman edeltäviä seuraamuksia koskee siten vain poikkeuksellisen vakavia tilanteita. Lisäksi säännös mahdollistaa luvan peruuttamisen vain pysyvästi.

Lakivaliokunta huomauttaa siitä, että ehdotettu säännös ei mahdollista luvan peruuttamista määrääjäksi ilman aiemmin määrättyjä seuraamuksia. Tällainen voisi olla tarpeen sellaisissa selvästi vakavissa tilanteissa, jotka eivät kuitenkaan vielä täytä 72 §:n 2 momentissa tarkoitettuja luvan pysyvän peruuttamisen edellytyksiä ja joissa ihmisten terveydelle ei ole aiheutettu momentissa tarkoitetuin tavoin vakavaa vaaraa. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi tapaukset, joissa anniskelupaikassa on merkittävä määrä alaikäisiä selvästi päihtyneinä, tai tietyt tilanteet liittyen huomattavaan tulonsalaukseen eli kassan ohi myyntiin. Yksittäisen alaikäisen pääseminen valvonnan ohi anniskelupaikkaan sen sijaan ei valiokunnan mukaan täyttäisi tilanteelta edellytetyn vakavuuden vaatimusta, eikä näin ollen mahdollistaisi välitöntä luvan peruutusta määrääjäksi. Lakiehdotuksen 67 §:ssä säädetään poliisille tietyissä tilanteissa oikeus kieltää vähittäismyynti tai anniskelu enintään meneillään olevaksi myynti- tai anniskeluajaksi. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä riittävää, sillä kyseinen säännös mahdollistaa myynnin tai anniskelun kieltämisen varsin lyhyeksi ajaksi. Lakivaliokunta esittää siten, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi, tulisiko

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

72 §:ään sisällyttää mahdollisuus myös luvan peruuttamiseen määrääjäksi ilman edeltäviä seuraamuksia sellaisissa muissa selvästi vakavissa tilanteissa, jotka eivät vielä kuitenkaan täytä 72 §:n 2 momentissa tarkoitettuja luvan pysyvän peruuttamisen edellytyksiä.

Toiselle kuuluvan henkilöllisyystodistuksen väärinkäyttö

Ehdotetun alkoholilain 90 §:n 4 momentin 2 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi tilanne, jossa henkilö käyttää toisen henkilökorttia, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen erehdyttäkseen alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa. Ehdotettu rangaistussäännös on nykytilaan nähden uusi.

Vastaavan kaltaista, toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttöä koskevaa rangaistussäännöstä on aiemmin ehdotettu hallituksen esityksessä HE 169/2005 vp. Lakivaliokunta on tuolloin esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 15/2005 vp) todennut, että tällainen käyttäytyminen ei ole sillä tavoin moitittavaa, että siihen tulisi reagoida rikoslain avulla. Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että rangaistussäännös olisi tullut käytännössä kohdistumaan yksinomaan alaikäisiin. Tähän nähden valiokunta piti ehdotusta myös suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Lakivaliokunta ei tuolloin kuitenkaan täysin sulkenut pois mahdollisuutta puuttua säännöksessä tarkoitettun kaltaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos hallitus myöhemmin esittää tarkoin kohdennettua tunnusmerkistöä, jonka säätämiseksi on osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset.

Nyt käsiteltävässä esityksessä 90 §:n 4 momentin 2 kohdassa tarkoitettua henkilöllisyystodistuksen väärinkäyttöä koskevaa rangaistussäännöstä perustellaan sillä (HE, s. 128), että alkoholijuomien myynnin kieltämiselle tietyn ikäisille henkilöille on heidän suojeleunsa 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 perustelujen mukaan pidetty epäoikeudenmukaisena sitä, että lainsäädännössä ei kielletä sitä, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholijuomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyystodistusta.

Lakivaliokunta toteaa, että toisen henkilötodistuksen käyttäminen ehdotetussa säännöksessä tarkoitettu tavoin on moitittavaa. Tämä ei kuitenkaan sinällään vielä merkitse, että edellytykset menettelyn säätämisestä rangaistavaksi olisivat käsillä. Rangaistavaksi säätämisessä tulee ottaa huomioon yleiset kriminalisointiperiaatteet. Rikosoikeutta on niin kutsutun ultima ratio -periaatteen mukaisesti käytettävä vasta viimesijaisena keinona ja kriminalisoinnista on oltava enemmän hyötyä kuin haittaa. Oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Ehdotetulle kriminalisoinnille tulee olla myös painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää juuri uuden rikostunnusmerkistön säätämistä hyväksyttäväksi arvioitujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

Nyt käsiteltävässä esityksessä ehdotettu säännös tulisi kohdistumaan käytännössä yksinomaan alaikäisiin. Lakivaliokunta painottaa, että jonkin teon rangaistavaksi säätämisen perusteluksi ei riitä se, että edellä esitetyin tavoin on pidetty epäoikeudenmukaisena sitä, että toisen henkilöllisyyssystodistuksen väärinkäyttö ei ole rangaistavaa tilanteessa, jossa esimerkiksi myyntikiellon rikkomisesta voi seurata lupaan kohdistuvia seuraamuksia elinkeinonharjoittajalle. Edellä mainittu ei ole asianmukainen rangaistussäännöksellä suojattava oikeushyvä. Tietyn ikäisten henkilöiden suojeluun liittyvän perusteen lainsäätäjällä on vuorostaan ottanut huomioon kieltämällä alkoholin myynnin alaikäisille ja säätämällä sen rangaistavaksi. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että suojelun kohteen omaa suojelutarkoitustaan vaarantava menettely tulisi säätää rangaistavaksi.

Elinkeinonharjoittajiin kohdistuviin mahdollisiin seuraamuksiin liittyen lakivaliokunta toteaa vielä, että esityksessä luvan peruuttamisen edellytyksiä kiristetään nykyisestä. Luvan peruuttaminen ilman edeltäviä seuraamuksia ei esityksen 72 §:n mukaan ole mahdollista muuten kuin pysyvästi ja kaikkein vakavimmissa tapauksissa. Lakivaliokunnan edellä sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi esittämä mahdollisuus eräissä tapauksissa peruuttaa lupa määräajaksi ilman edeltäviä seuraamuksia koskisi myös selvästi vakavia tapauksia. Näin ollen yksittäisen alaikäisen pääsemisestä valvonnan ohi anniskelupaikkaan ei edellä todetuin tavoin seuraisi luvan peruuttamista edes määräajaksi siinä tapauksessa, että lakivaliokunnan esittämä mahdollisuus luvan välittömään määräajaiseen peruuttamiseen hyväksyttäisiin. Lakivaliokunta toteaa lisäksi edellä seuraamusmaksua ja ankaraa vastuuta koskevaa arviointia vastaavasti, että mikäli elinkeinonharjoittaja on toiminnassaan täyttänyt huolellisuusvelvoitteensa, ei lupaakaan tule tällaisessa tilanteessa peruuttaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lain täytäntöönpanossa varmistetaan se, että hallinnollisten seuraamusten määräämisessä vallitsee valtakunnallisesti yhtenevät käytännöt.

Edellä selostetun perusteella asiaa harkittuaan lakivaliokunta katsoo, että 90 §:n 4 momentin 2 kohdassa ehdotetulle kriminalisoinnille ei ole painavaa yhteiskunnallista tarvetta eikä se muutoinkaan täytä yleisten kriminalisointiperiaatteiden vaatimuksia. Ehdotus on myös suhteellisuusperiaatteen vastainen erityisesti siksi, että se kohdistuu lähes yksinomaan alaikäisiin. Lakivaliokunta pitää kuitenkin aiheellisena, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä arvioi, onko vakavissa tapauksissa mahdollista käyttää lastensuojelullisia tai muita keinoja lasten suojelemiseksi.

Myös perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 48/2017 vp) katsonut, ettei ole selvää, onko ehdotukselle painavaa yhteiskunnallista ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta ottaen erityisesti huomioon, että kriminalisointi kohdistuu alaikäisiin.

Edellä esitetyistä syistä lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 90 §:n 4 momentin 2 kohta poistetaan lakiehdotuksesta.

Tarkastusvaltuudet

Ehdotetun alkoholilain 87 § sisältää säännökset tarkastuksesta ja etsinnästä. Pykälän 1 momentissa säädetään alaikäiseen kohdistuvasta tarkastusvaltuudesta epäiltäessä alkoholijuoman hallussa pitämiseen liittyvää rikkomusta. Lakivaliokunta toteaa, että momentissa oleva viittaus 90 §:n 4 momentin 1 kohtaan on ilmeisen virheellinen, sillä viitatussa kohdassa ei kiellä alkoholin hallussapitoa alaikäisenä, vaan sen mukaan rangaistavaa on, jos 85 §:n 1 momentissa tarkoitettun pai-

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

kan omistaja, tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvälvoja sallii alkoholijuoman nauttimisen momentissa tarkoitettussa paikassa 85 §:n 3 momentin vastaisesti. Lakiehdotuksen 90 §:n 6 momentti sen sijaan koskee tilanteita, joissa alaikäinen pitää hallussaan alkoholijuomaa. Näin ollen 87 §:n 1 momentissa oleva viittaus tulee olla 90 §:n 4 momentin 1 kohdan sijasta 90 §:n 6 momenttiin.

Lisäksi 87 §:n 1 momenttiin on perusteltua lisätä viittaus 5. lakiehdotuksessa tarkoitettuun rikesakkorikkomuksista annetun lain 17 §:n 3 kohtaan, sillä alkoholilain 90 §:n 6 momentin mukaisesti tarkoitus on, että rikesakosta ainoana rangaistuksena 83 §:n 2 momentin vastaisesti alkoholijuoman hallussa pitämisestä säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016).

Lakivaliokunta esittää edellä olevan perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 87 §:n 1 momentti tarkistetaan kuulumaan seuraavasti:

Jos alle 18-vuotiasta epäillään todennäköisin syin 90 §:n 6 momentissa ja rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2016) 17 §:n 3 kohdassa tarkoitettua alkoholijuoman hallussapidosta, poliisi voi laittomasti hallussa pidetyn alkoholijuoman etsimiseksi tarkastaa tällaisen henkilön mukana olevat tavarat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos se voi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 48/2017 vp) todennut, että hallituksen esityksessä ehdotettu säännös ei täysin vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Ehdotettu sääntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan saa puuttua mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilökohtaista koskemattomuutta rajoittavan lain tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen sekä muutenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten vaatimukset rajoitusten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta (PeVL 53/2006 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta muistuttaa, että lapseen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (ks. PeVL 53/2006 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan poliisiviranomaisen puuttuminen rikkomuksesta epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on erityisesti lapsen näkökulmasta verraten järeä toimenpide etenkin, jos pakkokeinoon turvaudutaan julkisesti yleisellä paikalla (ks. PeVL 53/2006 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on vuonna 2006 pitänyt sääntelyn pääasiallisten tavoitteiden ja oikeasuhtaisuuden kannalta selvästi asianmukaisempaan rajata tarkastusvaltuus koskemaan vain rikkomuksesta epäillyn lapsen mukana olevia tavaroita, kuten laukkuja ja kasseja.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotetun alkoholilain 87 §:n 1 momentin sanamuoto vastaa asiallisesti voimassa olevaa alkoholilain 60 b §:n 1 momentin muotoilua, jonka mukaisesti voidaan tarkastaa alaikäisen henkilön mukana olevat tavarat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos se voi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Mainittu muotoilu lisättiin voimassa olevaan alkoholilakiin sen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan ehdotuksesta (ks. LaVM 11/2009 vp — HE 84/2008 vp). Lakivaliokunnan mietinnössä huomioitiin tuolloin perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (PeVL 53/2006 vp) todettu

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

kanta, johon perustuslakivaliokunnan tätä esitystä koskevassa lausunnossakin (PeVL 48/2017 vp) viitataan, jonka mukaan oikeasuhtaisuuden kannalta olisi selvästi asianmukaisempaa rajata tarkastusvaltuus koskemaan vain rikkomuksesta epäillyn lapsen mukana olevia tavaroita, kuten laukkuja ja kasseja.

Lakivaliokunta totesi tuolloin (LaVM 11/2009 vp, s. 4), että henkilöntarkastus tarkoittaa (tuolloin voimassa olleen) pakkokeinolain 5 luvun 9 §:n mukaan sen tutkimista, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään. Mietinnön mukaan oikeuskirjallisuudessa todetun vakiintuneen tulkinnan mukaan tämä kattaa myös sen tarkastamisen, mitä henkilöllä on vaatteiden ja ihon väliin kätkeytynä. Henkilöntarkastusta voi olla myös taskujen tarkastaminen. Tarkastus sisältää jo kielellisesti sen, että tarkastuksessa tapahtuu jonkinasteista penkomista. Sen vuoksi henkilöntarkastukseksi ei vakiintuneen tulkinnan mukaan katsota henkilön yllä olevien vaatteiden päällisin puolin tapahtuvaa käsin koettelemista eikä vaatteista selvästi pullottavan tai taskussa varmasti olevaksi tiedetyn esineen pelkkää pois ottamista.

Edelleen lakivaliokunta totesi, että poliisilla ei ole oikeutta henkilöntarkastuksen tekemiseen, jos alle kahdeksantoistavuotiasta epäillään alkoholijuoman vähäisen määrän hallussa pitämisestä. Käytännössä poliisi on kuitenkin edellä olevan henkilöntarkastusta koskevan vakiintuneen tulkinnan mukaisesti voinut ottaa pois alle kahdeksantoistavuotiaan vaatteista tai hänen taskustaan selvästi pullottavan alkoholijuoman ilman, että nuoren tai lapsen vaatteita on muutoin tarkastettu. Lakivaliokunta katsoi, ettei tuolloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen tarkoituksena ollut muuttaa mainittua vakiintunutta tulkintaa henkilöntarkastuksen rajoista. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että nuoren vaatteisiin kohdistuvan tarkastusoikeuden rajoja tulee lainsäädännössä selvittää eikä jättää asiaa oikeuskirjallisuuden tai vakiintuneen käytännön varaan. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta näin ollen ehdotti tarkastusoikeuden laajentamista mukana olevien tavaroiden lisäksi päällisin puolin henkilön vaatteisiin, jos se voi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Pakkokeinolain sisältö henkilöntarkastuksen osalta on edellä selostetun lakivaliokunnan mietinnön jälkeen sisällöllisesti muuttunut. Voimassa olevan pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 30 §:n 1 kohdan mukaan henkilön tarkastuksella tarkoitetaan nykyisin nimenomaisesti myös sen tutkimista, mitä henkilöllä on mukanaan olevissa tavaroissa. Pakkokeinolain esitöiden mukaan (HE 222/2010 vp, s. 310) mukaan henkilöntarkastuksen piiriin kuuluvat myös yllä olevien vaatteiden päällisin puolin tapahtuva käsin koetteleminen ja vaatteista selvästi pullottavan tai taskussa varmasti olevaksi tiedetyn esineen pois ottaminen tarkastelemista varten. Näin ollen sekä voimassa olevan alkoholilain 60 b §:n 1 momentin että ehdotetun 87 §:n 1 momentin tarkastusoikeuden sisältö on asiallisesti varsin lähellä pakkokeinolaissa tarkoitettua henkilöntarkastusta.

Tästä huolimatta lakivaliokunta pitää perusteltuna voimassa olevan alkoholilain 60 b §:n 1 momentissa olevaa ja nyt ehdotettua asiallisesti voimassa olevaa säännöstä vastaavaa 87 §:n 1 momentin sisältämää tarkastusoikeutta koskevaa erityissäännöstä, jossa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännellään tarkastusoikeuden edellytyksistä ja rajoista siinä tarkoitettussa erityistilanteessa. Saadun selvityksen mukaan sääntelyn tavoitteena on lasten suojeleminen alkoholinkäytön aiheuttamilta haitoilta. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällaista tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena ehdotetulle sääntelylle. Oikeasuhtaisuuden turvaamisen kannalta merkityksellistä on, että tarkastuksen edellytyksenä on kynnys todennäköisin syin tapahtuvasta

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

90 §:n 6 momentissa tarkoitettua rikkomuksesta. Tarkastukseen ei näin ollen riitä pelkkä "on syytä epäillä" -kynnys. Lakivaliokunta painottaa, että todennäköisillä syillä ei tässä yhteydessä tarkoiteta lievempiä vaatimuksia kuin rikosprosessuaalisissa yhteyksissä muutoin. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on myös se, että päällisin puolin tapahtuva vaatteiden tarkastaminen on mahdollista vain, jos se voi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Ehdotetun tarkastusvaltuuden hyväksyttävyyden kannalta merkityksellistä on myös se, että säännös on pakkokeinolaissa tarkoitettua henkilöntarkastusta rajatumpi siltä osin kuin on kyse muiden kuin mukana olevien tavaroiden tarkastamisesta. Tämä on erityisen perusteltua tarkastusvaltuuden kohdistuessa alaikäisiin. Lakivaliokunnan tietoon ei esityksen käsittelyn yhteydessä ole tullut myöskään sellaisia käytännön tai muita seikkoja, jotka edellyttäisivät tarkastusoikeuden rajaamista nykyisestä. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta pitää ehdotettua tarkastusvaltuutta koskevaa säännöstä perusteltuna ja tarpeellisena.

Lakivaliokunta korostaa, että ehdotetun 87 §:n 2 momentissa oleva viittaus pakkokeinolain 8 lukuun ei merkitse tarkastusvaltuuden perusteen laajentumista esimerkiksi niin, että myös muu kuin rikoksesta epäilty henkilö voidaan tarkastaa, vaan tarkastuksen kohde ja perusteet on määriteltävä ehdotetussa 87 §:n 1 momentissa. Lakivaliokunta esittää 2 momenttia tarkistettavaksi selvytyden vuoksi siten, että siinä viitattaisiin pakkokeinolain 8 lukuun vain noudatettavan menettelyn osalta.

Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 87 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

Tarkastuksen kirjaamisesta säädetään poliisilain 2 luvun 14 §:n 3 momentissa. Tarkastusta koskevassa menettelyssä noudatetaan muutoin, mitä pakkokeinolain (806/2011) 8 luvussa säädetään henkilöntarkastuksen toimittamisesta.

Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti

Ehdotetun alkoholilain 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.

Ehdotettu säännös vastaa sisällöllisesti nykyistä alkoholilain 8 §:n 1 momenttia, joka on lähes sellaisenaan siirretty hallituksen esitykseen. Ehdotetun pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE, s. 92) alkoholijuomien maahantuonti on voimassa olevan alkoholilain 8 §:n mukaan sallittua. Sen sijaan alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailla sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on kiellettyä, sillä alkoholijuomien edelleen luovuttaminen tai käyttäminen luvanvaraisessa tarkoituksessa edellyttää asianomaista lupaa. Säännös merkitsee perustelujen mukaan sitä, että alkoholijuomia ei saa ulkomailta myydä etämyynnillä suomalaisille kuluttajille ilman asianomaista vähittäismyyntilupaa.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

Hallituksen esityksen yleisperusteluista ilmenee, että käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että rajat ylittävä etämyynti Suomeen on nykyisin kielletty, mutta kuluttaja saa itse tuoda maahan ulkomailta ostamansa alkoholijuomat (s. 34). Lisäksi tuodaan esiin, että ehdotettu alkoholilaki perustuu edelleen alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmään ja että järjestelmän kattavuus varmistettaisiin selventämällä nykyinen alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin kielto (s. 47).

Lakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei kuitenkaan selvennä hallituksen esityksessä esitettyjen tavoitteiden mukaisesti oikeustilaa, koska voimassa oleva sääntely on lähes sellaisenaan siirretty ehdotettuihin säännöksiin eikä perusteluista ilmenevä rajat ylittävän etämyynnin kielto selkeästi ilmene ehdotetuista säännöksistä. Tämä on valitettavaa ottaen huomioon, että hallituksen esityksenkin mukaan nykyiset alkoholijuomien etämyyntiin liittyvät säännökset ovat osoittautuneet vaikeaselkoisiksi ja tulkinnanvaraisiksi (s. 34). Lakivaliokunta korostaa, että aineellisen sääntelyn selkeydellä on merkitystä rikosoikeudellisen sääntelyn kannalta, sillä rikoslain (39/1889) 50 a lukuun sisältyy asiaan liittyviä rangaistussäännöksiä. Esimerkiksi alkoholirikoksesta tuomitaan muun muassa se, joka alkoholilain vastaisesti tuo maahan alkoholijuomaa, myy, välittää tai muutoin toiselle luovuttaa alkoholijuomaa taikka pitää hallussaan tai kuljettaa alkoholijuomaa myyntitarkoituksessa (rikoslain 50 a luvun 1 §). Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt esityksestä antamassaan lausunnossa huomiota rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja tarpeeseen selkeyttää sääntelyä (PeVL 48/2017 vp, s. 9).

Helsingin hovioikeus on vastikään arvioinut alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä (24.4.2017, nro 503). Asiassa oli kyse toiseen EU-valtioon sijoittuneesta myyjästä, joka ylläpiti internetissä sivustoa, jonka kautta Suomessa asuvilla henkilöillä oli mahdollisuus ostaa alkoholijuomia, ja myyjä järjesti osalle asiakkaista kotiinkuljetuksen Suomeen. Kyseisellä myyjällä ei ollut alkoholilaisissa edellytettyä vähittäismyyntilupaa, minkä vuoksi häntä syytettiin alkoholirikoksesta. Helsingin hovioikeus pyysi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, estääkö yhteisön oikeus Suomea asettamasta vähittäismyyntilupavaatimuksen maahan tuojalle silloin, kun myyjä huolehtii alkoholijuomien kuljetuksesta ostajalle.

EU-tuomioistuin erotti tuomiossaan (Visnapuu, C-198/14) toisistaan alkoholijuomat, jotka kuuluvat Alkon vähittäismyymntimonopolin piiriin, sekä muut alkoholijuomat, joita koskee kansallinen vähittäismyyntilupajärjestelmä. Alkon yksinoikeuden piiriin kuuluvien alkoholijuomien osalta EU-tuomioistuin katsoi SEUT 37 artiklan edellyttävän, että monopoli on sellainen, että tarviden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

Kansallisen vähittäismyyntiluvan piiriin kuuluvien alkoholijuomien osalta EU-tuomioistuin vuorostaan katsoi, että jäsenvaltion säännöstöä, jonka mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittunut myyjä tarvitsee vähittäismyyntiluvan voidakseen tuoda alkoholijuomia vähittäismyyntiin ensin mainitussa jäsenvaltiossa asuville kuluttajille tilanteessa, jossa myyjä huolehtii kyseisten juomien kuljetuksesta tai antaa sen kolmannen tehtäväksi, on pidettävä SEUT 34 artiklassa tarkoitettuna tuonnin määrällistä rajoitusta vastaavana toimenpiteenä. SEUT 34 ja 36 artikla eivät kuitenkaan ole esteenä tällaiselle säännöstölle, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Tällaiset edellytykset liittyvät EU-tuomioistuimen tuomion mukaan siihen, että säännöstöllä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojele, tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti ja

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

että kyseinen säännöstö ei ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus. EU-tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen asiana on selvittää, täyttävätkö kansalliset säännökset mainitut edellytykset.

Helsingin hovioikeus päätyi tuomiossaan siihen, että Alkon monopoliin yksinomaan kuuluvien alkoholijuomien osalta Alkon monopoli täyttää unionin oikeudessa monopolille asetetut edellytykset eikä siten ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Niin ikään hovioikeus katsoi, että alkoholilain 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu tilaviinejä koskeva poikkeus Alkon yksinoikeuteen harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä ei ole muista jäsenvaltioista olevien tavaroiden syrjintää tai kotimaisen tuotannon välillistä suosintaa SEUT 36 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Näiltä osin alkoholirikoksesta tuomittiin rangaistus.

Alkoholilain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun vähittäismyyntilupasäätelyn piiriin kuuluvien alkoholijuomien osalta Helsingin hovioikeus totesi, että vähittäismyyntilupajärjestelmällä valvotaan alkoholijuomien myyntiä koskevien säännösten noudattamista, muun muassa velvollisuutta harjoittaa myyntiä vain sallittuna aikana sekä kieltoa myydä alle 18-vuotiaille tai päihtyneille henkilöille. Hovioikeus päätyi siihen, että lupajärjestelmä ja siihen liittyvä valvonta ovat tarpeen kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelua koskevan tavoitteen toteuttamiseksi. Säätelyn tavoite voidaan kuitenkin hovioikeuden mukaan saavuttaa tehokkaasti myös sellaisella lupajärjestelmällä, joka rajoittaa nykyistä lupajärjestelmää vähemmän unionin sisäistä kauppaa. Tältä osin hovioikeus kiinnitti huomiota voimassa olevan lain vaatimukseen kiinteästä toimipaikasta ja katsoi, että lupajärjestelmää muuttamalla myynti ilman kiinteää toimipaikkaa on mahdollista saattaa tehokkaan viranomaisvalvonnan piiriin. Hovioikeus näin ollen katsoi, ettei nykyisen lainsäädännön vaatimus vähittäismyyntiluvasta kaikilta osin ollut unionin oikeuden mukainen. Alkoholilain säännösten noudattamatta jättämisestä ei siten voitu tuomita rangaistukseen siltä osin kuin kyse oli enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäneiden alkoholijuomien myymisestä ja välittämisestä suomalaisille ostajille.

Helsingin hovioikeuden tuomio ei ole lainvoimainen, sillä asiassa on haettu valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Tällä hetkellä ei siten ole lainvoimaista kansallisen tuomioistuimen ratkaisua voimassa olevan säätelyn tulkinnasta ja unionin oikeuden mukaisuudesta. Unionin oikeuden mukaisuudella on merkitystä, koska edellä kuvatuin tavoin kansalliset viranomaiset eivät voi määrätä rangaistusta sellaisen säännöksen noudattamatta jättämisestä, joka ei ole unionin oikeuden mukainen. Tällä on merkitystä myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta, koska siinä ehdotettu säätely vastaa tältä osin nykytilaa.

Alkoholijuomien rajat ylittävään etämyyntiin liittyy siten edellä kuvatuin tavoin tulkinnanvaraisuuksia sekä EU-oikeuden että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, minkä vuoksi sitä on lakivaliokunnan mukaan tarpeen ja perusteltua säännellä nykyistä ja esityksessä ehdotettua selkeämmin. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan ensin tulisi määrittää, mitä etämyynnillä ja etäostamisella alkoholilaisissa tarkoitetaan, sekä selvittää, millainen toiminta on sallittua ja millaisin edellytyksin. Tällaisessa aineellisessa säätelyssä tulee kiinnittää asianmukaista huomiota yhteisön oikeuden vaatimuksiin. Aineellisen säätelyn selvittämisen jälkeen tulisi määritellä, millainen toiminta on kiellettyä ja milloin kiellon rikkominen on perusteltua säätää rangaistavaksi. Rangaistavaksi säätämässä on otettava huomioon yleiset kriminalisointiperiaatteet ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

Oikeustilaa olisi asianmukaista selventää jo nyt käsillä olevan esityksen eduskuntakäsittelyssä. Kyse on kuitenkin laaja-alaisesta valmistelusta, jossa merkitystä on myös mahdollisilla alkoholipoliittisilla linjauksilla. Edellä esitetyn nojalla lakivaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi, onko oikeustilaa mahdollista säännöstasolla selventää jo nyt käsillä olevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä vai tulee asia valmistella myöhemmin erikseen. Keskeistä joka tapauksessa on, että sääntelyä selvennetään niin pian kuin mahdollista.

Rikesakolla rangaistavat teot

Ehdotetun alkoholilain 90 §:n 6 momentissa säädetään alkoholilain vastaisista teoista, joiden ai-noasta rangaistuksesta säädetään rikesakkorikkomuksista annetussa laissa (986/2016). Momen-tissa ehdotetaan 83 §:n 2 momentissa tarkoitettujen alkoholijuomien hallussapitoa koskevan ikära-jasääntelyn vastainen menettely rikesakolla rangaistavaksi. Rikesakkorikkomuksista annetun lain (5. lakiehdotus) 17 §:n 3 ja 4 kohdan mukaan mainittujen tekojen osalta seuraamuksena on 40 euron rikesakko. Esityksessä ei kuitenkaan ole ehdotettu alkoholilakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoi-tettujen alkoholijuomien maahantuonnin ikärajoja koskevien sääntöjen rikkomista rikesakolla rangaistavaksi. Lakivaliokunta katsoo, että maahantuonnin ikärajoja koskevien sääntöjen rikko-minen on moitittavuudeltaan varsin rinnasteinen hallussapidon ikärajasääntelyn rikkomisen kanssa. Lisäksi maahantuonnin ikärajoja koskevien rikkomusten käsittely rikesakkorikkomuksi-na on myös menettelyllisesti tarkoituksenmukaista. Valiokunta katsoo, että maahantuonnin ikä-rajoja koskevista rikkomuksista on näin ollen perusteltua säännellä hallussapidon ikärajaa koske-via rikkomuksia vastaavalla tavalla. Siten 90 §:n 6 momentissa olisi aiheellista viitata myös 33 §:ään. Lisäksi momenttia tulisi teknisesti tarkistaa jäljempänä esitetyllä tavalla. Lakivaliokun-nan esittämä muutos edellyttää myös 5. lakiehdotuksen 17 §:n muuttamista.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 48/2017 vp) vii-tannut lakiehdotuksen 83 §:n 2 momentissa tarkoitettuun alkoholijuomien hallussapitoa koske-vaan ikärajasääntelyyn sekä siihen, että lakiehdotuksen 90 §:n 6 momentissa säädetään rikesakos-ta ainoana rangaistuksena 83 §:n 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman hallussa pitämisestä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, ettei alkoholilakiehdotus sisällä lainkaan varsinaista ran-gaistussäännöstä alaikäisen alkoholin hallussapidon osalta. Lausunnossa todetaan, että ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö blankorangaistussäännöksistä (ks. esim. PeVL 10/2016 vp) alkoholilakiin on perusteltua ottaa tarkempi viittaussäännös alaikäisen alkoholin hallus-sapidon rangaistavuudesta.

Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen. Valiokunta katsoo, että perustusla-kivaliokunnan huomion johdosta momenttia on perusteltua tarkistaa siten, että siinä viitataan ny-kyistä täsmällisemmin kaikkien momentissa tarkoitettujen rikesakkorikkomusten rangaistavuuteen.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 1. lakieh-dotuksen 90 §:n 6 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Rangaistus 33 §:n vastaisesta maahantuonnista, 83 §:n 2 momentin vastaisesta alkoholijuo-man hallussa pitämisestä sekä 85 §:n 1 ja 2 momentin vastaisesta alkoholijuoman nautti-

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

misesta julkisella paikalla samoin kuin rikesakosta näiden rikkomusten ainoana rangaistuksena säädetään rikesakkorikkomuksista annetun lain (986/2017) 17 §:ssä.

Lisäksi lakivaliokunta esittää, että 5. lakiehdotuksen 17 §:ään lisätään uudet 5 ja 6 kohdat, jotka kuuluvat seuraavasti:

- 5) 33 §:n vastaisesta alkoholijuoman maahantuonnista alle 18-vuotiaana 40 euroa;
- 6) 33 §:n vastaisesta väkevän alkoholijuoman maahantuonnista 18, mutta ei 20 vuotta täytäneenä 40 euroa.

Alkoholijuoman luvaton luovuttaminen ja välittäminen

Alkoholilakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin mukaisesti alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä eikä anniskelussa, jos on aihetta olettaa alkoholijuoman luvattonta luovuttamista tai välittämistä. Lakiehdotuksen 90 §:n 5 momentin mukaan 37 §:n kiellon rikkominen on sakolla rangaistava alkoholirikkomus.

Ehdotetussa sääntelyssä käytetty tunnusmerkistöekijä "on aihetta olettaa" on lakivaliokunnan mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta varsin väljä. Myös perustuslakivaliokunta (ks. PeVL 48/2017 vp) on pitänyt muotoilua huomattavan väljänä ja katsonut, että sitä tulee täsmentää. Lakivaliokunta esittää siksi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että 37 §:n 1 momentin 3 kohtaa tarkistetaan siten, että säännöksessä käytetään ehdotettua tarkkarajaisempaa muotoilua "on perusteltu syy olettaa". Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 37 §:n 1 momentin 3 kohta kuuluu seuraavasti:

- 3) jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvattonta luovuttamista tai välittämistä.

Viranomaisten valitusoikeus

Ehdotetun alkoholilain 81 § sisältää säännökset muutoksenhausta Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston päätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston päätökseen, johon ei 82 §:ssä ole säädetty valituskieltoa, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäytölaissa säädetään. Myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ja aluehallintovirastolla siinä tapauksessa, että aluehallintovirasto on ratkaissut muutoksenhaun kohteena olevan asian, on oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden muutoksenhaun johdosta tekemään päätökseen.

Pykälän 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 48/2017 vp) pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin vi-

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

ranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Lausunnossa todetaan, että perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin taikka jos viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna. Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei lakiehdotuksen 81 §:ään sisälly valitusoikeuden rajoittamista oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että muutoksenhakuoikeutta tulee rajata, jotta ehdotus olisi paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon kohdistuvan rajauksen lisääminen säännökseen on lausunnon mukaan perusteltua myös valituslupajärjestelmän tarkoituksen kannalta.

Lakivaliokunta toteaa, että hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 § sisältää säännökset valitusoikeuden rajoittamisesta. Pykälän 2 momentti sisältää valitusluvan myöntämisen perusteet niitä tilanteita varten, joissa muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa. Näitä ovat oikeuskäytännön yhtenäisyyteen tai lain soveltamiseen muissa samanlaisissa tapauksissa liittyvä peruste (1 kohta), ilmeinen virhe (2 kohta) ja muu painava syy (3 kohta).

Viranomaisen valitusoikeuden rajaaminen alkoholilain 81 §:ssä oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen liittyviin perusteisiin sen lisäksi, että päätöksestä saa valittaa vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, merkitsisi lakivaliokunnan näkemyksen mukaan sitä, että oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen liittyvien perusteiden olemassaolo ratkaistaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa kahteen kertaan samassa asiassa. Säännösten perusteella saattaisi myös jäädä epäselväksi, olisiko korkeimmalla hallinto-oikeudella erilainen harkintavalta oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen liittyvien perusteiden arvioinnissa näissä eri tilanteissa.

Lakivaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan tarkoittama viranomaisen valitusoikeuden rajoittaminen oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa siten, että 1. lakiehdotuksen 81 §:n 2 momentin loppuun lisätään virke, jonka mukaan viranomaiselle voidaan myöntää valituslupa vain hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin 1 kohdan eli juuri oikeuskäytännön yhtenäisyyteen liittyvällä perusteella. Näin asiallisesti sama kriteeri ei tule arvioitavaksi kahdessa eri yhteydessä.

Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 81 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle ja aluehallintovirastolle voidaan myöntää valituslupa vain hallintolainkäyttölain (586/1996) 13 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella.

Alkoholipitoisten aineiden poisottaminen

Alkoholilakiehdotuksen 86 §:n 1 momentissa säädetään alkoholipitoisten aineiden poisottamisesta. Lakivaliokunta katsoo, että säännöksessä tulisi mahdollistaa myös poliisilain 2 luvun 10 §:n 2 momentin perusteella kiinniottetun henkilön alkoholipitoisten aineiden poisotto. Kyseinen momentti koskee kiinniottamista rikoksilta ja häiriöiltä suojaamisen perusteella. Saadun selvityksen

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

mukaan myös tällä perusteella kiinniotetut henkilöt ovat usein päihtyneitä ja heillä voi olla hallussaan alkoholipitoisia aineita. Lakivaliokunta esittää, että 1. lakiehdotuksen 86 §:n 1 momenttiin lisätään viittaus poliisilain 2 luvun 10 §:n 2 momentin perusteella kiinniotettuihin henkilöihin.

Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1. lakiehdotuksen 86 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti:

Poliisimiehellä on oikeus ottaa alkoholipitoiset aineet pois henkilöltä, jolla ei ole oikeutta pitää niitä hallussaan, sekä henkilöltä, joka on otettu kiinni päihtymyksen vuoksi poliisilain (872/2011) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa tai rikoksilta ja häiriöltä suojaamiseksi mainitun lain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa mainitussa tarkoituksessa. Poliisimiehellä on myös oikeus ottaa alkoholijuoma pois henkilöltä, jolla tämän lain mukaan muutoin on oikeus pitää sitä hallussaan, jos asianomainen nauttii sitä 85 §:n 1 momentissa säädetyn vastaisesti tai yleisellä paikalla 85 §:n 2 momentissa säädetyn vastaisesti.

Lakivaliokunta toteaa lisäksi teknisenä huomiona, että 86 §:n 5 momentissa tulisi muotoilun "koska on syytä olettaa" sijasta käyttää muotoilua "jos on syytä olettaa".

Muita huomioita

Alkoholilakiehdotuksen 91 §:ssä koskien kuulemisvelvollisuutta viitataan viralliseen syyttäjään. Lakivaliokunta toteaa teknisenä huomiona, että pykälässä tulisi käyttää ilmaisua "syyttäjä".

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 30.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan lausunto LaVL 17/2017 vp

jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Tuokila
valiokuntaneuvos Mikko Monto