

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkinen
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Samalla muutettaisiin 23 muuta lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018 tai mahdollisimman pian tämän jälkeen. Ehdotetussa alkoholilaissa on useita siirtymäaika koskevia säännöksiä.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen sisältämiä säännösehdotuksia käsitellään useiden perustuslain säännösten kannalta. Sääntelyn luonteesta johtuen ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa korostuvat perustuslain 18 §:n turvaama elinkeinonvapaus ja perustuslain 19 §:n 3 momentin julkiselle vallalle asettama velvoite väestön terveyden edistämiseen. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätä-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

misjärjestyksessä. Koska esitykseen liittyy useita periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä, hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Lain keskeisenä tavoitteena on vähentää alkoholihaittoja, ja tavoitteeseen pyritään toimenpiteillä, joilla nostetaan alkoholi-juomien hintaa ja rajoitetaan alkoholi-juomien saatavuutta. Saatavuuden rajoittamiskeinoihin kuuluvat alkoholi-juomien vähittäismyymntimonopoli, vähittäismyynnin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja 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.

Hallituksen esityksen tavoitteet voidaan kytkeä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, edistettävä väestön terveyttä. Ehdotuksella on liittynyt myös perustuslain 19 §:n 3 momentin jälkimmäisessä virkkeessä mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (ks. PeVL 21/2010 vp, s. 4/II) samoin kuin perustuslain 20 §:n vaatimukseen siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön (ks. PeVL 19/2006 vp, s. 2).

Hallituksen esitys sisältää tavanomaista esitystä kattavammin tutkimustietoa alkoholihaitoista. Perustuslakivaliokunta toteaa tähän tutkimustietoon viitaten, että ehdotuksen tavoitteet ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta epäilyksittä hyväksyttäviä. Ehdotus tosin sisältää eräitä säännöksiä, joiden arvioidaan lisäävän alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveyshaittoja.

Elinkeinovapaus

Arvioinnin perusteet

Hallituksen esitys perustuu merkittävilta osin alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle. Luvanvaraisuuden pääsääntö ilmenee alkoholilakiehdotuksen 2 luvun 5 §:stä. Sen mukaan alkoholi-juomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Väkiviinaa ei saa valmistaa, tuoda maahan, myydä, käyttää eikä pitää hallussa ilman lupaa. Alkoholilakiehdotuksen 12 §:ssä säädetään luvan myöntämisen yleisistä ja 13 §:ssä luvan hakijaan liittyvistä yleisistä edellytyksistä. Alkoholilakiehdotuksen 3 luvussa säädetty alkoholiyhtiön yksinoikeus tietyn toiminnan harjoittamiseen on hyvin pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista voidaan perustuslakivaliokunnan käsityk-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

sen mukaan pitää hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Sama koskee myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä (ks. vastaavasti PeVL 23/2000 vp).

Luvanvaraisuudesta on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. mm. PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 4—5).

Edellä todettujen perustuslaillisten näkökohtien kannalta perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota alkoholilakiehdotuksen lupahakemusta koskevaan 8 §:ään, luvan hakijaan liittyviä yleisiä edellytyksiä koskevaan 13 §:ään ja luvanmukaisen toiminnan rajoittamista ja jatkoaikailmoitusta koskevaan 44 §:ään.

Lupahakemus

Alkoholilakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään lupahakemuksen sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan hakijan on liitettävä lupahakemukseensa sellainen lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys hakijasta, toiminnasta, sen vaikutuksista ja muista merkityksellisistä seikoista, joka ei jo ole lupaviranomaisen käytössä. Saman pykälän 2 momentti sisältää valtioneuvostolle osoitetun aseuksenantovaltuussäännöksen.

Lupahakemukselle asetettavat vaatimukset turvaavat osaltaan sitä, että elinkeinolupaa koskeva päätöksenteko on ennakoitavaa ja perustuu asianmukaiseen selvitykseen, jonka perusteella puuttuminen elinkeinonharjoittamisen vapauteen rajautuu oikeasuhtaisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämättömään. Elinkeinovapauden kannalta olisi näistä syistä perusteltua säätää lupahakemuksen sisällöstä siten, että hakijan selvitysvastuun ala määritetään mahdollisimman täsmällisesti ja yhdenmukaisesti 13 §:ssä säädettävien hakijan yleisten edellytysten kanssa.

Hakijaan liittyvät yleiset edellytykset

Alkoholilakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään luvan hakijaa koskevista yleisistä edellytyksistä. Luvan myöntämisen edellytyksenä luonnolliselle henkilölle on 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan, että hakija tunnetaan luotettavaksi ja hän on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva. Näitä vaatimuksia konkretisoidaan 13 §:n 3 momentissa olevilla viittauksilla sopimattomuutta ilmentävään aikaisempaan toimintaan ja 13 §:n 4 momenttiin sisältyvällä aikaisempaa toimintaa koskevalla luettelolla.

Säännöksen 3 momentin mukaan arvioitaessa 1 ja 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, kykeneekö hakija varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisäätteisten tehtävien täyttämistä ja onko 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua henkilöä pidettävä luotettavana ja tehtävään sopi-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

vana, huomioon on otettava hakijan tai henkilön aikaisempi näihin edellytyksiin liittyvä toiminta. Luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, jos hakijan aikaisempi toiminta osoittaa kokonaisuutena hakijan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Säännöksen 4 momentin mukaan aikaisempaan toimintana pidetään sitä, että 1) hakija tai henkilö on huomattavissa määrin tai toistuvasti laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen taikka henkilö on käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, joka on vastaavalla tavalla laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen; 2) hakija tai henkilö on ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan muutoin kuin tilapäisesti kykenemätön vastaamaan veloistaan; 3) hakijalta tai henkilöltä on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa, taikka henkilö on käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, jolta on saman ajan kuluessa peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa; 4) henkilö on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana tuomittu rangaistukseen tahallisesta elinkeinotoiminnan harjoittamiseen liittyvästä rikoksesta, josta voi seurata vankeutta; 5) henkilön voidaan osoittaa käyttävän väärin päihdyttäviä aineita.

Kysymys on elinkeinonharjoittamisen edellytyksiä keskeisellä tavalla määrittävästä säännöksestä. Valiokunnan mielestä säännös on kuitenkin kovin vaikeasti hahmotettava ja epäselvä. Ilmeisesti 4 momentin luettelossa on tarkoitus säätää 3 momenttia täsmentävällä tavalla sopimattomuutta osoittavasta aikaisemmasta toiminnasta eikä siis yksinomaan aikaisemmasta toiminnasta. Epäselväksi jää, onko luettelo tarkoitettu tyhjentäväksi vai voidaanko lupaharkinnassa käyttää myös muita perusteita sen arvioimiseen, osoittaako hakijan aikaisempi toiminta kokonaisuutena hakijan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan alkoholilain mukaista elinkeinotoimintaa. Lisäksi säännöksen 4 momentin 5 kohtaa voidaan pitää tulkinnanvaraisena ja muutoinkin epätavanomaisena, eikä valiokunta ole vakuuttunut tällaisen luvanmyöntämisedellytyksen tarpeellisuudesta. Lupaharkinnan avoimuutta lisää tämän ohella myös 13 §:n 5 momentin säännös siitä, että luvan myöntämisen edellytykset voidaan arvioida tosiasiallisten olosuhteiden mukaisesti, jos hakemuksesta tai olosuhteista muutoin käy selvästi ilmi, että hakijaan liittyvät järjestelyt on esitetty tosiasiallisten olosuhteiden vastaisesti luvan myöntämisen edellytyksistä annettujen säännösten kiertämiseksi.

Hakijaan liittyvien yleisten edellytysten sääntelyä on syytä yksinkertaistaa ja tarkentaa. Säännöksen 3 momentissa on perusteltua säätää vain siitä, että luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, jos hakijan aikaisempi toiminta osoittaa kokonaisuutena hakijan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Säännöksen 4 momentissa tulisi säätää niistä seikoista, jotka on 3 momentin mukaista arviota tehtäessä otettava huomioon. Lisäksi 4 momentin 5 kohta on asianmukaista epämääräisenä poistaa tai olennaisesti täsmentää esimerkiksi sen perusteluissa esitetyillä luonnehdinnoilla.

Jatkoaikailmoitus

Alkoholilakiehdotuksen 44 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan lupaviranomainen saa kieltää anniskelun jatkamisen, jos terveysuojeluviranomainen toteaa siitä aiheutuvan terveysuojelulaisissa tarkoitettua terveyshaittaa lähiympäristön asukkaille eikä haittaa voida ehkäistä luvanhaltijan toimenpiteillä. Säännöksen 4 momentin mukaan kunnalla on oikeus asukkaidensa turvallisuuden edistämiseksi kieltää anniskelun jatkaminen tai rajoittaa sitä määrättyllä kunnan alueella. Kunnan päätös voi koskea kaikkia viikonpäiviä tai määrättyjä viikonpäiviä, ja se voi olla

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

voimassa toistaiseksi tai määräajan. Päätös tulee voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi.

Ehdotetun 44 §:n 3 momentin mukaan lupaviranomainen saisi siis rajoittaa ravitsemisliikkeen anniskeluaikaa terveyshaittaa koskevan edellytyksen täyttyessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen elinkeinovapautta rajoittavan merkityksen vuoksi ei ole kaikin puolin asianmukaista, että viranomaiselle annettuun toimivaltaan kieltää anniskelun jatkaminen ei ole liitetty huomautuksen tai varoituksen antamista koskevaa edellytystä, vaikka säännöksen soveltaminen onkin myös sidottu myös luvanhaltijan omiin ehkäiseviin toimenpiteisiin. Säännökseen olisi perusteltua lisätä huomautuksen tai varoituksen antamista koskeva edellytys, ettei kiellon kautta syntyvä elinkeinovapauden rajoitus muodostu toimijan kannalta ennakoimattomaksi.

Myöskään ehdotettu 44 §:n 4 momentti ei ole täysin asianmukainen. Säännöksen perusteella yksittäisten anniskeluluvan haltijoiden elinkeinovapautta voitaisiin rajoittaa kunnan päätöksellä "asukkaiden turvallisuuden edistämisen" perusteella. Edellytys jatkoajan rajoittamiseen on hyvin yleisluontoinen ja tulkinnanvarainen, minkä lisäksi sen asettama kynnys on matala. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että toimivaltuus on kytketty turvallisuuden vaarantumisen tai häiriöiden ilmenemisen sijaan turvallisuuden edistämiseen. Myös kiellon ajallinen kesto näyttäisi jäävän täysin kunnan vapaaseen harkintaan. Alkoholilakiehdotuksen 44 §:n 4 momenttia on syytä täsmentää ja tarkentaa sekä rajata toimivalta objektiivisempiin kriteereihin.

Oikeusturva ja viranomaisen valitusoikeus

Alkoholilakiehdotuksen 81 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintoviraston päätökseen, johon ei 82 §:ssä ole säädetty valituskieltoa, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ja aluehallintovirastolla on siinä tapauksessa, että aluehallintovirasto on ratkaissut muutoksenhaun kohteena olevan asian, oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden muutoksenhaun johdosta tekemään päätökseen.

Perustuslakivaliokunta on 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 viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitattut lausunnot). Valiokunta on pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitattut) taikka jos viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9).

Alkoholilakiehdotuksen 81 §:ään ei sisälly valitusoikeuden rajoittamista oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että muutoksenhakuoikeutta tulee rajata, jotta ehdotus olisi paremmin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon kohdistuvan rajauksen lisääminen säännökseen on perusteltua myös valituslupajärjestelmän tarkoituksen kannalta.

Tarkastusvaltuudet

Alkoholilakiehdotuksen 87 §:n nojalla hallussa pidetyn alkoholijuoman löytämiseksi saadaan tehdä henkilöntarkastus sellaiselle alle 18-vuotiaalle, jota epäillään todennäköisin syin 90 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rikkomuksesta. Ehdotuksen mukaan poliisi voi tällöin tarkastaa tällaisen henkilön mukana olevat tavarat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos se voi tapahtua puuttumatta loukkaavalla tavalla epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Esityksessä on lainkohdan perustelujen (s. 118) valossa tarkoitettu säätää tarkastusvaltuudesta, joka liittyy alkoholijuomien hallussapitoon alle 18-vuotiaana. Ehdotus on kuitenkin tässä suhteessa ilmeisen virheellinen, koska 87 §:ssä viitatussa 90 §:n 4 momentin 1 kohdassa ei kielletä alkoholin hallussapitoa alaikäisenä, vaan sen mukaan rangaistavaa on, jos 85 §:n 1 momentissa tarkoitettua ravitsemusliikkeen omistaja, tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvalvoja sallii alkoholijuoman nauttimisen momentissa mainitussa paikassa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää hyvin vakavaa huomioita lainvalmistelun huolellisuuteen. Erityisesti vakavuutta lisää, että samankaltainen ongelma on myös voimassa olevassa alkoholilaissa, ja poliisi on siten valtuussäännöksen ollessa voimassa saattanut käyttää tarkastusvaltuutta ilman laillista perustetta. Hallituksen esitys tarkoittaa sitä, että poliisi saa tehdä henkilöntarkastuksen alle 18-vuotiaalle, jos alle 18-vuotias olisi 85 §:n 1 momentin ja 90 §:n 4 momentin tarkoittama ravitsemusliikkeen omistaja, tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvalvoja. Alkoholilakiehdotuksen 87 §:ää on välttämätöntä muuttaa vastaamaan sen tarkoitusta.

Edellä todetun lisäksi säännös ei asiallisestikaan 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. 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 on todennut, että lapsen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi (ks. PeVL 53/2006 vp, s. 3/II).

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

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

Rangaistussäännökset

Yleistä

Alkoholilakiehdotus sisältää useita rangaistussäännöksiä. Vakavimmat alkoholirikokset on kriminalisoitu rikoslaisissa. Alkoholilakiehdotuksen 90 § on laaja, erilaisia rangaistussäännöksiä sisältävän normi. Säännöksessä viitataan rikoslain alkoholirikosta (1 momentti) ja alkoholijuoman markkinointirikosta (2 momentti) koskevaan sääntelyyn. Säännöksen 3 momentissa säädetään voimassa olevaa alkoholilain 50 a §:n 3 momenttia vastaavasti alkoholilaisissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Ehdotetun 90 §:n 4 ja 5 momentissa puolestaan säädetään rikkomusluonteisista teoista, joista rangaistaan sakonuhkaisesti alkoholirikkomuksena. Ehdotetun säännöksen 6 momentti taas sisältää voimassa olevan alkoholilain 50 a §:n 6 momenttia vastaavan säännöksen siitä, että tietyissä alkoholijuoman hallussapitotapauksissa rikesakko on ainoa käytössä oleva seuraamus.

Lainsäätäjän liikkumavara kriminalisointien säätämisessä on varsin väljä, joskin siihen kohdistuu rajoituksia sekä perustuslaista että Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Perustuslain asettamat rajoitukset johtuvat keskeisimmin perusoikeuksista. Tällaisten rajoitusten lähtökohtana on, että lailla ei voida kieltää toimia, joihin perustuslaki nimenomaisesti oikeuttaa. Merkityksellinen on myös se yleinen näkökohta, että sakkorangaistus tarkoittaa kajoamista tuomitun omaisuuteen ja vankeusrangaistus henkilökohtaiseen vapauteen. Perusoikeussäännöksillä on lisäksi se merkitys rikoslainsäädännön kannalta, että rangaistussäännökset muodostavat 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 (ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

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).

Perusoikeuksien kannalta rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen ovat nähtävissä paitsi perusoikeuksien rajoituksina myös keinoina, joiden avulla oikeusjärjestys antaa turvaa perusoikeuksille. Perusoikeuksista voidaan siten johtaa rikoslain säätäjään kohdistuva velvoite säätää ja ylläpitää kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta. Yksittäisten kriminalisointien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten kummankintyyppiset vaikutukset.

Kriminalisoinnille on kyettävä esittämään painava yhteiskunnallinen ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan rikosoikeudellista sääntelyä koskevassa käytännössä on erotettavissa erilaisia asetelmia. Valiokunta on toisinaan arvioinut kriminalisointia lähtien siitä, mitä perusoikeutta se rajoittaa (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, s. 3—4 ja PeVL 26/2004 vp). Ehdotetulle

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

sääntelylle on tietyissä tilanteissa katsottu olevan perustuslain perusoikeussäännöksiin tukeutuvia perusteita (ks. esim. PeVL 17/2006 vp ja PeVL 6/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi usein ottanut kantaa siihen, mikä ovat hyväksyttäviä perusteita kriminalisoineille. Esimerkiksi uhrin suojeleminen (ks. PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) sekä eri oikeushyviin liittyvät turvallisuusnäkökohdat (ks. esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) ovat osaltaan muodostaneet hyväksyttäviä perusteita harkita kriminalisointia.

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnan perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin palautuva käytäntö koskee rikoslainsäädäntöä yleisesti.

Toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö

Alkoholilakiehdotuksen 90 §:n 4 momentissa ehdotetaan kriminalisoitavaksi toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö erehdyttämistarkoituksessa. Vastaavan kaltainen säännös ehdotettiin lisättäväksi rikoslakiin vuonna 2005 (ks. HE 169/2005 vp). Lakivaliokunta katsoi tuolloin omien tehtäviensä kannalta, että uudelle kriminalisoinnille ei ollut riittäviä perusteita. Lakivaliokunta ei kuitenkaan sulkenut täysin pois mahdollisuutta puuttua tällaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos hallitus esittää tarkoin kohdennettua tunnusmerkistöä, jonka säätämiseksi on osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset. Edelleen lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että rangaistussäännös muodostuu suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi (LaVM 15/2005 vp).

Hallituksen esityksessä toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäytön kriminalisointia on perusteltu sillä, että myyntikiellon rikkomisesta säädetyt lupa- ja kohtisuorat seuraamukset elinkeinonharjoittajille muodostuvat epäoikeudenmukaisiksi, jollei lainsäädännössä kielletä sitä, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholijuomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyystodistusta. Lisäksi kriminalisoinnin tarpeellisuutta on perusteltu alaikäisten suojelemaan koskevilla näkökohdilla.

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 hyväksyttävyyshedellytys ja suhteellisuusvaatimus. Vaikka ehdotuksessa on pyritty esittämään perusteluja esitetulle 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.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

Etämyynti ja sitä koskevan kiellon rangaistavuus

Alkoholilakiehdotuksen 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.

Säännöksen perusteluissa (s. 92) todetaan, että alkoholijuomien maahantuonti on voimassa olevan alkoholilain 8 §:n mukaan sallittua. Alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti, jossa ulkomailla sijaitseva myyjä tarjoaa alkoholijuomia suomalaisten kuluttajien ostettavaksi ja vastaanotettavaksi Suomessa, on kuitenkin 8 §:n 1 momentin mukaan kiellettyä. Mainitun säännöksen mukaan 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.

Ehdotuksen 90 §:n alun mukaan rangaistus alkoholirikoksesta säädetään rikoslain 50 a luvun 1—3 §:ssä. Rikoslain 50 a luvun 1 §:n mukaan alkoholirikoksesta tuomitaan sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeuteen muun muassa se, joka alkoholilain säännöksen vastaisesti "tuo maahan alkoholijuomaa tai väkiviinaa."

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun 32 ja 90 §:n sekä rikoslain 50 a luvun 1 §:n muodostama kokonaisuus ei kiellä perustuslain 8 §:n edellyttämällä tavalla perusteluissa esitetyn mukaisesti etämyyntiä yksityiseen käyttöön. Rangaistavuus on rikoslaisissa kytketty alkoholin lainvastaiseen maahantuontiin, ei sitä vastoin "etämyyntiin". Ehdotetut säännökset ja niiden perustelut ovat näin ollen epäselvässä suhteessa ja osin jopa ristiriidassa keskenään. Etämyynnin kieltoon liittyy myös merkittäviä EU-oikeudellisia kysymyksiä, joiden arviointi ei sinänsä kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin. Ottamatta niihin kantaa perustuslakivaliokunta toteaa, että jos tarkoituksena on saattaa etämyynti rangaistavaksi, tulee siitä säätää perustuslain 8 §:n laillisuusperiaatteen täyttävällä rangaistussäännöksellä.

Eräitä muita huomioita rangaistussäännöksistä

Alkoholilakiehdotuksen 37 § koskee vähittäismyynti- ja anniskelukieltoja. Säännöksen 1 momentin 3 kohdan mukaan alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyyntis-

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

sä, jos on aihetta olettaa alkoholijuoman luvaton luovuttamista tai välittämistä. Alkoholilakiehdotuksen 90 §:n 5 momentin mukaan 37 §:n kiellon rikkominen on sakolla rangaistava alkoholi-rikkomus. Perustuslain 8 §:n laillisuusperiaatteen sisältämän tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta tunnusmerkistökäsitteellä "on aihetta olettaa" on rangaistussäännökseksi huomattavan väljä, ja sitä tulee täsmentää.

Alkoholilakiehdotuksen 83 §:n 2 momentin mukaan henkilö, joka on 20:tä vuotta nuorempi, ei saa pitää hallussa väkevää alkoholijuomaa. Henkilö, joka on 18:aa 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 tahallista rikkomista määrätään 40 euron määräinen rikesakko, jos kyseessä on alkoholilain 83 §:n 2 momentin vastainen alkoholijuoman hallussa pitäminen alle 18-vuotiaana. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö blankorangaistussäännöksistä (ks. esim. PeVL 10/2016 vp) alkoholilakiin on perusteltua ottaa tarkempi viittaussäännös alaikäisen alkoholin hallussapidon rangaistavuudesta.

Lain liitteet

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston alkoholivalvonnasta perimistä valvontamaksuista ja niiden määristä säädetään nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Valvontamaksu on luonteeltaan pikemminkin vero kuin maksu. Valvontamaksun määräytymistä koskeva sääntely ehdotetaan tämän vuoksi siirrettäväksi lain tasolle, mutta yksityiskohtaisen ja teknisen luonteensa vuoksi se olisi lain liitteenä.

Kun liitteet ovat tietyissä säännöksissä mainittuina liitteinä osa hallituksen lakiehdotusta, liitteet ovat hyväksytyiksi tultuaan osa eduskuntalain tasoista säätelyä. Niitä voidaan tällöin muuttaa lakia säädettäessä, ja ne ovat myöhemmin muutettavissa vain lainsäätämismenettelyllä. Perustuslaista ei aiheudu estettä ottaa lakiin liitteitä (ks. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 11/1999 vp, s. 3—4). Liitteisiin ei kuitenkaan ole perusteltua ottaa sisältöä, josta ei ole syytä säätää laissa. Sääntelyn muodostumista lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi voidaan välttää esimerkiksi asianmukaisesti laadituilla asetuksenantovaltuuksilla (ks. PeVL 45/2016 vp, s. 4, PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan tulee tarkastella lain liitettä vielä tältä kannalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 21.11.2017

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)
jäsen Anna-Maja Henriksson r (osittain)
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin (osittain)
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok (osittain)
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Olli Immonen ps
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Olemme valiokunnan enemmistön kanssa muutoin samaan mieltä, mutta erimielisyytemme kohdistuu valiokunnan lausunnossa otsikkojen ”rangaistussäännökset – yleistä” ja ”toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö” alla lausuttuun.

Hallituksen alkoholilakiesityksen 90 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan on kiellettyä se, että ”tallallaan... erehdyttääkseen alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa käyttää toisen henkilökorttia, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen.”

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön kantaan, jossa tätä kieltoa, jonka rikkomisesta voi seurata sakkorangaistus, tarkastellaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta eli siinä valossa, sallii-ko Suomen perustuslaki Suomen eduskunnan säätää tällaisen kiellon.

Kyseessä on sellainen tavanomainen lainsäädäntövallan käyttö, joka perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan kuuluu eduskunnalle. On toisin sanoen täysin eduskunnan lakivaliokunnan ja (tässä tapauksessa) sosiaali- ja terveysvaliokunnan (viime kädessä eduskunnan täysistunnon) harkinnassa se, katsotaanko, että tällaiselle säädökselle on olemassa riittävä yhteiskunnallinen tarve.

Doktriini siitä, että perustuslakivaliokunnan on kriminalisointien yhteydessä aina arvioitava sitä, sallii-ko perustuslaki eduskunnalle oikeuden säätää asiasta, ja arvioitava nimenomaan siinä valossa, toteutuvatko perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, juontuu perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1997 vp, johon tässäkin yhteydessä valiokunta useamman kerran viittaa.

Mainitussa lausunnossa oli kuitenkin kyse siitä, että tuolloin kriminalisoitiin perusoikeuden eli sananvapauden käyttöön liittyviä tekoja (mm. julkinen kehottaminen rikokseen ja uskonrauhan rikkominen). Valiokunta totesikin lausunnossaan, että ”yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeusrajoituksia ylipäätään.” Edelleen valiokunta totesi seuraavaa: ”Yleisten rajoittamisedellytysten mukaan kullakin perusoikeudella voidaan katsoa olevan sellainen ydinalue, jonka turvaamaa käyttäytymistä ei saa säätää rangaistavaksi. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyysvaatimuksen nojalla kriminalisoinnille on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.”

Mm. lausunnossaan PeVL 6/2014 vp perustuslakivaliokunta toisti edellä esitetyn kannan kirjoittamalla seuraavaa: ”Yksittäisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyvien kriminalisointien sallittavuutta on arvioitava samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia yleensäkin.”

Tämä kanta on oikeudellisesti perusteltu, eikä kirjoitetusta perustuslaistamme löydy säädöstä, joka antaisi oikeutuksen ja perusteen laajemmalle tulkinnalle.

Valiokunnan lausunto PeVL 48/2017 vp
Eriävä mielipide

Mielestämme kenenkään perusoikeuksiin ei edes välillisesti kuulu se, että hän saa tahallaan erehdyttämistarkoituksessa ja alkoholia hankkiakseen käyttää toisen henkilön virallista henkilöllisyysasiakirjaa. Näin ollen olemme eri mieltä valiokunnan enemmistön kanssa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakivaliokunta ja sosiaali- ja terveysvaliokunta ottavat edellä todetun huomioon.

Helsingissä 21.11.2017

Ben Zyskowicz kok
Outi Mäkelä kok