

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 53/2006 vp**

**Hallituksen esitys alkoholirikoksia koskevien
säännösten uudistamisesta**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä maaliskuuta 2004 lähettäänsä hallituksen esityksen alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta (HE 13/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Jan Törnqvist, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi 50 a luku alkoholirikoksista. Esityksen pääasiallinen tarkoitus on rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttujen periaatteiden mukaisesti siirtää alkoholilaisissa nykyisin olevat rangaistussäännökset vankeusuhkaisista rikoksista rikoslakiin. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi alkoholirikokseen, törkeään alkoholirikokseen ja alkoholijuoman markkinoitirikokseen. Lisäksi väkevän alkoholijuoman alkoholilain vastaisesta mainonnasta ehdotetaan otettavaksi rangaistussäännös rikoslakiin. Rikesakko voidaan ehdotuksen perusteella säätää rangaistusseuraamukseksi eräistä vähäisistä alkoholirikkomuksista. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi alkoholilain muuttamisesta. Tarkoitus on säätää muun ohella mahdollisuudesta toimittaa henkilöntarkastus alkoholi-

juoman laittomasta hallussapidosta epäillylle alle kahdeksantoista ja alle kaksikymmentävuotiaalle henkilölle samoin kuin poliisin oikeudesta ottaa pois ja hävittää laittomasti hallussa pidetyt juomat.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 8 ja 21 §:n säännösten kannalta rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja oikeusturvasta. Henkilöntarkastuksen mahdollistavaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 7 §:n säännösten näkökulmasta henkilökohtaisesta koskemattomuudesta. Alkoholi-juoman pois ottamista ja hävittämistä perusteluissa tarkastellaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuudensuojan kannalta. Perustelujen

mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Henkilöntarkastus

Hallussa pidetyn alkoholijuoman löytämiseksi saadaan alkoholilakiehdotuksen 60 b §:n nojalla tehdä henkilöntarkastus sille, jonka on syytä epäillä pitävän lain 34 §:n 2 momentin vastaisesti hallussaan alkoholijuomaa alle 18-vuotiaana taikka väkevää alkoholijuomaa 18 vaan ei 20 vuotta täyttäneenä. Henkilöntarkastuksen toimittamisessa noudatetaan pakkokeinolain säännöksiä. Mainitussa laissa henkilöntarkastuksella tarkoitetaan sen tutkimista, mitä tarkastettavalla on vaatteissaan tai muutoin yllään.

Ehdotettu sääntely mahdollistaa puuttumisen perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tähän perusoikeuteen ei pykälän 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 12/1998 vp, s. 2/II).

Lakiehdotuksessa tarkoitettuna rikoksesta seuraamuksena on sakko kuitenkin niin, että seuraamukseksi voidaan rikoslain muutettavaksi ehdotettuna 2 a luvun 9 §:n perusteella säätää rikesakko. Perustuslaissa ei ole säädetty erityisistä kvalifikaatioista niille rikoksille, joiden selvittämiseksi on sallittua säätää mahdollisuudesta toimittaa henkilöntarkastus. Perusoikeusrajoituksiin kohdistuvasta oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta kuitenkin johtuu, ettei tarkastusvaltuutta voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa. Pakkokeinojen käyttö vähäisissä rikoksissa ei yleensä ole suhteellisuusperiaatteen mukaista, kuten esityksen perusteluissa oikein todetaan.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut mahdolliseksi säätää tavallisella lailla henkilöntarkastuksen toimittamisesta liikennevalvontaa vaikeuttavien laitteiden kieltämisestä annetussa laissa tarkoitettuna, sakolla rangaistavan valvontalaiterikkomuksen selvittämiseksi (PeVL 6/1998 vp, s. 3). Valiokunta piti liikennevalvonnan tarpeita ja pyrkimystä liikenneturvallisuuden edistämiseen sellaisina painavina yhteiskunnallisina syinä, joiden vuoksi se katsoi olevan hyväksyttävää puuttua rikkomuksesta epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Henkilöntarkastuksen toimittamista pidettiin tuolloisessa ehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa myös välttämättömänä kyseisen yhteiskunnallisen tarpeen kannalta. Tarkastus voitiin ehdotuksen perusteella toimittaa vain hyvin konkreettisen rikosepäilyn ("erittäin todennäköiset perusteet") johdosta, minkä vuoksi valiokunta katsoi tuolloisen sääntelyn täyttävän perusoikeusrajoituksen sallittavuuteen liittyvän suhteellisuusvaatimuksen. Sääntely oli valiokunnan mielestä sopuinnassa perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna mielivaltaisen puuttumisen kiellon kanssa.

Henkilöntarkastus voidaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 36/2002 vp) säädettynä pakkokeinolain 5 luvun 10 §:n mukaan toimittaa myös eräitä pykälässä erikseen mainittuja sakolla rangaistavia tekoja, kuten näpistystä ja lievää kavallusta koskevien rikosepäilyjen perusteella.

Käsiteltävänä olevan esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa puuttumista alaikäisten laittomaan alkoholijuomien hallussapitoon. Tällaisten juomien saaminen pois nuorten hallusta ja ulottuvilta on esityksen perustelujen mukaan tärkeää, minkä vuoksi poliisilla tulisi olla mahdollisuus tutkia esimerkiksi alaikäisen vaatteet juomien löytämiseksi. Perusteluissa todetaan olevan muussa tapauksessa käytännössä

mahdotonta tai ainakin hyvin vaikeaa valvoa hallussapitokieltoa tai panna toimeen alkoholi-rikkomukseen liittyvää menettämisseuraamusta.

Sääntelyn tavoite suojella lapsia alkoholin aiheuttamilta terveys- ja muilta haitoilta on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä, minkä lisäksi julkiseen valtaan kohdistuu momentissa säädetty velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Valiokunnan mielestä on toisaalta selvää, että lastensuojeluun tähtäävää julkisen vallan toimintaa kehitettäessä on ensisijaisesti turvaututtava kokonaan toisenlaisiin keinoihin kuin rikosoikeudelliseen sääntelyyn ja siihen kytkeytyvään poliisin pakkokeinovaltuuksien laajentamiseen.

Henkilöntarkastuksen edellytykseksi ehdotettu "on syytä epäillä" -peruste asettaa perusoikeuteen puuttumiskynnyksen varsin matalalle tasolle. Perustuslakivaliokunta on pakkokeinolain muutosehdotusta arvioidessaan todennut "todennäköiset syyt epäillä" -kriteerin olevan näyttökynnyksen ilmaisuna paitsi selkeämpi, myös valtiosäännön kannalta perustellumpi, koska kielellisesti siihen kytkeytyy vaatimus jonkinlaisesta konkreettisesta tosiseikasta epäilyn perusteena. "On syytä epäillä" -kriteerin taas saateen helposti mieltää viittaavan vain yleisluonteisempaan epäluuloon (PeVL 36/2002 vp, s. 3/I). Kun näiden seikkojen lisäksi otetaan huomioon, että nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on kysymys poliisin yleisestä — eikä esimerkiksi tietyn erityisen alueen tai tilaisuuden perusteella rajatusta — valtuudesta puuttua varsin vähäisestä rikkomuksesta epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, ei sääntely valiokunnan mielestä aseta riittäviä säädöspäätteisiä takeita valtuuden oikeasuhtaiselle käytölle. Samasta syystä kasvaa riski toimittaa henkilöntarkastus mielivaltaisesti. Valtuuden käytön edellytyksenä olevaa näyttökynnystä on siksi välttämättä nostettava ehdotetusta, jotta lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lapseen kohdistuvista poliisin pakkokeinovaltuuksista säätämiseen samoin kuin valtuuksien käyttöön tulee valiokunnan mielestä suhtautua kaiken kaikkiaan pidättyvästi. Poliisiviranomaisen puuttuminen rikkomuksesta epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen on valiokunnan arvion mukaan erityisesti lapsen näkökulmasta verraten järeä toimenpide etenkin jos — kuten ehdotuksen perusteella on mahdollista — pakkokeinoon turvaudutaan julkisesti yleisellä paikalla. Sääntelyn pääasiallisten tavoitteiden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on siksi ehdotettava selvästi asianmukaisempaa rajata tarkastusvaltuus koskemaan vain rikkomuksesta epäillyn lapsen mukana olevia tavaroita, kuten laukkuja ja kasseja.

Henkilöntarkastus voidaan lakiehdotuksen perusteella toimittaa myös 18 vaan ei vielä 20 vuotta täyttäneelle eli täysi-ikäiselle henkilölle. Tältä osin ehdotus on yleisyydessään varsin etäällä sääntelyn lastensuojeluun tähtäävistä tavoitteista. Tarkastus perustuu ehdotuksen mukaan pelkästään epäilyyn väkevän alkoholijuoman hallussapidosta eikä esimerkiksi epäilyyn alkoholijuoman tarjoamisesta alaikäiselle. Riski puuttua epäillyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteen mielivaltaisesti muodostuu valiokunnan mielestä ehdotuksen perusteella vähäistä suuremmaksi siksi, että 18—19-vuotias saa laillisesti pitää hallussaan mietoa alkoholijuomaa. Hallussapitorikkomuksen moitittavuutta voidaan tällaisessa oikeudellisessa tilanteessa pitää hyvin vähäisenä. Henkilöntarkastusmahdollisuuden kytkeminen tämän kaltaiseen vähäiseen tekoon menee valiokunnan mielestä pidemmälle kuin on perusteltua punnittaessa tarkastusvaltuuden tarpeen painavuutta suhteessa henkilökohtaisen koskemattomuuden painoarvoon perustuslaissa suojattuna perusoikeutena. Tarkastusvaltuuden laajentamistarvetta vähentää vielä se, että alkoholijuoman välittäminen alaikäiselle on rikoslakiin lisättäväksi ehdotetussa 50 a luvussa tarkoitettuna alkoholirikoksena rangaistava teko, josta epäillylle voidaan rikoksen selvittämiseksi toimittaa henkilöntarkastus pakkokeinolain 5 luvun 10 §:n nojalla.

Mahdollisuus toimittaa henkilöntarkastus 18—19-vuotiaalle on näiden seikkojen vuoksi poistettava 60 b §:stä, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Alkoholijuoman pois ottaminen ja hävittäminen

Poliisi voi alkoholilain 60 §:ään ehdotetun uuden 2 momentin nojalla ottaa pois ja todisteellisesti hävittää henkilön hallussa olevan avatussa tai avoimessa astiassa olevan alkoholijuoman, jos asianomainen nauttii juomaa 58 §:n 1 tai 2 momentin vastaisesti ja hänelle määrätään tästä teosta rikesakko. Alaikäiseltä ja alle 20-vuotiaalta poliisi voi pykälän 3 momentin nojalla ottaa pois ja hävittää suljetussakin astiassa olevan alkoholijuoman, jos asianomainen on syyllistynyt 50 a §:n 4 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun hallussapitorikkomukseen. Lisäedellytyksenä tällöin on, että hallussapidetyn alkoholijuoman arvo on vähäinen.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle tai hänen rikolliseen toimintaansa liittyvälle omaisuudelle (PeVL 33/2000 vp, s. 2 ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot). Toisaalta perustuslaki ja erityisesti sen perusoikeussäännökset asettavat rajoja muun ohella sille, millaisia rangaistus- tai muita seuraamuksia rikoksiin voidaan liittää (PeVL 33/2000 vp, s. 2/II).

Poliisin mahdollisuus ottaa rikesakolla rangaistavan teon menettämisseuraamuksena pois ja hävittää avoimessa astiassa oleva alkoholijuoma ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi. Säännökset suljetuissa astioissa olevan alkoholijuoman pois ottamisesta ehdotuksessa tarkoitetuilta nuorilta henkilöiltä ja juoman hävittämisestä eivät nekään vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Asianomaisen henkilön oikeusturvan kannalta samoin kuin omaisuus- ja oikeusvaatimusten näkökulmasta on merkityksellistä, että sääntely koskee vain arvoltaan vähäistä määrää alkoholijuomaa. Vähäisenä pidetään esityksen pe-

rustelujen mukaan alkoholimäärää, joka on tarkoitettu henkilön omaan kulutukseen esimerkiksi yhden illan aikana. Arvoltaan vähäistä suuremman alkoholimäärän menettämisseuraamus voidaan määrätä vain rangaistusmääräysmenettelyssä tai rikosoikeudenkäynnissä.

Rikesakko

Rikesakko voidaan säätää seuraamukseksi rikoslakiehdotuksen 2 a luvun 9 §:n 5 momentissa mainittujen alkoholijuoman nauttimiskiellon ja alkoholijuoman hallussa pitämistä koskevien ikärajojen rikkomisesta. Kyseisistä rikkomuksista säädetään pykälän 6 momentin nojalla tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslakivaliokunta on ennen uuden perustuslain säätämistä pitänyt ehdotetun kaltaiseen asetuksenantovaltuuteen perustuvaa sääntelytapaa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomana, koska kysymys ei ole rangaistavuuden sääntelemisestä (PeVL 30/1998 vp, s. 3/I). Valiokunta on sittemmin katsonut olevan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa paremmin sopusoinnussa, että laista käy suoraan ilmi mahdollisuus määrätä rikesakko rangaistukseksi laissa kulloinkin tarkoitetuista rikkomuksista kuin että rikesakko säädetään konkreettisesti rangaistukseksi vasta asetuksella (PeVL 20/2002 vp, s. 7—8, PeVL 31/2002 vp, s. 2/II). Ehdotusta on syytä muuttaa tällä tavoin.

Rikesakkomenettelyssä siirretään tuomiovalan käyttöä rikosoikeuden alalla riippumattoman tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelle. Osittain tämän vuoksi rikesakkomenettelyä sääntelevä yleislaki on aikanaan säädetty perustuslain säätämisyksessä poikkeukseksi aiemmin voimassa olleesta perustuslaista (PeVL 1/1982 vp). Perustuslakivaliokunta on verraten tuoreessa lausunnossaan pitänyt tarpeellisena, että valtioneuvoston piirissä arvioidaan rikesakkomenettelyä koskevan lainsäädännön suhdetta uuteen perustuslakiin ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn saattamiseksi vastaamaan nykyisen perustuslain vaatimuksia (PeVL 46/2005 vp, s. 4). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeusministeriö onkin tässä tarkoi-

tuksessa asettanut työryhmän valmistelevaan rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelystä annetun lainsäädännön kehittämistä.

Alkoholijuoman markkinointirikos

Väkevän alkoholijuoman mainonta, epäsuora mainonta ja muu myyninedistämis-toiminta on voimassa olevan alkoholilain 33 §:n 1 momentin mukaan kielletty pykälän 4 momentissa olevia ja siihen perustuvia vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Kiellon rikkomisen rangaistavuudesta on nykyisin säännös vuoden 1968 alkoholilain 93 §:ssä. Alkoholirikkomuksesta tuomitaan sen nojalla sakkorangaistukseen.

Asiasta ehdotetaan otettavaksi säännös rikoslain 30 luvun 1 a §:ään. Alkoholijuoman markkinointirikoksesta tuomitaan pykälän perusteella sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi se, joka mainostaa väkevää alkoholijuomaa tai muuten edistää väkevän alkoholijuoman myyntiä alkoholilain 33 §:n tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisesti. Rikokseen sovelletaan rikoslain 30 luvun 13 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

Voimassa olevan rangaistussääntelyn ankaroitukselle ja rangaistusvastuun laajentamiselle ehdotetulla tavalla ei ole perustuslaista johtuvia esteitä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatuksi sananvapauden ja siihen liittyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota nykykäsityksen mukaan varsin avoimiin alkoholilain 33 §:n 4 momentin säännöksiin sosiaali- ja terveysministeriön norminantovallasta ja tuotevalvontakeskusten lupatoimivallasta. Valtioneuvoston piirissä on syytä arvioida vuonna 1994 annettujen säännösten suhdetta perustuslain sananvapaussäntelyyn (esim. PeVL 19/2002 vp, s. 2—3, PeVL 37/2005 vp, s. 4) ja ryhtyä toimenpiteisiin alkoholilain tarkistamiseksi näiltä osin. Ministeriön norminasettamisvaltuudet on aiheellista saattaa vastaamaan myös perustuslain 80 §:stä ja siihen pohjautuvasta perustuslakivaliokunnan käytännöstä johtuvia vaatimuksia asetuksenantovaltuuksista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 60 b §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Roger Jansson /r	Astrid Thors /r
	Annika Lapintie /vas (osittain)	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.