



Sosiaali- ja terveysministeriö

1/6

Viite:

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 5.11.2018, STM097:00/2018

Asia:

Sosiaali- ja terveysministeriö on 5.11.2018 päivätyn oikeuskanslerille osoitetun lausuntopyynnön ohessa toimittanut muistion, joka sisältää kuvauksen alkoholin ns. etämyyntiä koskevin osin alkoholilain ja unionin lainsäädännön soveltamisen nykytilasta ja arvion siitä, tulisiko lainsäädäntöä mahdollisesti selkeyttää. Eduskunta on alkoholilain kokonaisuudistuksen hyväksyessään vastauksestaan (EV 186/2017 vp) tarkemmin ilmenevin tavoin mm. edellyttänyt, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset sekä KKO:n tuleva ratkaisu Visnapuu-tapauksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ensinnäkin kysynyt lausuntopyynnössään, voidaanko STM:n muistion sisältämän kuvauksen kohdassa 2.3.1 (s. 15-21) esittämää arviota ulkomailta tapahtuvaan alkoholijuomien myymiseen sekä arviota unionin oikeuden soveltamisesta mainittuun kysymykseen pitää oikeudellisesti perusteltuna.

Toiseksi STM on tiedustellut, tulisiko mainittuun kysymykseen sovellettavia alkoholilain ja rikoslain nykyisiä säännöksiä selventää sen vuoksi, että ne eivät täytä rikosoikeuden laillisuusperiaatteen edellytyksiä.

Kyseisen kuvauksen kohdan 2.3.1 (STM:n muistion s. 15-21) yhteenvedossa on todettu seuraavaa:

”Tilanteessa, jossa alkoholilain ja rikoslain säännösten lopullinen tulkinta kuuluu joka tapauksessa yleisille tuomioistuimille, yhteenvetona voidaan sanoa, että alkoholilain perustavien säännösten ja niiden noudattamista tehostavan rikoslain rangaistussäännöksen tavoitteen kannalta valvontaviranomaisten tulisi ensisijaisesti saattaa esitutkinnan kohteeksi tahallista toimintaa, jossa on kysymys

- 1) alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolin piiriin kuuluvien alkoholijuomien eli esimerkiksi viinien ja väkevien alkoholijuomien kulutuskäyttöön tapahtuvasta markkinoinnista ja myynnistä,
- 2) jossa ostaja on kaupantekohetkellä Suomessa ja myyjä Suomen ulkopuolella ja
- 3) jossa ilman alkoholilaisa tarkoitettua lupaa toimivan myyjän tarkoitus on myydä alkoholijuomia Suomeen ja jossa hän täyttää oman osansa kauppasopimuksesta järjestämällä ostajalle alkoholijuomien kuljetusmahdollisuuden ostajan osoittamaan paikkaan Suomessa.”

Totean esitettyjen kysymysten osalta seuraavaa:

Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on pyydettyessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 3 momentin mukaan jos yleinen etu vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn.

Lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulintoja.

STM:n lausuntopyyntö koskee ytimeltään sitä, onko oikeustila alkoholin etämyynnin sääntelyn osalta tällä hetkellä sillä tavoin epäselvä erityisesti rikosoikeudellista laillisuusperiaatteen kannalta, että alkoholilakia ja/tai rikoslakia tulisi muuttaa.

Nähdäkseni erilaiset tulkinnat siitä, onko alkoholijuomien etämyynti sallittu vai kielletty, perustuvat pitkälti siihen, etteivät alkoholilaisa tai alkoholirikosta koskevissa säännöksissä käytetä kyseistä käsitettä. Alkoholilaisa ja rikoslaisa säädetään sen sijaan maahantuonnista ja myynnistä. Alkoholilain perusteluissa on kuitenkin tuotu esiin myös ”etämyyntiä” koskevia näkökohtia maahantuontia koskevan säännöksen perusteluissa. Lisäksi julkisuudessa on käytetty myös ”etäoston” käsitettä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 48/2017 vp) katsonut, että ”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 rikoslaisa 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.”

KKO:n ratkaisun 2018:49 jälkeen on selvää, että kyseisessä tapauksessa esillä ollut ”etämyynti” on kiellettyä ja täyttää rikoslain 50 § luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohdan (alkoholilain vastainen myynti ilman lain edellyttämää lupaa) alkoholirikoksen tunnusmerkistön. Kiellettyä on siis se, että henkilö ulkomailla sijaitsevan yhtiön puolesta ja yhtiön tosiasiallista määräysvaltaa käyttävänä myy Suomessa asuville yksityishenkilöille alkoholijuomia. Kaupoista oli sovittu yhtiön internetsivuston välityksellä, minkä jälkeen ao. henkilö oli tuonut juomat Suomeen ja toimittanut ne täällä ostajien koteihin. Niin ikään on selvää, että korkein oikeus on ottanut kantaa ainoastaan kyseisessä asiassa esillä olleen teon rangaistavuuteen.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Korkein oikeus on – siitä huolimatta, että PeV on viitannut em. säännösten muodostamaan kokonaisuuteen – katsonut, että PeV on käsitellyt etämyyntiä nimenomaisesti vain maahantuontia koskevien säännösten perusteella (rikoslain 50 a luvun 1 §:n 1 kohta). Lausunnot ei ollut aiheetta antaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko myös momentin 3 kohta (alkoholijuoman lainvastainen myynti tai muu luovuttaminen) ongelmallinen etämyyntitilanteissa laillisuusperiaatteen kannalta (kohta 17). Myöskään unionin oikeudesta ei aiheutunut estettä rangaistukseen tuomitsemiselle.

Näkemykseni mukaan alkoholilakia ja/tai rikoslakia ei ole välttämätöntä muuttaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vuoksi. Tämän näkemykseni perusteluina esitän seuraavaa:

On ensinnäkin tavanomaista, ettei lainsäädäntö kaikissa tilanteissa anna suoraa vastausta kaikkiin mahdollisiin erilaisiin tilanteisiin, vaan sitä joudutaan tuomioistuimissa ja viranomaisissa tulkitsemaan (esim. sallittu verosuunnittelu ja kielletty veron kiertäminen). Myös korkein oikeus on nyt esillä olevassa ratkaisussaan todennut, että ”lainsäätäjän käyttämien käsitteiden tulkinnan olevan välttämätöntä ja oikeutettua myös yksittäisiä rikostunnusmerkistöjä sovellettaessa edellyttäen, että tulos on sopusoinnussa tunnusmerkistöstä ilmenevän, rangaistusuhalla tavoitellun suojan tarkoituksen kanssa ja että lopputulos on kohtuudella tekijän ennakoitavissa” (kohta 18).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omassa oikeuskäytännössään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta asettanut rikosoikeudellisen täsmällisen sääntelyn vaatimukset (esim. Ooms v. Ranska). Ihmisoikeustuomioistuimen tuomion mukaan ennakoitavuus voi vaatia oikeudellista apua (Cantoni v. Ranska, § 35). Kohtuullista ennakoitavuutta arvioidaan syytteessä olevan tai syytteeseen joutuvan henkilön näkökulmasta sen jälkeen kun tämä on hankkinut tarvittavaa oikeudellista neuvontaa itselleen (Del Rio Prada v. Espanja [GC] § 112 ja 117). Euroopan unionin oikeutta on myös sovellettava EU:n perusoikeusperuskirjan 49 artiklan mukaisesti. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään soveltamiin jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin periaatteisiin. Euroopan unionin tuomioistuin on tuomioissaan viitannut rangaistuksella tehostettujen säännösten saatavuutta ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin tuomioistuin on viitannut ihmisoikeussopimuksesta johtuvaan lain täsmällisyyden vaatimukseen. Unionin tuomioistuimen mukaan täsmällisyyden vaatimus täyttyy, kun kiellon kohteena oleva henkilö voi tietää kyseessä olevan säännöksen tai määräyksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä antaman tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät sen rikosoikeudellisen vastuun (ks. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) asiassa C-42/17, M.A.S ja M.B., 5.12.2017 53-56 kohta, ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 162 kohta).

Toiseksi kiinnitän huomiota siihen, että lainsäädännön tulkinnanvaraisuus liittyy siihen, millainen elinkeinotoiminta on (rangaistuksen uhalla) kiellettyä eikä siihen, onko etämyyntiä harjoittavalta juomansa omaan kulutukseen hankkiva yksityishenkilö mahdollisesti syyllistynyt rikokseen.

Kolmanneksi totean, että oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen vuoksi haettu tuomion purkua lähinnä tilanteissa, joissa tuomioistuin on selvästi tuominnut teosta, jota ei lain sanamuodon mukaan ole säädetty rangaistavaksi. Esimerkkinä mainittakoon tapaus, jossa käräjäoikeuden tuomion mukaan vastaaja oli syyllistynyt rikokseen tuomalla maahan teleskooppipatukan. Kyseinen esine ei kuiten-

kaan kuulunut niihin laissa tyhjentävästi lueteltuihin vaarallisiin esineisiin, joiden maahantuonti oli rangaistavaa. KKO purki tuomion. Asiaan ei siis vaikuttanut se, että teleskooppipatukan kauppa ja hallussapito oli lain mukaan eräin rajoituksin kiellettyä (dnro OKV/5/50/2006, KKO:n päätös 10.10.2006). Käräjäoikeuden tuomio on purettu myös tilanteessa, jossa avioliitto oli solmittu sen vuoksi, että ulkomaalainen puoliso saisi oleskeluluvan. Puolisot oli tuomittu rangaistukseen rekisterimerkintärikoksesta sillä perusteella, että he olivat antaneet väestötietojärjestelmään merkittävän totuudenvastaisen ja oikeudellisesti merkityksellisen väärän tiedon avioliiton solmimisesta. Tuomio purettiin, koska se perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Apulaisoikeuskansleri katsoi purkuhakemuksessaan, että käräjäoikeus oli antanut soveltamilleen lainkohdille tulkinnallisesti sellaisen sisällön, joka menee säännösten oikeudellisesti mahdollisten tulkintavaihtoehtojen ulkopuolelle (dnro 321/1/2004, KKO:n päätös 6.7.2005).

Tämäntyyppisistä tilanteista ei ole alkoholijuomien etämyynnin osalta ole kyse, vaan alkoholilain ja rikoslain myyntikäsitteen ja alueellisen soveltamisalan tavanomaisesta tulkinnasta.

On totta, että myös varteenotettavia perusteita lainsäädännön täsmentämiselle voidaan esittää. Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ”selvittää” etämyyntiä koskevat säännökset ja useat valtiokunnat esittäneet käsityksensä tilanteen epäselvyydestä. Alkoholilakia hyväksyessä ei kuitenkaan ollut vielä käytettävissä korkeimman oikeuden em. ratkaisua.

Kun korkeimman oikeuden ratkaisu kuitenkin koskee vain tuossa tapauksessa esillä ollutta tapahtumainkulkua, ei voida myöskään todeta, että etämyyntiä koskevat tilanteet olisivat tuossa ratkaisussa tulleet kattavasti käsitellyiksi. STM:n muistiossa on esimerkiksi todettu, että ”jos toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut myyjä markkinoi Alkon vähittäismyynnin yksinoikeuden piiriin kuuluvia alkoholijuomia suomen kielellä Suomessa oleville kuluttajille, rangaistussäännöksen soveltamisen kannalta ei voine olla merkitystä sillä, että myyjä itse on muokannut myyntinsä kuljetusehtoja tai myyjä on markkinoinnissaan ohjeistanut ostajaa sopimaan juomien kuljetuksesta yhteistyötahonsa kanssa siinä tarkoituksessa, että myyjän ei katsottaisi osallistuvan alkoholijuomien kuljetukseen ostajalle”.

Tällaisen tilanteeseen korkein oikeus ei ole ottanut ratkaisussaan kantaa. En voi myöskään oman toimivaltani puitteissa viranomaisten ja tuomioistuinten sijasta ottaa kantaa siihen, millaiset ”variaatiot” erityisesti kuljetuksen järjestämisessä tekevät alkoholijuomien hankkimisesta Suomen rajojen ulkopuolelta joko kiellettyä etämyyntiä tai sallittua etäostoa. Tulkinta kuuluu ao. lainsäädäntöä soveltaville viranomaisille ja viime kädessä tuomioistuimille.

Kun tilanne on näin ollen edelleen ainakin osittain avoin, seurannee tästä myös ongelmia alkoholilain mukaisessa valvonnassa. 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.* (kursivointi tässä). Alkoholilaissa säädetään, että tullin valvoo tässä laissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja rajoitusten sekä 32 §:n noudattamista (60 § 5 mom., kursii tässä).

Jos tullin valvonnassa em. 60 §:n 5 momentin ja 32 §:n sanamuodon mukaisella tavalla valvotaan sitä, tuodaanko alkoholijuoma maahan kaupallisessa tai elinkeinotarkoituksessa ilman lupaa, lienee nykyisen oikeustilan vallitessa vaikeaa yksittäistapauksessa selvittää, onko maahantuojana pidettävä myyjää vai ostajaa tämän ilmeisesti riippuessa myyntitapahtuman yksityiskohdista ja erityisesti siitä, millä tavalla kuljetus on järjestetty. Korkeimman oikeuden ratkaisu

vastaa tähän kysymykseen kuitenkin osittain. STM:n muistion em. yhteenvedon sisältämän toimenpide-esityksen noudattaminen mahdollistaisi käsitykseni mukaan oikeustilan täsmentymisen edelleen.

Tullin yksityishenkilöille suunnatusta ohjeistuksesta (<https://tulli.fi/henkiloasiakkaat/netista-tilaajalle/alkoholin-nettitilaaminen>, tarkistettu 22.11.2018) ja verohallinnon sivuilta (https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/ulkomailta-suomeen/matkustajatuonti/netista_tilaaminen/, tarkistettu 22.11.2018) voi perustellusti saada sen kuvan, että etämyynti on lainmukaista. Verohallinnon sivuilla mm. todetaan, että ”kun myyjä järjestää kuljetuksen, kyseessä on etämyynti. Etämyynnistä on kyse esimerkiksi silloin kun myyjä ohjaa internetsivuillaan tilauksen yhteydessä käyttämään tiettyjä kuljetusliikkeitä tai jotenkin muuten osallistuu kuljetusta koskeviin järjestelyihin.” Lisäksi sivulla todetaan, että ”kun myyjä järjestää tilaamiesi tuotteiden kuljetuksen, ostajana sinun ei tarvitse huolehtia veroista. Kyseessä on etämyynti, jolloin myyjä on verovelvollinen.”

Vaikka kuluttaja ei syyllistyäkään tilanteessa rikokseen, on oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden kannalta ongelmallista, että etämyyjän syyllistyessä alkoholilain rikkomisesta johtuvaan rikokseen kysymyksessä on kuitenkin verolainsäädännön ja sitä soveltavien viranomaisten näkökulmasta sallittu tilanne.

Edellä esitetyt lainsäädännön täsmentämistä puoltavat seikat eivät kuitenkaan anna aihetta edellyttää muutoksia lainsäädäntöön sillä perusteella, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen noudattaminen niitä vaatisi. Korostan, että kysymys lain säätämisen tarkoituksenmukaisuudesta ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan ja tehtäviin.

Harkittaessa lain säätämistä on kuitenkin valtioneuvoston välttämätöntä ottaa oikeudellisina seikkoina huomioon unionin sisämarkkinoista johtuvat vaatimukset. Tässä asiassa merkittäviä ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 37 artiklassa monopolin toiminnalle ja erityisesti toiminnan syrjimättömyydelle ja sille, ettei jäsenvaltioiden välinen kilpailu vääristy, asetettujen vaatimusten toteutuminen tosiasiallisesti. Toiseksi valtioneuvoston on arvioitava ja varmistuttava, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklan tarkoittamiin kaupan määrällisiin rajoituksiin rinnastuva alkoholin vähittäismyynnin luvanvaraisuus täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 36 artiklassa ja sitä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset.

Käytännössä tältä osin kansallisen alkoholin myyntiä Suomessa koskevan lainsäädännön tulee olla sellainen, että sillä voidaan taata kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojele, päämäärää ei voida saavuttaa sisämarkkinakauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti eikä säännöstö ole mielivaltaisen syrjinnän tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus. (Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-198/14 Visnapuu, erityisesti kohdat 95-96 ja 129.) Korkein oikeus arvioi Visnapuu-tuomioissaan, ettei tuossa yksittäisessä asiassa ilmennyt, että kansallisella alkoholilailalla olisi ollut unionin oikeuden kieltämiä ja unionin oikeuden sisämarkkinakaupan rajoitusten suhteellisuuden vaatimukset ylittäviä vaikutuksia. (KKO 2018:49, johtopäätöksistä ks. tuomion kohdat 43 ja 44 sekä kohdat 65 ja 72). Valtioneuvoston ja kansallisen lainsäätäjän on myös seurattava lainsäädännön vaatimuksia ja tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin säännösten muuttamiseksi, jos ne esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden tai muun seikan takia aiheuttavat tosiasiallisesti unionin oikeuden kieltämiä vaikutuksia. Tällaisen arvioinnin tekeminen on ensisijaisesti asianomaisen valtioneuvoston ministeriön tehtävänä. Korkeimman oikeuden tuomioissa käsiteltyjen seikkojen osalta rikosoikeudellisen lailli-

suusperiaatteen kannalta merkittäviä ongelmia ei todettu olevan. Korkein oikeus kuitenkin tältä osin otti kantaa vain tuomioissa nimenomaisesti käsiteltyihin seikkoihin.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi