



*Sosiaali- ja terveysministeriölle*

## LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ALKOHOLILAIN KOKONAISUUDISTUKSEKSI

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki, joka sisältäisi nykyistä kevyemmät säännökset erityisesti alkoholijuomien anniskelusta. Yhdellä luvalla saisi jatkossa anniskella kaikkia alkoholijuomia, minkä lisäksi ravintolat voisivat hankkia alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan. Ravintoloiden aukioloajat vapautettaisiin ja anniskeluaikoja sekä asiakaspalvelua koskevaa sääntelyä purettaisiin. Lisäksi alkoholijuomien markkinoinnissa sallittaisiin niin sanottujen happy hour – tarjousten mainostaminen. Voimassa olevan alkoholilain periaatteet ehdotetaan säilytettäväksi muutoin pääosin ennallaan.

Oikeusministeriö ei ole lausunnossaan arvioinut kattavasti ja yksityiskohtaisesti kaikkia esitysluonnokseen sisältyviä säännösehdotuksia. Päähuomio on kohdistettu ehdotuksiin, jotka merkitsevät muutosta voimassa olevaan alkoholilakiin nähden.

### *Luvanvaraisuus*

Ehdotettu alkoholilaki rakentuu voimassa olevan alkoholilain tavoin keskeisiltä osin viranomaisilta haettavien lupien varaan. Lupa tarvittaisiin lakiehdotuksen 5 §:n mukaan alkoholijuomien ja väkiviinan valmistukseen ja myyntiin sekä väkiviinan käyttöön, maahantuontiin ja hallussapitoon.

**Käyntiosoite**

Eteläesplanadi 10  
HELSINKI

**Postiosoite**

PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO

**Puhelin**

02951 6001

**Faksi**

09 1606 7730

**Sähköpostiosoite**

oikeusministerio@om.fi

Vaatus viranomaisen myöntämästä luvasta merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalla lailla vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomais-toiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittämällä toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 31/2006 vp).

Lakiehdotuksessa tarkoitettujen toimintojen luvanvaraisuuden säilyttämistä voidaan sinänsä pitää hyväksyttävän ja yhteiskunnallisesti painavan tarpeen vaatimana. Viranomaisen harkinta on sidottua siten, että lupa on myönnettävä, jos laissa säädetyt luvan hakijaa ja toiminnan harjoittamista koskevat edellytykset täyttyvät. Toisaalta luvan myöntämisen edellytykset on sidottu osin väliin ja arvostuksenvaraisiin perusteisiin. Edellytykset puuttuisivat ehdotetun 13 §:n mukaan esimerkiksi silloin, jos hakija ”käyttää väärin päihdyttäviä aineita” tai tämä on viimeisten viiden vuoden aikana ”huomattavassa määrin” laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen. Esteen muodostaisi myös syyllistyminen viiden viimeisen vuoden aikana ”rikokseen, josta voi seurata vankeutta”.

Säännöksessä asetetaan kuitenkin korkea kynnys luvan myöntämättä jättämiselle edellyttämällä, että kyseinen toiminta tai siihen välittömästi verrattava aikaisempi toiminta osoittaa hakijan ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan ehdotetun lain mukaista elinkeinotoimintaa. Ilmeistä sopimattomuutta voi perustelujen mukaan osoittaa esimerkiksi se, että henkilöllä on säilöönottoihin taikka päihtyneenä tehtyihin rikoksiin tai rikkomuksiin johtanut alkoholi- tai päihdeongelma. Rikoksista, jotka vaikuttaisivat henkilön sopivuuden arviointiin, olisivat perusteluiden mukaan erityisesti talousrikokset, alkoholi-, tupakka- ja huumausainelainsäädäntöä koskevat rikokset, rattijuopumukset, epärehellisyysrikokset sekä henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset. Näin ymmärrettynä ja sovellettuna ehdotus ei oikeusministeriön mielestä muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 1 momentin näkökulmasta. Ehdotettua 13 §:n 1 momenttia on kuitenkin syytä täsmentää perusteluissa esitetyillä maininnoilla.

Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan hakijaan liittyvät edellytykset voivat puuttua myös silloin, kun hakija on käyttänyt määräämisvaltaa yhteisössä, joka on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana

asetettu konkurssiin tai jonka konkurssi mainittuna aikana on rauennut varojen puutteessa. Oikeusministeriö huomauttaa, että jo päättyneen konkurssin katsominen perusteeksi rajoittaa elinkeinonvapautta vaatisi painavia syitä. Konkurssi ei sinällään merkitse, että konkurssivelallinen olisi menetellyt moitittavasti. Viiden vuoden mittainen ajanjakso on kohtuuttoman pitkä ja saattaa olla ristiriidassa myös EU:n komission 22.11.2016 antaman direktiiviehdotuksen COM(2016) 723 final kanssa. Direktiiviehdotuksen III osasto koskee ylivelkaantuneille yrittäjille annettavaa uutta mahdollisuutta. Ehdotuksen mukaan ylivelkaantuneiden yrittäjien tulisi voida vapautua velkavastuustaan lähtökohtaisesti enintään kolme vuotta kestävästä takaisinmaksuohjelman tultua suoritetuksi, ja tuohon mennessä myös ylivelkaantumiseen liittyvien, elinkeino-, liike- tai ammattitoiminnan estävien kieltojen olisi päättyttävä.

Ehdotetussa 13 §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset koskevat pykälän 3 momentin mukaan myös sitä, ”joka omistuksen, sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää määräämisvaltaa hakijan puolesta”. Perustelujen mukaan tarkoituksena on mahdollistaa luvan myöntäminen myös oikeushenkilölle ja puuttua niin sanottuihin ”välikäsijärjestelyihin”.

Jatkovalmistelussa on syytä pyrkiä lakiteknisesti selkeämpään sääntelytapaan. Toimilupien myöntämistä koskevassa muussa lainsäädännössä oikeushenkilöön kohdistuvat edellytykset on yleensä lueteltu säännösperusteisesti (esim. L yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) 71 §).

#### *Lupahakemus*

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan hakemukseen tulee liittää ”lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys hakijasta, toiminnasta ja sen vaikutuksista ja muista merkityksellisistä asioista”. Lähtökohdaksi on asetettavissa, että selvitysvastuu 13 §:ssä tarkoitettujen hakijaa koskevien yleisten edellytysten täyttymisestä on viranomaisella. Jatkovalmistelussa onkin aiheellista tehdä selkoa siitä, miten lupaviranomainen kykenee asianmukaisesti huolehtimaan hakijaa koskevien edellytysten selvittämisestä.

#### *Alkoholijuomien anniskeluluvan myöntäminen eräissä tapauksissa*

Ehdotetun 19 §:n mukaan anniskelulupa voitaisiin nykyisestä poiketen myöntää myös useammalle hakijalle yhdellä anniskelualueella samanaikaisesti. Lupaa ei saisi kuitenkaan myöntää, jos yksikin hakijoista jatkaa 43 §:ssä tarkoitettulla tavalla anniskelua jatkoajalla.

Lakiteknisesti johdonmukaisempaa saattaisi olla kieltää säännösperusteisesti anniskeluajan jatkaminen edellä tarkoitetuissa tilanteissa. Luvan



myöntämisvaiheessa ei liene aina tietoa siitä, aikooko joku hakijoista tehdä jatkoaikailmoituksen.

#### *Lausunnot ja tiedonsaanti anniskelulupahakemuksesta*

Lakiehdotuksen 20 § sisältää säännökset lupaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa anniskelulupahakemuksesta saman kiinteistön sekä lähikiinteistöjen omistajalle ja haltijalle sekä varata näille tilaisuus esittää huomautuksensa. Ehdotuksen mukaan myös luvanhakija voi huolehtia ilmoittamisesta ja liittää hakemukseensa selvityksen mahdollisista huomautuksista.

Sääntelyn suhde hallintolain 41 §:n säännöksiin laajavaikutteisen asian viereiltä ilmoittamisesta jää esitysluonnoksen perusteella epäselväksi. Tästä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa jatkovalmistelussa sekä arvioida, onko asianomaiselle erityissääntelylle perusteltua tarvetta. Oikeusministeriö pitää lisäksi aiheellisena todeta, ettei vastuuta viranomaiselle säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden täyttämisestä voida ehdotetulla tavalla delegoida luvanhakijalle.

#### *Anniskeluluvan rajoittaminen ja määräysten asettaminen*

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään lupaviranomaisen toimivallasta ”rajoittaa anniskelua” ja ”asettaa lupamääräyksiä” säännöksessä mainituissa tarkoituksissa.

Viranomaisen toimivallan liittämiseen toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Olennaista on muun muassa se, että lupaviranomaista ei valtuuteta määräämään toimiluvassa asioista, joista tulee säätää lailla (PeVL 13/2014 vp). Ehdotetun 21 §:n sanamuoto on tarkistettava tarkoitustaan vastaavaksi esimerkiksi sitomalla viranomaisen toimivalta nimenomaisesti koskemaan toimilupaan liitettäviä ehtoja ja rajoituksia. Viranomaisen toimivalta olisi lisäksi asianmukaista rajata koskemaan lähinnä valvonnan kannalta välttämättömien ehtojen ja rajoitusten asettamista.

Ehdotetun 21 §:n 3 momentin mukaan lupaviranomainen saisi hylätä anniskelulupahakemuksen, ”jos anniskelutoimintaa tai siitä aiheutuvia haittoja ei voida käytettävissä olevilla rajoituksilla ja lupamääräyksillä mainitussa tarkoituksessa riittävästi rajoittaa”. Pykälän 4 momentissa säädetään vähittäismyyntilupahakemuksen hylkäämisen edellytyksistä 2 ja 3 momentissa säädetyin perustein.



Viimeksi mainittua sääntelyä ei voida pitää väljäsisältöisyytensä vuoksi eikä lakiteknisestikään perustuslain 18 §:n näkökulmasta asianmukaisena. Anniskeluluvan ja vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksistä on syytä säätää kattavasti asianomaisten lupien myöntämistä koskevissa pykälissä. Luvan myöntämisen tulee lisäksi perustua sidottuun harkintaan.

#### *Alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoli*

Ehdotuksen mukaan valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä olisi voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin, vaikkakin yksinoikeutta supistettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoliasemalle katsotaan olevan edelleen vahvoja terveystaloudellisia syitä. Tällaisina mainitaan sääntämisenjärjestysperusteluissa se, että alkoholijuoman väkevyys nopeuttaa alkoholin imeytymistä vereen ja se voi olla erityisesti lapsille vaarallista.

Alkoholijuoman vaikutuksiin kiinnittyviä perusteluja ei voida pitää perustuslain 18 §:n näkökulmasta täysin asianmukaisina. Perusteluissa olisi sen sijaan kyettävä osoittamaan, miten alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopoliaseman katsotaan sosiaali- ja terveystaloudellisten tavoitteiden mukaisesti ehkäisevän alkoholihaittoja.

Alkoholiyhtiön päätökset alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyyntistä sekä niiden hinnoittelusta tulee 24 §:n 1 momentin mukaan tehdä julkisin ja tasapuolisin perustein. Päätökset olisivat lakiehdotuksen 77 §:n nojalla muutoksenhakukelpoisia. Ehdotetun 24 §:n 3 momentin mukaan alkoholiyhtiön palveluksessa oleva ei saisi käsitellä myyntiin ottamista tai myyntistä poistamista koskevaa asiaa, jos hän on hallintolaisessa tarkoitettulla tavalla esteellinen. Alkoholiyhtiön päätöksentekomenettelyä koskevalla sääntelyllä todetaan olevan EU:n kilpailuoikeuteen nojautuva tausta ja sen todetaan vastaavan asiallisesti voimassa olevan alkoholiyhtiöstä annetun asetuksen sääntelyä.

Jatkovalmistelussa on syytä tehdä asianmukaisesti selkoa 24 §:ssä tarkoitettujen alkoholiyhtiön päätösten oikeudellisesta luonteesta ja sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ään. Siltä osin kuin alkoholiyhtiön toiminnassa katsotaan olevan kyse asianomaisessa perustuslain säännöksessä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin alkoholiyhtiöön ja sen henkilöstöön sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lakiehdotuksesta on tässä tapauksessa syytä poistaa maininta, jolla hallintolain soveltaminen on ehdotettu rajattavaksi vain mainitun lain esteellisyyssäännöksiin. Yleislakien soveltamista koskevalle informatiiviselle viittaukselle ei toisaalta ole estettä,

kunhan viittaus on kattava. Jos hallintolaki sen sijaan katsotaan tarpeelliseksi säätää nimenomaisesti noudatettavaksi, viittaus on syytä kohdistaa hallintolain soveltamiseen kokonaisuudessaan. Samalla on syytä arvioida tarve muiden hallinnon yleislakien noudattamiselle.

Valtioneuvosto voisi antaa alkoholiyhtiön päätöksenteosta lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentin nojalla tarkempia säännöksiä. Esityksestä ei ilmene, minkä tyyppisiä säännöksiä valtuuden nojalla on tarkoitus antaa. Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että perustuslain 80 § rajaa suoraan asetuksenantovallan käyttöä. Asetuksella ei voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai sellaisista seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Esimerkiksi hyvän hallinnon toteutumiseen vaikuttavista seikoista ei perustuslain 21 §:n 2 momentin takia voida säätää asetuksen tasolla.

#### *Jatkoaikailmoitus*

Alkoholijuomien anniskelu olisi lakiehdotuksen 42 §:stä ilmenevän pääsäännön mukaan sallittu klo 9-1.30 välisenä aikana. Anniskelua saisi kuitenkin 43 §:ssä tarkoitettulla ilmoituksella jatkaa enintään kello 4:ään. Säännösehdoituksen mukaan lupaviranomainen saisi asettaa ”ilmoituksen johdosta” 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja rajoituksia ja lupamääräyksiä. Anniskelun jatkaminen voitaisiin myös kieltää, jos anniskelutoiminnasta aiheutuu terveydensuojelulain mukaista terveyshaittaa lähiympäristön asukkaille eikä haittaa voida ehkäistä luvanhaltijan toimenpiteillä.

Sääntelyn kokonaisuudesta on pääteltävissä, että lupaviranomainen ratkaisee sille tehdyn ilmoituksen perusteella tapauskohtaisesti onko anniskelun jatkamiselle 43 §:n 2 momentissa tarkoitettuja esteitä. Ilmoituksenvaraisuuden sääntely ei ole luontevasti sovitettavissa tämän tyyppiseen, viranomaisen harkintaa ja päätöksentekoa vaativaan menettelyyn. Sääntely ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan olennaisesti poikkea nykyisestä lupaan perustuvasta alkoholijuomien anniskelun jatkoaikamenettelystä.

Perustuslakivaliokunta ei ole toisaalta pitänyt majoitus- ja ravitsemistoinnasta annettuun lakiin sisältyvää ja ehdotettuun sääntelyyn asiallisesti rinnastuvaa ravitsemisliikkeiden aukioloajan jatkamista koskevaa ilmoitusmenettelyä sinänsä ongelmallisena (PeVL 49/2004 vp). Oikeusministeriö ei siksi katso lakiehdotuksen antavan tältä osin aihetta enempihin huomioihin. Mainittu majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain mukainen aukioloaikasääntely jatkoaikailmoituksineen on ehdotettu kumottavaksi uudistuksen yhteydessä.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin varmistuttava siitä, ettei sääntelyn perusteella jää epäselvyyttä ilmoituksen oikeusvaikutuksista, lupaviranomaisen päätöstoimivallasta ja ilmoitusmenettelyn suhteesta lakiehdotuksen muutoksenhakusääntelyyn. Epäselvyyttä ei tule jäädä myöskään siitä, oikeuttaako ilmoitus jatkoajan käytön ainoastaan kertaluontoisesti vai myös jatkuvakestoisesti. Jos lisäksi tarkoituksena on edellyttää ilmoituksen tekemistä kirjallisesti, tästä tulee ottaa lakiin nimenomainen säännös.

Ehdotetun 43 §:n 3 momentin mukaan kunnalla olisi oikeus päätöksellään kieltää anniskelun jatkaminen kunnan alueella tai määrättyllä kunnan alueella. Perustelujen mukaan kyse voi olla esimerkiksi järjestyksen ja turvallisuuden edistämisestä tai syrjäytymisen ehkäisemisestä ongelmallisella kunnan alueella. Sääntelyn tarkoituksena on lisätä kunnallista itsehallintoa.

Sääntelyn elinkeinovapauteen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi lakiehdotusta on syytä täydentää perusteluja vastaavilla maininnoilla kuntakohtaisten rajoitusten antamisen edellytyksistä.

#### *Anniskelun valvonta eräissä tapauksissa*

Jatkettaessa anniskelua jatkoaikailmoituksella, luvanhaltijan tulee 44 §:n mukaan asettaa kaksi järjestyksenvalvojaa jokaista alkavaa 200 asiakaspaikkaa kohti yksinomaan valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä.

Sääntelylle on sinänsä mahdollista katsoa olevan perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyvä hyväksyttävä peruste. Luvanhaltijaan kohdistuvaa velvoitetta ei voida pitää myöskään kohtuuttomana kun otetaan huomioon, että aluehallintovirasto voi tietyin edellytyksin poiketa säädetyistä vaatimuksista. Säännös on kuitenkin aiheellista tarkistaa muotoon, että aluehallintovirasto voi "hakemuksesta" myöntää poikkeuksen laissa säädetyistä järjestyksenvalvojien asettamisvelvoitteesta.

Ehdotuksen mukaan aluehallintovirasto voisi poiketa säädetyistä vaatimuksista myös määrämällä laissa säädettyä enemmän järjestyksenvalvojia. Aluehallintoviraston tämällyyppisestä toimivallasta tulee säätää sen oikeusvaikutusten vuoksi ehdotettua tarkemmin esimerkiksi sitomalla se nimenomaisesti koskemaan useampien järjestyksenvalvojien määräämistä tilanteessa, jossa se on järjestyksen ja turvallisuuden kannalta välttämätöntä.



### *Tarkastus- ja tiedonsaantioikeus*

Lakiehdotuksen 60 §:n 3 momentissa toimivalta ulottaa tarkastus pysyväsäilytykseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin on rajattu tilanteisiin, joissa on perusteltua syytä epäillä ehdotettua lakia rikotun tai rikottavan rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Tarkastuksen on lisäksi oltava välttämättömän rikoksen selvittämiseksi tai estämiseksi.

Lilla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 6/2010 vp, PeVL 8/2006 vp ja PeVL 40/2002 vp).

Lakiehdotuksen 72 §:ään sisältyy myös rikoksia, joista voi seurata enimmillään sakkorangaistus (lievä alkoholirikos; RL 50 a luvun 3 §, salassapitorikkomus; RL 38 luvun 2 § sekä lakiehdotuksen 72 §:n 4 ja 5 momentissa säädetyt alkoholirikkomukset). Tässä tapauksessa ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole kysymys sellaisesta erityisestä tilanteesta, jossa perustuslakivaliokunta on pitänyt tarkastuksen toimittamista kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa mahdollisena myös enimmillään sakolla rangaistavien rikkomusten selvittämiseksi (vrt. PeVL 14/2013 vp, PeVL 40/2010 vp, PeVL 69/2002 vp). Tämän vuoksi kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus-oikeus on lakiehdotuksen 60 §:ssä rajattava koskemaan vain vankeusuhkaisten rikosten selvittämiseksi tarpeellisia tarkastuksia. Vähäisten rikkomusten selvittämisessä tulee käyttää perusoikeuksien suojaan vähemmän puuttuvia keinoja.

### *Virka-apu*

Lakiehdotuksen 63 § sisältää säännöksen valvontaviranomaisen oikeudesta saada muilta viranomaisilta virka-apua ehdotetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi ja täytäntöönpanemiseksi sekä alkoholipitoisten aineiden väärinkäytön selvittämiseksi. Säännöstä ei ole perusteltu, vaan sen todetaan vastaavan voimassa olevaa alkoholilakia.

Epäselväksi jää erityisesti se, minkälaista virka-apua valvontaviranomainen olisi oikeutettu saamaan "alkoholipitoisten aineiden väärinkäytön sel-

vittämiseksi”. Säännöksen sanamuoto johtaa päätelmään siitä, että kysymys voisi olla muustakin kuin lain noudattamisen valvomiseksi ja täytäntöönpanemiseksi tarvittavasta virka-avusta. Virka-apusäätelyn sisältö vaatii uudelleenarviointia.

#### *Valvontaviranomaisen kiellot ja turvaamistoimet*

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentin nojalla kieltää jatkamasta ehdotetun lain mukaista elinkeinotoimintaa, jos se on 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvän tavan vastaista. Elinkeinotoimintaa pidetään mainitun 4 §:n 3 momentin mukaan hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa ja erityisesti, jos siinä suhtaudutaan hyväksyvästi tai välinpitämättömästi terveyden vaarantamiseen alkoholin vaikutuksen alaisena taikka huumausaineilla, lääkevalmisteilla tai kemikaaleilla.

Lakiehdotuksen 66 §:n 3 momentti mahdollistaa ehdotetussa muodossaan hyvin voimakkaan puuttumisen elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Huomionarvoista on, että kyse voisi olla jatkuvaluontoisesta toimintakiellosta. Säätely ei ole helposti sovitettavissa perusoikeuksien rajoittamiselta edellytettyyn oikeasuhtaisuuden vaatimukseen, kun erityisesti otetaan huomioon hyvän tavan kiinnittyminen varsin arvostuksenvaraisiin perusteisiin ja se, että toimintakielto voitaisiin kohdistaa elinkeinotoimintaan kokonaisuutena. Ehdotuksen arvioinnin kannalta on ongelmallista, ettei säännösehdotusta ole perusteltu.

Ehdotettua 66 §:n 3 momenttia olisi asianmukaisinta tarkistaa oikeasuhtaisuusvaatimuksen johdosta esimerkiksi siten, että kieltotoimivalta on olemassa vain, mikäli elinkeinotoiminnassa havaitut puutteet tai laiminlyönnit ovat vakavia tai olennaisia eikä niitä ole korjattu valvontaviranomaisen kehotuksesta tai 67 §:n nojalla antamasta määräyksestä huolimatta. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä harkita 66 §:n 3 momentin tämentämistä maininnoilla siitä, että toimintakielto voidaan antaa joko määräajaksi tai toistaiseksi ja se voidaan rajata koskemaan myös määrättyä elinkeinotoiminnan osaa. Toimintakiellon lienee tarkoitettu olevan voimassa enintään siihen saakka, kunnes toiminta on saatettu lain mukaiseksi. Säätelyn teknisenä ongelmana on, ettei siitä ilmene, kehen kielto on mahdollista kohdistaa. Jatkovalmistelussa tulee tehdä selkoa myös toimintakiellon suhteesta luvan peruuttamista koskevaan säätelyyn ja tarpeen mukaan tarkistaa lakiehdotusta.

### *Varoitus ja laiminlyöntimaksu*

Lakiehdotuksen 69 §:ssä säädetään alkoholilupien valvonnassa käyttöön otettavasta laiminlyöntimaksusta, joka olisi suuruudeltaan vähintään 300 ja enintään 1000 euroa. Laiminlyöntimaksun määräisi lupaviranomainen ja se määrätään maksettavaksi valtiolle. Laiminlyöntimaksun sääntelyä on esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentin, 8 §:n ja 21 §:n kannalta.

Tämän tyyppisen hallinnollisessa menettelyssä määrättävän sanktioluonteisen maksun on sinänsä mahdollista katsoa soveltuvan alkoholilain valvonnan yhteyteen. Ehdotetun maksun soveltamisen piirissä olevien rikkomusten toteennäyttäminen ei näyttäisi vaativan erityistä harkintaa. Maksua voitaisiin myös kohtuullistaa tai jättää se tietyin edellytyksin määräämättä.

Lakiehdotuksessa on pääosin riittävän täsmälliset säännökset maksuvelvollisuuden ja laiminlyöntimaksun suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta ja laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että laiminlyöntimaksun kohteena olevassa rikkomuksessa ei aina olisi kysymys laissa säädetyn velvoitteen ”laiminlyönnistä”. Kyse voisi olla myös laissa säädetyn velvoitteen rikkomisesta aktiivisella teolla (esim. 10 §:ssä säädetyn luvan luovuttamiskiellon rikkominen). Jatkovalmistelussa olisikin perusteltua harkita laiminlyöntimaksun asemesta käytettäväksi esimerkiksi termiä ”seuraamusmaksu”.

Pykälän 3 momentissa on otettu huomioon kaksoisrangaistavuuden kieltö. Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa säännöksen suhteesta oikeushenkilölle määrättävään laiminlyöntimaksuun sekä tarpeen mukaan tarkistaa säännösehdotusta.

Ehdotetun 69 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen voisi antaa luvanhaltijalle laiminlyöntimaksun asemesta kirjallisen varoituksen. Ehdotetusta sääntelystä ei ilmene, millaiseen harkintaan varoituksen antaminen ja sen ”riittävyys” perustuisi. Sääntelyä on tältä osin olennaisesti täsmennettävä. Asianmukaisinta saattaisi olla korvata kirjallisen varoituksen antamista koskeva säännös esimerkiksi maininnalla siitä, että laiminlyöjää on ennen maksun määräämistä kirjallisesti kehoitettava (laiminlyöntimaksun uhalla) korjaamaan laiminlyöntinsä määräaikaan mennessä. Menettelyn korjaaminen määräajan kuluessa mahdollistaisi siten seuraamuksen välttämisen.



Laiminlyöntimaksun täytäntöönpanosta ehdotetaan säädettäväksi sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Maksun täytäntöönpanosta vastaisi siten oikeusrekisterikeskus.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee selvittää laiminlyöntimaksun täytäntöönpanoa koskevista ehdotuksista oikeusrekisterikeskukselle aiheutuva lisätyö ja kustannukset sekä varmistaa tehtävien hoitamisen mahdollisesti vaatima lisärahoitus.

#### *Luvan peruuttaminen*

Lakiehdotuksen 70 §:n 1 momentin mukaan lupaviranomainen voisi peruuttaa luvan tai hyväksymisen määräajaksi, jos luvan haltija kirjallisesta varoituksesta tai laiminlyöntimaksusta huolimatta jatkaa 69 §:n 1 momentissa tarkoitettua velvollisuutensa rikkomista tai laiminlyöntiä. Lupa ja hyväksyminen voitaisiin 70 §:n 2 momentin mukaan peruuttaa pysyvästi, jos velvollisuuksien rikkominen on jatkunut varoituksen tai laiminlyöntimaksun jälkeen ja lain rikkominen toistuvaa, tahallista tai kokonaisuutena arvostellen törkeää.

Pykälän 1 ja 2 momentin välinen suhde jää epäselväksi. Molemmissa on kyse peruuttamismenettelyyn ryhtymisestä jatkettaessa varoituksen kohteena ollutta tai laiminlyöntimaksulla sanktioitua menettelyä. Sääntelyä tulee selkeyttää.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt luvan peruuttamismahdollisuuden sitomista oikeasuhtaisuuden kannalta vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 31/2006 vp, PeVL 8/2006 vp, PeVL 48/2005 vp). Ehdotetussa yhteydessä luvan peruuttamiselta vaaditusta oikeasuhtaisuuden vaatimuksesta säädettäisiin tavallaan käänteisesti 69 §:n kautta. Sidottaessa peruuttamisen edellytykset ehdotetulla tavalla seuraamusmaksulla sanktioitujen rikkomusten jatkamiseen on tärkeää, että laiminlyöjälle varataan 69 §:ssä säännösperusteisesti mahdollisuus välttää seuraamuksen määrääminen.

Ehdotetun 70 §:n 3 momentin mukaan lupa tai hyväksyminen tulee peruuttaa, ”jos hakemuksessa annettujen virheellisten tietojen tai olosuhteiden muutosten vuoksi luvan tai hyväksymisen edellytykset eivät ole voimassa eikä tilannetta ole korjattu asetetussa määräajassa”. Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että peruuttaminen voi tulla kysymykseen ainoastaan silloin, jos luvan myöntä-

misen edellytyksiin vaikuttavat puutteet ovat olennaisia eikä niitä ole korjattu annetusta kehotuksesta huolimatta.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä ehdotetussa 70 §:ssä tarkoitetaan peruuttamisen kohteena olevalla ”hyväksynnällä”. Lakiehdotusta on tältäkin osin välttämätöntä tarkistaa jatkovalmistelussa.

#### *Valvontamaksu*

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ehdotetun lain valvonnasta johtuva valvontatoiminta ehdotetaan rahoitettavaksi valvottavilta perittävillä valvontamaksuilla, joiden suuruuden perusteet määräytyisivät lakiin otettavan yksityiskohtaisen liitteen mukaisesti.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettua valvontamaksua on pidettävä valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona. Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Lain säännösten tulee olla myöskin tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua (esim. PeVL 41/2004 vp, PeVL 47/2005 vp).

Valvontamaksua koskevan sääntelyn voidaan lähtökohtaisesti katsoa täytävän perustuslain 81 §:n verolailta vaadittavat edellytykset. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että valvontamaksu olisi ehdotetun 76 §:n mukaisesti suoraan ulosottokelpoinen ja se perittäisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetyssä järjestyksessä. Alkoholilakiin ei ole ehdotettu otettavaksi vastaavanlaisia valvontamaksun oikaisua koskevia säännöksiä kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä lentoliikenteen valvontamaksusta annetussa laissa (1249/2005), katsastustoiminnan valvontamaksusta annetussa laissa (960/2013) ja finanssivalvonnan valvontamaksusta annetussa laissa (879/2008). Ehdotettu sääntely vaatii jatkovalmistelussa maksuvelvollisen oikeusturvan kannalta uudelleenarviointia.

#### *Alkoholipitoisten aineiden poisottaminen, haltuunotto ja hävittäminen*

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan alkoholilakiin ehdotettu sääntely poliisin oikeudesta ottaa pois ja hävittää henkilön hallussa oleva alkoholijuoma vastaisi nykyistä lakia. Ehdotettu 83 § ei kuitenkaan näytä sisällöltään ja sanamuodoltaan täysin vastaavan voimassa olevaa alkoholilain 60 §:ää, joka on osin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/2000 vp). Ehdotetut muutokset on syytä perustella.

### *Muutoksenhaku*

Ehdotuksen muutoksenhakusäännökset (1. LE 12 luku) noudattavat pääosin voimassa olevan alkoholilain sääntelyä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoon sekä siihen, että Alkon oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätöksen haettaisiin muutosta valittamalla Valviraan.

Voimassa olevan alkoholilain (1143/1994) muutoksenhakusäännöksiä on uudistettu vuonna 2009. Muutokset tuolloin ovat kuitenkin olleet hyvin teknisiä; lääninhallitus on säännöksissä muutettu aluehallintovirastoksi ja tuotevalvontakeskus Valviraksi. Hallintolainkäyttölain (586/1996) voimaantulon jälkeen on tullut voimaan hallintolaki (434/2003), jonka tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lähtökohta on se, että hallintoviranomaisen, myös valvovan hallintoviranomaisen, menettelyihin sovelletaan hallintolakia ja hallintolainkäyttöviranomaisten kuten yleisten hallinto-oikeuksien menettelyihin hallintolainkäyttölakia.

Ainakin nykyistä 51 §:ää vastaava 77 §:n säännös siitä, että alkoholiyhtiön päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla Valviraan, tulee muuttaa. Hallinnon sisäiset valitusmenettelyt on syytä nykyisin korvata hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta on yleissäännös hallintolain 49 f §:ssä.

Oikeusministeriö esittää, että valitus korvataan valvontaviranomaiselle tehtävällä oikaisuvaatimuksella. Muutosta Valviran tekemään päätökseen haettaisiin valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Sen sijaan, että ehdotuksen 77 §:n 1 momentissa säädetään tiedoksiantona ”sähköpostilla”, voisi säännöksessä käyttää käsitettä ”sähköinen viesti” siten kuin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään. Alati muuttuvan teknologisen kehityksen myötä on mahdollista, että sähköpostikin on pian vanhentunut tiedoksiantomuoto. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että tavallinen sähköinen tiedoksianto on kyseisen lain mukaan mahdollinen silloin, kun *asianomainen on antanut siihen suostumuksen*. Ehdotuksen mukaan asianomaisen pitäisi erikseen kieltää sähköinen tiedoksianto, eli säännös on päinvastainen.

Ehdotuksen 78 §:n 1 momentissa säädetään muutoksenhausta Valviran ja AVIn päätöksiin. Milloin vaaditaan oikaisua AV:ltä ja milloin Valviralta? Ai-



nakin muutoksenhakua koskevien säännösten yksityiskohtaisia perusteluja olisi syytä tältä osin tarkentaa. Oikeusministeriö suosittaa sanamuodoista vaihtoehtoa ”siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään”.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että varoituksen antamista ja laiminlyöntimaksua koskevassa asiassa (78 § 2 mom.) voisi olla syytä jättää oikaisuvaatimusmenettelyvaihe pois siitä huolimatta, että luonnoksessa ehdotetaan valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kyse on sellaisista hallinnollisista seuraamuksista tai moitteista, joissa asianosaisen oikeusturva edellyttää mahdollisimman viivytyksetöntä käsittelyä ja pääsyä tuomioistuimeen, eikä oikaisuvaatimusmenettely useinkaan tuo asian käsittelyyn lisäarvoa (ks. esim. PeVL 55/2014 vp).

Ehdotuksen 79 § vastaa asiallisesti voimassa olevaa alkoholilain 52 §:ää. Ehdotetusta 1 momentista näyttäisi voimassa olevaan lakiin verrattaessa puuttuvan viittaus 68 §:ään.

Uhkasakon tai teettämishan tai muunkaan 66–68 §:ssä tarkoitetun kiellon tai määräyksen asettamiseen ei ehdotuksen 79 §:n 1 momentin mukaan voisi hakea muutosta, mutta hakemuksesta markkinaoikeus määräisi täytäntöönpanosta. Ehdotuksen 68.2 §:ssä säädetään vain uhkasakon tuomitsemisen ja teettämishan täytäntöönpanon saattamisesta markkinaoikeuden ratkaistavaksi, kun 79.2 §:ssä säädetään kaikkien 66–68 §:n mukaisten asioiden käsittelemisestä markkinaoikeudessa. Kuka käsittelyä voi vaatia ja kuinka kattavia ehdotetut valituskiellot oikeastaan ovat? Silloin, kun päätöksillä puututaan perustuslain turvaamaan elinkeinovapauksen, valituskieltojen tulisi olla täsmällisiä, rajattuja ja hyvin perusteltuja. Ehdotuksen 79 §:stä kokonaisuutena ei selkeästi käy ilmi, milloin on kyse muutoksenhausta ja milloin täytäntöönpanopyynnöstä. Pykälän otsikko on harhaanjohtava.

Vähintään perusteluissa olisi syytä selittää, mitä asian saattaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi tarkoittaa ja mitä asioita markkinaoikeus hakemuksesta ratkaisee. Pykäläehdotus ei oikeusministeriön käsityksen mukaan anna tästä selkeää kuvaa.

Luonnoksen 79 §:ssä viitattaisiin 49 ja 50 §:ssä säädettyyn (”valituskielto muihin markkinointia koskeviin päätöksiin”). Pykälämuotoilu ei tee valituskieltosäännöksistä yksiselitteisiä eikä ennakoitavia. Oikeusministeriö tosin kiinnittää samalla huomiota siihen, että 79 §:ssä oleva viittaus 66 §:ään voisi mahdollisesti riittää, koska siellä viitataan nimenomaan 49 ja 50 §:n perusteella tehtäviin päätöksiin. Perusteluja on joka tapauksessa syytä täydentää.

Pykälän perusteluissa todetaan, että lisäyksenä nykyiseen lakiin nähden olisi ensinnäkin se, että valituskielto koskisi paitsi kieltoja ja väliaikaista kieltoa koskevia määräyksiä, myös mahdollisia muita markkinointia koskevia päätöksiä. Kuitenkin ehdotusta vastaavalla tavalla voimassa olevassa 49 §:ssä on viittaus 33 §:ään, joka pääasiallisesti vastaa ehdotuksen 49 §:ää. Myös säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 95) todetaan, että esitys ei sisällä varsinaisia sisällöllisiä muutoksia markkinoinnin sääntelyyn. Esitys ei näin ollen anna selkeää kuvaa siitä, mikä voimassa olevaan sääntelyyn nähden muuttuu.

Oikeusministeriö kannattaa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 14 §:n 1 momentille muotoilua, joka sille on annettu eduskunnan vastauksessa EV 162/2016 vp. Erillinen maininta asioiden käsittelemisestä kiireellisenä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole tässä pykälässä välttämätön.

#### *Rangaistussäännökset*

Ehdotetun alkoholilain 72 §:ssä säädettäisiin rangaistussäännöksistä. Pykälän kolmessa ensimmäisessä momentissa on viittaussäännöksiä rikoslakiin, kahdessa seuraavassa momentissa on sakonuhkaiset rangaistussäännökset, ja kuudes momentti koskee rikesakkoa.

Ehdotetun alkoholilain 72 §:n 3 momentin mukaan rangaistus tässä laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Kyseessä olisi ilmeisesti puhdas viittaussäännös. Säännöksen perusteluissa s. 82 ei puhuta rikoslain 40 luvun 5 §:stä.

Alkoholilain 72 §:n 4 momentin 2 kohdassa puhutaan ”julkisesta” paikasta, kun taas siinä viitatussa 82 §:n 2 momentissa puhutaan ”yleisestä” paikasta, kuten myös 83 §:n 2 momentissa. Voi harkita, onko kohdassa käytetty ilmaisu ”poliisiin ... antamaa kieltoa” asianmukainen, vai olisiko parempi käyttää muotoa ”poliisiin ... antaman kiellon”.

Alkoholilain 72 §:n 4 momentin 3 kohdassa rangaistavaksi säädettäisiin se, että tahallaan ”sallii 82 §:n 1 momentissa tarkoitetun paikan omistajana, tilaisuuden toimeenpanijana tai järjestyksenvalvojana alkoholijuoman nauttimisen kyseisessä säännöksessä mainitussa paikassa taikka luvatta tarjoaa alkoholijuomaa tällaisessa paikassa 82 §:n 3 momentin vastaisesti”. Rangaistussäännöksen kyseisessä kohdassa viitatussa alkoholilain 82 §:n 3 momentissa kielletään kyllä alkoholijuoman nauttimisen salliminen, mutta ei sen tarjoamista.

Alkoholilain 72 §:n 4 momentin 4 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi se, että tahallaan 34 §:n 2 momentin vastaisesti alle kahdeksantoistavuotiaana pitää hallussaan laillisesti valmistettua tai maahantuotua alkoholi-juomaa taikka kahdeksantoista mutta ei kahtakymmentä vuotta täyttä-  
neenä pitää hallussaan laillisesti valmistettua tai maahantuotua väkevää  
alkoholijuomaa. Säännöksessä viitatussa 34 §:n 2 momentissa ei puhuta 72  
§:n 4 momentin 4 kohdassa tarkoitetuista asioista. Ilmeisesti viittauksen  
tulisi kohdistua 80 §:n 2 momenttiin.

Alkoholilain 72 §:n 5 momentin 2 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi se, että tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta anniskeluluvan haltijana taikka 37 §:ssä tarkoitettuna vastaavana hoitajana tai muuna tehtävään nimitettynä henkilönä rikkoo 34 ja 35 §:ssä säädettyjä vähittäismyyntipaikan ja anniskelupaikan järjestyksen valvontaa koskevia velvoitteita. Säännöksestä tai perusteluista s. 64-65 ja 82 ei ainakaan riittävän selvästi ilme-  
ne, mitkä 34 ja 35 §:n velvoitteista olisivat tunnusmerkistössä tarkoitettu-  
ja ”järjestyksen valvontaa koskevia velvoitteita”. Ainakin perusteluja on  
syytä täydentää tältä osin.

Alkoholilain 72 §:n 5 momentin 3 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi se, että tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta ”erehdyttäkseen alko-  
holijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henki-  
lökuntaa käyttää toisen henkilötodistusta, passia, ajokorttia tai muuta vi-  
ranomaisen antamaa todistusta henkilöllisyytensä todistamiseen”.

Kysymyksessä olisi perustelujen s. 82-83 ilmenevin tavoin uusi rangaistus-  
säännös. Sääntämisympäristöstä koskevista perusteluista (s. 93-94) tuodaan  
esiin lakivaliokunnan katsoneen toisen hallituksen esityksen (HE 169/2005  
vp) käsittelyn yhteydessä, että tämäntyyppinen tunnusmerkistö ei tarkoin  
kohdennettuna olisi poissuljettu, jos sen säätämiseksi olisi muun muassa  
osoitettavissa asianmukaisesti selvityksiin pohjautuva painava yhteiskun-  
nallinen tarve (LaVM 15/2005 vp). Alkoholijuomien myynnin kieltämiselle  
tietyn ikäisille henkilöille on luonnoksen mukaan heidän suojeluunsa liit-  
tyvä hyväksyttävä peruste.

Toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö ehdotettiin siis säädet-  
täväksi rangaistavaksi hallituksen esityksessä 169/2005 vp. Lakiehdotus  
kuitenkin hylättiin tältä osin eduskunnassa lakivaliokunnan ehdotuksesta  
(LaVM 15/2005 vp). Lakivaliokunta katsoi, ettei ollut osoitettu yhteiskun-  
nallista tarvetta mainittuun säännökseen, ja yksinomaan alaikäisiin koh-  
distuvana sitä pidettiin myös suhteellisuusperiaatteen vastaisena.



Alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamista koskeneen hallituksen esityksen 84/2008 vp valiokuntakäsittelyn asiantuntijakuulemisessa esitettiin väärän henkilötodistuksen esittämisen yksityiselle henkilölle sääntämistä rangaistavaksi. Lakivaliokunta ei tuolloinkaan toteuttanut ehdotusta.

Nyt tarkasteltavassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole esitetty muita syitä osoittamaan rangaistussäännöksen painavaa yhteiskunnallista tarpeellisuutta kuin edellä mainittu alaikäisten suojelua koskeva näkökohta, jota perustellusti ei ole pidetty riittävänä syynä rangaistussäännöksen laatimiseen. Sen sijaan puheena oleva menettely saattaa s. 82-83 mainittujen rangaistussäännösten lisäksi olla yksittäistapauksessa rangaistavaa nykyään myös identiteettivarkautta koskevan rikoslain 38 luvun 9 a §:n nojalla.

Uuden rangaistussäännöksen säätämisen välttämättömyys tulee perustella kriminalisointiperiaatteiden pohjalta. Tässä arvioinnissa huomioon tulee otettavaksi, että rangaistussäännös ilmeisesti kohdistuisi erityisesti nuoriin henkilöihin (osallisuusvastuu muihinkin henkilöihin). Rikosoikeuden viimesijaisuuden periaate (ultima ratio -periaate) korostuu, kun kysymys on rikosoikeudellisen järjestelmän laajentamisesta erityisesti nuoriin henkilöihin nähden. Periaate korostuu myös, kun kysymyksessä on säännös, joka tähtää tekijän itsensä suojeluun rangaistuksen uhalla. Kun vielä otetaan huomioon lain rangaistusuhin tehostetut myynti- ja hallussapitokielot, voidaan pitää ilmeisenä, että ehdotetulle rangaistussäännökselle ei ole esitetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta.

Kyseisen säännöksen sisällön osalta voidaan lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä hyödynnetään tarkoitustahallisuutta ilmentävää finaalityyppistä ”erehdyttääkseen”. Perusteluista ei ilmene, miten tällaisen tunnusmerkin sisältävä rikos voisi toteutua törkeästä huolimattomuudesta, joka on tahallisuuden ohella asetettu alkoholilain 72 §:n 5 momentin syyksiluettavuusvaatimukseksi. Mikäli kysymyksessä on nimenomaan ikää koskeva todistaminen, mikä käsitys välittyy perusteluista s. 82, on aihetta pohtia, olisiko syytä käyttää rikostunnusmerkistössä suoraan ikään liittyvää tunnusmerkkiä eikä ”henkilöllisyyden” todistamista koskevaa tunnusmerkkiä, josta on kyse vain välillisesti.

Aineellisten lakien sakonuhkaiset rangaistussäännökset sijoittuvat yleensä lain loppupuolelle, jolloin niissä voidaan tarvittaessa viitata edeltävissä pykälissä säädettyihin käyttäytymisnormeihin. Jatkovalmistelussa voidaan harkita, olisiko tämä toteutettavissa alkoholilain rangaistussäännöksen osalta. Lisäksi voidaan harkita, voisiko 72 §:n 4 momentin kirjoittaa siten, että kohdat etenisivät viitattujen käyttäytymissääntöjen pykälänumeroin.

den mukaisessa järjestyksessä, (ilman sellaista viittausta olevat tekemuodot viimeksi mainiten, kuten ehdotuksessa), paitsi jos ehdotuksessa omaksuttuun järjestykseen on muita syitä.

Alkoholilain 72 §:n 6 momentissa säädettäisiin, että rikesakosta seuraamuksena 4 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa mainitusta alkoholirikkomuksesta säädetään rikoslain 2 a luvun 9 §:n 7 momentissa ja mainitun 9 §:n nojalla annetulla asetuksella. 4. lakiehdotuksessa rikoslain 2 a luvun 9 §:n ja 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta ehdotetaan rikoslain 2 a luvun 9 §:n 7 momentin muuttamista siten, että siinä viitattaisiin ehdotettuun uuteen alkoholilakiin. 5. lakiehdotus koskee lain rikesakkorikkomuksista (756/2010) 14 ja 17 §:n muuttamista.

Rikoslain 2 a luvun 9 § on nyttemmin kumottu HE:hen 115/2016 vp perustuvalla lailla rikoslain muuttamisesta (985/2016). Rikesakkoasetuksen on korvannut laki rikesakkorikkomuksista (986/2016), jolla kumottiin aiempi laki rikesakkorikkomuksista (756/2010). Ehdotetun alkoholilain 72 §:n 6 momentin kaltainen säännös on sakkouudistuksen yhteydessä muutetun alkoholilain 50 a §:n 7 momentissa (1002/2016). Ehdotettu sääntely tulee ajantasaistaa siten, että siinä otetaan huomioon mainittu sakkolainsäädännön uudistus.

Ehdotetussa laissa rikoslain 2 a luvun 9 §:n ja 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta (4. lakiehdotus) ehdotetaan ensinnäkin rikoslain 2 a luvun 9 §:n muuttamista. Tältä osin voidaan viitata edellä sakkouudistuksesta sanottuun. Toiseksi lakiehdotuksessa ehdotetaan rikoslain 30 luvun 1 a §:n alkoholijuoman markkinointirikosta koskevan säännöksen muuttamista. Perusteluissa s.90 todetun mukaan pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että mainonnan, epäsuoran mainonnan ja muun myynninedistämisen käsitteet korvataan markkinoinnin käsitteellä. Näin onkin tehty pykälän 1 kohdassa ja 2 kohdan ensimmäisessä tekoavassa. Sen sijaan 2 kohdan jälkimmäisessä tekoavassa mainitaan edelleen erikseen tunnusmerkinä myynninedistämistoiminta. Mahdollisesti tämä on aiheellista. Perusteluja olisi joka tapauksessa aihetta täydentää tätä sääntelyratkaisua koskevalla selventävällä perustelulla. Rikoslain 30 luvun 1 a §:ää tulee täydentää uuden alkoholilain säädöskokoelmanumerolla.

#### *Ahvenanmaan asema*

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 29 §:n 4 kohdan ja 18 §:n 13 kohdan mukaan alkoholilainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan anniskeluoikeuksien myöntämistä lukuun ottamatta. Alkoholilakiin ehdotetut muutokset tulisivat tältä osin voimaan myös Ahvenanmaal-

la. Myös Ahvenanmaan maakunnan hallitusta kuullaan lakiehdotuksesta itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaisesti. Viimeksi mainitussa lainkohdassa valtioneuvostolle on asetettu kuulemisvelvoite sellaisissa lainvalmisteluasioissa, jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaan maakunnalle. Lakiehdotukseen ei liity maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivalanjaosta taikka lainvalmistelumenettelystä johtuvia epäselvyyksiä. Sen vuoksi oikeusministeriöllä ei Ahvenanmaan asemaan nähden ole lausuttavaa.

#### *Uudistuksen tavoitteisiin vastaamisesta*

Esitysluonnoksen vaikutusarvioperustelujen (s. 38) mukaan uudistus lisääisi alkoholijuomien kokonaiskulusta ja alkoholin suurkuluttajien määrää sekä edistäisi lasten mahdollisuuksia hankkia alkoholijuomasekoituksia. Uudistuksen arvioidaan toteutuessaan johtavan myös alkoholista aiheutuvien järjestyshäiriöiden ja tapaturmavahinkojen lisääntymiseen. Uudistuksen pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset näyttäytyisivät perustelujen mukaan muun muassa väestön terveyden heikentymisenä ja terveyserojen kasvamisena.

Ottamatta kantaa uudistuksen taustalla oleviin poliittisiin lähtökohtiin, ehdotetun sääntelyn on vaikea katsoa vastaavan uudistuksen pääasialliseen tavoitteeseen alkoholihaittojen vähentämisestä.

Osastopäällikkö,  
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen



