Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 12.10.2017 KELLO 10.00
HE 100/17 vp alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden alkoholilain säätämistä. Alkoholilain keskeiset periaatteet sekä valvontaviranomaisia ja toimivallanjakoa koskevat säännöstöt säilyisivät paljolti ennallaan. Tähänastista säätelyä kevennetään kohdittain tai nostetaan asetuksen tasolta lain tasolle ja joissain kysymyksissä tehdään myös merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Esityksen perusteluihin sisältyy laajahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Kuten tästä jaksostakin hyvin ilmenee, lakiehdotuksessa on lukuisa joukko kohtia, joiden suhde perustuslain säännöksiin ansaitsee huomiota. Kun laissa on merkittävästi voitu rakentaa olemassa olevan säätelyn varaan , on ehkä ymmärrettävää, että jaksossa näkee enemmänkin yksittäisten kohtien lyhyttä hyväksyvää toteamista kuin aitoja ongelmia. Minusta lakiehdotus näyttää seuraavan em jaksossa tarkastelluissa kysymyksissä ja muutoinkin niitä tarkkuusvaatimuksia ja linjauksia, joita perustuslakivaliokunta on omaksunut (mikä ei tietysti sulje pois sitä, että joidenkin säännöstekstien hienosäätöön voi edelleenkin olla aihetta). En pidä tässä aiheellisena läpikäydä tällaisia kohtia, vaan viittaan ensiksi pariin säännöskohtaan ja tarkastelen sitten kahta säännöstä, joissa omaksutuilla ratkaisuilla voi olla periaatteellistakin merkitystä.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen 37 § koskee vähittäismyynti- ja anniskelukieltoja. Säännöksen 1 momentin 3) kohdan mukaan alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä , ” jos on aihetta olettaa alkoholijuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä”. Kohta on säätelyn tarkkuusvaatimuksen kannalta sikäli merkittävä, että se on myös rikosoikeudellinen, rangaistavuutta koskeva säännös (Lain 90 §:n 5 momentin mukaan 37

§:n kiellon rikkominen on sakolla rangaistava alkoholirikkomus. Vaihtoehtoisena seuraamuksena voi 71 §:n 1 momentin 5) kohdan mukaan olla seuraamusmaksu.) ” Jos on aihetta olettaa” on kriminalisointisäännöksen oleelliseksi kriteeriksi huomattavan väljä. Nykyisen alkoholilain suunnilleen vastavissa säännöksissä (16 § ja 24 §) on vielä väljempi sisältö sikäli, että niissä ”on aihetta olettaa ”- kriteeri koskee (myös) ”alkoholijuoman väärinkäyttöä.” Tästä kriteeristä todetaan nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa (s. 95), että ”sen soveltaminen on hyvin vaikeaa ja tulkinnanvaraista.” Vaikka nyt ehdotettu kriteeri ei ole kokonaisuutena näin väljä, olisi tässäkin mielestäni syytä harkita - kun kyseessä on kriminalisointisäännös - säännöksen kirjoittamista tarkemmaksi.

Eräs viineistä kiinnostunut tuttavani on kiinnittänyt huomiotani lakiehdotuksen 32 §:n ja sen perustelujen hänen mielestään ristiriitaiseen sisältöön. Lakiehdotuksen 32 § kuuluu:

> ”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 todetaan (s.92):

> ”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 sitä, että alkoholijuomia ei saa ulkomailta myydä etämyynnillä suomalaisille kuluttajille ilman asianomaista vähittäismyyntilupaa.”

Minusta sen kummemmin nykyisen alkoholilain 8 §:n kuin nyt ehdotetun 32 §:n sanamuoto ei anna tukea sille, että tässä tarkoitettu etämyynti (yksityiseen käyttöön) olisi lain kieltämä. Sen, että säännösteksti ja perustelut ovat ehkä ristiriidassa, voitaisiin ajatella kuuluvan lähinnä (tai enintään) mietintövaliokunnalle. Kysymyksellä on kuitenkin myös laajempaa periaatteellista merkitystä sikäli, että tässäkin nähtävästi voi olla kysymys kriminalisoinnin, rangaistavuuden, ulottuvuudesta. 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 mm. se, joka alkoholilain säännöksen vastaisesti ”tuo maahan alkoholijuomaa tai väkiviinaa.” Jos tietyn menettelyn (tässä etämyynnin) rangaistavuuteen vaikuttavassa lain säätämisessä hyväksytään säännösteksti, joka ei viittaa rangaistavuuteen (ko. menettelyä koskevaan kieltoon), ei krimalisointia koskevan säätelyn vaatimaan lakisääteisyyteen ja tarkkuuteen

sovi sellainen epämääräisyys, että lain säätäjä samalla hyväksyy säännökselle perustelut, jotka viittaavat rangaistavuuteen (kiellon olemassaoloon).

Toisenlaisia, ehkä laajemmalle ulottuvia kysymyksiä liittyy valvontamaksuja koskeviin lain 74 ja 75 §:ään ja niiden liitteisiin. Kummankin em. säännöksen lopussa todetaan, että säännöksessä tarkoitetut ”valvontamaksut peritään liitteen mukaisesti”. Liitteet on sijoitettu lain voimaantulosäännösten jälkeen ja ne ovat sisällöltään varsin yksityiskohtaiset. Liiitteen käyttämistä perustellaan 74 §:n perusteluissa seuraavasti (s.113):

> ”Tällä hetkellä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston alkoholivalvonnasta perimistä valvontamaksuista ja niiden määristä säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Myynnin vuosittainen 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.”

Veroista säätämiseen ja maksuista säätämiseen kohdistuu PL 81 §:n mukaan erilaiset, lähinnä lailla säätämisen tarkkuutta koskevat vaatimukset. Ratkaisevaa ei ole nimitys – maksun nimellä kulkeva suoritus voi olla valtiosääntöoikeudellisesti vero. Verojen ja maksujen välistä rajaa on varsin kattavasti käsitelty perustuslakivaliokunnan vuoden 2003 tammikuussa antamassa kolmessa lausunnossa pevl 61/02 vp, pevl 66/02 vp ja pevl 67/02 vp. Voidaan yhtyä siihen lainauksessa esitettyyn käsitykseen , että valvontamaksu on pikemminkin vero (joka edellyttää tarkkaa laissa säätelyä) kuin maksu.

Lain tasolla esitetyn normikokonaisuuden jonkin osan esittäminen pykäläjaon ulkopuolella liitteenä on epätavallista mutta tietysti mahdollista. Liitteiden tällainen käyttö antaa tässä kuitenkin aiheen joihinkin kommentteihin. Kun liitteet ovat tietyissä säännöksissä mainittuina liitteinä mukana hallituksen lakiehdotuksessa ja eduskunnan lainsäätämismenettelyssä , ei ole juuri muuta mahdollisuutta kuin katsoa liitteet kaikelta sisällöltään osaksi lakia, laintasoista säätelyä. Niiden ehdotettua muotoa voidaan muuttaa nyt lakia säädettäessä ja ne ovat myöhemmin muutettavissa vain lainsäätämismenettelyllä. Näin siitä riippumatta, että jotkin kohdat liitteissä ovat selvästi sellaisia , että niistä ei tarvitsisi säätää lain tasolla – esim liitteen 7. kohdan toteamus siitä, että valvontamaksut laskutetaan jälkikäteen viimeistään 30.11. - Jos käytetään liitteen muotoa, voi teksti muodoltaan ehkä olla vapaampaa, kuin tavanomainen pykäläteksti. Mukaan otettavaan ainekseen sen sijaan on liitteiden kohdalla tuskin syytä suhtautua vapaammin kuin tavanomaisen laintason pykälätekstiä laadittaessa.

Toinen pieni kommentti liittyy äsken todettuun. Se, että valtiosääntöoikeudellisesta verosta edellytetään säädettäväksi varsin tarkasti lain tasolla, koskee lähinnä veron suuruudesta , verovelvollisista ja oikeusturvasta säätämistä. Tarkkuusvaatimus ei ainakaan merkittävästi koske verotusmenettelyn yksityiskohdista säätämistä. Esim. edellä viitattu nyt lain tasolla esitety toteamus siitä, että valvontamaksut laskutetaan jälkikäteen viimeistään 30.11., tuskin on asia, jonka ottamista nyt lainsäätämismenettelyyn edellyttää jo verosta tarkasti lailla säätämisen vaatimus. Perustuslain 81 §:n tulkinnankin kannalta voi tässä siten olla hiukan kysymys siitä, kuormitetaanko lain tasoista tekstiä myös aineksella, jonka ei tarvitsisi olla lain tasolla.

Periaatteellisia näkökohtia voidaan liittää myös ehdotuksen jatkoaikailmoitusta koskevan 44 §:n 4 momenttiin, joka kuuluu:

> ”Kunnalla on oikeus asukkaidensa turvallisuuden edistämiseksi kieltää anniskelun jatkaminen tai rajoittaa sitä määrätyllä kunnan alueella. Kunnan päätös voi koskea kaikkia viikonpäiviä tai määrättyjä viikonpäiviä ja se voi olla voimassa toistaiseksi tai määräajan. Päätös tulee voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi.”

Kohdan perusteluissa todetaan mm.(s.98-99):

> ”....Käytännössä kunnanvaltuusto voisi näin ollen päättää, että esimerkiksi kunnan keskustassa kaikkien ravintoloiden anniskelu päättyisi esimerkiksi viimeistään kello 1.30 tai 2.30 eikä kello neljä. Kunnallisessa itsehallinnossa voitaisiin näin ollen arvioida aamuyön anniskelusta aiheutuvia haittoja esimerkiksi yleiselle tai erityisesti asuinympäristön järjestykselle ja turvallisuudelle ja päättää, halutaanko asiaan vaikuttaa paikallisesti. Aamuyön anniskelun rajoittaminen voi olla myös yksi toimenpide, jolla pyritään parantamaan esimerkiksi huono-osaisuudesta ja syrjäytymisestä kärsivän alueen turvallisuutta. Päätöksen ja alueen rajaamisen tulisi perustua objektiivisiin kriteereihin eikä ravintolayrittäjien yhdenvertaisuus saisi vaarantua.”

Nykyisessä alkoholilaissa olevan säännöksen (20,1 §) mukaan ”alkoholijuomien anniskelua saa harjoittaa ainoastaan kunnassa, jossa kunnan valtuusto on antanut siihen suostumuksen”.

Kunnan roolia anniskelumahdollisuudesta päättämisessä voidaan perustella kunnallisella itshallinnolla ja paikallistuntemuksen merkityksellä. Toisaalta kunnan rooli voi merkitä sellaisia erilaisia käytäntöjä ja yrittäjien toimintamahdollisuuksien eroja, joita ei voida perustella millään ko. yrittäjään ja toimintaan liittyvillä syillä. Minusta nyt ehdotettu kunnan valtuus on ongelmallisempi kuin kunnan nykyinen valta antaa tai evätä suostumus anniskelun harjoittamiseen kunnan alueella. Nykyisen valtuuden mukainen päätös on koko kuntaa koskeva politiikkaratkaisu, jonka voidaa ajatella sopivan kuntalaisten itsehallinnon puitteissa päätettäväksi. Nyt ehdotettu päätösvalta koskee konkreettisemmin tiettyä

toimintaa ja rajattua kohdetta - mahdollisesti vain yhtä ravintolaa - ja voidaan ainakin kysyä, miksi tällaisen valvontasävyisen konkreettisia tilanteita koskevan päätöksenteon pitäisi kuulua kunnalle. Voidaan ajatella, että ihmisten turvallisuus ja siitä julkisin toimenpitein huolehtiminen on viime kädessä valtiovallalle kuuluva asia. Mielestäni olisi joka tapauksessa ollut paikallaan perusteluissa esittää, mitä ”asukkaidensa turvallisuuden edistämiseksi”- kriteerillä - joka nähtävästi on tarkoitettu toimivallan oikeudelliseksi edellytykseksi - tässä tarkoitetaan.