

Olli Mäenpää

12.10.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp)

Henkilökohtainen vapaus

Alkoholilakiin sisältyvä sääntely rajoittaa monelta osin alkoholin hankintaa, anniskelua, hallussapitoa ja käyttöä. Tällaiset rajoitukset kohdistuvat perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja yksilön itsemääräämisoikeuteen. Ehdotettu sääntely perustuisi nykyisten rajoitusten jatkuvuuteen, eikä uusia rajoituksia ehdoteta. Yksilön vapautta rajoittavan sääntelyn perusteena ovat varsin painavat, yleisen edun toteuttamiseen liittyvät näkökohdat. Sääntelyn sisällön määrittely ehdotetulla tavalla kuuluu lainsäätäjän harkintavallan piiriin.

Yksityiselämän suoja

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet lakiehdotuksen 63 §:ssä on sidottu välttämättömyyshedellytykseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneesti edellytetyllä tavalla.

Alkoholielinkeinorekisteriä koskeva säännös lakiehdotuksen 66 §:ssä mukautuu tällaiselle rekisterille henkilötietojen suojan perusteella asetettaviin vaatimuksiin.

Kotirauha

Lakiehdotuksen 62 § määrittelee lupaviranomaiselle toimivallan tarkastaa luvanhaltijan tiloja. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa ja majoitushuoneessa tarkastus saataisiin kuitenkin tehdä vain, jos on perusteltua syytä epäillä tätä lakia rikotun tai rikottavan laissa vankeudella rangaistavaksi säädettyllä teolla tai laiminlyönnillä. Tarkastuksen olisi lisäksi oltava välttämätön rikoksen selvittämiseksi tai estämiseksi. Sen toteuttamisessa noudatettaisiin hallintolain 39 §:n tarkastusta koskevia vaatimuksia. Sääntelyyn ei ole huomauttamista kotirauhan suojan kannalta.

Sananvapaus

Kaupallinen viestintä kuuluu sananvapauden suojan piiriin, ja sitä koskevan sääntelyn tulee siksi täyttää sananvapauden rajoitusten yleiset edellytykset. Tältä kannalta voidaan todeta, että markkinoinnin sääntelyä koskeva lakiehdotuksen 50 § vastaa pääosin voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 40/2013 vp) säädetyn alkoholilain 33 §:n sisältöä. Säännösehdoituksen mukaan kuitenkin mainonnan, epäsuoran mainonnan ja muun myynninedistämisen käsite muutettaisiin markkinoinnin käsitteeksi. Tällä muutoksella ei voida katsoa

olevan valiokunnan aikaisempaa arviota muuttavaa vaikutusta, eikä se muutenkaan muodostu ongelmalliseksi sananvapauden perustuslainsuojan kannalta.

Elinkeinovapaus

Elinkeinovapauteen kohdistuva merkittävin rajoitus olisi 6 §:n 2 momentin mukainen alkoholiyhtiön yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Yksinoikeudelle on varsin painavat terveyden ylläpitoon ja alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvät perusteet, joita voidaan pitää yleisesti hyväksyttynä. Yksinoikeudesta johtuva pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus ei nämä tavoitteet huomioon ottaen loukkaa elinkeinovapautteen kohdistuvan rajoituksen suhteellisuudelle asetettavia vaatimuksia. Yksinoikeuden jatkaminen ehdotetulla tavalla voidaan toteuttaa tavallisella lailla.

Alkoholielinkeinon harjoittaminen säilyisi ehdotuksen mukaan luvanvaraisena. Elinkeinon luvanvaraisuus on sinänsä poikkeuksellisesti mahdollista, jos sille on erityisen painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Lupasääntelyn on lisäksi täytettävä ainakin oikeasuhtaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Lupaa edellyttäviä toimintoja olisivat alkoholijuomien valmistus ja myynti sekä väkiviinan valmistus, maahantuonti, myynti ja käyttö. Keskeisinä luvanvaraisuutta puoltavina perusteina ovat etenkin väestön terveyden turvaaminen ja sosiaalisten haittojen vähentäminen. Perusteita voidaan pitää varsin painavina ja hyväksyttävänä. Lupa olisi yleensä myönnettävä, jos lakisääteiset luvan edellytykset täyttyvät, joten lupaviranomaisen harkintavalta olisi lakisidonnaista. Luvanvaraisuutta ja luvan edellytyksiä koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän elinkeinon luvanvaraisuuden vakiintuneet kriteerit. Sama voidaan todeta elinkeinoluvan peruuttamista koskevasta sääntelystä lakiehdotuksen 72 §:ssä.

Seuraamusmaksu

Lupaviranomainen voisi 71 §:ssä säädetyin edellytyksin määrätä luvanhaltijan maksamaan 300-1000 euron seuraamusmaksun. Kyseessä on rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus, jonka yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä seuraamuksen, kuten maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus ei yleensä kuulu rikosoikeuden ydinalueelle, mistä johtuu, että siihen ei sovelleta täysimääräisesti rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevia periaatteita (esim. Jussila, EIT 2006).

Perustuslain 8 §:ssä säädetyin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, mutta sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2). Samoin esimerkiksi syyttömyysolettamaa ja kaksoisrangaistuksen kieltoa sovellettaessa on perusteltua ottaa huomioon hallinnollisen rangaistusseuraamuksen erityispiirteet.

Ehdotetun seuraamusmaksun perusteet on määritelty riittävän täsmällisesti. Kyseessä on kiinteämääräinen ja verraten matala maksu, johon ei muuten liity erityisiä ongelmia rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten näkökulmasta. Kaksoisrangaistukseen kohdistuva rajoitus on otettu riittävästi huomioon 71 §:n 3 momentissa.

Muutoksenhaku

Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä edellyttäisi 80 ja 81 §:n mukaan valituslupaa. Tähän rajoitukseen ei ole huomauttamista perustuslakivaliokunnan uudemman käytännön valossa (esim. PeVL 29/2017 vp).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ja aluehallintovirastolla muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tekijänä, olisi 81 §:n 1 momentin mukaan oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden muutoksenhaun johdosta tekemään päätökseen. Viranomaisen valitusoikeus on määritelty täysin rajoituksettomaksi, ja perustelujen mukaan viranomaisella olisi aina oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksistä (s. 133). Näin väljä sääntely on ongelmallista siltä kannalta, että viranomaisen oikeutta hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen on perustuslain näkökulmasta pidetty yleensä ongelmattomana vain, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 45/2006 vp) tai erityisen valvontatehtävän edellyttämiin tilanteisiin. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon kohdistuvan rajauksen lisääminen säännökseen olisi perusteltua myös valituslupajärjestelmän tarkoituksen kannalta.

Lupaviranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä on määritelty niin, että valittaminen ei ehkä edellyttäisi valituslupaa, mitä voidaan pitää viranomaisen valitusoikeuden suhteen poikkeuksena yleisestä linjasta (PeVL 35/2016 vp). Toisaalta viranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen määriteltäisiin samassa säännöksessä kuin valitusoikeus hallintoviranomaisen päätöksestä. Jossain määrin epäselvää ja tulkinnallisesti avointa sääntelytapaa olisi aiheellista täsmentää.