

Johannes Heikkonen

Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 100/2017 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Samalla muutettaisiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia. Alkoholilain keskeiset periaatteet säilyisivät pääosin ennallaan. Alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevat säännökset koottaisiin yhteen. Alkoholipitoisten aineiden valmistusta ja myyntiä koskevat keskeiset velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Erityisesti alkoholijuomien anniskeluun liittyvää sääntelyä kevennettäisiin esimerkiksi vapauttamalla anniskeluaikoja sekä anniskelupaikan vastaavia hoitajia ja anniskelualueita koskevia edellytyksiä.

Alkoholiyhtiölle kuuluvaa alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Alkoholilain lupa- ja valvontaviranomaiset ja niiden toimivallanjako säilyisivät ennallaan. Alkoholilainsäädäntöä siirrettäisiin asetustasolta lain tasolle. Rikoslainsäädäntöön ja valmisteverotuslainsäädäntöön tehtäisiin pääosin teknisluonteisia muutoksia.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty laajasti sen suhdetta perustuslakiin (s.127-135), johtuen ilmeisesti siitä että mykyinen alkoholilaki on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Perustuslain kannalta relevantteina kysymyksinä esiin esityksessä on nostettu muun muassa sen suhde perustuslain 7 §:ssä suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, 2 §:ssä säädettyyn velvoitteeseen säätää julkisen vallan käytöstä lailla, 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja henkilötietojen suojaan, 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen, 15 §:ssä

turvattuun omaisuudensuojaan, 18 §:ssä säädettyyn elinkeinonvapauteen, 21 §:ssä säädettyihin prosessuaalisiin oikeuksiin, 80 ja 81 §:istä johtuviin lailla säätämisen vaatimuksiin ja 19 §:n 3. momentista johtuvaan velvollisuuteen edistää väestön terveellisyttä.

Esityksen säätämisyjärjestäjähuomioissa esiin nostettuihin kysymyksiin liittyy tiettyjä nähdäkseni hyvin selvästi ongelmattomaksi katsottavia valtiosääntöisiä kysymyksiä, joita käsittelen alla summaarisesti ja kysymyksiä, jotka vaativat laajempaa tarkastelua ja joita tarkastelen edellä laajemmin.

Selvästi ongelmattomana voidaan pitää esimerkiksi alkoholimainonnan rajoituksiin liittyviä muutoksia, joiden osalta esitetty sääntely merkitsee nykyistä vähäisempiä puuttumisia perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen. Kun nykyinenkin, siis ehdotettu tiukempi, sääntely on säädetty tuoreeltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 40/2013 vp), ei ehdotettua sääntelyä ole tässä suhteessa tarpeen arvioida laajemmin.

Selvästi ongelmattomana voidaan pitää myös kysymystä siitä sääntelystä, joka esityksessä jäisivät asetuksella säädettäväksi, sillä nämä liittyvät luonteeltaan etupäässä yksityiskohtaisiin ja teknisluonteisiin kysymyksiin, joiden sääntelyä tällä säädöstasolla voida pitää ongelmattomana.

Nähdäkseni selvästi ongelmattomana voidaan pitää myös kysymystä esitykseen sisältyvästä valvontamaksusta, jolla olisi tarkoitus yleisesti kattaa alkoholilain_valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Ehdotettu sääntely valvontamaksusta täyttää selvästi perustuslain 81 §:n 1 momentista sen kaltaiselle ei-korvauksena tai vastikkeena julkiselle vallalle maksettavalle rahasuoritukselle johtuvat vaatimukset, kun laissa säädettäisiin_velvollisuudesta valvontamaksun suorittamiseen, valvontamaksun suuruuden perusteista ja_valvontamaksuvelvollisen oikeusturvasta.

Alaikäisten alkoholin hallussapidon kriminalisointi

Esityksen mukaan väkevien alkoholijuomien hallussapito ja maahantuonti olisi kielletty 20 vuotta nuoremmalta henkilöltä ja mietojen alkoholijuomien hallussapito ja maahantuonti olisi kielletty 18 vuotta nuoremmalta henkilöltä. Lainvastainen hallussapito olisi alkoholirikkomuksena rangaistava teko.

Hallussapidon ja maahantuonnin ikärajoituksia voidaan pitää tietynasteisina rajoituksina henkilön itsemääräämisoikeuteen. Rangaistussäännösten tulee perustuslakivaliokunnan käytännössä asettuneiden vaatimusten mukaisesti täyttää perusoikeuksien rajoittamiseen kohdistuvat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityiset edellytykset. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden vaatimuksen takia kriminalisoinnille on oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Nyt käsillä olevan kriminalisoinnin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä perusteena voidaan sinänsä pitää lasten ja nuoren aikuisten suojelemista alkoholin aiheuttamilta haitoilta. Tämän lisäksi kriminalisoinnin tulee kuitenkin täyttää myös suhteellisuusvaatimuksen asettamat edellytykset. Nyt esitettyä kriminalisointia, johon on liitetty rangaistuksena 40 euron rikesakko, voidaan pitää suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävänä, kun se tarkoituksena olevaa tavoitetta ennaltaehkäistä lasten ja nuorten alkoholinkäyttöä ei ole saavutettavissa muilla keinoin.

Toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäytön kriminalisointi

Toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäyttö ehdotetaan kriminalisoitavaksi alkoholilain 90 §:n 4 momentissa.

Vastaavanlaista lainkohtaa ehdotettiin rikoslakiin lisättäväksi hallituksen esityksessä HE 169/2005 vp. Rangaistavaksi menettelyksi ehdotettiin oikeudellisesti merkityksellisen tiedon antamista yksityishenkilölle toisen henkilön passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen myöntämää todistusta käyttämällä. Lakivaliokunta kuitenkin katsoi lakiesitykseen antamassaan lausunnossa, että uudelle kriminalisoinnille ei ollut riittäviä perusteita. Lakivaliokunta ei kuitenkaan sulkenut täysin pois mahdollisuutta puuttua tällaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos hallitus myöhemmin esittää tarkoin kohdennettua tunnusmerkistöä, jonka säätämiseksi on osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset. Edelleen lakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että rangaistussäännös olisi tullut käytännössä kohdistumaan yksinomaan alaikäisiin ja katsoi myös erityisesti tähän nähden ehdotuksen muodostuvan suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi (LaVM 15/2005 vp).

Hallituksen esityksessä toiselle kuuluvan henkilötodistuksen väärinkäytön kriminalisointia on perusteltu sillä, että myyntikiellon rikkomisesta säädetty lupaan kohdistuvat seuraamukset elinkeinonharjoittajille muodostuvat epäoikeudenmukaisiksi, jollei lainsäädännössä kielletä sitä, että elinkeinonharjoittajaa voidaan erehdyttää myymään alkoholijuomia alaikäiselle käyttämällä toisen henkilöllisyydestä. Lisäksi kriminalisointia tarpeellisuutta on perusteltu alaikäisten suojelua koskevilla näkökohdilla.

Vaikka hallituksen esittämät perustelut kriminalisoinnille osoittavat yhteiskunnallisen tarpeen esitetylle kriminalisoinnille, jää tämän tarpeen painavuuden selvittäminen esityksessä vähäiseksi ja nähdäkseni kauas siitä ”asianmukaisiin selvityksiin pohjautuvasta painavasta yhteiskunnallinen tarpeesta”, jota lakivaliokunta edellä esitetyssä lausunnossaan (LaVM 15/2005 vp) tulevalta lainsäädännöltä edellytti. Ehdotuksen mukaan painavan tarpeen kriminalisoinnille muodostaisi toisaalta tekijän itsensä suojaaminen rangaistuksen uhalla ja toisaalta alkoholin myyjien aseman muodostuminen epäoikeudenmukaiseksi ilman rangaistussäännöstä. Käytännössä ensisijaisesti alaikäisiin kohdistuvaa kriminalisointia ei kuitenkaan nähdäkseni voida pitää oikeasuhtaisena keinona näiden – itsessään ongelmallisten - tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseinen säännös, jota ei nähdäkseni ole osoitettu hallituksen esityksessä selvästi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaksi eikä myöskään oikeasuhtaiseksi, olisi nähdäkseni tästä syystä poistettava esityksestä.

Seuraamusmaksu ja sen suhde muihin rangaistusseuraamuksiin

Esityksen 71 §:n mukaan lupaviranomainen voisi määrätä luvanhaltijan maksamaan seuraamusmaksun, jos luvassa tarkoitettussa toiminnassa olisi laiminlyöty laissa säädettyjä velvollisuuksia.

Nyt ehdotettuun lakiin sisältyvä säännös seuraamusmaksuista täyttää perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksun sääntelemiselle asettamat vaatimukset, kun siinä on säännelty täsmällisesti ja selkeästi seuraamusmaksua koskevan maksuvelvollisuuden perusteista, maksun suuruuden perusteista, luvanhaltijan oikeusturvasta samoin kuin maksun täytäntöönpanon perusteista. Esitetty sääntely täyttää myös kaksoisrangaistavuuden kieltä koskevasta valiokunnan tulkintakäytännöstä nousevat vaatimukset (esim. PeVL 15/2014 vp, s. 2, PeVL 17/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, s. 2/II), kun siinä ehdotetaan säädettäväksi, ettei seuraamusmaksua saa määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on

samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio, ja että jos seuraamusmaksu on määrätty luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, samasta teosta ei saa tuomita samalle henkilölle tuomioistuimessa rangaistusta.

Seuraamusmaksujen valitusjärjestelmä

Esityksen mukaan seuraamusmaksua koskevaan viranomaisen päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan. Seuraamusmaksussa on ehdotetun Alkoholilain 71 §:n mukaan kyse rahamääräisesti 300-1000 euron suuruudesta maksusta.

Nyt esitetty sääntely täyttää nähdäkseni perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 21 §:stä muutoksenhakujärjestelmälle asettuneet vaatimukset (esim. PeVL 36/2014 vp, s. 4, PeVL 39/2013 vp, s. 2–3, PeVL 34/2012 vp, s. 4), kun se kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Muutoksenhaun hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa sen myöntäessä valitusluvan voidaan nähdäkseni katsoa turvaavan seuraamusmaksun osalta asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet.

Viranomaisen valitusoikeus

Esityksen mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla olisi nykyistä lakia vastaavalla tavalla oikeus aina valittaa päätöksistä, jotka hallinto-oikeus on tehnyt muutoksenhaun johdosta. Aluehallintovirastolla olisi sama valitusoikeus siinä tapauksessa, että valitusasiassa olisi kysymys aluehallintoviraston tekemästä päätöksestä.

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellisenä ja katsonut etenkin viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen mahdolliseksi vastapuoleksi. Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. esim. PeVL 22/2013 vp, s. 3-4, PeVL 45/2006

vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9)

Nyt esitettyyn viranomaisen muutoksenhakuoikeuteen ei sisälly nimenomaista rajoitusta oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin. Tämän tarkennuksen lisääminen viranomaisen muutoksenhakuoikeuteen täsmentäisi edelleen viranomaiselle kuuluvan muutoksenhakuoikeuden merkitystä ja toisi sääntelyn selkeämmin ongelmattomaksi suhteessa perustuslain 21 §:n 1 momentista johtuviin vaatimuksiin. Ehdotettuun Alkoholilain 81 §:ään olisi nähdäkseni syytä lisätä säännös muutoksenhakuoikeuden rajautumisesta oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta merkityksellisiin tapauksiin.

Viranomaisten tietojensaantioikeus ja alkoholielinkeinorekisteri

Alkoholilain 63 §:ssä olisi määritelty ne tahot, joihin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja aluehallintovirastojen tiedonsaantioikeus kohdistuisi. Sääntely täyttää perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössään perustuslain 10 §:n § 1 momentin kannalta olennaiselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset, kun siinä on nimenomaisesti säädelty mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu (tilanteet, joissa tietoja olisi oikeus saada) ja kiinnitetty tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 17/2016 vp).

Eesityksen 66 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot pitäisivät alkoholielinkeinorekisteriä elinkeinonharjoittajista, joille on myönnetty alkoholilaissa tarkoitettu lupa tai jotka ovat hakeneet lupaa tai tehneet lupatietojen muutosta koskevan ilmoituksen. Ehdotus täyttää perustuslaista nousevat vaatimukset, kun siinä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään edellyttämällä tavalla säädetty rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista ja luovutettavuudesta sekä tietojen säilytysajasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (ks. esim. PeVL 27/2006 vp ja PeVL 54/2010 vp).

Luvanhaltijan tiloihin kohdistuvat tarkistukset

Ehdotetun alkoholilain 62 §:n mukaan lupaviranomaiset voisivat tarkastaa luvanhaltijan tiloja alkoholilain valvontaa varten. Silloin, jos tällainen tila kuuluisi kotirauhan piiriin – jos kysymys olisi

esimerkiksi ravintolasta, jossa sen omistaja myös asuisi – tarkastus voitaisiin tehdä vain, jos olisi perusteltua syytä epäillä alkoholilakia rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Tarkastuksen olisi myös oltava välttämätön rikoksen selvittämiseksi tai estämiseksi. Sama koskisi hotellihuoneeseen tehtävää tarkastusta.

Ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 10 §:n 3 momentista nousevat vaatimukset, kun kotirauhan piiriin ulottuvan toimen edellytyksenä laissa on konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan, ja kun laissa ehdotetaan säädettäväksi, 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).

Alkoholiyhtiön yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin

Esityksen mukaan alkoholiyhtiöllä olisi nykyistä sääntelyä vastaavalla tavalla yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Alkoholiyhtiön yksinoikeus myydä vähittäin tietyn rajan ylittäviä alkoholijuomia merkitsee käytännössä muiden elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden rajoittamista. Rajoitusta voidaan kuitenkin perustella vahvoilla terveystieteellisillä syillä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Se, että jollakin toimijalla on laissa säädetty yksinoikeus tietyn toiminnan harjoittamiseen, on pitkälle menevä elinkeinovapauden rajoitus. Tällainen rajoitus voi kuitenkin olla hyväksyttävä ja suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun kyse on erityislaatuista taloudellisesta toiminnasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että arpajaisien toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi (ks. PeVL 23/2000 vp).

Hallituksen esityksessä on esitelty suhteellisenä niitä alkoholihaittojen vähentämisen kiinnittyviä tekijöitä, joiden voidaan katsoa olevan perusteena vähittäismyyntimonopolin säilyttämiselle. Tämän tavoitteen voidaan edelleen katsoa kiinnittyvän perustuslaissa turvatuista oikeushyvistä esimerkiksi 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja toisaalta 19 §:n 3 momentissa asetettuun julkisen vallan

velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Näitä voidaan nähdäkseni pitää hyväksyttävänä ja myös oikeasuhtaisina perusteina rajoittaa perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta alkoholin vähittäismyyntimonopolin muodossa.

Alkoholielinkeinin luvanvaraisuus

Esitetyssä alkoholilaissa alkoholielinkeinin harjoittaminen olisi nykyistä lakia vastaavalla tavalla luvanvaraista.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Sääntelyn sisällön osalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoimista. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät niin sanotun sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (ks. esim. PeVL 32/2010 vp).

Alkoholinelinkeinin luvanvaraistamista ja tästä seuraavaa perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapauden rajoitusta voidaan nähdäkseni pitää hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin pitää hyväksyttävänä väestön terveyden turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Alkoholilakin ehdotetun sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus kuin myös sen kyky tuottaa riittävä ennustettavuus viranomaistoiminnasta täyttävä arvioni mukaan perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamat edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 13/2014 vp).

Nyt käsillä olevaan uuteen alkoholilakiin ehdotetut säännökset näyttävät täyttävän tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämät vaatimukset, kun esityksen 72 §:n mukaan lupaviranomainen voisi peruuttaa alkoholilain mukaisen luvan määräajaksi tai pysyvästi, jos luvanhaltija lupaviranomaisen huomautuksesta tai seuraamusmaksusta huolimatta jatkaa velvollisuuksiensa rikkomista tai laiminlyöntiä. Luvan peruuttamisen korkeaa kynnystä turvaisi edelleen se, että pysyvästi lupa voitaisiin peruuttaa vain, jos velvollisuuksien rikkominen on jatkunut seuraamusmaksun jälkeen ja lain rikkominen olisi tahallista ja kokonaisuutena arvostellen törkeää. Luvan peruuttaminen ilman huomautusta tai seuraamusmaksua olisi mahdollista vain poikkeuksellisissa tilanteissa.

Alkoholin vähittäismyyntin ja anniskelun ajalliset rajoitukset

Ehdotetun lain 42, 43 §:llä ehdotetaan ajallisesti rajoitettavaksi alkoholin vähittäismyyntiä ja anniskelua. Tämän lisäksi 44 §:n mukaan lupaviranomainen saisi rajoittaa esimerkiksi ravitsemisliikkeen anniskeluaikaa yleiseen järjestykseen ja asuin ympäristön häiriöihin liittyvien edellytysten täytyessä.

Kellonaikoihin ja tiettyihin viikonpäiviin tai juhlapäiviin liittyvät rajoitukset ovat poikkeuksia perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetystä elinkeinovapaudesta. Perustuslakivaliokunta on majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 49/2004 vp) pitänyt yleisen järjestyksen ja turvallisuuden rikkomista ja ympäristölle aiheutettua vakavaa häiriötä hyväksyttävänä perusteena puuttua perustuslain 18 §:n 1 momentin suojaamaan elinkeinovapauteen. Kiellon sitomisen kohtuuttoman haitan aiheuttamiseen ja vakavaan häiriöön sekä siihen, että toiminnan harjoittajalle mahdollisesti annettu varoitus ei ole johtanut toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen, katsottiin täyttävän myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden periaatteen vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä viranomaiselle on voitu lailla antaa toimivalta rajoittaa yritysten sinänsä lain ja toimiluvan mukaista toimintaa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä edellyttänyt muun muassa, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat syyt puoltavat rajoitussääntelyä. (esim. PeVL 69/2014 vp, s. 3, PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 32/2009 vp, s. 3)

Ehdotuksessa sisältyviä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun ajallisia rajoituksia voidaan pitää hyväksyttävien ja painavien syiden puoltamina, kun tarkoituksena olevan alkoholijuomien saatavuuden rajoittamisen tavoitteena on ennen kaikkea PL 19 §:ään kiinnittyvä väestön terveyden ja hyvinvoinnin suojeleminen. Ehdotuksen 44 §:ssä ehdotettujen toimivaltuuksien osalta sääntelyn tavoitteena on terveyshaittojen ehkäisemisen ohella edistää myös asukkaiden turvallisuutta ja kunnallista itsehallintoa.

Nyt ehdotetun muotoisten ajallisten rajoitusten perusratkaisujen (vähittäismyynnissä klo 9-21 ja anniskelussa 9 – 1.30) oikeasuhtaisuutta tämän sinänsä hyväksyttävän ja painavan syyn saavuttamiseksi ei hallituksen esityksessä ole juuri tarkastelu. Lähtökohtaisesti kuitenkin katson, että ehdotettujen säännösten ei voida myöskään oikeasuhtaisuuden osalta muodostuvan sillä tavalla ongelmallisiksi, että niiden voitaisiin katsoa ylittävän lainsäätäjän harkintavallan asiassa.

Ehdotuksen 44 §:ssä ehdotettujen toimivaltuuksien osalta ongelmaksi muodostuu se, että viranomaisille annettuihin toimivaltuuksiin kieltää anniskelun jatkaminen ei ole liitetty sellaisia aiheutuneen haitan vakavuuteen tai varoituksen antamiseen liittyviä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on edellä esimerkiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 49/2004 vp) pitänyt olennaisina sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä ja siksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 13/2014 vp).

Vaikka nyt ehdotetussa järjestelmässä ei ole enää kyse varsinaisesta lupajärjestelmästä, on siinä kuitenkin piirteitä, jotka muistuttavat keskeisesti lupajärjestelmää ja joita on tästä syystä nähdäkseni arvioitava juuri edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan asettamien edellytysten valossa. Ehdotetun lain 44 §:n 4 momentin mukaiseen kunnan päätökseen ehdotetaan säädettäväksi 6 kuukauden voimaantuloaika ja myös lupaviranomaisen tekemän kieltopäätöksen edellytyksenä on, ettei kiellon perusteena olevaa haittaa voida ehkäistä luvanhaltijan toimenpiteillä. Näillä molemmilla voidaan katsoa olevan merkitystä toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta arvioitaessa. Näiden säännösten vaikutuksista huolimatta jää varsin epäselväksi, minkälaisin edellytyksin ja kuinka ennakoitavasti

jatkoaika-anniskelu on mahdollista kieltää esimerkiksi tilanteessa, jossa toimija on jo harjoittanut tekemänsä ilmoituksen mukaista jatkoaika-anniskelua. Katson että sääntelyä olisi tältä osin täsmennettävä niin, ettei kiellon kautta syntyvä elinkeinovapauden rajoitus voi muodostua toimijan kannalta siinä määrin ennakoimattomaksi, kuin esityksessä ehdotetussa muodossa nähdäkseni on mahdollista.

OTM, Projektitutkija

Johannes Heikkinen

11.10.2017