

17.6.2013

Dnrot 2613 ja 2630/4/12

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Haapamäki

PÄÄTÖS ALKOHOLIN NAUTTIMISKIELTOA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELU

A arvosteli 9.7.2012 ja B 10.7.2012 eduskunnan oikeusasiamiehelle lähettämässään kante- lussa Pohjois-Savon poliisilaitoksen päätöstä kiristää puuttumista alkoholin nauttimiseen eri- laisten tapahtumien yhteydessä. Kanteluissa viitattiin tiedotusvälineissä olleisiin tietoihin erityi- sesti siitä, että poliisi ei salli edes piknik-tyyppistä juomista puistoissa huvitilaisuuksien lähei- syydessä. Tämän katsottiin olevan ristiriidassa järjestyslain kanssa ja muutoinkin ylimitoitettua.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta antoivat selvityksensä Pohjois-Savon poliisilaitoksen ylikomisario P ja ko- misario I sekä lakimies K. Poliisihallitus antoi asiassa lausuntonsa.

Jäljennökset selvityksistä ja lausunnosta liitetään oheen tiedoksi kantelijoille.

Lisäksi käytettävissäni on ollut Pohjois-Savon poliisilaitoksen poliisin verkkosivuilla ollut tiedote 9.7.2012: "Poliisin ohjeita yleisötilaisuuksiin osallistuville".

3

RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Pohjois-Savon poliisilaitos antoi 9.7.2012 julkisuuteen tiedotteen "Poliisin ohjeita yleisötilai- suuksiin osallistuville". Siinä todettiin muun muassa seuraavaa.

"Tuleva viikonloppu on jälleen erittäin vilkas Pohjois-Savossa, sillä ympäri maakuntaa järjes- tettävät yleisötilaisuudet houkuttelevat ihmisiä liikkeelle. Suurimpina tulevan viikonlopun tapah- tumina ovat lisalmessa järjestettävät Oluset ja Suonenjoella Mansikkakarnevaalit. Poliisi halu- aa muistuttaa muuttuneista pelisäännöistä yleisötapahtumiin osallistuvia: Huvialueiden lähei- syydessä viime vuosina tapahtuneiden häiriöiden ja alaikäisten runsaan alkoholinkäytön vuok- si Pohjois-Savon poliisilaitos on kiristänyt alkoholin nauttimiseen liittyvää puuttumislinjaa hu- mattavasti.

Uusi linja on seuraava: huvialueiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevilla puisto- ja ranta- alueilla ei sallita minkäänlaista alkoholijuomien tuomista tai nauttimista (ei edes piknik- tyyppistä). Alueet ovat huvialueiden järjestyksenvallvonnan ja poliisin yhteisessä valvonnassa.

Entiset linjaukset ovat voimassa muutoin: poliisi puuttuu kaikkeen yleisillä paikoilla tapahtuvaan alkoholin häiritsevään nauttimiseen. Yleisillä paikoilla avonaiset alkoholijuomat kaadetaan maahan, jos juomien kanssa kuljetaan tai juominen tapahtuu muutoin kuin piknik-tyyppisesti. Runsas alkoholijuomien mukana pitäminen ei ole piknik-tyyppistä alkoholin nauttimista.”

Asiasta oli keskusteltu jo pitempään poliisilaitoksen valvonta- ja hälytystoimintayksikössä ja uusi linjaus hyväksyttiin myös poliisipäälliköllä. Varsinainen päätös tehtiin valvonta- ja hälytystoimintayksikön viikkopalaverissa keväällä 2012.

3.2 Oikeusohjeita

Järjestyslain 4 §:n mukaan

Päihdyttävän aineen nauttiminen on kiellettyä yleisellä paikalla taajamassa, rajavartiolaissa ([578/2005](#)) tarkoitetulla rajanylityspaikalla ja julkisessa liikenteessä olevassa kulkuneuvossa.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske erityisen luvan tai ilmoituksen mukaista anniskelualueetta taikka yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisätilaa. Se ei liioin koske alkoholijuoman nauttimista puistossa tai muulla siihen verrattavalla yleisellä paikalla siten, että nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseensa.

Alkoholin nauttimiskielloista säädetään alkoholilain 58 §:ssä seuraavaa.

Alkoholijuoman nauttiminen on kielletty, jollei tämän lain muista säännöksistä muuta johdu:

- 1) alkoholijuomien vähittäismyyntipaikassa sekä muussa avoimessa kauppaliikkeessä;
- 2) ravitsemisliikkeessä ja muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita; sekä
- 3) huoneistossa tai muussa paikassa, johon on järjestetty julkinen tilaisuus.

Poliisi voi, milloin yleinen järjestyksen ylläpitäminen niin vaatii, kieltää alkoholijuomien nauttimisen julkisella paikalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitetussa paikassa ei paikan omistaja taikka tilaisuuden toimeenpanija tai järjestyksenvalvoja saa sallia alkoholijuoman nauttimista tai luvatta tarjota alkoholijuomaa.

Poliisilaitokselta saaduissa selvityksissä on vedottu lisäksi poliisilain 2 ja 18 §:iin ja kokoontumislain 18 §:ään ja 23 §:n 3 momenttiin. Selvitysten mukaan poliisi rajoitti huvialueen läheisyyteen pääsyä poliisilain 18 §:n nojalla ja poliisilain 2 §:n nojalla kohdisti toimenpiteen ainoastaan alkoholia tuoviin henkilöihin. Lakimies K:n mukaan kokoontumislain 23 §:n 3 momentin mukaan poliisi voi kieltää päihdyttävien aineiden hallussapidon yleisötilaisuuksissa, mikä tuon lain 18 §:n mukaan koskee myös tilaisuuden välitöntä läheisyyttä.

Kokoontumislain 18 §:n mukaan

Yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjä voi asettaa yleiseen kokoukseen taikka yleisötilaisuuteen ja sen välittömään läheisyyteen järjestyksenvalvojistakin annetussa laissa ([533/1999](#)) tarkoitettuja järjestyksenvalvoja ylläpitämään järjestystä ja turvallisuutta yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa. Järjestyksenvalvoja voidaan asettaa myös yksittäisen yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämiseksi tarvittaville paikoitusalueille ja niille johtaville sisääntuloväylille sekä muille vastaaville tilaisuuden järjestämiseen liittyville alueille. Järjestyksenvalvojen toimialuetta

ei tule kuitenkaan asettaa laajemmaksi kuin järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa ja sen välittömässä läheisyydessä sekä mainituilla paikoitusalueilla, niille johtavilla väylillä ja muilla vastaavilla tilaisuuden järjestämiseen liittyvillä alueilla on välttämättä tarpeen. Järjestyksenvalvojen valtuuksista säädetään mainitussa laissa. Oikeudesta keskeyttää yleinen kokous tai yleisötilaisuus taikka määrätä se päättymään on kuitenkin voimassa, mitä tässä laissa säädetään.

Saman lain 23 §:n 3 momentin mukaan

Järjestäjällä ja poliisilla on oikeus kieltää päihdyttävien aineiden hallussapito yleisessä kokouksessa tai yleisötilaisuudessa.

Poliisilain 18 §:n mukaan

Poliisimiehellä on oikeus eristää, sulkea tai tyhjentää yleisesti käytetty paikka tai alue taikka kieltää tai rajoittaa liikkumista, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, tutkinnan turvaamiseksi taikka onnettomuuspaikalla suoritettavien toimenpiteiden, toimenpiteen kohteena olevan henkilön yksityisyyden tai vaaraan joutuneen omaisuuden suojaamiseksi.

Poliisilain 2 §:ssä säädetään poliisin toiminnan yleisistä periaatteista, muun muassa tarpeellisuusperiaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta.

3.3 Kannanotot

Alkoholin nauttiminen

Järjestyslain mukaan päihdyttävän aineen nauttiminen on kiellettyä yleisellä paikalla paitsi, jos kysymys on tuon lain 4 §:n 2 momentin tarkoittamista tilanteista. Sallittua on järjestyslain mukaan siis esimerkiksi alkoholijuoman nauttiminen puistossa tai muulla siihen verrattavalla yleisellä paikalla siten, että nauttiminen sekä siihen liittyvä oleskelu ja käyttäytyminen ei estä tai kohtuuttomasti vaikeuta muiden oikeutta käyttää paikkaa varsinaiseen tarkoitukseensa.

Pidän kuitenkin selvänä, että poliisi voi kieltää tällaisenkin nauttimisen alkoholilain 58 §:n 2 momentin perusteella. Näin voidaan tehdä, ”milloin yleisen järjestyksen ylläpitäminen sitä vaatii”.

Alkoholilain esitöistä ei juurikaan saa lisäselvyyttä sille, miten tätä hyvin avoimesti muotoiltua lainkohtaa olisi tulkittava. Hallituksen esityksessä todetaan lyhyesti, että voi olla tarpeen määrätä tällainen nauttimiskielto esimerkiksi erilaisiin yleisötilaisuuksiin. Tällaisista tilaisuuksista näyttää olevankin kysymys kanteluiden tarkoittamassa tapauksessa.

Käsitykseni mukaan tällaisen määräyksen antaminen edellyttää joka tapauksessa jotenkin normaalista poikkeavaa yleisen järjestyksen ylläpitämisen vaarantumista, jos alkoholin nauttimista yleisillä paikoilla ei kiellettäisi. Sinänsähän poliisin arkeen kuuluu sellaisten järjestyshäiriöiden hoitaminen, joissa oleellisena osasyynä on alkoholi. Ei kuitenkaan voitane ajatella, että poliisi voisi aina kategorisesti kieltää alkoholin nauttimisen yleisillä paikoilla siitä yleisötilaisuuksissa aiheutuvien järjestyshäiriöiden vuoksi.

Saadussa selvityksessä ei ole erityisen yksityiskohtaisesti tuotu esiin, millaisia käytännön ongelmia yleisen järjestyksen ylläpitämisessä poliisilaitoksella on aiemmin em. tilaisuuksien yhteydessä ollut. En kuitenkaan epäile, etteikö tällaisia ongelmia olisi ollut. Alkoholilain 58 §:n 2 momentti myös jättää soveltajalleen varsin paljon harkintavaltaa. En katso olevan aihetta

epäillä, että tuo harkintavalta olisi tässä tapauksessa ylitetty tai että sitä olisi käytetty väärin sen peruskysymyksen osalta, voitiinko alkoholin nauttiminen yleisillä paikoilla kieltää.

Alkoholin hallussapito

Eri asemassa on alkoholin pelkkä hallussapito. Kokoontumislain 23 §:n 3 momentti koskee vain yleistä kokousta tai huvitilaisuutta, ei niiden välitöntäkään läheisyyttä. Hallussapitokiellon alaa ei voida myöskään mainitun lain 18 §:n nojalla laajentaa. Näin asian näkee myös Poliisi-hallitus lausunnossaan.

Poliisilaitoksella ei siis ole ollut esittämillään perusteilla mahdollisuutta kieltää alkoholin hallussapitoa yleisötilaisuuden ulkopuolella. Tältä osin päätökselle, tai pikemminkin poliisin tiedotteessa esitetyille alkoholin hallussapitorajoituksille ei ole esitetty laillista perustetta.

Totean selvennyksenä, että tämä tietysti koskee vain ylipäättään laillisesti hallussa olevaa alkoholia. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen käsitellä esimerkiksi alaikäisten alkoholin hallussapitoon puuttumista.

Kieltopäätöksen sisältö

Kiellon soveltamisalueeksi on tiedotteessa todettu huvialueiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevat puisto- ja ranta-alueet. Poliisilaitoksen lakimies K toteaa, että paikkakuntalaisille raja-alue lienee riittävän selvä, muttei kenties ulkopaikkakuntalaisille. K:n mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi tietysti rajata kieltoalue selvästi, esimerkiksi mainitsemalla katujen nimet, karttapiirroksin tai asettamalla alueelle selvät poliisin merkit.

Poliisihallituksen mukaan alue olisi tullut rajata selvästi havaittavalla tavalla. Voin yhtyä tähän näkemykseen.

Alueen selvää rajaamista ja muuta tehokasta kiellosta tiedottamista perustelee sekin, että alkoholilain 58 §:n 2 momentin tarkoittaman kiellon vastainen alkoholin nauttiminen on rangaittava teko. Tämäkin edellyttää, että varsinkin yleisöllä, mutta myös kieltoa valvovalla poliisilla on yksiselitteinen tieto kieltoalueesta.

Samoin olisi tullut selkeästi päättää ja tiedottaa myös kiellon voimassaoloajasta. Saamastani selvityksestä ei käy ilmi, miten kielto on ollut ajallisesti rajoitettu.

Totean tältä osin lopuksi, että kieltoalueesta ja kiellon voimassaoloajasta päätettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti suhteellisuusperiaate. Kieltoa ei tule määrätä laajemmaksi kuin sen perusteena olevat yleisen järjestyksen ylläpitämiseen liittyvät syyt välttämättä vaativat.

Kieltopäätöksen tekeminen

Selvityksen mukaan uusi linjaus puuttumislinjan kiristämisestä hyväksyttiin poliisipäälliköllä. Varsinainen päätös tehtiin valvonta- ja hälytystoimintayksikön viikkopalaverissa keväällä 2012.

On ilmeistä, että mitään erillistä kirjallista päätöstä ei ole tehty. Ainakaan selvitys- ja lausunto-pyyntöjen nimenomaisesta kysymyksestä huolimatta tällaista ei ole mainittu tehdyksi.

Käsitykseni mukaan alkoholilain 58 §:n 2 momentin mukainen päätös on hallintopäätös ja se on tehtävä noudattaen hallintolakia. Viimeksi mainitun lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on

annettava kirjallisesti ja päätös voidaan antaa suullisesti vain, jos se on välttämätöntä asian kiireellisyyden vuoksi. Noudatettavaksi tulevat myös esimerkiksi päätöksen sisältöä ja perustelemista koskevat säännökset.

Saadusta selvityksestä päätellen mitään kirjallista päätöstä ei siis ole tehty, vaikka asia ei ole ollut mitenkään kiireellinen. Poliisilaitoksen julkisuuteen antama tiedote ei ole ollut hallintopäätös, vaan sillä on vain tiedotettu valvonta- ja hälytystoimintayksikön viikkopalaverissa tehdystä päätöksestä. Pidän menettelyä virheellisenä: kieltopäätös tai –päätökset olisi tullut tehdä kirjallisina hallintolakia noudattaen.

Kirjallinen päätös olisi tässäkin tapauksessa mitä ilmeisimmin edesauttanut päätöksen selkeyttä ja esimerkiksi sen perustelujen kattavuutta. Korostan myös, että kirjallinen päätös perusteluineen ylipäättään mahdollistaa ratkaisujen ulkoisen kontrolloitavuuden. Perustelujen kirjaamisella on merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä kaikinpuolista oikeudellista kestävyyttä. Lisäksi kirjallisilla päätöksillä ja niiden perusteluilla on merkitystä viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta.

4

TOIMENPITEET

Saadun selvityksen perusteella poliisipäällikkö H näyttää vain hyväksyneen yleisen linjauksen puuttumislinjan kiristämisestä. Varsinainen tarkempi, edellä kohdassa 3.3 arvostelemani päätös tehtiin valvonta- ja hälytystoimintayksikön viikkopalaverissa. Kyseistä yksikköä johtaa ylikomisario P.

Näin ollen saatan edellä esittämäni arvostelun kyseisestä päätöksestä ylikomisario P:n tietoon. Lähetän kuitenkin päätökseni tiedoksi myös poliisipäällikkö H:lle.

Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aihetta.