



Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 27.10.2017

HE 100/2017 vp eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen mukaan alkoholilain tarkoituksena on jatkossakin ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja. Uudistuksen periaatteina ovat esimerkiksi Alkon vähittäismyyntimonopoliin ja nykyisen lupajärjestelmän säilyttäminen ja nykyisen lainsäädännön tarpeettomien, vanhentuneiden tai kankeiden normien purkaminen. Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää uudistuksen periaatteita kannatettavina. Uudistuksella ollaan kuitenkin purkamassa myös sellaisia normeja, joilla on oleellinen merkitys alkoholilain valvonnassa ja talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnassa. Toisaalta esityksellä ollaan myös lisäämässä sellaisia normeja, joilla lisätään hallinnollista työtä alkoholilakia toimeenpaneville viranomaisille sekä muun muassa verottajalle, poliisille, kunnille ja ravintolayrityksille.

Uudistuksessa pyritään löytämään tasapaino alkoholin aiheuttamien kansanterveydellisten haittojen vähentämisen ja elinkeinoelämän tarpeiden välillä. Tässä ei ole kaikilta osin onnistuttu. Alkoholinkulutuksen ohjaaminen kadulta ja kodeista ravintoloihin olisi tehokas keino edistää tätä päämäärää. Etelä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan esitys ei siirtäne alkoholikulutusta ravintoloihin valvotumpiin olosuhteisiin, vaan se on ravintoloiden näkökulmasta negatiivinen tai parhaassakin tapauksessa neutraali. Harmaan talouden torjunta on esityksessä jäänyt liian pienelle huomiolle, millä on merkitystä myös alkoholilain noudattamisen näkökulmasta.

Vaikutukset viranomaistoimintaan

Alkoholilain valvonta jakautuu ennakkovalvontaan ja jälkikäteisvalvontaan. Ennakkovalvonta suoritetaan toimijan hakiessa lupaa ja jälkikäteisvalvonta kohdistetaan luvanhaltijoiden toimintaan. Uudistuksella ollaan siirtämässä valvonnan painopistettä kohti jälkikäteisvalvontaa.

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

puh. 029 501 6000
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4

Harmaan talouden torjunta

Alkoholilaissa tarkoitettuun elinkeinotoimintaan liittyy sekä verotukseen että terveyden suojeluun liittyviä velvoitteita. Erityisesti anniskelutoiminnan rakenteellisena ongelmana on paikoin ollut, että liiketoimintaa harjoitetaan siten, että veroja ja muita velvoitteita ei ole tarkoitukseen maksaa. Verohallinnon koordinoimaan ravintolaprojektiin vuosina 2015-2016 tarkastettiin noin 650 ravintolaa. Tarkastetuista yrityksistä 70 %:ssa havaittiin puutteita veronmaksussa tai kirjanpidossa. Yleisesti yrityksissä havaittiin huomattavia tai jatkuvia verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen laiminlyöntejä sekä vakavia luotettavuuteen ja taloudellisiin edellytyksiin vaikuttavia epäkohtia, kuten tulonsalausta. Harmaan talouden selvitysyksikön tekemän selvityksen (Matkailu- ja ravintolapalvelut, MaRa ry:n jäsenyritykset, selvitys 11/2017) mukaan sillä ei ollut merkitystä, oliko ravintoloitsija järjestäytynyt vai ei. Tällaiseen toimintaan ja toisaalta myös taloudellisissa vaikeuksissa olevaan elinkeinotoimintaan liittyy usein välinpitämättömyyttä alkoholilain säännöksiä kohtaan mikä hallituksen esityksessäkin todetaan. Käsillä oleva hallituksen esitys ei edistä hallitusohjelmavoittoa harmaan talouden torjunnasta, päinvastoin. Jäljempänä esitetyllä tavalla uudistuksella muun muassa kevennetään lupaedellytyksiä ja sanktiosäännökset johtavat lievempiin seuraamuksiin ja näin avataan mahdollisuuksia lain vastaiselle toiminnalle.

Lupaedellytykset

Hallituksen esityksen mukaan alkoholiluvan saamisen yleiset edellytykset muuttuvat nykyisestä siten, että oikeushenkilön omistajien taloudellista luotettavuutta ei enää arvioida. Luvanhaltijayhtiön voi omistaa vaikkapa vero- ja kirjanpitorikoksista vastikään tuomittu henkilö. Lisäksi edellytykset muuttuvat nykyiseen verrattuna siinä, että konkurssia ei voida jatkossa ottaa huomioon luvanhakijan taloudellista luotettavuutta arvioitaessa. Konkurssin ei pidäkään olla este luvan myöntämiselle, mutta se tulisi voimassa olevan lain mukaisesti voida ottaa huomioon luvanhaltijan taloudellisen luotettavuuden arvioinnissa.

Hallituksen esityksen mukaan luvan myöntämisen edellytykset puuttuisivat, jos hakijalta tai henkilöltä on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa, taikka jos henkilö on käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, jolta on saman ajan kuluessa peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa. Kaksi vuotta on liian lyhyt karenssiaika. Luvan peruutuksen merkitys häviää hallinto-oikeuksien määräämään täytäntöönpanon keskeytykseen ja pitkiin käsittelyaikoihin. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on jäänyt esityksessä liian vähälle huomiolle ja asia on tässä muodossa jäämässä verottajan, poliisin ja oikeuslaitoksen jälkikäteen hoidettavaksi tehtäväksi.

Jatkoaika

Uudistuksen voimaan tultua anniskelu-aika päättyisi jatkossakin klo 01.30, mutta anniskelua saisi jatkaa ravintolan omalla ilmoituksella enintään klo 04.00:ään. Ravintolan sulkemisvaatimuksesta luovuttaisiin, mutta ostetut alkoholijuomat pitäisi nauttia enintään tunnin kuluessa anniskeluajan päättymisestä. Lupakäsittely siis poistuisi, mutta ravintoloille tulisi vaatimuksia järjestyksenvalvonnasta. Lisäksi viranomaisilla olisi oikeus rajoittaa ja kieltää aamuyön anniskelu häiriöiden ehkäisemiseksi. Tarkemmat säännökset jatkoaikailmoituksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä annetaan

valtioneuvoston asetuksella. Jatkoaikailmoituksen elinkeinonharjoittajan hallinnollista takkaa keventävää vaikutusta ei vielä voida arvioida. Jatkoaika ei olisi jatkossa sallittu ulkoalueilla, mikä ei vastaa nykykäytäntöä. Ravintoloiden myöhäisempi avoinna olo ja myöhään aukiolevien ravintoloiden määrän kasvaminen johtaa asuin- ympäristölle kielteisiin seuraamuksiin ja alkoholiviranomaisten, terveydensuojeluviranomaisen sekä yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavan poliisin liisääntyvään resurssitarpeeseen.

Lupaprosessi

Lakiehdotuksen mukaan anniskelulupaviranomaisen tulisi pyytää lausuntoa sekä poliisilta että kunnalta, ja lähes pääsääntöisesti lupaviranomaisen olisi ilmoitettava hakemuksesta naapurustolle ja jatkoaikailmoitusten osalta kunnan terveydensuojeluviranomaiselle. Tämä moninkertaistaisi lupaviranomaisen työmäärän yksittäisen lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ja pidentää lupahakemusten käsittelyaikaa nykyisestä parista viikosta joissain tapauksissa jopa useampaan kuukauteen. Laaja kuulemis- ja ilmoittamisvelvoite lisää alkoholihallinnon ja kuntien resurssitarpeita.

Rikkomusten seuraamukset

Etelä- Suomen aluehallintovirasto katsoo, että luvanhaltijoiden toimintaa koskevat sanktiosäännökset 71 ja 72 §:t johtavat voimassa olevaa lakia huomattavasti työläämpään ja vaikuttavuudeltaan heikompaan alkoholielinkeinon valvontaan. Erityisesti seuraamusmaksua yleisenä lainrikkomisen seuraamuksena tulisi harkita uudelleen. Seuraamusmaksun suuruus olisi sama kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) mukainen laiminlyöntimaksu eli vähintään 300 ja enintään 1 000 euroa. Esitetyssä muodossa seuraamusmaksu ei kohtelee erikokoisia luvanhaltijoita tasapuolisesti ja se on muutoinkin aivan liian alhainen. Laiminlyöntimaksun suuruus tulisi sitoa esimerkiksi valvontamaksun määrään, joka ottaisi huomioon luvanhaltijan maksukyvyt. Hallituksen esityksen perusteella seuraamusmaksusta muodostuisi paljon käytetty perusseuraamus ja se työllistäisi tarpeettomasti alkoholiviranomaista ja oikeusrekisterikeskusta. Esitetty kuuden kuukauden määräaika seuraamuksen määräämiselle on viranomaiselle liian lyhyt. Mikäli määräaika ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee olla yksi vuosi.

Seuraamusmaksu voi olla hankala harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Mikäli alkoholiviranomainen on määrännyt seuraamusmaksun 300 euroa verojen laiminlyönnin seurauksena, ei verottaja voine samasta asiasta tehdä jälkiverotuspäätöstä tai syyttäjä nostaa syytettä veropetoksesta tai muusta talousrikoksesta (kaksoisrangaistavuuden kielto). Aluehallintovirasto esittää voimassa olevan alkoholilain 22 §:n mukaisten seuraamusten ja sitä kautta valtakunnallisesti yhdenmukaisen ja oikeuskäytännössä kohtuulliseksi havaitun mallin sisällyttämistä 10 luvun rikkomusten seuraamuksiin ja esitetyn 72 §:n tilalle ja 71 §:n rangaistamista vain markkinointirikkomuksiin ja ilmoitus- tai asiakirjapuutteisiin. Nykyisen seuraamuskäytännön lieventäminen ei ole tarpeellista.

Maakuntauudistus

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 40), että jos alkoholilain kokonaisuudistus tulee voimaan ennen aluehallinnon uudistusta, alkoholilain viranomaisvalvonta järjestettäisiin ensin nykyisen mallin mukaisesti. Alueellisen alkoholihallinnon tehtävät siirrettiin tämän jälkeen maakunnille alkoholilain muutoksella. Esityksen mukaan valtiotason hallinnon etuna kuntiin verrattuna on ollut, että se kykenee huolehtimaan alan toimijoiden valtakunnallisesta ja yrityskohtaisesta yhdenvertaisuudesta. Kuntatason päätöksenteon hyötynä puolestaan olisi paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden huomioiminen. Esityksessä ei kuitenkaan ole esitetty mitään perusteltua syytä siirtää alueellisen alkoholihallinnon tehtävät maakunnille aluehallinnon uudistuksen yhteydessä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto katsoo, että aluehallintovirastojen ja Valviran nykyiset alkoholihallinnon tehtävät olisi tarkoituksenmukaisempaa koota Valtion lupa- ja valvontavirasto Luovaan yhdeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi kuin siirtää ne maakuntien tehtäviksi. Valtakunnallisessa virastossa käytäntöjen ja tulkintojen yhdenmukaisuus olisi varmistettavissa, yrittäjien tasapuolinen kohtelu olisi helpommin toteutettavissa, ja toiminta olisi kustannustehokkaampaa kuin usean maakunnan alueelle, jopa alle yhden henkilötövuoden epätarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin pirstaloituneena. Kehityssuunta olisi täysin vastakkainen maakunta- ja sote-uudistuksille, joissa pyritään turvaamaan osaaminen riittävän isojen toiminnallisten kokonaisuuksien avulla.

Kaikki alkoholihallinnon palvelut olisi perusteltua saada yhdestä yhdenmukaisesti toimivasta virastosta, joka takaisi myös valvontavirkamiesten osaamisen korkean tason, tarkemman yhdenmukaisen kehittämisen sekä mahdollisuuden erikoistumiseen ja resurssien jakamisen sekä valvonnan kohdentamisen alueellisten riskien mukaisesti. Yhden viraston malli tukisi myös yhteisten valtakunnallisten sähköisten järjestelmien käyttöä sekä digitalisaation toteuttamista järjestelmiä kehittämällä.

Valtakunnallisista tehtävistä huolimatta lupa- ja valvontaviraston monipaikkakuntamallin mukainen toiminta takaisi alueellisen osaamisen ja paikallisten olosuhteiden huomioimisen sekä tehokkaan ja toimivan yhteistyön maakunnan ja kunnan suuntaan. Lisäksi tehtävien kokoaminen Valtion lupa- ja valvontavirastoon mahdollistaisi alkoholihallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan tehokkaan yhteistyön.

Hallituksen esitys pitää sisällään myös paikallista vaikuttamista lisääviä elementtejä, kuten kunnalta ja lähiympäristöltä pyydettyjä lausunnot anniskelulupahakemusten yhteydessä ja kunnan mahdollisuuden kieltää anniskelun jatkaminen tietyillä alueilla. Näillä uudistuksilla tuetaan kuntien ja lähiympäristön asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia mahdollisesti haittaa ja häiriötä aiheuttavaan anniskelutoimintaan. Kun paikallisten olosuhteiden huomioiminen tuodaan hallituksen esityksessä näin keinoin vahvasti alkoholihallinnon päätöksen tekoon vaikuttavaksi tekijäksi, erityisiä perusteita alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyyntin lupahallinnon ja valvonnan siirtämiselle maakuntien tehtäväksi ei ole. Maakuntatasolle siirtäminen toisi mukanaan vain edellä mainittuja riskejä yhdenmukaisuuteen, tasapuolisuuteen, osaamisen heikkenemiseen ja kustannusteen kasvuun liittyen.

Voimaantulo

Useista alkoholilain kohdista säädetään tarkemmin asetuksessa tai asetuksissa. Niiden sisällöstä ei ole vielä tietoa, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden arviointia. Valmistuminen muutoksiin on alkoholihallinnossa aloitettu, mutta aluehallintovirasto ja Valvira tarvitsevat riittävän ajan lain hyväksymisestä ja asetusten antamisesta ohjeistusten prosessien päivittämiseen.

Valvira ylläpitää yhdessä aluehallintovirastojen kanssa alkoholielinkeinorekisteriä. Esitetyt muuttuneet lupaedellytykset, uudet valvontatehtävät ja raportointi edellyttävät merkittäviä rekisteri- ja tietojärjestelmä uudistuksia. Tietojärjestelmämuutoksien tulee olla toteutettuna ennen uuden lain voimaantuloa.

Ylitarkastaja



Riku-Matti Lehikoinen

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO
Postiosoite: PL 150, 13101 Hämeenlinna

puh. 029 501 6000
kirjaamo.etela@avi.fi
www.avi.fi/etela

Hämeenlinnan päätoimipaikka
Birger Jaarlin katu 15

Helsingin toimipaikka
Ratapihantie 9

Kouvolan toimipaikka
Kauppamiehenkatu 4