



Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 15.11.2017

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

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira esittää hallituksen esityksen johdosta kuulemisessa seuraavat huomiot rikosoikeudellisten ja muiden seuraamussäännösten osalta.

Alkoholivalvonta

Alkoholiviranomaiset valvovat, että luvanhaltijat noudattavat toiminnassaan alkoholilain säännöksiä ja vaadittava luotettavuus samoin kuin tarvittavat taloudelliset ja ammatilliset edellytykset täyttyvät myös toiminnan aikana. Luvanvaraiseksi säädetyn elinkeinon valvonnalla pyritään takaamaan alalle yhdenmukaiset toimintaedellytykset, ja tämän takia valvontaa tehdään myös merkittävästi harmaan talouden ja talousrikollisuuden ehkäisemiseksi muun muassa ravintola-alalla.

Nykyisen alkoholilain seuraamussäätelyn mukaiset lupien pysyvät peruutukset aiheutuvat pääsääntöisesti luvanhaltijan verojen ja muiden julkisten maksujen laiminlyönnistä sekä muista näihin seikkoihin liittyvistä laiminlyönneistä ja alkoholilain vaatimien luotettavuusedellytysten menettämisestä. Yksittäisistä ja vähäisiksi katsottavista anniskelurikkomuksista on seurannut yleensä huomautus tai varoitus. Toistuvat ja vakavat rikkomukset ovat johtaneet alkoholiluvan pysyvään tai määräaikaiseen peruuttamiseen.

Valvira ja aluehallintovirastot sekä poliisi osallistuivat vuosina 2015-2016 Verohallinnon koordinoimaan ravintolaprojektiin, jossa tarkastettiin noin 650 ravintolaa. Tarkastetuista yrityksistä 70 %:ssa havaittiin puutteita veronmaksussa tai kirjanpidossa. Yleisesti elinkeinonharjoittajilla havaittiin huomattavia tai jatkuvia verojen ja muiden julkisoikeudellisten maksujen laiminlyöntejä sekä vakavia luotettavuuteen ja taloudellisiin edellytyksiin vaikuttavia epäkohtia, kuten tulonsalausta. Ravintolaprojektin vertaustarkastuksissa havaittujen ongelmien johdosta aluehallintovirastot ovat peruuttaneet pysyvästi tai määräajaksi yhteensä 166 anniskelulupaa. 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. Ravintolaprojektin tulokset osoittavat, että harmaa talous on merkittävä ongelma ravintolaelinkeinossa.

Hallituksen esitys uudeksi alkoholilaiksi *ei edistä hallitusohjelmataavoitetta harmaan talouden torjunnasta, sillä esityksellä kevennetään lupaedellytyksiä ja sanktiosäännökset johtavat lievempiin seuraamuksiin*. Harmaan talouden torjunta tulisi täsmentää joko yleisissä perusteluissa tai säädöksen 1 §:ään yhdeksi lain tarkoitukseksi, osaksi yhteiskunnallisten haittojen ehkäisemistä. Tämä tukisi myös sosiaalisia ja terveydellisiä tavoitteita, sillä kenttävalvonnan havaintoihin perustuen harmaan talouden toimijat rikkovat usein myös muita alkoholilain säädöksiä, kuten ikärajoihin ja päihtymyksen valvontaan liittyviä velvoitteita.

14.11.2017

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksen luvanhaltijan tai alkoholiyhtiön toimintaa koskevat sanktiosäännökset (71 ja 72 §:t) johtavat väistämättä voimassa olevaa lakia huomattavasti työläämpään ja vaikuttavuudeltaan heikompaan alkoholielinkeinon valvontaan. *Valvira esittää nykyisen alkoholilain 22 §:n mukaisten seuraamusten ja sitä kautta valtakunnallisesti yhdenmukaisen ja oikeuskäytännössä kohtuulliseksi havaitun mallin sisällyttämistä 10 luvun rikkomusten seuraamuksiin esitetyn 72 §:n tilalle ja 71 §:n rajaamista vain markkinointirikkomuksiin ja ilmoitus- tai asiakirjapuutteisiin.*

Valviran arvion mukaan 71 §:n seuraamusmaksu (300-1000 eur) ei kohtele eri kokoisia luvanhaltijoita tasapuolisesti ja se on räikeissä rikkomistapauksissa liian alhainen. Luonnoksessa esitetty kuuden kuukauden määräaika laiminlyöntimaksun määräämiselle on viranomaisille liian lyhyt. Mikäli määräaika ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee olla yksi vuosi. Lisäksi seuraamusmaksun määrääminen kuormittaa viranomaisia perinteiseen hallinnolliseen sanktiopäätökseen, kuten huomautukseen, verrattuna huomattavasti enemmän. Seuraamusmaksun käyttö estää myös kaksoisrajoitavuuden kiellon kautta muiden viranomaisten seuraamustoimet.

Luvan peruuttamista koskeva 72 § heikentää merkittävästi viranomaisten mahdollisuuksia taata tasapuolista kilpailuasetelmaa alkoholielinkeinossa. Hallituksen esityksessä luvan määräaikainen peruuttaminen edellyttää aina aiemmin annettua huomautusta tai seuraamusmaksua. Määräaikainen luvan peruuttaminen tulisi olla, kuten nykyisinkin, mahdollista suoraan ilman huomautusta tai seuraamusmaksua, jos menettely on katsottava tahalliseksi ja törkeäksi. Tällainen tapaus voisi olla esimerkiksi alkoholijuomien myyminen suurelle joukolle alaikäisiä henkilöitä.

Valviran näkemyksen mukaan luvan pysyvä peruuttaminen tulee olla mahdollista suoraan ilman huomautusta tai laiminlyöntimaksua esimerkiksi selkeissä ja törkeissä ohimyyntitapauksissa tai törkeiden rikosten vuoksi. On vaikea nähdä, miten ja miksi näissä tapauksissa olisi syytä antaa luvanhaltijalle määräaika tilanteen korjaamiseksi ennen luvan pysyvää peruuttamista. Alkoholiluvan peruuttamisen kynnys tulee olla korkea, mutta sen pitää kuitenkin olla mahdollista.

Lainvastaisen markkinoinnin seuraamukset

Lakiehdotuksen 68 §:ssä säännellään viranomaisten kielloista ja turvaamistoimista markkinointikieltojen ja rajoitusten tehosteeksi. Ehdotuksessa on poistettu viranomaisen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta velvoittava ohje. Perusteluna todetaan, että viranomainen ei tarvitse nimenomaista pykälää ohjeistaakseen valvottaviaan, vaan voi turvautua [vapaamuotoiseen] ohjaukseen. Valviran näkemyksen mukaan vapaamuotoisella ohjeistuksella ei useinkaan ole riittävää painoarvoa. Jatkossa ainoaksi sanktiomuodoksi jäisi kieltopäätös, jonka yhteyteen ei luontevasti pysty liittämään toimintaa koskevaa ohjeistusta. Viranomaisen antama ohje, jonka velvoittavuutta voidaan tarvittaessa vahvistaa uhkasakolla, on välttämätön ohjaamiskeino valvottavien toimintatapojen muuttamiseksi rakentavalla tavalla.

14.11.2017

Lupaviranomaiset ovat nykyisen alkoholilain nojalla pystyneet mainontaa valvoessaan hyödyntämään myös lupaan kohdistuvia sanktioita, kuten huomautusta ja kirjallista varoitusta. Uusi alkoholilaki ei tätä mahdollistaisi. Käytännössä siis markkinointiin voitaisiin puuttua vain vapaamuotoisella velvoittamattomalla ohjeistuksella sekä kieltopäätöksellä. Terveydelle vaarallisten tuotteiden osalta kiello, väliaikainen kiello sekä velvoite poistaa tuote markkinoilta ovat perusteltuja ja tarpeellisia keinoja puuttua toimintaan, mutta lievempien mainontarikkomusten osalta viranomaisilla tulee olla käytettävissään kieltopäätöstä kevyempi tai yksinkertaisempi hallinnollinen menettely.

Markkinoinnin osalta kieltopäätöksiin voi hakea muutosta ainoastaan saattamalla asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Markkinaoikeuteen menevät siis myös esimerkiksi päätökset, joissa kielletään alle 2 kuukautta voimassa ollut alkoholin tarjoushinta-ilmoitus tai ns. some-säännöksen rikkominen (esim. kehoitus jakaa mainosta Facebookissa). Tämän kaltaisissa asioissa on kyseenalaista, onko usein pitkä ja moniosainen käsittely markkinaoikeudessa suhteellisuusperiaatteen mukainen menettelytapa.

Valvira katsoo, että myös markkinointia koskevien 50 ja 51 §:ien rikkomisesta tulisi olla mahdollista antaa 71 tai 72 §:n mukainen seuraamus.

Rangaistussäännökset: Alkoholijuoman välittäminen ja nauttiminen

Lakiehdotuksen 84 § kiello välittää alkoholijuomaa palkkiota vastaan on tulkinnanvarainen. Voimassa olevan välittämiskiellossäännöksen tavoitteena on perinteisesti ollut pyrkimys estää alkoholin salakauppa, mutta säännös ei ole sittemmin kyennyt täysin vastaamaan uudenlaisten digitaalisten kuluttajapalvelujen tuomiin haasteisiin. Esimerkiksi erilaiset tapahtumارانnekkeet sekä sähköiset maksu- ja maksunvälityspalvelut, joissa alkoholijuomasta maksettu raha liikkuu usean toimijan kautta luvanhaltijalle, nostavat esiin uudenlaisia alkoholin välittämiseen liittyviä kysymyksiä lupaa edellyttävän toiminnan, ilman lupaa tapahtuvan sallitun toiminnan ja rangaistavaksi säädetyn luvattoman toiminnan välisestä rajasta. Selkeä välittämiskiellossäännös tai sen täsmällinen soveltamisalan määrittely yksityiskohtaisissa perusteluissa siten palvelisi ei vain pelkästään asiakkaiden ja alkoholiviranomaisten mutta myös esitutkintaviranomaisten, syyttäjänlaitoksen ja tuomioistuinten etuja.

Alkoholijuomien myyminen ja luovuttaminen palkkiota vastaan perustuu alkoholilain 1 §:n tavoitteiden turvin vahvasti lupajärjestelmään, jolla pyritään rajoittamaan ja valvomaan alkoholijuomien saatavuutta. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin sanamuoto mahdollistaa alkoholijuomien luovuttamisen ja välittämisen palkkiota vastaan elinkeinotoiminnassa muiden tuotteiden tai palvelujen yhteydessä ilman lupaa, jos alkoholijuomaa ei markkinoida samassa yhteydessä. Markkinoinnin käsite on laaja ja tulkinnanvarainen. Yhtenäisen ja ennakoitavan lupajärjestelmän luomiseksi ja sen valvomiseksi edellä mainitun säännöksen soveltamisalaa olisi hyvä täsmentää esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lakiehdotuksen 85 §:n mukaan alkoholijuomaa ei saa nauttia ravitsemisliikkeessä eikä muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita tai kokoontumislaisissa tarkoitettussa yleisötilaisuudessa. Nauttimiskielloja koskeva säännös on merkittävä niin viranomaistoiminnan, elinkeinon kuin kansalaistenkin näkökulmasta ja kyseinen säännös tulisi olla laadittu vähintäänkin voimassa olevan alkoholilain 58 §:n muodossa ja laajuudessa, jollei säännöstä pystytä täsmentämään

14.11.2017

laajuutta menettämättä. Välttämiskielto­säännöksen tavoin selkeä nauttimiskielto­ säännös palvelisi elinkeinon ja alkoholiviranomaisten lisäksi myös esitutkintaviranomaisten, syyttäjänlaitoksen ja tuomioistuinten etuja. *Esitystä tulisikin täsmentää siten, että ei ole tulkinnanvaraista missä tilanteissa alkoholijuomien nauttiminen on sallittua ilman anniskelulupaa ja missä tilanteessa anniskelulupa vaaditaan.* Lisäksi poliisille tulisi turvata riittävät resurssit nauttimiskieltojen valvontaan.

Ratkaistu: 13.11.2017
Ratkaisija: Henriksson Markus
Virka-asema: Ylijohtaja
Esittelijät:
Kunnas Kari, Ryhmäpäällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu
asiankäsittelyjärjestelmässä.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Lisätietoja lausunnosta antaa:

Ryhmäpäällikkö Kari Kunnas, kari.kunnas@valvira, p. 0295 209 610.