



Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen 15.11.2017

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

Esityksen mukaan alkoholilain tarkoituksena on jatkossakin ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja. Uudistuksen periaatteina ovat esimerkiksi 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.

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 tarkoituksaan 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 esityksessäänkin todetaan. Käsillä oleva hallituksen esitys ei edistä hallitusohjelmavoitetta harmaan talouden torjunnasta, päinvastoin. Uudistuksella muun muassa kevennetään lupaedellytyksiä ja sanktiosäännökset johtavat merkittävästi lievempiin seuraamuksiin ja näin avataan mahdollisuuksia lain vastaiselle toiminnalle.

Alkoholilain rikkomusten seuraamukset ja rangaistussäännökset

Seuraamusmaksu 71 §. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kaikissa lupatyypeissä voitaisiin tiettyjen rikkomusten seuraamuksena käyttää uutta hallinnollista seuraamusmaksua. Seuraamusmaksun valvontaviranomainen voisi määrätä silloin, jos huomautus olisi liian lievä ja määräaikainen luvan peruutus liian ankara seuraamus rikkomuksesta. Seuraamusmaksun suuruus olisi sama kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) mukainen laiminlyöntimaksu eli vähintään 300 ja enintään 1 000 euroa.

Seuraamusmaksun suuruus olisi esityksen mukaan sama kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) mukainen laiminlyöntimaksu eli vähintään 300 ja enintään 1 000 euroa. Esitetyssä muodossa seuraamusmaksu ei kohteile erikokoisia luvanhaltijoita tasapuolisesti ja se on muutoinkin aivan liian alhainen. 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. Määräaikaa ei ole edellä mainitussa laissa kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa. Mikäli määräaika ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee olla yksi vuosi. Etelä- Suomen aluehallintovirasto katsoo, että seuraamusmaksua yleisenä lainrikkomisen seuraamuksena tulisi harkita uudelleen.

Luvan peruuttaminen 72 §. Pykälän mukaan lupa voitaisiin peruuttaa, mikäli luvan haltija jatkaa toimintaa tai laiminlyöntiä saamastaan huomautuksesta tai seuraamusmaksusta huolimatta ja tätä menettelyä olisi pidettävä olennaisena. Määräaikainen peruutus olisi ensisijainen seuraamus ja ajan pituudesta määrättäessä otettaisiin huomioon erityisesti peruuttamisen perusteena olevan toiminnan vakavuus ja tekoolosuhteet. Lupa tai hyväksyminen voitaisiin peruuttaa pysyvästi vain, jos menettelyä jatketaan seuraamusmaksun tai määräaikaisen luvan peruuttamisen jälkeen tahallisesti ja menettely olisi myös kokonaisuutena arvostellen törkeää.

Pykälän 2 momentin poikkeuksellisissa tilanteissa luvan haltija voi syyllistyä alkoholilain vastaiseen tekoon tai laiminlyöntiin, joka aiheuttaa vakavaa vaaraa ihmisen tai ihmisten terveydelle. Tällaisissa tilanteissa luvan peruuttaminen olisi mahdollista ilman aikaisemmin määrättyjä seuraamuksia. Edellytyksenä olisi, että menettely olisi myös kokonaisuutena arvostellen törkeä.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 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.

Pykälän 3 momentin mukaan lupa tai hyväksyminen tulee peruuttaa, jos luvanhaltija sitä pyytää tai hakemuksessa annettujen virheellisten tietojen tai olosuhteiden muutoksen vuoksi luvan tai hyväksymisen edellytykset eivät ole voimassa, eikä tilannetta ole korjattu asetetussa määräajassa. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan toimenpiteisiin luvan peruuttamiseksi ryhdytään tällöin vasta tilanteessa, jossa luvanhaltijalla on todettu huomattava määrä verovelkaa eikä verovelkaa annetussa määräajassa makseta pois. Luvanhaltija saattaa tällöin joutua kohtuuttomaan asemaan verrattuna nykytilanteeseen, jossa lupaviranomainen valvontatoiminnassaan puuttuu syntyneeseen verovelkaan jo verraten varhaisessa vaiheessa esimerkiksi

antamalla luvanhaltijalle kirjallisen huomautuksen tai kirjallisen varoituksen sekä kehotuksen maksaa syntynyt verovelka pois. Näin luvanhaltijalle on jo hyvissä ajoin annettu mahdollisuus tilanteen korjaamiseksi eikä verovelkaa pääse syntymään huomattavia määriä. Niinikään verokertymän näkökulmasta nykyisenkaltainen sanktiojärjestelmä on tuottavampi. Mikäli lupaviranomainen puuttuu asiaan vasta kun verovelkaa on kertynyt luvan peruuttamiseksi edellytetty huomattava määrä ei luvanhaltijalla useinkaan ole tosiasiallista mahdollisuutta verovelan hoitamiseen.

Luvan pysyvä peruuttaminen tulee olla mahdollista suoraan ilman tilanteen korjaamiseen annettavaa määräaika ohimyyntitapauksissa sekä esimerkiksi 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.

Säännösten systematiikka ja yhteenveto

Etelä- Suomen aluehallintovirasto katsoo, että luvanhaltijoiden toimintaa koskevat sanktiosäännökset 71 ja 72 §:t johtavat voimassa olevaa lakia huomattavasti työläämpään ja vaikuttavuudeltaan heikompaan alkoholielinkeinon valvontaan. Pykälät ovat lisäksi erittäin vaikeaselkoisia ja ristiriitaisia. Aluehallintovirasto esittää voimassa olevan 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 rajamista vain markkinointirikkomuksiin ja ilmoitus- tai asiakirjapuutteisiin. Nykyisen seuraamuskäytännön lieventäminen ei ole tarpeellista. Luvanvaraisessa elinkeinossa lain ja lupaedellytysten vastaiseen toimintaan on voitava tehokkaasti puuttua sekä viime kädessä ryhtyä toimenpiteisiin lain vastaisesti toimivan elinkeinonharjoittajan poistamiseksi alalta. Esityksen 71 ja 72 §:n muodostama kokonaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös tasapuolisen kilpailuasetelman turvaaminen alkoholielinkeinossa.

Ylitarkastaja

Riku-Matti Lehikoinen