Verohallinto
Harmaan talouden selvitysyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriölle

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ALKOHOLILAIN MUUTTAMISESTA

Lausuntopyyntö

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 22.11.2016 STM075:00/2011 Harmaan talouden selvitysyksiköltä kommentteja luonnoksesta hallituksen esitykseksi alkoholilain muuttamisesta.

Lausunto

Harmaan talouden selvitysyksikkö (myöhemmin ”Selvitysyksikkö”) pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina ja kannatettavina, mutta pitää merkittävänä puutteena sitä, että esityksessä ei ole todettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan olevan osa luvanvaraisen elinkeinon valvontaa.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että esitysluonnosta voitaisiin muuttaa siten, että siihen sisältyisivät ehdotukset alla esitellyistä seikoista.

Perustelut

Yleistä hallituksen esitysluonnoksesta

Valtioneuvosto antoi 28.4.2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016–2020. Strategian perusteella laaditussa Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman kohdassa 3.1 todetaan, että harmaan talouden torjunnan tehokkuuden lisäämiseksi tulisi selvittää voidaanko veroihin ja muihin julkisiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoittamis- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisen valvonta säätää osaksi viranomaisten tehtäviä ja samalla säätää viranomaisille mahdollisuus vaihtaa kyseisten velvollisuuksien hoitamista koskevaa, salassa pidettävää tietoa.

Luonnoksessa on esitetty, että useista lupa- ja valvontatoimintaan liittyvistä seikoista säädettäisiin myöhemmin valtioneuvoston asetuksilla. Selvitysyksikkö toteaa, että esityksen sisällöstä lausumista hankaloittaa se, ettei asetusten sisältöä ole vielä tiedossa. Joidenkin pykäläluonnosten tulkinnallisuus sekä useat pykäläviittaukset, johtavat vaikeasti hallittavaan kokonaisuuteen esityksessä. Lisäksi asetusten puute lausunnon yhteydessä johtaa esityksen ennakoitavuuden ja soveltuvuuden arvioinnin vaikeutumiseen.

Julkisten velvoitteiden laiminlyönti

Ehdotuksen 4 §:n 3 momentissa todetaan, että elinkeinotoiminta ei saa olla hyvän tavan vastaista. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinotoimintaa pidetään hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksyttyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että pykälän perusteluissa voitaisiin täsmentää hyvän tavan vastaiseksi myös sellainen toiminta, jossa elinkeinonharjoittajan toiminnasta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. Lisäys olisi vahvistetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategian hengen mukainen ja täyttäisi hallinto-oikeuksien alkoholilaissa toteaman puutteen alkoholiviranomaisen harmaan talouden torjuntavelvollisuudesta.

Muutokset vastuuhenkilöissä ja omistajissa

Luonnoksen 11 §:n 1 momentin mukaan jos lupa on myönnetty oikeushenkilölle ja tämän oikeushenkilön omistukseen, sopimukseen tai muuhun järjestelyyn perustuva määräämisvalta siirtyy, luvanhaltijan tulisi ilmoittaa siitä lupaviranomaiselle kahden viikon kuluessa määräämisvallan siirtymisestä. Omistussuhteiden muutoksesta tehtävä ilmoitus ei merkitse lupahakemusta, vaan oikeushenkilölle myönnetty lupa olisi edelleen voimassa. Ilmoitus voi toisaalta käynnistää esimerkiksi ehdotuksen 70 §:ssä tarkoitetun menettelyn, jossa lupaviranomainen peruuttaa myönnetyn luvan.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan luvanhaltijan olisi haettava luvan muuttamista ennen muutoksen toteuttamista, jos luvanhaltijan harjoittaman toiminnan luonne tai laajuus muuttuisi oleellisesti siten, että se vaikuttaa luvan myöntämisen edellytyksiin. Kunkin luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään alkoholilaissa ja lupahakemukset käsitellään yleensä hakijan ilmoittamien tietojen mukaisesti. Jos hakijan itsensä esittämät tiedot ovat vaikuttaneet luvan myöntämiseen, näiden olosuhteiden muuttaminen voi edellyttää uuden lupahakemuksen tekemistä. Ehdotuksen mukaan muutoksia ei saisi toteuttaa ennen kuin lupaviranomainen on hyväksynyt luvan muuttamisen.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuun ilmoitusten laiminlyöntiin luvanhaltijan omistuksessa ja hallinnossa tulisi soveltaa 2 momentin säännöstä, jossa luvanhaltijan itsensä esittämien tietojen muutosta ei saa toteuttaa ennen kuin se on viranomaisessa hyväksytty. Lisäksi ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti tulisi saattaa sanktioitavaksi ja johtaa tilapäiseen luvan keskeyttämiseen asian selvittämisen ajaksi. Nyt esitetyssä muodossa pykälä antaa hyvän mahdollisuuden luoda ja salata välikäsijärjestely tosiasiallisesta omistuksesta ja hallinnasta.

Luvan myöntämisen edellytykset

Esityksen 13 §:n 1 momentissa todetaan, että hakijan tulee olla luotettavuudeltaan, vakavaraisuudeltaan, ammattitaidoltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sopiva harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että luotettavuuden ja vakavaraisuuden sisältö määritellään pykälän 2 momentissa.

Esityksen 13 §:n 2 momentin 5 kohdassa todetaan, että luvan myöntämisen edellytykset puuttuisivat myös, jos hakijalta tai yhteisöltä, jossa hakija on käyttänyt määräämisvaltaa, on viimeksi kuluneen **kahden vuoden aikana** peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että kohtaa voisi muuttaa siten, että anniskeluluvan peruuttaminen muodostaisi esteen uuden luvan saamiseksi viideksi vuodeksi lainvoimaisesta päätöksestä. Kahden vuoden määräaika ilman mainintaa laskuperusteesta johtaa tilanteeseen, jossa lupaperuutuksen merkitys häviää hallinto-oikeuksien pitkäkestoiseen valitusmenettelyyn ja täytäntöönpanon keskeytyksiin. Samalla mainittu kahden vuoden määräaika estäisi lupaperuutuksen tosiasiallisen vaikutuksen poistaa elinkeinosta epäsopivat toimijat.

Esityksen 13 §:n 2 mom. 6 kohdassa todetaan, että hakijalta puuttuvat luvan myöntämisen edellytykset jos hakija on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että kohtaa voitaisiin muuttaa siten, että luvan myöntämisen edellytyksenä olisi veroihin, lakisääteisiin eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien hoitaminen. Tämä sanamuoto kattaisi maksamisvelvollisuuden lisäksi myös rekisteröitymis-, vakuutuksen ottamis- sekä ilmoittamisvelvollisuudet. Oikeustapauksissa on esiintynyt kantoja, että vain maksuunpantu vero olisi esityksen 13 §:n mukaisesti laiminlyöty. Tämä tarkoittaisi rekisteröitymis- tai ilmoitusvelvollisuuden laiminlyövän luvanhaltijan kohdalla sitä, että lupa voitaisiin peruuttaa vasta maksuunpanon jälkeen. Tällaisessa menettelyssä saattaa kulua jopa yli vuosi ennen veron lainvoimaista maksuunpanopäätöstä. Selvitysyksikön ehdottama sanamuoto mahdollistaisi luvan peruuttamisen heti laiminlyönnin ilmennyttyä esimerkiksi verotarkastuksessa.

Alkoholijuomien hankkiminen vähittäismyynnistä

Esityksen 45 §:n 2 momentissa säädettäisiin uudesta mahdollisuudesta, jonka mukaan vähittäismyyntiluvanhaltija saisi myydä alkoholijuomia anniskeluluvanhaltijalle anniskeluun. Käytännössä voi tulla tilanteita, joissa ravintolan tulisi voida täydentää varastojaan pikaisesti esimerkiksi päivittäistavarakaupasta. Tähän asti tämä ei ole ollut sallittua eikä anniskeluluvanhaltijalla ole ollut keinoa raportoida näistä ostoistaan valvontaviranomaiselle. Ehdotuksen mukaan anniskeluluvanhaltijat saisivat hankkia alkoholijuomia myös esimerkiksi ostamalla niitä vähittäis-myyntiluvanhaltijalta, mutta ostoista tulisi raportoida valvontaviranomaisille erikseen.

Selvitysyksikkö katsoo, että anniskelulupanumerolle tapahtuvasta myynnistä tulisi ilmoitusvelvollisuus olla myös vähittäismyyjällä. Pelkästään ostajan oma ilmoitusvelvollisuus luo mahdollisuuden rekisteröitymättömiin alkoholiostoihin ja heikentää jo luotua valvontajärjestelmää. Rekisteröitymättömät ostot anniskeluluvanhaltijalla johtavat liian alhaiseen valvontamaksuun ja luovat alustan salatun myyntitulon hankkimiselle. Lisäksi luotettavan tiedon saaminen suomalaisen alkoholikulutuksen rakenteesta saattaisi heikentyä.

Tiedonsaantioikeudet

Esityksen 61 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Selvitysyksikkö ehdottaa, että pykälään lisättäisiin maininta siitä, että valvontaa suorittavalla viranomaisella olisi lakisääteistä tehtäväänsä varten oikeus saada tarvittavat tiedot salassapitosäännösten estämättä myös tapaturmavakuuttamisesta. Tiedonsaantioikeus tulisi näin ulottaa Tapaturmavakuutuskeskuksen tietoihin (TVK).

Lisäksi selvitysyksikkö ehdottaa, että pykälään lisättäisiin mahdollisuus saada tietoja teknisen yhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti.

Alkoholielinkeinorekisteri

Esityksen 64 §:n mukaan alkoholielinkeinorekisteri olisi henkilötietolaissa (523/1999) tarkoitettu henkilörekisteri, joten rekisteröitäviä olisivat vain sellaiset tiedot, jotka ovat tarpeellisia lupa- ja ilmoitusasioiden käsittelyä, valvontaa tai tilastointia varten. Rekisteröitäviä asioita olisivat esimerkiksi tiedot poliisitutkinnasta ja syyteharkinnasta, veroveloista, ulosotoista, yrityssaneerauksista, konkursseista sekä velkajärjestelyistä.

Selvitysyksikkö esittää, että 64 §:ään alkoholirekisteristä voitaisiin lisätä maininta oikeudesta rekisteröidä merkintä henkilöä koskevasta liiketoimintakiellosta sen vaikutusaikana. Merkintä henkilötunnuksen alle liiketoimintakiellosta ja sen kestosta alkoholihallinnon rekisteriin varmistaisi jo lupahakemuksen rekisteröintivaiheessa, ettei henkilöitä, joilla on voimassa oleva liiketoimintakielto pääse luvanhaltijaksi. Lisäksi rekisterimerkintä helpottaisi jo luparekisterissä olevien liiketoimintakieltoisten tunnistamisen luvanvaraisesta elinkeinosta.

Seuraamukset ja rangaistussäännökset

Esityksen 69 §:ssä käsitellään varoitusta ja laiminlyöntimaksua seuraamuksina laiminlyönneistä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kaikissa lupatyypeissä voitaisiin rikkomusten seuraamuksena käyttää kirjallista varoitusta tai uutta hallinnollista laiminlyöntimaksua. Laiminlyöntimaksun valvontaviranomainen voisi määrätä silloin, jos varoitus olisi liian lievä ja määräaikainen luvan peruutus liian ankara seuraamus rikkomuksesta. Laiminlyöntimaksun suuruus olisi sama kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) mukainen laiminlyöntimaksu eli vähintään 300 ja enintään 1 000 euroa.

Selvitysyksikkö esittää harkittavaksi 69 §:ssä esitetyn 300 – 1 000 euron laiminlyöntimaksun määrän korottamista. Kuittilaista kopioitu esitys laiminlyöntimaksun suuruudeksi on tarkoitettu seuraamukseksi pienille elinkeinonharjoittajille (parturit, kampaajat). Laiminlyöntimaksun määrän tulisi olla selvitysyksikön näkemyksen mukaan sellainen, että se on suhteessa liiketoiminnan laajuuteen ja teon vakavuuteen. Yritysmuodossa harjoitettavaan liiketoimintaan vaikuttava laiminlyöntimaksu voisi olla enimmillään esimerkiksi 20 000 euroa.

Esityksen 70 §:n mukaan luvan peruuttaminen olisi pykälän mukaan seuraamus, jonka käyttäminen edellyttäisi yleensä sitä, että luvan haltija jatkaa 69 §:n 1 momentin 1-5 kohdassa tarkoitettua velvollisuutensa rikkomista tai laiminlyöntiä saamastaan kirjallisesta varoituksesta tai laiminlyöntimaksusta huolimatta. Toistuvista

rikkomuksista voisi tällaisissa tilanteissa olla seuraamuksena luvan tai hyväksymisen määräaikainen peruutus.

Lupa tai hyväksyminen voitaisiin peruuttaa pysyvästi, jos velvollisuuksien rikkominen on jatkunut annetun varoituksen tai laiminlyöntimaksun jälkeen ja lain rikkominen on toistuvaa tai tahallista taikka se on kokonaisuutena arvostellen törkeää.

Valvonnan yhteydessä voi syntyä tilanne, jossa luvan myöntämisen edellytykset eivät ole voimassa. Edellytyksistä on voitu hakemuksessa antaa virheellisiä tietoja tai tilanne on voinut muuttua luvan myöntämisen jälkeen.

Selvitysyksikkö ehdottaa, että luvan peruuttaminen ilman varoitusta tai laiminlyöntimaksua tulisi olla mahdollista tilanteessa, jossa luvanhaltija on menettänyt 13 §:ssä todetut lupaedellytykset.

Helsingissä 27.1.2017

Janne Marttinen
johtaja

Olavi Kärkkäinen
ylitarkastaja