Eduskunta
Lakivaliokunta
lav@eduskunta.fi

Etelä-Suomen aluehallintoviraston lisäselvitys HE 100/2017 vp eduskunnalle alkoholilain rikkomusten seuraamuksista

Lisäselvitys Asiantuntijakuulemisessa 15.11.2017 lakivaliokunta pyysi tarkempaa selvitystä tilanteista, joissa anniskeluluvan pysyvä tai määräaikainen peruuttaminen tulisi olla mahdollista hallituksen esityksestä poiketen suoraan ilman aiempia seuraamuksia tai tilanteen korjaamiseen varattavaa määräaikaa.

Alkoholilain rikkomusten seuraamukset ja rangaistussäännökset

Alkoholijuomien myyminen perustuu ehdotuksen 1 §:n mukaisesti kansanterveydellisten tavoitteiden turvin lupajärjestelmään, jolla pyritään rajoittamaan ja valvomaan alkoholijuomien saatavuutta. Anniskelutoimintaa harjoittavalla taholla on suuri rooli ja vastuu alkoholista aiheutuvien yhteiskunnallisten haittojen ehkäisyssä asianmukaisella elinkeinotoiminnallaan. Alkoholilla on tunnetusti merkittäviä terveyshaittoja, minkä vuoksi alkoholin myynnissä ja anniskelussa korostuu erityisesti vastuullisuus muiden elintarvikkeiden myyntiin nähden. Alkoholiluvan saamisen ehdottomaksi ja keskeiseksi edellytykseksi on siten säädetty elinkeinonharjoittajalta vaadittava luotettavuus, jonka menettämisen lainsäätäjä on katsonut merkitsevän suoranaisen esteen toimia alkoholielinkeinoalalla. Luotettavuuden menetyksen taustalla olevan moitittavan teon ollessa törkeä ja vakava anniskeluluvan pysyvä tai määräaikainen peruuttaminen tulisi olla mahdollista suoraan ilman huomautusta tai seuraamusmaksun määräämistä.

Merkittävin osa anniskeluluvan pysyvistä ja määräaikaisista peruutuksista on johtunut viime vuosina niin sanotusta kassan ohimyynnistä eli tilanteesta, jossa anniskeluluvanhaltija on tahallisesti salannut tulojaan verottajalta välttäen arvonlisäveron maksamisen myymistään juomista. Useana tilikautena huomattavassa määrin tulojen salaamista harjoittava ravintola on tällaisella toiminnallaan osoittanut niin suurta piittaamattomuutta lain asettamien velvoitteiden noudattamisesta, että tällainen ravintola ei ole nauttinut sitä yleistä luotettavuutta, joka on asetettu anniskeluluvan edellytykseksi. Edelleen lupakäytännössä on usein havaittu, että tulojaan salaavien

ravintoloiden katteet ja hintatasot ovat olleet alhaisemmat kuin niiden ravintoloiden, jotka ovat huolehtineet tulojen asianmukaisesta ilmoittamisesta ja verojen suorittamisesta. Hintatason laskemisella on mitä ilmeisemmin ollut myös alkoholin kulutusta lisäävä epätoivottu vaikutus. Vastaavanlainen ilmeinen piittaamattomuus alkoholilain keskeisten velvoitteiden noudattamisesta on käsillä silloin, kun luvanhaltija esimerkiksi anniskelee alaikäiselle toistuvasti tai usealla alaikäiselle kerrallaan runsaasti alkoholia.

Aluehallintovirastot ovat käyttäneet nykyisessä alkoholilaissa olevaa luvan peruuttamisen mahdollisuutta erittäin harkitusti hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Päätökset lupien peruuttamisista ovat pysyneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikä on osoitus siitä, että virastot ovat käyttäneet toimivaltaansa vain laissa hyväksyttyihin tavoitteisiin välttämättömillä, viimesijaisilla ja oikeasuhtaisilla seuraamustoimenpiteillään. Voimassa olevien valvontaseuraamuksia koskevien säännösten siirtäminen uuteen lakiin loisi alkoholielinkeinolle ennakoitavan seuraamusjärjestelmän, josta on olemassa runsaasti tuoretta oikeuskäytäntöä.

Seuraamusmaksu

Hallituksen esityksen mukaan alkoholilain rikkomisesta seuraa 71 §:n mukainen seuraamusmaksu tai luvan peruuttaminen 72 §:n mukaisesti. Esimerkiksi seuraamusmaksu anniskelutoiminnassa voidaan määrätä, jos anniskelussa on rikottu 5 luvussa, 49 §:ssä tai 57 §:n 2 momentissa luvanhaltijalle tai 47 ja 48 §:ssä tarkoitetulle anniskelun harjoittajalle säädettyjä velvollisuuksia, 22 tai 47 §:n nojalla asetettuja ehtoja tai rajoituksia taikka anniskelupaikassa tai sen välittömässä läheisyydessä on ilmennyt järjestyshäiriöitä, jotka johtuvat omavalvontasuunnitelman puutteellisuudesta tai sen noudattamatta jättämisestä. Edelleen seuraamusmaksu voidaan määrätä, mikäli luvanhaltija rikkoo 11 §:ssä tarkoitettua velvollisuutta ilmoittaa muutoksista, 56 §:ssä säädettyä kirjanpitovelvollisuutta tai velvollisuutta pitää omavalvontasuunnitelma ajan tasalla taikka 62 §:n 4 momentissa säädettyä ilmoitusten ja tietojen toimittamista koskevaa velvollisuutta ei ole kehotuksista huolimatta noudatettu. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 71 §:ää tulisi selkeyttää.

Hallituksen esityksen perusteella seuraamusmaksusta muodostuisi paljon käytetty perusseuraamus. Seuraamusmaksu voitaisiin muun muassa määrätä, jos alkoholijuomaa on kuljetettu anniskelualueen ulkopuolelle, anniskelupaikassa on asiakas, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa, alkoholijuomaa on anniskeltu alle 18-vuotiaalle tai selvästi päihtyneelle, alaikäinen nauttii tai hallussa pitää alkoholia anniskelupaikassa, alkoholia myyvä on alkoholin tai muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alaisena. Edelleen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, mikäli luvanhaltija rikkoo anniskelulupaan tai hyväksyttyyn anniskelualueeseen liittyviä ehtoja tai rajoituksia. Edellä oleva listaus alkoholilain rikkeistä ei ole tyhjentävä.

Luvan peruuttaminen

Luvan peruuttamiseen on kytketty hallituksen esityksessä seuraamusmaksu. Lupa voidaan peruuttaa 72.1 § mukaan pysyvästi tai määräajaksi jos toiminnanharjoittaja huomautuksen antamisen tai seuraamusmaksun määräämisen jälkeen jatkaa 71 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa tarkoitettua velvollisuutensa rikkomista tai laiminlyöntiä ja menettelyä on pidettävä olennaisena. **Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lupa tulisi voida peruuttaa määräajaksi ilman edeltävää huomautusta**

tai seuraamuksia, mikäli velvollisuusien rikkominen tai laiminlyönti on tahallista tai törkeän huolimatonta. Tällainen tilanne voisi olla alaikäiselle anniskelu tilanteessa, jossa alaikäisen henkilöllisyyttä ei ole edes yritetty selvittää. Toisin sanoen nuoren henkilöllisyyttä ei ole selvitetty ravintolan ovella tai baaritiskillä. Toinen esimerkki käytännön valvontatoiminnasta on anniskelu useammalle alaikäiselle kerralla tai useita peräkkäisiä lyhyen ajan sisällä tapahtuvia alaikäisille anniskelu rikkomuksia. (Lausunnon liitteenä esimerkkejä aluehallintoviraston valvontapäätöksistä).

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lupa tulisi voida peruuttaa määräajaksi myös tilanteessa, jossa on rikottu useita alkoholilain kohtia yhtä aikaa. Esimerkkinä voisi olla tapahtuman kulku, jossa on rikottu anniskeluluvassa asetettua ehtoa järjestyksenvalvojasta, eikä muu henkilökunta pysty puuttumaan liian päihtyneiden henkilöiden aiheuttamaan joukkotappeluun.

Hallituksen esityksen 72.2 § mukaan lupa tai hyväksyminen voidaan peruuttaa pysyvästi, jos toiminnanharjoittaja rikkoo tätä lakia vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle aiheuttavalla teolla tai laiminlyönnillä, jos menettely on ollut kokonaisuutena arvostellen törkeää. **Aluehallintovirasto toivoisi edellä mainittu 72.1 § huomioon ottaen, että momentissa otettaisiin kantaa mikä tällainen tilanne voisi olla.**

Lupa tai hyväksyminen tulee peruuttaa 72.3 § mukaan, 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. Useimmiten anniskelulupa peruutetaan pysyvästi tilanteessa, jossa verotarkastuksen yhteydessä on havaittu huomattava tulonsalaus eli kassan ohi myynti. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan toimija on näissä tilanteissa tahallaan rikkonut verolakeja sekä alkoholilakia salaamalla tuloja. Ilman verotarkastusta epäkohdat luvanhaltijan toiminnassa eivät olisi tulleet ilmi. Perusteita antaa määräaika tilanteen korjaamiseen ei ole. Tehokas katuminen ei ole verotuksessakaan mahdollista.

Mikäli luvan tai hyväksymisen edellytykset eivät ole voimassa, eikä tilannetta voida määräajassa korjata, pitäisi nykykäytännön mukaisesti alkoholiviranomaisen harkintavaltaan kuulua myös luvan määräaikainen peruuttaminen. Tulonsalaus on voinut olla siinä määrin vähäistä, että luvan pysyvä peruuttaminen olisi kohtuutonta. ”Lievä tulonsalaus” ei kuulu seuraamusmaksun soveltamisalaan, joten lievästä tulonsalauksesta ei olisi hallituksen esityksen mukaan ilmeisesti mitään seuraamuksia. Pysyvä luvan peruutus edellyttää KHO:n nykyiseen lakiin perustuvan ratkaisukäytännön mukaan noin 40 000 euroa tulonsalausta. Ei ole perusteltua ja tasapuolista, että vähäisemmät tulonsalaukset jäisivät kokonaan vaille seuraamuksia. Euromääriä vertailemalla voidaan huomata, että seuraamusmaksu on liian lievä seuraamus tulonsalauksesta, joka ei vielä johtaisi pysyvään luvanperuutukseen. Esimerkkejä ratkaisukäytännöstä tulonsalaustapauksissa on lausunnon liitteenä. Luvan pysyvä peruuttaminen ilman tilanteen korjaamiseen varattavaa määräaikaa tulee olla mahdollista, jos toimija syyllistyy vankeus uhkaisiin rikoksiin (vrt. luvan saamisen edellytykset 13 §).

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 rajaamista vain markkinointirikkomuksiin ja ilmoitus- tai asiakirjapuutteisiin.

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 muodostamaa kokonaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon 71 ja 72 §:n kiinteä yhteys luvan saamisen edellytyksiä määrittävään 13 §:ään ja huomioida kuulemistilaisuudessa esiin nostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan mahdollistaminen osana alkoholiviranomaisen toimintaa tulevaisuudessakin sekä harmaan talouden harjoittamisen kiistaton yhteys muihin alkoholilain noudattamisen laiminlyönteihin. Muilta osin aluehallintovirasto viittaa 15.11.2017 kuulemistilaisuutta varten antamaansa lausuntoon sekä Valviran samaan tilaisuuteen antamaan lausuntoon.

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