

Asia: VN/1531/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii rikosrekisterin, sakkorekisterin ja konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin rekisterinpitäjänä sekä huolehtii sakkoihin, menettämisseuraamuksiin, maksuihin ja saataviin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä.

SAKKOREKISTERITIETOJEN LUOVUTTAMINEN

Alkoholilain 63 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin valvontaviranomaisten oikeudesta saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tietoja sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä. Tiedonsaantioikeus rajoittuisi tietoihin,

jotka olisivat välttämättömiä luvanhakijan tai -haltijan yleisten luvan edellytysten selvittämistä varten tai seuraamusmaksutilanteissa kaksoisrangaistavuuden kiellon selvittämiseksi. Valvontaviranomaisen oikeus saada tietoja sakkorekisteristä rajoittuisi ehdotuksessa kuvatusti niihin tietoihin, jotka olisivat välttämättömiä joko alkoholilaissa säädettyjen luvansaannin edellytysten arvioimiseksi taikka arvioitaessa sitä, ettei rekisteröidylle aseteta seuraamusmaksua tilanteessa, jossa hänelle olisi jo samasta teosta aiheutunut sakkorangaistus. Valvontaviranomaisen tulisi myös tietoja pyytäessään perustella, miksi kyseiset tiedot olisivat nimenomaisesti välttämättömiä luvansaannin edellytysten arvioimiseksi tai kaksoisrangaistavuuden kiellon selvittämiseksi.

ORK saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa sakkorekisterin tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 218/2001 vp) todetaan 50

§:n yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä muun ohessa seuraavaa: ”Tietosuoja ja muuhun lainsäädäntöön viittaamisen yleinen muotoilu asettavat luovuttamissäännöksille kuitenkin erityisiä vaatimuksia. Tietosuojan asianmukainen turvaaminen edellyttää ensinnäkin, että luovuttamisesta säädetään lailla. Luovuttamissäännöksestä on riittävän selvästi käytävä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Siinä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.” Sakkorekisteritietojen saamiseen oikeuttavissa säännöksissä tulee siten määritellä tietojen saamiseen oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus edellä esitetyllä tavalla.

Alkoholilain 63 §:n 2 momenttiin ehdotettava sakkorekisteritiedonluovutus edellyttäisi hallituksen esityksen luonnoksessa todetusti, että valvontaviranomainen tietoja pyytäessään perustelisi, miksi kyseiset tiedot olisivat nimenomaisesti välttämättömiä luvansaannin edellytysten arvioimiseksi tai kaksoisrangaistavuuden kiellon selvittämiseksi. ORK on Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valviralle sekä Aluehallintovirastoille vuonna 2022 antamassaan tietoluvassa myöntänyt oikeuden saada rikosrekisteritietoja teknisen rajanpinnan kautta alkoholilaissa säädettyihin tarkoituksiin, mutta hylännyt sakkorekisteritietojen luovuttamisen rajanpinnan kautta, koska tietojen luovuttamisesta tähän käyttötarkoitukseen ei oltu säädetty laissa. Nyt ehdotettavalla sääntelyllä sakkorekisterin tietojen luovuttamisesta säädetäisiin nimenomaisesti alkoholilaissa, mutta valvontaviranomaisen tulisi pyytäessään erikseen perustella, miksi kyseiset tiedot olisivat nimenomaisesti välttämättömiä luvansaannin edellytysten arvioimiseksi ja kaksoisrangaistavuuden kiellon selvittämiseksi. Koska sääntely mahdollistaisi ainoastaan välttämättömien tietojen luovuttamisen, tietoja ei olisi lakimuutoksen jälkeenkään todennäköisesti mahdollista luovuttaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, 22 §) säädetysti vakiosisältöisenä rajanpinnan kautta vaan ainoastaan manuaalisella menettelyllä, mikä aiheuttaa ORK:lle henkilötyötä ja henkilöstökustannuksia. Kustannusten arvioimiseksi esityksen tulisi sisältää arvio sakkorekisteriin kohdistuvien tietopyyntöjen määrästä.

Esityksessä ei tarkemmin täsmennetä, miten selvittämisessä välttämättömät tiedot määriteltäisiin eikä ORK:n ole siten mahdollista arvioida, onko tällaisen määrittelyn perusteella mahdollista luovuttaa tietoja sakkorekisteristä. Tietoja pyytävän olisi perusteltava, miksi kyseiset tiedot ovat nimenomaisesti välttämättömiä luvansaannin edellytysten arvioimiseksi. Ehdotuksessa ei tarkemmin kuvata kuitenkaan sitä, onko tarpeellisten sakkorekisteritietojen tietosisällössä etenkin luvansaannin edellytyksiä arvioitaessa todella sellaista tapauskohtaisuutta, että tietosisältöä tätä käyttötarkoitusta varten ei ole mahdollista täsmentää laissa ja siten mahdollistaa tietojen luovuttaminen rajanpinnan kautta rikosrekisterin ohella jatkossa myös sakkorekisteristä.

Luovutettaessa sakkorekisteritietoja kaksoisrangaistavuuden poissulkemiseksi ehdotuksessa jää täsmentämättä, mitä lakiehdotuksessa tarkoitettu ”samasta teosta” merkitsee ja edellyttääkö sakkorekisteritietojen luovuttaminen teonkuvausten vertailua. Sakkorekisteristä saatavien tietojen perusteella vertailua ei ole mahdollista tehdä ORK:ssa tietoja luovutettaessa. Sakkorekisterin tietosisällöstä on säädetty sakon täytäntöönpanosta annetun lain 47 §:ssä.

Voimassa olevan alkoholilain mukaan lupaviranomainen voi määrätä luvanhaltijan maksamaan 300 - 1000 euron seuraamusmaksun alkoholilain 71 §:n 1 momentin 1–7 kohdissa säädettyjen rikkomusten perusteella. Esitysluonnoksen mukaan alkoholilain 71 §:n 1 momenttia tarkennettaisiin siten, että lupaviranomainen voisi määrätä myös ilmoitusvelvollisen maksamaan seuraamusmaksun. Lisäksi 71 §:n 1 momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta, jossa säädettäisiin alkoholijuomien toimituksen seuraamusmaksun määräytymisperusteista. Näiden muutosten ohella 71 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin etämyyjälle määrättävästä seuraamusmaksusta. Valvira voisi määrätä etämyyjän maksamaan 300–1 000 euron seuraamusmaksun. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta säädettäisiin jatkossakin alkoholilain 71 §:n 4 momentin mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta vastaa siten ORK joka vastaa yli 60 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Alkoholilain muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026.

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuttavana myös kesällä 2024. Tuolloin lausuttavana olleessa luonnoksessa on esitetty seuraamusmaksun ylärajan nostamista 20 000 euroon. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä nostosta on luovuttu ja seuraamusmaksujen suuruus säilyisi 300–1000 eurossa. Rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille on säädetty laeissa vaihtelevia suuruuksia. Monissa viime vuosina säädetyissä seuraamuksissa on päädytty vaihteluväliin 300–5000 euroa (mm. elintarvikevalvonnan, luomuvalvonnan, sivutuotevalvonnan ja kasvinsuojeluainevalvonnan seuraamusmaksu). Toisaalta esimerkiksi jalkineiden ja tekstiilituotteiden vaatimustenmukaisuudesta annetun lain (265/2022) mukaisissa seuraamusmaksuissa vaihteluväli on 300–3000 euroa. Kaupparekisterilain (564/2023) mukaan määrättävissä kaupparekisteri-ilmoituksen laiminlyöntimaksuissa ja tilinpäätöksen myöhästymismaksuissa suuruuteen vaikuttaa mm. yhtiömuoto ja laiminlyönnin kesto. Eri seuraamukset määrätään tapauskohtaisesti ja niiden määräämiseen sisältyy valvovan viranomaisen harkintaa. ORK katsoo, että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten vaihteluvälejä ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista yhtenäistää, mutta niiden vaihteluvälejä voidaan arvioida suhteessa toisiinsa.

Aluehallintovirastot ovat kuluneen viiden vuoden aikana tehneet ORK:lle täytäntöönpanoilmoituksen vuosittain n. 80–150 alkoholilain mukaisesta seuraamusmaksusta. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, kuinka paljon enemmän seuraamusmaksuja määrättäisiin vuosittain alkoholilakiin nyt esitettyjen muutosten perusteella. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että eri seuraamuslajien yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä seuraamuslajeja kohti olisi vähäinen. Kun kokonaan uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää ja olemassa olevien määräytymisperusteita laajennetaan, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä. Uudet ORK:lle ilmoitetut täytäntöönpanoperusteet lisäävät ORK:n henkilötyön tarvetta täytäntöönpanovaiheessa muun muassa asiakasyhteydenottojen, täytäntöönpanoon liittyvien virhetilanteiden selvittämisen ja ulosottoon siirtyneiden saatavien valvonnan takia. Mikäli alkoholilakiin esitettyjen muutosten perusteella seuraamusmaksuja määrättäisiin jatkossa enemmän kuin nyt, mutta määrän ei arvioida olevan tulevaisuudessakaan merkittävästi nykytilaa suurempi, esitetyt muutokset aiheuttavat ORK:lle lisähenkilöstön tarvetta kuitenkin vain vähäisissä määrin. Lopullisesti vaikutukset riippuvat ORK:lle tehtyjen täytäntöönpanoilmoitusten määrästä.

Laine Eelis
Oikeusrekisterikeskus

Laitakari Sari
Oikeusrekisterikeskus