

30.4.2009

Dnro 317/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TUOTEVALVONTAKESKUKSEN MENETTELY TUTKINTAPYYNNÖN TEKEMISESSÄ POLIISILLE

1 KANTELU

Kantelija arvostelee sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) menettelyä sen tehtyä tullille tutkintapyyntöä tammikuussa 2007 koskien alkoholijuomien internetkauppaa. Tutkintapyyntöjen johdosta aloitetussa esitutkinnassa oli takavarikoitu tullin hallussa olleet alkoholijuomat. Kantelija arvostelee sitä, että STTV oli viivytellyt tutkintapyyntöjen tekemisessä noin kaksi vuotta. Tämän seurauksena kantelija ei saanut haltuunsa ensin tullin hallussa verotusseuraamuksen määräämistä varten olleita hänen tilaamiaan alkoholijuomia sen jälkeenkään, kun verotuskysymys oli lainvoimaisesti ratkaistu. Kantelija oli tilannut X Oy:n internetin kautta myymiä alkoholijuomia. Hän oli tilannut yhtiön internetsivuilla olleen linkin kautta kuljetuksen toiselta virolaisyritykseltä.

2 SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu silloisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (STTV) selvitys ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunto. Eteläinen tullipiiri on myös antanut asiassa selvityksensä.

STTV:n 23.11.2007 päivätyn selvityksen mukaan alkoholijuomien kaukomyynti alkoi Suomessa lisääntyä vuoden 2005 loppupuolella selkeästi ja toimintaa alettiin markkinoida internetissä voimakkaasti. Aikaisemminkin oli ollut yksittäisiä toiminnanharjoittajia, mutta toiminta oli tällöin vähäisempää eikä sitä mainostettu juuri ollenkaan. STTV alkoi vuoden 2006 aikana selvittää, mistä tässä alkoholijuomien internetkaupassa oli kysymys. Selvittelyssä tuli hyvin nopeasti ilmi, että kysymyksessä oli suomalaisten henkilöiden harjoittama luvaton alkoholijuomien välitystoiminta, jota harjoitettiin ulkomailta rekisteröityjen yhtiöiden nimissä. STTV teki edellä kerrotun selvityksen osalta ensimmäisen tutkintapyyntönsä poliisille lokakuussa 2006. Tämän jälkeen päätettiin antaa asiasta tiedote, jossa todettiin Suomessa harjoitettu alkoholijuomien internetkauppa/kaukomyynti alkoholilain vastaiseksi. Tiedote annettiin 10.1.2007 ja sitä tarkennettiin 2.2.2007 annetulla tiedotteella. Tiedotteen julkaisemisen jälkeen yhtä lukuun ottamatta kaikki internetin välityksellä alkoholijuomakauppaa harjoittaneet tahot lopettivat toiminnan. Siltä osin, kun toimintaa ei lopetettu, STTV teki tutkintapyyntönsä asiasta tullille.

STTV kiisti viivytelleensä tutkintapyyntönsä tekemisessä. Virasto ryhtyi heti toimiin, kun riittävää näyttöä lainvastaisesta toiminnasta saatiin. STTV teki ensimmäisen tutkintapyyntönsä alkoholijuomien nettikauppaan liittyvästä toiminnasta lokakuussa 2006 Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle. Myös ko. internetsivuston nimissä harjoitetusta toiminnasta laadittiin alun perin tutkintapyyntö myös Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle, mutta Eteläisen tullipiirin talousrikos-

tiedustelijat ohjasivat tekemään tutkintapyynnön tullille, koska tutkinnan kohteeksi tulevaan toimintaan liittyi deellisenä osana maahantuontia, joihin liittyvät väärinkäytökset pääsääntöisesti tutkii tulli.

Alkoholijuomien luvattomaan välittämiseen liittyvissä rikoksissa toimivaltainen esitutkintaviranomainen on poliisi ja tulli. Tuotevalvontakeskus on ollut tietoinen kerrotusta asiasta.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Saadun selvityksen mukaan Eteläisen tullipiirin valvontayksikkö (nykyisin rikostorjuntayksikkö) aloitti 24.11.2004 esitutkinnan asiassa, jossa selvitettiin, onko ko. internetsivuston kautta tapahtuvassa alkoholijuomien myynti- ja välitystoiminnassa syyllistytty törkeään veropetokseen.

Eteläinen tullipiiri otti valmisteverotuslain 41 §:n nojalla tullin haltuun alkoholijuomia sen selvittämiseksi, onko tuotteiden tuontiin sovellettu valmisteverotusta koskevia säännöksiä sekä mahdollisten valmisteverotuspäätösten laatimista varten. Kantelijan ko. internetsivuston kautta tilaamat alkoholijuomat otettiin tullin haltuun 22.6.2005.

Kihlakunnansyyttäjä teki 20.3.2007 päätöksen edellä mainittua törkeää veropetosta koskevan esitutkinnan lopettamisesta. Tähän oli osaltaan vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeuden 19.1.2007 antama ratkaisu (dnro 2566/2/05), jonka mukaan verovelvollisuutta ei ole voitu asettaa ko. internetsivuston taustalla olevalle yhtiölle eli ulkomaiselle myyjälle (ns. kaukomyyjä).

Eteläisen tullipiirin rikostorjuntayksikkö aloitti 9.2.2007 esitutkinnan STTV:n 22.1.2007 päivämäärän tutkintapyynnön perusteella asiassa, jossa selvitettiin, onko ko. internetsivuston kautta tapahtuvassa alkoholijuomien myynti- ja välitystoiminnassa syyllistytty alkoholilain säännösten rikkomiseen Suomessa.

Saadun selvityksen mukaan Helsingin kärjäoikeus on 12.8.2008 pidentänyt syytteen nostamisen määräaikaan sekä tutkinut takavarikon edellytysten olemassaolon ja pitänyt takavarikot voimassa. Helsingin kärjäoikeus on 11.12.2008 jatkanut syytteen nostamisen määräaikaan 2.4.2009 saakka ja saadun selvityksen mukaan valtiosyyttäjä on tehnyt vielä uuden pyynnön määräajan pidentämiseksi aina 31.7.2009 asti.

STTV oli tehnyt ensimmäisen tutkintapyynnön erästä toista internetosoitetta käyttäneen yhtiön toimista Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselle 17.10.2006, josta se oli siirretty Turun kihlakunnan poliisilaitokselle 31.10.2006. Poliisi ja tulli sopivat tutkinnan siirrosta Läntiselle tullipiirille 13.2.2007. Alkoholijuomia takavarikoitiin 15.2.2007. Takavarikko on edelleen voimassa. Esitutkinta asiassa on edelleen kesken.

3.2 Oikeusohjeet

Hyvä hallinto ja omaisuuden suoja

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on suojattu.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Alkoholilain säännökset maahantuonnista ja myynnistä

Alkoholilain (1143/1994) 2 §:n 1 momentin mukaan tämä laki koskee alkoholipitoisia aineita, niiden valmistusta, maahantuontia, maastavientiä, myyntiä ja muuta luovutusta, käyttöä, hallussapitoa ja kuljetusta sekä alkoholijuomien mainontaa.

Lain 8 §:n 1 momentin (1/1999) mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Omaa kulutuskäyttöä varten tapahtuvasta maahantuonnista määrätään tarkemmin 10 §:n nojalla. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan.

Alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolista säädetään alkoholilain 13 §:ssä. Poikkeukset on säädetty 14 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa alkoholiyhtiön lisäksi harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan.

Lain 27 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuoman tukkumyyntiä saa harjoittaa se, jolle tuotevalvontakeskus on myöntänyt luvan tämän alkoholijuoman valmistukseen tai tukkumyyntiin.

Alkoholilain valvonta

Alkoholilain 8 luku koskee viranomaisohjausta ja valvontaa. Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle (40 § 1 momentti).

STTV:n toimivalta on säännelty 41 §:ssä. Sen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntin ja anniskelun lupahallinto ja valvonta, alkoholijuomien mainonnan ja myynninedistämisen valvonta sekä niiden ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön alaisena tuotevalvontakeskukselle sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Lisäksi tuotevalvontakeskus valvoo:

- 1) alkoholipitoisten aineiden valmistusta, maahantuontia ja maastavientiä;
- 2) alkoholijuomien tukkumyyntiä;
- 3) alkoholijuomien myyntiä ja muuta luovutusta verottamattomien alkoholijuomien varastoista;
- 4) väkiviinan myyntiä ja alkoholijuomien erityismyyntiä sekä näiden käyttöön perustuvaa käyttöä;
- 5) alkoholijuoman ja väkiviinan luvattomaan valmistukseen soveliaiden kojeiden tai niiden osien maahantuontia, valmistusta ja myyntiä;
- 6) alkoholijuoman kotivalmistukseen tarkoitettujen aineiden, tuotteiden ja valmisteiden maahantuontia, valmistusta ja myyntiä; ja

7) Suomen ja ulkomaiden välillä liikenteessä kulkevien liikennevälineiden alkoholijuomien myyntiä.

Lain 45 §:n mukaan, joka tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan on saanut tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta, ei saa ilmaista niitä eikä käyttää oikeudettomasti, ellei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna tähän suostumustaan (1 momentti).

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä tietojen antamista toiselle valvontaviranomaiselle valvontatehtävää varten eikä syyttäjä- tai poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi tai syytteen panemiseksi. Tiedon vastaan ottaneella viranomaisella on tällöin sama salassapitovelvollisuus kuin 1 momentissa säädetään (2 momentti).

Vuoden 1968 alkoholilain vielä voimassa olevien rangaistussäännösten mukaan alkoholipitoisen aineen välittämistä on tuomittava se, joka luvattomasti myy tai muutoin korvausta tai hyvitystä vastaan luovuttaa taikka luvattomasti palkkiota vastaan välittää, kaupaksi tarjoaa tai kaupan pitää alkoholijuomaa tai väkiviinaa, on tuomittava alkoholipitoisen aineen välittämistä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi (85 § 1 momentti).

3.3

Arviointi

Valvontaviranomaisen eli tässä tapauksessa STTV:n kannalta internetkaupan valvonnalla on tarkoituksena ensisijaisesti saattaa toiminta sellaiseen tilaan, että lainvastaista menettelyä ei enää tapahdu. Valvontaviranomaisen keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan ovat neuvonta, tiedottaminen ja alkoholilaissa säädetyt pakkokeinot. Alkoholilain pakkokeinosäännökset eivät kuitenkaan sovellu tässä tarkoitettuun toimintaan puuttumiseen. Alkoholilaissa ei myöskään ole säädetty siitä, milloin STTV:n olisi tullut ilmoittaa havaitsemastaan lainvastaiseksi epäilemästään menettelystä esitutkintaviranomaiselle. Tällainen säännös on eräissä laeissa kuten ympäristönsuojelulaissa (94 §) ja lastensuojelulaissa (25 § 6 momentti).

Nimenomaisen säännöksen puuttuessaakin katson, että valvontaviranomaisen on arvioitava, onko sen valvontatehtävän piiriin kuuluvassa asiassa edellytyksiä esitutkintaviranomaiselle tehtävään ilmoitukseen. Tämä on perusteltua siksi, että se palvelee viranomaisen valvontatehtävän tavoitetta eli lainvastaisen toiminnan lopettamista ja myös ehkäisemistä, koska ilmoittamisella ja siitä seuraavilla toimilla on jatkossa laitonta toimintaa ennalta estävä vaikutus. Valvontaviranomaisen aktiivisuus rikosilmoituksen tekemisen harkinnassa on erityisen tärkeää sellaisissa epäillyissä rikosasioissa, joissa ei ole asianomistajaa, kuten ei tässäkään tapauksessa. Näin ollen STTV:n toimivaltaan ja tehtäviin muun muassa alkoholipitoisten aineiden maahantuontia ja alkoholijuomien myyntiä valvovana viranomaisena kuului tutkintapyynnön tekeminen esitutkintaviranomaiselle, kun siihen ilmeni riittävät perusteet.

Mielestäni STTV:llä on kuitenkin katsottava olevan laaja harkintavalta arvioidessaan ilmoituksen aiheellisuutta. Harkinnassa huomioon otettavia kriteerejä voivat olla esimerkiksi toiminnan laajuus ja kesto, tavoitellun taloudellisen hyödyn suuruus sekä teon tarkoituksellisuus. (ks. ympäristörikosten osalta Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta, Suomen ympäristö 11/2006). Myös asian oikeudellinen epäselvyys voi vaikuttaa harkintaan.

Kantelijan arvostelu kohdistuu siihen, että hänen mielestään STTV ei ole riittävän ripeästi ryhtynyt toimenpiteisiin alkoholijuomien maahantuonnin lainmukaisuuden selvittämiseksi, jotta valmisteverotuslain mukaisesta haltuunottomenettelystä ja alkoholilain rikkomista koskeneen

esitutinnan johdosta suoritetusta takavarikosta olisi aiheutunut mahdollisimman vähän haittaa ostajille. Kantelija vetoaa erityisesti siihen, että tullin oli hänen tapauksessaan pitänyt valmisteverotuslain mukaisesti lastia hallussaan ensin lähes kaksi vuotta ennen kuin maahantuonnin sallittavuutta arvioitiin alkoholilain kannalta ja STTV teki tutkintapyyntönsä.

STTV vetosi siihen, että kysymys oli ilmiöstä, jossa Suomesta toimivat henkilöt käyttäen ulkomaista, lähinnä virolaista, yritystä kauppasivat Saksasta hankkimiaan alkoholijuomia suomenkielisillä internet-sivustoilla. STTV kertoi tulkinneensa menettelyn alkoholilaisissa kielletyksi alkoholin välitystoiminnaksi. STTV totesi, että toiminta oli voimistunut vuoden 2005 loppupuolella ja toiminnan luonnetta ryhdyttiin selvittämään vuoden 2006 aikana.

Tullin oli kuitenkin saadun selvityksen mukaan ottanut jo marraskuusta 2004 lukien valmisteverotuslain nojalla haltuunsa useita monen tuhannen litran alkoholin kuljetuseriä, kun se oli katsonut, että myyjän olisi tullut valmisteverotuslain kaukomyyjää koskevien säännösten nojalla suorittaa valmistevero sen lukuun maahan tuoduista alkoholijuomista.

STTV on linjannut 10.1.2007 julkaisemassaan ensimmäisessä alkoholin internet-kauppaa koskevassa yleisötiedotteessa, että kaukomyynti ei ollut alkoholilain mukaan sallittua. KO. internetsivustoa koskevassa esitutkinnassa on STTV:n osastopäällikkö todistajana todennut, että omaksuttu linja oli ollut voimassa koko alkoholilain voimassaolon ajan eli 1990-luvun puolivälistä alkaen.

Asiakirjoista ei kuitenkaan ilmene, missä vaiheessa tullin on ollut yhteydessä STTV:oon. Haltuunotot ovat kuitenkin olleet runsaasti esillä tiedotusvälineissä vuodesta 2004 alkaen.

Esitutkinnassa entinen STTV:n osastopäällikkö on 13.2.2009 todistajana kuultaessa perustellut esitutkintapyyntönsä myöhäistä ajankohtaa haltuunottoihin nähden sillä, että hänen tietojensa mukaan asian operatiivinen johto oli tuolloin eli ennen tammikuuta 2007 tullin käsissä.

Saadun selvityksen valossa näyttää siltä, että STTV:ssä ei täysin ole mielletty sitä, että tullin arvioidessa menettelyä valmisteverotuksen kannalta olisi STTV:n valvontaviranomaisena tullut ilman aiheetonta viivästystä selvittää menettelyn lainmukaisuutta alkoholilain kannalta.

Tullilla esitutkintaviranomaisena oli itsenäinen velvollisuus aloittaa esitutkinta, jos sillä oli syytä epäillä, että rikos on tehty (esitutkintalaki 2 §). Eteläinen tullipiiri on selvityksessään katsonut, että tullin ei ole tullut itsenäisesti, ilman alkoholilakia valvovan viranomaisen tutkintapyyntöä, lähteä arvioimaan alkoholilain 85 §:n rangaistussäännöksen soveltuvuutta kyseisen säännöksen säätämisen jälkeen syntyneeseen ja jatkuvasti lisääntyneeseen internetkaupan kaltaiseen uuteen ilmiöön ja että esitutkinta oli asianmukaisesti sekä viivytyksettä aloitettu heti STTV:n tekemän tutkintapyyntönsä jälkeen.

Kysymys menettelyn oikeudellisesta arvioinnista oli ainakin tuolloin tulkinvarainen eikä STTV ollut yleisellä tasolla ohjeistanut sallittua menettelyä yksiselitteisesti (ks. tänään antamani päätös kanteluasiassa dnro 1462/4/2007). Näin ollen katson, ettei minulla kantelun johdosta ole aihetta puuttua tullin menettelyyn esitutkinnan käynnistämiseksi.

Seurauksena siitä, että esitutkinta aloitettiin vasta yli kahden vuoden kuluttua alkoholijuomien haltuunotosta oli, että alkoholin pilaantumiskasvo ja juomien mahdollinen luovutus siirtyi vuosilla eteenpäin takavarikon takia.

Mielestäni tämä on ostajien perusoikeutena turvattun omistusoikeuden suojan kannalta ongelmallista. Myös sopimussuhteisiin ja muihin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien tulkitaan vakiintuneesti olevan omaisuutta perustuslain 15 §:n tarkoittamassa mielessä. Omaisuudensuoja koskee kaikkien sopijapuolten varallisuusarvoisia oikeuksia (ks. PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, PeVL 63/2002 vp). Perustuslain 15 §:n omistusoikeuden suojalla on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu suojattavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä (PeVL 41/1996 vp, jossa oli kysymys taannehtivasta puuttumisesta sopimussuhteisiin). Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n nojalla turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Katson, että STTV ei ole esittänyt riittäviä perusteita sille, miksi selvitystoimet käynnistettiin ja tutkintapyyntö tehtiin aikaisintaan noin kaksi vuotta sen jälkeen, kun tulli oli aloittanut alkoholi-juomien haltuunotot. Mielestäni STTV:n menettely ei täyttänyt siltä edellytettävää viivytyksettömyyden vaatimusta.

Saatan tämän käsitykseni nykyisen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tietoon.