

24.10.2014

Dnro:t 4299/4/14, 4300/4/14, 4301/4/14, 4302/4/14, 4303/4/14, 4393/4/14, 4447/4/14 ja 4455/4/14

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **ALUEHALLINTOVIKASTON MENETTELY ALKOHOLIMAINONNAN VALVONNASSA**

1

### **KANTELUKIRJOITUKSET**

Oikeusasiamiehen kansliaan kirjattiin 13.10.2014 saapuneeksi viisi kantelukirjoitusta, joissa oikeusasiamiestä pyydettiin lokakuun aikana julkisuudessa käytyyn keskusteluun viitaten tutkimaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä erään väkevän alkoholijuoman lajinimen käyttöä koskevassa asiassa. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskansleri siirsi tänne 21.10.2014 päivätyllä kirjeellä dnro OKV/1752/1/2014 yhden samaa asiaa koskeneen 13.10.2014 oikeuskanslerinvirastoon saapuneeksi kirjatun kirjoituksen.

Edellä mainitut kirjoitukset liittyivät uutisointiin, jonka mukaan aluehallintovirasto oli kieltänyt sekä viski-sanan käytön yksityisissä blogeissa eräästä tapahtumasta kirjoitettaessa että tapahtumanjärjestäjää käyttämästä patenti- ja rekisterihallituksen hyväksymää toiminimeä, jossa viski-sana esiintyi.

Edelleen tänne kirjattiin 20. ja 22.10.2014 saapuneiksi kaksi kantelua, jotka liittyivät edellä mainituissa kanteluissa esiin nostettuun teemaan ja joissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston menettelyä alkoholimainonnan valvonnassa. Toinen näistä oli yleisluontoinen, toisessa taas viraston tulkintoja pidettiin perustuslakivaliokunnan kannan vastaisina.

2

### **ASIAN ALUSTAVA SELVITTÄMINEN**

Julkisuudessa käytyyn vilkkaaseen keskusteluun liittyen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on verkkosivuillaan 13.10.2014 julkaisemallaan tiedotteella halunnut selvittää alkoholilain mainontasäännösten tulkintaa. Tiedotteessa on todettu muun muassa seuraavaa.

Perustuslain 12 §:ssä turvataan jokaisen oikeus sananvapauteen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut kaupallisen viestinnän ja mainonnan kuuluvan sananvapauden reuna-alueelle, minkä vuoksi alkoholilainsäädännöllä on voitu rajoittaa alkoholijuomien mainontaa. Viimeaikaisessa mainontakeskustelussa on käsitelty erityisesti sosiaalisessa mediassa olevaa alkoholin mainontaa. Mainontakieltoa on tulkittu niin, että viranomaiset alkaisivat valvoa yksityisten ihmisten blogeja ja Facebook-sivujen päivityksiä. Näin ei ole. Yksityishenkilön tuottamaan sisältöön, kuten blogikirjoituksiin, ei puututa, eikä voida puuttua alkoholilain perusteella. Jos kirjoittaja kuitenkin toimii korvausta vastaan, tai hänellä on kytköksiä alkoholijuomien valmistajaan, maahantuojaan tai myyjään, kyseessä on alkoholijuomien mainonta.

Myös Etelä-Suomen aluehallintovirasto on asiasta nousseen kohun johdosta julkaissut 14.10.2014 verkkosivuillaan tiedotteen otsikolla: *Etelä-Suomen aluehallintovirasto ei ole rajoittanut yksityishenkilöiden sananvapautta*. Siinä on todettu muun muassa seuraavaa.

Sosiaalisessa mediassa käydyssä keskustelussa oli virheellisesti nostettu esiin, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto olisi rajoittanut yksityishenkilöiden sananvapautta, mikä ei pidä paikkaansa. Uutisointi ja verkkokeskustelu olivat lähteneet liikkeelle, kun aluehallintovirasto oli 10.10.2014 myöntänyt tilapäisen anniskeluluvan Olut Expo 2014 -nimiselle tapahtumalle. Tapahtuman alkuperäisessä nimessä ja tapahtumaa markkinoivassa logossa oli mainittu väkevän alkoholijuoman nimi. Alkoholilaki kieltää väkevien juomien markkinoinnin. Lakiin viitaten aluehallintovirasto oli pyytänyt järjestäjää muuttamaan tapahtuman nimeä, ja luvanhakija oli niin tehnyt.

Luvan myöntämisen jälkeen virastoon oli lähetetty yksityishenkilön tiedustelu, jossa oli epäilty Olut Expo 2014 -tapahtuman ulkoistaneen väkevien alkoholijuomien markkinointia bloggareille. Tiedustelussa oli annettu eräiden blogisivustojen osoitteet. Aluehallintovirasto oli pyytänyt asiasta selvitystä tapahtuman järjestäjältä. Selvityksen saatuaan aluehallintovirastolla ei ollut huomauttamista asiaan.

Edelleen tiedotteessa on tuotu esiin, että alkoholilaki ei rajoita yksityisten ihmisten sananvapautta, eikä sen perusteella voida puuttua sosiaalisen median kirjoitusten sisältöön. Tilanne kuitenkin muuttuu, jos yksityinen kirjoittaja saa kirjoituksistaan korvauksen tai hänellä on kytköksiä alkoholijuomien valmistajaan, maahantuojaan tai myyjään. Silloin kyseessä on aluehallintoviraston mukaan alkoholijuomien mainonta, jota koskevat alkoholilain mukaiset rajoitukset. Korvauksiksi lasketaan myös ilmaiset juomat tai pääsyliput tapahtumiin.

Aluehallintoviraston mukaan mainontaa tutkitaan lähinnä viranomaisille tehtyjen ilmoitusten perusteella. Ilmoituksen saatuaan viranomaisen velvollisuus on tutkia asia. Käytännössä on vaikea valvoa, milloin raja ylittyy. Yksityisten ihmisten verkkokeskusteluihin aluehallintovirasto ei toiminnassaan puutu. Tässäkään tapauksessa aluehallintovirasto ei tiedotteensa mukaan ollut missään yhteydessä bloggareihin, ainoastaan luvanhakijalta oli pyydetty selvitystä mainonnasta.

Tänne hankittiin myös jäljennökset Etelä-Suomen aluehallintoviraston mainittua anniskelulupa-asiaa koskevista asiakirjoista (dnro 2895 03 2014 170).

Lisäksi käytettävissä oli sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohje alkoholimainonnasta (7.4.2014, dnro 9404/13.08.00.01/2013).

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Väkevien alkoholijuomien mainonnan sääntely

Alkoholilain 33 §:n 1 momentin mukaan väkevän alkoholijuoman mainonta, epäsuora mainonta ja muu myyninedistämistoiminta on kielletty.

Epäsuorana mainontana pidetään 33 §:n 3 momentin perusteella muun muassa väkevän alkoholijuoman myynnin edistämistä muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna väkevälle alkoholijuomalle vakiintunutta tunnusta tai että siitä muutoin välittyy mielikuva tietystä väkevästä alkoholijuomasta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, väkevän alkoholijuoman mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja myyninedistämistoimintaa voidaan 4 momentin mukaan harjoittaa 2 momentissa säädetyn rajoituksen: 1) väkevien alkoholijuomien valmistus-, vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa; 2) painetussa tai tietoverkossa esitetyssä vähittäismyyntihinnastossa siten, että kaikki saatavilla olevat juomat esitellään kuluttajille yhdenmukaisella tavalla; sekä 3) alkoholijuomien myyntiin osallistuville, ei kuitenkaan kuluttajille avoimena olevassa tietoverkossa.

Alkoholilain 42 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuomien mainonnan ja myynninedistämisen valvonta kuuluvat toimialueellaan aluehallintovirastolle sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Alkoholilain 48 §:n 1 momentissa säädetään, että jos alkoholijuoman mainontakiellon tai muun 33 §:ssä tarkoitetun markkinointi- tai myynninedistämistoimintaa koskevan säännöksen noudattamisen valvontaa suoritettaessa tai muuten havaitaan epäkohtia taikka säännösten tai määräysten vastaista toimintaa, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston tulee antaa asianmukaiset ohjeet epäkohtien poistamiseksi taikka virheellisen toiminnan lopettamiseksi sekä asetettava määräaika, jonka kuluessa näin on meneteltävä.

Alkoholilain 49 §:n 1 momentin mukaan jos alkoholijuomaa mainostetaan tai harjoitetaan muuta 33 §:n vastaista markkinointi- tai myynninedistämistoimintaa, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto voi kieltää tämän toimen tilaajaa tai toimeenpanijaa sekä näiden palveluksessa olevaa jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista toimintaa.

### 3.2

#### Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohje alkoholimainonnasta

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeen mukaan mainontaa ja myynninedistämistä on paitsi perinteinen mediamainonta, myös muu kuluttajille suunnattu kaupallinen tiedottaminen, kuten hinnastojen ja muiden tuotetietojen antaminen tai väkevien juomien tunnuksella varustettujen mainosesitysten jakaminen.

Mainontasäännökset eivät rajoitu vain tietyn tuotemerkin mainontaan, vaan myös lajinimellä tapahtuva mainonta on kiellettyä. Väkevän alkoholijuoman lajinimen mainitseminen ei kuitenkaan ole kiellettyä muiden tuotteiden mainonnassa, jos mainonnalla ei ole yhteyttä väkevien alkoholijuomien myyntiin (ks. ohjeen s. 9–12 ja siinä mainittu ratkaisukäytäntö).

### 3.3

#### Kannanotto

Asia esiteltiin oikeusasiamies Petri Jääskeläiselle, joka totesi siinä seuraavan.

Alkoholimainonnan rajoitukset perustuvat alkoholilain säännöksiin, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunta on alkoholilainsäädäntöä koskevia hallituksen esityksiä käsitellessään jo arvioinut nimenomaan sananvapauden hyväksyttävän rajoittamisen näkökulmasta (ks. esim. PeVL 40/2013 vp – HE 70/2013 vp). Perustuslain 12 §:ssä turvataan lähtökohtana jokaisen oikeus sananvapauteen, mutta perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut kaupallisen viestinnän ja mainonnan kuuluvan sananvapauden reuna-alueelle, minkä vuoksi alkoholilainsäädännöllä on katsottu voitavan rajoittaa alkoholijuomien mainontaa.

Viimeisimmän, vuoden 2015 alusta pääosin voimaan tulevan alkoholijuomien mainontaa koskevan muutoksen osalta perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan – johon yhdessä kantelussa nähtävästi viitattiin – todennut muun muassa, että mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Valiokunta piti edellä mainittua hallituksen esitystä pääosin ongelmattomana mutta edellytti muutoksia ehdotettuun sääntelyyn, joka koski kuluttajien tuottamaa tai jakamaa sisältöä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta täsmensi sääntelyä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella (StVM 29/2013 vp – HE 70/2013 vp).

Oikeusasiamiehen tehtävä ei ole puuttua eduskunnan toimintaan lainsäädäntövallan käyttäjänä. Siksi oikeusasiamies ei nyt enemmälti arvioinut lainsäätäjän tekemää valintaa alkoholimainonnan rajoista.

Mitä tuli aluehallintoviraston menettelyyn väkevien alkoholijuomien mainonnan valvonnasta vastaavana viranomaisena, oikeusasiamies totesi, että näiden juomien mainonta on voimassa olevan lainsäädännön perusteella pääsääntöisesti kiellettyä; se on sallittua vain laissa erikseen säädetyissä poikkeustapauksissa. Toisaalta sääntely on osin tulkinnanvarainen jättäen siten sijaa valvontaviranomaisen harkinnalle etenkin mitä tulee epäsuoran mainonnan ja muun myyminen edistämistoiminnan käsitteiden tulkintaan. Edellä mainitussa sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ohjeessa virasto tuo esiin näkemyksensä alkoholilain mainontasäännösten tulkinnasta. Ohjeessa esitellään myös valvontaviranomaisen ratkaisukäytäntöä, jossa näitä käsitteitä on tulkittu konkreettisissa yksittäistapauksissa.

Oikeusasiamies katsoi edellä todetun sääntelyn ja käytettävissä olleen alustavan selvityksen perusteella, että asiassa ei ollut aihetta epäillä, että aluehallintovirasto olisi toimivaltansa ylittäen pyrkinyt puuttumaan yksityishenkilöiden sananvapauteen tai että se olisi muutenkaan menetellyt alkoholimainonnan valvontatehtävässään lainvastaisesti.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston osalta taas oikeusasiamies totesi, että virastoa koskeneessa kantelussa ei yksilöity niitä viraston kannanottoja, joita kantelija piti perustuslakivaliokunnan kannan vastaisina. Toisaalta oikeusasiamies totesi, että toisin kuin tuossa kantelussa mainittiin, perustuslakivaliokunta ei ole ottanut sellaista kantaa, että alkoholimainonnan rajoittaminen ei sananvapauden johdosta ylipäätään olisi mahdollista. Sen sijaan rajoitusten tulee valiokunnan mukaan mahtua perusoikeuksien hyväksyttävien rajoitusten asettamiin puitteisiin. Oikeusasiamies arvioi siten asiaa muun käytettävissään olleen aineiston perusteella ja katsoi, ettei siitä ilmennyt sellaista, joka olisi edellyttänyt täällä jatkotoimenpiteitä.

Oikeusasiamies kuitenkin totesi, että mikäli asianomainen yritys, jonka järjestämästä tapahtumasta nyt on ollut kyse, itse katsoo jonkin viranomaisen menetelleen tässä asiassa lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa, se voi kääntyä oikeusasiamiehen puoleen ja esittää kantelunsa tueksi omat yksilöidyt perustelunsa. Tällöin asia voidaan oikeusasiamiehen harkinnan mukaan ottaa täällä uudelleen arvioitavaksi, jos siinä ilmenee jotakin sellaista olennaista uutta, joka ei edellä todetussa asian alustavassa tarkastelussa vielä tullut esiin.

Edellä todetun johdosta asiaa ei ainakaan tässä vaiheessa ryhdytty tutkimaan enempää eivätkä kantelut siten johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.