

Asia: VN/33074/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan alkoholilakia muutettavaksi siten, että mahdollistetaan alkoholijuomien toimitus vähittäismyyntipaikasta tilaajalle tai muulle vastaanottajalle. Samalla alkoholilakiin tehtäisiin eräitä vähäisiä tai teknisiä muutoksia.

Valvira esittää lausuntonaan seuraavaa:

Alkoholilain (1102/2017) tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alkoholijuomien saatavuuden fyysinen rajoittaminen on ollut Suomen alkoholipolitiikassa keskeinen keino alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Rajoittamalla alkoholijuomien saatavuutta Alkon ja vähittäismyynti- ja anniskeluluvan saaneisiin myynti- ja luovutuspaikkoihin on pystytty paitsi hillitsemään alkoholijuomien saatavuutta myös pitämään alkoholijuomien luovuttaminen kuluttajille sellaisissa ympäristöissä, jotka ovat luvanhaltijoiden ja viranomaisten tehokkaasti valvottavissa.

Alkoholijuomien toimituksen mahdollistaminen vähittäismyyntipaikasta tilaajalle tai muulle vastaanottajalle lisäisi alkoholijuomien saatavuutta ja sallisi alkoholijuomien luovuttamisen jokaisella kotiovella, puistoissa ja toreilla. Tämä heikentäisi huomattavasti sekä viranomaisen valvontamahdollisuuksia että elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia valvoa alkoholilaissa säädettyjen luovutuskiltojen noudattamista.

Alkoholilain luovutuskielloilla ja niiden noudattamisen valvonnalla on keskeinen merkitys alkoholilain tarkoituksen toteuttamisessa. Luovutuskieltojen noudattamisen valvonta olisi huomattavasti haasteellisempaa alkoholijuomien toimituksessa kuin myymälässä tehdyissä ostoissa. Alkoholijuomat luovuttava henkilö ei pystyisi esimerkiksi tarkkailemaan päihtymyksen tuntomerkkejä samalla tavalla kuin myymälässä, sillä alkoholijuomien toimituksessa juomien luovutustilanne olisi paljon nopeampi verrattuna myymälässä tehtyihin ostoihin, eikä siinä olisi juurikaan mahdollista havainnoida asiakkaan liikkumista tai käyttäytymistä. Myös mahdolliset välittämistilanteet olisi vaikeampi havaita alkoholijuoman toimituksen yhteydessä kuin myymälästä ostettaessa. Juomien luovutuksesta olisi myös paljon hankalampi kieltäytyä asiakkaan kotiovella esimerkiksi iän puuttumisen tai päihtymystilan takia ja luovutuksesta kieltäytyminen saattaisi aiheuttaa työturvallisuushaasteita. Tilanne alkoholijuomien toimituksessa olisi varsin erilainen kuin myymälässä, jossa paikalla on yleensä muita kollegoita ja mahdollisesti myös vartijoita tai vartijat voidaan kutsumalla hälyttää myymälään.

Keskeinen osa alkoholijuomien vähittäismyynnin viranomaisvalvonnasta perustuu nykyisin ennalta ilmoittamattomiin tarkastuskäynteihin, joiden yhteydessä seurataan muun muassa, miten vähittäismyyntiluvan haltijat täyttävät iän tarkastamista koskevan velvollisuutensa. Tällainen konkreettisten luovutustapahtumien valvonta ei olisi alkoholijuomien toimituksessa käytännössä mahdollista, koska viranomaisella ei olisi tietoa, milloin ja missä luovutukset tapahtuisivat. Lisäksi suurin osa luovutuksista tapahtuisi todennäköisesti kotirauhan piirissä, jossa tarkastusten tekemiseen on lainsäädännössä asetettu todella korkea kynnyks.

Eryteisesti edellä mainituista syistä johtuen Valvira ei kannata alkoholijuomien toimituksen sallimista vähittäismyyntipaikasta tilaajalle tai muulle vastaanottajalle.

Valvira viittaa tässä lausunnossa esitettyjen näkemysten lisäksi Valviran sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laatimaan selvitykseen alkoholijuomien kotiinkuljetuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Selvitys on luettavissa Valviran verkkosivuilta ja siitä käy kattavasti ilmi, millaisia valvonnallisia haasteita alkoholijuomien toimittamiseen sisältyisi ja miten se vaikuttaisi lupajärjestelmään (<https://valvira.fi/-/thl-ja-valvira-alkoholin-kotiinkuljetuksesta-lainsaadanto-ja-valvonta-on-suunniteltava-vastuullisesti>).

Mikäli alkoholijuomien toimitus kaikesta huolimatta mahdollistettaisiin, Valvira katsoo, että seuraavat muutosehdotukset tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 2018. Uutta lainsäädäntöä on siten sovellettu kuuden vuoden ajan ja tänä aikana alkoholihallinnossa on huomattu useita korjaustarpeita lainsäädäntöön. Lausunnolla olevassa esityksessä ehdotetaan alkoholilakiin tehtäväksi myös eräitä vähäisiä tai teknisiä muutoksia. Valvira pitää näitä muutosehdotuksia tarpeellisina, mutta katsoo, että alkoholilakiin tulisi tehdä kaikki tarvittavat korjaukset yhdellä

kertaa. Teknisten päivitysten tekemistä on syytä jatkaa myös tulevien hallitusohjelmassa mainittujen uudistusten yhteydessä siinä tapauksessa, ettei alkoholilakiin tarvittavia korjauksia pystytä vielä tässä vaiheessa toteuttamaan kattavasti koko lain sisältö läpikäyden. Lisäksi Valvira katsoo, että alkoholilakiin hallitusohjelmassa kaavailut yksittäiset muutokset tulisi arvioida kokonaisuutena tutkittuun tietoon perustuen.

Alkoholijuomien etämyynti

Esitetty lakimuutos koskee vain kotimaan vähittäismyynnistä myytyjen juomien toimitusta. Eduskunta oli vuonna 2017 alkoholilain kokonaisuudistuksen hyväksyessään tyytymätön alkoholijuomien etämyyntiä koskevan sääntelyn epäselvään tilaan, joka oli vallinnut jo edellisen alkoholilain aikana ja edellytti, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset. Apulaisoikeusasiamies katsoi 6.6.2024 antamassaan päätöksessä (EOAK/911/2023), että alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus vaarantaa oikeusvarmuuden toteutumisen tavalla, jota ei voi pitää hyväksyttävänä. Apulaisoikeusasiamies totesi lisäksi, että alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa lakia soveltavan viranomaisen mahdollisuuksia toimia hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla.

Valvira pitää kestävämmänä, että alkoholin toimittamisesta säädettyä jätettäisiin edelleen voimaan alkoholin etämyyntiä koskeva epäselvä oikeustila. Valvira katsoo, että kysymys alkoholijuomien ulkomailta käsin tapahtuvasta mynnistä ja toimituksesta olisi ehdottomasti ratkaistava samalla kertaa. Luonnollisesti myös toimitusta koskevien lakimuutosten yhteydessä tulisi ottaa huomioon säännösten notifiointitarve.

Ehdotetuissa säännöksissä tai säännösten perusteluissa ei myöskään missään kohdin määritellä, mitä tarkoitetaan kotimaan vähittäismyynnillä. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuomia ei saisi toimittaa kotimaisesta vähittäismyynnistä ilman lupaa. Valvira katsoo, että tulisi ehdottomasti selvittää, tarkoittaako tämä sitä, ettei lupaa voida myöntää alkoholijuomien kuljettamiseen ulkomailta vai sitä, ettei ulkomailta alkoholijuomia toimittavalta toimijalta tällaista lupaa edellytetä. Lisäksi tulisi selvittää, miten toimitaan niiden toimitusluvanhaltijoiden kohdalla, jotka toimittavat alkoholijuomia muualta kuin kotimaisesta vähittäismyynnistä. Näiden kysymysten ratkaiseminen ei voi jäädä valvojan viranomaisen tulkinnan varaan. Lain yhdenmukaisen soveltamisen ja oikeusvarmuuden näkökulmasta olisi siis välttämätöntä, että uusi käsite määriteltäisiin selkeästi ja täsmällisesti alkoholilaissa.

Alkoholijuomien luovuttaminen ja maksun vastaanottaminen

Alkoholilaki rakentuu lupajärjestelmälle, jolla on keskeinen merkitys sekä alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen että harmaan talouden torjumiseksi. Alkoholin myyntiä saa harjoittaa vain luvansaannin edellytykset täyttävä luvanhaltija. Korkeimman hallinto-oikeuden 19.6.2024 antaman ennakkopäätöksen (1821/2024) johdosta Valvira pitää ehdottoman tärkeänä, että sekä alkoholijuoman vähittäismyynnin että anniskelun määritelmäsäännöksiin (3 §:n 1 mom. 11 ja 12 kohdat) lisättäisiin ehdotetulla tavalla maksun vastaanottaminen alkoholijuomasta ja alkoholijuoman luovuttaminen, jotka molemmat ovat oleellinen osa alkoholijuoman luvanvaraista myyntitoimintaa. Maksun vastaanottamista on myös riittävästi täsmennetty säännöskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan ”Maksun alkoholijuomasta olisi mentävä alkoholipitoisen aineen myyjälle joko suoraan tai ulkopuolisen palveluntarjoajan olisi toimittava maksulaitoslain (297/2010) tai luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) mahdollistamalla tavalla maksun välittäjänä ja välitettävä maksu alkoholijuomasta alkoholipitoisen aineen myyjälle.”

Ehdotettujen säännösten mukaan vähittäismyyntiluvanhaltija voisi luovuttaa alkoholijuoman toimitusluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen ja toimitusluvanhaltija tai hänen henkilökuntansa voisi luovuttaa alkoholijuoman vastaanottajalle (3 §:n 1 mom. 11 ja 18 kohdat). Alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun osalta tulisi niin ikään säätää, että alkoholijuoman voisi luovuttaa ainoastaan luvanhaltija tai hänen henkilökuntansa, jolle luovuttamista koskevien kieltojen noudattamisen valvonta myös kuuluu voimassa olevan alkoholilain 39 §:n 1 momentin mukaan. Ennen kuin alkoholijuoma voidaan luovuttaa asiakkaalle, on varmistuttava luovuttamista koskevien kieltojen noudattamisesta. Kieltojen noudattamisella pyritään osaltaan toteuttamaan alkoholilain tarkoitusta ja vähentämään alkoholipitoisista aineista aiheutuvia haittoja.

Lisäksi sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin, toimituksen että anniskelun osalta tulisi säätää, että alkoholijuomat luovuttavan henkilökunnan on työskenneltävä luvanhaltijan johdon ja valvonnan alaisuudessa. Luvanhaltija on vastuussa toimintansa lainmukaisuudesta, joten luvanhaltijalla tulee myös olla todellinen ja välitön mahdollisuus ohjata ja valvoa alkoholijuomat luovuttavan henkilökunnan toimintaa sekä puuttua siinä ilmeneviin epäkohtiin. Henkilökunnan ei kuitenkaan tarvitse olla työsuhteessa luvanhaltijaan, vaan on riittävää, että luvanhaltijalla on työn johto- ja valvontaoikeus alkoholijuomat luovuttavaan henkilökuntaan. Siten esimerkiksi vuokratyöntekijöiden käyttäminen tulee olla jatkossakin sallittua.

Toimitusluvan myöntämisen edellytykset

Ehdotetun 17 a §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toimitusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi hakijan laatima selvitys siitä, että hakijan henkilökuntaan kuuluvilla alkoholijuoman toimittajilla olisi toimituspassi. Valvira pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että kaikilta alkoholijuomien toimittajilta edellytetään toimituspassikokeen suorittamista hyväksyttävästi. Selvitystä koskevaa lupaedellytystä tulisi kuitenkin täsmentää, sillä siitä ei käy riittävän tarkkarajaisesti ilmi, millainen selvitys täyttää lupaedellytyksen.

Ehdotetussa 17 a §:n 2 momentissa säädettäisiin lupaviranomaiselle oikeus määrätä alkoholijuomien toimituslupaan ehtoja. Säännöksessä mainittujen seikkojen lisäksi ehtoja tulisi voida asettaa myös koskien alkoholijuomien toimitusaikaa.

Ikärajalvonnin turvaaminen

Alkoholijuomien toimitusta koskevan ehdotetun 35 a §:n 2 momentin mukaan alkoholijuomien luovuttamisen yhteydessä tulisi tarvittaessa todennettavasti tarkastaa vastaanottajan ikä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ikärajan tarkastaminen alkoholijuoman toimituksen yhteydessä olisi tarpeen erityisesti silloin, jos alkoholijuoman vastaanottaja vaikuttaa nuorelta tai jos on aihetta epäillä vastaanottajan olevan alaikäinen. Kun iän tarkastaminen olisi tarpeen, tulisi iän tarkastaminen tehdä todennettavasti. Ehdotetussa 40 §:n 3 momentissa säädettäisiin vastaavasti alkoholijuoman toimituksen vastaanottajalle velvollisuus todistaa ikänsä vaadittaessa alkoholijuoman toimittavalle henkilölle.

Valvira katsoo, että edellä mainitut säännökset eivät hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla riittävästi turvaisi ikärajalvontaa alkoholijuomien toimituksessa. Alkoholijuomien toimituksessa vaarana olisi, että juomat luovuttava henkilö jättäisi helpommin pyytämättä henkilötodistuksen, sillä hänellä saattaisi olla jo kiire toimittaa seuraava tilaus perille etenkin, jos hänen palkkionsa olisi osittainkin sidottu toimitettujen tilausten lukumäärään. Velvollisuus tarkastaa ikä todennettavasti voisi entisestään vähentää henkilötodistusten kysymistä, sillä alkoholijuoman toimittaja voisi suorittaa luovutuksen huomattavasti nopeammin ja helpommin jättämällä pyytämättä henkilötodistuksen, koska silloin hänen ei tarvitsisi tehdä mitään merkintöjä järjestelmään.

Ikärajalvonnin turvaamiseksi Valvira ehdottaa ensisijaisesti, että alkoholijuomat vastaanottavan henkilön olisi aina todistettava ikänsä esittämällä henkilötodistuksensa toimitusta vastaanottaessaan. Tällöin olisi myös perustelua edellyttää, että iän tarkastaminen tulisi tehdä todennettavasti ja täsmentää tämän vaatimuksen tarkempi sisältö vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa.

Mikäli Valviran yllä mainittua ehdotusta ei katsottaisi tarkoituksenmukaiseksi, tulisi ehdotettua 35 a §:n 2 momenttia muokata siten, että siitä poistettaisiin ”todennettavasti”-sana, jotta sillä ei käytännössä vähennettäisi henkilötodistusten pyytämistä. Riittävää on, että lupaviranomainen voisi ehdotetun 17 a §:n 2 momentin perusteella tapauskohtaisesti määrätä toimituslupa-ehdoja koskien luovutuksessa käytettävää ikärajalvonnin seuranta.

Paikkoihin kohdistuvat toimituskiellot

Ehdotetussa 37 §:n 4 momentissa säädettäisiin tietyistä paikoista, joihin alkoholijuomia ei saisi toimittaa. Valvira katsoo, että alkoholijuomien toimittaminen tulisi olla sallittua ainoastaan koti- ja yritysosoitteisiin pois lukien ehdotetun 37 §:n 4 momentin mukaiset paikat sekä alkoholilain 85 §:n 1 momentissa ja järjestyslain (612/2003) 4 §:n 1 momentissa säädetyt nauttimiskieltojen alaiset paikat. Tämä olisi perusteltua sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskien vähentämiseksi että nauttimiskieltojen rikkomisen ehkäisemiseksi.

Lisäksi Valvira esittää, että alkoholijuomien toimittaminen sosiaalihuollon yksiköihin tulisi kieltää. Sosiaalihuollon yksiköt tulisi siten lisätä ehdotettuun 37 §:n 4 momenttiin. Valvira toteaa, että sosiaalihuollon asiakkaat ovat toimintakyvyltään usein huonokuntoisia ja toimitusten mahdollistamat alkoholin käyttämisen lisääntyminen ja käyttötavat näissä yksiköissä aiheuttaisivat vakavan asiakasturvallisuusvaaran ja todennäköisesti olisivat omiaan heikentämään myös henkilöstön työturvallisuutta. Sosiaalihuollon yksiköt ovat laajasti täysin verrattavissa terveydenhuollon yksiköihin, mitä tulee alkoholin sosiaalihuollon asiakkaalle aiheuttamiin riskeihin.

Ehdotetun lain 37 §:n 5 momentissa säädetään tilojen tai alueiden haltijoiden oikeudesta kieltää alkoholijuomien toimitus hallinnoimaansa tilaan tai hallinnassaan olevalle alueelle. Tällaiset kiellot olisi kuitenkin vaikea selvittää tilausvaiheessa. Lisäksi ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella jäisi epäselväksi, voisiko kiellon vastaisesta toimittamisesta aiheutua seuraamuksia toimitusluvanhaltijalle. Säännöksen sanamuotoa tulisi siten vähintään täsmentää siltä osin, että siitä käy selvästi ilmi, ettei alkoholijuomaa saa toimittaa sellaiseen tilaan tai sellaiselle alueelle, johon olisi asetettu toimituskielto.

Alkoholijuomien pakkaamiseen liittyvät vaatimukset

Esityksessä ei ehdoteta lakiin otettavan säännöksiä, jotka turvaisivat sen, että alkoholijuoman toimittaja tietäisi luovutettavien tuotteiden sisältävän alkoholijuomia ja luovutuksesta kieltäytyttyessä kyseiset tuotteet saisi helposti erotelluksi muista. Tämä olisi välttämätöntä luovutuskieltojen noudattamisen varmistamiseksi. Laissa tulisikin edellyttää, että alkoholijuomat on pakattava erilleen mahdollisista muista tuotteista. Pakkaukseen tulisi myös tehdä merkintä, että tuotteet sisältävät alkoholijuomia ja niitä ei voida luovuttaa alle 18-vuotiaalle tai henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi tai jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä. Kieltojen korostaminen olisi tärkeää alkoholilain tarkoituksen toteuttamiseksi.

Toimitusluvanhaltijalle velvollisuus tarkastaa vähittäismyyntiluvan voimassaolo

Toimitusluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen tulisi säätää velvollisuus tarkastaa ennen alkoholijuomien toimitettavaksi ottamista, että alkoholijuomien myyjällä on voimassa oleva alkoholijuomien vähittäismyyntilupa kyseisessä vähittäismyyntipaikassa. Ehdotettuun 35 §:n 1 momenttiin sisältyy vastaava velvollisuus vähittäismyyntiluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen tarkastaa alkoholijuoman toimituksen suorittavan toimitusluvanhaltijan nimi sekä lupanumero.

Toimitusaika

Ehdotetun 42 a §:n mukaan alkoholijuomien toimitusaika vastaisi alkoholijuomien nykyistä vähittäismyyntiaikaa, eikä esityksessä ehdoteta kiellettäviksi alkoholijuomien nopeita toimituksia. Valvira katsoo, että alkoholijuomien nopeita toimituksia olisi perusteltua rajoittaa esimerkiksi siten, että alkoholijuoma voitaisiin toimittaa aikaisintaan seuraavana päivänä tai tietyn tuntimäärän kuluttua tilauksen tekemisestä. Nopean toimituksen kiellolla voitaisiin vähentää sekä päihtyneiden tekemiä ostoyrityksiä että pitkittyneitä juomistilanteita. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista ehkäistä alkoholijuomien kulutuksen siirtymistä valvonnan ulottumattomiin, sillä nopeat samana päivänä tapahtuvat toimitukset kilpailevat alkoholijuomien ravintolassa nauttimisen kanssa.

Ehdotetussa 42 a §:n 3 momentissa määriteltäisiin, mitä alkoholijuomille tapahtuisi, jos alkoholijuomaa ei voitaisi luovuttaa 1 momentissa määritellyn ajan sisällä. Esityksen mukaan alkoholijuoman toimittaja voisi yrittää toimitusta asiakkaalle myöhemmin, jos toimitus olisi epäonnistunut muusta kuin 37 §:ssä tarkoitetusta syystä. Valvira katsoo, että tällainen välivarastoinnin mahdollisuus tulisi poistaa ja tulisi edellyttää, että alkoholijuoma kaikissa tilanteissa palautettaisiin myyjälle toimituksen epäonnistuessa. Jos toimitusluvanhaltija voisi varastoida alkoholijuomia, häivyttäisi se edelleen tukkumyynti- ja toimitustoiminnan välistä rajanvetoa sekä heikentäisi valvontaa, sillä toimitusluvanhaltijan ei välttämättä tarvitsisi aina tehdä elintarvikelain (297/2021) 10 §:n mukaista ilmoitusta elintarviketoiminnasta toiminnan rekisteröintiä varten. Näissä tilanteissa alkoholijuomien välivarastointi ei olisi kenenkään viranomaisen valvottavissa.

Luvanhaltijan määräämä luvanhaltijan edustaja

Voimassa olevan alkoholilain perusteella luvanhaltijan edustajalla ei ole 38 §:n 2 momentin mukaan muuta velvollisuutta kuin olla paikalla. Ehdotettuun 38 §:n 2 momenttiin tulisikin lisätä luvanhaltijan määräämälle luvanhaltijan edustajalle velvollisuus huolehtia luvanhaltijan ohella siitä, että

vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa noudatetaan tämän lain säännöksiä. Vastaava velvollisuus anniskelupaikkoja koskien sisältyi vanhan alkoholilain (1143/1994) 21 b §:n 1 momenttiin. Lisäksi esimerkiksi säännöksen perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin se, että olennaista on se, että henkilökunta tietää, kuka on luvanhaltijan edustajana kulloinkin työvuorossa.

Elinkeinonharjoittajien tasapuolisen kohtelun varmistaminen

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan alkoholilain 46 §:n 2 momenttiin, joka oikeuttaa vähittäismyyntiluvanhaltijan myymään alkoholijuomia anniskeluluvanhaltijalle anniskeluun. Jos kyseinen säännös jäisi sellaisenaan voimaan, vähittäismyyntiluvanhaltijat voisivat jatkossa hankittuaan toimitusluvan harjoittaa tukkumyyntitoimintaa ilman tukkumyyjän velvollisuuksia muun muassa raportoinnin osalta. Raportointitietojen perusteella suurin osa anniskeluluvanhaltijoista ei myöskään ole käyttänyt tätä alkoholijuomien hankintamahdollisuutta, joten Valvira ehdottaa ensisijaisesti säännöksen kumoamista kokonaisuudessaan.

Toissijaisesti Valvira ehdottaa, että jos alkoholilain 46 §:n 2 momenttia ei kokonaan kumota, tulisi kieltää alkoholijuomien toimitus anniskelupaikkoihin. Tällöin säännöstä pitäisi muuttaa myös siten, että anniskeluluvanhaltijalla pitäisi olla velvollisuus hankkia juomat lupakohtaisesti kuten ostettaessa valmistusluvanhaltijoilta ja tukkumyyjiltä (alkoholilain 30 § 2 mom.). Lisäksi tulisi edellyttää, että vähittäismyyjän on noudatettava vähittäismyyntisäännöksiä myös myydessään alkoholijuomia anniskeluluvanhaltijalle.

Ehdotetun 17 a §:n 1 momentin mukaan lupa alkoholijuoman toimitukseen voitaisiin myöntää kotimaisesta vähittäismyyntipaikasta tai alkoholiyhtiöstä myydyn alkoholijuoman kuljetusta varten. Voimassa olevan alkoholilain 17 §:n mukaan vähittäismyyntilupa voidaan myöntää ilman vaatimusta elintarvikevalikoimasta anniskeluluvan yhteyteen sekä valmistusluvan haltijalle valmistuspaikan yhteyteen. Tukkumyyntiluvan haltijoiden osalta tällaista poikkeusta ei alkoholilaissa ole. Olisi tärkeää, että lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittajia pyrittäisiin kohtelemaan tasapuolisesti ja kaikkien poikkeusten tulisi olla perusteltuja myös uusissa toimintaolosuhteissa. On mahdollista, että erityiset, aikaisempia olosuhteita varten säädetyt poikkeukset, muodostavat uusia liiketoimintamahdollisuuksia vain osalle alalla toimivista. Tämä voi yhdessä ulkomailta tapahtuvan myynnin säätelemättömyyden kanssa muuttaa kilpailullisia olosuhteita perusteettomasti huonommaksi joillekin alalla toimiville.

Koeostot

Valvira kannattaa, että lakiin lisättäisiin mahdollisuus valvontaviranomaisille tehdä tai teettää koeostoja alkoholijuomien toimituksen valvomiseksi. Jotta ehdotettu 62 §:n 4 momentin koeostosäännös olisi ikäraja- ja valvonnan kannalta käyttökelpoinen, alkoholijuomatilauksen vastaanottajan ikä pitäisi kuitenkin todentaa luovutushetkellä aina kuten edellä kohdassa ”ikäraja- ja valvonnan turvaaminen” on esitetty. Ehdotettujen säännösten perusteella alkoholijuoman vastaanottajan ikää ei tarvitsisi aina todentaa, jolloin toimitusluvan haltija ei myöskään rikkoisi luovutuskieltoja koskevaa säännöstä iän osalta luovuttaessaan alkoholijuoman täysi-ikäiselle vapaaehtoiselle koeostajalle ilman iän varmentamista.

Ehdotettujen säännösten perusteella olisi myös mahdollista kohdistaa koeostoa tiettyyn toimitusluvan haltijaan, sillä ehdotetun 35 §:n 1 momentin mukaan vähittäismyyntiluvan haltija tai tämän henkilökunta olisi velvollinen ilmoittamaan ostajalle toimitusluvan haltijan nimen sekä lupanumeron vasta alkoholijuoman kuljetukseen luovutuksen yhteydessä. Ostajan olisi saatava tietää kyseiset tiedot jo tilausvaiheessa, jotta koeoston kohdistaminen olisi ylipäänsä mahdollista.

Lisäksi vapaaehtoisten hyödyntäminen koeostojen teettämisessä pitäisi olla mahdollista samoilla edellytyksillä kuin viranomaisella itsellään olisi oikeus tehdä koeostoja. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi kuitenkin täsmentää, milloin voitaisiin katsoa, että koeoston tekeminen olisi tarpeellista alkoholijuoman toimitusta koskevan valvontatehtävän hoitamiseksi.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi täsmentää, mitä vapaaehtoisten hyödyntäminen käytännössä tarkoittaisi ja millä edellytyksillä se olisi mahdollista. Jos vapaaehtoisten hyödyntämisen edellytyksiä ei muutettaisi vastaamaan viranomaisen oikeutta tehdä koeostoja, tulisi täsmentää, mitä tarkoitetaan sillä, että viranomaisella tulisi olla perusteltu aihe epäillä, ettei laissa säädettyjä velvollisuuksia noudateta.

Seuraamusmaksu

Valvira kannattaa seuraamusmaksun suuruuden korotusta 20 000 euroon. Seuraamusmaksun suuruuden määrittämisessä tulisi kuitenkin ottaa huomioon voimassa olevan alkoholilain 71 §:n 2 momentissa säädettyjen suuruuteen vaikuttavien arviointiperusteiden lisäksi toiminnanharjoittajan liiketoiminnan laajuus. Tämä olisi tärkeää ennen kaikkea sen takia, että luvan haltijoiden liiketoiminnan laajuus vaihtelee huomattavasti. Pienimpien liikevaihto saattaa olla vain muutama tuhat euroa, kun taas suurimpien liikevaihto voi nousta yli kahden miljardin euron. Jos liiketoiminnan laajuutta ei voisi ottaa huomioon seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa, se voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen.

Ehdotetussa 62 §:n 4 momentissa säädettäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle oikeus saada vähittäismyyntiluvanhaltijalta alkoholijuoman toimituksen suorittavan toimitusluvanhaltijan nimi sekä lupanumero. Kyseisen velvollisuuden rikkominen tulisi ottaa huomioon alkoholilain seuraamussäännöksissä lisäämällä 62 §:n 4 momentin rikkominen alkoholilain 71 §:n 1 momentin 5 kohdan määräytymisperusteisiin. Samassa yhteydessä tulisi myös lisätä alkoholilain 71 §:n 1 momentin 7 kohdan määräytymisperusteisiin voimassa olevan lain 62 §:n 1 ja 2 momentin rikkomiset, joita ei myöskään nykyisin ole otettu huomioon seuraamussäännöksissä. Seuraamusmaksun määräytymisperusteisiin tulisi lisätä myös alkoholilain markkinointia koskevien alkoholilain 50 ja 51 §:ien rikkominen.

Valvontamaksun suuruus

Esityksen mukaan alkoholijuoman toimituksen valvontamaksu jokaiselta toimitusluvanhaltijalta olisi 100 euroa (alkoholilain liitteen 6 a kohta). Ehdotettu valvontamaksu on liian alhainen suhteessa sen perimiskustannuksiin ja valvonnan tarvitsemiin resursseihin. Valvontamaksun tulisi kattaa muuttuvan valvonnan ja toiminnan kulut Valvirassa ja aluehallintovirastoissa. Samassa yhteydessä olisi syytä selkeästi säätää, että kerätyt valvontamaksut tilitetään suoraan virastoille alkoholilain mukaisen viranomaistoiminnan rahoittamiseksi sekä tarkastaa jo olemassa olevia valvontamaksuja kustannuskehitystä vastaaviksi. Ehdotettu kiinteä toimituksen valvontamaksu ei myöskään kohtelisi tasapuolisesti isoja ja pieniä luvanhaltijoita.

Alkoholijuomien markkinointi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilain 51 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä koskien alkoholijuoman hinnoittelua. Valvira kannattaa ehdotettuja muutoksia tuoden samalla esille, että markkinointisäännökset koskevat voimassa olevan alkoholilain 68 §:n 1 momentin mukaisesti sekä markkinoinnin tilaajaa että toimeenpanijaa ja näiden palveluksessa olevaa. Näin ollen myös alkoholijuomien toimittajien on noudatettava markkinointia koskevia säännöksiä.

Alkoholielinkeinorekisteriin tehtävien muutosten lisäresurssi

Esityksessä ehdotetaan Valviralle kertaluontoista 375 000 euron lisäresurssia alkoholielinkeinorekisterin muutoksiin. Valvira pitää esitettyä kertaluonteista määrärahaa alkoholielinkeinorekisterin muutostöihin erittäin tärkeänä. Kyseessä on jo niin iso muutostyö, että

sitä on pidettävä investointiluonteisena asiana. Muunlaiset rahoitusmallit, esimerkiksi laskutusmalli, eivät sovellu nykyjärjestelmään lisäyksenä tehtäviin muutostöihin.

Voimaantulo

Esityksessä ei oteta kantaa lain voimaantuloaikatauluun. Uusien viranomaismenettelyjen luominen ja niiden vieminen osaksi sähköisiä järjestelmiä ja käytännön toimintaa edellyttää kohtuullista valmistautumisaikaa sekä viranomaisille että alan toimijoille. Alkoholijuomien toimituslupa olisi kokonaan uusi lupatyyppi, joten sekä alkoholiviranomaisten tietojärjestelmämuutokset että ohjeiden luomiset vaatisivat usean kuukauden suunnittelu- ja toteutustyön. Sama koskee myös alkoholijuomien toimitusluvan haltijoita henkilökunnan koulutuksen ja omavalvontasuunnitelmien laatimisen osalta. Kokemukset alkoholilain kokonaisuudistuksen yhteydestä osoittavat, että mikäli omavalvontasuunnitelmat eivät ole ajantasaisia heti lain voimaan astuessa ja toiminnan alkaessa, niiden laatiminen ja toteuttaminen eivät toteudu kaikkien toimijoiden osalta. Nämä seikat pitäisi ottaa huomioon muutosten voimaan astumisen aikataulua suunniteltaessa, jotta alkoholijuomien toimitukset voitaisiin käynnistää siten, että viranomaisten ja elinkeinon toiminta olisi mahdollisimman hyvin lainsäädännön tavoitteiden mukaista. Edellä mainituista syistä lakia ei tulisi saattaa voimaan aikaisemmin kuin kahdeksan kuukautta lain hyväksymisestä.

Tekniset muutosehdotukset yksittäisiin säännöksiin

Ehdotettu 7 §: Pykälän sanamuodossa ei ole otettu huomioon tapausta, jossa anniskelulupaa haettaisiin ilman anniskelupaikkaa silloin, kun luvan hakijalla ei olisi toimipaikkaa Suomessa. Lisäksi toimitusluvan osalta säännöksestä puuttuu maininta siitä, että jos hakijalla ei ole toimipaikkaa Suomessa, luvan myöntää kotipaikan aluehallintovirasto. Valvira ehdottaa, että 7 §:n 1 ja 2 momentin sanamuoto muutettaisiin seuraavaksi:

7 § 1 mom.: Alkoholijuomien vähittäismyynti- ja anniskeluluvan myöntää hakemuksesta se aluehallintovirasto, jonka toimialueella hakijan vähittäismyynti- tai anniskelupaikka sijaitsee. Jos vähittäismyynti tai anniskelu ei tapahdu tietyn aluehallintoviraston alueella, luvan myöntää hakijan kotipaikan aluehallintovirasto tai, jos hakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

7 § 2 mom.: Anniskeluluvan ilman anniskelupaikkaa ja alkoholijuomien toimitusluvan myöntää hakemuksesta hakijan toimipaikan aluehallintovirasto. Jos hakijalla ei ole toimipaikkaa Suomessa,

luvan myöntää hakijan kotipaikan aluehallintovirasto tai, jos hakijalla ei ole kotipaikkaa Suomessa, Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Ehdotettu 8 §: Pykälän muotoilu on ongelmallinen sen suhteen, että siinä ei anneta asetuksenantovaltuutta koskien hakemuksia anniskelualueen hyväksymiseksi, joista kuitenkin säädetään alkoholilain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (151/2018, jatkossa valtioneuvoston asetus) 10 §:ssä. On tulkinnanvaraista, voidaanko katsoa, että voimassa olevan alkoholilain 20 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuus kattaa myös valtioneuvoston asetuksen 10 §:ssä säädettyvät asiat. Lisäksi on tulkinnanvaraista, kattaako alkoholilain 8 §:n asetuksenantovaltuus myös jatkoaikahakemukset, sillä voimassa olevan alkoholilain 44 §:n 3 momentista puuttuu asetuksenantovaltuus koskien jatkoaikahakemuksia.

Ehdotettu 11 §: Pykälän 4 momentin sanamuotoa pitäisi muuttaa siten, että se kattaisi luvan muuttamista koskevien hakemusten lisäksi hyväksyntöjen muuttamista koskevat hakemukset ja ilmoitusten muutokset. Näistä kaikista tulisi säätää jatkossa valtioneuvoston asetuksen 13 §:ssä.

Ehdotetut 3 §, 5 § ja 17 a §: Ehdotetun 17 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuoto tulisi olla yhteneväinen toimitukseen liittyvien määritelmäsäännösten kanssa. Ehdotetun 3 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan alkoholilaisissa tarkoitetaan alkoholijuoman toimituksella kotimaan vähittäismyynnistä myydyn alkoholijuoman kuljetusta sekä luovutusta kaupallisessa tarkoituksessa myyjältä ostajalle tai muulle vastaanottajalle. Ehdotetun 17 a §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen tulisi lisätä maininta alkoholijuoman luovuttamisesta, joka on pykälän säännöskohtaisissakin perusteluissa todettu. Lisäksi käytetyt termit ”kotimaan vähittäismyynnistä” (3 §:n 1 mom. 17 ja 18 kohdat) tai ”kotimaisesta vähittäismyynnistä” (5 § 1 mom.) ja ”kotimaisesta vähittäismyyntipaikasta tai alkoholiyhtiöstä” (17 a §:n 1 mom.) tulisi yhtenäistää. Valviran mukaan termi ”vähittäismyyntipaikka” olisi parempi, sillä se korostaisi sitä, että alkoholijuoman luovutuksen tulisi tapahtua vähittäismyyntipaikassa myös silloin, kun alkoholijuoma luovutettaisiin toimitusluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen.

Ehdotetun 17 a §:n 2 momentin sanamuoto on erilainen hallituksen esityksen lakiehdotuksessa ja rinnakkaistekstissä. Rinnakkaistekstin (s. 70) mukaan yhtenä ehdon määräytymisen perusteena olisi meluhaitan ehkäiseminen, jota ei ole mainittu lakiehdotuksessa (s. 54). Lakiehdotuksessa esitetystä 17 a §:stä puolestaan puuttuu järjestyshäiriöiden-sanan jälkeen ”ehkäisemiseksi” sana. Lisäksi sekä lakiehdotuksen että rinnakkaistekstin 17 a §:n 2 momentista puuttuu ehtojen lisäksi maininta rajoituksista eli momentin alkuosa tulisi muuttaa seuraavaksi: ”Lupaviranomainen saa määrätä alkoholijuomien toimituslupa- ehtoja ja rajoituksia koskien...”. Ehdotetuissa 17 a §:n 3 momentissa ja 71 §:n 1 momentin 8 kohdassa on mainittu sekä ehdot että rajoitukset.

Ehdotettu 35 §: Ehdotettuun 35 §:ään tulisi lisätä voimassa olevan lain 35 §:n 1 momentin viimeinen virke, joka on ilmeisesti vahingossa jäänyt ehdotuksesta pois, sillä sen poistamista ei ole perusteltu millään tavoin.

Ehdotetun 35 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen alun sanamuodon voisi muuttaa ”Vähittäismyyjän tai hänen henkilökuntansa tulee...”, jolloin kyseinen velvollisuus koskisi selkeästi myös alkoholiyhtiötä silloinkin, kun kuljetukseen luovutettavat juomat sisältävät vain alkoholiyhtiön yksinoikeudella myymiä juomia. Vastaava muutos olisi hyvä tehdä myös ehdotetun 35 §:n 3 momentin alkuun, joka siten kuuluisi ”Vähittäismyyjän on varmistettava...”.

Ehdotetun 35 §:n 3 momentin ja 40 §:n 2 momentin sanamuodot tulisi yhtenäistää siltä osin, että säännöksissä käytettäisiin joko termiä ”verkko-osto” (kuten 35 § 3 mom.) tai ”etäyhteys” (kuten 40 § 2 mom.).

Ehdotettu 35 a §: Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen viimeinen sana tulisi olla ”vähittäismyyntipaikasta”, kuten säännöskohtaisiin perusteluihin on kirjattu.

Ehdotetun 35 a §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä on jäänyt pois jälkimmäinen ”etyylialkoholia”-sana eli ensimmäisen virkkeen alkuosa tulisi muuttaa seuraavaksi: ”Alkoholijuomien toimitus toimitusluvalla on sallittua vain, jos käymisteitse valmistettu enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävä ja muulla tavoin valmistettu enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävä alkoholijuoma...”

Ehdotettu 38 §: Pykälän 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on käytetty ilmaisua ”toimitettava juoma haettaisiin pääsääntöisesti vähittäismyyntipisteestä”. Tämä olisi hyvä muuttaa muotoon ”toimitettava juoma haettaisiin pääsääntöisesti sellaisesta vähittäismyyntipaikasta”, jotta virkettä ei voisi ymmärtää virheellisesti siten, että toimitettava juoma voitaisiin hakea muualtakin kuin vähittäismyyntipaikasta.

Ehdotettu 42 a §: Pykälän 3 momentin ensimmäinen virke on tarpeeton, sillä asiasta säädettäisiin ehdotetun 42 a §:n 1 momentissa. Lisäksi ehdotetun 42 a §:n 3 momentin sanamuodossa tulisi ottaa

huomioon myös alkoholiyhtiöstä toimitettavat alkoholijuomat lisäämällä viittaus 1 momentin lisäksi myös 2 momenttiin.

Voimassa olevan lain 57 §: Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä käytetty ilmaisu ”pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta” on ongelmallinen, sillä toimitusluvan haltijoiden alkoholijuomien toimitukseen osallistuva henkilökunta ei välttämättä työskentele ollenkaan toimipaikassa. Ilmaisun voisi muuttaa esim. seuraavasti ”pidettävä kirjaa tässä laissa tarkoitettussa toiminnassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta”.

Ehdotettu 58 §: Pykälän 1 ja 2 momenteissa käytetään erilaisia sanamuotoja sen osalta, mitkä oppilaitokset voivat myöntää anniskelupassin ja toimituspassin. Jos valtioneuvoston toimiluvalla tarkoitetaan samaa kuin ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tarkoitettulla toimiluvalla ja opetusministeriön järjestämisluvalla samaa kuin ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettulla tutkintojen ja koulutuksen järjestämisluvalla, niin sanamuodot voisi tältä osin yhtenäistää. Säännösten sanamuotoihin jäisi siten eroksi ainoastaan se, että anniskelupassin voi myöntää vain ravintolapalvelun koulutusta antava oppilaitos. Lisäksi opetusministeriö tulisi vaihtaa opetus- ja kulttuuriministeriöksi. Tällöin ehdotetun 58 §:n 2 momentin toisen virkkeen muotoilu olisi seuraavanlainen: ”Toimituspassin myöntää valtioneuvoston toimiluvan tai opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan nojalla koulutusta antava oppilaitos.”

Lisäksi ehdotetun 58 §:n sanamuotoa voisi yksinkertaistaa siten, että siitä otettaisiin pois maininnat todistuksesta (todistus anniskelupassista/todistus toimituspassistä), sillä ehdotetun 57 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan todistus tarkoittaa samaa kuin anniskelupassi/toimituspassi. Ehdotetun 58 §:n 1 ja 2 momentin sanamuodot voisi siis kokonaisuudessaan olla seuraavat:

58 § 1 mom.: Anniskeluluvan haltijan edustajan pätevyys voidaan todistaa anniskelupassilla tai todistuksella tutkinnosta, joka on sisältänyt vastaavat tiedot kuin anniskelupassikoe. Anniskelupassin myöntää valtioneuvoston toimiluvan tai opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan nojalla ravintolapalvelun koulutusta antava oppilaitos. Anniskelupassi myönnetään henkilölle, joka on suorittanut hyväksyttävästi anniskelupassikokeen.

58 § 2 mom.: Alkoholijuoman toimittajan pätevyys voidaan todistaa toimituspassilla. Toimituspassin myöntää valtioneuvoston toimiluvan tai opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan nojalla koulutusta antava oppilaitos. Toimituspassi myönnetään henkilölle, joka on suorittanut hyväksyttävästi toimituspassikokeen.

Ehdotetusta 58 §:n 4 momentista tulisi ottaa pois ”koulutuksista” sana 58 §:n 1 momenttiin ehdotettua muutosta vastaavasti. Ei ole myöskään tarvetta, että mikään koulutus vastaisi jatkossa toimituspassikoetta. Lisäksi ehdotetun 58 §:n 4 momentin alun sanamuodon voisi muuttaa seuraavaksi: ”Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset...”. Tämä muotoilu sopisi paremmin, sillä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella ei tarvitse ainakaan alkuvaiheessa säätää toimituspassikoetta vastaavista tutkinnoista.

Ehdotettu 62 §: Pykälän 4 momentissa käytetään useassa kohdin termiä ”toimivaltainen viranomainen”. Tämä tulisi muuttaa termiksi ”valvontaviranomainen”, jota käytetään muuallakin pykälässä.

Ehdotetun 62 §:n 4 momentin toisessa virkkeessä käytetään termiä ”alkoholijuomien toimitusta harjoittava toimija”. Parempi termi olisi ”alkoholijuomien toimitusta harjoittava toimitusluvanhaltija”.

Henriksson Markus
Valvira

Hyvärinen Iina
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira