

Asia: VN/33074/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntön diaarinumero: VN/33074/2023

KESKO OYJ:N LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ALKOHOLILAIN MUUTTAMISESTA

Kesko Oyj (jäljempänä Kesko) kiittää mahdollisuudesta antaa asiassa lausunto.

Kannatamme esitystä muuttaa alkoholilakia siten, että se mahdollistaisi kotimaisille vähittäismyyntiluvallisille toimijoille alkoholijuomien toimituksen.

YLEISIÄ HUOMIOITA

Kuluttajille muutos mahdollistaisi alkoholijuomien tilaamisen muun muassa ruoan kotiinkuljetuksen yhteydessä.

Alkoholilakia on viime vuosina uudistettu vaiheittain. Viimeisimpänä muutoksena kesäkuussa sallittiin 5,6 - 8,0-prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti ruokakaupoissa. K-ruokakaupoissa (n. 1.200) on myynnissä lähes 450 uutta viinituotetta ja 100 vahvaa olutta. Ensivaiheen havaintona voimme todeta, että viini ostetaan tyypillisesti osana ruokaostoksia.

Lakimuutos parantaisi haja-asutusalueiden kauppojen toimintaedellytyksiä, helpottaen asiakkaiden arkea ja hyödyttäisi etenkin pieniä kauppia maaseudulla. Haja-asutusalueilla ruokakauppa on nykyisin usein palvelukeskittymä, jonka merkitys alueensa elinvoimalle on keskeinen.

Alkoholin vähittäismyynnissä ikärajalvonta on tehokasta ja alan ohjeistuksen mukaisesti alkoholia sisältävien juomien ostajalta tarkistetaan ikä, mikäli ostaja vaikuttaa alle 30-vuotiaalta.

Esitys tasapuolistaa kotimaisten toimijoiden kilpailuedellytyksiä osin nykytilasta, jossa on mahdollista tilata ulkomailta alkoholijuomia kotiin toimitettuna, mutta ei Suomesta. Nyt esitelty lakiluonnos kuitenkin keskittyy sääntelemään yksityiskohtaisesti vain kotimaisten toimijoiden alkoholijuomien kotiinkuljetusta, eivätkä ne koskisi ulkomaisia toimijoita. Tasapuolisen kilpailun edellytysten varmistamiseksi sääntely tulisi ulottaa koskemaan myös ulkomaisia toimijoita.

Esitys sisältää myös muutoksia, joiden tarkoitusperiä emme täysin ymmärrä. Nämä muutokset eivät tähtää vastuullisesti toteutettavan alkoholijuomien toimituksen sallimiseen vaan merkittävästi kiristäisivät vähittäismyynnin edellytyksiä ja vähittäiskaupan toimijoiden oikeutta elinkeinovapauden mukaisesti päättää omasta liiketoimintamallistaan. Lausunnessamme keskitymme kommentoimaan erityisesti muutosesitystä alkoholijuomien vähittäismyyntiin, jonka osalta tarkemmat tiedot ovat lausunnon liitteissä 1 ja 2. Lakiesitykseen liittyvissä muissa yksityiskohtaisissa huomioissa yhdyimme Päivittäistavarakauppa ry:n, Kaupan liiton ja K-kauppiasliiton lausuntoihin asiassa.

HUOMIOITA ESITYKSESTÄ

Alkoholilakia esitetään muutettavaksi tavalla, joka ei liity vähittäismyyntien alkoholijuomien toimitukseen asiakkaalle. Lakiluonnoksessa esitetään muutosta vähittäismyynnin määritelmään, joka ei liity millään tapaa esitykseen mahdollistaa alkoholijuomien kotiinkuljetus, ja joka on vastoin korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) kesäkuussa antamaa alkoholilakia koskevaa ennakkopäätöstä (KHO:2024:90). Lakiesityksen perusteluissa muutosta käsitellään teknisenä ja selkeyttävänä ilman perusteluja, vaikutustenarviointia tai edes viittausta KHO:n vasta antamaan esitettyä muutosta koskevaan ennakkopäätökseen. Esitetty muutos vaikuttaisi liiketoimintamme nykymalliin, jossa K-Citymarket-ketjun kauppias vastaa elintarvikemyynnistä mukaan lukien alkoholituotteista. Kesko puolestaan vastaa käyttötavaramyynnistä ja kauppojen maksuliikenteestä. Kesko ja kauppiat ovat myös sopineet yhteisestä henkilöstöstä, joka hoitaa kassalinjastoa. Kassatyöntekijät ovat Keskon palkkalistoilla ja kustannukset jaetaan Keskon kauppiaiden kesken. Määritelmän muutos rajoittaisi vähittäiskaupan toimijoiden vapautta elinkeinovapauden mukaisesti päättää omasta liiketoimintamallistaan. Kiinnitämme myös huomiota siihen, että esityksen perusteluissa viitataan KHO:n ennakkopäätöksen vastaisesti henkilöstön osalta luvanhaltijan työnjohto-oikeuteen ja annetaan toimitusluvan osalta viranomaiselle laajat oikeudet määrätä lupakohtaisesti henkilöstöä koskevia lupaehtoja. Mainitut asiat kuuluvat luvanhaltijan elinkeinovapauden piiriin. Sikäli kuin vähittäismyyntien alkoholijuomien toimitustavat on tarpeellista sisällyttää vähittäismyynnin

määritelmään, esitämme 3 §:n 11) alakohtaan seuraavaa täydennystä muuttamatta itse tuotteen myynnin määritelmää:

11) alkoholijuoman vähittäismyynnillä alkoholijuoman myyntiä nautittavaksi muualla kuin myyjän hallitsemissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa siten, että vähittäismyyjä luovuttaa myydyn alkoholijuoman ostajalle (noutomyynti) tai toimitusluvan haltijalle toimitettavaksi ostajalle tai muulle vastaanottajalle (toimitusmyynti);

Kuten vähittäismyyntiluvan haltijan, myös toimitusluvan haltijan tulee voida järjestää luvan kohteena olevan liiketoimintansa henkilöstötarpeet niin työ-, vuokratyö- kuin muullakin henkilöstön järjestämistä koskevalla sopimuksella, kuten K-Citymarket-ketjussa Keskon ja kauppiaan välisellä sopimuksella yhteisestä henkilökunnasta tai toimeksiantosuhteella.

Vaatus alkoholijuoman luovuttamisesta vähittäismyyntipaikassa. Ehdotettuun vähittäismyynnin määritelmän muutokseen sisältyy myös vaatimus siitä, että vähittäismyyty alkoholijuoma on luovutettava ostajalle tai toimitusluvan haltijalle vähittäismyyntipaikassa. Ehdotettu vaatimus ei sovellu yhteen verkkokaupan kanssa, jossa vähittäismyyjällä tulee olla mahdollisuus järjestää liiketoiminnassaan luovutus ostajalle tai toimitukseen myös lähempänä asiakasta, kuten varastosta tai sopimuskumppanin luovutuspaikasta, joka on tällä hetkellä mahdollista alkoholilain 27 §:n perusteella alkoholiyhtiölle eikä tähän esitetä muutoksia. Ympäristönäkökulmasta ja liiketoiminnan tehokkuuden kannalta tarpeettomia kuljetusmatkoja tulee välttää.

Vaatus vähittäismyyjälle ilmoittaa asiakkaalle toimitusluvan haltijan nimi ja lupanumero etukäteen. Vaatimusta on vaikea toteuttaa vähittäismyyjän toimesta, sillä toimituksen kuljettaja usein valikoituu ajallisesti hyvin lähellä toimitusta. Vaadittujen tietojen toimittamisessa tulisi riittää se, että asiakas saa tiedot joko kuljetuskumppanin kautta tai tarvittaessa erikseen näin pyydettyä. Ylipäättään lakiluonnoksessa esitetyt velvoitteet edellyttävät varsinkin kuljetusliikkeiltä uusia vaativia järjestelmäratkaisuja. Ehdotetun velvoitteen osalta tulisi myös vielä uudelleen arvioida sen tarjoama hyöty asiakkaalle – käytännössä asiakas ei pysty varmistamaan annettujen tietojen paikkansapitävyyttä.

Vahva tunnistautuminen tilauksen yhteydessä. Tällä hetkellä alkoholijuomien tilaukselle verkkokaupasta ei ole vahvaa tunnistautumista koskevaa vaatimusta, vaan ikärajavaltonta toteutetaan noudon yhteydessä. Ruoan verkkokaupan asiakaskokemus heikkenisi, mikäli jokaisen ostokerran yhteydessä tulisi erikseen tehdä vahva tunnistautuminen. Näkemysemme on, että alkoholijuomien toimitus voidaan toteuttaa vastuullisesti tavalla, jossa asiakkaan ensimmäisen ostokerran yhteydessä tehtävä vahva tunnistautuminen tallentuu palveluntarjoajan järjestelmään. Alkoholin luovutuksen yhteydessä puolestaan noudatettaisiin nykyistä 30 vuoden viiteikärajaa, kuten toimitaan tällä hetkellä alkoholin noutotilanteessa. Myös ikärajavaltannon todentaminen tulisi toteuttaa nykymallin mukaisesti.

Esitys toimituskieltopaikoista. Esitystä on hyvin hankala toteuttaa, sillä ajantasaista listaa toimituskieltopaikoista on käytännössä mahdotonta ylläpitää sekä validoida oli kysymys sitten lakiluonnoksessa ennalta tunnistetuista paikoista tai asiakkaan omaehtoisesta toimituskiellosta. Toisaalta toimituskielto olisi myös helposti kierrettävissä, esimerkiksi tekemällä tilaus toimituskieltopaikan läheisyydessä sijaitsevaan osoitteeseen.

LIITE 1

ESITYS ALKOHOLIJUOMIEN VÄHITTÄISMYNTILUVAN MÄÄRITELMÄSTÄ

Lakiluonnoksessa esitetään muutosta lain 3 §:n 11) -kohdan alkoholijuomien vähittäismyynnin määritelmään siten, että alkoholijuoman myynti korvattaisiin määritelmässä alkoholijuoman maksamisella ja luovuttamisella. Perusteluissa 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.

Kyseinen muutos ei liity toimituksiin. Se kiristäisi vähittäismyyntiluvan edellytyksiä ja vähittäiskaupan toimijoiden vapautta elinkeinovapauden mukaisesti päättää omasta liiketoimintamallistaan. Esitys on vastoin korkeimman hallinto-oikeuden kesäkuussa tekemää ennakkopäätöstä (KHO 2024:90) ja siinä vahvistettuja perusoikeuksia.

Kiinnitämme huomiota samalla siihen, että luonnoksen 3 §:n 11)-alakohdan perustelujen 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. Edelleen luonnoksen perusteluissa viitataan luvanhaltijan henkilöstön osalta luvanhaltijan työnjohto-oikeuteen. Molemmat perustelut ovat suoraan ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen KHO 2024:90 kanssa, jossa on vahvistettu, että tällaisia edellytyksiä ei ole alkoholilaisissa vaan ne kuuluvat luvanhaltijan vapauteen järjestää liiketoimintansa elinkeinovapauden mukaisesti. Tuomme lisäksi toimitusluvan ehtojen osalta esiin sen, että viranomaisen lupamääräyksellä ei käsityksemme mukaan ole mahdollista ehdotetulla tavalla laaja-alaisesti määrätä henkilön asemaan vaikuttavista asioista vaan niistä on säädettävä laissa. Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että toimivaltainen viranomainen maksulaitoslain ja maksupalvelulain soveltamisessa on Finanssivalvonta, ei Valvira tai aluehallintovirasto.

Alkoholin vähittäismyynti kivijalassa ja verkkokaupassa ovat nykyisellään sallittuja vähittäismyyntiluvan perusteella. Vähittäismyynti alkoholijuoma voidaan tällä hetkellä luovuttaa asiakkaalle siten, että tämä noutaa myydyt tuotteet vähittäismyyjältä (kassa tai muu noutopiste, kuten asiakkaan valitsema vähittäismyyntiluvan haltijan lähin myymälä).

Noutoa verkkokaupan toimitustapana ei ole erikseen määritelty laissa vaan nykyinen alkoholilain 3 §:n 11)-alakohdan mukainen vähittäismyynnin määritelmä on toimitustapaneutraali (hakasulkeissa oleva lisätty):

11) alkoholijuoman vähittäismyynnillä [tarkoitetaan alkoholijuoman myyntiä] nautittavaksi muualla kuin myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa;

Vähittäismyynnin määritelmää ehdotetaan muutettavaksi seuraavan sisältöiseksi (hakasulkeissa oleva lisätty):

11) alkoholijuoman vähittäismyynnillä [tarkoitetaan maksun vastaanottamista alkoholijuomasta ja alkoholijuoman luovuttamista] vähittäismyyntipaikassa ostajalle, alkoholijuoman toimitusluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen siten, että alkoholijuoma nautitaan muualla kuin myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa;

Keskon käsityksen mukaan tavoitteena on vähittäismyytyjen alkoholijuomien toimitusten mahdollistamisen yhteydessä määritellä alkoholilaissa toimitustapa, toisin sanoen vähittäismyynti asiakkaalle myyty tuote noudettuna (noutomyynti) ja toimitettuna (toimitusmyynti). Tämä ei toteudu muuttamalla vähittäismyynnin määritelmää.

Ensinnäkin, vähittäismyynnin tiukentaminen nykyisestä muuttamalla määritelmää ei ole vähittäismyytyjen alkoholijuomien toimitusten mahdollistavan lakimuutoksen tarkoituksena. Ehdotettu tiukennus ei myöskään ole edellytys kotiinkuljetuksen sallimiselle toimitusmuotona. Viittaamme lisäksi Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy:n (jäljempänä Hannes Snellman) muistiossa ennakkoratkaisussa 2024:90 vahvistettujen oikeusohjeiden kumoamisesta ja ehdotuksen vaikutuksista todettuun. Muistio löytyy lausunnon lopusta liitteenä.

Toiseksi, ehdotuksessa esitetään poistettavaksi vähittäismyynnin määritelmästä ”alkoholijuoman myynti”. Myynti on yleinen myyjän ja ostajan välinen velvoiteoikeudellinen oikeustoimi ja olennainen osa vähittäismyynnin määritelmää. Luonnoksessa ei ole esitetty perusteita eikä alkoholilaista johtuvaa syytä määritellä myynti alkoholijuomien kohdalla muiden tuotteiden myynnistä poikkeavalla tavalla. Maksun vastaanottaminen kuuluu velvoiteoikeudellisesti myynnin määritelmän sisään. Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että lakiteknisesti ehdotettu määritelmä lisäisi maksun vastaanottamisen luvanvaraisen toiminnan piiriin ja tekisi maksun vastaanottamisesta itsestään luvanvaraista. Tämä estäisi elinkeinovapauden toteutumista.

LIITE 2

MUISTIO: ALKOHOLILAIN MUUTOSEHDOTUS

Muistion laatinut Hannes Snellman Asianajotoimisto Oy

Aluksi

Kesko Oyj ("Kesko") on pyytänyt allekirjoittaneita arvioimaan tiettyjä muutoksia, joita on ehdotettu tehtäväksi alkoholilakiin. Tässä muistiossa otamme erityisesti kantaa siihen, miten kyseiset muutosehtoukset suhtautuvat ennakkopäätökseen KHO 2024:90, jossa Korkein hallinto-oikeus antoi oikeusohjeita alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan lupaehtoihin liittyen. Kyseinen ennakkopäätös koskee aluehallintoviraston maksuihin ja henkilöstöön perustuvia lupaehtoja, joille ei Korkeimman hallinto-oikeuden vahvistaman kannan mukaan löytynyt perusteita alkoholilailaista.

Pääministeri Petteri Orpon 20.6.2023 päivätyn hallitusohjelman mukaan hallituksen tarkoituksena on mahdollistaa Alko Oy:lle ja kotimaisille vähittäismyyntiluvallisille toimijoille alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit. Tämänhetkessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että valmisteltu esitys on osa pääministeri Orpon hallitusohjelman toimeenpanoa ja sen tarkoituksena on mahdollistaa alkoholijuomien toimitus vähittäismyyntipaikasta ja alkoholiyhtiöstä tilaajalle tai muulle vastaanottajalle. Esityksellä ei ole tarkoitus vaikuttaa kaupoissa tapahtuvaan alkoholijuomien vähittäismyyntiin.

Hallituksen esittämän tarkoituksen vastaisesti luonnoksessa esitetään kuitenkin tiukennettavaksi alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia edellytyksiä nykyisestä muun muassa muuttamalla vähittäismyyntin määritelmää. Muutokset ovat lähes identtiset niiden ehtojen kanssa, joita aluehallintovirastot ovat vuodesta 2022 lähtien asettaneet K-Citymarket-ketjuyrityksille ja jotka Korkein hallinto-oikeus ("KHO") on 19.6.2024 antamassaan ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 todennut lainvastaisiksi.

Ehdotetut muutokset

Seuraava muutos esitetään tehtäväksi alkoholilakiin:

"3 § Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

11) alkoholijuoman vähittäismyyntillä maksun vastaanottamista alkoholijuomasta ja alkoholijuoman luovuttamista vähittäismyyntipaikassa ostajalle, alkoholijuoman toimitusluvanhaltijalle tai hänen henkilökunnalleen siten, että alkoholijuoma nautitaan muualla kuin myyjän hallitsemisissa tiloissa tai myyjän järjestämässä valvonnassa;"

Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi 17 a § koskien alkoholijuomien toimituslupaa ja sen myöntämisen edellytyksiä, jonka 2 momentin mukaan:

”Lupaviranomainen saa määrätä alkoholijuomien toimituslupaan ehtoja koskien kuljetukseen käytettäviä kulkuneuvoja, luovutukseen liittyviä tilanteita ja luovutuksessa käytettävää ikärajavälvalvonnan ja päihtymistilan seurantaan, henkilöstöä, luovutettavien alkoholijuomien määrää, omavalvontaa, valvontaviranomaiselle toimitettavia tietoja tai palvelun sisältöä ja menettelytapoja, jos ne ovat välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi, järjestyshäiriöiden ja meluhaitan ehkäisemiseksi tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi.”

Yllä mainitut muutosehdotukset on keinotekoisesti viety sisään ”teknisinä” muutoksina luonnokseen hallituksen esitykseksi, vaikka oletettavasti pyrkimyksenä on muuttaa KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistetut selvät oikeusohjeet, mikä ei ole hyväksyttävää. Tätä tukee se, että ehdotetut muutokset ovat lähes identtiset niiden lupaehtojen kanssa, joita Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (”Valvira”) ja aluehallintovirastot ovat vuodesta 2022 lähtien asettaneet K-Citymarket-ketjuyrityksien alkoholijuomien vähittäismyyntilupiin ja jotka Korkein hallinto-oikeus ennakkopäätöksessään KHO 2024:90 todennut lainvastaisiksi. Kyseisiä muutosehdotuksia ei myöskään olla tekemässä läpinäkyvällä tavalla, koska luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei edes mainita KHO:n ennakkopäätöstä. Perustelut kyseisille muutoksille ovat lisäksi puutteelliset ja harhaanjohtavat siltä osin, kun esityksessä viitataan ”teknisiin” muutoksiin ja ”nykytilanteen selkeyttämiseen”, vaikka kysymys on erittäin merkittävästä asiasta, jolla voi olla hyvin vakavia taloudellisia ja henkilöstöön kohdistuvia seurauksia etenkin Keskolle ja K-Citymarket-ketjuyrityksille (ks. alla jakso 5). Näille muutoksille ei myöskään löydy perusteita hallitusohjelmasta tai luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

KHO:n ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisut

K-Citymarket-ketjun liiketoimintamalli perustuu kahden yrityksen yhteistoimintaan. Tämä toimintamalli on ollut sama ketjun perustamisesta vuodesta 1971 lähtien. K-Citymarket-ketjun vakiintuneessa liiketoimintamallissa K-Citymarket-ketjuyritys vastaa elintarvikkeiden (ml. alkoholijuomat ja tupakkatuotteet) myynnistä sekä tätä liiketoimintaa koskevan lainsäädännön ja viranomaismääräysten noudattamisesta. Keskon myynti muodostuu ainoastaan muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden myynnistä. Keskon toimintaan ei kuulu alkoholijuomien vähittäismyynti ruokakaupoissa. Kaikkien tuotteiden maksut tapahtuvat yhteisen kassajärjestelmän kautta. Tuotteita koskeva kaupanvastuu ja tuotevastuu asiakkaita kohtaan jakautuu osapuolten kesken sen mukaan, kumman myynniksi tuote on yritysten välillä solmitun sopimuksen mukaisesti keskitettyyn kassajärjestelmään rekisteröity. Alkoholisia sisältävät tuotteet rekisteröidään ketjuyrityksen lukuun myytäväksi tuotteiksi, ja ketjuyritys on alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija.

K-Citymarket-ketjuyritys ja Kesko toimivat tavaratalossa, jossa on yhteiskäytössä olevia tiloja, kuten kassa-alueet, ja yhteiset kassatoiminnot. Ketjuyrityksellä ja Keskolla on yhteistä henkilökuntaa, muun

muassa kassanhoitajat, asiakaspalvelupäällikkö ja asiakaspalvelupisteiden henkilökunta. Kesko on yhteisen henkilökunnan työnantaja, mutta kustannukset, kuten palkat, jakautuvat myynnin suhteessa maksettaviksi molemmille osapuolille.

Valvira ja aluehallintovirastot eivät hyväksyneet K-Citymarket-ketjun liiketoimintamallia, jossa kassalla toimiva työntekijä on osa K-Citymarket-ketjuyrityksen ja Keskon yhteistä henkilökuntaa, ja jossa Kesko toimii muodollisesti kyseisen työntekijän työnantajana. Viranomaiset eivät myöskään hyväksyneet yhteisiä kassajärjestelmiä, joissa Kesko tilittää asiakkaan maksusta ketjuyrityksen myynnin osuuden ketjuyritykselle. Keväästä 2022 alkaen useat aluehallintovirastot alkoivat yllättäen asettamaan K-Citymarket-ketjuyrityksien alkoholijuomien vähittäismyyntilupiin lupaehdon, jonka mukaan vain luvanhaltija tai hänen henkilökuntansa voivat luovuttaa alkoholijuomia asiakkaille myyntitilanteessa. Lisäksi lupaehdon mukaan vain luvanhaltija tai maksujen välittämistä laillisesti tarjoava toimija, joka välittää maksun luvanhaltijalle, voisi vastaanottaa maksun alkoholijuomista. Muutamassa alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa koskevassa päätöksessä aluehallintovirastot asettivat myös toisen lupaehdon, jossa edellytettiin, että itsepalvelukassoja oli valvomassa nimenomaisesti luvanhaltijan työntekijä. Lupaehtoja asetettiin yhteensä 12 K-Citymarket-ketjuyritykselle ympäri Suomea.

Kesko ja K-Citymarket-ketjuyritykset valittivat aluehallintovirastojen päätöksistä, koska lupaehtojen asettaminen oli lainvastaista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus antoi ratkaisunsa neljässä asiassa 13.6.2023. Ratkaisuisaan hallinto-oikeus kumosi kokonaisuudessaan yllä mainitun lupaehdon koskien maksua ja alkoholijuomien luovuttamista kaikissa asioissa ja poisti toisen lupaehdon sisältämän vaatimuksen siitä, että itsepalvelukassoja tulisi olla valvomassa luvanhaltijan työntekijä, niissä kahdessa asiassa, joissa kyseinen lupaehto oli asetettu. Hallinto-oikeus vahvisti, että alkoholilaisissa ei ole säännöstä, jonka perusteella Keskon ja K-Citymarket-ketjuyritysten yhteistoimintaa voitaisiin pitää nimenomaisesti lainvastaisena. Lisäksi elinkeinonvapautteen ja luottamuksensuojaan liittyvät näkökohdat puolsivat hallinto-oikeuden mukaan tulkintaa, jonka mukaan alkoholilain säännökset eivät ole esteenä sille, että K-Citymarket-ketjuyritys käyttää myynnissä apunaan niin sanottua yhteistä henkilökuntaa, jonka työnantajana toimii Kesko. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus myös velvoitti aluehallintovirastot maksamaan yhteensä 32.000 euroa K-Citymarket-ketjuyritysten oikeudenkäyntikuluja laillisine viivästyskorkeineen.

Aluehallintovirastot ja Valvira hakivat muutosta Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisuihin Korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ennakkopäätöksessään KHO 2024:90, KHO vahvisti, että alkoholilaisissa ei ole edellytetty, että ainoastaan luvanhaltija tai hänen henkilökuntansa voivat luovuttaa alkoholijuomia asiakkaille (kohta 39). Hallituksen esityksessä alkoholilainsäädännön muuttamisesta (HE 100/2017 vp) on 38 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti lausuttu, että henkilökuntaa koskevat säännökset eivät kuulu luvan myöntämisen edellytyksiin. KHO katsoi, ettei alkoholijuomien luovutuksen osalta ollut alkoholilain 17 §:n 4 momentin mukaista perustetta lupamääräyksen asettamiselle (kohta 39). Alkoholilaisissa ei ole myöskään edellytetty, että alkoholijuomien maksun voi vastaanottaa vain vähittäismyyntiluvan haltija tai maksujen välittämistä laillisesti tarjoava toimija, joka välittää maksun luvanhaltijalle (kohta 40).

Aluehallintovirasto ei siten ollut voinut mainitsemillaan perusteilla asettaa alkoholin vähittäismyyntilupa-asetusta. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole ollut perusteita (kohta 42). Aluehallintovirasto ja Valvira veloitettiin

yhteisvastuullisesti maksamaan 15.000 euroa K-Citymarket-ketjuyrityksen oikeudenkäyntikuluja laillisine viivästyskorkeineen. Kolmessa muussa asiassa aluehallintoviraston ja Valviran valituslupahakemukset hylättiin ja viranomaiset veloitettiin yhteisvastuullisesti maksamaan 15.000 euroa K-Citymarket-ketjuyrityksen oikeudenkäyntikuluja laillisine viivästyskorkeineen jokaisessa asiassa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisut, joissa lupaehdot oli kumottu, jäivät siten voimaan.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kumosi aluehallintoviraston asettamat lupaehdot myös 29.5.2024 annetussa ratkaisussaan koskien viidettä asiaa samoin perustein kuin yllä mainituissa asioissa. Aluehallintovirasto veloitettiin yhteisvastuullisesti maksamaan 4.000 euroa K-Citymarket-ketjuyrityksen oikeudenkäyntikuluja laillisine viivästyskorkeineen. Ratkaisuun haettiin muutosta, mutta valitus peruutettiin sen jälkeen, kun KHO antoi ennakkopäätöksensä KHO 2024:90. Hallinto-oikeuden päätös on näin ollen tullut lainvoimaiseksi.

Alkoholilakia ehdotetaan nyt muutettavaksi tavalla, jolla pyritään kumoamaan KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistetut oikeusohjeet, vaikka tuomioistuimet ovat lainvoimaisesti vahvistaneet, että lupaehdon asettaminen oli lainvastaista ja viranomaisten laintulkinnat virheellisiä.

Ehdotetut muutokset ovat KHO:n vahvistamien oikeusohjeiden vastaisia

Tuomioistuinten lainvoimaisten ratkaisujen perusteella on täysin selvää, ettei voida edellyttää, että ainoastaan luvanhaltija tai hänen henkilökuntansa voisivat luovuttaa alkoholijuomia asiakkaille. Alkoholilain nojalla ei myöskään voida edellyttää, että alkoholijuomien maksun voi vastaanottaa vain vähittäismyyntiluvan haltija tai maksujen välittämistä laillisesti tarjoava toimija, joka välittää maksun luvanhaltijalle. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tällainen edellytys ehdotetaan kuitenkin sisällytettäväksi lakiin lain 3 §:n 1 momentin 11 kohdan määritelmän sekä uuden 17 a §:n myötä. Ehdotetulla 3 §:n 1 momentin 11 kohdalla on nimenomaisesti tarkoitus muuttaa tuomioistuinten lainvoimaisia oikeusohjeita määrittelemällä, että alkoholijuoman vähittäismyyntillä tarkoitetaan ”maksun vastaanottamista alkoholijuomasta ja alkoholijuoman luovuttamista vähittäismyyntipaikassa ostajalle”. Pykälän perusteluissa todetaan, että maksun alkoholijuomista 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 alkoholijuomista alkoholipitoisen aineen myyjälle. Tällä hyvin merkittävällä muutoksella pyritään kumoamaan KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistetut oikeusohjeet ja sisällyttämään lakiin aluehallintovirastojen ja Valviran ilmeisen virheellinen näkemys, jonka mukaan maksun alkoholijuomasta ja alkoholijuoman voisi ainoastaan luovuttaa luvanhaltija tai hänen henkilökuntansa.

KHO on nimenomaisesti vahvistanut, ettei vähittäismyyntin käsitteeseen voida aluehallintovirastojen ja Valviran väittämällä tavalla kytkeä maksun vastaanottamista tai alkoholijuoman luovutusta. KHO totesi ennakkopäätöksessään KHO 2024:90, ettei alkoholijuomien

asiakkaille luovutuksen osalta ollut alkoholilain 17 §:n 4 momentin mukaista perustetta lupamääräyksen asettamiselle (kohta 39). Lisäksi KHO vahvisti, ettei alkoholilaissa ole myöskään edellytetty, että alkoholijuomien maksun voisi vastaanottaa vain vähittäismyyntiluvan haltija tai maksujen välittämistä laillisesti tarjoava toimija, joka välittää maksun luvanhaltijalle (kohta 40). Vähittäismyyntin määritelmän muuttaminen nyt ehdotetulla tavalla olisi näin ollen suorassa ristiriidassa KHO:n vahvistamien oikeusohjeiden kanssa.

On tärkeää huomata, että yllä mainittu vähittäismyyntin määritelmän muutos ei vaikuttaisi ainoastaan alkoholin toimittamiseen, vaan kaikkeen vähittäismyyntiin. Muutos on tältä osin keinotekoinen, sillä se ei millään tavalla kuulu hallituksen esityksen piiriin. Hallituksen esitys koskee nimenomaisesti alkoholijuomien toimittamista. Alkoholijuomien toimittamisen mahdollistaminen ei aiheuta muutostarpeita vähittäismyyntin määritelmään, eikä tällaista edes väitetä luonnoksessa.

Ehdotetun 17 a §:n tarkoituksena on mahdollistaa henkilöstöä koskevan lupaehdon asettaminen toimituslupa-ann. KHO on ennakkopäätöksessään KHO 2024:90 vahvistanut, ettei lupaehtoja voida asettaa sellaisin henkilöstöä koskevin perustein, jotka on nyt esitetty luonnoksessa 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa sekä 17 a §:ssä.

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään perusteita sille, miksi henkilöstöä koskevilla perusteilla pitäisi voida asettaa lupaehtoja, kun kyse on alkoholijuomien toimituksesta. Tällaisia perusteita ei ole olemassa, eikä alkoholijuomien toimituksen mahdollistaminen edellytä sitä, että lupaehto voitaisiin asettaa henkilöstöä koskevilla perusteilla. KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistetut oikeusohjeet eivät puolla tällaisen perusteen lisäämistä alkoholilakiin, päinvastoin (kohta 39). On myös huomattava, että muutos olisi selvässä ristiriidassa sen kanssa, että säädetyt henkilökuntaa koskevat säännökset eivät alkoholijuomien toimituksenkaan osalta kuuluisi luvan myöntämisen edellytyksiin, joka on todettu luonnoksessa hallituksen esitykseksi (s. 32).

Ehdotettujen muutosten vaikutukset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi väitetään, että alkoholijuomien vähittäismyyntin määritelmän muuttaminen (3 §:n 1 momentin 11 kohta) olisi ”tekninen” ja ”selkeyttäisi nykytilannetta” (s. 25). Todellisuudessa tilanne olisi täysin päinvastainen. Sen lisäksi, että muutos olisi vastoin KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistamia oikeusohjeita, määritelmän muutos johtaisi oikeustilan hyvin merkittävään epävarmuuteen. Alan toimijoille ei enää olisi selvää, miten alkoholilakia tulisi tulkita ja muutos johtaisi tilanteeseen, jossa hallinto-oikeudet mahdollisesti joutuvat taas ottamaan kantaa asiaan; tällä kertaa siihen, miten muutoksia tulisi tulkita. Näin vaikka asiassa on käyty oikeutta vuosia ja annettu hyvin selvät oikeusohjeet KHO:n tuoreen ennakkopäätöksen myötä.

Mikäli ehdotetut muutokset vietäisiin läpi, tämä saattaisi esimerkiksi uusien lupaehtojen myötä johtaa uusiin oikeudenkäynteihin, joissa viranomaisia vaadittaisiin korvaamaan aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Mikäli muutosehdotukset etenisivät, ne voivat pahimmillaan vaatia vuositasolla 2,7 miljardin suuruisen liiketoiminnan kattavan laajan uudelleenjärjestelyn, joka vaikuttaisi n. 6 000 työpaikkaan. Ehdotetut muutokset voivat johtaa hyvin mittaviin vahinkoihin, mikäli kaikille K-Citymarket-ketjuyrityksille asetettaisiin lupaehdot ja viranomaiset valvoisivat niiden noudattamista. Muutoksilla puututtaisiin suoraan Keskon ja K-Citymarket-ketjuyritysten elinkeinovapauteen, kun niiden ei sallittaisi järjestää liiketoimintaansa vapaasti. Muutokset kohdistuisivat myös syrjivästi vain yhden vähittäiskauppaa harjoittavan ketjun liiketoimintamalliin (Kesko ja K-Citymarket-ketjuyritykset).

Lopuksi

Yhteenvedona toteamme, että hallituksen hallitusohjelmassaan esittämän tarkoituksen vastaisesti luonnoksessa esitetään alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia edellytyksiä tiukennettavaksi nykyisestä muun muassa muuttamalla vähittäismyynnin määritelmää. Alkoholilakia ehdotetaan myös muutettavaksi tavalla, jolla pyritään kumoamaan KHO:n ennakkopäätöksessä KHO 2024:90 vahvistetut oikeusohjeet.

Alkoholijuomien toimittamisen mahdollistaminen ei aiheuta muutostarpeita vähittäismyynnin määritelmään. Lisäksi alkoholijuomien toimituksen mahdollistaminen edellyttää sitä, että lupaehto voitaisiin asettaa henkilöstöä koskevalla perusteella, eikä tällaisen perusteen lisääminen ole linjassa KHO:n ennakkopäätöksen kanssa.

Pyydämme tässä muistiossa esitetyn perustein, että:

- Alkoholijuomien vähittäismyynnin määritelmää 3 §:n 1 momentin 11 kohdassa ei muuteta ja luonnoksesta poistetaan pykälään liittyvät yksityiskohtaiset perustelut (s. 25);
- Ehdotetusta 17 a §:stä ja säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista (s. 28) poistetaan ”henkilöstöä” sana; ja
- Luonnoksesta poistettaisiin viittaus ”työnjohto-oikeuteen” (s. 17).

Mikäli luonnoksessa on myös muita kohtia, jotka liittyvät yllä esitettyihin ongelmiin, pyydämme tekemään asianmukaiset muutokset ja poistot myös tällaisten kohtien osalta.

Nila Niklas
Kesko Oyj