

Asia: VN/33074/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain muuttamisesta

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on laatinut lausuntonsa yhteistyössä muiden aluehallintovirastojen kanssa ja siten lausunto on kaikkien aluehallintovirastojen yhteinen.

#### Alkoholin toimitusmyynti

Ehdotuksen mukaan alkoholilakia muutettaisiin siten, että mahdollistettaisiin Alko Oy:lle sekä vähittäismyyntiluvallisille toimijoille alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustavat vähittäismyyntikonseptit, kuten alkoholijuomien toimitus.

Aluehallintovirasto kannattaa esityksessä ehdotettua toimitusmyynnin luvanvaraisuutta. Toimitusmyynnin luvanvaraisuus auttaa varmistamaan, että vain vastuulliset toimijat voivat harjoittaa alkoholin toimitusmyyntiä. Luvanvaraisuus vastaa anniskelun ja vähittäismyynnin sääntelyä. Yhtenäiset käytännöt selkeyttävät ja tehostavat lupaviranomaisen työtä.

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin 18 kohdan mukaan alkoholijuoman toimittajalla tarkoitettaisiin alkoholijuoman toimitusluvanhaltijaa tai tämän henkilökuntaa, joka luovuttaisi tilatun juoman vastaanottajalle. Aluehallintovirasto huomauttaa, että määritelmä "toimitusluvanhaltija tai tämän henkilökunta" on oikeudellisesti epäselvä. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy ilmi, tarkoitetaanko toimitusluvanhaltijan henkilökunnalla henkilöitä, jotka ovat työsuhteessa

luvanhaltijaan, ts. luvanhaltijan työntekijöitä vai voidaanko esimerkiksi erilaisten yhteistyösopimusten nojalla toimivien henkilöiden katsoa olevan toimitusluvanhaltijan henkilökuntaan kuuluvia. Oikeudellisesti tulkinnanvaraista on myös se, katsotaanko alustapalveluiden lähetit työntekijöiksi vai yrittäjiksi. Vakuutusoikeus on kesäkuussa antamassaan päätöksessään katsonut lähettien olevan työntekijöitä ja Hämeenlinnan hallinto-oikeus helmikuussa antamassaan päätöksessään puolestaan yrittäjiä. Jos lähetit katsotaan työntekijöiksi, riittää, että alustapalvelu hakee toimituslupaa. Epäselvää sen sijaan on, onko lähettien ollessa yrittäjiä jokaisen lähetin haettava oma toimituslupansa vai voidaanko heidän katsoa olevan toimitusluvanhaltijan henkilökuntaa. Sääntelyn tulisi olla yksiselitteistä, jotta sekä lupaviranomaisille että luvanhakijoille on selvää, kenen on tosiasiallisesti haettava toimituslupa. Aluehallintoviraston näkemyksen lain esitöihin tulisi ottaa maininta, että luvanhaltijan henkilökunnalla tarkoitetaan henkilöitä, joihin luvanhaltijalla on työnjohto- ja valvontaoikeus. Toimituslupaa koskevan pykälän lisäksi sama määritelmä pitäisi ottaa vähittäismyyntiä ja anniskelua koskeviin säännöksiin.

Alkoholilain 7 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti toimivaltaisesta lupaviranomaisesta toimitusluvan myöntämisessä. Ehdotetun sanamuodon mukaan toimitusluvan myöntää hakijan toimipaikan aluehallintovirasto tai, jos hakijalla ei ole toimi- tai kotipaikkaa Suomessa, Etelä-Suomen aluehallintovirasto. Aluehallintovirastot esittävät, että momenttiin lisättäisiin selvyuden vuoksi kohta, jossa todetaan, että jos hakijalle ei ole toimipaikkaa, luvan myöntää hakijan kotipaikan aluehallintovirasto. Oletettavaa on, että monillakaan alkoholin toimitusluvanhakijoilla ei ole varsinaista toimipaikkaa.

Ehdotetun 35 a §:n 2 momentin mukaan juomien luovuttamisen yhteydessä tulee tarvittaessa todennettavasti tarkastaa vastaanottajan ikä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan todennettavuus on tärkeää, jotta valvova viranomainen voi tarkastaa ikärajakieltoja noudatetaan. Aluehallintovirasto pitää ehdottoman tärkeänä, että alkoholijuomien toimittajat merkkäavat ylös, milloin vastaanottajan ikä on tarkastettu ja että valvontaviranomaisilla on oikeus pyytää näitä tietoja.

Alkoholilain 37 §:ään lisättäisiin sääntelyä alkoholijuomien toimituskielloista. Alkoholijuomia ei saisi toimittaa terveydenhuollon tai päihdehuollon toimintayksikköön, ensi- ja turvakotiin, varhaiskasvatuksen ja esi- tai perusopetuksen järjestämispaikkaan tai lasten ja nuorten kokoontumispaikoille. Pykälästä on rajattu sosiaalihuollon yksiköt pois, eli näihin saisi lain mukaan toimittaa alkoholijuomia, samoin kuin toisen asteen oppilaitoksiin, jossa opiskelee alaikäisiä. Nämä olisi hyvä lisätä pykälän soveltamisalan piiriin, mikäli toimituskielloista halutaan säätää. Myös alkoholilain 85 §:n mukaiset nauttimiskieltoalueet tulisi olla toimituskiellon piirissä. Alkoholijuoman toimittajan ja aluehallintoviraston on vaikea arvioida, milloin kohde kuuluu toimituskiellon piiriin. Esimerkiksi kaikkien turvakotien osoitteet eivät ole julkista tietoa ja terveydenhuollon ja päihdehuollon yksiköitä saattaa olla samoissa rakennuksissa tavallisten asuinhuoneistojen kanssa. Juomien toimittajalla ei myöskään ole tietoa siitä, millaisessa käytössä nuoriso- tai kerhotilat ovat, kun juomia luovutetaan. Valvontaviranomaisen näkökulmasta toimituskieltojen noudattamisen valvonta on lähes mahdotonta. Saman pykälän 5 momentin mukaan yritykset, yhteisöt ja julkisoikeudelliset laitokset voivat kieltää alkoholijuomien toimituksen hallinnoimaansa tilaan tai

hallinnassaan olevalle alueelle. Laista jää epäselväksi, millaisia sanktioita tämän kiellon noudattamatta jättämisestä voi seurata.

Alkoholilain 38 §:n uudessa 3 momentissa säädettäisiin, että alkoholijuomien toimittajalla tulisi olla alkoholijuomien toimituspassi. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että jokaisella alkoholijuomien toimittajalla on toimituspassi, jotta toimittajat tuntevat alkoholilain säännökset. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alkoholijuomien toimittajien tulisi pitää toimituspassiaan mukana toimittaessaan juomia, jotta valvontaviranomaiset voisivat paikan päällä varmistaa, että toimituspassi on suoritettu.

Esityksessä ehdotetaan, että alkoholilain 62 §:ää uudistetaan siten, että valvontaviranomaisille annetaan oikeus tehdä koeostoja valvontatehtävien hoitamiseksi, jotta valvontaviranomaiset voivat selvittää, noudatetaanko toimituksissa alkoholilaissa säädettyjä luovutuskieltoja. Toimivaltaisella viranomaisella olisi myös oikeus hyödyntää täysi-ikäisiä vapaaehtoisia koeostojen suorittamisessa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan toimitusmyynnin ja konkreettisten luovutustapahtumien valvonta on haastavaa, sillä viranomaisella ei ole tietoa, missä ja milloin tällaisia luovutuksia tapahtuu. Lisäksi luovutukset tulisivat tapahtumaan usein kotirauhan piirissä, ja valvontaviranomainen ei voi mennä suorittamaan tarkastuksia yksityishenkilöiden koteihin.

Aluehallintovirasto ei pidä tarpeellisena, että koeostojen suorittaminen vapaaehtoisten avulla vaatii erityistä syytä epäillä, ettei lainsäädäntöä noudateta, vaan tällainen mahdollisuus tulisi olla myös ilman erityistä syytä. Koeostoja tehdään aina vain hyvin harkitusti, sen ollessa kuitenkin ainoa keino valvoa tosiasiallisesti lainsäädännön noudattamista. Erityisesti ikäraja- ja valvonta on hankalaa, jos aluehallintovirastot eivät voi käyttää nuoria vapaaehtoisia. Toimittaja ei voi tietää etukäteen ja yksittäisestä toimittajasta tehty kansalaisilmoitus tai muu epäkohtailmoitus ei johda siten toivottuun lopputulemaan eikä valvonta välttämättä kohdistu oikeaan toimittajaan. Lakiesityksen perusteella on epäselvää, miten vapaaehtoisia koeostajia voidaan rekrytoida, ja voidaanko heille esimerkiksi maksaa palkkaa koeostojen tekemisestä. Epäselvää on myös, miten maksut toimituksista maksetaan ja mitä tehdään alkoholijuomille, jotka on toimitettu koeostajille. Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, täytyykö valvontaviranomaisen olla läsnä juomien luovutushetkellä. Lähtökohtaisesti aluehallintovirastot voivat asettaa seuraamuksia vain sellaisista alkoholilain rikkomuksista, joita he ovat itse todistaneet. Esityksessä ei ole pohdittu tarkemmin koeostajien käyttämisen osalta perustuslain 124 §:n mukaisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan näitä seikkoja tulisi käsitellä hallituksen esityksessä.

Aluehallintovirastojen arvion mukaan alkoholijuomien toimitusmyynnin valvonta tulee olemaan hankalaa koeostoista huolimatta. Esimerkiksi sen valvominen, että alkoholijuomia ei luovuteta selvästi päihtyneille henkilöille, on käytännössä mahdotonta, koska olisi hyvän tavan vastaista, että viranomaiset hyödyntäisivät selvästi päihtyneitä henkilöitä koeostojen tekemiseen. Toimitusmyynnissä ikärajojen tarkistaminen on vaikeampaa kuin myymälässä, mikä voi johtaa alkoholin myymiseen alaikäisille. Alkoholin välittäminen alaikäisille helpottuu ja sen valvominen vaikeutuu. Lisäksi valvonnan ongelmana on se, että valvontaa ei voi helposti kohdistaa tiettyihin toimitusluvan haltijoihin, sillä viranomaisilla ei välttämättä ole ostovaiheessa tietoa siitä, kuka

toimitusluvanhaltijoista suorittaa alkoholin toimituksen. Tällöin valvonta jää satunnaistarkastusten tasolle, eikä viranomaisilla ole mahdollisuuksia kohdistaa valvontaa toimijoihin, joiden se epäilee rikkovan alkoholilain säännöksiä. Esityksen mukaan pykälässä säädettäisiin myös siitä, että toimivaltaisella viranomaisella on oikeus saada vähittäismyyntiluvanhaltijalta tieto, kuka on toimittanut alkoholijuomat koeoston yhteydessä. Tämäkään ei mahdollista sitä, että valvontaa voitaisiin kohdistaa tiettyihin toimijoihin, koska tieto toimittajasta voidaan antaa vasta tilauksen tekemisen jälkeen. Myös viranomaisten suorittamiin koeostoihin liittyy tällä hetkellä epäselvyyttä samalla tavalla kuin vapaaehtoistenkin suorittamiin. Laissa on myös vaatimus vahvasta sähköisestä tunnistautumisesta alkoholijuomia tilattaessa, jolloin virkamiesten henkilötiedot välittyvät eteenpäin vähittäismyyjille. Virkamiehiä ei pidä velvoittaa suorittamaan koeostoja omilla virkakorteillaan tai verkkopankkitunnuksilla, vaan koeostoja varten tulisi olla mahdollisuus käyttää virastojen yhteisiä koeostoja varten luotuja henkilöllisyyksiä.

Aluehallintovirasto toteaa, että koeosto-oikeus on haasteista huolimatta ehdottomasti välttämätön, sillä ilman tätä mahdollisuutta aluehallintovirastoilla ei käytännössä olisi keinoja valvoa toimitusmyyntiä lainkaan. Alkoholin verkkokauppa ja toimitusmyynti vaativat uudenlaista vastuullisuutta ja valvontaa, jotta alkoholin haittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä. Valvonnan turvaamiseksi aluehallintovirastojen riittävät resurssit on varmistettava.

Luvanhaltijalle tulisi asettaa velvollisuus kirjata ylös juomien toimitusajat. Valvontaviranomaisella tulisi olla oikeus pyytää toimitusluvanhaltijalta tieto siitä, milloin juoma on luovutettu asiakkaalle. Näin valvontaviranomainen pystyisi valvomaan, että 42 a §:ssä säädettyä toimitusaikaa noudatetaan. Muuten toimitusaikojen noudattamisen valvonta on hankalaa.

#### Aluehallintoviraston resurssit ja valvontamaksun suuruus

Alkoholin toimitusmyynti tulee lisäämään aluehallintovirastojen työmäärää. Lain tullessa voimaan on odotettavissa ruuhkaa lupahallinnossa, kun toimijat hakevat uusia toimituslupia. Todennäköisesti toimituslupaprosessi lisää lupahallinnon työtä säännöllisesti myös alkuvaiheen jälkeen.

Aluehallintovirastojen riittävät resurssit lupahallinnossa on alkuvaiheessa varmistettava, jotta lupahakemusten käsittely olisi sujuvaa ja nopeaa.

Toimitusluvanhaltijoiden valvonta on uudenlaista valvontaa, jollaista ei Suomessa ennen tehty. Toimitusmyynti lisääisi valvottavien kohteiden määrää ja selkeiden toimipaikkojen sijaan alkoholijuomien toimituksen luovutuspaikkoja on rajaton määrä. Esityksen mukaan aluehallintovirastot kattaisivat alkoholijuomien toimituksen valvonnasta koituvia kustannuksia valvontamaksuin. Valvontamaksun suuruudeksi on esitetty 100 euroa vuodessa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvontamaksun suuruus ei ole riittävä kattamaan valvonnasta aiheutuvia kustannuksia. Valvontamaksun suuruus ei myöskään ole tasapuolinen muihin valvontamaksuihin

nähdessä. Esimerkiksi vähittäismyynnissä valvontamaksu on 200 euroa. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan kotiinkuljetus on vähittäismyyntiä työläämpi valvoa, jonka vuoksi suurempi valvontamaksu olisi perusteltua. Tällä hetkellä vähittäismyynnissä käytössä oleva kiinteä valvontamaksu ei ole tasapuolinen eri kokoiselle ja eri liikevaihtoa tekeville yrityksille, kuten ei myöskään ehdotettu toimituksen valvontamaksu. Olisi hyvä, jos valvontamaksun suuruus määräytyisi liikevaihdon suuruuden mukaan. Valvontamaksun suuruutta arvioitaessa on huomioitava laskutuksesta syntyvät hallintokulut, jotka on myös katettava valvontamaksuilla. Aluehallintovirasto ehdottaa valvontamaksun suuruudeksi vähintään 200 euroa.

## Muut asiat

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alkoholilain 3 §:n 1 momentin 11 ja 12 kohtiin pitäisi lisätä ehdotetulla tavalla määritelmät alkoholijuoman luovuttamisesta ja maksun vastaanottamisesta alkoholijuomasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa mainittu määritelmä on hyvä; ”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.”

Alkoholilain 8 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeushenkilöillä olisi velvollisuus tehdä lupahakemus sähköisesti. Sähköiset hakemukset nopeuttavat ja tehostavat lupahakemusten käsittelyä aluehallintovirastoissa. Tämä ohjaisi myös luonnollisia henkilöitä enenevässä määrin sähköiseen asiointiin. Hakemusten lisäksi myös muut lupaprosessiin liittyvät asiakirjat (vastaukset lisätietopyyntöihin, selvitykset ja muut) tulisi antaa sähköisessä järjestelmässä.

Alkoholilain 11 §:stä poistettaisiin velvollisuus ilmoittaa määräsvallan muutoksista, koska alkoholihallinto saa tiedot suoraan PRH:sta. Luvanhaltijan PRH:n antamat tiedot päivittyvät nykyiseen järjestelmään, mutta tietojen muutoksista ei tule nykyisellään herätettä, eli järjestelmä ei mahdollista niiden systemaattista tarkastamista. Nykyinen järjestelmä ei tue rekisteritietojen järjestelmällistä tarkastamista muutostilanteissa.

Luvan peruuttamista koskevan 72 §:n muuttaminen ehdotettuun muotoon on perusteltua. Määräajan asettamisesta luopuminen on kannatettava asia, kun luvan saannin edellytykset puuttuvat. Nyt lyhyen elinkaaren sarjayrittäjät ovat voineet välttyä viranomaisten toimilta määräajan asettamisen vuoksi. Lisäksi osa luvan myöntämisen edellytyksistä ovat sellaisia, että ne eivät voi korjaantua, vaikka määräaika asetettaisiin. Luvan lopettamista koskevan pykälän eriyttäminen omaan pykälään selkeyttää sääntelyä.

Seuraamusmaksun ylärajaa ollaan nostamassa nykyisestä 1 000 eurosta 20 000 euroon, mikä on kannatettava asia. Suurempi seuraamusmaksu ohjaa paremmin toimijoita noudattamaan alkoholilain säännöksiä. Nykyinen enimmäismäärä on varsinkin isojen toimijoiden kohdalla ollut varsin merkityksetön liikevaihtoon ja tulokseen verrattuna. Siksi lakia tulisi muuttaa niin, että seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa huomioon voidaan ottaa luvanhaltijan toiminnan laajuus.

Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta ollaan ulottamassa sakkorekisterin tietoihin. Sakkorekisterin tietojen saaminen nopeuttaa ja helpottaa alkoholilain 13 §:ssä tarkoitettujen luvan edellytysten selvittämiseksi.

Alkoholilain 65 §:ä ehdotetaan muutettavaksi siten, että virka-apu olisi jatkossa maksutonta, mikä on hyvä asia. Valvontaviranomaiset joutuvat suorittamaan tarkastuksia kohteissa, joissa esiintyy runsaasti häiriökäyttäytymistä ja viranomaisvastaisuutta. Tarkastajien oman turvallisuuden vuoksi poliisin antama virka-apu on tällöin välttämätöntä, ja virka-avun maksuttomuus takaa sen, että valvontakäyntejä tehdään myös riskikohteisiin.

Esityksen mukaan vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa tulee olla paikalla luvanhaltijan määräämä luvanhaltijan edustaja, kun paikassa saa myydä tai nauttia yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja paikka on avoinna asiakkaille. Nykyisin edellytetään luvanhaltijan edustajan olevan paikalla, kun paikka on auki asiakkaille. Ehdotus on kannatettava.

Alkoholilain 39 §:ssä säädettäisiin uutena momenttina, että alkoholijuoman toimitusluvanhaltijan ja hänen henkilökuntansa tulisi valvoa 35 a, 37 ja 38 §:ssä säädettyjen kieltojen ja velvoitteiden noudattamista. Suomen yleiskielessä termillä "hän" viitataan ihmiseen. Luvanhaltija voi olla luonnollisen henkilön lisäksi myös yhteisö. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua muuttaa pykälän muotoilua muotoon luvanhaltijan ja luvanhaltijan henkilökunnan tulisi valvoa kieltojen ja velvoitteiden noudattamista.

Lehikoinen Riku-Matti  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Haataja Samuel  
Etelä-Suomen aluehallintovirasto