

Asia: VN/1531/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/1531/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi)

Aluehallintovirastot lausuvat yhteisenä lausuntonaan seuraavaa:

Aluehallintovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta alkoholilain muuttamiseksi. Aluehallintovirasto katsoo, että esityksessä on useita ongelmakohtia, jotka heikentävät alkoholilain tavoitteiden toteutumista.

Erityisesti alkoholijuomien toimitusmyyntiä koskevat ehdotukset herättävät merkittäviä huolia sääntelyn selkeyden, valvottavuuden ja alkoholilain tarkoituksen toteutumisen näkökulmasta.

Esitys lisää alkoholin saatavuutta ja siitä aiheutuvia ongelmia.

Tästä syystä tulee viranomaisten toimintaedellytykset turvata nykyistä tehokkaimmilla työkaluilla kuten tuntuvalla seuraamusmaksulla, luvan peruuttamisen kynnyksen laskemisella ja poliisin maksuttomalla virka-avulla.

Alkoholijuomien toimitusmyynnin sääntely

Aluehallintovirasto vastustaa alkoholijuomien toimituksen sallimista tilaajalle tai muulle vastaanottajalle ja katsoo, että ehdotettu sääntely on ristiriidassa alkoholilain keskeisten tavoitteiden kanssa.

Alkoholilain (1102/2017) keskeinen tavoite on alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Tämä tavoite toteutuu muun muassa rajoittamalla alkoholijuomien saatavuutta ja valvomalla niiden luovutusta. Ehdotettu toimitusmyynnin salliminen lisäisi merkittävästi alkoholijuomien saatavuutta ja heikentäisi viranomaisten mahdollisuuksia valvoa luovutustilanteita, mikä vaarantaa lain tarkoituksen toteutumisen. Aluehallintovirasto pitää merkittävänä ongelmana sitä, että valmistelussa ei ole arvioitu esitetyn lupamallin tosiasiallisia vaikutuksia nykyisen lupajärjestelmän tai harmaan talouden näkökulmasta.

Alkoholilain keskeisenä tavoitteena on alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen ja niistä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Tämä tavoite toteutuu muun muassa rajoittamalla alkoholijuomien saatavuutta ja valvomalla niiden luovutusta. Alkoholijuomien toimitusmyynnin salliminen vähittäismyyntipaikasta kuluttajalle lisäisi merkittävästi alkoholijuomien saatavuutta ja heikentäisi viranomaisten mahdollisuuksia valvoa luovutustilanteita.

Hallituksen esityksessä (HE 173/2024 vp, s. 29) on todettu, että alkoholijuomien toimitus ilman lupaa tai ilmoitusmenettelyä voisi johtaa siihen, että toimitusta voisivat harjoittaa toimijat, jotka eivät voi saada alkoholilain mukaista lupaa eikä viranomaisella olisi tietoa luovutuksentekijöistä. Harmaan talouden lisääntymisen riskit ovat suurimmat tällaisessa sääntelymallissa. Käytännössä nyt ehdotettu malli johtaisi samaan tilanteeseen. Ehdotettu muutos kyseenalaistaisi olemassa olevan alkoholilainsäädännön lupajärjestelmän merkittävällä tavalla.

Esityksessä ehdotettu malli ei mahdollista sitä, että aluehallintovirasto voisi arvioida toimituksen suorittajan luotettavuutta alkoholilain 13 §:n mukaisesti. Lisäksi ilman lupaa toimivilla jakelijoilla ei ole samanlaista velvoitetta noudattaa lakia tai hoitaa julkisoikeudellisia velvoitteitaan kuin luvanhaltijoilla, eikä heihin voida kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia.

Aluehallintovirasto esittää, että lakiin tulisi sisällyttää säännökset alkoholijuomien nopean toimituksen kiellosta. Esimerkiksi toimitus voitaisiin sallia aikaisintaan seuraavana päivänä tai tietyn tuntimäärän kuluttua tilauksen tekemisestä. Viivytyksettömän toimituksen kiellolla voitaisiin ehkäistä päihtyneiden tekemiä ostoyrityksiä sekä vähentää pitkittyneitä juomistilanteita. Latviassa lainsäädäntöä muutettiin juuri ja verkosta tilattuja alkoholijuomia saa jatkossa toimittaa ostajalle aikaisintaan kuusi tuntia tilauksen tekemisen jälkeen. Pikatoimitusten kiellon tarkoituksena on ehkäistä impulsiivisia alkoholiostoja. Kielto tukisi valvonnan toteutumista ja ehkäisisi alkoholinkulutuksen siirtymistä valvonnan ulkopuolelle. Aluehallintovirasto viittaa myös Ruotsin käytäntöön, jossa Systembolagetin kotiin toimitusaika vaihtelee muutamista päivistä useisiin päiviin. Vastaavanlainen pitkä toimitusaika ja esimerkiksi luovutus ennen klo 18 voisi merkittävästi vähentää luovutustilanteisiin liittyviä riskejä.

Aluehallintovirasto katsoo, että olisi perusteltua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskien vähentämiseksi sallia alkoholijuomien toimittaminen ainoastaan koti- ja yritysosoitteisiin pois lukien

ehdotetun 37 §:n 4 momentin mukaiset paikat sekä pääosin lasten tai nuorten kokoontumiseen liittyvän toiminnan järjestämispaikat. Islannissa kotiinkuljetus on mahdollista vähittäismyyntimonopolista ostetuille tuotteille, mikäli kuluttaja asuu yli 25 kilometrin päässä monopolimyymälästä.

Alkoholijuomien toimitusten valvonta ja koeostot

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että alkoholilainsäädäntöä kehitetään vastuullisesti ja kansanterveyttä edistäen. Alkoholijuomien toimitusmyynnin mahdollistaminen lisää merkittävästi alkoholijuomien saatavuutta ja tuo mukanaan uusia valvonnallisia haasteita, erityisesti alaikäisten ja päihtyneiden suojelemisen näkökulmasta. Esitetty sääntely ei nykyisellään turvaa riittävästi valvonnan toteuttamista eikä selkeytä vastuunjakoa eri toimijoiden välillä.

Toimitusmyynnin kautta tapahtuva luovutus poikkeaa olennaisesti myymälämyynnistä. Toimitustilanteessa ei ole mahdollista tarkkailla asiakkaan käyttäytymistä tai päihtymystilaa samalla tavalla kuin myymälässä. Lisäksi luovutuksesta kieltäytyminen esimerkiksi alaikäisyyden tai päihtymyksen vuoksi voi aiheuttaa työturvallisuusriskejä toimitustilanteessa.

Toimitusmyynnin valvonta on merkittävästi vaikeampaa kuin myymälämyynnin. Viranomaisilla ei ole tietoa luovutusten ajankohdista tai paikoista, ja suurin osa toimituksista tapahtuu kotirauhan piirissä, jossa tarkastusten tekeminen on lainsäädännöllisesti rajoitettua. Tämä heikentää mahdollisuuksia valvoa esimerkiksi ikärajojen noudattamista tai estää alkoholijuomien luovutuksen päihtyneille henkilöille.

Toimitusmyynnissä ei ole mahdollista varmistaa ostajan ikää ja päihtymystilaa samalla tavalla kuin myymälämyynnissä. Aluehallintovirasto katsoo, että vahva sähköinen tunnistautuminen tulee säätää pakolliseksi ostotapahtuman yhteydessä. Ikärajatarkastuksen ajankohta ja tapa tulee kirjata ylös ja säilyttää viranomaisvalvontaa varten.

Toimituspassin käyttöä tulee vahvistaa: sen on oltava mukana toimituksissa ja esitettävissä pyydettyinä.

Ehdotetut säännökset, kuten ikärajan tarkastaminen todennettavasti ja toimituspassin vaatiminen, ovat askel oikeaan suuntaan, mutta eivät riittäviä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan ikärajavalvonta jää toimitusmyynnissä puutteelliseksi, erityisesti tilanteissa, joissa toimituksen suorittajalla on kiire, tai hänen palkkionsa on sidottu toimitusten määrään.

Lausuttavana olevan esityksen alkoholilainsäädäntö 5 luvun 37 §:n mukaan:

"Alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä, toimituksessa eikä anniskelussa alle 18-vuotiaalle."

Saman lakiehdotuksen 9 luvun 71 §:n 1 momentin 5 ja 8 kohdan mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä, jos vähittäismyynnissä tai toimituksessa rikotaan 5 luvussa säädettyjä velvoitteita, kuten

ikärajoja. Mikäli alkoholijuoma myydään asiakkaalle, joka osoittautuu alaikäiseksi toimitushetkellä, on vähittäismyyjä jo rikkonut 5 luvun 37 §:n kieltoa. Myynti voitaisiin katsoa tapahtuneeksi, vaikka luovutus ei olisi vielä toteutunut, mikäli myyjä ei ole varmistanut ostajan täysi-ikäisyyttä ennen myyntiä.

Jos toimitusluvan haltija (esim. kuljetuspalvelu) luovuttaa alkoholijuoman alaikäiselle, tämäkin on 37 §:n vastainen teko. Tällöin voidaan katsoa, että myös toimittaja on rikkonut lakia, erityisesti jos hänellä olisi ollut mahdollisuus havaita alaikäisyys.

Lain sanamuoto ei yksiselitteisesti määrittele, tuleeko seuraamusmaksu määrätä molemmille osapuolille (vähittäismyyjä ja toimittaja), vai voidaanko vastuu kohdentaa vain siihen, joka tosiasiallisesti luovutti tuotteen alaikäiselle.

Lakiehdotuksen sanamuoto jättää epäselväksi, kuka on vastuussa, jos alaikäiselle luovutetaan alkoholijuoma. Aluehallintovirasto ehdottaa, että lakiin tulee kirjata selkeästi, että vastuu on sekä vähittäismyyjällä ja toimittajalla, mikäli ikärajavalvonta laiminlyödään. Toimitusluvanhaltijan henkilökunnan määritelmä tulee täsmentää: sillä tulee tarkoittaa henkilöitä, joihin luvanhaltijalla on työnjohto- ja valvontaoikeus. Tämä määritelmä tulee ulottaa myös vähittäismyyntiä ja anniskelua koskeviin säännöksiin.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on poistettu hallituksen esitykseen HE 173/2024 vp sisältyneet ehdotukset koskien vähittäismyyjän ja alkoholiyhtiön velvollisuutta varmistaa ostajan ikä vahvalla sähköisellä tunnistamisella. Tämä myös osaltaan turvaisi alkoholijuomien vähittäismyyjän asemaa.

Ehdotetussa sääntelyssä esiintyy useita oikeudellisia epäselvyyksiä, jotka voivat vaikeuttaa lain toimeenpanoa ja valvontaa. Epäselvää 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. Määritelmä ”toimitusluvanhaltijan henkilökunta” on tulkinnanvarainen. Ei ole selvää, tarkoittaako tämä ainoastaan työsuhteessa olevia henkilöitä vai myös esimerkiksi alustapalveluiden kautta toimivia lähettikumppaneita. Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan lain esitöihin tulisi sisällyttää selkeä määritelmä siitä, että luvanhaltijan henkilökunnalla tarkoitetaan henkilöitä, joihin luvanhaltijalla on työnjohto- ja valvontaoikeus. Tämä määritelmä tulisi ulottaa myös vähittäismyyntiä ja anniskelua koskeviin säännöksiin, jotta sääntely olisi johdonmukaista ja selkeää.

Ehdotetut säännökset eivät mahdollista tehokasta koeostovalvontaa. Tilausvaiheessa ei ole saatavilla tietoa siitä, kuka toimittaa alkoholijuoman, mikä estää valvonnan kohdentamisen. Myös vapaaehtoisten koeostajien käyttöön liittyy useita avoimia kysymyksiä, kuten heidän rekrytointinsa, mahdollinen palkkio, toimitettujen juomien käsittely sekä viranomaisten läsnäolon tarve luovutushetkellä. Täysi-ikäiset vapaaehtoiset voivat joutua tilanteisiin, joissa he kohtaavat painostusta, epäasiallista käytöstä tai jopa uhkailua, jos myyjä tai toimituspalvelun edustaja huomaa koeoston tarkoituksen. Kuka tällöin vastaa vapaaehtoisten turvallisuudesta ja terveydestä koeosto tilanteessa? Koeostojen toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset ja käytännön kysymykset on ratkaistava ennen lain voimaantuloa.

Aluehallintovirastot katsovat, että alkoholijuomien toimitusmyynti lisää alkoholijuomien saatavuutta ja heikentää valvontamahdollisuuksia oleellisesti, mikä on ristiriidassa alkoholilain tarkoituksen kanssa. Toimitusmyynnin valvonta on käytännössä huomattavasti vaikeampaa kuin

myymälämyynnin, erityisesti ikärajojen ja päihtymystilan valvonnan osalta. Aluehallintovirastolla ei ole riittäviä resursseja ja keinoja valvoa jokaisen juomien toimittajan toiminnan lainmukaisuutta, mikä nostaa riskejä alkoholilainsäädännön rikkomiseen. Riskiä nostaa myös se, jos toimittajilla itsellään ei ole riskiä alkoholilain mukaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Alustatalouden ansainta- ja kannustinjärjestelmät eivät osaltaan ainakaan vähennä riskejä, kun lähettien ansiot riippuvat tehtyjen toimitusten määrästä.

Aluehallintovirasto katsoo, että toimittajalla ei tule olla oikeutta säilyttää alkoholijuomia ja sopia uudesta toimitusajasta, jos alkuperäinen toimitus estyy esimerkiksi päihtymyksen vuoksi. Myös tilanteissa, joissa on perusteltu syy epäillä laitonta luovutusta tai välittämistä, luovutus myöhemmin ei saa olla sallittua.

Toimitusmyynnin sääntelyä tulee täsmentää, erityisesti henkilöstön määrittelyn ja toimitusluvan hakemisen osalta. Ikärajavalvonnan toteuttamiseksi tulee säätää velvollisuus kirjata ylös iän tarkastamisen ajankohta ja tapa, ja viranomaisilla tulee olla oikeus tarkastaa nämä tiedot. Myyjällä tulisi olla velvollisuus myydä vain vahvan tunnistautumisen kautta alkoholijuomia, mikäli käytössä on sähköinen myyntikanava. Toimituspassin käyttöä tulee vahvistaa siten, että se on pidettävä mukana toimituksia suoritettaessa ja oltava pyydettyäessä esitettävissä. Koeostojen toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset ja käytännölliset kysymykset tulee ratkaista ennen lain voimaantuloa. Toimitusaikojen valvonnan mahdollistamiseksi luvanhaltijoille tulee asettaa velvollisuus kirjata ylös toimitusajat ja säilyttää tiedot viranomaisvalvontaa varten. Valvontaresurssit tulee turvata.

Toimituspassi

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että alkoholijuomien toimittajilta edellytetään toimituspassin suorittamista. Toimituspassin järjestämisoikeus tulee rajata valtioneuvoston tai opetus- ja kulttuuriministeriön luvalla toimiville oppilaitoksille.

Lakiin tulee sisällyttää vaatimus siitä, että toimituspassi on pidettävä mukana toimituksia suoritettaessa. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että alkoholijuomien toimittajilta edellytetään toimituspassin suorittamista. Koska toimittajat voivat vaihtua eikä luvanhakuvaiheessa ole välttämättä tiedossa kaikkia toimittajia, hakijalta ei vaadita yksityiskohtaista luetteloa toimituspassin suorittaneista toimijoista. Hakijan on kuitenkin esitettävä, miten se varmistaa toimittajien toimituspassin suorittamisen.

Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että kaikki alkoholijuomien toimittajat tuntevat toimituksiin liittyvät säännökset ja osaavat toimia asianmukaisesti myös haastavissa tilanteissa. Aluehallintovirasto kannattaa esitystä, jonka mukaan toimituspassin järjestämisoikeus olisi vain valtioneuvoston toimiluvalla tai opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvalla toimivilla oppilaitoksilla. Tämä takaisi kokeiden tasalaatuisuuden ja estäisi mahdolliset väärinkäytökset, mikäli luvanhaltijat voisivat itse järjestää kokeita.

Rajat ylittävä toimitusmyynti

Ehdotettu sääntely mahdollistaa väkevien alkoholijuomien etämyynnin Suomeen. Tämä heikentäisi Alkon monopoliasemaa ja loisi epätasapainoisen kilpailuasetelman kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden välille. Valvonta olisi käytännössä mahdotonta, ja riski harmaan talouden lisääntymisestä kasvaisi.

Lakiin tulee kirjata yksiselitteisesti, että etämyytäviä juomia ei voida toimittaa Suomessa sijaitsevista varastoista. Etämyyjien ja kuljetusyritysten vastuut tulee määritellä selkeästi. Valvontaviranomaisten toimivaltuuksia ja resursseja tulee vahvistaa.

Koeoston käyttäminen valvontakeinona valvottaessa rajat ylittävän etämyynnin kautta myytyjen juomien toimituksia olisi käytännössä lähes mahdotonta, sillä Aluehallintovirastolla ei olisi tietoa etämyyjistä, eikä etämyyjillä olisi myöskään velvollisuutta tietää, kuka alkoholijuomat asiakkaalle luovuttaisi. Tilanteissa, joissa juomien toimittajalla ei olisi toimituslupaa tai toimituspassia, ei Aluehallintovirastolla olisi toimivaltaa puuttua asiaan tai määrätä seuraamuksia. Ehdotetuista säännöksistä tai niiden perusteluista ei käy ilmi, olisiko säännöksen rikkomisesta jotain seuraamuksia ja kuinka tämän valvonta olisi mahdollista, kun myyjistä tai kuljetuksen hoitavista tahoista ei olisi tietoa. Käytännössä valvonta jäisi ilmeisesti siis esitutkintaviranomaisten, käytännössä siis Tullin ja poliisin vastuulle, ja lain rikkomisesta kiinni jäämisen riski olisi huomattavan pieni. Mahdolliset seuraamukset olisivat rikoslain 50 a luvun mukaisia. Tämä ei kannustaisi yritysten hakeutumista viranomaisjärjestelmien ulottuviin ja hakemaan toimituslupaa, josta seuraa kustannuksia.

Esitutkintaviranomaisille ei esityksessä ole varattu erillistä resurssia tähän. Ehdotusta vastaava käytäntö rajat ylittävässä etämyynneissä kuljetuspalveluineen kuormittaisi edelleen myös syyttäjälaitosta kuten poliisin rikostutkintaakin. Etämyynnin salliminen esitetyssä muodossaan synnyttäisikin merkittävän mahdollisuuden kiertää kotimaisia vähittäismyyntirajoituksia ja Alkon monopolia. Esitys luo myös kannusteen siirtää suomalainen yritys tai sen rinnakkaistoimija toiseen EU-maahan, jotta kotimaan vähittäismyyntin prosenttirajan ylittävien juomien myynti kotimaan kuluttajille mahdollistuu. Suunnitellut alkoholilain 50 §:n mukaiset säännösmuutokset mahdollistavat tällaisen toimijan väkevien alkoholijuomien markkinoinnin myös kotimaisille kuluttajille.

Epäselvää lisäksi on, että voisiko ulkomaalainen verkkokauppa myös varastoida alkoholijuomia Suomen rajojen sisäpuolelle. Hallituksen esityksen perusteluihin tulisi yksiselitteisesti kirjata, että etämyytäviä juomia ei voida toimittaa Suomessa sijaitsevista varastoista. Käytännössä etämyyntiä koskevassa lainsäädännön soveltamisessa tulisi kaikkien tuotteiden osalta pystyä varmistumaan siitä, että tuote on todellisuudessa myös toimitettu ulkomailta.

Alkon monopoliasema heikkenisi, kun ulkomaiset toimijat voisivat myydä väkeviä juomia suomalaisille. Ulkomaisesta toimitusmyynnistä ei välttämättä makseta veroja asianmukaisesti. Mahdollisuus harmaan talouden lisääntymiseen on suuri. Kilpailuasetelma tulee olemaan epätasapainossa. Esitys ei tue hallitusohjelmaa kotimaan markkinoiden tukemisesta, ja hallituksen esitys on siten ristiriidassa hallitusohjelmassa tavoitteena olevan reilun kilpailun edistämisen kanssa. Kotimaiset toimijat, Alkoa lukuun ottamatta, eivät voisi myydä väkeviä juomia toimitusmyyntinä, toisin kuin ulkomaiset.

Markkinointi

Aluehallintovirasto pitää alkoholilain markkinointisääntelyn uudistamista pääosin myönteisenä kehityksenä, joka pyrkii vastaamaan muuttuneeseen mediaympäristöön ja kulutustottumuksiin. On tärkeää, että sääntely pysyy ajantasaisena ja tehokkaana.

Aluehallintovirasto kannattaa vaikuttajamarkkinoinnin kieltä erityisesti väkevien ja mietojen alkoholijuomien osalta. Sosiaalisen median vaikuttajilla on merkittävä vaikutus erityisesti nuoriin, ja kaupallisen sisällön tunnistettavuus on usein puutteellista. Kielto selkeyttää sääntelyä ja ehkäisee piilomainontaa.

Televisio- ja radiomainonnan aikarajan pidentäminen klo 23:een sekä suoratoistopalvelujen sisällyttäminen sääntelyyn on perusteltua. Myös julkisten paikkojen rajoitukset tukevat näkyvyyden hallintaa erityisesti alaikäisten näkökulmasta.

Voimassa olevan alkoholilain mukaan väkevien alkoholijuomien markkinointi on kielletty. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että markkinointi sallittaisiin tietyin poikkeuksin. Väkeviä alkoholijuomia voitaisiin jatkossa mainostaa valmistajan omilla verkkosivuilla tai sosiaalisen median tileillä, kohderyhmänä suomalaiset kuluttajat sekä Euroopan talousalueen asukkaat.

Etämyynti veisi eduskunnalta mahdollisuuden määrittää alkoholikaupan ehtoja kuten Suomessa käytetyt markkinointikiellot, esimerkiksi paljousalennukset.

Vaikuttajamarkkinointi sosiaalisessa mediassa olisi kielletty lasten ja nuorten suojelemiseksi. Tämä rajoitus on perusteltu, sillä nuoret viettävät runsaasti aikaa sosiaalisen median kanavissa, ja altistuminen alkoholimarkkinoinnille voi lisätä haitallisia asenteita ja kulutustottumuksia.

Erityistä huolta aiheuttaa alkoholijuomien markkinoinnin yhdistäminen muiden tuotteiden tai palveluiden markkinointiin ostohistorian tai muiden kuluttajatietojen perusteella. Tällainen kohdennettu markkinointi voi lisätä alkoholin kulutusta ja siihen liittyviä haittoja. Tämän vuoksi kyseinen markkinointimuoto tulisi kieltää kokonaan.

Seuraamusmaksut

Aluehallintovirasto pitää valitettavana, että esityksen jatkovalmistelussa on poikettu merkittävästi alkuperäisestä hallituksen esityksestä HE 173/2024 vp. Alkuperäinen ehdotus, jossa seuraamusmaksun enimmäismääräksi esitettiin 20 000 euroa ja luvan peruuttamisen edellytyksiä lievennettiin, olisi viraston näkemyksen mukaan tukenut tehokasta ja vaikuttavaa viranomaisvalvontaa.

Nykyinen seuraamusmaksun enimmäismäärä, 1 000 euroa, on käytännössä liian alhainen vaikuttamaan luvanhaltijoiden toimintaan. Se ei mahdollista tekojen moitittavuuden tai toimijoiden koon huomioon ottamista riittävällä tarkkuudella. Esimerkiksi ravintolatoimijalle 1 000 euron

seuraamus voi vastata yhden illan ulkopuolisen järjestyksenvalvonnan kustannuksia, mikä voi kannustaa laiminlyömyään lain edellyttämän järjestyksenvalvonnan, jos kiinnijäämisen riski arvioidaan vähäiseksi. Järjestyksenvalvojan läsnäolo olisi taas poistanut valvonnan puutteellisuuden ja estänyt mahdolliset rikkomukset.

Nykyinen seuraamusmaksu on myös alhainen verrattuna esimerkiksi elintarvikelaissa (67 §) säädettyyn 5 000 euron enimmäismäärään. Lisäksi seuraamusmaksun tasoa arvioitaessa on huomioitava aluehallintoviraston suoritemaksut, jotka voivat määräaikaisen luvan kohdalla nousta 950 euroon. Tämä epäsuhta saattaa kannustaa luvan hakematta jättämiseen koska kustannukset ovat samat kuin mahdollinen seuraamusmaksu.

Aluehallintovirasto katsoo, että nykyinen seuraamusmaksun enimmäismäärä on täysin riittämätön ja käytännössä merkityksetön valvonnan vaikuttavuuden näkökulmasta. Se ei vastaa sääntelyn tavoitteita eikä toimi todellisena ohjauksena toimijoiden käyttäytymiseen. On kestävämpiä, että seuraamusmaksu voi jäädä pienemmäksi kuin lainmukaisen toiminnan kustannukset. Tämä luo vääristyneen kannustimen laiminlyödä lakisääteisiä velvoitteita, mikä vaarantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden.

Virasto pitää välttämättömänä, että seuraamusmaksun enimmäismäärää nostetaan merkittävästi ja sidotaan yrityksen liikevaihtoon. Ilman tätä muutosta valvontaviranomaisilta puuttuvat tosiasialliset keinot puuttua vakaviin ja toistuviin rikkomuksiin. Nykyinen sääntely asettaa viranomaiset tilanteeseen, jossa lain rikkomisesta seuraa käytännössä vain nimellinen seuraamus. Tämä ei ole hyväksyttävää oikeusvaltion eikä kansanterveyden näkökulmasta.

Virasto pitää perusteltuna, että seuraamusmaksun mahdollisuus on lisätty tilanteisiin, joissa rajat ylittävä etämyyjä laiminlyö velvollisuutensa merkitä toimitukseen tieto alkoholijuomasta. Kuitenkin virasto huomauttaa, että käytännön valvonta on haastavaa, mikäli viranomaisilla ei ole tietoa myyjistä tai toimituksista. Tähän tulisi esityksessä kiinnittää enemmän huomiota.

Lisäksi virasto esittää, että seuraamusmaksun määräytymisperusteisiin sisällytetään myös alkoholilain 7 luvun 50 ja 51 §:ien sekä toimitusten markkinointisäännösten rikkominen. Tämä olisi linjassa sääntelyn tavoitteiden kanssa ja tukisi markkinoinnin valvonnan vaikuttavuutta.

Aluehallintovirasto katsoo, että nykyinen sääntely ei tarjoa riittäviä keinoja puuttua lainvastaisiin menettelyihin. Alkoholilain (1102/2017) nojalla määrättävät seuraamukset ovat lieventyneet verrattuna aiempaan lakiin (1143/1994), eikä määräaikaisia lupien peruutuksia ole juurikaan sovellettu. Virasto pitää tärkeänä, että sääntelyä kehitetään suuntaan, joka mahdollistaa tehokkaan ja oikeasuhtaisen valvonnan.

Luvan peruuttaminen

Luvan peruuttaminen on nykyisin vaikeaa, jos luvan myöntämisen edellytykset puuttuvat. Aiemmin ehdotettu määräajasta luopuminen olisi ollut perusteltua, sillä nykyinen käytäntö mahdollistaa harmaan talouden toiminnan. Sarjayrittäjät voivat lopettaa toimintansa ennen kuin viranomaispäätökset ehtivät lainvoimaisiksi ja jatkaa liiketoimintaa uuden yrityksen nimissä. Bulvaanien käyttö lupien saamiseksi ja valvonnan kiertämiseksi on yleistä. Tämä heikentää viranomaisten mahdollisuuksia puuttua epäasialliseen toimintaan ajoissa.

Aluehallintovirasto katsoo, että hallituksen esityksessä HE 173/2024 vp esitetyt muutokset toisivat tarvittavaa joustavuutta ja vaikuttavuutta valvontaviranomaisten käyttöön, ja siksi virasto kannattaa aikaisemmassa esityksessä ehdotettua sääntelymallia.

Ehdotetun lain 72 a § mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen myös viranomaisaloitteisen rekisterimerkinnän luvan tai hyväksymisen päättymisestä silloin, kun toiminnanharjoittaja olisi laiminlyönyt 11 §:ään lisättyä velvollisuutta ilmoittaa toiminnan lopettamisesta. Tämä on kannatettava muutos ja se on tarpeellinen esimerkiksi tilanteessa, jossa luvanhakija olisi hakemassa anniskelulupaa sellaiseen paikkaan, jossa toisella toimijalla olisi voimassa oleva anniskelulupa, mutta tämä toinen toimija olisi lopettanut toimintansa muutoin kuin tilapäisesti kyseisessä paikassa.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esityksessä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1.1.2026. Aluehallintovirasto pitää ehdotettua voimaantuloajankohtaa ongelmallisena ja esittää, että lain voimaantuloa siirretään myöhemmäksi. Riittäväksi vähimmäisajaksi toimeenpanon valmisteluun Aluehallintovirasto katsoo olevan kahdeksan kuukautta. Lainsäädännön tehokas ja oikea-aikainen täytäntöönpano edellyttää, että viranomaisilla on käytettävissään riittävät resurssit ja selkeä aikataulu muun muassa ohjeistusten ja tietojärjestelmämuutosten toteuttamiseksi.

Ratkaisussaan (EOAK/600/2024) eduskunnan apulaisoikeusasiamies on korostanut, että lain voimaantulolle on varattava riittävä siirtymäaika, jotta viranomaiset voivat tosiasiallisesti toteuttaa lain edellyttämät toimenpiteet heti sen voimaantulosta alkaen. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan ei ole hyväksyttävää, että toimeenpanon valmistelu aloitetaan ennen kuin lakiehdotuksen lopullinen sisältö on varmistunut.

On huomattava, että 1.1.2026 on määrä toteuttaa aluehallintouudistus, jossa Valvira ja aluehallintovirastot yhdistyvät uudeksi valtakunnalliseksi Lupa- ja valvontavirastoksi. Tämä laaja hallinnollinen muutos sitoo merkittävästi viranomaisten resursseja. Samanaikainen valmistautuminen alkoholilain laajoihin muutoksiin ei ole mahdollista ilman riskiä toimeenpanon laadun ja vaikuttavuuden heikkenemisestä. valtakunnalliseksi Lupa- ja valvontavirastoksi.

Merkittävää on, että myös huolellinen valmistelu toimeenpanossa ja siihen varattu riittävä aika turvaavat yhtenäiset käytännöt, selkeät ohjeistukset toimijoille ja toimijoiden oikeusturvan lain soveltamisessa. Aluehallintovirasto pitää tämän vuoksi erityisen tärkeänä siirtymäsäännösten kirjaamista lakiin.

Aluehallintovirasto esittää, että lain voimaantuloajankohtaa siirretään vähintään kahdeksan kuukauden päähän lain hyväksymisestä. Lakiin tulee sisällyttää selkeät siirtymäsäännökset ja voimaantuloajankohta sovitetaan yhteen aluehallintouudistuksen aikataulun kanssa. Näillä toimenpiteillä varmistetaan lain tehokas ja oikeudenmukainen toimeenpano sekä viranomaisten ja toimijoiden toimintaedellytykset.

Ehdotetun lain 7 §:n uudistettu 2 momentti lienee tarpeeton lain tullessa voimaan, lupaviranomaisena toimii Lupa- ja valvontavirasto, ja Aluehallintovirastoja tai Valviraa ei enää ole.

Virka-apu

Aluehallintovirasto pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä HE 13/2025 vp ei ole huomioitu virka-avun maksuttomuuden säilyttämistä valvontatehtävissä. Esityksen mukainen virka-avun maksullisuus voi merkittävästi heikentää viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa lakisääteisiä valvontatehtäviä erityisesti korkean riskin toimipaikoissa, joissa valvonta voidaan suorittaa vain poliisin läsnä ollessa.

Aluehallintoviraston käytettävissä olevat määrärahat ovat rajalliset. Mikäli poliisin virka-apu muuttuu maksulliseksi, voi tämä johtaa tilanteisiin, joissa valvontakäyntiä ei voida toteuttaa taloudellisista syistä. Tämä vaarantaa viranomaisvalvonnan yhdenvertaisuuden ja tehokkuuden. Tämä asettaa rehellisesti toimivat elinkeinonharjoittajat epäedulliseen asemaan ja vääristää kilpailua. Viranomaisvalvonnan tulee olla riippumaton ja tasapuolista, eikä sen toteutuminen saa olla riippuvainen maksukyvystä.

Aluehallintovirasto esittää, että hallituksen esitystä täydennetään siten, että poliisin virka-apu valvontatehtävissä säädetään maksuttomaksi silloin, kun valvonta perustuu viranomaisen omaan aloitteeseen tai lakisääteiseen tehtävään. Tämä turvaisi valvonnan toteutumisen myös niissä tilanteissa, joissa valvontaa ei voida suorittaa ilman virka-apua.

Virka-avun maksullisuus ei saa muodostua esteeksi lainvalvonnalle. Aluehallintovirasto korostaa, että tehokas ja yhdenvertainen valvonta on keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta ja reilun kilpailun edellytys.

Valvontamaksut

Valvontamaksut määräytyvät toimitusmäärien mukaan, siten että toimitusmääräkohtainen valvontamaksu on perusmaksun lisäksi 0,10 euroa, jos vuodessa on yli 1 000 toimitusta. Valvontamaksun määrä perustuu luvanhaltijan itsensä ilmoittamaan toimitusmäärään. Aluehallintovirasto tuo esiin useita keskeisiä huolia liittyen valvontamaksujen määräytymiseen ja toimituslupien sääntelyyn:

Ilmoitusperusteinen valvontamaksu voi kannustaa toimijoita ilmoittamaan toimitusmääriä alakanttiin, mikä heikentää valvonnan rahoituspohjaa ja oikeudenmukaisuutta.

Lupatyypin valinta voi ohjata toimijoita määräaikaisiin lupiin, jos ne ovat taloudellisesti edullisempia kuin toistaiseksi voimassa olevat luvat.

Laskutusoikeuden epäselvyys tilanteissa, joissa lupa ei ole enää voimassa laskutushetkellä, mutta on ollut voimassa maksukauden aikana, vaatii lainsäädännöllistä täsmennystä.

Ehdotettujen säännösten perusteella jäisi myös epäselväksi, voitaisiinko valvontamaksu laskuttaa, jos luvanhaltijalla olisi ollut voimassa lupa valvontamaksukauden aikana, mutta lupa ei olisi enää voimassa laskutushetkellä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvontamaksu tulisi voida laskuttaa aina silloin, kun lupa olisi ollut voimassa valvontamaksukauden aikana.

Luvanhaltijoiden määrään liittyy merkittävää epävarmuutta, mikä puolestaan aiheuttaa epävarmuutta kerättävien valvontamaksujen yhteismäärästä ja niiden riittävydestä kattamaan valvonnasta aiheutuneet kustannukset. Valvontamaksun suuruutta ja määräytymisperusteita sekä valvontaan tarvittavia resursseja tulee arvioida uudestaan lain voimaantumisen jälkeen, kun toimituslupanhaltijoiden määrä vakiintuu.

Valvontamaksun perimiseen ehdotetaan uhkasakkomenettelyä. Uhkasakkomenettely on työläs ja tehoton tapa periä valvontamaksuja. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvontamaksuille tulisi säätää enimmäismäärä. Mikäli luvanhaltija ei toimittaisi vaadittuja tietoja, lupaviranomainen voisi määrätä enimmäismäärän maksuun. Tämä ohjaisi tehokkaammin luvanhaltijoita ilmoittamaan tiedot määräajassa. Lisäksi tulisi säätää, että kerätyt valvontamaksut tilitetään täysimääräisinä valvoville viranomaisille valvontatoiminnan rahoittamiseksi. Tällä hetkellä vain osa Aluehallintovirastojen keräämistä valvontamaksuista tuloutuu takaisin aluehallintovirastoille.

Resurssit

Alkoholin toimitusmyynnin salliminen lisää Aluehallintovirastojen työmäärää, erityisesti lupahallinnon ja valvonnan osalta. Uuden toimituslupaprosessin käyttöönotto aiheuttaa ruuhkaa lupakäsittelyssä lakimuutoksen alkuvaiheessa, mutta työmäärän kasvu jatkuu myös pysyvästi.

Jotta lupahakemusten käsittely olisi sujuvaa ja alkoholihaittojen ehkäisy tehokasta, on Aluehallintovirastojen resurssit varmistettava jo ennen lupamaksutulojen kertymistä. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä esitetyt lisäresurssit toteutuvat täysimääräisesti.

Aluehallintovirasto viittaa muilta osin lausunnossaan aiemmasta hallituksen esityksen luonnoksesta annettuun lausuntoon.

