

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

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

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lu-pa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi). Esityksessä ehdo-tetaan alkoholilakia muutettavaksi siten, että mahdollistettaisiin alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä ja alkoholiyhtiöstä tilaajalle tai muulle vastaanottajalle. Lakiin lisättäisiin myös alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset. Lisäksi esityksessä ehdotetaan poistettavaksi suomalaisten toimijoiden ulko-maille suuntautuvan markkinoinnin rajoitukset EU-oikeuden rajoissa.

Esitys pohjautuu pitkälti hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta HE 173/2024 vp, joka annettiin eduskunnalle 10.10.2024. Lausuntopyynnössä on pyydetty lausunnonantajia ottamaan kantaa erityisesti muutettuihin ja uusiin kohtiin. Aiempi hallituksen esityksen luonnos kuitenkin muuttui merkittävästi eduskunnalle annettaessa, minkä lisäksi nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa on otettu huomioon talousvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan antamat lausunnot. Tehtyjen muutosten johdosta sekä lausunnon luettavuuden helpottamiseksi Valvira lausuu nyt esitetystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi kokonaisuudessaan.

Valvira kiittää mahdollisuudesta lausua ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Valvira vastustaa alkoholijuomien saatavuutta helpottavia muutoksia ja katsoo niiden olevan alkoholilain 1 §:n vastaisia. Alkoholijuomien todennettu kulutuksen vähentyminen etenkin nuorten keskuudessa on tärkeä asia, jolla on pitkälle tulevaisuuteen, muun muassa terveydenhuollon kustannuksiin ja sosiaalisten haittojen sekä inhimillisen kärsimyksen vähenemiseen liittyviä positiivisia vaikutuksia. Tätä kehitystä tulisi kaikin tavoin tukea myös lainsäädännön keinoin.

Tutkimustietoon perustuen on todettu, että saatavuuden rajoittaminen on yksi tärkeimmistä keinoista alkoholijuomien kulutuksen vähentämisessä. Hallitusohjelman mukaan hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä asemaa. Alkon vähittäismyyntimonopoli on vuosikymmeniä ollut Suomen alkoholipolitiikan tärkein alkoholihaittoja ehkäisevä työkalu. Yli 8-prosenttisten alkoholijuomien etämyynnin salliminen lainsäädännöllä asettaa Alkon monopolin uudenlaiseen kilpailuase-maan. Tällä on todennäköisesti monopolin olemassaololle perusta-vanlaatuisia vaikutuksia. Kaikkien Alkon aseman muuttamista koskevien päätösten tulisi Valviran näkemyksen mukaan olla harkittuja, kokonaisvaltaiseen arviointiin perustuvia tietoisia päätöksiä.

Etämyynnin säätelemätön ja epäselvä tilanne on ollut vaikea niin viranomaisille kuin alkoholialalla toimiville elinkeinonharjoittajillekin. Valviran toimintaa etämyynnin valvonnassa on arvioitu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen toimesta viimeksi ratkaisussa EAOA/911/2023. Valvira pitää tärkeänä, että ratkaisun oleellinen sisältö otettaisiin huomioon hallituksen esityksen viranomaistoimia ja -tulkintoja koskevissa osuuksissa.

Valvira pitää hyvänä asiana, että etämyynnin lainmukaisuuden tulkinnanvaraisuus poistuu ja etämyynnistä säädetään selkeästi alkoholilaissa. Hallitus haluaa sallia kotimaisille toimijoille alkoholijuomien toimituksen. Etämyynnistä on säädettävä samalla, eikä ulkomaisten toimijoiden syrjimättömän kohtelun takaamiseksi ole mahdollista säätää etämyynnin toimituksesta rajoittavammin. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotus on toteutettavissa ja etämyynnin valvonnan osalta pääsääntöisesti johdonmukainen. Valvira pitää järkevänä sitä lähtökohtaa, että lainsäädännön vaatimukset kohdistuvat Suomessa toimiviin tahoihin, joihin viranomaisella on tosiasiallinen mahdollisuus kohdistaa valvontaa. On hyvä, ettei luoda lainsäädäntöä, jonka noudattamista viranomaisen olisi käytännössä mahdotonta valvoa. Toisekseen on tärkeää, että ikärajavalvonta on asetettu ensisijaiseksi tavoitteeksi.

Pääasiallinen etämyynnin säätelyä vaikeuttava seikka on tasapuolisuus kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden välillä. Lakiehdotus jättää kotimaiset ja ulkomaiset toimijat epätasapuoliseen asemaan esimerkiksi alkoholijuomien markkinoinnin ja prosenttirajojen suhteen. Valvira katsoo, että olisi EU-oikeudellisesti mahdollista asettaa etämyynnistä toimitettavien alkoholijuomien prosenttiraja samaan kotimaisesta vähittäismyyntistä toimitettavien alkoholijuomien kanssa ja säätää monopolin alaisten tuotteiden etämyynnistä erikseen.

Etämyynnin laajentaminen ja toimituksen helpottaminen lisäävät alkoholijuomien saatavuutta, mikä on omiaan lisäämään kulutusta ja alkoholista aiheutuvia haittoja. Valvira pitää tärkeänä, että kaikki lainsäädäntöön tehtävät, erityisesti kansanterveyttä uhkaavat muutokset perustuisivat niin kattavasti kuin mahdollista perustavanlaatuisen, tutkimustietoon pohjaavaan harkintaan, jotta alkoholijuomien kulutuksesta aiheutuvat moninaiset ja kauaskantoiset haittavaikutukset tulisivat asianmukaisesti huomioiduiksi.

Valviran näkemyksen mukaan olisi valvonnallisesti haastavaa, että etämyydyille ja etäostetuille alkoholijuomille olisi erilaiset merkitsemisvelvollisuudet ja erilaiset vaatimukset toimituksen suhteen. Jos vain osassa alkoholitoimituksista olisi merkintä alkoholista, eikä sitä muiden kuin etämyydyjen toimitusten osalta edellytettäisi, olisi valvovan viranomaisen vaikea valvoa, onko toiminta alkoholilain mukaista. Ensin tulisi selvittää, olisiko kyse rajat ylittävistä etämyynnistä vai etäostosta tai muusta valmisteverotuslain (182/2010) 74 §:ssä tarkoitettusta yksityishenkilön hankinnasta. Jos kyse olisi rajat ylittävistä etämyynnistä, pitäisi edelleen selvittää, olisiko alkoholijuoman toimittaneella ollut toimituspassi. Vasta tämän jälkeen pystyttäisiin arvioimaan, olisiko alkoholilain säännöksiä rikottu vai ei.

Ehdotetussa 17 b §:n 1 momentissa tulisi Valviran näkemyksen mukaan täsmentää, millainen merkintä riittäisi täyttämään etämyyjälle asetetun velvollisuuden huolehtia siitä, että toimitukseen merkittäisiin sen sisältävän alkoholijuomaa tai väkevää alkoholijuomaa. Voisiko merkinnän tehdä millä tahansa kielellä tai voisiko merkintä olla pelkästään kuvallinen? Säännöksen täsmentäminen olisi välttämätöntä ottaen huomioon, että kyseisen velvollisuuden rikkominen olisi sanktioitavaa seuraamusmaksulla ehdotetun 71 §:n uuden 5 momentin perusteella.

Ehdotetun 2 §:n 4 momentin mukaan mitä tässä laissa säädettäisiin rajat ylittävistä etämyynnistä ja etäostosta, sovellettaisiin myös kolmansista maista ja ETA-maista tapahtuvaan rajat ylittävään etämyyntiin. Valvira katsoo, että selvyiden vuoksi termi ”kolmas maa” olisi hyvä avata vähintään säännöksen perusteluissa, jotta ulkomaiset alkoholijuomien myyjät varmasti ymmärtäisivät termin sisällön.

Käsitteet etämyynti ja etäosto on määritelty selkeästi. Valviran näkemyksen mukaan olisi kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota siihen, että väärinkäsitysten välttämiseksi etämyynnistä ja etäostosta puhuttaisiin vain niiden määritelmän (3 §) mukaisessa tarkoituksessa, kun kyse on yksityishenkilölle toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta tapahtuvasta myynnistä. ETA-maista ja kolmansista maista tapahtuvasta myynnistä sekä oikeushenkilölle tai yksityiselle elinkeinonharjoittajalle tapahtuvasta myynnistä käytettäisiin esimerkiksi vain termiä myynti tai osto. Jos sanaa etämyynti käytetään laueammin kuvaamaan myös myyntiä muista kuin EU-maista ja muuta kuin kuluttajalle tapahtuvaa myyntiä, on tämä omiaan aiheuttamaan sekaannusta myös verovelvollisuuden määräytymisen näkökulmasta. Valvira pitää tärkeänä, että käsitteiden käyttö ja lainsäädännön terminologia olisivat niin selkeitä, että jatkotarve viranomaisohjeistukselle ja -tulkinnalle jäisi mahdollisimman vähäiseksi.

Valvira vastustaa alkoholijuomien toimituksen sallimista

Valvira vastustaa alkoholijuomien toimituksen sallimista ja pitää hallituksen esityksen luonnosta hyvin ongelmallisena viranomaisvalvonnan ja lupajärjestelmän kannalta. Valviran arvion mukaan ehdotetut säännökset johtaisivat alkoholihaittojen ja harmaan talouden lisääntymiseen.

Alkoholilain tarkoituksena on alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen, jotta voidaan ehkäistä alkoholin aiheuttamia haittoja. Laissa määritettyjä keinoja tarkoituksen toteuttamiseksi ovat alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan rajoittaminen ja valvonta. Valviran näkemyksen mukaan alkoholijuomien toimituksen salliminen heikentäisi molempien keinojen käyttämistä sekä lisäisi alkoholijuomien saatavuutta ja olisi siten ristiriidassa alkoholilain kansanterveyden suojeluun perustuvan tarkoituksen kanssa.

Alkoholijuomien saatavuuden fyysinen rajoittaminen on ollut Suomen alkoholipolitiikassa keskeinen keino alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Rajoittamalla alkoholijuomien saatavuutta Alkon sekä 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.

Esitysluonnos mahdollistaisi alkoholijuomien luovuttamisen lähes missä vain, kuten kotiovilla, kaduilla, puistoissa, toreilla ja uimarannoilla. Tämä heikentäisi huomattavasti sekä viranomaisen valvontamahdollisuuksia että elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksia valvoa alkoholilaissa säädettyjen luovutuskieltojen 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, sillä alkoholijuomien toimituksessa olisi esimerkiksi paljon vaikeampi tarkkailla päihtymyksen tuntomerkkejä tai havaita mahdollisia alaikäisille välittämistilanteita. Juomien luovutuksesta olisi myös paljon hankalampi kieltäytyä asiakkaan kotiovella esimerkiksi iän puuttumisen tai päihtymystilan takia ja luovutuksesta kieltäytyminen saattaisi aiheuttaa työturvallisuushaasteita.

Keskeinen osa alkoholijuomien vähittäismyyntin viranomaisvalvonnasta perustuu nykyisin yllätyksellisiin tarkastuskäynteihin, joiden yhteydessä tarkastajat ovat seuranneet alkoholimyyntiä ja valvoneet, myydäänkö alkoholijuomia alkoholilain vastaisesti esimerkiksi alaikäisille tai päihtyneille. Alkoholijuomien toimituksen kohdalla tällainen tarkastuskäynteihin perustuva valvontatapa ei olisi mahdollinen, koska viranomaisella ei olisi tietoa, milloin ja missä luovutukset tapahtuisivat. Lisäksi suurin osa luovutuksista tapahtuisi todennäköisesti kotirauhan piirissä, jossa tarkastusten tekemiseen on lainsäädännössä asetettu korkea kynnys. Koeostojen sallimisella valvontakeinona ei voitaisi kokonaan paikata viranomaisvalvontaan sisältyviä ongelmia.

Edellä mainittujen syiden vuoksi Valvira ei kannata alkoholijuomien toimituksen sallimista. Mikäli alkoholijuomien toimitus kaikesta huolimatta mahdollistettaisiin, Valvira katsoo, että sen esittämät muutosehdotukset tulisi ottaa huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Alkoholijuomien luovuttaminen ja maksun vastaanottaminen

Alkoholilaki rakentuu lupajärjestelmälle, jolla on keskeinen merkitys sekä alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen että harmaan talouden torjumiseksi. Alkoholimyynä on ollut luvanvaraista koko kieltolain jälkeisen historian ajan. Alkoholihaittoja on pyritty vähentämään siten, että alkoholiluvan on voinut saada vain elinkeinonharjoittaja, jolla on vaadittava luotettavuus ja taloudelliset edellytykset. Lupakäsittelyssä viranomainen varmistaa, että luvanhakijoilla ja niiden vastuuhenkilöillä ei ole esimerkiksi rikostaustaa tai veroja maksamatta. Näin on myös ehkäistä alkoholialan harmaata taloutta.

Aiemmassa hallituksen esityksen luonnoksessa alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu olisi määritelty alkoholijuomien luovuttamiseksi ja maksun vastaanottamiseksi niistä. Alkoholijuomien toimituksessa vain toimitusluvanhaltija tai hänen henkilökuntaansa kuuluva olisi luonnoksen mukaan voinut luovuttaa alkoholijuomia asiakkaille. Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa maksujen vastaanottamisen alkoholijuomista ja juomien luovuttamisen niin anniskelussa, vähittäismyynnissä kuin toimituksessakin voisi tehdä kuka tahansa.

Valvira pitää välttämättömänä, että laissa säädettäisiin aiemman hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti siten, että alkoholijuomien toimituksessa vain toimitusluvanhaltija tai hänen henkilökuntaansa kuuluva voisi luovuttaa alkoholijuomia asiakkaille. Vastaava edellytys tulisi koskea myös alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua.

Korkeimman hallinto-oikeuden 19.6.2024 antaman ennakkopäätöksen (KHO 2024:90) johdosta Valvira pitää välttämättömänä myös sitä, että sekä alkoholijuoman vähittäismyynnin että anniskelun määritelmäsäännöksiin lisättäisiin aiemman hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti maksun vastaanottaminen alkoholijuomasta ja alkoholijuoman luovuttaminen, jotka molemmat ovat oleellinen osa alkoholijuoman luvanvaraista myyntitoimintaa. Aiemmassa hallituksen esityksen luonnoksessa oli myös riittävästi täsmennetty maksun vastaanottamista säännöskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan ”Maksun alkoholijuomista olisi mentävä alkoholipitoisen aineen myyjälle joko suoraan tai ulkopuolisen palveluntarjoajan olisi toimittava maksulaitoslain (297/2010) tai luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) mahdollistamalla tavalla maksun välittäjänä ja välitettävä maksu alkoholijuomista alkoholipitoisen aineen myyjälle.”

Lisäksi sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin, toimituksen että anniskelun osalta tulisi säätää, että alkoholijuomat luovuttavan henkilökunnan olisi 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.

Mikäli edellä mainittuja muutoksia ei tehtäisi, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että alkoholilain lupajärjestelmä menettäisi merkityksensä. Lupaviranomainen voi tarkistaa ainoastaan luvanhakijan ja luvanhaltijoiden osalta taloudellisten edellytysten sekä luotettavuuteen liittyvien edellytysten täyttyminen. Jatkossa luvanhaltija voisi ilmeisesti ulkoistaa maksujen vastaanottamisen ja alkoholijuomien luovuttamisen kenelle vain, jonka taustoja ei olisi varmistettu ja jolla ei olisi edes ilmoitusvelvollisuutta toiminnastaan. Viranomaisella ei siis olisi jatkossa tietoa, ketkä alkoholilain mukaista elinkeinoa todellisuudessa harjoittaisivat. Toimintaa voisi tulla hoitamaan myös toimijoita, jotka eivät voisi saada alkoholilain mukaista lupaa. Tämä kasvattaisi merkittävästi riskiä alkoholista aiheutuvien haittojen lisääntymiseen sekä mahdollistaisi toimijoilta harmaan talouden harjoittamisen alkoholialalla.

Nyt ehdotetut säännökset olisivat käytännössä hyvin lähellä hallituksen esityksen luonnoksessa kuvattua mallia (s. 59), jossa alkoholijuomien toimitus tapahtuisi ilman lupa- tai ilmoitusmenettelyä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tässä sääntelyvaihtoehdossa haitat olisivat hyötyjä suuremmat, eikä vaihtoehto olisi myöskään alkoholilain tarkoituksen ja tavoitteen näkökulmasta hyväksyttävä.

Vähittäismyyntipaikka ja noutopisteet

Voimassa olevan lain perusteella vähittäismyyntilupa edellyttää vähittäismyyntipaikkaa, josta asiakkaat hakevat ostamansa alkoholijuomat. Jatkossa olisi ilmeisesti mahdollista harjoittaa vähittäismyyntitoimintaa ilman asiakkaille avoinna olevaa vähittäismyyntipaikkaa. Tämä muutos ei käy ilmi hallituksen esityksen luonnoksesta, eikä sen vaikutuksia ole arvioitu.

Ehdotetun 17 §:n uuden 5 momentin mukaan vähittäismyyntiluvassa voitaisiin määritellä rakentamislaisissa tarkoitetussa rakennuskohteessa sijaitsevia noutopisteitä, joista alkoholijuomia voitaisiin luovuttaa toimitukseen. Valvira ei kannata noutopisteiden sallimista, sillä ne mahdollistaisivat vähittäismyyntipaikkaa koskevien säännösten kiertämisen. Vaikka ehdotuksen mukaan alkoholijuomat voitaisiin luovuttaa noutopisteissä vain toimitukseen, olisi noutopisteissä kuitenkin käytännössä mahdollista luovuttaa juomat suoraan myös asiakkaille siten, että noutopisteissä olisi alkoholijuoman toimittaja, joka luovuttaisi juomat asiakkaille. Koska vähittäismyyntiluvanhaltijalle voitaisiin myöntää alkoholijuomien toimituslupa, voisi sama toimija luovuttaa alkoholijuomat noutopisteissä suoraan asiakkaille. Noutopisteet voisivat siten olla avoinna asiakkaille vähittäismyyntipaikkojen tapaan, vaikka niitä ei ilmeisesti koskisi esimerkiksi 35 §:ssä säädetty nauttimiskielto tai 38 §:ssä säädetyt vähittäismyyntipaikan henkilökuntaa koskevat säännökset.

Jatkossa vähittäismyyntiluvan haltija voisi perustamalla noutopisteitä käytännössä harjoittaa vähittäismyyntitoimintaa sellaisissa paikoissa, joihin nykyisin ei ole ollut mahdollista myöntää vähittäismyyntilupaa. Noutopisteitä ei esimerkiksi koskisi voimassa olevan lain vähittäismyyntipaikan elintarvikevalikoimaa koskeva vaatimus.

Voimassa olevan lain mukaan vähittäismyyntiluvan myöntäminen ei ole mahdollista määräaikaisen anniskeluluvan tai ennakoon hyväksytyn anniskelualueen yhteyteen lukuun ottamatta useiden alkoholijuomien valmistajien esittelytilaisuutta. Jatkossa olisi mahdollista perustaa noutopiste esimerkiksi musiikkifestivaalin sisäänkäynnin ulkopuolelle, jossa alkoholijuoman toimittaja voisi luovuttaa juomia asiakkaille.

Mikäli noutopisteet Valviran näkemyksestä huolimatta haluttaisiin mahdollistaa, tulisi noutopisteiden määrä rajoittaa yhteen noutopisteeseen vähittäismyyntilupaa kohden. Lisäksi valvontamaksut tulisi ulottaa koskemaan myös noutopisteitä esimerkiksi siten, että niistä perittäisiin samansuuruista valvonnan vuosimaksua kuin nykyisin vähittäismyyntipaikoilta.

Jos noutopisteet sallittaisiin, tulisi myös selventää, olisiko lupaviranomaisen mahdollista asettaa alkoholilain 17 §:n 4 momentin mukaisia lupamääräyksiä noutopisteitä koskien. Lisäksi tulisi selventää, mitkä alkoholilain säännökset koskisivat noutopistetoimintaa.

Ehdotetun 35 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiä saisi harjoittaa vain luovuttamalla niitä asiakkaalle tai alkoholijuoman toimittajalle kotimaan vähittäismyyntistä tai alkoholiyhtiöstä. On epäselvää, mitä kyseinen säännös käytännössä tarkoittaisi. Säännökseen tulisi lisätä voimassa olevan lain 35 §:n tapaan vaatimus siitä, että alkoholijuomien luovutuksen tulisi tapahtua vähittäismyyntipaikassa tai vähittäismyyntiluvassa määritellyssä vähittäismyyntipaikan noutopisteessä. Nyt tämä käy ilmi ainoastaan ehdotetun 3 §:n 1 momentin 17 kohdan säännöskohtaisista perusteluista, joissa on todettu alkoholijuoman toimituksen määritelmän pitävän si-sällä sen, että alkoholijuoman luovutus kotimaan vähittäismyyntistä tai alkoholiyhtiöstä voisi tapahtua 17 §:n mukaisesti joko vähittäismyyntipaikasta tai vähittäismyyntiluvassa määritellystä vähittäismyyntipaikan noutopisteistä. Lisäys tulisi ottaa huomioon myös ehdotetun 35 a §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuodossa.

Ehdotettuun 35 §:ään sisältyy myös säännös, jonka mukaan vähittäismyyjän tulisi voida jälkikäteen todentaa alkoholijuomaa toimittavan toimitusluvan haltijan nimi ja lupanumero. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan momentissa säädettäisiin vähittäismyyjän velvollisuudesta alkoholijuoman kuljetukseen luovutuksen yhteydessä tarkastaa alkoholijuoman toimittavan toimitusluvan haltijan nimi sekä lupanumero siten, että ne voitaisiin tarvittaessa myös jälkikäteen todentaa. Valvira tuo esiin, että säännöksen sanamuoto ei tältä osin vastaisi säännöskohtaisia perusteluja. Valviran näkemyksen mukaan ehdotetun säännöksen sanamuodon tai sen perustelujen mukainen vaatimus ei kuitenkaan olisi riittävä, vaan tulisi edellyttää, että vähittäismyyjän pitäisi jo tilausvaiheessa

tarkastaa alkoholijuomat asiakkaalle luovuttavan toimitusluvanhaltijan nimi ja lupanumero sekä ilmoittaa nämä tiedot ostajalle. Mikäli ostaja ei saisi näitä tietoja jo tilausvaiheessa, viranomaisen olisi käytännössä mahdotonta kohdistaa koeostoa tiettyyn toimitusluvanhaltijaan.

Toimintamallit alkoholijuomien toimituksessa

Hallituksen esityksen luonnos jättää hyvin avoimeksi, millaisilla erilaisilla toimintamalleilla alkoholijuomien toimitusta voisi harjoittaa. Ehdotetuissa säännöksissä ei esimerkiksi suoraan edellyttäisi, että alkoholijuomien toimituksessa vain alkoholijuoman toimittaja saisi luovuttaa alkoholijuomat henkilökohtaisesti ostajalle tai muulle vastaanottajalle. Ehdotetun 35 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on ainoastaan todettu, että alkoholijuoman toimituksessa juoman luovutus tapahtuisi aina suoraan kuljettajalta vastaanottajalle henkilökohtaisesti. Tulkintaongelmien välttämiseksi olisikin tarpeellista lisätä asiasta nimenomainen säännös esimerkiksi ehdotettuun 35 a §:ään siten, että siinä selvästi säädettäisiin alkoholijuomien toimittaminen robottien toimesta kielletyksi.

Ehdotettuja säännöksiä ja niiden perusteluja olisi syytä täsmentää myös siltä osin, että niistä kävisi selvästi ilmi, olisiko alkoholijuomien luovutus toimitettavaksi kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä mahdollista ainoastaan alkoholijuoman toimittajalle, jolta vaadittaisiin toimituspassi. Vai voisiko kuka tahansa toimitusluvanhaltijan puolesta noutaa alkoholijuoman kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä ja ainoastaan alkoholijuoman asiakkaalle luovuttavalta henkilöltä vaadittaisiin toimituspassi? Ehdotetun 35 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuoto näyttäisi edellyttävän, että alkoholijuoman luovutuksen voisi tehdä vain alkoholijuoman toimittajalle, jolla puolestaan tarkoitettaisiin määritelmäsäännösten mukaan alkoholijuoman toimitusluvan haltijaa ja tämän järjestämän toimituksen suorittajaa, joka luovuttaisi kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä kuljetettavaksi tilatun juoman vastaanottajalle. Ehdotetun 57 §:n 3 momentin mukaan alkoholijuoman toimittajalla tulisi olla toimituspassi.

Valvira kannattaa hallituksen esityksen luonnokseen sisältyvää säännöstä, jonka mukaan vastaanottajan ikä tulisi todennettavasti tarkastaa aina kun alkoholijuomia luovutettaisiin asiakkaalle toimituksella. Laissa tai lain perusteluissa tulisi kuitenkin täsmentää, mitä tarkoitetaan iän tarkastamisella todennettavasti: mitä tietoja todennettavasta tarkastuksesta olisi merkittävä luvanhaltijan rekisteriin ja millaiset vaatimukset koskisivat luvanhaltijan rekisteriä.

Mikäli alkoholijuomien toimitustoiminnan sisältö ja menettelytavat olisi yksiselitteisesti määritelty laissa, lupaviranomaisella ei tarvitsisi olla laajaa oikeutta määrätä toimituslupa-ehdot ja rajoituksia. Jos Valviran näkemyksestä huolimatta laissa ei määriteltäisi tarkemmin toimitustoiminnan sisältöä ja menettelytapoja, tulisi lupaviranomaisella olla laaja oikeus ehtojen ja rajoitusten määrittämiseen. Tällöin ehdotetun 17 a §:n 2 momentissa mainittujen seikkojen lisäksi koskien henkilöstöä sekä alkoholijuomien toimitusaikaa.

Ostajan iän varmistaminen

Hallituksen esityksen luonnoksesta on poistettu hallituksen esitykseen HE 173/2024 vp sisältyneet ehdotukset koskien vähittäismyyjän ja alkoholiyhtiön velvollisuutta varmistaa ostajan ikä vahvalla sähköisellä tunnistamisella. Valviran näkemyksen mukaan olisi perusteltua edellyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista silloin, kun alkoholijuomia ostettaisiin toimituksella etäyhteyden välityksellä. Vahvan sähköisen tunnistautumisen vaatimus vaikeuttaisi alaikäisten alkoholijuomien ostoyrityksiä ja olisi siten tärkeä lasten ja nuorten suojelun näkökulmasta. Vaatimuksella turvattaisiin osaltaan hallitusohjelman mukaisesti ikärajavalvonnan toteutumista. Vahvan sähköisen tunnistautumisen vaatimuksesta huolimatta alkoholijuomien osto toimituksella kotimaan vähittäismyynnistä tai alkoholiyhtiöstä olisi mahdollista myös niille, joilla ei olisi välinettä vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen, sillä he voisivat jatkossa tehdä alkoholijuomien toimitusta koskevan tilauksen suoraan vähittäismyyntipaikassa tai sen noutopisteessä esittämällä siellä henkilöllisyystodistuksen.

Mikäli vahvaa sähköistä tunnistautumista ei vaadittaisi, niin miten myyjä voisi varmistautua ostajan täysi-ikäisyydestä silloin, kun alkoholijuomien vastaanottaja olisi joku muu kuin ostaja.

Alkoholijuomien pakkaamiseen liittyvät vaatimukset

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan ainoastaan rajat ylittävää etämyyntiä koskien myyjälle velvollisuutta merkitä toimitukseen sen sisältävän alkoholijuomaa tai väkevää alkoholijuomaa. Vastaava velvollisuus tulisi ulottaa koskemaan kotimaan vähittäismyyntiä ja alkoholiyhtiötä, jotta alkoholijuoman toimittaja tietäisi luovutettavien tuotteiden sisältävän alkoholijuomia myös kotimaan toimituksissa. Tämä olisi välttämätöntä luovutuskieltojen noudattamisen varmistamiseksi.

Lisäksi laissa tulisi edellyttää, että alkoholijuomat olisi pakattava erilleen mahdollisista muista tuotteista, jotta luovutuksesta kieltäydyttäessä alkoholijuomat saisi helposti erotelluksi muista tuotteista. Pakkaukseen tulisi myös tehdä merkintä, että alkoholijuomia ei voida luovuttaa alle 18-vuotiaalle tai henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi tai jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvaton luovuttamista tai välittämistä. Jos pakkaus sisältäisi väkeviä alkoholijuomia, tulisi myös tämä merkitä sekä kiello luovuttaa alkoholijuomia alle 20-vuotiaalle. Kieltojen ko-rostaminen olisi tärkeää alkoholilain tarkoituksen toteuttamiseksi. Tarvittavat säännökset tulisi sisällyttää esimerkiksi ehdotettuun 35 §:än.

Toimitusaika

Valvira kannattaa ehdotusta siltä osin, että alkoholijuomien toimitusaika ei olisi laajempi kuin alkoholijuomien vähittäismyyntiaika. Valvira kuitenkin katsoo, että lakiin tulisi ottaa säännökset

alkoholijuomien nopean toimituksen kiellosta 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 kilpailisivat alkoholijuomien ravintolassa nauttimisen kanssa.

Ehdotuksen mukaan toimitusaikaa koskevaa säännöstä sovellettaisiin kaikkiin yli 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviin alkoholijuomiin, mikä poikkeaisi vähittäismyynti- ja anniskeluaikaa koskevista säännöksistä. Voimassa olevan alkoholilain 42 §:n 3 mom. ja 43 §:n 3 mom. mukaan vähittäismyynti- ja anniskeluaikaa ei sovelleta enintään 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviin alkoholijuomiin. Valvira tuo myöhemmin lausunnossaan esille ehdotuksensa luvanvaraisuuden rajan laskemiseksi. Mikäli luvanvaraisuuden rajaa ei kuitenkaan laskettaisi Valviran ehdotuksen mukaisesti, olisi säännösten sovellettavuuden näkökulmasta selkeämpää, että toimitusaikaa koskevaan 42 a §:än lisättäisiin 42 §:n 3 mom. ja 43 §:n 3 mom. vastaava säännös.

Alkoholijuoman palauttaminen toimituksen epäonnistuessa

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan alkoholijuoma tulisi palauttaa myyjälle toimituksen epäonnistuessa ainoastaan silloin, kun alkoholijuoman vastaanottaja ei täyttäisi vaadittua ikärajaa. Kaikissa muissa tilanteissa alkoholijuoman toimittaja voisi palauttamisen sijaan vaihtoehtoisesti toimittaa alkoholijuoman asiakkaalle myöhemmin sallittuna toimitusaikana. 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.

Paikkoihin kohdistuvat toimituskiellot

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan alkoholijuoman toimittaminen ei olisi kiellettyä pääosin lasten tai nuorten kokoontumiseen liittyvän toiminnan järjestämispaikkaan, kuten oli aiemmassa hallituksen esityksessä HE 173/2024 vp. Tehtyä muutosta ei ole perusteltu millään tavoin. Valvira katsoo, että alkoholijuomien toimitukset tulisi ehdottomasti kieltää pääosin lasten tai nuorten kokoontumiseen liittyvän toiminnan järjestämispaikkoihin, joilla tarkoitettaisiin esimerkiksi kerhotiloja, harrastuspaikkoja, kesäleirejä ja nuorisotaloja. Alkoholijuomien toimitusten kieltäminen tällaisiin paikkoihin olisi välttämätöntä lasten ja nuorten suojelun näkökulmasta, sillä alaikäiset eivät saa nauttia alkoholijuomia. Lisäksi on otettava huomioon, ettei ole tarkoituksenmukaista helpottaa

täysi-ikäistenkään alkoholijuomien nauttimista tällaisissa paikoissa mahdollistamalla niihin alkoholijuomien toimittaminen.

Ehdotetun 37 §:n 4 momentin mukaan alkoholijuomaa ei saisi toimittaa alkoholilain 85 §:ssä säädettyjen nauttimiskieltojen alaisten paikkojen lisäksi myöskään tilaan tai paikkaan, joka olisi hyväksytty anniskelualueeksi. Säännöksessä tai vähintään sen perusteluissa tulisi selventää, olisiko alkoholijuomien toimittaminen ennakkoon hyväksyttyjen anniskelupaikkojen anniskelualueille kiellettyä silloinkin, kun ne eivät olisi anniskelukäytössä. Voimassa olevan alkoholilain esitöiden mukaan ennakkoon hyväksytyn anniskelupaikan tilat olisivat anniskelualueita ainoastaan kyseisten tilaisuuksien ajan (HE 100/2017 vp s. 84).

Lisäksi Valvira 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.

Toimituspassi

Valvira pitää ehdottoman tärkeänä esitysluonnokseen sisältyvää säännöstä, jonka mukaan kaikilla alkoholijuomien toimittajilla tulisi olla toimituspassi. Lisäksi Valvira kannattaa sitä, että oikeus toimituspassikokeen järjestämiseen ja toimituspassin myöntämiseen olisi valtioneuvoston toimiluvan tai opetus- ja kulttuuriministeriön järjestämisluvan nojalla koulutusta antavilla oppilaitoksilla. Valvira katsoo, että oppilaitosten järjestäminä toimituspassikokeiden tasalaatuisuus tulisi paremmin huomioitua ja kokeiden järjestämisen käytännön järjestelyihin liittyvä osaaminen tulisi varmistettua. Toimituspassikokeiden säätäminen oppilaitosten tehtäväksi estäisi myös sen, etteivät toimitusluvanhaltijat itse voisi järjestää kokeita. Mikäli toimitusluvanhaltijat itse voisivat järjestää kokeet, olisi vaarana, että toimituspassi perustuisi lähinnä luvanhaltijan omaan koulutukseen mahdollisimman helpolla ja pinnallisella mallilla.

Koeostot

Hallituksen esityksen luonnoksessa alkoholijuomien toimituksen valvonnan keinoksi ehdotetaan joko viranomaisten tai täysi-ikäisten vapaaehtoisten tekemiä koeostoja, mitä Valvira pitää erittäin tarpeellisenä. Koeostoilla ei kuitenkaan voitaisi valvoa esimerkiksi päihtyneille luovuttamisen kiellon noudattamista. Ehdotettu säännös ja sen perustelut jättäisivät myös hyvin avoimeksi sen, milloin täytyisi kynnys koeoston suorittamiseksi, miten koeoston suorittaminen käytännössä voitaisiin toteuttaa sekä miten ja millä edellytyksillä vapaaehtoisia voitaisiin hyödyntää koeostossa. Näitä seikkoja olisi syytä täsmentää säännöksessä tai säännöksen perusteluissa.

Lisäksi koeoston käyttämistä valvontakeinona vaikeuttaisi huomattavasti se, että koeosto olisi lähes mahdotonta kohdistaa tiettyyn toimitusluvanhaltijaan ehdotettujen säännösten perusteella. Ehdotetussa 62 §:n 4 momentissa säädettäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle ainoastaan oikeus saada vähittäismyyntiluvanhaltijalta alkoholijuoman toimituksen suorittavan toimitusluvanhaltijan nimi sekä lupanumero. Koeoston kohdentamiseksi ostajan tulisi aina jo tilausvaiheessa saada tietää tiedot alkoholijuomat asiakkaalle luovuttavasta toimitusluvanhaltijasta, kuten Valvira on edellä ehdottanut vähittäismyyntipaikkaa koskevien kommenttien yhteydessä.

Ongelma konkretisoituisi etenkin vapaaehtoisten hyödyntämisen kohdalla, sillä vapaaehtoisia voitaisiin käyttää vain silloin, jos viranomaisella olisi aihetta olettaa, ettei alkoholijuomien toimitusluvanhaltija tai sen lukuun toimiva alkoholijuomien toimittaja noudattaisi laissa säädettyjä velvollisuuksiaan. Valvira katsookin, että viranomaisella tulisi olla oikeus hyödyntää täysi-ikäisiä vapaaehtoisia koeostojen suorittamisessa samoilla edellytyksillä kuin viranomaisella itsellään olisi oikeus tehdä koeostoja. Vapaaehtoisia tulisi siten voida käyttää silloin, kun se olisi tarpeellista alkoholijuoman toimitusta koskevan valvontatehtävän hoitamiseksi.

Koeoston käyttäminen valvontakeinona valvottaessa rajat ylittävän etämyynnin kautta myytyjen juomien toimituksia olisi käytännössä lähes mahdotonta, sillä Valviralla ei olisi tietoa etämyyjistä, eikä etämyyjillä olisi myöskään velvollisuutta tietää, kuka alkoholijuomat asiakkaalle luovuttaisi.

Ehdotetun 62 §:n 4 momentissa käytetty termi ”toimivaltainen viranomainen” olisi hyvä muuttaa termiksi ”valvontaviranomainen”, jota käytetään muuallakin pykälässä.

Seuraamusmaksu ja luvan peruuttaminen

Seuraamusmaksua ja luvan peruuttamista koskevia ehdotettuja säännöksiä on muutettu merkittävästi verrattuna hallituksen esitykseen HE 173/2024 vp. Valvira kannattaa hallituksen esityksen HE 173/2024 vp mukaista mallia, jossa olisi korotettu seuraamusmaksun enimmäismäärä 20 000 euroon sekä lievennetty luvan peruuttamisen edellytyksiä. Valviran näkemyksen mukaan nykyiset sanktiosäännökset eivät riittävästi tue vaikuttavaa viranomaisvalvontaa, sillä seuraamusmaksun ylärajan suuruus on aivan liian pieni ja kynnys luvan peruuttamiselle liian korkealla. Alkoholilain nojalla annettavat seuraamukset ovat lieventyneet huomattavasti aiempaan alkoholilakiin (1143/1994) verrattuna eikä esimerkiksi luvan määräaikaista peruutuksia ole nykyisen alkoholilain aikana juurikaan ollut. Nykyinen 1 000 euron maksimiseuraamusmaksu on niin matala, ettei se aina kannusta luvanhaltijoita muuttamaan toimintaansa lainmukaiseksi. Seuraamusmaksun suuruudessa ei myöskään pystytä riittävästi huomioimaan moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja ja erikokoisia luvanhaltijoita.

Nykyinen seuraamusmaksun enimmäismäärä 1 000 euroa on myös huomattavan pieni verrattuna moneen muuhun lainsäädäntöön. Esimerkkinä voidaan mainita laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta

ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006, 9 §), jonka mukaan laiminlyöntimaksun suuruus voi pääsääntöisesti olla enintään 20 000 euroa. Toisena esimerkkinä voidaan mainita työsopimuslaki (55/2001, 11 a luku 3 §), jossa säädetyn seuraamusmaksun suuruus voi nykyisin olla enintään 37 530 euroa (valtioneuvoston asetus työsopimuslaissa säädetyn seuraamusmaksun euromäärien tarkistamisesta 481/2024, 1 §). Elintarvikelaissa (297/2021, 67 §) säädetyn seuraamusmaksun suuruus voi puolestaan olla enintään 5 000 euroa. Vastaavia esimerkkejä alkoholilakia korkeammista seuraamusmaksuista olisi löydettävissä useasta muustakin lainsäädännöstä.

Hallituksen esityksen luonnoksen 71 §:n 1 momentin 7 kohdassa oleva viittaus 62 §:n 4 momenttiin tulisi muuttaa viittaukseksi 62 §:n 5 momenttiin, sillä voimassa olevan pykälän 4 momentti siirtyisi pykälän 5 momentiksi.

Ehdotetussa 62 §:n 4 momentissa säädettäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle oikeus saada vähittäismyyntiluvan haltijalta alkoholijuoman toimituksen suorittavan toimitusluvan haltijan nimi sekä lupanumero. Lisäksi ehdotetun 62 §:n 6 momentin mukaan valvontaviranomaisella olisi valvontaa varten oikeus saada toimitusluvan haltijalta tieto alkoholijuoman toimituksen suorittaneesta henkilöstä. Näiden velvollisuuksien rikkominen tulisi ottaa huomioon alkoholilain seuraamussäännöksissä lisäämällä ehdotetun 62 §:n 4 ja 6 momenttien rikkominen seuraamusmaksun määräytymisperusteisiin. Samassa yhteydessä seuraamusmaksun määräytymisperusteisiin tulisi myös lisätä 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.

Valvira katsoo, että edellä esitettyjen muutosten toteuttaminen olisi välttämätöntä viranomaisvalvonnan vaikuttavuuden turvaamiseksi. Seuraamusmaksusäännökseen ja luvan peruuttamista koskevaan säännökseen nyt esitetyt tarkennukset ja rakenteen selkeytykset ovat kannatettavia, mutta riittämättömiä.

Valvontamaksut

Valvira kannattaa toimituksen valvontamaksumallia siltä osin, että valvontamaksun suuruuteen vaikuttaisi toimitusluvan haltijan toiminnan laajuus. Koska toimitusluvan haltijoiden määrää on vaikea ennakoida tässä vaiheessa, olisi tärkeää, että valvontamaksujen tasoa tarkasteltaisiin muutoksen voimaan tulon jälkeen ja tehtäisiin siihen tarvittavat korjaukset. Valvontamaksujen tasoon vaikuttaisi myös se, miten valvontaviranomaiset tulisivat toteuttamaan valvontatyön käy-tännössä. Valvontamaksujen suuruudesta tulisi säätää lain sijaan asetuksella, jota pystyttäisiin muuttamaan lakia joustavammin. Tämä tulisi koskea toimituksen valvontamaksun lisäksi muitakin valvontamaksuja.

Valvira katsoo, että toimituksen valvontamaksuun ja sen perintään tulisi tehdä useita muitakin muutoksia. Ensinnäkin uhkasakkoprosessi olisi menettelynä byrokraattinen ja työläs sekä poikkeaisi siitä, miten toimitaan muiden raportointi-ilmoitusten toimittamatta jättämisen osalta. Ehdotettujen säännösten perusteella uhkasakon asettamiseen voisi hakea muutosta voimassa olevan alkoholilain 70 §:n 3 momentin ja 82 §:n 2 momentin perusteella saattamalla asia hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Muutoksenhakuprosessin pituudesta johtuen voisi tällöin olla mahdollista, että luvanhaltija antaisi raportointi-ilmoituksen ennen markkinaoikeuden päätöstä, mutta kuitenkin valvontamaksujen laskuttamisen määräpäivän jälkeen ja välttyisi näin kokonaan valvontamaksujen sekä uhkasakon maksamiselta. Valviran näkemyksen mukaan uhkasakkoprosessia toimivampi olisi malli, jossa olisi säädetty valvontamaksuille enimmäiskatto ja jos luvanhaltija ei toimittaisi raportointitietoja määrääjassa, lupaviranomainen voisi laskuttaa valvontamaksun enimmäismäärän suuruisena.

Valvira myös katsoo, että toimituslupanhaltijoiden raportointivelvollisuudesta olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää lain liitteen sijaan alkoholilain valvonnasta annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (158/2018) 9 §:ssä, jossa säädetään muistakin raportointivelvollisuuksista.

Lisäksi ehdotettuja säännöksiä tulisi muuttaa siten, että estettäisiin valvontamaksujen kiertäminen määräaikaishavainnointiluvilla. Ehdotettujen säännösten perusteella toimituslupanhaltijoille olisi kannattavampaa järjestää toimintansa määräaikaishavainnoilla silloin, jos luvan käsittelymaksut olisivat pienemmät kuin toistaiseksi voimassa olevan luvan valvontamaksut.

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

Lisäksi Valvira katsoo, että samassa yhteydessä olisi syytä selkeästi säätää, että kerätyt valvontamaksut tilitetäisiin suoraan virastoille alkoholilain mukaisen viranomaistoiminnan rahoittamiseksi. Nykyisiä valvontamaksuja tulisi myös tarkastaa kustannuskehitystä vastaaviksi.

Markkinoinnin sääntely

Valvira on aiemmin esittänyt alkoholilain markkinointia koskevan sääntelyn selkeyttämistä siten, että alkoholijuomien mielikuvamainonta kielletäisiin ja samalla sekä väkevien että mietojen alkoholijuomien markkinoinnin sääntely muutettaisiin yhtenäiseksi riippumatta alkoholijuoman vahvuudesta. Tässä hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan mietojen ja väkevien alkoholijuomien markkinointisäännösten osittaista yhdenmukaistamista, mutta

mielikuvamarkkinointi säilyisi edelleen sallittuna miedoille alkoholijuomille ja laajenisi sallituksi myös väkeville alkoholijuomille tietoverkossa.

Valvira kannattaa mietojen ja väkevien alkoholijuomien markkinoinnin sääntelyn yhdenmukaistamista ja siten sääntelyn selkeyttämistä valvonnan tehokkaan toteutumisen näkökulmasta. Valviran mielestä sääntelyn yhdenmukaistamisen olisi voinut kuitenkin toteuttaa alkoholilain kansanterveyden suojeluun perustuva tarkoitus paremmin huomioiden. Valvira katsoo, että väkevien alkoholijuomien markkinointia olisi ollut mahdollista vapauttaa ehdotettua sääntelyä lievemällä tavalla, esimerkiksi laajentamalla ja lisäämällä niitä poikkeustilanteita, joissa väkevien alkoholijuomien markkinointi olisi sallittua. Alkoholijuomien markkinoinnin sääntelyä pitäisikin Valviran näkemyksen mukaan yhdenmukaistaa lisäämällä esitysluonnokseen enemmän uusia markkinoinnin rajoituksia, jotka koskisivat niin mietoja kuin väkeviä alkoholijuomia.

Ehdotetussa hallituksen esityksen luonnoksessa väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi muuttuisi pääsääntöisesti vapaaksi, jolloin sen näkyvyys lisääntyisi kansalaisten jokapäiväisessä elämässä huomattavalla tavalla. Ehdotetuilla säännöksillä ja niiden perusteluilla tuotteiden omat verkkosivut ja sosiaalisen median tilit olisivat mahdollisia. Lisäksi väkeviä alkoholijuomia voisi mainostaa verkkolehdistä ja mobiililaitteiden sovelluksissa. Valviran näkemyksen mukaan alkoholimarkkinointi verkossa pitäisi rajata vain yrityksen verkkosivuille ja sosiaalisen median tileille.

Valvira kannattaa esitysluonnoksen uusia alkoholijuomien markkinoinnin rajoituksia, jotka koskisivat myös mietoja alkoholijuomia. Valvira katsoo, että kaikkia alkoholijuomia koskevia säännöksiä tulisi kiristää verkkomarkkinoinnin osalta vielä suunniteltua enemmän. Väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinoinnin vapautuessa, Valvira katsoo, että esimerkiksi perhekeskeisiin juhliin (esim. juhannus, vappu, uusi vuosi, joulukuun, äitien- tai isänpäivä) ei pitäisi liittää väkevän tai miedon alkoholijuoman, sen ominaisuuksien tai alkoholilajin markkinointia. Tämä rajoittaisi lasten ja nuorten altistumista alkoholijuomille ja niiden mainonnalle. Alkoholijuoman markkinoinnin yhdistäminen perhekeskeisiin juhliin täytyisi kieltää lasten ja nuorten suojelemiseksi, esimerkiksi lisäämällä tästä oma kohtansa ehdotettuun kymmenkohtaiseen kieltolistaan 50 §:n 4 momentissa.

Lisäksi Valviran näkemyksen mukaan ehdotettuun 50 §:n 4 momentin kieltolistaan pitäisi lisätä alkoholijuomien verkkomarkkinointi, joka perustuu muiden ostosten tai ostohistorian seurantaan. Tämä tulisi kieltää alkoholiostojen lisääntymisen ehkäisemiseksi ja haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien suojelemiseksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei täten huomioida verkkokaupoissa yleisesti käytössä olevaa tuotesuosittelua joko käyttäjän aiemman ostohistorian perusteella tai tulevan juhlapäivän vuoksi. Koska ehdotetussa 50 §:n 4 momentin kieltolistassa ei kielletä juhlapäiviä tai ostokäyttäytymisen hyödyntämistä, saattaa se merkittävästi lisätä alkoholijuomia tuotesuosituksina verkko-ostoksia tekeville henkilöille aiempien ostosten perusteella, tiettyinä tuotepareina (esim. kukat ja viinipullo) tai ajankohtana ennen yleisiä juhlapäiviä.

Toimitusmyynnin, etämyynnin ja väkevien alkoholijuomien markkinoinnin salliminen merkittävästi nykyistä laajemmin tulee lisäämään alkoholimarkkinoinnille altistumista. Jos markkinointia lisättäisiin esitysluonnoksen mukaisesti, edistäisi se helposti positiivista mielikuvaa alkoholin kaupallisuudesta ja käytöstä. Lasten ja nuorten suojelemiseksi tarvitaan uusia keinoja, kun verkossa tapahtuva markkinointi ja ostosten teko kasvaa jatkuvasti.

Valvira pitää vaikuttajamarkkinoinnin huomioivaa uutta ehdotettua 50 §:n 4 momentin 10 kohtaa erityisen tarpeellisena ja kannattaa vaikuttajamarkkinoinnin kieltämistä. Valviran vastaanottamissa yhteydenotoissa näkyy huoli erityisesti lasten ja nuorten altistumisesta alkoholijuomien vaikuttajamarkkinoinnille. Ilmiö näkyy valvonnassa myös Valviran tekemien havaintojen kautta.

Valvonnan näkökulmasta on tärkeää, että lainsäädännössä huomioidaan ne muodot, joihin muutoksessa oleva markkinoinnin kenttä painottuu. Koska esitysluonnoksessa osin vapautettaisiin väkevien alkoholijuomien markkinointia, Valvira pitää tietoverkossa tapahtuvan vaikuttajamarkkinoinnin kieltämistä erityisen tärkeänä lasten ja nuorten suojelun näkökulmasta. Nuorten median lukutaito ei välttämättä ole niin kehittynyt, että he osaisivat erottaa kaupallisessa yhteistyössä tehdyn julkaisun vaikuttajan henkilökohtaisesta tai omasta ammattitaidosta kertovasta julkaisusta. Esityksen toteutuessa Suomi tulisi olemaan edelläkävijä vaikuttajamarkkinoinnin vaikutusten ymmärtämisessä.

Lisäksi Valvira kannattaa alkoholijuomien markkinoinnin kieltämistä suoratoistopalveluissa erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi. Valviran vastaanottamien yhteydenottojen perusteella suoratoistopalveluissa huolta aiheuttaa se, että täysi-ikäisen käyttäjän käyttäjätunnuksella alaikäiset ovat voineet katsoa perheohjelmaa keskenään, mutta mainokset ovat kohdentuneet täysi-ikäisille katsojille ohjelmasta ja kellonajasta riippumatta.

Valvira katsoo myös, että päätös nostaa hyvän tavan vastaisen markkinoinnin kiellon näkyvyyttä tuomalla se ehdotetun 50 §:n 4 momentin luettelossa 2 kohtaan on onnistunut ja kuluttajansuojalain kanssa yhdenmukaisuutta lisäävä ratkaisu.

Valviran näkemyksen mukaan nykyistä alkoholijuomien markkinointia koskevaa alkoholilain 50 §:ää voitaisiin periaatteessa soveltaa myös alkoholijuomien toimituksen markkinointiin. Jotta asiasta ei vallitsisi epäselvyyttä, olisi kuitenkin hyvä tuoda se esiin lisäämällä esimerkiksi 3 §:n 16 kohtaan seuraava säännös: ”Mitä säädetään alkoholijuomien markkinoinnista, sovelletaan myös alkoholijuomien toimituksen markkinointiin.”

Seuraamusmaksun määräytymisperusteisiin (71 §) tulisi lisätä myös alkoholilain markkinointia koskevien alkoholilain 50 ja 51 §:ien rikkominen. Valvira katsoo, että nykyiset laissa säädetyt keinot

puuttua lainvastaiseen markkinointiin ovat hitaat ja byrokraattiset. Markkinointisäännösten rikkomisesta ei seuraa välittömästi taloudellisia sanktioita, joka saattaa houkutella yrityksiä toteuttamaan lainvastaisia markkinointitapoja. Erityisesti väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinoinnin vapautuessa seuraamusmaksu voisi hillitä lainvastaista markkinointia.

Voimaantulo ja viranomaisten lisäresurssit

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan laki tulisi voimaan 1.1.2026. Valvira katsoo, etteivät ehdotetut muutokset voi miltei osin tulla voimaan heti vuodenvaihteessa, sillä viranomaisilla pitää olla riittävästi aikaa toimeenpanna lainsäädäntö lain hyväksymisen jälkeen. Soteri-rekisterin käyttöönottoa koskevassa ratkaisussa (EOAK/600/2024) eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että lain hyväksymisen jälkeen sen voimaantuloon tulee varata riittävästi aikaa, jotta hallinnolla on tosiasiallinen mahdollisuus toimeenpanna lainsäädäntö välittömästi lain voimaantulosta lukien. Apulaisoikeusasiamies ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että järjestelmien kehittäminen, ohjeistaminen ja koulutus sekä muu toimeenpanon valmistelu aloitettaisiin hyvin kauan ennen kuin lakiehdotuksen lopullinen sisältö on varmistunut.

Valviran näkemyksen mukaan ehdotetut säännökset voisivat tulla voimaan aikaisintaan kahdeksan kuukautta lain hyväksymisestä. Kahdeksan kuukauden toimeenpanoaika olisi riittävän pitkä, jotta alkoholijuomien toimitukset voitaisiin käynnistää siten, että viranomaisten ja elinkeinon toiminta olisi mahdollisimman hyvin lainsäädännön tavoitteiden mukaista.

Uusien viranomaismenettelyjen luominen ja niiden vieminen osaksi sähköisiä järjestelmiä ja käytännön toimintaa edellyttäisi 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. Jotta oppilaitokset voisivat alkaa järjestämään toimituspassikokeita heti lain voimaantulua, tulisi Valviralle jäädä tarpeeksi pitkä aika alkoholijuomien toimitusta koskevan ohjeen luomiseen. Lisäksi vähittäismyyntin nou-topisteen hakemis- ja hyväksymisprosessi vaatisi useita tietojärjestelmämuutoksia alkoholielinkeinorekisteriin.

Voimaantuloajankohdan siirtäminen myöhemmäksi olisi perusteltua myös siitä syystä, että 1.1.2026 tulee voimaan aluehallintouudistus, jossa Valvira ja aluehallintovirastot yhdistyvät yhdeksi valtakunnalliseksi Lupa- ja valvontavirastoksi (laki Lupa- ja valvontavirastosta 530/2025). Viranomaisilla ei olisi resursseja toteuttaa samaan aikaan laajaa aluehallintouudistusta ja alkoholilakiin esitettyjä mittavia muutoksia erityisesti tietojärjestelmiin vaadittavien muutosten näkökulmasta.

Valvira kiinnittää huomiota myös siihen, että alkoholijuomien toimitukset voisivat käytännössä alkaa vasta sitten, kun toimitustoimintaa harjoittavat olisivat saaneet toimitusluvan ja alkoholijuomien toimittajat olisivat ehtineet suorittamaan hyväksytysti toimituspassikokeen. Oppilaitokset voisivat puolestaan alkaa järjestämään toimituspassikokeita vasta lain voimaantulua. Epäselväksi jää myös,

mikä tällöin olisi etämyynnin tila sinä aikana, kun laki on tullut voimaan, mutta alko-holijuoman toimittajat eivät ole vielä ehtineet suorittaa toimituspassikoetta.

Lisäksi Valvira pitää ehdottoman tärkeänä, että Valvira ja aluehallintovirastot saisivat hallituksen esityksen luonnoksessa mainitut lisäresurssit, jotta lain toimeenpano olisi mahdollista toteuttaa ja että lisätalousarviossa 2024 tietojärjestelmäkehitykseen osoitettujen 375 000 euron käyttäminen mahdollistetaan vuosina 2026–27. Valvira korostaa, että muutoksessa on kyse uusista viranomaistehtävistä.

Tekniset muutosehdotukset

Alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 2018. Uutta lainsäädäntöä on siten sovellettu seitsemän vuoden ajan ja tänä aikana alkoholihallinnossa on huomattu useita korjaustarpeita lainsäädäntöön. Esitysluonnoksessa ehdotetaan alkoholilakiin tehtäväksi eräitä vähäisiä tai teknisiä muutoksia. Valvira pitää näitä muutosehdotuksia tarpeellisina, mutta katsoo, että alkoholilakiin tulisi tehdä kaikki tarvittavat korjaukset yhdellä kertaa. Valvira pitää valitettavana myös sitä, että aiempaan hallituksen esityksen luonnokseen sisältyneet muutosehdotukset koskien 3, 8, 65 ja 66 §:iä on poistettu. Muutoksilla olisi muun muassa täsmennetty alkoholilain määritelmiä, veloitettu oikeushenkilöt tekemään lupahakemuksensa pääsääntöisesti sähköisesti sekä selkeytetty alkoholielinkeinorekisteriä koskevia säännöksiä.

Valvira kannattaa hallituksen esityksen luonnoksen ehdotusta 64 §:n 2 momentin muuttamiseksi. Ehdotettu säännös vastaisi paremmin tarvetta saattaa alkoholielinkeinorekisterin tiedot julkisiksi ja palvelisi myös elinkeinon etua. Samassa yhteydessä olisi hyvä lisätä 64 §:ään myös oma-aloitteisen tiedonluovutuksen muille viranomaisille mahdollistava säännös, joka sisältyi aiempaan hallituksen esityksen luonnokseen.

Nyt lausuttavana olevaan hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy myös ehdotuksia, joissa selkeytettäisiin joidenkin säännösten soveltaminen koskemaan yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Valvira pitää sinänsä hyvänä säännösten täsmentämistä, mutta katsoo, että säännösten soveltamisen ja johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi vieläkin selkeämpää, jos luvanvaraisuuden raja määriteltäisiin alkamaan alkoholijuoman määritelmän mukaisesti yli 1,2 tilavuusprosentista. Tällöin alkoholilain säännöksiä sovellettaisiin yhdenmukaisesti yli 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviin alkoholijuomiin.

Voimassa olevan lain 39 §:n 2 momentissa säädetään luvanhaltijan ja hänen edustajansa oikeudesta tietyissä tilanteissa poistaa henkilö luvanhaltijan hallitsemasta tilasta sekä ottaa astia henkilön hallusta. Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan korvattavan termi ”vastaava hoitaja tai muu luvanhaltijan tähän tehtävään nimeämä henkilö” luvanhaltijan määräämällä luvanhaltijan edustajalla. Valvira kannattaa ehdotettua muutosta. Muutoksesta johtuen voimassa olevan lain 39

§:n 2 momentin termi luvanhaltijan edustajasta tulisi kuitenkin muuttaa esimerkiksi luvanhaltijan määräämäksi henkilöksi, jotta sitä ei sekoitettaisi uuteen käyttöön otettavaan termiin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ehdoteta muutettavan alkoholilain 57 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä käytettyä ilmaisua ”pidettävä kirjaa toimipaikassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta”. Valviran näkemyksen mukaan säännöksen muotoilu olisi jatkossa ongelmallinen, sillä alkoholijuomien toimitustoimintaa harjoittavat henkilöt eivät välttämättä työskentelisi ollenkaan toimipaikassa. Ilmaisun voisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti ”pidettävä kirjaa tässä laissa tarkoitetussa toiminnassa työskentelevien henkilöiden koulutuksesta ja osaamisesta”. Tällöin olisi myös selvää, että säännöstä sovellettaisiin noutopisteissä työskenteleviin henkilöihin.

Saari Eeva

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valvira