



Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Elinkeinovalvontayksikkö

Talousvaliokunta
tav@aduskunta.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 173/2024 vp)

Aluehallintovirastot lausuvat yhteisenä lausuntonaan seuraavaa:

Aluehallintovirasto vastustaa alkoholin toimitusmyynnin sallimista. Toimitusmyynnin salliminen olisi alkoholilain 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen vastaista. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alkoholijuomien toimituksen salliminen ei vähennä alkoholipitoisten aineiden kulutusta.

Hallituksen esitystä on muutettu merkittävältä osin lausuntokierroksen jälkeen. Aluehallintovirasto pitää merkittävänä ongelmana sitä, että valmistelussa ei ole arvioitu esitetyn lupamallin tosiasiallisia vaikutuksia nykyisen lupajärjestelmän tai harmaan talouden näkökulmasta.

Alkoholijuomien luovuttaminen

Esitetyn mallin mukaan alkoholijuomien toimittajalla tarkoitetaan toimituslupan haltijaa tai toimituslupan haltijan järjestämän toimituksen suorittajaa, joka luovuttaisi tilatun juoman vastaanottajalle. Alkoholijuoman toimittajan määritelmää on muutettu lausuntokierroksella olleesta määritelmästä, jonka mukaan juomia olisi saanut toimittaa vain toimituslupan haltija tai hänen henkilökuntansa. Alkoholilain lupajärjestelmällä on katsottu olevan vaikutusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa (HE 100/2017 vp).

Hallituksen esityksessä (HE 173/2024 vp, s. 29) on todettu, että alkoholijuomien toimitus ilman lupa- 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.

Ehdotettu sääntely ei mahdollista sitä, että aluehallintovirasto tutkisi toimituslupan haltijan järjestämän toimituksen suorittajan luotettavuutta alkoholilain 13 §:n mukaisesti. On siten mahdollista, että toimintaa tulevat harjoittamaan sellaiset toimijat, jotka eivät itse täyttäisi alkoholilain mukaisia lupaedellytyksiä. Koska alkoholijuomia luovuttavilla toimijoilla itsellään ei

tarvitse olla luovutukseen lupaa, heillä ei ole samanlaista painetta hoitaa julkisoikeudellisia velvoitteitaan ja noudattaa lakia kuin luvanhaltijoilla eikä heihin voisi kohdistaa alkoholilain mukaisia hallinnollisia seuraamuksia.

Näiden syiden vuoksi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lainsäädännössä ei tule sallia, että juoman voi luovuttaa myös muu luvanhaltijan järjestämä taho. Laissa tulisi säätää, että alkoholijuomia saisi luovuttaa vain luvanhaltija ja hänen direktio-oikeutensa piirissä olevat henkilöt. Vastuu toiminnan lainmukaisuudesta on luvanhaltijalla, joten luvanhaltijalla on oltava todellinen ja välitön mahdollisuus valvoa henkilökunnan toimintaa sekä puuttua siinä ilmeneviin epäkohtiin. Esitys vaikeuttaa valvonnan toteuttamista ja hämärtää lupajärjestelmän merkitystä. Näin merkittäviä muutoksia alkoholilainsäädännön lupajärjestelmään ei tule tehdä ilman, että sen vaikutuksia arvioitaisiin laajasti ja kattavasti eri näkökulmista.

Maksun vastaanottaminen

Lausuntokierroksella olleessa lakiesityksessä alkoholin vähittäismyyntin ja anniskelun määritelmät sisälsivät kohdan maksun vastaanottamisesta alkoholijuomasta. Lakiesitystä on muutettu niin, että määritelmään ei sisälly maksun vastaanottamista. Määritelmän poistoa ei ole perusteltu. Korkeimman hallinto-oikeuden antaman ennakkopäätöksen (KHO 2024:90) johdosta vakiintunutta tulkintalinjaa maksujen vastaanottamisesta on jouduttu muuttamaan. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan alkoholilain 3 §:n 1 momentin 11 ja 12 kohtiin tulisi lisätä lausuntokierroksella ollut määritelmä maksun vastaanottamisesta alkoholijuomasta: "Maksun alkoholijuomasta olisi mentävä alkoholipitoisen aineen myyjälle joko suoraan tai ulkopuolisen palveluntarjoajan olisi toimittava maksulaitoslain (297/2010) tai luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) mahdollistamalla tavalla maksun välittäjänä ja välitettävä maksu alkoholijuomasta alkoholipitoisen aineen myyjälle."

Alkoholilain lupajärjestelmän merkitys heikentyy, jos maksun juomista voi ottaa vastaan kuka vain ja juoman voi luovuttaa asiakkaalle kuka tahansa. Käytännössä ehdotetuilla ratkaisuilla mahdollistetaan alkoholielinkeinon harjoittaminen bulvaanien kautta. Muutoksia, jotka muuttavat olennaisella tavalla alkoholilain lupajärjestelmää, ei pidä tehdä ilman vaikutusten arviointia. Nyt vaikutuksia ei ole arvioitu esityksessä ollenkaan.

Valvonta

Valvovan viranomaisen näkökulmasta alkoholijuomien toimituksen salliminen on merkittävä muutos. Toimitusmyyntin valvonta on hankalaa, oli se järjestetty millaisella mallilla tahansa. Ehdotettuun malliin liittyy kuitenkin erityisiä valvonnallisia haasteita, sillä aluehallintovirastolla ei ole tietoa siitä, mitkä toimijat luovuttavat juomia asiakkaille. Toimitusluvanhaltijan voi olla mahdotonta kontrolloida, että kaikilla juomien kuljettajilla on toimituspassi, jos hän käyttää apunaan sopimuskumppaneita. Aluehallintovirastolla ei ole riittäviä resursseja ja keinoja valvoa jokaisen juomien

toimittajan toiminnan lainmukaisuutta, mikä nostaa riskejä alkoholilainsäädännön rikkomiseen. Riskiä nostaa myös se, ettei toimittajilla itsellään ole riskiä alkoholilain mukaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Alustatalouden ansainta- ja kannustinjärjestelmät eivät osaltaan ainakaan vähennä riskejä, kun lähettien ansiot riippuvat tehtyjen toimitusten määrästä.

Valvonnan tarve on korostunut toimitusmyynnissä anniskeluun ja vähittäismyyntiin verrattuna. Anniskelu- ja vähittäismyyntipaikat ovat valvovan viranomaisen tiedossa olevia paikkoja, minne valvontakäynnit on helppo suunnitella. Anniskelu- ja vähittäismyyntipaikoissa luvanhaltija tai hänen edustajansa pystyy valvomaan paikan päällä lain ja omavalvontasuunnitelman noudattamista toisin kuin toimitusmyynnissä.

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 vain hyvin harkitusti, sen ollessa kuitenkin ainoa keino valvoa tosiasiallisesti lainsäädännön noudattamista. Päihtymystilan valvonta tulisi olemaan mahdotonta, mutta myös ikärajavaalvonta tulisi olemaan hankalaa, jos viranomaiset eivät voi käyttää nuoria vapaaehtoisia. Juomien toimittajaa ei voi välttämättä tietää etukäteen. Yksittäisestä luvanhaltijasta tehty kansalaisilmoitus tai muu epäkohtailmoitus ei johda siten toivottuun lopputulemaan eikä valvonta välttämättä kohdistu oikeaan toimittajaan.

Koeostojen käytännön toteuttamiseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. 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 aluehallintovirasto voi asettaa seuraamuksia vain sellaisista alkoholilain rikkomuksista, joita he ovat itse todistaneet tai joista on saatavissa luotettava kiistaton näyttö. Vapaaehtoisten hyödyntämisessä on kyse julkisen vallan siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle, ja asiaa on arvioitu lainvalmistelussa aluehallintoviraston lausuntopalautteen perusteella. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan koeostoista ja varsinkin vapaaehtoisten hyödyntämisestä tulisi säätää kuitenkin vielä tarkemmin joko säädöskohtaisissa perusteluissa tai vähintään asetuksen tasolla.

Virka-apu

Aluehallintovirasto pitää valitettavana, että virka-avun maksuttomuutta koskeva muutos on jätetty pois hallituksen esityksestä. Tiedyt toimipaikat ovat riskeiltänsä sellaisia, että niihin voi tehdä valvontakäynnin vain poliisin kanssa. Virka-avun maksullisuus voi valvontaan osoitettujen rajallisten määrärahojen vuoksi muodostua esteeksi valvonnan toteuttamisella. Tämä vääristää kilpailua alkoholielinkeinossa, kun tiettyjen toimijoiden lain vastaiseen toimintaan ei pystytä puuttumaan.

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 arvioi, että ilmoitusmenettely voi kannustaa toimijoita ilmoittamaan toimitusten määrät alakanttiin, jotta valvontamaksun määrä pysyisi mahdollisimman pienenä.

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

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksun määrän ylärajaa ehdotetaan korotettavaksi 20 000 euroon. Enimmäismäärän nostaminen on välttämätöntä, sillä nykyinen 1 000 euron enimmäismäärä ei ole taloudellisesti riittävä pelote toimimaan alkoholilain säännösten mukaisesti. Aluehallintovirasto kannattaa, että jatkossa seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös luvanhaltijan taloudellinen asema.

Resurssit

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 varmistettava alkuvaiheessa ennen lupamaksujen saamista, jotta lupahakemusten käsittely olisi sujuvaa ja nopeaa. Alkoholin toimitusmyynti vaatii uudenlaista vastuullisuutta ja valvontaa, jotta alkoholin haittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä ja valvonnan turvaamiseksi aluehallintovirastojen riittävät resurssit on



varmistettava. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä esitetyt lisäresurssit pystytään toteuttamaan.

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Yksikön päällikkö

Maarit Laaninen

Lakimies

Amanda Haavisto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Postiosoite: PL 5, 13035 AVI

Puhelinvaihde: 0295 016 000

kirjaamo.lansi@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSSAVI/20771/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/20771/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Haavisto Amanda 04.11.2024 10:27

Ratkaisija Laaninen Maarit 04.11.2024 10:59