



Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo

Lausuntopyyntö 22.11.2016; STM075:00/2011

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Taustaa

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi uudeksi alkoholilain.

Uusi alkoholilaki koskisi enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholipitoisia aineita, kun raja on nykyisin 2,8 tilavuusprosenttia. Alkoholilain keskeiset periaatteet säilyisivät pääosin ennallaan. Alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevat säännökset koottaisiin yhteen. Alkoholipitoisten aineiden valmistusta ja myyntiä koskevat keskeiset velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Uudessa laissa alkoholijuomien anniskeluun liittyvää sääntelyä kevennettäisiin esimerkiksi vapauttamalla anniskeluaikoja sekä anniskelupaikan vastaväitä hoitajia ja anniskelualueita koskevia edellytyksiä.

Alkoholiyhtiölle kuuluvaa alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Tilaviinin ja sahdin erityisten vähittäismyyntilupien rinnalle otettaisiin käyttöön käsityöläisöluiden vähittäismyyntilupa.

Alkoholilain nykyiset lupa- ja valvontaviranomaiset ja niiden toimivallanjako säilyisivät pääsääntöisesti ennallaan. Esityksellä tehostettaisiin lain toimeenpanoa ottamalla käyttöön luvanhaltijoiden omavalvonta. Lähiympäristön ja kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia lisättäisiin sekä alkoholilain että järjestyslain soveltamisessa. Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetusta laista poistettaisiin ravitsemisliikkeiden aukioloaika koskeva sääntely.

Valviran lausunto koostuu yleisestä osasta, jossa otetaan kantaa alkoholilain luonnoksessa kokonaisuutena esiintyviin kehittämiskohtiin sekä muihin yleisiin seikkoihin. Lausunnon liitteenä on yksityiskohtaisempi muistio, jossa lakiluonnosta kommentoidaan sen lukujen otsikkojen mukaisina kokonaisuuksina.

Lausunto

Valvira pitää hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyjä alkoholilain kansanterveydellisiä tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Valviran arvion mukaan osa ehdotuksessa esitetyistä muutoksista johtaa alkoholin kulutuksen lisääntymiseen ja siitä aiheutuvien haittojen kasvuun.

Alkoholilakiluonnoksessa esitetään alkoholiyhtiölle säädettyä alkoholijuomien vähittäismyyntiin yksinoikeutta supistettavaksi nykyisestä sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia

sisältävät alkoholijuomat. Valviran näkemyksen mukaan nykyinen päivittäistavarakaupan ja alkoholiyhtiön välinen tilavuusprosenttiraja (enintään 4,7 tilavuusprosenttia) tukisi lain tavoitteiden toteutumista ehdotettua paremmin kohdistamalla kulutuskysyntää kansallisen alkoholipolitiikkamme ytimenä toimivan alkoholiyhtiön suuntaan sekä vähittäismyynnistä anniskeluun valvo-tuissa tiloissa.

Luonnoksessa esitetään ns. valmistustapavaatimuksen (käymisteitse valmistettu) poistamista vähittäismyynnin vaatimuksista. Valvira kannattaa alkoholijuomien tuotevalvonnan näkökulmasta kyseisen vaatimuksen poistamista. Muutokseen liittyvät nuorten alkoholinkäyttöä lisäävät vaikutukset tulee huomioida esitykseen sisältyvien muiden säädösten jatkovalmistelussa.

Valmistustavan valvonta on perustunut kolmen alkoholin käymisprosessissa syntyvän yhdisteen määritykseen. Näiden yhdisteiden määrille ei kuitenkaan ole asetettuja raja-arvoja ja niiden lisääminen tuotteeseen on mahdollista. Yhdisteiden poistumista tuotteen erilaisten suodatustekniikoiden johdosta ei myöskään tunneta riittävästi, jotta voitaisiin aukottomasti osoittaa, että tuote on valmistettu käymisteitse. Mikäli vaatimus käymisteitse valmistetusta alkoholijuomasta vähittäiskaupassa säilytetään, tulee esitykseen sisällyttää valvonnallisesti toimiva määritelmä.

Valvira pitää luonnoksessa esitettyä käsityöläisluvan vähittäismyyntilupaa olutkulttuurin kehittämisen kannalta myönteisenä asiana edellyttäen, että poikkeus rajataan koskemaan vain olutta, tuotantomäärät ovat käsityöläisluvan tasolla ja poikkeus on samassa suhteessa kuin tilaviinin vähittäismyyntilupa. Valviran näkemyksen mukaan tulee myös varmistaa, ettei poikkeus ole ristiriidassa alkoholivähittäismyyntiin liittyvän yksinoikeuden kanssa.

Alkoholijuomien etämyyntiin esitetyt muutokset eivät tuo riittävän selkeästi esille yksityishenkilön maahantuontiin liittyviä toiminnan rajoituksia. Etämyynnin kiellon osalta esitystä tulisi täsmentää niin, että alkoholiviranomaisen ohjeistuksesta asiassa voitaisiin luopua ja säädöksestä selviäisi yksiselitteisesti, miten kuluttaja voi tilata alkoholijuomia ulkomailta alkoholilain säädöksiä noudattaen.

Valvira pitää luonnoksessa esitettyä lupaedellytysten yhdenmukaistamista ja tiettyjen erityisesti anniskelutoimintaa rajoittaneiden yksityiskohtaisten säädösten purkua erityisen hyvänä. Valviran näkemyksen mukaan alkoholi on kuitenkin tavanomaisesta poikkeava hyödyke, johon liittyvä elinkeinotoiminta tulee olla esityksen mukaisesti jatkossakin luvanvaraista ja valvottua.

Esitysluonnoksen keskeisiin muutoksiin lainsäädännön nykytilaan verrattuna lukeutuu omavalvonnan korostaminen. Omavalvontasuunnitelman tuleminen lakisääteiseksi myös alkoholiasioissa on oikeansuuntainen ja kannatettava esitys. Valviran arvion mukaan omavalvonnan toteutuksen käytännön sisältö sekä sen toimivuuteen liittyvä viranomaisvalvonta jäävät esitysluonnoksessa epäselviksi. Tältä osin ehdotusta on mahdollista arvioida tarkemmin asiasta annettavan asetuksen perusteella. Valvira esittää myös harkittavaksi virastolle annettavaa valtuutusta määräykselle omavalvonnan käytännön toimeenpanosta.

Hallitusohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on normien purku ja hallinnollisen taakan keventäminen. Ehdotetussa alkoholilakiluonnoksessa puretaan sääntelyä erityisesti anniskelutoiminnan osalta. Valvonnan näkökulmasta Valvira pitää hyvänä, että esimerkiksi alkoholiannoksia koskevasta sääntelystä luovutaan, vastaavan hoitajan edellytyksiä kevennetään ja anniskelun ns. happy hour -mainonta sallitaan. Anniskeluravintoloille esitettyä mahdollisuutta hakea vähittäismyyntilupaa kevennetyin edellytyksin ei kuitenkaan voitane nähdä hallinnollisen taakan keventämisenä tai ylipäänsä yleisillä tai valvomattomilla paikoilla tapahtuvan alkoholikulutuksen vähentämistä tukevana. Anniskelun ja vähittäismyyntin käsitteiden sekoittamista tältä osin ei voida myöskään pitää tarkoituksenmukaisena.

Valviran näkemyksen mukaan hallitusohjelman tavoitetta hallinnollisen taakan keventämisestä tulisi luonnoksen ehdotusten lisäksi toteuttaa edelleen. Esimerkiksi anniskeluluvan hakemiseen liittyvien lausuntojen pyytämisessä voidaan korostaa ehdotusta enemmän tapauskohtaisuutta ja aluehallintoviranomaisten asiantuntemusta.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat kritisoineet nykyisen jatko aika-asetuksen määrittämiä edellytyksiä anniskelulle kello puoli kolmeen tai puoli neljään. Asetuksen suurin ongelma on ollut arvostuksenvaraisten asioiden säätäminen lupaedellytyksiksi. Valvira pitää kannatettavana, että nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa kyseinen ongelma on pyritty ratkaisemaan vähemmän tulkintatarvetta aiheuttavalla ratkaisulla. Lisäksi anniskeluaikaa koskevat säädökset on siirretty laintasolle perustuslain vaatimalla tavalla. Uudistuksen myötä anniskelupaikat tulevat olemaan entistä myöhempään auki ja jatko aikapaikkojen määrä tulee nousemaan. Muutos on huomioitava lain vaikutusarvioinneissa todennäköisenä melu- ja lähiympäristöhaittojen lisääntymisenä sekä välillisesti viranomaisresurssien lisätarpeina sekä poliisi- ja alkoholihallinnossa että ympäristöterveydenhuollossa. Lisääntyvistä ympäristölle aiheutuvista haitoista johtuen Valvira katsoo, että anniskelun klo 01.30:n jälkeen tulisi olla edelleen luvanvaraista.

Luonnoksessa ei esitetä merkittäviä muutoksia alkoholimainontaan. Valviran näkemyksen mukaan mainontaa tulisi uudistaa siten, että lähtökohtana olisi kaikkien alkoholijuomien mainonnan kielto, jota lievennettäisiin ns. positiivillisten muodossa. Laissa määriteltäisiin selkeästi ne poikkeukset, joiden mukaisesti väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainonta olisi sallittu, kuten esimerkiksi tuotetiedon jakaminen. Valviran näkemyksen mukaan väkevien alkoholijuomien mainonta voisi olla jatkossa sallittua samoin edellytyksin kuin mietojenkin.

Valvira ei pidä valvonnan kannalta perusteltuna alkoholijuomien nauttimiskieltoihin esitettyjä muutoksia. Alkoholijuomien nauttimisen salliminen ilman anniskelulupaa ravintoloissa ja vastaavissa tiloissa suljetuille seurueille johtaisi alkoholijuomien kulutuksen siirtymiseen viranomaisvalvonnan ja omavalvontavelvoitteiden ulkopuolelle. Lisäksi tämä heikentäisi oleellisesti anniskeluravintoloiden kilpailuedellytyksiä ja kasvattaisi myös alkoholijuomien matkustajatuontia ja vähittäismyyntiä.

Teolliseen käyttöön tarkoitettujen alkoholipitoisten aineiden sääntelyn keventäminen on perusteltua kyseisten aineiden valvontaan liittyvien kokemusten

perusteella. Valvira pitää perusteluissa mainittua periaatetta, että viranomaisilla olisi mahdollisuus puuttua esimerkiksi sellaiseen toimintaan, jossa alkoholijuomia koskevia säännöksiä kierrettäisiin alkoholivalmisteita myymällä oikeana.

Valvira ylläpitää yhdessä aluehallintovirastojen kanssa alkoholielinkeinorekisteriä. Lakiluonnoksessa ehdotetut muuttuneet lupaedellytykset, uudet valvontatehtävät ja raportointi edellyttävät merkittäviä rekisteri- ja tietojärjestelmä uudistuksia. Tietojärjestelmämuutoksien tulee olla toteutettuna ennen uuden lain voimaantuloa. Mikäli uusi laki tulee voimaan ennen vuotta 2019, muutokset on toteutettava nykyisin käytössä olevaan alkoholielinkeinorekisteriin.

Valvira arvioi nykyisen alkoholielinkeinorekisterin välttämättömien muutostöiden sekä niihin kiinteästi sisältyvien esimerkiksi sähköiseen asiointiin liittyvien toimintojen kustannuksiksi noin 50 000 euroa. Muutoksen toteutus edellyttää myös riittävää henkilöresursointia projektin tietohallintoon. Valvontaviranomaisille lakimuutoksesta aiheutuvat lisäkustannukset ja korotuspaineet lupamaksuille tulisi huomioida hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Valvirassa on parhaillaan menossa alkoholielinkeinorekisterin kokonaisuudistus. Uusi rekisteri on tarkoitus ottaa käyttöön aikaisintaan vuonna 2019. Rekisterin kokonaisuudistuksen loppuun saattaminen edellyttää virastolle osoitettua lisärahoitusta.

Valviran ylläpitämästä alkoholielinkeinorekisteristä tuotetaan valtakunnalliset, viralliset alkoholin kapasiteetti-, myynti- ja kulutustilastot. Tilastojen tuottamisen nykyisessä laajuudessa ei voida katsoa kuuluvan lupa- valvontaviranomaisen tehtäviin, sillä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työnjaon mukaan tilastoviranomaisena toimii Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Alkoholijuomien kulutukseen liittyvä tilastointi ja siitä vastaava viranomainen tulisi arvioida uudelleen uudistuksen yhteydessä.

Alkoholielinkeinolta kerättävien lupa- ja valvontamaksujen tulee kattaa toiminnan aiheuttamat kustannukset mukaan lukien rekisterin ylläpidon kustannukset. Toiminnasta kertyneet tulot kirjataan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sekalaisiin tuloihin, mutta toiminnasta aiheutuneet menot kirjataan Valviran toimintamenoihin. Menettelyn seurauksena alkoholielinkeinon valvontaan kohdistetut resurssit ovat vähentyneet viraston määrärahojen supistuessa. Maksujen läpinäkyvyyden sekä suoritteiden kysynnän vaihtelun mukanaan tuoman joustavuuden vuoksi Valvira esittää, että alkoholielinkeinoon kohdistuvan maksullisen toiminnan osalta siirryttäisiin nettobudjetoituun toimintaan.

Valviran näkemyksen mukaan valvontamaksujen määräytymisperusteet tulee arvioida uudelleen samassa kokonaisuudessa luvanhaltijoiden valvontaviranomaiselle toimitettavien tietojen kanssa. Mikäli alkoholielinkeinoon kohdistuu lupa- ja valvontatoimintaa on tarkoitus jatkaa määrärahopohjaisena, on jatkovalmistelussa huomioitava Valviran toiminnan edellyttämä lisäresursointi (4-6 htv). Lisäresursointi tulee huomioida lakiluonnoksen viranomaisvaikutusten arvioinnissa myös aluehallintovirastojen alkoholilupa- ja valvontatoiminnan osalta.

Kokonaisuudistuksen yhtenä kannatettavana tavoitteena on ollut alkoholilain-säädännön selkeyttäminen. Tällä hetkellä alkoholilain lisäksi alkoholielinkeinoa ohjataan usealla alemman asteisella säädöksellä. Esityksessä on jätetty useat käytännön lupa- ja valvontatoimintaan liittyvät seikat säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella, joiden sisältöä ei ole vielä saatavilla. Asetusten sisällön puute, joidenkin pykäläluonnosten tulkinnallisuus sekä useat sisäiset pykäläviittaukset johtavatkin toistaiseksi melko vaikeasti hallittavaan kokonaisuuteen. Lain ennakoitavuuden ja sovellettavuuden kannalta on tärkeää, että säännökset olisivat mahdollisimman selkeitä ja ymmärrettäviä.

Lisätiedot

Lisätietoja lausunnosta antavat:

Ryhmäpäällikkö Eeva Saari

Valmistus, maahantuonti, vienti ja tukumyynti

Ryhmäpäällikkö Kari Kunnas

Vähittäismyynti, anniskelu ja maiononta

Ylijohtaja

Marja-Liisa Partanen

Johtaja

Jussi Holmalahti

Liite

Yksityiskohtainen muistio luvuittain

LIITE: yksityiskohtainen muistio luvuittain

1 luku Yleiset säännökset

Alkoholilain luonnoksessa on esitetty lain keskeiset määritelmät. Alkoholipitoisten aineiden jakautuminen alkoholijuomiin, väkiviinaan ja alkoholivalmisteisiin on sama kuin nykyainsäädännössä, samoin alkoholijuomien jakaminen mietoihin (korkeintaan 22 tilavuusprosenttia sisältävä alkoholijuoma) ja väkeviin alkoholijuomiin (yli 22 tilavuusprosenttia sisältävä alkoholijuoma). Alkoholijuomien valmistuksen ja tuotevalvonnan kannalta merkittävä muutos on alkoholipitoisen aineen määritelmän muuttaminen niin, että alarajaksi muutetaan 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävä aine tai tuote. Muutos on perusteltua tehdä, jotta määritelmä yhdenmukaistetaan elintarvikelainsäädännön ja valmisteverolainsäädännön kanssa. Esityksen luvanvaraisuus-luvussa on poikkeus, että enemmän kuin 1,2 til-%-korkeintaan 2,8 til-% sisältävän alkoholijuoman valmistus ja myynti on sallittu ilman lupaa nykytilan mukaisesti. Alkoholijuomien valmistaja joutuu ennen toiminnan aloittamista hakemaan valmisteverotuslain mukaisen luvan Verohallinnosta myös näiden yli 1,2 til-%-korkeintaan 2,8 til-% juomien valmistukseen sekä tekemään toiminnastaan elintarvikelain mukaisen ilmoituksen kunnalle. Elintarvikelain 34 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto suunnittelee, ohjaa ja suorittaa yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien valvontaa. Mikäli Valviran tuotevalvonta halutaan laajentaa koskemaan yli 1,2 til-% alkoholijuomien valvontaa, tämä tulee ottaa huomioon kyseisissä pykälissä.

Lievästi denaturoitu väkiviina ja vahvasti denaturoitu väkiviina on nykyainsäädännössä määritelty lievästi ja vahvasti denaturoituna etanolina. Määritelmässä on viittaukset alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annettuun neuvoston direktiiviin 92/83/ETY. Vahvasti denaturoidun väkiviinan osalta sääntely on jo harmonisoitu EU-tasolla ja oletettavasti lievästi denaturoidun etanolin osalta sama on tulossa. Näin ollen Valvira pitää viittausta kyseiseen direktiiviin hyvänä.

Määritelmiin on otettu uutena alkoholitoimintaan liittyvät käsitteet valmistus, tukkumyynti, alkoholijuoman anniskelu ja alkoholijuoman vähittäismyynti. Valvira pitää hyvänä määritelmien tuomista lainsäädäntöön. Myös rajat ylittävä etämyynti on uusi määritelmä. Valvira pitää käsityöläisluen määritelmää muutoin selkeänä, mutta lisenssivalmistuksen käsitettä tulisi tarkentaa.

Esityksestä on poistettu alkoholittoman juoman käsite. Valvira pitää hyvänä, että alkoholiton-käsitettä ei enää ole. Vaikka alkoholipitoinen aine, ja myös alkoholijuoma-määritelmän alaraja on 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia, ei alkoholittomana tuotteena voida pitää korkeintaan 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää tuotetta.

Asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta sisältää määritelmät oluelle, hedelmäviinille, väkevälle hedelmäviinille ja siiderille sekä väkevien alkoholijuomien osalta tuotteille Suomalainen Vodka ja Suomalainen Hedelmälikööri, Suomalainen Marjalikööri. Alkoholilain luonnoksessa ei näitä alkoholijuomiin liittyviä

määritelmiä ole. Luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että alkoholijuomien valmistukseen ja esittelyyn liittyvät säännökset kuuluvat pääosin EU-lainsäädäntöön ja elintarvikelainsäädäntöön ja ehdotetaan, että vain asetuksen 4 § väkevät alkoholijuomat (Suomalainen Vodka ja Suomalainen Hedelmälikööri, Suomalainen Marjalikööri) jäisivät siirtymäsäännöksessä voimaan. Oluen, hedelmäviinin, väkevän hedelmäviinin ja siiderin määritelmien poistuessa kyseisten tuotteiden valmistukselle ei olisi säännöksiä. Valvira pitää tärkeänä, että edellä mainitut määritelmät jäävät uuden alkoholilain siirtymäsäännöksessä voimaan.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että alkoholijuomien valmistus olisi sallittu ”mistä tahansa raaka-aineista”. Raaka-ainevaatimusta pitää täydentää niin, että puhutaan elintarvikkeiden valmistukseen soveltuvista raaka-aineista. Mikäli raaka-ainevaatimus viittaa kotivalmistukseen, josta raaka-ainevaatimus on poistettu, tulee sen näkyä pykälän muotoilussa.

Esityksen mukaan hyvän tavan vastainen elinkeinotoiminta voitaisiin kieltää. Kyseisen kohdan perusteluissa tuodaan esille lukuisia esimerkkejä, joiden kirjaaminen suoraan kielletyksi toiminnaksi olisi selkeämpää. Hyvän tavan vastaisuus on käsitteenä epämääräinen ja käytännön valvontatyössä vaikeasti sovellettava.

2 luku **Luvanvaraisuus**

Valvira pitää hyvänä, että alkoholijuomien valmistaminen ja myynti edellyttäisi vastaisuudessakin pääsääntöisesti lupaa. Oikeansuuntainen ratkaisu on myös se, että lupa- ja valvontaviranomaisten nykyiseen toimivaksi ja selkeäksi osoittautuneeseen työnjakoon ei olisi tulossa suuria muutoksia.

Esitysluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin lupahakemuksesta ja siihen liitettävistä selvityksistä. Vaihtoehtoisena mallina harkittavaksi voisi tulla myös lupaviranomaisten itsensä suorittama harkinta tarpeelliseksi katsomistaan selvityksistä kunkin hakemus- tai ilmoitustyyppin mukaisissa asioissa. Tämä helpottaisi ja nopeuttaisi mahdollisten muutosten tekemistä esimerkiksi tarpeettomiksi koettujen selvitysten pyytämisen lopettamisen kohdalla.

Esitetyt luvan hakijaan liittyvät yleiset edellytykset noudattelevat pitkälti voimassa olevan alkoholilain 21 a §:n muotoiluja, jotka on todettu toimiviksi. Kyseisen pykälän soveltamisesta on myös olemassa runsaasti hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Näistä syistä hakijaan liittyvien yleisten edellytysten olisi hyvä noudattaa mahdollisimman yhdenmukaisesti nykyisen alkoholilain 21 a §:ä. Selvyyden vuoksi olisi kuitenkin syytä lisätä pykälään maininta siitä, että verojen tai muiden julkisten maksujen laiminlyönniksi voidaan rinnastaa myös näiden maksujen perusteiden ilmoittaminen oleellisesti väärän sisältöisinä tai puutteellisina.

Esityksen mukaan hakijaan liittyvät edellytykset puuttuvat, jos hakijalta tai yhteisöltä on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu tämän lain

mukainen lupa. Esityksessä tulisi huomioida esitetyn kahden vuoden määräajan vaikutukset hallinto-oikeudelle tehtävien perusteettomien valitusten määrän lisääntymiseen verrattuna nykyiseen viiden vuoden määräaikaan lupien pysyvien peruutusten kohdalla.

Alkoholijuomien ja väkiviinan valmistusluvan myöntämisen edellytykset kattavat kohdan, jossa edellytetään, että valmistustilat, laitteet ja valmistusmenetelmät soveltuvat valvonnan, tuote- ja elintarvikeurvallisuuden ja laadun varmistamiseksi. Nykylainsäädännössä edellytetään valmistuspaikan hyväksymistä ennen valmistusluvan myöntämistä, mikä vastaa mm. valmistustilojen, laitteiden ja valmistusmenetelmien arviointia. Nykyinen hyväksymiskäytäntö valmistuspaikkojen osalta on kuitenkin katsottu hyväksi ja sillä pystytään ennakoidaan toimintaa ja takaamaan tuoteturvallisuus. Valvira esittää, että valmistuspaikan hyväksyminen otettaisiin luvan myöntämisen edellytyksissä huomioon.

Alkoholijuomien tukkumyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset pykälään tulee lisätä nykytila eli alkoholijuomien tukkumyyntilupa voidaan myöntää vaadituista edellytyksistä huolimatta hakijalle, jolle on myönnetty alkoholijuomien valmistuslupa. Valmistusluvan haltijalla olisi siis valmistusluvan myötä lupamien tuotteiden tukkumyyntiin.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan ja sen myöntämisen edellytykset noudattelevat valmistustaparajoituksen poistamista ja prosenttirajan muutosta lukuun ottamatta päivittäistavara-kauppojen kohdalla nykyistä alkoholilakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä ja päätöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa epäselväksi koetun monipuolisen elintarvikevalikoiman vaatimuksen siirtämistä uuteen alkoholilakiin. Esityksessä tulisi tarkemmin määrittellä monipuolinen elintarvikevalikoima. Lisäksi tulisi selvittää tarkoitetaanko alkoholijuomien myynnin ja muun elintarvikemyynnin osuuksia arvioitaessa euromääräisen myynnin arvoa vai jotain muuta määrällistä mittaria.

Esityksen mukaan lupaviranomainen voisi asettaa vähittäismyynnin kassa- ja myyntijärjestelyitä koskevia lupamääräyksiä, jos paikan sijaintiin tai toimintaan liittyy erityisiä riskejä. Nykytilasta poiketen lupaviranomaisella ei ole kuitenkaan esitetty olevan mahdollisuutta hylätä hakemusta, jossa vähittäismyyntilupaa haetaan paikkaan, jota ei voida pitää asianmukaisena. Lupaviranomaisen tulisi esityksen mukaan aina myöntää alkoholijuomien vähittäismyyntilupa riippumatta vähittäismyyntipaikan sijainnista. Valviran näkemyksen mukaan lupahakemus tulisi olla mahdollista hylätä, jos lupaviranomainen katsoo, ettei vähittäismyyntipaikan sijainti ole asianmukainen.

Alkoholijuomien anniskeluluvan ja sen myöntämisen edellytyksistä säädettäessä olisi tärkeää kirjoittaa suoraan lakitekstiin ne seikat, jotka ovat luvan edellytyksiä. Lausuttavana olevassa lakiesityksessä osa edellytyksistä on kirjoitettu vain pykälän perustelutekstiin. Olisi syytä mainita myös lakitekstissä, että anniskelupaikan tulee olla viranomaisen valvottavissa tehokkaasti. Laissa olisi lisäksi syytä selvittää toimipaikan käsitettä siten, että samaan toimipaikkaan kuuluvaksi voitaisiin katsoa anniskelutoiminta esimerkiksi vain saman kiinteistön alueella.

Esityksen mukaan alkoholijuomien anniskelualueeksi ei saisi hyväksyä yleistä katsomotilaa kuten nykyisessäkin alkoholilaissa säädetään. Kyseinen lainkohta on käytännössä ollut hyvin vaikeasti tulkittavissa ja lupaviranomaiset sekä muutkin tahot ovat useasti todenneet, että sitä tulisi selkeyttää. Kieltoa on esityksessä täsmennetty siten, että katsojien paikat eivät saisi olla anniskelualueella ja he eivät saa joutua vasten tahtoaan seuraamaan tapahtumaa anniskelualueelta. Esitetty täsmennys tarkoittaisi kiristystä lupaviranomaisten käytäntöihin anniskelualueiden hyväksymisessä eikä sinänsä selkeyttäisi asiaan liittyviä tulkinnallisia ongelmia. Esimerkiksi vain täysi-ikäisille tarkoitettuissa tapahtumissa voitaisiin luopua kiellosta hyväksyä yleistä katsomoaluetta anniskelualueeksi tai mikäli selkeämpää rajausta ei ole löydettävissä, hyväksymiskiellosta voitaisiin luopua kokonaan.

Anniskeluvan myöntäminen useammalle toimijalle samalla anniskelualueella on muutos säännösten joustavoittamisen suuntaan. Kuitenkin olisi syytä kiinnittää huomiota vastuukysymyksiin yhteisen luvan hakemisen kohdalla. Selkeintä olisi, jos toimija, joka ilmoittaa vastaavansa yhteisen alueen valvonnasta, toimisi yksinään hakijana lupahakemuksessa. Lupahakemukseen tulisi myös liittää muiden alueella toimivien anniskelijoiden kanssa tehdyt sopimukset. Tarkemmin luvan myöntämisestä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella, mikäli yhteisten anniskelualueiden hyväksymisen perusteita ei säädettä esitettyä selvemmin laissa.

Uutena anniskelun toimintamallina alkoholilakiin esitetään myös anniskelun cateringilmoituksella. Vain suljetuille seurueille tapahtuvaan cateringtoimintaan kyseinen malli saattaisi olla valvonnallisesta ja kilpailullisesta näkökulmasta mahdollinen. Esityksessä on jätetty lähes kaikki asiaan liittyvät käytännön seikat säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella. Cateringilmoituksen osalta on tässä yhteydessä vaikea lausua tarkemmin edellä mainitun lisäksi muuta kuin että esitetty kolme vuorokautta ennen tapahtuman alkua tehtävä ilmoitus tulee valvonnallisesta näkökulmasta liian myöhään. Esimerkiksi paloja pelastussuunnitelma tulee tehdä 14 vuorokautta ennen tapahtuman alkua. Suunnitelmallisen ja riskiperusteisen valvonnan toteuttaminen tätä lyhyemmän ajan puitteissa on viranomaistoiminnassa erittäin vaikeaa.

Lupaviranomaiset pyytävät tällä hetkellä lausuntoja anniskelulupahakemuksiin tarpeen mukaan. Lakiesityksessä lupaviranomainen on lähtökohtaisesti veloitettu pyytämään lausuntoa sekä poliisilta että kunnalta, ja lähes kaikissa tapauksissa lupaviranomaisen olisi ilmoitettava hakemuksesta naapurustolle. Esitetty lausuntojen ja tiedonsaannin malli anniskelulupahakemuksista moninkertaistaisi lupaviranomaisen työmäärän yksittäisen lupahakemuksen käsitteilyn yhteydessä ja pidentäisi lupahakemusten keskimääräistä käsittelyaikaa selvästi. Laaja kuulemis- ja ilmoittamisvelvoite edellyttäisi huomattavaa lisäystä alkoholilupaviranomaisten resursseihin. Viranomaisten toiminnassa lausuntojen pyytämisessä ja ilmoittamisessa naapurustolle tulisi olla esitettyä enemmän harkinnan varaa, vaikka asuinympäristölle ja yleisellä järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen onkin ensiarvoisen tärkeää.

Alkoholilain uudistuksen yhteydessä nykyisin asetuksessa alkoholijuomista ja väkiviinasta mainitut menettelyt alkoholi- ja väkijuomavaraston luovuttamisesta liikkeen toiminnan loppuessa tai siirtyessä toiselle omistajalle olisi syytä kirjoittaa osaksi alkoholilakia.

3 luku **Alkoholiyhtiö**

Koska alkoholipolitiikka perustuu luonnoksessa edelleen vähittäismyyntimonopolin olemassaoloon, pitää Valvira perusteltuna ehdotusta alkoholiyhtiön vähittäismyyntin mahdollistamista iltaisin kello 20-21 välisenä aikana. Edellä mainituin perustein tulisi harkita ja arvioida alkoholiyhtiölle myös lauantaimyyntin sallimista klo 18-21 välisenä aikana.

4 luku **Valmistus, maahantuonti, vienti ja tukkumyynti**

Valmistajan, maahantuojan ja tukkumyyjän yleisissä velvollisuuksissa todetaan, että väkiviinan ja alkoholijuoman valmistaja, maahantuoja ja tukkumyyjä saavat myydä väkiviinaa ja alkoholijuomaa vain alkoholilaissa tarkoitetulle luvanhaltijalle luvan mukaiseen tarkoitukseen. Valvira kannattaa kyseisen kohdan selkiyttämistä siten, että väkiviinan maahantuoja sekä alkoholijuomien ja väkiviinan valmistaja ja tukkumyyjä saavat myydä väkiviinaa ja alkoholijuomaa vain alkoholilaissa tarkoitetulle luvanhaltijalle luvan mukaiseen tarkoitukseen. Alkoholijuomien myynti edelleen, mikäli maahantuonti liittyy anniskeluun tai vähittäismyyntiin ei ole mahdollista. Kyseinen kohta voi sekoittua niihin, jotka ovat tehneet toiminnastaan ilmoituksen maahantuojana, mutta joilla ei ole lupaa myydä maahantuotuja tuotteita eteenpäin.

5 luku **Alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu**

Alkoholijuomien vähittäismyyntiä saisi esityksen mukaan harjoittaa vain luovuttamalla niitä asiakkaalle hyväksytyssä toimipaikassa. Mikäli tämän on tarkoitus estää esimerkiksi automaateista tapahtuvaa myyntiä, tulisi se selkeästi ilmaista myös vähittäismyyntipaikkaa koskevissa vaatimuksissa. Edellä mainittu koskee myös alkoholijuomien anniskelua koskevaa saman sisältöistä säännöstä. Alkoholijuomien nauttimiskiellosta vähittäismyyntipaikassa säädetäessä tulisi huomioida anniskelupaikoissa tapahtuva vähittäismyynti. Anniskelupaikassa vähittäismyyntiä alkoholijuoman nauttimisen mahdollinen kieltäminen anniskelualueella jää esityksen perusteella myös epäselväksi.

Vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa tulisi olla luvanhaltijan edustajana tämän määräämä vastaava hoitaja tai muu luvanhaltijan tähän tehtävään nimeämä henkilö paikalla, jos paikka on avoinna asiakkaille. Henkilön tulisi olla täyttänyt 18 vuotta. Sitä nuorempi 16 vuotta täyttänyt henkilö saisi myydä alkoholijuomia vastaavan hoitajan tai muun tehtävään nimetyn henkilön valvonnan alaisena. Alkoholijuomien ostamisen ja hallussapidon ikäraajat huomioon

ottaen olisi syytä harkita alkoholijuomien anniskeluun ja vähittäismyyntiin osallistuvan henkilökunnan ikäraajaksi 18 vuotta. Toissijaisesti anniskelupaikkojen osalta on syytä ottaa huomioon se mitä Laki nuorista työntekijöistä (998/1993) erityisesti 7 §:n osalta lausuu.

Esityksen mukaan alkoholijuomien ostaja ja anniskelualueella oleskeleva on velvollinen todistamaan henkilöllisyytensä henkilökunnalle ja tämän lain noudattamista valvovalle viranomaiselle viranomaisen myöntämällä ajokortilla, passilla tai henkilökortilla. Lisäksi olisi syytä huomioida ulkomaalaisten tasavertaiset mahdollisuudet henkilöllisyyden todistamiseen. Henkilöllisyyden todistamiseen liittyvien epäselvyyksien välttämiseksi, esityksen perusteluissa olisi syytä huomioida maahanmuuttajan oleskelulupakortti ja ulkomaisen viranomaisen myöntämät henkilöllisyyttä selventävät asiakirjat ja todistukset. Esityksessä ilmaistun vastaisesti ajokortin myöntää Trafi eikä poliisiviranomainen.

Alkoholijuomien anniskelun jatkamisen osalta esityksessä todetaan, että aikaisemmasta luvanvaraisuudesta luovuttaisiin ja siirryttäisiin ilmoitusmenettelyyn. Esitystä ei voi pitää alkoholilain tarkoitus huomioiden tarkoituksenmukaisena. Jatkoajalla tapahtuvan anniskelun tulisikin olla edelleen luvanvaraista.

Anniskeluajan jatkaminen kello 4:än lupaviranomaiselle tehtävällä ilmoituksella ilman realistisia mahdollisuuksia kieltää aiottu anniskeluajan laajennus aiheuttaisi siirtymisen ennakoivasta lupahallinnon kautta tapahtuvasta valvonasta entistä enemmän kohti jälkikäteistä kenttävalvontaa. Anniskeluajan jatkaminen kello 4:än ilmoituksella johtaisi näin ollen valvovien viranomaisten resurssitarpeen kasvamiseen. Esitetystä ilmoitusmenettelystä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, eikä sen täsmällisiä vaikutuksia voi kovin tarkasti ennustaa ilman asetustekstiä.

Jatkoaikailmoituksen käsittelyaika on rajattu kolmeen viikkoon, mitä voidaan pitää lyhyenä ottaen huomioon sen sisältävän terveysuojelulain mukaisen käsittelyn ja asianosaisten kuulemisen kunnassa. Esitetty ei poista alkoholi- ja terveysuojeluviranomaisten välisessä työnjaossa meluasioiden kohdalla olevaa epäselvyyttä. Vaikka kunnallisen itsehallinnon lisäämistä sinänsä voidaan pitää kannatettavana seikkana, anniskelun jatkoajojen kieltäminen kunnan toimesta kunnan tai sen osan alueella ei olisi tarpeen. Kunnalla on lakiesityksen mukaan huomattavasti mahdollisuuksia vaikuttaa alkoholijuomien anniskelulupiin antamiensa lausuntojen avulla. Mikäli kunnille annetaan oikeus kieltää anniskelun jatkoajat, pitää lakiesityksessä huomioida ja turvata lupa- ja valvontaviranomaisten tiedonsaanti kunnan päätöksistä.

Anniskelun jatkamisen edellytyksenä on esityksen mukaan, että anniskelupaikassa on kaksi järjestyksenvalvojaa jokaista alkavaa 200 asiakaspaikkaa kohden yksinomaan valvomassa järjestystä ja turvallisuutta kello 24:stä alkaen. Järjestyksenvalvonnan määrää koskeva pääsäännöstä poikkeaminen on tulkinnanvarainen ja jättää huomattavan mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille ja lisää oikeudellisten riitojen todennäköisyyttä. Myös sisätilan määritelmää tulisi selkeyttää esimerkiksi samalla tavalla kuin vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksissä on todettu.

Alkoholijuomien hankkimisen salliminen vähittäismyynnistä anniskeluun siten, että anniskeluluvan haltija ilmoittaa ostonsa valvontaviranomaiselle johtaisi suurella todennäköisyydellä hallituksen kärkihankkeen tavoitteiden vastaisesti harmaan talouden kasvuun, koska se mahdollistaisi lupanumerojärjestelmän kiertämisen alkoholijuomien ostamisessa. Lisäksi esitetty tarkoittaisi käytännössä alkoholijuomien tukkumyyntilupaa alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltijoille ilman raportointivelvollisuutta, alkoholijuomien luvattoman välittämisen valvonnan vaikeutumista, valvontamaksujen määräämisen vaikeutumista sekä alkoholitilastoinnin luotettavuuden vaarantumista.

6 luku **Alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu ulkomaanliikenteessä**

Ulkomaanliikennettä koskevaan lukuun on uutena ilmoitustyyppinä lisätty ilmoitusvelvollisuus toimijoille, jotka harjoittavat alkoholijuomien vähittäismyyntiä lentoasemalla verottomien tavaroiden myymälästä. Tehtävä on säädetty Valviran hoidettavaksi. Lentokenttäalueella tapahtuva anniskelu on esityksen mukaan myös ilmoituksenvaraista toimintaa ja toimivalta on siirretty aluehallintovirastoista Valviraan. Valvira ehdottaa harkittavaksi ulkomaan liikenteen vähittäismyynnin ja anniskelun valvonnan sijoittamista aluehallintovirastoon.

Ulkomaanliikenteeseen sovelletaan anniskelun ja vähittäismyynnin velvoitteita 48 §:n mukaisesti poissulkien 41 § ja 42 §. Epäselväksi jää 44 §:n järjestyksenvalvonnan soveltaminen ulkomaanliikenteessä.

7 luku **Markkinointi**

Esitysluonnoksesta poiketen Valvira katsoo, että kaikkien alkoholijuomien mainonnan tulisi pääsääntöisesti olla kielletty. Tällöin lakiin tulisi säätää ns. positiivilistan muodossa ne poikkeukset, joiden mukaisesti väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainonta olisi sallittu. Sallituksi katsottaisiin tuotetiedon jakaminen. Laissa tulisi määritellä yksiselitteisesti, mitä tuotetiedolla tarkoitetaan. Lisäksi säänneltäisiin, missä tapauksissa mainontaa on pidettävä kiellettyä (ns. negatiivilista).

Valvira katsoo, että molempien keinojen, sekä positiivilistan että negatiivilistan käyttö on perusteltua. Näin pystyttäisiin puuttumaan esimerkiksi siihen, että sisällöltään sallittua mainontaa esiintyisi paikoissa tai tilanteissa, joita ei voi pitää asiallisena.

Väkevien alkoholijuomien mainonta voisi olla jatkossa sallittua samoin edellytyksin kuin mietojenkin. Väkevien alkoholijuomien myynti vähenee tasaisesti, eikä Valviran näkemyksen mukaan enää ole riittävän painavia kansanterveydellisiä perusteita erotella juomatyyppejä markkinoinnin osalta. Muutos olisi myös linjassa siihen, että uudistuksen yhteydessä anniskelulupatyyppien erottelusta luovutaan.

Edellä mainitulla tavalla toimittaessa voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää jo 25.2.2012 päivättyyn hallituksen esitysluonnokseen alkoholilain ja rikoslain 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta laadittua pykälämuotoilua ja perustelutekstiä. Samalla etuna olisi se, että myös markkinoinnin sääntelyä koskevat lainvalmistelutekstit saataisiin samaan hallituksen esitykseen muun kokonaisuudistuksen perustelujen yhteyteen. Nyt käsiteltävästä esitysluonnoksesta puuttuukin suurin osa markkinointia sääntelevien pykälien perusteluista.

Lainkohtaan tai sen perusteluihin tulisi Valviran näkemyksen mukaan sisällyttää markkinoinnin määritelmä. Lisäksi termiä ”kaupan pitäminen” olisi tarpeen tarkentaa.

Hallituksen esitysluonnoksen 49.2 momentin (nykyisen alkoholilain 33.2 §:n) kiellot tulee pääosin säilyttää. Valvira esittää kuitenkin ns. some-säännöksen (esitysluonnoksessa 49.2 §:n 11- kohta) poistamista tulkinallisuutensa sekä hankalan valvottavuutensa vuoksi. Säännös nyky muodossaan asettaa myös sosiaalisen median eri muodot toisistaan poikkeavaan asemaan luoden epätasa-arvoa ja epätietoa elinkeinon keskuudessa säännöksen soveltuvuudesta. Viraalimarkkinoinnin¹ merkitys kasvaa ja muuttaa muotoaan jatkuvasti, eikä tämänkaltainen yksityiskohtainen ja joustamaton sääntely tunnu vastavan nopean kehityksen luomiin vaatimuksiin.

Lisäksi Valvira katsoo, että alkoholimainontaan liittyvät arpajaiset, kilpailut ja pelit (49.2 §:n 10- kohta) voitaisiin sallia anniskelupaikoissa. Anniskelupaikoissa tapahtuva edellä mainittu toiminta ei kohdistu erityisesti lapsiin ja nuoriin (kuten tyypillisesti verkossa toteutettavissa kilpailuissa ja peleissä), joten suojan tarvetta ei pääsääntöisesti ole.

8 luku **Teolliseen käyttöön tarkoitetut alkoholipitoiset aineet ja alkoholivalmisteet**

Teolliseen käyttöön tarkoitettujen alkoholipitoisten aineiden sääntelyn keventäminen on perusteltua kyseisten aineiden valvontaan liittyvien kokemusten perusteella. Valvira pitää perusteluissa mainittua periaatetta, että viranomaisilla olisi mahdollisuus puuttua esimerkiksi sellaiseen toimintaan, jossa alkoholijuomia koskevia säännöksiä kierrettäisiin alkoholivalmisteita myymällä oikeana. Alkoholivalmisteiden ryhmään kuuluu useita erilaisia alkoholipitoisia tuotteita, ja niiden kaikkien huomioiminen pykälässä tulee ottaa huomioon.

Valvira pitää myös tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriön päätös lievästi denaturoidun etanolin valmistamisessa käytettävistä denaturoimisaineista 892/1995 sellaisena kun se on muutettu jää voimaan.

Ehdotuksen 53 § sääntelee alkoholivalmisteen myyntiä kuluttajille. Epäselväksi jää se, voidaanko enintään 5 til-% etyylialkoholia sisältävää denaturoimatonta alkoholivalmistetta myydä kuluttajille muuta kuin pesu-, puhdistus –

¹ Viraalimarkkinointi on markkinointia, jossa mainosviesti kulkee ihmiseltä toiselle nopeasti. Viraalimarkkinointi perustuu kuluttajan osallistuttamiseen yrityksen markkinointiprosessiin joko käyttäjätuottajina tai yleisöosallisina.

tai muuhun tekniseen käyttöön. Ja jos voidaan, niin voidaanko näihin soveltaa alkoholijuomien markkinointia koskevia säännöksiä.

Nyt kumottavassa alkoholivalmisteita ja denaturoimista koskevassa asetuksessa kiellettiin erikseen alkoholivalmisteen markkinointi, jos valmistetta mainostettiin erityisesti päihtymistarkoitukseen tai muutoin käyttötarkoituksensa vastaisesti. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan 66 §:n osalta ainoastaan 2 momenttiin (mahdollisuus kieltää alkoholipitoisen aineen luovuttaminen markkinoille tai velvoite poistaa tuote merkkinoilta) ja lainkohdan 3 momentissa todetaan, että vain kiinteää ainetta sisältävään yli 2,8 paino-% alkoholi-valmisteeseen (käytännössä siis makeiset ja jäätelöt) voitavan soveltaa alkoholijuomia koskevia säännöksiä.

9 luku **Valvonta ja ohjaus**

Esityksen 55 §:n mukaan alkoholijuomien anniskeluluvan haltijan anniskelua ja alkoholiyhtiön vähittäismyyntiä sekä niiden valvontaa hoitavalla henkilöllä tulisi olla alkoholilain osaamista osoittava alkoholilain osaamistodistus, jonka mallista päättäisi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Vaatimus osaamistodistuksesta myös vähittäismyynnissä tarkoittaa lisääntyvää ohjaamistarvetta Valviralle samalla, kun vastaavaa hoitajaa koskevia pätevyysvaatimuksia lievennetään. Esityksen 56 §:n mukaan osaamistodistuksen myöntäisi valtioneuvoston toimiluvan tai opetusministeriön järjestämisluvan nojalla ravintolapalvelun koulutusta antava oppilaitos. Alkolla on jo tällä hetkellä oma koulutusjärjestelmä ja osaamistodistus, jotka on kehitetty alkoholiyhtiön toimintaa ajatellen ja tulisikin arvioida, onko Alkon oma koulutus ja osaamistodistus rinnastettavissa ravitsemisalan oppilaitoksen myöntämään osaamistodistukseen. Mikäli Alkon myöntämä osaamistodistus hyväksytään ravitsemisalan oppilaitoksen myöntämän osaamistodistuksen rinnalle, Valviralla tulisi kuitenkin säännöllisesti olla mahdollisuus arvioida Alkon koulutuksen ja testin riittävyys.

Esityksen mukaan osaamistodistus vaaditaan, jos henkilö on työskennellyt luvan haltijan palveluksessa vähintään kolme kuukautta. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että vuokratyöntekijät eivät työskentele luvan haltijan palveluksessa.

Esityksen perusteluissa todetaan, että Valviralla olisi oikeus saada säännöksessä mainituilta tahoilta tietoja, jotka ovat tarpeellisia arvioitaessa laissa tarkoitettuja luvan myöntämisen tai ilmoituksen hyväksymisen edellytyksiä. Valvira ehdottaa lisäämään em. perustelussa olevaan lauseeseen toimivaltaiseksi myös aluehallintoviraston ja täsmentämään tilanteeksi myös lupaehdojen edellytysten olemassaolon.

Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävänjako on esityksessä pääsääntöisesti ennallaan. Uutena ilmoitustyyppinä tulevat lentoasemien verottomien varastojen myymälöiden ilmoitukset sekä ulkomaanliikenteen matkustajien lipuntarkastuksen jälkeisten alueiden anniskelua koskevat ilmoitukset. Ilmoitukset vastaanottaa Valvira, mutta kyseisten toimintojen valvontaviranomaiset jäävät

esityksessä auki. Kyseisiin toimintoihin olisi varattava riittävä määrä resursseja.

Valviran tehtäviin on lakiesityksessä lisätty tilastointi. Tilastointiin liittyy oleellisesti tietojen keräämiseen ja liityntäpintaa on tarkastus- ja tiedonsaantioikeuteen (luvanhaltijan valvontaviranomaiselle toimittamat tiedot ja ilmoitukset), tietojen antamiseen ja valvontamaksuihin. Valvira pitää tärkeänä, että tietojen ja ilmoitusten toimittamisesta annetaan tarkemmat säännökset sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Asetuksen tasolla tulee määritellä, mitkä tiedot toimitetaan valvontaa varten ja mitkä tiedot kulutustilastointia varten. Tilastoitavia tietoja käyttävät muut viranomaiset, mm. Verohallinto, aluehallintovirastot, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos sekä toiminnanharjoittajat ja näiltä tahoilta tulevat paineet saada tietoa enemmän ja huomattavasti nykyistä nopeammassa aikataulussa on suuri.

Valvirassa on aloitettu tukkumyyjien toimitustietojen sähköistäminen jonka myötä paljon työtä teettänyt virheellisten ja puutteellisten toimitustietojen korjaaminen siirtyy selkeämmin tietoa toimittaneen tahon tehtäväksi. Tässä vaiheessa ei vielä pystytä arvioimaan, toteutuvatko kaikki sähköistämiseen liittyvät hyödyt sellaisenaan. On hyvä myös huomioida, että nykyiseen tietojärjestelmään tehtävät muutokset ovat rajallisia ja tilastoinnin näkökulmasta tietomäärää ei voi lisätä rajattomasti. Valviralle merkityksellistä on saada valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, mutta kulutustilastointi ei varsinaisesti kuulu lupa- ja valvontaviranomaisen tehtäväksi.

Tarkastus- ja tiedonsaantioikeutta koskevassa pykälässä valvontaviranomaiset saavat tarkastaa luvanhaltijan toimintaa. Mikäli tarkastusoikeus koskee myös ilmoituksen varaisten toimijoiden valvontaa, tulisi se lisätä säännökseen.

10 luku **Kiellot, rikkomusten seuraamukset ja rangaistussäännökset**

Koko luku 10 tulisi kirjoittaa selkeämmäksi. Erityisesti 69 § ja 70 § muodostavat monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Mikäli rikkomusten seuraamukset kirjoitetaan luonnoksessa esitetyllä tavalla, tulee varmistaa, että seuraamukset kattavat kaikki laiminlyönnit ja lain vastaisen toiminnan. Valvontatoiminnassa viranomaisella tulee olla tarvittaessa mahdollisuus luvan rajoittamiseen peruuttamalla lupa joko määräajaksi tai pysyvästi ja asettaa laissa mainittuja rajoituksia myös jälkikäteen, mikäli tähän on perusteltu syy.

Anniskelu- ja vähittäismyyntitoiminnassa havaittujen puutteiden tai luvanhaltijan luotettavuudessa todettujen epäkohtien osalta Valvira esittää pääosin nykyisen alkoholilain 22 §:n kaltaista muotoilua. Jos luvanhaltijan toiminnassa havaittaisiin puutteita, seuraamus voisi olla hallinnollinen eli varoitus, määräaikainen luvanperuutus tai pysyvä luvan peruutus.

Kokonaisuutena nykyistä 22 §:ä voidaan pitää varsin toimivana. Seuraamuskäytäntö on valtakunnallisesti varsin yhtenäinen sekä oikeuskäytännössä kohtuulliseksi havaittu. Seuraamuksia ei ole tarvetta lieventää tai muuttaa,

mihin esitysluonnoksen 69 ja 70 §:t väistämättä johtaa. Luonnoksen esimerkkiin viitaten nykykäytännön mukaan alaikäiselle anniskelu on johtanut luvan määräaikaiseen peruuttamiseen. Lieventävät asianhaarat on otettu seuraamusharkinnassa huomioon ja seuraamus on voinut olla myös varoitus. Suuri osa toimijoista ottaa alaikäisille anniskelun kiellon vakavasti ja asiaan kiinnittää ravintolan omavalvonnassa riittävästi huomiota. Tämän johdosta alaikäisille anniskelua havaitaan verraten harvoin. Osalla toimijoista riittävän huomion kiinnittäminen edellyttää kuitenkin tehokkaita valvontakeinoja, jollainen määräaikainen luvan peruutus on ollut. Mikäli luvan määräaikaisen peruuttamisen sijaan sanktio on korvattavissa alle yhden illan myyntitulolla ei tätä keinoa ole.

Laiminlyöntimaksusta on syytä säätää oma pykälä, jossa määriteltäisiin, missä tilanteissa sitä voidaan käyttää. Laiminlyöntimaksu olisi seuraamukseksi esimerkiksi ilmoituslaiminlyönneissä, vastuuhenkilön puuttuessa anniskelupaikasta, toistuvissa asiakirjapuutteissa, lupaehtojen rikkomisissa, omavalvontasuunnitelman puuttuessa.

Esitetyssä muodossa laiminlyöntimaksu ei kohtele eri kokoisia luvanhaltijoita tasapuolisesti ja se on muutoinkin liian alhainen. Laiminlyöntimaksun suuruus tulisi sitoa esimerkiksi valvontamaksun määrään. Kuittilaki on väärä vertailukohta, koska kuitinantamisessa on puutteita hyvin pienessä yritystoiminnassa kuten parturit, hierojat ym. Alkoholielinkeinossa volyymit ovat huomattavasti suuremmat ja seuraamusten tulisi olla sen mukaisia. Luonnoksessa esitetyllä tavalla laiminlyöntimaksusta muodostuisi paljon käytetty perusseuraamus ja se työllistäisi perusteettomasti alkoholiviranomaista ja oikeusrekisterikeskusta. Luonnoksessa esitetty kuuden kuukauden määräaika laiminlyöntimaksun määräämiselle on viranomaiselle liian lyhyt. Tällaista määräaikaa ei ole kuittilaissa. Mikäli määräaika ylipäänsä katsotaan tarpeelliseksi, sen tulee olla yksi vuosi.

Luvan peruuttamista koskevaa 70 § tulisi täsmentää eikä nykyisen seuraamuskäytännön lieventäminen ole tarpeellista. Luonnoksessa esitetyllä tavalla määräaikainen luvan peruuttaminen edellyttäisi varoitusta tai laiminlyöntimaksua. Määräaikainen luvan peruuttaminen tulee olla mahdollista suoraan ilman varoitusta tai laiminlyöntimaksua, kuten nykyään, tahallissa ja vakavissa lainrikkomuksissa. Käytännön esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on sammuneen henkilön vieminen poliisin toimesta suoraan anniskelupaikasta sairaalaan hengenvaarallisen päihtymystilan vuoksi tai huomattavan nuorelle henkilölle anniskeleminen.

Lakiluonnoksessa pysyvä luvan peruuttaminen edellyttää annettua varoitusta tai laiminlyöntimaksua ja tämän lisäksi lainrikkomisen olisi oltava toistuvaa tai tahallista taikka kokonaisuutena arvostellen törkeää. Valviran näkemyksen mukaan luvan pysyvä peruuttaminen tulee olla mahdollista suoraan ilman varoitusta tai laiminlyöntimaksua esimerkiksi törkeissä ohimyyntitapauksissa tai törkeissä lainrikkomistapauksissa. Törkeä ohimyynti tulee alkoholiviranomaisen tietoon verotarkastuksen yhteydessä. Mikäli tässä tapauksessa annetaan varoitus, aluehallintovirastolla ei ole keinoja todeta luvanhaltijan velvollisuuksien rikkomisen jatkumista, koska verottaja ei tee uutta verotarkastusta. Toi-

nen esimerkki voisi olla luvanhaltijan syyllistyminen törkeään rikokseen. Pykäläloukkos ei toimi näissä tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan tulkintoihin viitaten, luvan peruuttamisen kynnyks tulee olla korkea, mutta sen pitää kuitenkin olla mahdollista. Kertyneet verovelat eivät voi olla ainoa syy pysyvään luvan peruutukseen. Tältä osin Valvira viittaa viimeaikaisiin KHO:n päätöksiin ja toteaa, että oikeustilaa ei ole syytä muuttaa.

Lakiehdotuksen 66 §:ssä säännellään viranomaisten kielloista ja turvaamistoimista markkinoinnin sekä määräysten vastaisten tuotteiden osalta. Ehdotuksessa on poistettu viranomaisen käytettävissä olevasta keinovalikoimasta ohje. Perusteluna todetaan, että viranomaisen ei tarvitse nimenomaista pykälää ohjeistaakseen valvottaviaan, vaan voi turvautua [vapaamuotoiseen] ohjaukseen. Valviran näkemyksen mukaan vapaamuotoisella ohjeistuksella ei useinkaan ole riittävää painoarvoa.

Terveydelle vaarallisten tuotteiden osalta kieltä, väliaikainen kieltä sekä velvoite poistaa tuote markkinoilta ovat perusteltuja ja tarpeellisia keinoja puuttua toimintaan, mutta lievempien mainontarikkomusten osalta, kuten esimerkiksi alkoholin käytön kuvaaminen myönteisesti (vrt. mielikuvamainonta) tai somesäännöksen rikkominen (esim. kehoitus jakaa mainosta Facebookissa) ovat luonteeltaan sellaisia, että markkinaoikeudessa raskaalla menettelyllä käsiteltävä kieltopäätös ei ole tarkoituksenmukainen keino puuttua toimintaan.

Jos jatkossa ainoaksi sanktiomuodoksi jäisi kieltopäätös, ei sen yhteyteen myöskään luontevasti pystyisi liittämään toimintaa koskevaa ohjeistusta. Viranomaisen antama ohje, jonka velvoittavuutta voidaan tarvittaessa vahvistaa uhkasakolla, on välttämätön ohjaamiskeino valvottavien toimintatapojen muuttamiseksi rakentavalla tavalla.

Lupaviranomaiset ovat nykyisen alkoholilain nojalla pystyneet mainontaa valvoessaan hyödyntämään myös lupaan kohdistuvia sanktioita, kuten huomautusta ja kirjallista varoitusta. Uusi alkoholilaki ei tätä mahdollistaisi. Valvira katsoo, että myös markkinointia koskevan 49 §:n rikkomisesta tulisi olla mahdollista antaa kirjallinen varoitus tai määrätä laiminlyöntimaksu. Lupaviranomaisilla tulee olla käytettävissään rikkomusten seuraamuksena kieltopäätöstä kevyempi tai yksinkertaisempi hallinnollinen menettely, muuten paikallinen mainonnan valvonta vaarantuu.

Koska alkoholijuomien kotivalmistus tislamalla on edelleen kiellettyä, tulisi pohtia rangaistussäännökseen nykylainsäädännössä olevaa 50a§:n 4 momentin 3-5 kohtaa.

Laissa tulisi selventää, miten toimitaan vähittäismyynnin valvonnassa alkoholipitoisuuden poikkeaman kanssa. Alkoholijuomien alkoholipitoisuuden toleranssit on määritelty elintarviketietoasetuksessa ja ne ovat tuoteryhmäkohtaiset. Vähittäismyynnissä olevalle korkeintaan 5.5 til-% oluella elintarvikelainsäädännön toleranssi on 0,5 til-%, siiderille tai muulle käymisteitse valmistetulle alkoholijuomalle 1 til-% ja tislattua alkoholist valmistetulle juomalle 0,3 til-%. Valvonnan kannalta on oleellista tietää, sovelletaanko elintarvikelain määräyksiä vai pelkästään laboratorion mittausepävarmuutta.

11 luku **Maksut**

Alkoholielinkeinolta kerättävien lupa- ja valvontamaksujen tulee kattaa toiminnan aiheuttamat kustannukset mukaan lukien rekisterin ylläpidon kustannukset. Maksujen läpinäkyvyyden sekä suoritteiden kysynnän vaihtelun mukanaan tuoman joustavuuden vuoksi Valvira esittää, että alkoholielinkeinoon kohdistuvan maksullisen toiminnan osalta siirryttäisiin nettobudjetoituun toimintaan.

Valvontamaksujen määräytyminen on esitetty liitteessä nykytilan kaltaisena. Valvontamaksujen määräytyminen toimitustietoihin pohjautuvana on paitsi työläs myös tietojärjestelmän kapasiteettia huomattavasti kuluttava tapa, koska maksun määräytymiseen vaadittavaa tietoa on runsaasti. Maksujen määräytyminen 100 prosenttisina litroina laskettuna ei kohtele luvanhaltijoita erilaisten hankintakanavien vuoksi tasapuolisesti (ravintolan oma maahan tuonti tai osto vähittäismyynnistä). Valvira esittää myös, että sen perimien maksujen osalta valvontamaksujen kaudeksi muutetaan kalenterivuosi. Käyttö lupaan perustuvaan valvontamaksuun esitetään porrastusta käyttömäärän perusteella, eikä käytettyyn väkiviinan määrään perustuva.

Esityksen 45 §:n mukaan anniskeluluvan haltijat saisivat hankkia alkoholi-juomia ostamalla niitä vähittäismyyntiluvan haltijalta. Tällöin ostoista tulisi raportoida ostajan taholta valvontaviranomaisille erikseen. Valvontamaksuja käsittelevän liitteen kohdan 5 mukaan valvontamaksu määrätään 100-prosenttisena alkoholina edellisen kalenterivuoden lasketuista tai vuoden pituisena laskenta-aikana *arvioituista* ostoista, mikäli ostoja ei raportoida vähittäismyynnistä tuotekohtaisesti tai niitä ei raportoida lainkaan. Mahdollista on, että alkoholijuomien ostoja vähittäismyynnistä ei raportoida valvontaviranomaisille, jolla on myös vaikutus yrityksen valvontamaksuun.

Esityksen mukaan anniskeluajan jatkamista koskeva erillinen valvonnan vuosimaksu on 760 euroa, jos anniskelua jatketaan yli 180 päivänä vuodessa kello neljään, ja muutoin 380 euroa. Nykyisessä muodossaan esitys mahdollistaisi sen, että anniskelua jatketaan esimerkiksi kello 3.45 asti pienemmän valvontamaksun vuoksi. Valvira ehdottaa, että lause muutetaan muotoon ”jos anniskelua jatketaan yli 180 päivänä vuodessa kello 1.30 jälkeen”. Esityksen 45 §:n mukaan anniskeluluvan haltija päättäisi itse, minä päivinä ja kuinka pitkään anniskelua jatkettaisiin kello 1.30:n jälkeen. Valvonnan kannalta lupaviranomaisen on tiedettävä, milloin jatkoaika-anniskelua koskevat velvoitteet ovat voimassa ja milloin esimerkiksi valvonta voi olla tarpeen.

Esityksen mukaan vähittäismyynnin valvonnan vuosimaksu on kultakin myymälältä 200 euroa. Valvontamaksussa tulisi huomioida vähittäismyyntipaikan koko ja myynti. Valvira ehdottaa, että valvontamaksujen suuruus porrastetaan anniskelun tapaan.

Alkoholiyhtiöltä perittävä vuotuinen valvontamaksu on kultakin myymälältä 380 euroa. Valvontamaksu tulisi periä myös luovutuspaikoilta. Mikäli luovutuspaikat sisältyvät jo alkoholiyhtiöltä perittäviin maksuihin, tulisi tämä esityksessä ilmaista selkeästi.

Esityksen mukaan vähittäismyynnin, anniskelun ja anniskeluajan jatkamisen valvontamaksut laskutetaan kalenterivuositain viimeistään 30.4., kun luvanhaltijalla on voimassa oleva lupa 1.4. Valvira ehdottaa, että lause muutetaan epäselvyyksien välttämiseksi muotoon ”ellei luvanhaltija ole kirjallisesti ilmoittanut lopettaneensa toimintaansa 1.4. mennessä”.

12 luku **Muutoksenhaku**

Esityksessä mainittu oikaisuvaatimuksen tekemisen mahdollisuus lupaviranomaisen antamasta varoituksesta tulisi poistaa tarpeettomana.

Esityksessä valituskielto ulotetaan koskemaan kieltopäätösten lisäksi myös kaikkia muita 49 ja 50 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä. On selvää, että näin säännöksessä haetaan yhdenmukaisuutta, mutta on syytä harkita, onko ratkaisu käytännössä tarkoituksenmukainen. Näin toimittaessa markkinaoikeuteen menevät esimerkiksi päätökset, joissa viranomainen ei pidä tarpeellisena ryhtyä toimenpiteisiin, koska asianosainen on jo korjannut toimintansa lainmukaiseksi, samoin kuin lievemmät mainontarikkomukset, kuten 2 kuukauden hintailmoittelusäännön rikkominen tai some-säännöksen rikkominen (esim. kehoitus jakaa mainosta Facebookissa). Tämän kaltaisissa asioissa on kyseenalaista, onko usein pitkä ja moniosainen käsittely markkinaoikeudessa suhteellisuusperiaatteen mukainen menettelytapa.

13 luku **Erinäiset säännökset**

Esitetty säännös nauttimiskielloista sallii omien juomien nauttimisen läpi vuorokauden, kauppaliikkeissä ja tilausravintoloissa sekä ravintolatilanniskelualueen ulkopuolisissa kabinettitiloissa, jotka eivät ole avoinna yleisölle ja ovat tällöin viranomaisvalvonnan ulottumattomissa.

Tällä hetkellä alkoholijuomien nauttiminen ei ole sallittua avoimessa kauppa-
liikkeessä eikä ravitsemisliikkeessä tai muussa paikassa, jossa pidetään yleisön saatavilla ruokaa ja virvokkeita. Nykytilan mukainen kielto estää luvanvaraisen anniskelutoiminnan kanssa kilpailevan tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämisen mallin, jossa tarjottavat alkoholijuomat hankitaan Virosta ja vähittäismyynnistä. Kuvatun kaltaisen toiminnan salliminen johtaisi mitä ilmeisimmin anniskelulupien määrän vähentymiseen ja tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämisen siirtymiseen järjestettäväksi ilman alkoholilain mukaista valvontaa ja velvoitteita. Alkoholijuomien nauttimisen voimakas siirtyminen anniskelukieltojen ja -aikojen ulkopuolelle ravintolatiltiloissa ja vastaavissa paikoissa ei voida pitää alkoholilain tarkoituksen mukaisena.

Kun otetaan huomioon, että uuteen alkoholilakiin esitetään lisättäväksi uusi anniskeluluvan muoto (Catering-ilmoitus), tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämiseen ravintolatiloiissa tai vastaavissa paikoissa olisi kolme rinnakkaista ja osittain päällekkäistä mallia. Lisäksi jokaista näistä koskisivat erilaiset vaatimukset ja velvollisuudet. Näin monimutkainen ja sekava kokonaisuus johtaisi mitä suurimmalla todennäköisyydellä myös tahattomaan lainvastaiseen toimintaan.

Ehdotuksen mukainen nauttimiskielloista sääntely on ilmeisessä ristiriidassa hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvan harmaan talouden valvonnan tehostamisen, työllisyyden lisäämisen sekä ehdotetun alkoholilain 1 §:n kanssa. Suuri osa ravitsemisliiketoiminnasta alkoholielinkeinossa todennäköisesti siirtyisi viranomaisvalvonnan, yrittäjän omavalvonta- ja raportointivelvollisuuksien ulkopuolelle kulutuksen siirtyessä pois anniskelupaikoista.

Nauttimiskieltoja koskeva säännös on merkittävä niin viranomaistoiminnan, elinkeinon kuin kansalaistenkin näkökulmasta ja kyseinen säännös tulisi olla laadittu vähintäänkin aikaisemmassa muodossaan (alkoholilain 58 §) ja laajuudessaan, jollei säännöstä pystytä täsmentämään laajuutta menettämättä. Esitystä tulisi täsmentää siten, että ei ole tulkinnanvaraista missä tilanteissa alkoholijuomien nauttiminen on sallittua ilman anniskelulupaa ja missä tilanteissa anniskelulupa vaaditaan. Lisäksi tulisi turvata poliisille riittävät resurssit nauttimiskieltojen valvontaan.

Alkoholijuomien nauttimiskieltojen kokonaisuus olisi hyvä koota yhteen lakiin ja yhteen pykälään selkeäksi kokonaisuudeksi. Nyt esityksessä säädetään nauttimiskiellosta vähittäismyyntipaikassa sen 34 §:ssä. Lisäksi nauttimiskielloista säädetään ainakin järjestyslain 4 §:ssä.

14 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

Alkoholilain voimaantulon ajankohtaa määritettäessä tulee resurssitarpeiden lisäksi ottaa huomioon lupa- ja valvontaviranomaisten rekistereihin, tietojärjestelmiin, ohjeisiin ja ohjeistuksiin sekä prosesseihin tarvittavat käytännön muutokset, joiden vuoksi lain voimaantuloon valmistautumista varten on varattava riittävä aika sen hyväksymisestä. Esitettyjen alkoholilain muutosten laaja-alaisuuden vuoksi lakia ei tulisi säätää tulemaan voimaan ainakaan muuttuneilta osin kuin aikaisintaan kuusi kuukautta lain hyväksymisestä.

Alkoholijuomien vähittäismyyntilupien osalta on syytä harkita siirtymäsäännöstä, mikäli halutaan, että nykyään korkeintaan 4,7 prosenttisia vain käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia myymään oikeutettuihin toimipaikkoihin ei tarvitse erikseen hakea vähittäismyyntiluvan muutosta korkeintaan 5,5 prosenttisten alkoholijuomien myymistä varten. Myös lentoasemien vähittäismyyntiä koskevat ilmoitukset (47 §) tulisi sisällyttää siirtymäsäännöksiin.

Muut alkoholilain kokonaisuudistukseen liittyvät säädösmuutokset

Laki alkoholi- ja alkoholijuomaverolain 2 ja 8 §:n muuttamisesta: 8 §:n 1 mom 7 kohdan lakiviite tulisi korjata MMM:n asetukseksi 78/2010.

Elintarvikelain 14 §:n vallitseva oikeustila tulee säilyttää eikä aluehallintovirastojen käsiteltäväksi ole syytä säätää ilmoituksia muutoin kuin nykyisen alkoholilain 13 §:ssä ja 14 §:n 2 momentissa tarkoitettujen alkoholijuomamyymälöiden osalta. Alkoholilain 16 §:ssä tarkoitettujen varastopaikkojen osalta muutos tarkoittaisi Valviran tehtävien merkittävää lisääntymistä. Käytännön toimeenpanossa tulisi pyrkiä välttämään kahden viranomaisen päällekkäistä työtä.