



31.1.2024

Selvitys sosiaali- ja terveysministeriölle alkoholijuomien kotiinkuljetuksen mahdollistamisesta

Sisällys

1. Taustaa.....	2
2. Keskeiset johtopäätökset.....	2
3. Tietopohja kotiinkuljetuksen sääntelystä ja vaikutuksista	5
3.1. Kotiinkuljetuksen järjestämistapoja vertailumaissa	5
3.2. Kotiinkuljetuksen vaikutukset alkoholin myyntiin, kulutukseen ja haittoihin.....	8
3.3. Havaittuja alkoholin kotiinkuljetuksen ongelmia ja ehdotettuja ratkaisuja	12
3.4. Alkoholin kotiinkuljetuksen haasteet ja edellytykset Suomen toimintaympäristössä .	15
4. Alkoholijuoman luovuttaminen kotiinkuljetuksessa	16
4.1. Luovuttamisen kiellot	17
4.1.1. Ikärajojen valvonta	17
4.1.2. Päihtymyksen valvonta	19
4.1.3. Luvattoman luovuttamisen ja välittämisen valvonta	21
4.2. Luovuttamisen käytännöt.....	22
4.3. Luovuttamisajat.....	24
4.4. Luovuttamispaikat.....	25
4.5. Määrälliset rajoitukset	25
5. Kotiinkuljetuksen vaikutukset lupajärjestelmään ja viranomaisvalvontaan.....	26
5.1. Lupien tarve tai ilmoitusvelvollisuus.....	27
5.2. Luvansaannin edellytykset tai ilmoitusvelvollisuuden sisältö	29
5.3. Omavalvontavastuut sekä kirjanpito- ja raportointivelvollisuudet	30
5.4. Henkilökunnan vaatimukset ja koulutus.....	32
5.5. Viranomaisen valvontamahdollisuudet	33
5.5.1. Koeostot.....	33
5.5.2. Viranomaisen valvontamahdollisuudet eri toteuttamismalleissa.....	35
5.6. Rikkomukset ja niiden sanktiointi sekä toimivalta	36
5.7. Valvonnan ja omavalvonnan tuen resurssit	37
6. Markkinointi	39
7. Alkon monopoli ja ulkomaiset yritykset	40

1. Taustaa

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa 20.6.2023 linjataan seuraavasti: ”Mahdollistetaan myös Alkolle ja kotimaisille vähittäismyyntiluvallisille toimijoille alkoholin verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuitenkin ikärajavaivonta turvaten. Maan sisäisessä toimitusmyynnissä noudatetaan käsityöläispanimo-, pienpanimo- ja tilaviinipoikkeukset huomioiden voimassa olevia kotimaan vähittäismyynnin vahvuusrajoja.”¹

Sosiaali- ja terveysministeriö on kertonut hallitusohjelman kirjauksen tarkoittavan käytännössä kotiinkuljetuksen mahdollistamista ja pyytänyt Valviraan laatimaan yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa selvityksen siitä, millä käytäntöön sekä valvontaan liittyvillä reunaehdoilla hallitusohjelman kirjaus olisi toteutettavissa. Ministeriö on pyytänyt tuomaan selvityksessä esille kirjauksen toteuttamisen mahdollisuudet ja siihen liittyvät haasteet sekä selvittämään mahdollisuuksien mukaan, millaisia käytäntöjä muualla Euroopassa tai kolmansissa maissa on kotiinkuljetuksen osalta toteutettu ja millaisia vaikutuksia kotiinkuljetuksen mahdollistamisella on ollut alkoholin saatavuuteen ja kulutukseen. Selvitys on pyydetty laatimaan 31.1.2024 mennessä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on vastannut luvun 3 valmistelusta. Muiden lukujen valmistelusta on vastannut Valvira.

2. Keskeiset johtopäätökset

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Hallitusohjelman kirjauksen alkoholijuomien kotiinkuljetuksen mahdollistamisesta voidaan nähdä olevan ristiriidassa alkoholilain kansanterveyden suojeluun perustuvan tarkoituksen kanssa, sillä kotiinkuljetuksen salliminen tulee olennaisesti heikentämään sekä juomat luovuttavan henkilön mahdollisuuksia valvoa alkoholilaissa säädettyjen kieltojen noudattamista että viranomaisen valvontamahdollisuuksia.

¹ Valtioneuvosto (2023) Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, 106.



Valittavalla sääntelymallilla voidaan kuitenkin merkittävästi vaikuttaa siihen, kuinka mittavia nämä heikennykset tulevat olemaan.

Koska kotiinkuljetus tulee aiheuttamaan valvonnallisia haasteita, ei ole miltään osin perusteltua lieventää kotiinkuljetuksessa noudatettavaa sääntelyä nykyisestä alkoholijuomien vähittäismyyntitoimintaa koskevasta sääntelystä. Alkoholilaki rakentuu lupajärjestelmälle, joka mahdollistaa alkoholijuomien kaupan valvomisen niiden valmistuksesta tukkumyynnin kautta vähittäismyyntiin ja anniskeluun saakka². Lupajärjestelmällä on keskeinen merkitys sekä alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen että harmaan talouden torjumiseksi³. Lupajärjestelmä on tärkeä myös tuoteturvallisuuden näkökulmasta.

Alkoholilain tarkoituksen ja lupajärjestelmän kannalta on välttämätöntä, että myös kotiinkuljetettujen alkoholijuomien luovutus tapahtuu luvanhaltijan henkilökunnan toimesta lupajärjestelmän piirissä, jolloin kotiinkuljetustoimintaan voidaan kohdistaa vaikuttavaa viranomaisvalvontaa. Kotiinkuljetustoiminnan luvanvaraiseksi säätäminen voidaan toteuttaa selvityksessä tarkemmin kerrotuilla tavoilla.

Koska alkoholijuomien kotiinkuljetuksen salliminen väistämättä heikentää alkoholilain tarkoituksen toteutumista, on perusteltua joiltakin osin säätää kotiinkuljetukselle tiukemmat vaatimukset verrattuna vähittäismyyntipaikassa tapahtuvan alkoholijuomien myynnin sääntelyyn. Selvityksen perusteella voidaan nostaa esille muun muassa seuraavia lainsäädännöllisiä keinoja, jotka lupajärjestelmän lisäksi parhaiten edistäisivät alkoholilain tarkoituksen toteutumista kotiinkuljetuksessa:

- Vähittäismyydyn alkoholijuoman kotiinkuljettaminen pitäisi määritellä alkoholilaissa siten, että jo määritelmästä käy selvästi ilmi, minkälainen toiminta kuuluu sitä koskevien säännösten soveltamisalan piiriin.
- Kotiinkuljetettujen alkoholijuomien luovutuksen edellytyksenä tulisi olla nykyisten luovutuskieltojen lisäksi se, että ostajan tulisi aina esittää juomien luovuttajalle henkilötodistuksensa, josta kävisi ilmi ostoikärajan täytyminen.

² Ks. HE 100/2017 vp, 74.

³ StVM 24/2017 vp, 11.



- Alkoholijuomien kotiinkuljetusta koskevan tilauksen teon yhteydessä tulisi varmistaa ostoikärajan täyttyminen sekä tiedottaa luovutusta koskevista kielloista.
- Alkoholijuomat olisi pakattava erilleen mahdollisista muista tuotteista ja pakkaukseen tulisi tehdä merkintä luovuttamiskielloista.
- Rajoitettaisiin alkoholijuomien nopeita toimituksia esimerkiksi siten, että alkoholijuoma voitaisiin kotiinkuljettaa aikaisintaan seuraavana päivänä tai tietyn tuntimäärän kuluttua tilauksen tekemisestä.
- Alkoholijuomaa ei saisi luovuttaa nauttimiskiellon alaisissa paikoissa.
- Kotiinkuljetustoimintaa harjoittavien omavalvontasuunnitelmaan tulisi sisältyä alkoholijuomien kotiinkuljetuksen käytännöt. Lisäksi kotiinkuljetustoimintaa harjoittavilla tulisi olla muuta alkoholimyyntiä laajempi velvollisuus omavalvontakirjausten tekemiseen.
- Kotiinkuljetuksessa alkoholijuomat luovuttavan henkilön tulisi olla 18 vuotta täyttänyt sekä suorittanut hyväksyttävästi kokeen alkoholijuomien kotiinkuljetukseen liittyvien säännösten tuntemisesta.
- Alkoholivalvontaviranomaisilla tulisi olla oikeus tehdä tai teettää koeostoja sen selvittämiseksi, noudatetaanko alkoholijuomien kotiinkuljetustoiminnassa luovutuskieltoja.
- Uutena seuraamusvaihtoehtona tulisi olla kotiinkuljetustoiminnan kieltäminen määräajaksi tai pysyvästi.

Alkoholijuomien kotiinkuljetukseen liittyen on luotava uusia lupa-, ilmoitus-, raportointi- ja/tai valvontamenettelyjä, mikä tulee aiheuttamaan muutostöitä alkoholielinkeinorekisteri Alluun ja sen sähköiseen asiointiin. Muutostöiden kustannuksiin vaikuttaa valittava sääntelymalli, mutta karkeasti voidaan arvioida kustannusten suuruusluokan olevan satoja tuhansia euroja. Kotiinkuljetuksen sallimisen johdosta tarvitaan myös lisäresursseja sekä alkoholihallinnon viranomaisille että ehkäisevään päihdetyöhön.

Lakimuutoksia säädettäessä on myös huolehdittava siitä, että muutosten hyväksymisen ja niiden voimaantulon välinen aika on



riittävän pitkä, jotta viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille jää riittävästi aikaa toteuttaa tarvittavat muutokset.

Selvityksessä on arvioitu alkoholijuomien kotiinkuljetuksen vaikutuksia lupajärjestelmään ja viranomaisvalvontaan silloin, kun alkoholijuomien myynti ja luovutus tapahtuvat Suomessa. Ehdottoman tärkeää kuitenkin olisi, että lainsäädäntöä muutettaessa huomioitaisiin alkoholin myynnissä vallitseva kokonaistilanne. Yhtä aikaa mahdollisen Suomessa tapahtuvan alkoholijuomien kotiinkuljetuksen sallivan lain säätämisen kanssa olisi käsiteltävä kysymys alkoholijuomien ulkomailta käsin tapahtuvasta myynnistä ja kotiinkuljetuksesta. Alkoholijuomien kotiinkuljetusta koskevien sääntöjen tulisi olla johdonmukaisesti samat riippumatta siitä, onko alkoholijuomien vähittäismyyjä sijoittautunut Suomeen vai johonkin muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon. Luonnollisesti myös kotiinkuljetusta koskevien lakimuutosten yhteydessä tulee huomioida säännösten notifiointitarve.

Alkoholijuomien kotiinkuljetuksen sallimisella on väistämättä vaikutuksia yritysten kilpailuasemaan. Eri sääntelymalleilla vaikutukset voivat olla erilaisia, mutta mikään vaihtoehto ei ole vaikutuksiltaan neutraali. Vaikutuksia yritysten kilpailuasemaan ei ole arvioitu tässä selvityksessä.

3. Tietopohja kotiinkuljetuksen sääntelystä ja vaikutuksista

Tässä luvussa tarkastellaan alkoholijuomien kotiinkuljetuksen järjestämistapoja ja sääntelyä Suomen kannalta keskeisissä vertailumaissa sekä tehdään tutkimuskirjallisuuden perusteella katsaus verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen yhteyksistä alkoholin kulutukseen ja haittoihin. Lisäksi tarkastellaan tutkimuksissa esiin nostettuja myynninvalvonnan haasteita alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa ja peilataan tuloksia Suomen tilanteeseen.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on toistaiseksi julkaistu vain rajattu määrä alkoholijuomien kotiinkuljetusta käsitteleviä artikkeleita. Tutkimuksia on julkaistu muun muassa Australiasta, Uudesta-Seelannista, Yhdysvalloista ja Hollannista.

3.1. Kotiinkuljetuksen järjestämistapoja vertailumaissa

Alkoholijuomien verkkokauppa ja kotiinkuljetus ovat suhteellisen uusia ilmiöitä alkoholikaupassa, kun asiaa tarkastellaan



maailmanlaajuisesti. Koronaepidemia kiihdytti osaltaan alkoholijuomien verkkokauppaa. Eri puolilla maailmaa verkkokauppaan ja kotiinkuljetukseen liittyviä rajoituksia höllennettiin koronaepidemian aikaan, jotta elinkeinoelämän toimintaedellytykset paranisivat poikkeusoloissa⁴. Monet näistä nopeasti tehdyistä toimenpidemuutoksista jäivät kuitenkin voimaan pysyvästi.

Alkoholijuomien kotiinkuljetus on sallittua Suomen lähimmissä vertailumaissa, kuten Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Virossa, Latviassa ja Liettuassa⁵. Alkoholijuomien verkkokaupan järjestämistavat, kotiinkuljetusmallit ja niiden sääntely sekä valvonta riippuvat pitkälti siitä, millainen sääntelyjärjestelmä alkoholin myynnille kussakin maassa ylipäätään on.

Pohjoismaista Tanskaa ja Ruotsia voidaan pitää kotiinkuljetuksen sääntelyn ääripäinä. Tanskassa alkoholin vähittäismyynti ei edellytä vähittäismyyntilupaa, eikä alkoholin kotiinkuljetukseen ole luvanvaraista. Ruotsissa taas alkoholikauppa on lähes kokonaan keskitetty valtion yksinoikeusjärjestelmälle (Systembolaget), ja sama koskee alkoholijuomien verkkokauppaa ja kotiinkuljetusta.

Norjassa valtion yksinoikeusjärjestelmällä (Vinmonopolet) ja vähittäismyyntiluvan haltijoilla on oikeus myös alkoholijuomien kotiinkuljetukseen ilman erillistä lupaprosessia. Vähittäismyyntiluvat myönnetään kuntatasolla, jonka viranomaiset vastaavat säännösten valvonnasta myös kotiinkuljetuksessa. Vähittäismyyntiluvanhaltija on vastuussa siitä, että alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa noudatetaan alkoholilain säännöksiä. Lisäksi Norjassa voidaan hakea lupaa alkoholijuomien verkkokauppaan. Lupa haetaan kustakin kunnasta, jossa toimintaa halutaan harjoittaa, ja lupa täytyy sitoa johonkin fyysiseen tilaan valvonnan mahdollistamiseksi.

Virossa alkoholin vähittäismyynti ja verkkokauppa eivät edellytä myyntilupaa. Verkkokaupan on oltava sidoksissa johonkin fyysiseen osoitteeseen, jonka ei tarvitse olla myyntipiste, vaan se voi olla

⁴ Huckle T & ym. (2021) Online alcohol delivery is associated with heavier drinking during the first New Zealand COVID-19 pandemic restrictions. *Drug and Alcohol Review* (July 2021) 40, 826–834.

Callinan S & ym. (2023) In order to assess the impact of home delivery expansion within Australia, researchers need regulators to collect and share data on sales. *Drug Alcohol Rev.* 42, 1309–1311.

Lemp JM & ym. (2023) Here to stay? Policy changes in alcohol home delivery and “to-go” sales during and after COVID-19 in the United States. *Drug Alcohol Rev.* 2023, 1–6.

⁵ Teksti perustuu tietoihin, joita näistä maista on saatu asiantuntijoille lähetetyillä tietopyynnöillä. Edellä mainitut asiantuntijat ovat tarkistaneet tekstin, mutta emme voi täysin taata tekstin virheettömyyttä.



esimerkiksi varasto. Liettuassa verkkokauppa on luvanvaraista ja sidoksissa fyysiseen myyntipisteeseen, samoin Latviassa.

Alkoholijuomien myynnissä on noudatettava ostoikärajaa kaikissa edellä käsitellyissä maissa, mutta ikäraja vaihtelee 16 ja 20 vuoden välillä. Tanskaa lukuun ottamatta näissä maissa kiellettyä on myös alkoholijuomien luovuttaminen henkilöille, jotka eivät ylitä ostoikärajaa. Latviassa edellytetään iän varmistamista vahvalla sähköisellä tunnistautumisella, kun tehdään tilaus verkkokaupassa, ja tarvittaessa tarkistetaan henkilötodistus alkoholijuomia luovutettaessa. Tanskassa ja Norjassa alkoholijuomia verkkokaupassa myyvän tahon on edellytettävä asiakasta ilmoittamaan olevansa vaaditun ikäinen ennen kaupan syntymistä. Kaikissa edellä käsitellyissä maissa ostajan ikä pitää tarvittaessa tarkistaa henkilötodistuksesta ennen alkoholijuomien luovutusta. Ikärajojen valvomiseksi lainsäädäntö mahdollistaa alkoholijuomien koeostot Virossa ja Latviassa. Ikärajavalvonnan käytännön toteutumisesta edellä mainituissa maissa ei ole saatavilla tietoa.

Alkoholijuomien erilaisissa kotiinkuljetusmalleissa ja markkinoiden vastuullisuuskäytännössä on suurta vaihtelua eri maiden välillä. Tämä käy ilmi Colbertin ym. (2021) katsauksessa⁶, jossa tutkijat kävivät läpi 77:n alueen sääntelykäytännöt kuudesta englanninkielisestä maasta (Yhdysvallat, Kanada, Iso-Britannia, Irlanti, Australia ja Uusi-Seelanti). Näistä 72:ssa alkoholijuomien kotiinkuljetus oli mahdollista ainakin jossakin muodossa. Alueista 46:ssa kolmansien osapuolien eli muiden kuin myyjän oli sallittua hoitaa kotiinkuljetus (niistä 64 alueesta, joissa muu kuin viinin toimitus viinitilalta oli mahdollista), ja 25:ssä kotiinkuljetus oli tällöin luvanvaraista. Katsauksessa ei käynyt ilmi, että kotiinkuljetusmyyntiä voisivat tehdä toimijat, joilla ei ole fyysistä myymälää.

Erilaisista muista kotiinkuljetusta koskevista säädöksistä englanninkielisissä maissa Colbert ym. (2021) kertoivat seuraavaa:

- ikätarkastus ostohetkellä vaadittiin seitsemällä alueella 72:sta ja luovutushetkellä 71 alueella.
- 15 alueella kuljettajilta vaadittiin koulutus muun muassa alkoholijuomien toimittamista koskevasta lainsäädännöstä ja ikärajatarkastuksen käytännöistä (osassa muista

⁶ Colbert S ym. (2021) Online alcohol sales and home delivery: An international policy review and systematic literature review. *Health Policy* 125, 1222–1237.



tarkastelluista alueista tätä ei vaadittu myöskään vähittäismyymälöissä). Koulutusta perusteltiin myös kuljettajien turvallisuuden suojelemisella, sillä he saattavat joutua kieltäytymään toimituksesta asiakkaalle tämän kotona ilman muun henkilökunnan, vartijoiden tai valvonnan tukea.

- 36 alueella, pääosin Pohjois-Amerikassa, oli jonkinlaisia määrällisiä rajoituksia alkoholijuomien kotiinkuljetukselle, jotka saattoivat koskea pidempää ajanjaksoa, kuten kuukautta, tai kerta- tai päiväkohtaisia tilauksia.
- 60 alueella toimitusaikoja koskevat säännökset olivat samat kuin vähittäismyyntiaikojen rajoitukset, viidellä alueella toimitukselle oli lyhyemmät ja seitsemällä alueella pidemmät ajat (joista neljässä 30–60 minuuttia sulkemisen jälkeen) kuin vähittäismyynnissä.
- Joillakin alueilla sellaista tietoa, joka oli pakollista olla esillä vähittäismyymälöissä, ei ollut säädetty pakolliseksi esittää verkkosivuilla (kuten lisenssinumero, virallinen nimi tai tieto ikärajoista).
- Yhdysvalloissa oli yleistä vaatia pakkauksiin merkintöjä paketin alkoholisisällöistä.

3.2. Kotiinkuljetuksen vaikutukset alkoholin myyntiin, kulutukseen ja haittoihin

Alkoholin verkkokaupan tiedetään kasvaneen erityisesti koronaepidemian aikana, jolloin rajoitustoimet estivät ihmisten liikkumista⁷. Suomessa koronaepidemia ja sen rajoitustoimet vauhdittivat alkoholijuomien ulkomailta tehtyjen verkko-ostojen kasvua. Epidemiaan liittyvien rajoitusten purkamisen ja viranomaisten tehovalvonnan jälkeen verkkokaupan osuus tilastoimattomasta kulutuksesta on Suomessa vähentynyt⁸.

Monissa muissa maissa alkoholin verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen kasvusta on olemassa ilmeisiä merkkejä: esimerkiksi Kiinassa markkinan arvellaan kasvaneen jopa 15 prosenttia vuodessa, ja

⁷ (Huckle ym.2021); (Callinan ym. 2023); (Colbert S & ym. 2021).

Noyes J & ym. (2022) Online liquor gets audited: A review of regulatory controls and supply practices of online liquor retailers in NSW, Australia. Public Health Research & Practice. <https://www.phrp.com.au/issues/october-2022-volume-32-issue-3/online-liquor-retail-regulatory-controls-and-supply-practices/> (luettu 12.1.2024)

⁸ Karlsson T & Koskinen H (2023) Alkoholin matkustajatuonti ja verkko-ostaminen 2022. THL Tilastoraportti 6/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.



myös Australiassa⁹ ja Uudessa-Seelannissa¹⁰ verkkomarkkinat ovat laajentuneet nopeasti. Ongelmana alkoholin verkkokaupan volyymin arvioimisessa on tarkkojen myyntitilastojen puute, minkä vuoksi verkkomyynnin määrää tai kehitystä ei pystytä luotettavasti seuraamaan¹¹.

Alkoholijuomien verkkokauppa ja kotiinkuljetus uusina saatavuuskanavina luovat uudenlaisia haasteita alkoholin vähittäismyynnin vastuullisuusperiaatteiden noudattamiselle ja valvonnalle. Alkoholijuomat eivät ole tavanomaisia kulutushyödykkeitä vaan aiheuttavat monenlaisia haittoja yksilölle, lähipiirille ja yhteiskunnalle¹². Kansainvälisen tutkimuskatsauksen perusteella alkoholin oston lakisääteiset ikäraajat ovat yksi parhaita käytäntöjä alaikäisten alkoholinkulutuksen ja haittojen ehkäisemiseksi. Päihtyneille myynnin kieltämisestä on tutkittu ennen kaikkea anniskelumyynnissä, ja se on osa alkoholimyyniin liittyvien riskitilanteiden hallintaa. Näiden keinojen vaikuttavuus riippuu siitä, miten tehokkaasti niitä toimeenpannaan ja valvotaan alkoholijuomien myyntitilanteissa.

Alkoholijuomien kotiinkuljetusta käsittelevän tutkimuskirjallisuuden mukaan keskeinen vastuullisen myynnin ja myynninvalvonnan ongelma liittyy juuri ikärajojen tarkistamiseen¹³. Esimerkiksi kahdessa kyselytutkimuksessa vastaajat ovat raportoineet, että yli kolmannekselta¹⁴ ja 58 prosentilta¹⁵ alle 25 vuotiaista asiakkaista ei tarkistettu ikää alkoholijuomien verkko-oston yhteydessä. Hollannissa tehtyjen ostokokeiden perusteella ikärajojen tarkistusosuudet olivat verkkokaupassa hyvin pienet ja paljon pienemmät kuin muissa myymälöissä (esimerkiksi vuonna 2013 ero verkkokauppojen ja supermarkettien välillä oli 0 % vs. 55 % ja

⁹ (Noyes ym. 2022)

¹⁰ (Huckle ym. 2021)

¹¹ (Huckle ym. 2021); (Callinan ym. 2023)

¹² Babor ym. (2022) Alcohol no ordinary commodity. Research and public policy. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Colbert, S & ym. (2020) Content analysis of websites selling alcohol online in Australia. Drug and Alcohol Review 39(2), 162–169.

Van Hoof JJ & ym., (2015) Alcohol sales to underage buyers in The Netherlands in 2011 and 2013. Journal of Adolescent Health 56(4), 468–470.

(Colbert ym. 2021); (Huckle ym. 2021); (Noyes ym. 2022)

¹⁴ Mojica-Perez Y & ym. (2019) Alcohol home delivery services: an investigation of use and risk. The Centre for Alcohol Policy Research & The Foundation for Alcohol Research and Education (Australia).

<https://fare.org.au/wp-content/uploads/Alcohol-home-delivery-services.pdf> (luettu 12.1.2024)

¹⁵ (Huckle ym. 2021)



vuonna 2016 18 %vs. 89 %) ¹⁶. Pohjois-Carolinassa alle 21-vuotiaan tekemissä ostokokeissa sadasta testistä 39 ei onnistunut ikärajatarkastuksen vuoksi, 16 muista syistä ¹⁷. Hollannissa raportoitiin lain vastaisena mutta yleisenä käytäntönä, että toimitukseen riitti ikärajan ylittävän kaverin läsnäolo ¹⁸. Lehtitiedon mukaan Sydneyn alueella (Uusi Etelä-Wales) tarkastajien tekemät pistokokeet johtivat lainsäädännön muuttamiseen, kun alkoholia oli toimitettu leikkipuistoihin ja kouluihin tilaajan ikää tarkastamatta: uuden lainsäädännön mukaan alkoholia ei voi toimittaa julkisiin tiloihin tai erikseen määritetyille alkoholivapaille alueille ¹⁹.

Toinen alkoholijuomien verkkokaupassa esiin noussut asia ovat tilaamisen ja kotiinkuljetuksen yhteydet alkoholin suuriin kulutusmääriin yksittäisellä juomiskerralla ja/tai pidemmällä aikavälillä. On havaittu, että verkkokaupan asiakkaisissa on keskimääräistä enemmän yhtäältä paljon alkoholia ylipäättään käyttäviä ja toisaalta suuria määriä alkoholia kerralla käyttäviä riskikäyttäjiä ²⁰. Riskijuomisen todennäköisyys on ollut sitä suurempi, mitä useammin henkilö verkkokaupan palveluita käyttää. ²¹ On mahdollista, että alkoholin riskikäyttäjät suosivat verkkokauppaostoja muita kuluttajia enemmän sen sijaan, että verkko-ostaminen sinänsä lisäisi tilaajien alkoholinkäyttöä. Siitä, lisääkö alkoholijuomien kotiinkuljetus alkoholinkulutuksen kokonaismäärää yksilö- tai yhteiskuntatasolla, ei ole suoraa tutkimustietoa. Se tiedetään, että alkoholijuomien hinta vaikuttaa niiden kulutukseen ²² ja alkoholijuomien hankintaan liittyvä vaiva on osa juoman kokonaiskustannuksesta kuluttajalle. Tilaamisen helppous voi siis potentiaalisesti olla omiaan lisäämään erilaisten kuluttajaryhmien alkoholijuomien kulutusta. Lisäksi kuluttajilla on taipumus käyttää verkkokaupassa enemmän rahaa alkoholiin kuin tavallisessa

¹⁶ Schelleman-Offermans K ym. (2017) Increased mini- mum legal age for the sale of alcohol in the Netherlands as of 2014: the effect on alcohol sellers' compliance after one and two years. *Int J Drug Policy* 2017;49:8–14

¹⁷ Williams RS & Ribisl KM (2012) Internet alcohol sales to minors. *Arch Pediatr Adolesc Med* 166(9):808–13.

¹⁸ Van Hoof JJ & ym. (2014) Compliance With Legal Age Restrictions on Adolescent Alcohol Sales for Alcohol Home Delivery Services (AHDS). *JOURNAL OF CHILD & ADOLESCENT SUBSTANCE ABUSE* 23, 359–361.

¹⁹ <https://www.smh.com.au/national/nsw/alcohol-delivery-to-playgrounds-schools-prompts-legal-overhaul-20210630-p585oh.html> (luettu 12.1.2024)

²⁰ Vic-health: On-demand alcohol delivery services and risky drinking

<https://www.vichealth.vic.gov.au/news-publications/research-publications/demand-alcohol-delivery-services-and-risky-drinking> (luettu 12.1.2024); Colbert S & ym. (2023) Cross-sectional survey of a convenience sample of Australians who use alcohol home delivery services. *Drug Alcohol Rev.* 42, 986–995; (Huckle ym. 2021); (Mojica-Perez ym. 2019)

²¹ (Vic-health)

²² Wagenaar AC & ym. (2010) Effects of alcohol tax and price policies on morbidity and mortality: a systematic review. *Am J Publ Health* 100, f2270-8.



vähittäismyynnissä, mikä selittyy sillä, että kuluttajat pyrkivät tällä tavoin kattamaan verkko-ostamiseen liittyvät kuljetuskustannukset²³.

Tutkimuskirjallisuudessa on tuotu esiin se riski, että alkoholijuomien kotiinkuljetus voi johtaa juomistilanteiden pitkittymiseen ja edelleen suurien alkoholimäärien juomiseen tilauskerralla²⁴. Australiassa tehdyissä tutkimuksissa tätä ongelmaa on raportoitu erityisesti pikatilauksien yhteydessä²⁵, joita on käytetty välttämään juomien loppumista. Esimerkiksi yhdessä australialaisessa tutkimuksessa huomattavan suuri osa pikatilauksista tapahtui sellaisilla juomiskerroilla, joilla juotiin suuria määriä alkoholia kerralla (5+ annosta 69 %; 11+ annosta 29 %).²⁶ Pikatilaukset olivat yleisimpiä nuorilla aikuisilla. Suurista kertamääristä kertoo myös Australiassa mediassa huomiota herättänyt kuolemantapaus, jossa kuolemaa edelsi päivittäinen kolmen viinipullon tilaus viikkojen ajan; tämä tapaus johti lehtitiedon mukaan sääntelyn tiukentamiseen mm. alkoholijuomien päihtyneille toimittamisen kieltämisessä²⁷.

Erityiskysymys on, vaikuttaako alkoholin kotiinkuljetus alkoholiongelmista kärsivien kulutukseen. Vaikka tästä on vain vähän tutkimustietoa, tällainen vaikutus on mahdollinen monen eri vaikutuskanavan kautta yllä jo esiin tuotujen lisäksi. Mikäli kotiinkuljetuksissa lain ehtojen täyttymistä ei kyetä riittävästi varmistamaan, on riski, että alkoholiriippuvuudesta kärsivien alkoholinkulutus lisääntyy, jos alkoholin hankintaa varten ei enää ole tarvetta olla välillä selvänä. Monella alkoholiongelmista kärsivällä alkoholijuomien hankinta on edellyttänyt ajokuntoisena olemista, mikä ei kotiinkuljetuksen myötä olisi enää välttämätöntä. Vaikutus alkoholia ongelmallisesti käyttäviin on vielä laajempi ja merkittävämpi, jos aika tilauksesta toimitukseen on lyhyt. Callinan ym. (2023) ovat painottaneet, että tämä nopea toimitus lisää mahdollisuutta alkoholinkäytön impulsiivisuuteen ja impulsiivisuus on puolestaan keskeinen tekijä alkoholin riskikäytön ja siihen liittyvien haittojen synnyssä. Lisäksi, mikäli markkinointisäädökset sallisivat kohdennetun mainonnan verkkokaupasta tehtyjen alkoholistosten

²³ https://issuu.com/theintermediagroup/docs/national_liquor_news_october_2021 (luettu 12.1.2024); (Mojica-Perez ym. 2019)

²⁴ (Colbert ym. 2023); (Mojica-Perez ym. 2019); (Huckle ym. 2021); (Vic-Health)

²⁵ (Mojica-Perez ym. 2019); (Vic-Health)

²⁶ (Mojica-Perez ym. 2019)

²⁷ <https://www.smh.com.au/national/jimmy-brings-alcohol-delivery-investigated-over-sydney-man-s-death-20211013-p58zqq.html> (luettu 12.1.2024);

<https://www.dailymail.co.uk/news/article-10133565/Inside-final-weeks-man-drank-death-daily-deliveries-Jimmy-Brings.html> (luettu 12.1.2024)



perusteella, tämä todennäköisesti altistaisi erityisesti paljon alkoholia käyttävät aiempaa suuremmalle ja suuremmalle alkoholijuomien myynninedistämislle.

3.3. Havaittuja alkoholin kotiinkuljetuksen ongelmia ja ehdotettuja ratkaisuja

Tutkimuskirjallisuus alkoholijuomien kotiinkuljetuksen yhteyksistä alkoholihaittoihin painottuu juuri kahteen edellä esiin tuotuun seikkaan eli ongelmiin ikärajojen noudattamisessa sekä siihen, että erityisesti alkoholijuomien pikatoimitukset voivat lisätä alkoholin riski- ja humalakäyttöä ja sen myötä alkoholihaittoja²⁸. Kirjallisuuden perusteella se, mihin alkoholijuomien kotiinkuljetuksen säännöillä, luvanvaraisuudella ja tehokkaan valvonnan mahdollistamisella voidaan ennen kaikkea vaikuttaa, ovatkin juuri humalajuomiseen liittyvät alkoholihaitat kotijuomistilanteissa ja/tai muissa yksityisissä tilanteissa ja ikärajavaltvonnan takaaminen. Alkoholijuomien vastuullisen myynnin säännösten tavoitteena ylipäätään on alkoholijuomien kulutukseen liittyvien haittojen ennaltaehkäisy ja riskijuomisen ja -tilanteiden hallinta. Päihtyneille ja alaikäisille myyntikielloilla alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa voidaan ehkäistä tilannekohtaisia humalajuomisen alkoholihaittoja, kuten väkivaltaa, tapaturmia ja haitallisen juomisen jatkumista myrkytyksiin ja jopa kuolemiin asti.

Yhtenä keskeisenä syynä ikärajasäännösten ja päihtyneille myyntikiellon heikkoon noudattamiseen on pidetty toimituksista huolehtivien työntekijöiden riittämätöntä koulutusta²⁹ ja ylipäätään sitä, että vaikka toimituksista huolehtivilla yhtiöillä on tarkat ohjeet, työntekijät eivät noudata niitä³⁰. Australiassa ja Uudessa Seelannissa ongelmana on ollut myös se, että toimituksista huolehtivia yhtiötä ei ole voitu asettaa vastuuseen säädösten rikkomisesta³¹. Ongelmana on pidetty myös huonoja viranomaisvalvonnan edellytyksiä³² sekä sitä, että kun kotiinkuljetuksen sallimista kiirehdittiin koronaepidemian aikana,

²⁸ Duthie C & ym. (2023) Online on-demand delivery services of food and alcohol: A scoping review of public health impacts. *SSM - Population Health* 21, 101349.; (Colbert ym. 2023)

²⁹ (Colbert ym. 2021)

³⁰ <https://www.abc.ca.gov/delivery-of-alcoholic-beverages/> (luettu 12.1.2024)

³¹ Miles H ym. (2022) Describing and characterising on-demand delivery of unhealthy commodities in New Zealand. *Australian & New Zealand Journal of Public Health*, 46(4), 429–437. (Colbert ym. 2021)

³² (Duthie ym. 2023); (Noyes ym. 2021)



kotiinkuljetusten säädökset kirjoitettiin epäjohtonmukaisiksi suhteessa muuhun alkoholinmyyntiä koskevaan lainsäädäntöön³³.

Kaiken kaikkiaan tutkimuksissa alleviivataan tarvetta pikaisiin muutoksiin lainsäädännössä ja valvontatoimissa, jotta kotiinkuljetuksen vastuuperiaatteita noudatettaisiin ja valvottaisiin paremmin ja digitaalista markkinointia voitaisiin hallita³⁴. Katsauksensa johtopäätöksenä Colbert ym. (2021) totesivat ikärajoista seuraavaa: ”Erityisesti kolmansien osapuolten jakelupalvelujen käyttö sellaisissa paikoissa, joissa näiltä palveluilta ei vaadita lupaa tai lisenssiä viranomaiselta, voi heikentää [iän tarkistamisvaatimuksen] noudattamista. Kolmannen osapuolen lisenssittömät jakelukuljettajat eivät todennäköisesti ole saaneet koulutusta alaikäisten juomista koskevista laeista ja kuvallisen henkilöllisyystodistuksen tarkistamisesta sen varmistamiseksi, että ostajat ovat täysi-ikäisiä. Systemaattinen kirjallisuuskatsauksemme osoitti, että iän tarkistamista toimituksissa noudatetaan huonosti ja että se voi epäonnistua, vaikka jakelukuljettajat pyytäisivät ostajalta henkilöllisyystodistusta.”

Kiteytyksenä keskeisissä katsauksissa ja tutkimuksissa³⁵ esiin nostettuja politiikkasuosituksia vastuullisen myynnin mahdollistamiseksi ovat:

- Ikä tarkistetaan sekä ostovaiheessa että juomia toimitettaessa, eikä toimitusta saa jättää muuten kuin henkilökohtaisesti.
- Edellytetään, että kolmannen osapuolen jakelupalvelut hankkivat luvan tai lisenssin alkoholin jakeluun.
- Edellytetään, että alkoholin verkkomyyntiin ja -toimituksiin osallistuvat luvanhaltijat ja henkilökunta suorittavat jonkinlaisen vastuullisen alkoholinmyynnin koulutuksen.
- Jakelukaupan enimmäisajat eivät ole pidempiä kuin kivijalkamyymälöiden myyntiajat.

³³ (Colbert ym. 2021); (Noyes ym. 2021); Williams RS, Schmidt A (2014) The sales and marketing practices of English-language internet alcohol vendors. *Addiction* 109(3),432-9.

³⁴ (Huckle ym. 2020); McKerchar C ym. (2023) Promoting health in the digital environment: health policy experts' responses to on-demand delivery in Aotearoa New Zealand. *Health Promotion International* 38(4): <https://doi.org/10.1093/heapro/daad091>

³⁵ (Colbert ym. 2021); (Noyes ym. 2021); (Callinan ym. 2023)



- Varmistetaan tiedonkulku osapuolten välillä (toimitettavan paketin alkoholisisällöstä kuljettajalle; verkkosivuilla tieto ostajalle, että juomia ei toimiteta alaikäiselle tai päihtyneelle; tieto helposti analysoitavassa muodossa toimituksia tekeviltä tahoilta viranomaisille kotiinkuljetuksista, ikärajarakastusten tekemisestä, luovuttamisesta kieltäytymisistä ym.).

Kotiinkuljetuksen sääntelyä käsittelevässä Colbertin ym. (2021) katsauksessa, tutkimuskirjallisuudessa yleisemmin ja tätä selvitystä varten eri maiden asiantuntijoille lähetetyissä tietopyynnöissä esiin nousevat seuraavat asiat, joista lainsäätäjien on tarpeen tehdä päätös, kun säädetään laki alkoholijuomien kotiinkuljetuksesta:

- 1) Luvanvaraisuus ja lupien saajat: onko toimittamislupa sidottu vähittäismyyntilupaan vai voiko kotiinkuljetuslupia olla myös muilla toimijoilla; haettava lupa, ilmoitukseen perustuva vai täysin vapaa malli?
- 2) Miten turvataan mahdollisuudet viranomaisvalvontaan?
- 3) Sanktiot sääntöjen rikkomisesta: ml. miten vastuut sääntöjen noudattamisesta jakautuvat myyjän ja toimittajan välillä?
- 4) Vähittäismyyjää koskevat vaatimukset: esim. pitääkö olla fyysinen toimipiste?
- 5) Kuljetuksen toteuttavaa henkilöstöä koskevat ehdot: esim. vastuullisen myynnin koulutus; miten varmistetaan, etteivät kuljettajan oma etu ja sääntöjen noudattaminen ole ristiriidassa?
- 6) Mitä juomia ja kuinka paljon voi toimittaa?
- 7) Verkkosivuilla annettava tieto: millaista tietoa myyjän pitää antaa kuluttajalle verkkosivuillaan; miten tuotteita voi markkinoida?
- 8) Miten toimitettavat pakkaukset tulee merkitä/miten varmistetaan tiedonkulku paketin alkoholisisällöstä toimittavalle kuljettajalle?
- 9) Mihin paikkoihin juomia voi tai ei voi toimittaa?
- 10) Ikärajan tarkastaminen ostohetkellä?
- 11) Ikärajan ja päihtymystilan tarkastaminen sekä välittämisriskin huomiointi luovuttamishetkellä?
- 12) Milloin toimituksia voi tehdä: kellonajat; minimiaika myynnin ja toimittamisen välillä?
- 13) Millaista tietoa myyjän tulee toimittaa valvoville viranomaisille myynnistä ja omavalvonnasta?

Näiden 13 kohdan kysymyksistä päätettäessä tulisi pitää mielessä myös kirjallisuudesta noussut tarve kirjata kotiinkuljetusta koskevat säädökset niin, että ne ovat linjassa vähittäismyynnin säädösten kanssa.



3.4. Alkoholin kotiinkuljetuksen haasteet ja edellytykset Suomen toimintaympäristössä

Tutkimuskirjallisuuden ja Suomessa karttuneen kokemuksen perusteella se, että alkoholijuomien vastuullinen myynti toteutuu käytännössä, edellyttää toisiaan tukevia toimia³⁶: alkoholilain säännösten viranomaisvalvontaa, elinkeinon omavalvontaohjelmia eli johdon tukea ja sitoutumista säännösten noudattamiseen sekä myymälähenkilöstön koulutusta ja osaamisen tukea myynnin valvontaan. Suomessa alkoholilain ja -asetusten säädösten viranomaisvalvonta, elinkeinoelämän omavalvonta sekä paikallisesti tehtävä Pakka-toimintamalli ovat luoneet hyvät edellytykset alkoholijuomien vähittäismyynnin vastuullisuusperiaatteiden noudattamiselle. Alkoholijuomien kotiinkuljetus kuitenkin haastaa tämän myynninvalvontajärjestelmän ja sen kehittämistyön uudella tavalla.

Suomessa humalajuominen ja riskijuominen ylipäättään ovat edelleen yleisiä, vaikka alkoholijuomien kulutus on kaiken kaikkiaan vähentynyt vuodesta 2008 alkaen³⁷. Niinpä kokonaiskulutuksen vähenemisestä huolimatta humalahaittojen riskit ovat edelleen läsnä suomalaisten juomistilanteissa, mikä heijastuu palvelujärjestelmän ja järjestyksenpidon kuormitukseen. Kaikkiaan alkoholijuomien tyypillisin juomistilanne Suomessa on kotiympäristö (oma tai toisen koti tai muu yksityinen tila)³⁸, joten alkoholijuomien kotiinkuljetukseen liittyy erityistä huolta myös tästä näkökulmasta.

Suomessa nuorten alkoholinkäytön vähenemiseen yksi keskeisesti vaikuttanut tekijä on ollut nuorten kokema alkoholin saatavuuden vaikeutuminen³⁹ eli käytännössä tehostunut ikäraja- ja valvonta. Sekä yksityiset vähittäisliikkeet että Alkot ovat tehostaneet ikäraja- ja valvontaa 2010-luvulle tultaessa. Ikäraja- ja valvonta vaikuttaa nuorten alkoholinkäytön aloitusikänsä nousemiseen, millä on merkitystä myös aikuisiän alkoholinkäyttötappoihin⁴⁰ ja edelleen haittoihin. Huomattavan suuri osa alaikäisistä nuorista kuitenkin edelleen

³⁶ Holmila ym. (2009) Paikallinen alkoholipolitiikka. PAKKA-hankkeen loppuraportti. THL Raportti 5/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.

³⁷ Härkönen J ym. (2023) Suomalaisten alkoholinkäyttötavat 2023. THL Tilastoraportti 59/2023. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinninlaitos.

³⁸ Mäkelä P ym. (2023) Drinking in the home: what does it entail for younger and older Finns? *Drug and Alcohol Review* 42, 1004–1012.

³⁹ Raitasalo K ym. (2018). What is going on in underage drinking? Reflections on Finnish ESPAD data. *Drug and Alcohol Review* 37, 76–84.

⁴⁰ Härkönen J & Mäkelä P (2022) Elaborating the association of age at first drink with risky drinking: results from a cross-sectional survey. *Drugs: Education, Prevention and Policy* 29(6), 694–701.



käyttää alkoholia, vaikka nuorten juominen on yleisesti ottaen vähentynyt niin Suomessa kuin monissa muissakin länsimaissa⁴¹.

Näiden tulosten valossa ikärajavaltontaa sekä päihtyneille myyntikiellon ja alkoholijuomien välittämisen valvontaa on edelleen tarpeen tehostaa ja huolehtia myynnin vastuullisuudesta myös alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa. Alkoholijuomien kotiinkuljetus joka tapauksessa kasvattaa riskiä tilannekohtaisiin alkoholihaittoihin kotijuomistilanteissa ja heikentää vastuullisen myynnin säännösten noudattamisen valvontamahdollisuuksia.

Tutkimustulokset alkoholijuomien verkkokaupasta ja kotiinkuljetuksen epäkohdista vahvistavat jo aikaisemmasta tutkimuksesta muodostunutta kuvaa alkoholin vastuullisen myynnin periaatteiden noudattamisen haasteista ja edellytyksistä alkoholijuomien vähittäismyynnissä. Kaiken kaikkiaan alkoholihaittojen vähentämiskeinojen tutkimuksesta tiedetään, että elinkeinon omavalvonta ja omavalvontasuunnitelmat eivät ole vaikuttavia keinoja ainoina toimenpiteinä⁴². Käytännön johtopäätöksenä tutkimuskirjallisuudesta voidaan päätellä, että myös alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa alkoholin myynnin vastuuperiaatteiden noudattaminen edellyttää viranomaisvalvonnan mahdollistavaa lainsäädäntöä, eli käytännössä Suomen tilanteessa kotiinkuljetuksen luvanvaraisuutta, minkä lisäksi tarvitaan henkilöstön koulutusta, osaamisen tukea ja elinkeinon omavalvontajärjestelmien kehittämistä. Myös lähiyhteisöllä on merkitystä alkoholijuomien kotiinkuljetuksen vastuuperiaatteiden noudattamisessa. Esimerkiksi vanhempien tulisi voida ilmoittaa ikärajarikkeistä, mikäli he sellaisia havaitsevat. Mikäli ei tahdota tinkiä ikärajojen tehokkaasta valvonnasta ja päihtyneille myyntikiellosta, kaikkia edellä mainittuja toimia tarvitaan riippumatta siitä, mikä taho kuljetuksen toteuttaa.

4. Alkoholijuoman luovuttaminen kotiinkuljetuksessa

Alkoholilain 3 §:ssä on määritelty muun muassa alkoholijuomien vähittäismyynti. Samaan pykälään tulisi lisätä määritelmä alkoholijuomien kotiinkuljetukselle. Vähittäismyydyn alkoholijuoman kotiinkuljettaminen pitäisi määritellä alkoholilaisissa siten, että jo

⁴¹ ESPAD Group (2020). ESPAD Report 2019: Results from the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs, EMCDDA Joint Publications, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁴² (Babor ym. 2022)



määritelmästä käy selvästi ilmi, minkälainen toiminta kuuluu sitä koskevien säännösten soveltamisalan piiriin.

4.1. Luovuttamisen kiellot

Alkoholijuoman luovuttaminen on oleellinen osa alkoholijuoman luvanvaraista myyntitoimintaa, sillä ennen kuin alkoholijuoma voidaan luovuttaa asiakkaalle, on varmistettava luovuttamista koskevien kieltojen noudattamisesta. Kieltojen noudattamisella pyritään puolestaan osaltaan toteuttamaan alkoholilain tarkoitusta ja vähentämään alkoholipitoisista aineista aiheutuvia haittoja.

4.1.1. Ikärajojen valvonta

Alkoholilain mukaan alkoholijuomaa ei saa myydä eikä muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä alle 18-vuotiaalle. Vähittäismyyntiluvanhaltijan sekä hänen henkilökuntansa tulee valvoa kyseisen kiellon noudattamista. Kaikilta alkoholijuomaa ostavilta nuoren näköisiltä asiakkailta on siten tarkastettava ikä. Päivittäistavarakauppa ry ja Alko ohjeistavat tarkastamaan iän kaikilta alkoholijuomien ostajilta, jotka vaikuttavat alle 30-vuotiailta⁴³.

Vähittäismyynnissä väkeviä alkoholijuomia saa myydä vain Alko. Väkevää alkoholijuomaa ei saa myydä tai muutoin luovuttaa vähittäismyynnissä alle 20-vuotiaalle. Selvityksen luottavuuden helpottamiseksi tekstissä viitataan jatkossa ikärajan kohdalla vain mietojen alkoholijuomien ostoikärajaan.

Alkoholijuomien ostaja on velvollinen vaadittaessa todistamaan ikänsä alkoholijuomien vähittäismyyntiä valvovalle henkilökunnalle ja alkoholilain noudattamisen valvontaa suorittavalle viranhaltijalle. Ikä voidaan todistaa viranomaisen myöntämällä kuvallisella henkilökortilla, passilla tai ajokortilla. Ulkomainen kuvallinen henkilökortti, passi tai ajokortti kelpaa todistukseksi, jos se ei vaikuta helposti väärennettävältä ja siitä käy ilmi henkilön ikä. Iän todistamiseen kelpaa myös muu viranomaisen myöntämä luotettava kuvallinen asiakirja kuten muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja.

⁴³ <https://www.pty.fi/kaupan-toiminta/vastuullisuus/ikarajavalvonta/> (luettu 24.1.2024);
<https://www.alko.fi/asiointi-ja-palvelut/asiointi-myyymalassa/pelisaannot> (luettu 25.1.2024)



Kotiinkuljetuksessa juomat luovuttavan henkilön on varmistettava ennen alkoholijuoman luovutusta, että alkoholijuomaa ei luovuteta alle 18-vuotiaalle. Kuten yllä on todettu, iän todistamiseen kelpaavia henkilötodistuksia on useita erilaisia ja ne voivat olla myös ulkomaisia. Alkoholijuomat luovuttavan henkilön tulee osata tarkastaa erilaisista todistuksista, että todistuksessa oleva kuva esittää henkilöä, jolle hän on juomat luovuttamassa ja että tämä on vähintään 18-vuotias. Juomia ei saa luovuttaa, jos ikäraja ei täyty tai jos on epäselvää, onko todistus kyseisen henkilön oma. Juomien luovuttamisesta on kieltäydyttävä myös, jos nuorelta vaikuttavalla asiakkaalla ei ole esittää kuvallista iän osoittavaa asiakirjaa.

Nykyinen lainsäädäntö ei edellytä, että alkoholijuomien ostajan tulisi kaikissa tapauksissa todistaa ikänsä, vaan tämä on tehtävä ainoastaan silloin, kun myyntipaikan henkilökunta tai viranomaisen sitä vaatii. Iän tarkastaminen henkilötodistuksesta edellyttää huolellisuutta ja vie aikaa. Kotiinkuljetuksessa vaarana on, että juomat luovuttava henkilö jättää helpommin pyytämättä henkilötodistuksen, sillä hänellä saattaa olla jo kiire toimittaa seuraava tilaus perille etenkin, jos hänen palkkionsa on osittainkin sidottu toimitettujen tilausten lukumäärään. Myös tutkimuskirjallisuuden mukaan keskeinen vastuullisen myynnin ja myynninvalvonnan ongelma liittyy ikärajojen tarkistamiseen (ks. luku 3.2.).

Ikärajavalvonnan turvaamiseksi olisikin perusteltua edellyttää, että kotiinkuljetuksessa alkoholijuomat vastaanottavan henkilön on aina todistettava ikänsä esittämällä henkilötodistuksensa. Alkoholijuomien luovutuksesta tulee kieltäytyä, jos luovutusta vastaanottava henkilö ei todista ikänsä. Myös Alkon yritystoimituksissa tilauksen vastaanottajalla tulee olla esittää tilausvahvistus ja henkilöllisyystodistus⁴⁴. Valviran saamien tietojen mukaan myös Systembolaget edellyttää asiakkaan näyttävän henkilöllisyystodistuksen ennen kotiinkuljetetun alkoholijuoman luovuttamista.

Tämän lisäksi olisi syytä harkita, voisiko vaatimuksena myös olla, että alkoholijuomat voidaan luovuttaa vain tilauksen tehneelle henkilölle eli ostajalle, jolla on myös alkoholilain perusteella velvollisuus vaadittaessa todistaa ikänsä. Kaikkein parhaiten alaikäisten alkoholijuomien ostoyrityksiä ehkäisisi se, jos tilauksen

⁴⁴ <https://www.alko.fi/yrityksille/toimitusvaihtoehdot> (luettu 25.1.2024)



teon yhteydessä tulisi varmistaa ostoikärajan täytyminen joko vahvan sähköisen tunnistamisen avulla tai siten, että tilauksen tekijällä olisi velvollisuus esittää henkilötodistus vähittäismyymytapaikassa ennen tilauksen hyväksymistä käsittelyyn. Myös esimerkiksi Latvian lainsäädäntö edellyttää, että ikä varmistetaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella verkkokaupasta tehtävän tilauksen yhteydessä⁴⁵. Iän tarkistaminen tilauksen teon yhteydessä ei kuitenkaan poista velvollisuutta varmistaa ostoikärajan täytyminen myös luovutushetkellä.

Tilauksen teon yhteydessä on tärkeää tiedottaa asiakkaille ikärajasta ja sen valvonnasta. Ikärajavalvonnan toteuttamisen tarkempi malli tulee vaikuttamaan tiedotettavien asioiden sisältöön.

4.1.2. Päihtymyksen valvonta

Alkoholilain mukaan vähittäismyyntiluvan haltijan sekä hänen henkilökuntansa tulee valvoa, ettei alkoholijuomaa myydä tai muutoin luovuteta vähittäismyynnissä henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi. Valviran julkaisemassa alkoholijuomien vähittäismyyntiohjeessa⁴⁶ on kuvailtu erilaisia tuntomerkkejä, joiden avulla voidaan tunnistaa asiakkaan päihtymyksen olevan selvästi havaittavissa. Tällaisia tuntomerkkejä ovat muun muassa seuraavat:

- henkilöllä on vaikeuksia kiinnittää katsetta tai henkilöllä on lasittunut katse
- henkilö käyttäytyy häiritsevästi, äänekkäästi ja hänellä on ylenpalttinen itsevarmuus
- henkilöllä on vaikeuksia käsittää asioita ja ymmärtää toisen sanomaa
- henkilön liikkeet ovat epävarmat ja kömpelöt, hänellä on vaikeuksia saada otetta esineistä tai huonekaluista
- henkilö kävelee huojuen eikä pysty kävelemään suoraan tai kaatuu ilman tukea

⁴⁵ Handling of Alcoholic Beverages Law, Section 6. ¹ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88009> (luettu 23.1.2024)

⁴⁶ Valvira (2023) Alkoholijuomien vähittäismyynti. Dnro V/11406/2023.

<https://valvira.fi/documents/152634019/163770440/Alkoholijuomien-vahittaismyynti.pdf/91fa39fe-4484-6d4b-1791-0ca8d31645e6/Alkoholijuomien-vahittaismyynti.pdf?t=1692341825626> (luettu 24.1.2024)



- henkilöllä on sammaltava puhe eikä puhe ole enää ymmärrettävää
- henkilö on sekava tai hänen on vaikea kontrolloida tunteitaan
- hänen refleksinsä ovat hitaat
- hän nuokkuu
- hän voi pahoin.

Päihtyneisyyden tunnusmerkkejä on arvioitava aina tilannekohtaisesti. Arvioinnissa on otettava huomioon se, että päihtymykseen viittaavat tunnusmerkit saattavat johtua sairaudesta tai vammasta, eikä tunnusmerkkien soveltaminen saa johtaa syrjintään sairauden tai vamman perusteella. Henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa, tulee kuitenkin aina kieltäytyä myymästä alkoholijuomia.

Kun asiakas ostaa alkoholijuomia vähittäismyyntipaikasta, henkilökunta pystyy havainnoimaan asiakkaan käyttäytymistä ja liikkumista koko sen ajan, kun asiakas tekee ostoksiaan myymälässä. Asiakkaan päihtymystilan arvioimiseksi henkilökunta voi myös keskustella asiakkaan kanssa. Viimeistään kassatyöntekijä pystyy varmistamaan tarkkailemalla asiakkaan käytöstä ja keskustelemalla hänen kanssaan, ettei alkoholijuomaa luovuteta alkoholilain vastaisesti henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa.

Asiakkaan päihtymystilan arviointi on huomattavasti vaikeampaa kotiinkuljetuksen yhteydessä, sillä alkoholijuomat luovuttava henkilö ei pysty tarkkailemaan edellä mainittuja tuntomerkkejä samalla tavalla kuin myymälässä. Kotiinkuljetuksessa juomien luovutustilanne on paljon nopeampi verrattuna myymälässä tehtyihin ostoihin, eikä siinä ole juurikaan mahdollista havainnoida asiakkaan liikkumista tai käyttäytymistä. Henkilö, joka on selvästi päihtynyt, pystyy helpommin peittämään päihtymyksensä lyhyen luovutushetken ajaksi. Jos ostokset on maksettu jo tilaushetkellä, juomien vastaanottamiseen riittää käytännössä vain ulko-oven avaus ja mahdollisesti henkilötodistuksen näyttäminen.

Kotiinkuljetuksen yhteydessä pääasialliseksi keinoksi selvittää asiakkaan päihtymystilaa jää todennäköisesti asiakkaan kanssa käytävät keskustelut. Siksi onkin tärkeää, että juomat luovuttavalla henkilöllä on aikaa tarvittaessa keskustella asiakkaan kanssa, jotta



hän pystyy varmistamaan, ettei juomia luovuteta alkoholilain vastaisesti henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa.

Edellä kerrotut seikat pätevät pitkälti myös kieltoon luovuttaa alkoholijuomat henkilölle, joka käyttäytyy häiritsevästi.

Häiriökäyttäytyminen voi ilmetä esimerkiksi aggressiivisuutena tai väkivaltaisuutena. Kotiinkuljetuksen yhteydessä on niin ikään vaikeampi havainnoida, tulisiko juomien luovutuksesta kieltäytyä tällä perusteella.

Tilauksen teon yhteydessä on tärkeää tiedottaa asiakkaille, ettei alkoholijuomia luovuteta henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi.

4.1.3. Luvattoman luovuttamisen ja välittämisen valvonta

Alkoholijuomaa ei saa alkoholilain mukaan myydä eikä muutoin luovuttaa, jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luovuttamista tai välittämistä alle 18-vuotiaalle tai henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi. Alkoholijuomaa ei myöskään saa myydä tai muutoin luovuttaa, jos on perusteltu syy olettaa, että ostaja välittää tai luovuttaa alkoholijuomaa palkkiota vastaan. Välittämisellä tarkoitetaan tavaran luovuttamista tilanteessa, jossa henkilö ostaa etukäteen tehdyn sopimuksen mukaan toiselle alkoholijuomaa⁴⁷.

Vähittäismyyntiluvan haltijan sekä hänen henkilökuntansa tulee valvoa myös luvattonta luovuttamista ja välittämistä koskevan kiellon noudattamista. Useamman nuoren henkilön seurueelta, joka ostaa alkoholijuomia, on syytä varmistaa kaikilta täysi-ikäisyys. Alaikäiset ja henkilöt, joiden päihtymys on selvästi havaittavissa, saavat useimmin alkoholijuomia haltuunsa lähisukulaisten ja kavereiden avulla. Jos alkoholijuomien ostajan seurassa on nuoria tai henkilöitä, joiden päihtymys on selvästi havaittavissa, myyjän on arvioitava, aikooko ostaja luovuttaa juomia seuralaisille. Välitysepäily voi vahvistua esimerkiksi silloin, jos ostajan seurassa oleva nuori tai henkilö, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa, keskustelelee alkoholituotteista, valitsee ostettavia juomia tai antaa rahaa alkoholijuomien ostajalle. Epävarmoissa tapauksissa henkilökunta

⁴⁷ HE 84/2008 vp, 36; HE 100/2017 vp, 73.



voi keskustella asiakkaan kanssa saadakseen lisätietoja myyntipäätöksen tekemiseen.

Luvattoman luovuttamisen ja välittämisen valvonta ei ole nykyisinkään helppoa, mutta välittäjien toimintaa pystytään kuitenkin ehkäisemään tehokkaalla valvonnalla myyntipaikassa ja sen läheisyydessä. Tyypillisesti välittäjä sopii alkoholijuomien ostamisesta, ottaa vastaan rahat ja luovuttaa juomat myyntipaikan edustalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Välittäjien toimintaa on pystytty ehkäisemään esimerkiksi käyttämällä valvontakameroita myymälän ulkopuolella, valaisemalla kaupan edustan, myymälöiden välisellä yhteistyöllä ja tietojen vaihdolla havaitusta välitystoiminnasta sekä käyttämällä vartijoita.

Myös alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa juomat luovuttavan henkilön on varmistettava ennen juoman luovutusta, ettei alkoholijuomaa luovuteta, jos on perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvattonta luovuttamista tai välittämistä. Mahdolliset välittämistilanteet on kuitenkin vielä vaikeampi havaita kotiinkuljetusten yhteydessä kuin myymälästä ostettaessa. Kotiinkuljetuksessa ei ole mahdollista samalla tavalla tarkkailla ostajan ja hänen seurassaan olevien henkilöiden toimintaa ja havainnoida välitysepäilyjä kuin myymälässä. On esimerkiksi mahdollista, että kotiinkuljetettujen juomien luovutushetkellä alaikäiset ja henkilöt, joiden päihtymys on selvästi havaittavissa, menevät sellaiseen paikkaan, josta alkoholijuomat luovuttava henkilö ei heitä havaitse. Kotiinkuljetuksessa ei pystytä käyttämään yhtä tehokkaita keinoja välittäjien toiminnan ehkäisemiseksi kuin myymäläostoissa, sillä valvontamahdollisuudet kotiinkuljetuksen yhteydessä ovat hyvin rajalliset. Kotiinkuljetus mahdollistaa myös suurien määrien hankkimisen aikaisempaa helpommin esimerkiksi luvattonta jälleenmyyntiä tai anniskelua varten.

Tilauksen teon yhteydessä on tärkeää tiedottaa asiakkaille, että alkoholijuomaa ei saa välittää tai luovuttaa alle 18-vuotiaalle tai henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa tai joka käyttäytyy häiritsevästi, eikä palkkiota vastaan.

4.2. Luovuttamisen käytännöt

Alkoholilain mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain luovuttamalla niitä asiakkaalle. Alkoholijuoman luovuttaminen ja vähittäismyyntikieltojen noudattamisen varmistaminen edellyttävät



sitä, että vähittäismyyntiluvan haltija tai hänen henkilökuntaansa kuuluva luovuttaa alkoholijuoman asiakkaalle henkilökohtaisessa asiakaspalvelutilanteessa, jossa varmistetaan asiakkaan ostokelpoisuus.

Myös kotiinkuljetettujen alkoholijuomien luovuttamisen edellytyksenä tulee olla, että alkoholijuomat voidaan luovuttaa vain henkilökohtaisesti asiakkaalle. Juomat luovuttavan henkilön tulee jokaisessa luovutustilanteessa varmistaa, ettei alkoholijuomaa luovuteta alkoholilain vastaisesti. Juomien luovutusta ei tule sallia robotin tehtäväksi, sillä robotti ei pysty ihmisen tavoin esimerkiksi havainnoimaan asiakkaan päihtymystilaa, häiritsevää käyttäytymistä tai mahdollisia välitysepäilyjä. Kotiinkuljetus tulee aiheuttamaan valittavasta sääntelymallista riippumatta valvonnallisia haasteita, joten nykyistä sallivampien käytäntöjen mahdollistaminen ei miltään osin ole perusteltua.

Luovuttamiskieltojen noudattamisen varmistamiseksi on välttämätöntä, että luovuttava henkilö tietää luovutettavien tuotteiden sisältävän alkoholijuomia ja luovuttamisesta kieltäytyttäessä kyseiset tuotteet saa helposti erotelluksi muista. Siksi tulisikin edellyttää, että alkoholijuomat on pakattava erilleen mahdollisista muista tuotteista. Pakkaukseen tulisi myös tehdä merkintä, että tuotteet sisältävät alkoholijuomia ja niitä 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. Kieltojen korostaminen on tärkeää alkoholilain tarkoituksen toteuttamiseksi. Myös Yhdysvalloissa on yleistä vaatia pakkauksiin merkintöjä pakettien alkoholisisällöistä (ks. luku 3.1.).

Kuten edeltä on käynyt ilmi, luovutuskieltojen noudattamisen valvonta on huomattavasti haasteellisempaa kotiinkuljetuksessa kuin myymälässä tehdyissä ostoissa. Lisäksi juomien luovutuksesta on paljon hankalampi kieltäytyä asiakkaan kotiovella esimerkiksi iän puuttumisen tai päihtymystilan takia. Luovuttavalle henkilölle voi olla helpompaa antaa alkoholijuomat asiakkaalle kuin esimerkiksi alkaa selvittää asiakkaan päihtymystilaa keskustelemalla tämän kanssa. Juomien luovutuksesta kieltäytyminen saattaa aiheuttaa myös työturvallisuushaasteita. Tilanne kotiinkuljetuksessa on varsin erilainen kuin myymälässä, jossa paikalla on yleensä muita kollegoita ja mahdollisesti myös vartijoita tai vartijat voidaan kutsumalla hälyttää myymälään.



Alkoholijuomien tulee olla luvanhaltijan vastuulla siihen saakka, kunnes juomat luovutetaan asiakkaalle. Tästä johtuen pitäisi säätää, että ne alkoholijuomat, joita ei ole voitu luovuttaa asiakkaalle, on palautettava vähittäismyyntipaikkaan tai -luvanhaltijalle. Luovuttavalle henkilölle ei myöskään saa aiheutua taloudellista haittaa siitä, että hän kieltäytyy luovuttamasta alkoholijuomia.

Vähittäismyyntiluvulta tapahtuvien kuljetusten elintarvikelain mukainen valvonta tulee toteuttaa elintarvikelain vaatimusten mukaan. Kunnat ja Ruokavirasto ovat vastuussa lain valvonnasta.

4.3. Luovuttamisajat

Yli 2,8 % alkoholijuomien vähittäismyynti on alkoholilain mukaan sallittu kello 9:stä kello 21:een⁴⁸. Alkoholijuomien myynnistä on kieltäydyttävä, jos alkoholijuomien haltuunoton ei voida todeta varmasti tapahtuneen ennen klo 21:tä. Alkoholijuomien myyntiaika voi myös olla suppeampi kuin lain mahdollistama kello 9.00–21.00.

Alkoholijuomien kotiinkuljetuksessa vaatimuksena tulee olla, että luvanvaraisessa vähittäismyynnissä myydyt alkoholijuomat luovutetaan edellä mainittujen myyntiaikojen puitteissa. Kuljetuksen myöhästymisen ei voi oikeuttaa poikkeamaan laissa säädetyistä myyntiajasta, sillä muutoin myyntiajat menettäisivät käytännössä merkityksensä.

Ottaen huomioon edellä luvussa 3.2. esitetty olisi lisäksi perusteltua rajoittaa alkoholijuomien nopeita toimituksia esimerkiksi siten, että alkoholijuoma voidaan kotiinkuljettaa aikaisintaan seuraavana päivänä tai tietyn tuntimäärän kuluttua tilauksen tekemisestä. Tällaisella rajoituksella voitaisiin tehokkaasti puuttua siihen, että juomistilanteita pitkitettäisiin verkossa tehdyillä pikatilauksilla, mikä on ollut ongelmana joissakin maissa. Lisäksi on tarkoituksenmukaista ehkäistä alkoholijuomien kulutuksen siirtymistä valvonnan ulottumattomiin, sillä nopeat samana päivänä tapahtuvat toimitukset kilpailevat alkoholijuomien ravintolassa nauttimisen kanssa.

⁴⁸ Alkoholilaissa säädetään erikseen alkoholiyhtiön harjoittamasta alkoholijuomien vähittäismyynnin myyntiajasta.



4.4. Luovuttamispaikat

Alkoholilain mukaan tietyissä paikoissa ja tilaisuuksissa on kiellettyä nauttia alkoholijuomia ilman anniskelulupaa. Ilman anniskelulupaa alkoholijuomaa ei saa nauttia ravitsemisliikkeessä tai muussa paikassa, jossa yleisölle maksusta pidetään saatavana ruokaa tai virvokkeita. Alkoholijuomien nauttiminen on ilman anniskelulupaa kielletty myös kokoontumislaissa tarkoitetussa yleisötilaisuudessa.

Kotiinkuljetuksen osalta on perusteltua säätää, että alkoholijuomaa ei saa luovuttaa edellä mainituissa nauttimiskiellon alaisissa paikoissa. Vähittäismyytyjen alkoholijuomien toimittaminen anniskelupaikkoihin tulee olla kiellettyä myös silloin, kun anniskeluluvan haltija on tilannut vähittäismyyntiluvan haltijalta alkoholijuomia anniskeltavaksi anniskelupaikassa. Jos vähittäismyyntiluvan haltija voisi toimittaa alkoholijuomia anniskelupaikkoihin anniskeltavaksi, tämä mahdollistaisi käytännössä tukkumyyntitoiminnan ilman tukkumyyjän velvollisuuksia muun muassa raportoinnin osalta. Vaihtoehtoisesti olisi kokonaan kiellettävä alkoholijuomien hankkiminen anniskeluun vähittäismyyntiluvan haltijalta.

Olisi perusteltua harkita alkoholijuomien kotiinkuljetuksen rajoittamista vain koti- ja yritysosoitteisiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskien vähentämiseksi. Voisi myös olla tarpeen kieltää alkoholijuomien luovuttaminen lapsille tai nuorille tarkoitettujen tai heidän käyttämiensä tilojen yhteydessä ja esimerkiksi päihdekuntoutujien asuntoloissa. Säännökset olisi kuitenkin oltava valvonnallisesti toimivia.

4.5. Määrälliset rajoitukset

Alkoholilainsäädännössä ei ole rajoitettu kerralla vähittäismyytävien tai anniskeltavien alkoholijuomapakkausten/-annosten enimmäismäärää. Anniskelupaikan omavalvontasuunnitelmassa pitää kuitenkin olla määriteltynä luvan haltijan määrittelemät suurimmat anniskeluannokset, jotka saadaan myydä yhdelle asiakkaalle kerrallaan, jos sallittu annos on suurempi kuin neljä alkoholilaisissa määriteltä perusannosta.

Kotiinkuljetuksen salliminen tulee todennäköisesti kasvattamaan alkoholijuomien kulutusta. Riskinä on myös se, että alkoholijuomien välittäminen esimerkiksi alaikäisille tulee lisääntymään. Koska



määrällisillä rajoituksilla voitaisiin tehokkaasti vaikuttaa alkoholin saatavuuteen ja välittämiseen, olisikin syytä harkita, olisiko perusteltua rajoittaa kotiinkuljetetun alkoholijuoman määrää. Määrälliset rajoitukset voisivat kohdistua esimerkiksi kerralla tai vuositasolla kotiinkuljetetun alkoholijuoman määrään. Vastaavanlaisia määrällisiä rajoituksia on käytössä joissakin englanninkielisissä maissa ja osavaltioissa (ks. luku 3.1.). Tällaiset rajoitukset menettävät kuitenkin käytännössä helposti merkityksensä, jos alkoholijuomien kotiinkuljetusta voivat harjoittaa useat eri toimijat. Toimivan säännöksen kirjoittaminen voikin olla vaikeaa.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla myös se, että omavalvontasuunnitelmassa tulisi ottaa kantaa kotiinkuljetettujen alkoholijuomien enimmäismäärään vastaavalla tavalla kuin anniskelun omavalvontasuunnitelmassa sekä kertoa toimintatavat, miten varmistetaan suurien tilausmäärien kohdalla, ettei alkoholijuomia luovuteta tai välitetä lainvastaisesti.

5. Kotiinkuljetuksen vaikutukset lupajärjestelmään ja viranomaisvalvontaan

Alkoholijuomien myynti on tarkoitus säilyttää luvanvaraisena kotiinkuljetuksen sallimisesta huolimatta. Ilman alkoholilain mukaista lupaa alkoholijuomaa ei saa myydä, välittää eikä luovuttaa palkkiota vastaan. Alkoholilain esitöiden mukaan alkoholilain säännösten valvonta perustuu kattavaan lupajärjestelmään. Käytännössä lupajärjestelmällä varmistetaan, että alkoholielinkeinossa toimivat elinkeinonharjoittajat kykenevät vastaamaan velvoitteistaan, heidät tavoitetaan valvonnalla ja lain vastaiseen toimintaan voidaan tehokkaasti puuttua.⁴⁹

Viranomaisten suorittama alkoholijuomien luovuttamiskieltojen valvonta yksittäisten luovutustapahtumien kohdalla tulisi joka tapauksessa mahdolliseksi kotiinkuljetuksessa, jos viranomaisille ei anneta uudenlaisia työkaluja valvonnan suorittamiseen⁵⁰.

⁴⁹ HE 100/2017 vp, 13.

⁵⁰ Korkein oikeus on alkoholirikosta koskevassa tuomiossaan (diaarinro R2017/507, annettu 28.6.2018) todennut vastaavalla tavalla etämyyntiin liittyvistä valvonnan haasteista: "Vaikka etämyynnille voitaisiin asettaa ainakin osittain samankaltaisia ehtoja kuin muullekin vähittäismyynnille, tästä ei vielä seuraa, että näiden ehtojen noudattamisen tehokas valvonta olisi mahdollista. Jos vähittäismyyjä voisi toimittaa alkoholijuomia suoraan kuluttajan valitsemaan paikkaan, luovutuspaikka ja -aika eivät olisi valvojan viranomaisen tiedossa. Sellaista tehokasta valvontaa, josta valvottava ei ole etukäteen tietoinen, ei tällaisessa myyntitavassa olisi mahdollista toteuttaa." Korkeimman oikeuden mukaan tällaisella järjestelmällä ei saavutettaisi kansanterveyden suojelemisen tavoitteita yhtä tehokkaasti kuin nykyisessä järjestelmässä.



Viranomaisten valvontamahdollisuuksiin kokonaisuudessaan vaikuttaisi kuitenkin olennaisesti se, olisiko kotiinkuljetustoiminta lupajärjestelmän piirissä vai ei.

Alkoholijuomien kotiinkuljetuksen sallimisen vaikutukset lupajärjestelmään riippuisivat siitä, asetetaanko kotiinkuljetuksen suorittajille lupa- tai ilmoitusvaatimuksia ja millaisia ne ovat. Lupajärjestelmän legitimitetin kannalta olisi välttämätöntä säätää kotiinkuljetustoiminta luvanvaraiseksi.

Alkoholijuomien myynti koostuu kahdesta elementistä: maksusta ja tuotteen luovuttamisesta. Myös alkoholijuoman luovuttajan tulee olla valvottavissa, jotta myynnin valvonta on ylipäättänsä mahdollista ja alkoholilain tarkoituksen mukaisesti alkoholihaittoja voitaisiin vähentää alkoholijuomiin liittyvää elinkeinotoimintaa valvomalla. Tehokas valvonta mahdollistuu vain silloin kun maksunsaajan lisäksi myös alkoholijuoman luovuttaja on lupajärjestelmän piirissä.

Alkoholilain säännösten soveltuvuus yli 1,2 % mutta enintään 2,8 % alkoholijuomiin on nykyisin hyvin epäselvä. Nykyisten säännösten perusteella on tulkittu niin, että vähittäismyyntiluvan haltija voi luovuttaa kyseisiä alkoholijuomia vain myyntipaikassa, mutta ilman lupaa toimiva voi luovuttaa niitä missä tahansa tai lähettää niitä postitse. Kotiinkuljetusta koskien pitäisikin olla säädetty yksiselitteinen alkoholijuomien prosenttiraja, josta alkaen toiminta olisi luvanvaraisuuden piirissä.

5.1. Lupien tarve tai ilmoitusvelvollisuus

Kotiinkuljetustoiminnan luvanvaraiseksi säätäminen voitaisiin toteuttaa kahdella tavalla. Vähiten nykyistä lupajärjestelmää muuttaisi sellainen malli, jossa *alkoholijuomia saisi luovuttaa myös kotiinkuljetuksessa vain alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija ja hänen henkilökuntansa*. Elinkeinoharjoittajien kyky vastata velvoitteistaan varmistettaisiin lupaharkinnassa, ja heidän tietonsa olisivat viranomaisvalvontaa varten rekisterissä. Vastuu toiminnasta ja lain noudattamisesta olisi selvästi luvanhaltijalla, jolla olisi myös konkreettiset keinot ohjata direktio-oikeutensa nojalla henkilökuntansa työskentelyä. Kuten nykyisinkin viranomaiset valvoisivat vähittäismyyntiluvanhaltijoita, joista suurin osa säilyisi luultavasti samoina. Alkoholielinkeinorekisteriin tarvittavat muutokset ja sen myötä kustannukset olisivat pienimmät.



Kotiinkuljetustoiminta olisi mahdollista säätää luvanvaraiseksi myös siten, että *kotiinkuljetusta varten luotaisiin oma lupatyypkinsä*. Tässä mallissa kaikkien kotiinkuljetusta harjoittavien tulisi hakea alkoholijuomien kotiinkuljetukseen oikeuttava lupa aluehallintovirastolta. Lupajärjestelmän perusrakenne ja luvansaannin yleiset edellytykset säilyisivät tässä mallissa samoina, mutta järjestelmä monimutkaistuisi nykyisestä ja valvontakohteiden määrä luultavasti kasvaisi merkittävästi.

Luvanvaraisen ja täysin vapaan kotiinkuljetustoiminnan välimuotona olisi *toiminnan tekeminen ilmoituksenvaraiseksi*. Tässä mallissa kotiinkuljetusta harjoittavan tulisi tehdä ilmoitus viranomaiselle ennen kotiinkuljetustoiminnan aloittamista. Kotiinkuljetustoiminnan harjoittajat olisivat tällöin viranomaisen rekisterissä, mutta luvansaannin edellytyksiä heiltä ei tutkittaisi. Valvottavien määrä kasvaisi luultavasti vielä enemmän, ja lainvastaiseen toimintaan puuttuminen olisi myös vaikeampaa kuin luvanvaraisessa mallissa.

Sellainen kotiinkuljetuksen sallimisen malli, jossa *alkoholijuomia voisi kuljettaa asiakkaille kotiin vapaasti kuka tahansa, kyseenalaistaisi olemassa olevan lupajärjestelmän ja hämärtäisi luvanvaraisen toiminnan rajoja*. Rikoslaisakin alkoholirikoksena sanktioitu palkkiota vastaan välittämisen kiello menettäisi käytännössä merkityksensä. Lupajärjestelmän legitimitettiin kyseenalaistuisi, jos alkoholijuomien luovuttaminen anniskelupaikoissa ja vähittäismyyntipaikoissa vaatisi luvan, mutta sama vaatimus ei koskisi kotiinkuljetusta, jossa kuitenkin riskit luovuttamiskieltojen rikkomiselle ovat tutkimuskirjallisuudenkin perusteella suuremmat kuin anniskelu- tai vähittäismyyntipaikoissa.

Kotiinkuljetusta harjoittavat eivät täysin vapaassa mallissa olisi viranomaisen rekisterissä eivätkä lupajärjestelmän piirissä, eikä heiltä tutkittaisi luvan saannin yleisiä edellytyksiä. Kotiinkuljetustoimintaa voisi tulla hoitamaan toimijoita, jotka eivät voisi saada alkoholilain mukaista lupaa. Kotiinkuljetuksen harjoittajien lukumäärä olisi myös täysin rajoittamaton, eikä välttämättä edes alkoholijuomien vähittäismyyjillä, saati viranomaisilla, olisi tietoa luovutuksen tekijöistä tai heidän toimintansa lainmukaisuudesta. Riskit alkoholihaittojen ja myös harmaan talouden lisääntymiselle olisivat suurimmat tässä mallissa.



5.2. Luvansaannin edellytykset tai ilmoitusvelvollisuuden sisältö

Alkoholijuomien kotiinkuljetuksen salliminen ei välttämättä aiheuta muutostarpeita nykyisiin alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan myöntämisen edellytyksiin. Myönnettiinpä vähittäismyyntilupa elintarvikeliikkeeseen, myymäläautoon tai -veneeseen, anniskeluluvan yhteyteen tai valmistuspaikkaan, myyjällä pitää olla fyysinen vähittäismyyntipaikka. Valvonnan kannalta olisi suotavaa, että alkoholijuomat pitäisi kuljettaa tai luovuttaa kuljetettavaksi asiakkaille kotiin tästä vähittäismyyntipaikasta. Tällöin viranomaisen olisi mahdollista valvoa, että alkoholijuomat hankitaan vähittäismyyntiin laillisesti lupanumerolla.

Mikäli alkoholijuomia saisi kuljettaa asiakkaille kotiin vain alkoholijuomien vähittäismyyntilupien haltijat, heidät tulisi velvoittaa hakemaan kotiinkuljetusoikeutta osaksi toimipaikkakohtaista vähittäismyyntilupaansa ennen kotiinkuljetustoiminnan käynnistämistä. Hakemukseen olisi liitettävä kotiinkuljetuksen kattava omavalvontasuunnitelma ja selvitys henkilökunnan koulutuksesta. Näin voitaisiin varmistaa, että kotiinkuljetustoimintaa ei käynnistetä ilman suunnitelmallista omavalvontaa tai henkilökunnan kouluttamista. Viranomaisella olisi myös tieto, ketkä vähittäismyyntiluvanhaltijoista kuljettavat alkoholijuomia asiakkaille kotiin, mikä helpottaisi valvontaa ja erityisesti sen kohdistamista.

Kotiinkuljetusoikeutta ei tulisi sallia suoraan kaikille vähittäismyyntiluvanhaltijoille, sillä se asettaisi riskialttiimman kotiinkuljetustoiminnan eriarvoiseen asemaan perinteisen kassamyynnin, itsepalvelukassojen sekä verkkokaupan noutopisteiden kanssa. Näiden osalta lupaviranomaisella on luvan myöntämisen yhteydessä tai toiminnan muuttuessa ollut mahdollisuus asettaa lupamääräyksiä toimintaan liittyvien valvonnallisten riskien perusteella.

Mikäli alkoholijuomia saisi kuljettaa asiakkaille kotiin vain alkoholijuomien vähittäismyyntilupien haltijat, vähittäismyyntiluvan myöntämistä koskevaan säännökseen sisältyvää mahdollisuutta asettaa lupamääräyksiä tulisi laajentaa nykyisestä. Kotiinkuljetustoiminnassa tulisi voida asettaa ainakin alkoholijuomien luovuttamisen käytäntöihin, luovuttamisaikaan, luovutettavien alkoholijuomien määrään ja henkilökuntaan liittyviä lupamääräyksiä. Kotiinkuljetustoimintaan pitäisi pystyä asettamaan lupamääräyksiä matalammalla kynnyksellä verrattuna vähittäismyyntipaikassa



tapahtuvaan alkoholijuomien luovutukseen, koska kotiinkuljetustoimintaan liittyy aina erityisiä valvonnan riskejä. Lupamääräyksiä pitäisi voida asettaa myös jo aiemmin myönnettyyn lupaan.

Mikäli kotiinkuljetustoimintaa varten luotaisiin oma lupatyypkinsä, kotiinkuljetusluvan myöntämisen edellytyksenä tulisi olla ainakin alkoholilain mukaisen omavalvontasuunnitelman laatiminen ja selvitys henkilökunnan koulutuksesta sen lisäksi, että hakijan tulisi täyttää alkoholilain 12 ja 13 §:issä säädetyt luvan saannin yleiset edellytykset, jotka liittyvät luotettavuuteen ja taloudellisiin edellytyksiin. Kotiinkuljetusluvan myöntämistä koskevaan sääntökseen tulisi liittää edellisessä kappaleessa kuvattu mahdollisuus asettaa lupamääräyksiä.

Mikäli kotiinkuljetustoiminta olisi ilmoituksenvaraista, sellaisen toiminnanharjoittajan, joka ei olisi alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija, tulisi edellyttää laatimaan alkoholilain mukainen omavalvontasuunnitelma ja selvitys henkilökunnan koulutuksesta sekä liittämään ne alkoholijuomien kotiinkuljetuksen aloittamista koskevaan ilmoitukseen. Ilmoituksen tekijältä olisi lisäksi syytä edellyttää alkoholilain 12 §:ää vastaavalla tavalla, että ilmoituksen tekijän olisi oltava elinkeinotoimintalain (565/2023) 2 §:n 1 momentissa tai 3 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Tällöin alkoholijuomien kotiinkuljetusta harjoittavat olisivat lähtökohtaisesti Y-tunnuksellisia elinkeinonharjoittajia, joista on saatavilla perustiedot viranomaisten rekistereistä.

5.3. Omavalvontavastuut sekä kirjanpito- ja raportointivelvollisuudet

Mikäli alkoholijuomia voisi kuljettaa asiakkaille kotiin vain vähittäismyyntiluvanhaltijat, heille pitäisi säätää velvollisuus sisällyttää alkoholilain mukaiseen omavalvontasuunnitelmaansa alkoholijuomien kotiinkuljetuksen käytännöt mukaan lukien luovuttamisesta kieltäytymisen menettelytavat. Jos alkoholijuomien tilauksen tekemisen yhteyteen ei säädettä pakollisia ikärajatarkastuksia esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistamisen avulla, tulisi säätää omavalvontaan sisältyvä velvollisuus jo tilauksen yhteydessä varmistaa, että tilauksen tekevä ostaja on täyttänyt 18 vuotta.



Alkoholijuomien kotiinkuljetustoimintaan sisältyy myymälämyyntiä suurempia omavalvonnallisia haasteita, joita tässä muistiossa on edellä kuvattu. Tästä syystä kotiinkuljetustoimintaa harjoittaville luvanhaltijoille tulisi säätää muuta alkoholimyyntiä laajempi velvollisuus omavalvontakirjausten tekemiseen.

Kirjanpitovelvollisuuden tulisi kattaa ikärajatarkastukset, myyntiaikojen noudattaminen, selvästi päihtyneiden ja häiritsevästi käyttäytyvien alkoholin ostoyritykset, välitysepäilyt, vakavat ongelmatilanteet ja viranomaisten tarkastusten johdosta toteutetut toimenpiteet.

Jos alkoholijuomia voisi kuljettaa kotiin myös muut toimijat kuin vähittäismyyntiluvanhaltijat, kotiinkuljettajille pitäisi säätää kielto luovuttaa muita kuin alkoholijuomien vähittäismyyntiluvanhaltijan myymiä alkoholijuomia. Kotiinkuljetuksen harjoittajien pitäisi siis varmistua ennen alkoholijuomien kuljetusta, että myyjällä on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa.⁵¹ Vähittäismyyntiluvan haltijan pitäisi varmistaa, että kotiinkuljetusta suorittavalla taholla on oikeus kotiinkuljetukseen.

Mikäli alkoholijuomien kotiinkuljetusta varten luodaan erillinen lupatyyppi, tällaisen luvan hakijan tulisi laatia omavalvontasuunnitelma, joka sisältäisi edellä kuvatut seikat. Kotiinkuljetusluvanhaltijoille tulisi myös vastaavat kirjanpitovelvollisuudet. Samoin vastaavat omavalvonta- ja kirjanpitovelvollisuudet tulisi koskea ilmoituksen perusteella kotiinkuljetustoimintaa harjoittavaa, jos toiminta olisi ilmoituksenvaraista.

Jos alkoholijuomien kotiinkuljetusta voisi harjoittaa vapaasti kuka tahansa, vastuu lain noudattamisesta kotiinkuljetustoiminnassa pitäisi olla vähittäismyyntiluvanhaltijalla, jonka myymiä alkoholijuomia luovutetaan. Luvanhaltijan vastuulla olisi varmistaa, että hänen myymiään alkoholijuomia asiakkaille luovuttava noudattaa alkoholilakia ja luvanhaltijan laatimaa omavalvontasuunnitelmaa. Luvanhaltijan olisi myös vastattava tässä luvussa aikaisemmin mainittujen asioiden kirjanpidosta. Toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen olisi kuitenkin huomattavasti hankalampaa tilanteessa, jossa alkoholijuomia asiakkaiden koteihin

⁵¹ Jos kotiinkuljetusta koskeva sääntely ulotetaan koskemaan myös ulkomailta Suomeen toimitettavia alkoholijuomia, kotiinkuljettajan pitäisi varmistaa, että juoman omistusoikeus on siirtynyt asiakkaalle Suomen ulkopuolella (ks. luku 7).



toimittavien pitäisi noudattaa toisen toimijan laatimaa omavalvontasuunnitelmaa. Ne kuitenkin kuljettaisivat kuinka monen tahansa vähittäismyyjän tuotteita, toimisivat täysin itsenäisesti ja heidän joukkonsa olisi täysin rajoittamaton.

Riippumatta kotiinkuljetuksen toteuttamismallista vähittäismyyntiluvanhaltijalle pitäisi säätää velvoite toimittaa vähittäismyyntin vuosi-ilmoituksessa tiedot kotiinkuljetettujen alkoholijuomien määrästä ja arvosta sekä käyttämistään kotiinkuljetuspalveluiden tarjoajista. Näiden tietojen avulla valvontaa voitaisiin kohdentaa riskikohteisiin ja saada tietoa kotiinkuljetettujen alkoholijuomien määrien kehityksestä.

5.4. Henkilökunnan vaatimukset ja koulutus

Nykyinen alkoholilaki edellyttää luvanhaltijan huolehtivan, että sen henkilökunta tuntee alkoholilaissa säädetyt ja omavalvontasuunnitelmassa määrätyt velvoitteet. Jos alkoholijuomien kotiinkuljetus olisi luvanvaraista, tämä velvoite tulisi koskemaan myös alkoholijuomia kotiinkuljetuksessa luovuttavaa luvanhaltijan henkilökuntaa. Velvoite tulisi säätää koskemaan myös ilmoituksen perusteella alkoholijuomien kotiinkuljetusta harjoittavaa, jos toiminta olisi ilmoituksenvaraista.

Jos kotiinkuljetustoiminta ei olisi luvan- eikä ilmoituksenvaraista, laissa pitäisi erikseen säätää, että vähittäismyyntiluvanhaltijan on huolehdittava siitä, että luvanhaltijan myymien alkoholijuomien kotiinkuljetusta harjoittavat toimijat tuntevat alkoholilaissa säädetyt ja omavalvontasuunnitelmassa määrätyt velvoitteet.

Omavalvontasuunnitelman henkilökunnan osaamista koskeva kirjanpitovelvollisuus tulisi ulottaa koskemaan luvanhaltijan henkilökunnan lisäksi myös luvanhaltijan myymien alkoholijuomien kotiinkuljetusta harjoittavia toimijoita. Tässä vaihtoehdossa edellytykset luvanhaltijan vastuun toteutumiseen olisivat kuitenkin kaikkein heikoimmat, koska kotiinkuljetusta harjoittavien toimijoiden joukko olisi täysin rajoittamaton.

Riippumatta kotiinkuljetuksen toteuttamismallista alkoholilaissa tulisi säätää siitä, että kotiinkuljetuksessa alkoholijuomat luovuttavan henkilön olisi oltava 18 vuotta täyttänyt. Lisäksi vaatimuksena tulee olla, että alkoholijuomat luovuttava henkilö ei saa olla alkoholin eikä muun päihdyttävän aineen vaikutuksen alaisena.



Alkoholijuomia kotiinkuljetuksessa luovuttaville henkilöille pitäisi säätää velvollisuus suorittaa hyväksyttävästi koe alkoholijuomien kotiinkuljetukseen liittyvien säännösten tuntemisesta ennen kuin he voivat toimittaa alkoholijuomia. Samanlainen vaatimus koskee jo nyt anniskelupaikassa luvanhaltijan edustajana toimivia henkilöitä. Myös joissakin englanninkielisissä maissa ja osavaltioissa kuljettajilta vaaditaan koulutus muun muassa alkoholijuomien toimittamista koskevasta lainsäädännöstä ja ikärajatarkastuksen käytännöistä (ks. tarkemmin luku 3.1.).

Käytännössä koejärjestelyjä ja kokeen suorittamista varten pitäisi luoda rakenteet ja ratkaista kokeen järjestävä tahon. Järjestävänä tahona voisi mahdollisesti toimia oppilaitokset vastaavalla tavalla kuin anniskelupassikokeiden osalta. Tällöin kokeen sisällöstä ja hyväksytysti suorittamisesta tulisi säätää alkoholilainsäädännössä. Lisäksi tulee harkita, tarvitseeko säätää erikseen siirtymäajasta, jonka jälkeen kaikkien kotiinkuljetusta harjoittavien henkilöiden tulee olla suorittanut koe ennen kuin he voivat luovuttaa alkoholijuomia.

Nykyisin Valvira on ohjeistanut anniskelupassikokeita järjestäviä oppilaitoksia kokeen järjestämisestä sekä yhteistyössä oppilaitosten kanssa koonnut kysymyspankin koekysymyksiä varten. Valviralla tulisi olla vastaava rooli myös kotiinkuljetusta koskevien säännösten tuntemisesta järjestettävien kokeiden osalta. Lisäksi Valviralle tulisi turvata tähän ohjaustyöhön tarvittavat lisäresurssit.

5.5. Viranomaisen valvontamahdollisuudet

5.5.1. Koeostot

Keskeinen osa alkoholijuomien vähittäismyynnin viranomaisvalvonnasta perustuu nykyisin ennalta ilmoittamattomiin tarkastuskäynteihin, joiden yhteydessä seurataan muun muassa, miten vähittäismyyntiluvanhaltijat täyttävät iän tarkistamista koskevan velvollisuutensa. Tällainen konkreettisten luovutustapahtumien valvonta ei olisi kotiinkuljetustoiminnassa käytännössä mahdollista, koska viranomaisella ei olisi tietoa, milloin ja missä luovutukset tapahtuvat. Lisäksi suurin osa luovutuksista tapahtuisi todennäköisesti kotirauhan piirissä, jossa tarkastusten tekemiseen on lainsäädännössä asetettu todella korkea kynnyks.

Ikärajavaltvontan turvaamiseksi tulisi harkita alkoholivalvontaviranomaisille oikeutta tehdä tai teettää koeostoja



sen selvittämiseksi, noudatetaanko alkoholijuomien kotiinkuljetustoiminnassa luovutuskieltoja. Koeostot on jo mahdollistettu valvontakeinona Suomessa muutamassa laissa. Kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013, jäljempänä kuittilaki) valvonnassa oikeus tehdä koeostoja on Verohallinnolla ja poliisilla sekä myös aluehallintovirastoilla alkoholijuomien anniskelupaikoissa. Samoin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) perusteella kuluttaja-asiamiehellä on toimivalta tehdä koeostoja tietyissä tilanteissa sekä myös oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Ulkomaista ainakin Viron, Latvian ja Ison-Britannian lainsäädäntö mahdollistaa koeostot alkoholimyynnin viranomaisvalvonnan välineenä.

Lausunnossaan kuittilakia koskevaan hallituksen esitykseen perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että koeosto on uudentyyppinen ja erikoislaatuinen toimivaltuus. Esityksessä olisi valiokunnan mielestä tullut selkeämmin selostaa ja havainnollistaa, mitä koeostolla tarkoitetaan ja miten sitä voidaan käyttää. Valiokunta korosti, että viranomaisen ei voi koeostoja tehdessään millään lailla esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon.⁵² Lausunnon perusteella kuittilakiin lisättiin edellytys, jonka mukaan koeosto voidaan tehdä vain, jos on perusteltua syytä epäillä tätä lakia rikotun tai rikottavan.⁵³

Nämä reunaehdot olisi syytä ottaa huomioon, jos koeostot mahdollistettaisiin alkoholijuomien kotiinkuljetuksen valvontakeinona. Valvontakeinon käyttökelpoisuuden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että kynnystä koeostojen tekemiselle tai teettämiselle ei aseteta liian korkealle.⁵⁴ Samoin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia vastaavasti alkoholiviranomaisilla tulisi olla oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä koeostojen toteuttamisessa, sillä valvonnan tarkoitus ei toteudu, jos ostotapahtumassa esiinnyttäen viranomaisena⁵⁵. Ikärajavalvonnan toteutumista voitaisiin valvoa koeostojen avulla yllyttämättä elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon, jos laissa olisi vaatimus

⁵² PeVL 14/2013 vp, 4.

⁵³ TaVM 16/2013 vp, 3–4.

⁵⁴ Valviran Ison-Britannian viranomaisilta saamien tietojen mukaan Ison-Britannian vuonna 2016 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen koeostojen toteuttaminen on edellyttänyt ennalta todisteita lain rikkomisesta, mikä on huomattavasti vaikeuttanut koeostojen käyttämistä tehokkaana viranomaisvalvonnan keinona.

⁵⁵ HE 54/2019 vp, 50.



iän tarkistamisesta henkilötodistuksesta aina ennen alkoholijuomien luovutusta, kuten luvussa 4.1.1. esitetään.

Ikärajavaalvonnan toteutumista tarkkaillaan jo nyt elinkeinon itsensä teettämällä sekä ehkäisevän päihdetyön yhteydessä tehtävillä ostokokeilla. Näiden tarkoitus on tilanteen seuranta ja elinkeinon omavalvonnan tukeminen. Nämä ostokokeet eivät ole osa viranomaisvalvontaa, eikä niiden perusteella voida määrätä seuraamuksia alkoholilain rikkomisesta. Tällaisten ostokokeiden tekemiselle ei olisi esteitä, vaikka laissa säädettäisiin koeostoista viranomaisvalvonnan välineenä. Nämä toiminnot voisivat päinvastoin tukea toisiaan: tilanteen seurantaa ja paikallista kehittämistyötä varten teetetyissä ostokokeissa havaitut ongelmat ikärajavaalvonnessa voisivat toimia herätteenä koeostojen tekemiselle viranomaisvalvontana. Viron viranomaisilta saatujen tietojen mukaan tällaista toimintamallia noudatetaan Virossa.

5.5.2. Viranomaisen valvontamahdollisuudet eri toteuttamismalleissa

Viranomaisten valvontamahdollisuudet kokonaisuudessaan olisivat joka tapauksessa parhaimmat sellaisessa mallissa, jossa alkoholijuomia saisivat luovuttaa asiakkaille kotiinkuljetuksessakin vain alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija ja hänen henkilökuntansa. Vähittäismyyntiluvanhaltijat ovat viranomaisten tiedossa ja he huolehtisivat alkoholijuomien myynnistä ja luovutuksesta asiakkaille kokonaisuudessaan. Viranomaisten mahdollisuus ohjata ja valvoa toimintaa olisi parempi verrattuna muihin malleihin. Viranomaisten suorittamassa vähittäismyyntiluvanhaltijoiden omavalvontaa tukevassa tarkastustoiminnassa voitaisiin samalla kertaa käydä läpi myös kotiinkuljetuksen käytännöt, ja luvanhaltijoilla olisi direktio-oikeutensa nojalla mahdollisuus jalkauttaa viranomaisten antama ohjaus toimintaansa.

Mallissa, jossa kotiinkuljetustoiminta olisi mahdollista myös erillisellä kotiinkuljetusluvalla, valvottavien määrä kasvaisi luultavasti merkittävästi nykyisestä, mikä heikentäisi viranomaisten valvontamahdollisuuksia. Valvottavien määrän voi odottaa kasvavan vielä enemmän, jos kotiinkuljetustoiminta olisi ilmoituksenvaraista. Riskit väärinkäyttöihin näissä malleissa olisivat myös suuremmat, koska sama toimija ei vastaisi alkoholijuoman myynnistä ja sen luovuttamisesta asiakkaalle. Näissä malleissa kotiinkuljetukseen



oikeutetut yritykset olisivat kuitenkin viranomaisen tiedossa ja rekisterissä.

Viranomaisen valvontamahdollisuudet olisivat heikoimmat, jos alkoholijuomien kotiinkuljetus ei olisi luvan- eikä ilmoituksenvaraista. Viranomaisella ei olisi tietoa, ketkä harjoittavat alkoholijuomien kotiinkuljetusta. Koska kotiinkuljetusta voisi harjoittaa kuka tahansa, kotiinkuljetuksen harjoittajalla ei välttämättä olisi Y-tunnusta tai edes henkilötunnusta, joten toimijasta ei välttämättä olisi saatavilla tietoja edes muista rekistereistä. Esimerkiksi ruokalähettiläisten osalta on ollut epäselvyyttä, ovatko ruokalähetit itsenäisiä yrittäjiä vai työsuhteessa ruokalähettiläisiin. Tässä mallissa viranomaisella ei olisi tietoa edes valvottavien lukumäärästä ja potentiaalinen valvottavien määrä olisi moninkertainen verrattuna kaikkiin aiempiin vaihtoehtoihin. Viranomaiset pystyisivät valvomaan kotiinkuljetusta tässä mallissa käytännössä ainoastaan valvomalla vähittäismyyntiluvan haltijoita, jotka puolestaan valvoisivat toimijoita, jotka kuljettaisivat itsenäisesti heidän myymiään alkoholijuomia asiakkaille. Tällaisen välillisen valvonnan tehokkuus olisi väistämättäkin merkittävästi heikompaa.

5.6. Rikkomukset ja niiden sanktiointi sekä toimivalta

Jos alkoholijuomien kotiinkuljetustoiminta olisi luvanvaraista, hallinnollisten seuraamusten määräämisprosessi ei juuri muuttuisi nykyisestä mahdollisissa rikkomustapauksissa. Seuraamukset kohdistuisivat vähittäismyyntiluvan haltijaan, tai jos kotiinkuljetustoimintaa varten pitäisi hakea kotiinkuljetuslupa, kotiinkuljetusluvan haltijaan. Viranomaiselle olisi selvää, ketkä ovat valvonnan kohteita ja kenelle viranomaisella on toimivalta määrätä seuraamus. Seuraamusvaihtoehdot olisivat nykyiseen tapaan huomautus, seuraamusmaksu sekä luvan määräaikainen tai pysyvä peruutus.

Uutena seuraamusvaihtoehtona nimenomaan kotiinkuljetustoimintaa varten tulisi säätää kotiinkuljetustoiminnan kieltäminen määräajaksi tai pysyvästi esimerkiksi silloin, jos havaitaan alkoholijuomia luovutetun alaikäiselle tai henkilölle, jonka päihtymys on selvästi havaittavissa. Kynnystä kotiinkuljetustoiminnan kieltämiseen ei tulisi asettaa liian korkealle, koska viranomaisen on vaikea havaita lainvastaisen toiminnan jatkuminen erityisesti kotiinkuljetuksessa.



Nykyisin alkoholilaki mahdollistaa vain luvanhaltijoiden tilojen ja toiminnan tarkastamisen sekä seuraamusten määräämisen vain luvanhaltijoille. Ilmoituksenvaraisessa mallissa lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon, että viranomaisella on toimivalta valvoa ja määrätä seuraamuksia ilmoituksen tehneille yrityksille. Jos kotiinkuljetusta varten ei tarvitsisi lupaa eikä ilmoitusta, alkoholilaissa pitäisi erikseen säätää, että vähittäismyyntiluvanhaltija on vastuussa myymiensä alkoholijuomien kotiinkuljetusta harjoittavan toimijan toiminnasta ja luvanhaltijaan voidaan kohdistaa seuraamukset mahdollisista rikkomuksista. Lainsäädännössä tulisi lisäksi ottaa huomioon, että viranomaisella on toimivalta valvoa ja määrätä seuraamuksia kotiinkuljetusta harjoittaville toimijoille. Koska täysin vapaassa mallissa kotiinkuljetusta voisivat kuitenkin harjoittaa myös yksityiset henkilöt, valvonnan ja seuraamusten kohdistaminen vaikeutuisi huomattavasti.

Toimivallanjako yli 2,8 % alkoholijuomien myynnin valvonnassa on tällä hetkellä melko selvä. Myynti on luvanvaraista, ja aluehallintovirastot valvovat luvanhaltijoiden toimintaa. Jos joku myy tai välittää alkoholijuomia palkkiota vastaan ilman alkoholilain mukaista lupaa, kyseessä on rikosasia poliisin selvitettäväksi kuuluva asia. Jos kotiinkuljetustoimintaa voisi harjoittaa ilman alkoholilain mukaista lupaa, ja toiminnan valvonta kuuluisi kuitenkin aluehallintovirastoille, myös toimivallanjako muuttuisi hyvin epäselväksi, ja jokaisessa selvitettävässä tapauksessa pitäisi ensin selvittää, kuuluuko asia aluehallintovirastolle vai poliisille.

5.7. Valvonnan ja omavalvonnan tuen resurssit

Alkoholijuomien kotiinkuljetukseen liittyen on luotava uusia lupa-, ilmoitus-, raportointi- ja/tai valvontamenettelyjä ja tämä pitää huomioida Valviran ja aluehallintovirastojen alkoholielinkeinorekisteri Allussa ja sen sähköisessä asiointissa sekä viranomaisten käytössä olevissa resursseissa.

Alkoholielinkeinorekisteri Allun muutostarpeet täsmentyvät vasta toteutettavaksi valittavan kotiinkuljetusmallin tarkemman hahmottumisen jälkeen, mutta karkeasti arvioiden muutostöiden toteutuksen kustannukset ovat enemmän satoja kuin kymmeniä tuhansia euroja. Kustannuksiin vaikuttavat luotavien uusien prosessien määrä ja monimutkaisuus.



Alkoholijuomien kotiinkuljetuksen salliminen lisää erittäin merkittävästi alkoholiviranomaisten valvottavien kohteiden määrää ja siten tarvetta vähittäismyynnin valvonnan resurssien kasvattamiseen. Kotiinkuljetuksen viranomaisvalvonta edellyttää käytännössä koeostojen tekemistä ja niiden toteuttaminen toimintamallien luomista. Koska kyseessä on Suomessa täysin uusi viranomaisvalvonnan muoto alkoholin myynnin yhteydessä, kasvaa valvonnan resurssien tarve myös tästä syystä.

Kotiinkuljetusta toteuttavien toimijoiden toimiva omavalvonta ja onnistunut henkilökunnan koulutus edellyttävät riittävää tukea. Alkoholiviranomaisten ohjeistuksien laatiminen ja päivittäminen tukevat osaltaan tätä. Lisäksi paikallisella tasolla toteutettava Pakka-toimintamalli voi parantaa omavalvonnan laatua ja toimivuutta. Omavalvonnan ja koulutustoiminnan tukeminen tehokkaasti edellyttää lisäresursseja sekä valvontaviranomaisille että ehkäisevän päihdetyön toimijoille.

Alkoholilain liitteessä on säädetty valvontamaksuista. Tällä hetkellä vähittäismyynnin valvonnan vuosimaksu kultakin myyntipaikalta on 200 euroa ja alkoholiyhtiöltä perittävä vuotuinen valvontamaksu kultakin myymälältä on 380 euroa. Olisi perusteltua lisäksi säätää alkoholijuomien kotiinkuljetuksen osalta erillisestä ja tasoltaan riittävästä valvontamaksusta kattamaan muuttuvan valvonnan ja toiminnan kulut Valvirassa ja aluehallintovirastoissa. Samassa yhteydessä olisi syytä selkeästi säätää, että kerätyt valvontamaksut tilitetään suoraan virastoille alkoholilain mukaisen viranomaistoiminnan rahoittamiseksi sekä tarkastaa jo olemassa olevia valvontamaksuja kustannuskehitystä vastaaviksi.

Uusien viranomaismenettelyjen luominen ja niiden vieminen osaksi sähköisiä järjestelmiä ja käytännön toimintaa edellyttää kohtuullista valmistautumisaikaa sekä viranomaisille että alan toimijoille. Erityisesti alkoholiviranomaisten tietojärjestelmämuutokset ja ohjeet edellyttävät usean kuukauden suunnittelu- ja toteutustyötä. Sama koskee myös alkoholijuomien vähittäismyynnin kotiinkuljetusta harjoittavia toimijoita henkilökunnan koulutuksen ja omavalvontasuunnitelmien laatimisen ja päivittämisen osalta. Kokemukset alkoholilain kokonaisuudistuksen yhteydestä osoittavat, että mikäli omavalvontasuunnitelmat eivät ole ajantasaisia heti lain voimaan astuessa ja toiminnan alkaessa, niiden laatiminen ja toteuttaminen eivät toteudu kaikkien toimijoiden osalta. Nämä seikat pitää huomioida muutosten voimaan astumisen aikataulua



suunniteltaessa, jotta alkoholijuomien kotiinkuljetustoiminta voitaisiin käynnistää siten, että viranomaisten ja elinkeinon toiminta olisi mahdollisimman hyvin lainsäädännön tavoitteiden mukaista.

6. Markkinointi

Alkoholilain markkinointiin liittyviä säännöksiä on sovellettava myös mainostettaessa kotiinkuljetettavia alkoholijuomia. Markkinoinnin rajoitukset koskevat markkinoinnin tilaajaa ja toimeenpanijaa sekä näiden palveluksessa olevaa. Kotiinkuljetuksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että ainakin vähittäismyyntiluvan haltijan sekä toimijan, joka ilmoittaa kuljetuksesta, mainostaa kuljetusta tai suorittaa kuljetuksen sekä näiden palveluksessa olevien henkilöiden, tulee noudattaa alkoholijuomien markkinointisäännöksiä.

Alkoholilain pääsäännön mukaan väkevien alkoholijuomien markkinointi on kielletty. Lisäksi alkoholilaissa säädetään useista tilanteista, joissa miedon alkoholijuoman markkinointi on kielletty. Toimijoiden tulee kiinnittää huomiota erityisesti heikkoja kuluttajaryhmiä suojaaviin markkinointirajoituksiin, sillä kotiinkuljetuksen salliminen voi lisätä etenkin alaikäisten ja nuorten sekä alkoholin suurkuluttajien alkoholinkäyttöä. Hyvän tavan vastaisuutta markkinoinnissa sääntelevään lainkohtaan tulisi lisätä heikkoja kuluttajaryhmiä suojaava erityismaininta.

Alkoholilaki myös kieltää hyvän tavan vastaiset toimet alkoholijuomien myynnissä ja markkinoinnissa sekä niiden yhteydessä sopimuksen tai muun järjestelyn mukaisesti harjoitettavassa elinkeinotoiminnassa. Toimea pidetään hyvän tavan vastaisena, jos se on selvästi ristiriidassa yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa ja erityisesti, jos siinä suhtaudutaan hyväksyvästi tai välinpitämättömästi terveyden vaarantamiseen alkoholin vaikutuksen alaisena taikka huumausaineilla, lääkevalmisteilla tai kemikaaleilla.

Kotiinkuljetuksen yhteydessä markkinointiin liittyvistä säännöksistä olennaisia ovat myös paljousalennuskielto, lyhytaikaisia tarjoushintoja koskevat rajoitukset sekä alkoholijuomien hinnasta annettavan hyvityksen kielto. Jälkimmäistä koskevan säännöksen mukaan alkoholijuoman hinnasta annettavan hyvityksen, joka lasketaan alkoholijuomien tai muiden kulutushyödykkeiden ja palveluiden ostojen perusteella, tarjoaminen ja maksaminen vähittäismyynnissä ja anniskelussa on kielletty. Alkoholiostoista ei



siis saa syntyä hyvityksiä eikä muiden tuotteiden ostosta tai kuljetuksesta syntyviä hyvityksiä saa käyttää alkoholin ostamiseen. Käytännössä säännöksen soveltaminen on aiheuttanut useita tulkinnanvaraisuuksia ja koska kotiinkuljetuksen salliminen tulee todennäköisesti lisäämään säännöksen soveltamistilanteita, tulee säännöstä tai sen esitöitä täsmentää tässä yhteydessä.

Alkoholilaissa myös säädetään viranomaisen oikeudesta puuttua markkinointisäännösten tai hyvän tavan vastaiseen toimintaan. Valvontaviranomainen voi kieltää markkinoinnin tilaajaa tai toimeenpanijaa sekä näiden palveluksessa olevaa jatkamasta tai toistamasta markkinointia koskevien säännösten vastaista toimintaa. Lisäksi valvontaviranomainen voi tietyin edellytyksin kieltää luvanhaltijaa jatkamasta elinkeinotoimintaa siltä osin kuin se on olennaisesti hyvän tavan vastaista. Tietyillä edellytyksillä kieltä voidaan antaa väliaikaisena, jolloin se tulee voimaan heti.

Koska kotiinkuljetuksen salliminen tulee lisäämään alkoholin saatavuutta ja sitä kautta todennäköisesti myös alkoholin kulutusta ja alkoholista aiheutuvia haittoja, olisi perusteltua tässä yhteydessä uudistaa alkoholilain markkinointia koskevia säännöksiä siirtymällä alkoholijuomien mielikuvamainonnan kieltävään sääntelyyn. Tällöin olisi mahdollista antaa asialliset tuotetiedot myytävistä alkoholijuomista. Alkoholilain markkinointia koskevaan sääntelyyn tulisi vähintäänkin lisätä viittaus kuluttajansuojalain markkinointia koskevaan sääntelyyn.

7. Alkon monopoli ja ulkomaiset yritykset

Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli on toimiva järjestelmä, jolla tutkitusti vähennetään alkoholijuomien kulutuksesta aiheutuneita haittoja. Muutokset alkoholin myynnin järjestelmään ja Alkon asemaan tulisi tehdä avoimesti ja laajasti asiaa selvittäen. Lakimuutokset olisi tehtävä tavalla, jossa huomioitaisiin alkoholin myynnissä vallitseva kokonaistilanne ja joka ei ns. puolivahingossa tee vähittäismyyntimonopolia perusteettomaksi. Mahdollisten kansanterveydellisten haittojen havaitsemisen jälkeen järjestelmän korjaaminen ennalleen voi olla hyvin vaikeaa tai mahdotonta.

Käsityöläisölujen ja tilaviinin valmistajilla on mahdollisuus saada lupa yleistä luvanvaraisen vähittäismyyntin prosenttirajaa vahvempien itse valmistamiensa käsityöläisöluiden ja tilaviinien myyntiin valmistuspaikkansa yhteydessä. Tätä poikkeusta Alkon



vähittäismyyntimonopoliin perustellaan lain esitöissä rajallisen, perinteisen ja käsiteollisen tuotannon tukemisella sekä maaseudun puutarhatuotannon ja maatilamatkailun edistämisellä⁵⁶. Näiden juomien kotiinkuljetuksen salliminen ei toteuta poikkeuksen ajatusta ja voi siten viedä pohjaa koko poikkeusasemalta myös EU-oikeuden näkökulmasta.

Tällä hetkellä Alkolle on sallittu toimittaa vähittäismyytyjä alkoholijuomia elinkeinonharjoittajille. Muille toimijoille tämä ei alkoholilain mukaan ole mahdollista. Olisi valvonnallisesti selkeää, jos Alkon toimitusmyyntiä muille elinkeinonharjoittajille kuin luvanhaltijoille koskisivat lähtökohtaisesti samat alkoholijuomien luovuttamista koskevat periaatteet kuin muutakin vähittäismyytyjen alkoholijuomien kotiinkuljetusta. Lakimuutoksen yhteydessä tulisi myös selvittää, johtuuko Alkon erityisasemasta perusteita poiketa joiltakin osin näistä periaatteista. Saako esimerkiksi Alkon myymiä luvanvaraisen vähittäismyyntin prosenttirajaa vahvempia alkoholijuomia toimittaa kotiinkuljetuksena ja millaiset luovutusajat Alkon myymien alkoholijuomien luovutusta koskevat?

Yhtä aikaa mahdollisen Suomessa tapahtuvan alkoholijuomien kotiinkuljetuksen sallivan lain säätämisen kanssa olisi käsiteltävä kysymys alkoholijuomien ulkomailta käsin tapahtuvasta myynnistä ja kotiinkuljetuksesta (jäljempänä etämyynti). Alkoholijuomien kotiinkuljetusta koskevien sääntöjen tulisi olla johdonmukaisesti samat riippumatta siitä, onko alkoholijuomien vähittäismyyjä sijoittautunut Suomeen vai johonkin muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon.

Olellainen kotiinkuljetukseen liittyvä kysymys on, miten ulkomailta käsin tapahtuvaan toimintaan voidaan todellisuudessa puuttua Suomessa voimassa olevalla lainsäädännöllä. Miten kotiinkuljetusta koskevat kansalliset vaatimukset muuttaisivat nykytilannetta etämyyntin osalta? Jos alkoholijuomien kotiinkuljetustoimintaa varten pitäisi hakea lupaa tai tehdä ilmoitus, johdonmukaista olisi, että sama lupa- tai ilmoitusvaatimus koskisi toimijoita, jotka luovuttavat asiakkaille etämyyntinä myytyjä alkoholijuomia. Tällöin luvanhaltijoina tai ilmoituksentekijöinä olisivat käytännössä kuljetusyhtiöt, joiden velvollisuutena olisi tuntea kuljetuksensa sisältö. Alkoholijuomien luovuttaminen osana elinkeinotoimintaa

⁵⁶ HE 100/2017 vp, 71-72.



muuten kuin luvan tai ilmoituksen perusteella olisi kielletty ja alkoholirikoksena rangaistavaa.

Valvonnan ja lain tasapuolisuuden kannalta olisi hyvä, jos Suomeen etämyynnin kautta kulutukseen tulevat alkoholijuomat saataisiin tuotevalvonnan, raportoinnin ja verotuksen piiriin. Tärkein valvonnallinen tehtävä eli ikäraja- ja päihtymysvalvonta pitäisi pystyä hoitamaan mahdollisimman sujuvasti ja samoilla säännöillä kuin muussakin kotiinkuljetuksessa. Luonnollisesti myös kotiinkuljetusta koskevien lakimuutosten yhteydessä tulee huomioida säännösten notifiointitarve.

Suomessa on käytössä alkoholijuomien tuoterekisteri, jossa ovat ilmoitettuna kaikki laillisesti Suomessa myytävät alkoholijuomat. Tuoterekisteri on tärkeä osa tuotevalvontaa ja helpottaa esimerkiksi takaisinvetotilanteita tuoteturvallisuuden ollessa uhattuna.

Alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen laskeminen perustuu tällä hetkellä tukkumyyntitietojen raportointiin. Raportointivelvollisia ovat tukkumyyntiluvan haltijat. Mikäli ulkomaisten toimijoiden kotiinkuljetuksesta tehtäisiin ilmoituksen- tai luvanvaraista, sääntelyn yhteydessä olisi ratkaistava se, miten tilastointi saadaan vastaamaan todellista kulutusta.

Miten muutos toteutetaankin, tärkeää olisi löytää malli, jossa valvonta olisi mahdollista toteuttaa tasapuolisesti ja riskiperusteisesti. Vaatimukset olisi myös tehtävä toiminnanharjoittajille selkeiksi toteuttaa. Muutoin riskinä on, että valvotun etämyynnin rinnalle jäisi paljon valvomatonta etämyyntiä, jossa myös verojenmaksuvelvoite jäisi hoitamatta.

Jakelu

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos