

30.4.2009

Dnro 1462/4/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON TUOTEVALVONTAKESKUKSEN ALKOHOLIN INTERNETKAUPPAA KOSKEVAT OHJEET**

### **1 KANTELU**

X Oy arvostelee kantelukirjoituksessaan silloisen Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen (jäljempänä STTV:n) menettelyä sen ohjeistaessa ulkomailta Suomeen veroedustajaa käyttäen tapahtuvaa alkoholijuomien myyntitoimintaa. Yhtiö kertoo toimivansa virolaisen yhtiö Y:n valmisteverotuslain 7 §:n 7 kohdassa tarkoitettuna veroedustajana Suomessa. STTV on 23.12.2005 antanut lausunnon Tullihallitukselle X Oy:n hakemuksesta veroedustajaksi. Hakemuksessa X Oy on todennut, että yhtiö Y harjoittaa alkoholijuomien sähköistä kauppaa suoraan suomalaisille kuluttajille. X Oy:n ja yhtiö Y:n toiminnan luonne ei siten ole voinut jäädä STTV:lle miltään osin epäselväksi. STTV ei ole vastustanut X Oy:n hakemusta veroedustajaksi. Kun 23.12.2005 annettussa lausunnossa nimenomaisesti todetaan, että veroedustajan käyttö ei ole kielletty ja lisäksi vielä ohjeistetaan veroedustajaa pidättäytymään tietynlaisista toimintamalleista, on STTV vain noin vuosi tämän jälkeen kieltänyt veroedustajana toimimisen alkoholijuomien kaukomyynnin yhteydessä kokonaan.

Vaikka asiaa koskevassa lainsäädännössä ei ollut tapahtunut muutoksia, STTV muutti kuitenkin 10.1.2007 ja 2.2.2007 antamillaan tiedotteilla kantaansa ja totesi, että alkoholijuomien myynti ulkomailta Suomeen veroedustajaa käyttäen tai kaukomyyntinä ei ole voimassaolevan alkoholilain mukaan sallittua. Yhtiön kirjoituksen mukaan STTV:n uusi kannanotto vaikutti suoraan yhtiön harjoittamaan elinkeinotoimintaan ja yhtiö oli rikosoikeudellisten seuraamusten välttämiseksi joutunut keskeyttämään aikaisemmin täysin laillisen toimintansa. Yhtiön käsityksen mukaan STTV:n menettely on vastoin hyvää hallintotapaa ja sen uusi kannanotto loukkaa yhtiön hallintolain 6 §:ssä suojattuja oikeutettuja odotuksia ja luottamuksensuojaa. Lisäksi yhtiön näkemyksen mukaan STTV on sen kohdalla rikkonut hallintolain 8 §:ssä säädettyä neuvontavelvollisuuttaan. STTV on päätenyt käsittelemään kaikkien veroedustajien toimintaa laittona ryhtymättä erittelemään tarkemmin sitä, mikä kantelijan toiminnassa on lainvastaista. Lisäksi STTV:n tiedotus asiassa on kokonaisuutena arvioiden ristiriitaista ja sekavaa.

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu STTV:n selvitys ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunto. Kantelija on antanut vastineen.

#### *STTV:n selvitys*

STTV:n 23.11.2007 päivätyn selvityksen mukaan X Oy ja yhtiö Y olivat saman henkilön omistamat ja hallinnoimat yhtiöt. Yhtiöt oli perustettu alkoholijuomien myyntitoimintaa varten. Yhtiö

Y:n nimissä oli välitetty alkoholijuomia suomalaisille yksityishenkilöille ja ravintoloille. Toisin sanoen yhtiö oli harjoittanut alkoholijuomien vähittäis- ja tukkukauppaa Suomessa ilman asianmukaista lupaa. Yhtiö Y oli jopa ilmoittautunut harjoittamansa toimintansa osalta Suomessa arvonlisäverovelvolliseksi.

Suomen alkoholilaissa ei ole tapahtunut alkoholijuomien maahantuonnin ja siihen liittyvän kaupallisen toiminnan osalta muutoksia vuoden 1999 jälkeen. Alkoholilain 8 §:n mukaan alkoholijuomien kaupallinen maahantuonti edellyttää aina alkoholilaissa tarkoitettua erillistä lupaa (valmistus-, tukkumyynti-, vähittäismyynti-, anniskelu- tai käyttö lupa). Alkoholilain 13 §:n mukaan alkoholiyhtiöllä on 14 §:ssä mainittua myyntiä lukuun ottamatta yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä Suomessa. Tämä tarkoittaa sitä, että vähittäismyyntiin ei voi saada edes lupaa 14 §:ssä mainittuja tapauksia lukuun ottamatta.

Alkoholilain säädösten tulkinnassakaan ei ole tapahtunut muutoksia edes ns. alkoholijuomien kaukomyyntitoiminnan osalta. Tuotevalvontakeskus on lausunut tullille antamissaan veroedustajaa koskeissa lausunnoissaan aina vuodesta 1998 alkaen, että veroedustajan toiminta ei saa johtaa alkoholijuomien tukku- tai vähittäismyyntiin eikä alkoholilaissa tarkoitettuun luvattomaan välitykseen. Veroedustaja on hyväksytty vain toimintaan, jossa maahantuonnin / kuljetuksen järjestää myyjä ostajan lukuun (kuljetussopimus ostajan ja kuljetusliikkeen välillä) ja veroedustaja maksaa niistä valmisteverot. Siltä osin, kun kaukomyyntiä itse järjestää alkoholijuomien maahantuonnin/kuljetuksen omissa nimissään, toiminta on kaupallisena alkoholijuomien maahantuontina kiellettyä toimintaa ilman alkoholilaissa tarkoitettua erillistä lupaa.

Alkoholijuomien kaukomyynti alkoi Suomessa lisääntyä vuoden 2005 loppupuolella selkeästi ja toimintaa alettiin markkinoida internetissä voimakkaasti. Aikaisemminkin oli ollut yksittäisiä toiminnanharjoittajia, mutta toiminta oli tällöin vähäisempään eikä sitä mainostettu juuri ollenkaan. Tuotevalvontakeskus alkoi vuoden 2006 aikana selvittää, mistä tässä alkoholijuomien internetkaupassa oli oikein kysymys. Selvittelyssä tuli hyvin nopeasti ilmi, että kysymyksessä oli suomalaisten henkilöiden harjoittama luvaton alkoholijuomien välitystoiminta, jota harjoitettiin ulkomailla rekisteröityjen yhtiöiden nimissä.

STTV teki edellä kerrotun selvityksen osalta ensimmäisen tutkintapyynnön poliisille lokakuussa 2006. Tämän jälkeen päätettiin antaa asiasta tiedote, jossa todettiin Suomessa harjoitettu alkoholijuomien internetkauppa/kaukomyynti alkoholilain vastaiseksi. Tiedote annettiin 10.1.2007 ja sitä tarkennettiin 2.2.2007 annetulla tiedotteella. Tiedotteen julkaisemisen jälkeen yhtä lukuun ottamatta kaikki internetin välityksellä alkoholijuomakauppaa harjoittaneet tahot lopettivat toiminnan. Siltä osin, kun toimintaa ei lopetettu, STTV teki tutkintapyynnön asiasta tullille.

STTV:n lausuntoa 23.12.2005 ei ollut annettu kantelijalle vaan tullin käyttöön. Lisäksi lausunnossa oli selkeästi todettu, että veroedustajan toiminta ei saa johtaa alkoholijuomien tukku- tai vähittäismyyntiin eikä alkoholilaissa tarkoitettuun luvattomaan välitykseen. Ottaen huomioon kantelijan asema veroedustajana kantelijan oikeuksia ei ole miltään osin loukattu. Veroedustajan tehtävänä ei ole harjoittaa Suomessa elinkeino toimintaa vaan suorittaa toisen yhtiön puolesta veroja. STTV:lla ei ole mahdollisuutta toimivallan puuttuessa tehtyä enempää ohjata yhtiötä sen toiminnan osalta, jonka kerrotaan tapahtuvan ulkomailla.

Väite siitä, että kantelijaa tai sen nimissä toimivaa henkilöä ei olisi tämän asian osalta ohjattu tai neuvottu, on totuuden vastainen. Henkilöä on neuvottu lopettamaan lainvastainen toiminta niin puhelimitse kuin kirjallisesti. Hänelle ja hänen asiamiehelleen on yksityiskohtaisesti selvitetty hänen harjoittamansa toiminnan arvioimisessa sovellettavat säännöt.

## *Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto*

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan STTV on selvästi tehnyt asiassa viranomaistoimia, kun se on pyytänyt tullia tutkimaan, onko alkoholijuomien myynnissä ulkomailta Suomeen rikottu alkoholilakia.

Näihin tullille tehtyihin tutkintapyyntöihin ei sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ole kuitenkaan liittynyt välittömiä oikeusvaikutuksia. Se, että useat alkoholijuomia ulkomailta Suomeen myyneet yritykset ovat samalla keskeyttäneet myyntitoimintansa, on ollut yritysten omaan oikeudelliseen arviointiin perustuva päätös.

Tutkintapyyntöjen tekemisen yhteydessä STTV on myös tiedottanut asiasta muun muassa internetsivuillaan. Tutkintapyynnot ja asiasta tiedottaminen ovat ilmeisesti johtaneet hyvin yksityiskohtaiseen vuoropuheluun viranomaisen ja alkoholijuomien kauppaan osallistuvien tahojen välillä siitä, millainen toiminta on alkoholilain mukaista tai sen vastaista.

STTV on siis toimivaltaisena viranomaisena päättänyt tehdä tutkintapyynnön sellaisista toimituksista, jotka sen näkemyksen mukaan voivat olla alkoholilain vastaisia. Asiaa koskevissa tiedotteissa ja eri toimijoille annetuissa vastauksissa on toistettu STTV:n näkemys asiasta ja myös tarkennettu niitä edellytyksiä, joiden mukaan tiettyä toimintaa on STTV:n näkemyksen mukaan pidetty lain vastaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ymmärrettävänä, että asiaan liittyvä oikeudellinen epävarmuus on vaikeuttanut alkoholijuomien tilaamista ja myymistä ulkomailta. Oikeudellinen tilanne on ollut monessa suhteessa poikkeuksellinen eikä STTV:n toimintaa (tutkintapyyntöjen tekeminen ja asiaa koskeva tiedotus) voida sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan pitää hyvän hallintotavan vastaisena.

### *Kantelijan vastine*

Kantelija on vastineessaan todennut, että yrityksille, jotka ovat halunneet välttää mahdolliset lain rikkomukset, toiminnan lopettaminen on ollut ainoa vaihtoehto. Näiden yritysten käytössä ei ole ollut esimerkiksi muutoksenhakumahdollisuutta valituskelpoisen päätöksen puuttuessa. Toiminnan jatkaminen on ollut mahdollista ainoastaan yrittämällä ensin selvittää asianomaisilta viranomaisilta omaan toimintaan liittyvien yksityiskohtien lainmukaisuutta. Edellä selostetussa tilanteessa kantelijan näkemyksen mukaan STTV:lle onkin syntynyt korostunut neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuus. Kantelijan mielestä STTV:n selvityksessä ilmenevä kategorinen kieltä kaukomyynnin harjoittamisesta veroedustajaa käyttäen on ristiriidassa STTV:n tullille antaman lausunnon kanssa. Lisäksi selvityksestä on luettavissa, että kun kysymys on alkoholijuomista, vähittäismyynti-, tukkukauppa ja välittäminen ikään kuin presumoidaan osaksi veroedustajan toimintaa.

### 3.1

#### RATKAISU

##### 3.1.1

##### Oikeusohjeet

### *Perusoikeudet ja hyvä hallinto*

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Perustuslakivaliokunta on ratkaisukäytännössään todennut, että perustuslain 15 §:stä voidaan johtaa varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suoja, jonka taustalla on ajatus oikeussubjektin perusteltujen odotusten suojaamisesta. Viranomaisten toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä luottamuksensuoja merkitsee erityisesti yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toimien oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.

Hallintolain 6 §:ssä on hallinnon oikeusperiaatteisiin kirjattu muun muassa yhdenvertaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteet; viranomaisen toimien on oltava johdonmukaisia ja suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa on todettu seuraavaa:

Ratkaisutoiminnan tulisi olla myös johdonmukaista siten, että harkinnan kohteena olevia toiseikkoja arvioidaan samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen olisi perustuttava tapauksen erityislaatuun. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan estäisi viranomaista muuttamasta vakiintuneeksi muodostunutta käytäntöään sikäli kuin siihen on olemassa perusteltu syy. Tällaisia syitä voisivat lainsäädännön muuttumisen ohella olla esimerkiksi tuomioistuinkäytännössä annetut aikaisemmasta käytännöstä poikkeavat ratkaisut tai kansainvälisessä oikeuskehityksessä tapahtuneet muutokset.

Luottamuksensuojan periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotutannon perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

Pykälässä korostettaisiin viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoja.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta sekä tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja ja tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään ja kehityksestä toimialallaan. Aineiston laatimisen tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkaisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Momentissa veloitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana.

### *Yhteisöoikeus*

EY:n perustamissopimuksen 28 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

Perustamissopimuksen 30 artiklassa säädetään, että mitä 28 ja 29 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

Neuvoston direktiivin 92/12/ETY valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta (järjestelmädirektiivi) 10 artiklassa säädetään kaukomyynnistä. Kysymys on myynnistä, jossa myyjä lähettää tai kuljettaa myymänsä tuotteet tai ne lähetetään tai kuljetetaan myyjän lukuun. Kaukomyynnissä valmistevero on maksettava kulutusmaaperiaatteen mukaisesti määränpäävaltiossa. Verovelvollisuus on asetettu vaihtoehtoisesti myyjälle tai myyjän määränpääjäsenvaltioon asettamalle veroedustajalle.

Järjestelmädirektiivin 10 artiklassa ei oteta nimenomaisesti kantaa etäostoon. Etäostolla tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityishenkilö järjestää itse toisesta jäsenvaltiosta hankkimiensa tuotteiden kuljetuksen ilman myyjän välitöntä tai välillistä osallisuutta kuljetukseen. (ks. Leila Juanto: Valmisteverolainsäädäntö, s. 180 – 184).

### *Alkoholilaki*

Alkoholilain (1143/1994) 2 §:n 1 momentin mukaan tämä laki koskee alkoholipitoisia aineita, niiden valmistusta, maahantuontia, maastavientiä, myyntiä ja muuta luovutusta, käyttöä, hallussapitoa ja kuljetusta sekä alkoholijuomien mainontaa.

Lain 8 §:n 1 momentin (1/1999) mukaan alkoholijuomia saa tuoda maahan ilman erillistä maahantuontilupaa omaa käyttöä varten sekä kaupalliseen tai muuhun elinkeinotarkoitukseen. Omaa kulutuskäyttöä varten tapahtuvasta maahantuonnista määrätään tarkemmin 10 §:n no-

jalla. Kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa alkoholijuomia käyttävä tarvitsee maahan tuotavan alkoholijuoman osalta toimintaansa tämän lain mukaisen erillisen luvan.

Alkoholiyhtiön vähittäismyyntimonopolista säädetään alkoholilain 13 §:ssä. Poikkeukset on säädetty 14 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyyntiä saa alkoholiyhtiön lisäksi harjoittaa se, jolle lupaviranomainen on myöntänyt tätä koskevan vähittäismyyntiluvan.

Lain 27 §:n 1 momentin mukaan alkoholijuoman tukkumyyntiä saa harjoittaa se, jolle tuotevalvontakeskus on myöntänyt luvan tämän alkoholijuoman valmistukseen tai tukkumyyntiin.

### *Alkoholilain valvonta*

Alkoholilain 8 luku koskee viranomaisohjausta ja valvontaa. Tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan ylin johto ja ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle (40 § 1 momentti).

STTV:n toimivalta on säännelty 41 §:ssä. Sen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiin ja anniskelun lupahallinto ja valvonta, alkoholijuomien mainonnan ja myynninedistämisen valvonta sekä niiden ohjaus kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön alaisena tuotevalvontakeskukselle sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Lisäksi tuotevalvontakeskus valvoo:

- 1) alkoholipitoisten aineiden valmistusta, maahantuontia ja maastavientiä;
- 2) alkoholijuomien tukkumyyntiä;
- 3) alkoholijuomien myyntiä ja muuta luovutusta verottamattomien alkoholijuomien varastoista;
- 4) väkiviinan myyntiä ja alkoholijuomien erityismyyntiä sekä näiden käyttölupiin perustuvaa käyttöä;
- 5) alkoholijuoman ja väkiviinan luvattomaan valmistukseen soveliaiden kojeiden tai niiden osien maahantuontia, valmistusta ja myyntiä;
- 6) alkoholijuoman kotivalmistukseen tarkoitettujen aineiden, tuotteiden ja valmisteiden maahantuontia, valmistusta ja myyntiä; ja
- 7) Suomen ja ulkomaiden välillä liikenteessä kulkevien liikennevälineiden alkoholijuomien myyntiä.

### *Valmisteverotuslaki*

Valmisteverotuslain (1469/1994) ennen 1.8.2007 voimassa olleen määritelmäsäännöksen mukaan tässä laissa tarkoitetaan:

*Kaukomyynnillä* myyntiä, jossa muu kuin valtuutettu varastonpitäjä, rekisteröity tai rekisteröimättömän elinkeinonharjoittaja ostaa toisesta jäsenvaltiosta valmisteveron alaisia tuotteita, jotka myyjä tai joku tämän puolesta lähettää tai kuljettaa suoraan tai toisen jäsenvaltion kautta; myyjällä, joka myy tuotteita Suomeen edellä tarkoitettulla tavalla, on oltava Suomessa veroedustajana täällä asuva tai toimiva henkilö, jolle tulliviranomainen on myöntänyt oikeuden suorittaa valmistevero myyjän puolesta täällä vastaanotetuista tuotteista. (7 § 7 kohta)

Laila 756/2007, joka tuli voimaan 1.8.2007 selkiytettiin valmisteverotuslain sääntelyä verovelvollisuutta koskevilta osin. Lain 10 §:n 1 momentissa säädetään yksityishenkilön verovelvollisuudesta etäostotapauksissa: Kun yksityishenkilö ostaa muutoin kuin kaukomyynnillä toisesta

jäsenvaltiosta tuotteita, jotka toinen yksityishenkilö tai ammattimainen elinkeinonharjoittaja kuljettaa Suomeen, verovelvollinen on yksityishenkilö sekä se, joka osallistuu tuotteiden kuljettamiseen, ja se, joka pitää tuotteita hallussaan Suomessa.

Valmisteverotuslain 8 §:n 1 momentin mukaan luvan toimia muun muassa veroedustajana antaa Tullihallitus hakemuksesta. Lupa voidaan myöntää sille, jolla katsotaan olevan riittävät taloudelliset tai muut edellytykset luvassa tarkoitetun toiminnan harjoittamiseen sekä vaadittava luotettavuus.

### 3.1.2

#### STTV:n lausunto tullille

X Oy oli hakenut 14.12.2005 lupaa veroedustajaksi Tullihallitukselta. Yhtiö oli ilmoittanut lupahakemuksen yhteydessä vastaanotettavien valmisteveron alaisten tuotteiden määräksi hakemuksen päiväystä seuraavan vuoden mittaisena ajanjaksona 11.250 eac1 olutta, 11.250 litraa viiniä ja muita käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia sekä 28.000 eac1 etyylialkoholia. Yritys kertoi toimivansa yhtiö Y:n veroedustajana Suomessa ja laskevansa ja tilittävänsä valmiste- ja pakkausverot tullille. Kuvauksessa hakijan toiminnasta kerrotaan lisäksi, että yhtiö Y harjoittaa sähköistä kauppaa suoraan suomalaisille kuluttajille.

Hakemuksen johdosta Tullihallitus pyysi lausunnot Eteläiseltä tullipiiriltä ja STTV:ltä. STTV totesi 23.12.2005 päivätyssä lausunnossaan muun muassa, että veroedustajana toimiminen alkoholijuomien välittämisen yhteydessä ei lähtökohtaisesti ole kiellettyä, koska alkoholilaisissa ei ole säännöksiä veroedustajasta. Lausunnossa todetaan edelleen, että toiminta ei kuitenkaan saa johtaa alkoholijuomien tukku- tai vähittäismyyntiin eikä alkoholilaisissa tarkoitettuun luvattomaan välitykseen. Lausunnon mukaan luvaton välittäminen on kysymyksessä muun muassa silloin, kun välittämisestä peritään palkkio. Säännöksen tarkoituksena on puuttua sellaiseen toimintaan, jossa tilaaja saa alkoholijuomaa kuljetettuna tai tuotuna määrättyyn paikkaan ja tällaisen palvelun järjestäjä saa järjestelystä palkkiota tai korvausta missä tahansa muodossa. Edelleen lausunnossa todetaan, että STTV:n näkemyksen mukaan veroedustajalla ei ole oikeutta täällä varastoida alkoholijuomia myyjän tai ostajan lukuun vaan ainoastaan oikeus ottaa vastaan väliaikaisesti valmisteverottomia tuotteita ja suorittaa niistä vastaanottajan puolesta suomalaisten säädösten mukainen verotus. Veroedustajalla ei ole oikeutta tuoda maahan alkoholijuomia kaupallisessa tarkoituksessa. Niinpä veroedustajan väliaikaisesti vastaanottamat alkoholijuomalähetykset on selvästi osoitettava juoman ostajalle. Jokaisen yksittäisen alkoholijuomalähetymisen saateasiakirjoissa tulee edellä mainitusta syystä olla merkittynä vastaanottajana juoman alkuperäinen tilaaja.

Edelleen STTV toteaa, että hakemuksen tarkoittamaa toimintaa tulisi valvoa viranomaisten yhteistyössä ja mahdolliset rikkomukset tulee tarvittaessa saattaa poliisin esitutkintaan. Lausunnossa arvioidaan myös X Oy:n hallituksen varsinaisen jäsenen luotettavuutta toimia veroedustajana. STTV toteaa, että sen tietoon ei ollut edellä mainitussa selvityksessä tullut sellaisia seikkoja kyseisestä henkilöstä, jotka olisivat osoittaneet hänen menettäneen vaadittavan luotettavuuden hakemaansa toimintaan. Lausunnossa todetaan, että yrittäjän tausta huomioiden tulisi yhtiön toimintaa veroedustajana kuitenkin erityisesti seurata.

Tullihallitus hyväksyi 4.4.2006 antamallaan päätöksellä X Oy:n veroedustajaksi Tullihallituksen pitämään rekisteriin. Päätöksellään Tullihallitus muun muassa oikeutti X Oy:n suorittamaan 7 §:n 7 kohdassa tarkoitettuna veroedustajana kaukomyynnissä valmisteveron ja juomapakkausveron yhtiö Y:n puolesta kaukomyynnissä Suomeen täällä vastaanotetuista viineistä ja muista käymisteitse valmistetuista alkoholijuomista sekä välituotteista.

Ensiksi totean, että kysymys internetin kautta myytyjen alkoholijuomien välittämisestä Suomeen on tullin tutkittavana mahdollisena alkoholilain 85 §:ssä rangaistavaksi säädettyä tekona. Koska valtionsyyttäjä tulee aikanaan arvioimaan syyteharkintaa tehdessään myös sitä, miten internetin kautta myytyjen alkoholijuomien myymistä ja tilaajille toimittamista on arvioitava EU:n oikeuden tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten sekä alkoholilain kannalta, en tässä yhteydessä ota kantaa siihen, miten näitä säännöksiä olisi yleensä tai tässä tapauksessa tulkittava. Sen sijaan arvioin STTV:n menettelyn asianmukaisuutta erityisesti hallintolain luottamuksensuojaa ja neuvontaa koskevan sääntelyn toteutumisen kannalta lausunnon antamisessa ja ohjeistuksessa yleisemminkin.

Arvioitaessa STTV:n Tullihallitukselle antaman lausunnon sisältöä on lähtökohdaksi otettava se, mikä on lausunnon tarkoitus. Tullihallitus on käsitellyt hakemusta muun muassa valmisteverotuslain 7 §:n 7 kohdassa tarkoitetuksi kaukomyyjän veroedustajaksi valtuuttamiseksi. Lain 8 §:n 1 momentin nojalla lupa voidaan myöntää sille, jolla katsotaan olevan riittävät taloudelliset ja muut edellytykset luvassa tarkoitettun toiminnan harjoittamiseen sekä vaadittava luotettavuus. Tässä tarkoituksessa Tullihallitus on pyytänyt STTV:n lausuntoa.

STTV on sen lisäksi, että se on lausunut kantelijan luotettavuudesta, esittänyt kannanottonsa alkoholijuomien tilaamisen sallittavuudelle alkoholilaissa asetetuista edellytyksistä. Mielestäni tämä on lausunnon tarkoitus huomioon ottaen jossain määrin voinut johtaa asianosaista harhaan, koska kysymys veroedustajan asettamisesta ei suoranaisesti liity alkoholilain tulkintaan. Tätä STTV onkin painottanut lausunnossaan toteamalla, että veroedustajana toimiminen alkoholijuomien välittämisen yhteydessä ei lähtökohtaisesti ollut kiellettyä, koska alkoholilaissa ei ole säännöksiä veroedustajasta. Lausunnossa ei myöskään oteta kantaa kyseisen yksittäistapauksen olosuhteisiin eli kaukomyynnin järjestämistapaan.

Mielestäni STTV:n kannanotto on tältä osin nähtävä viranomaisyhteistyön ja tiedonvälityksen näkökulmasta. STTV onkin tänne antamassaan lausunnossa korostanut, että se oli jo vuodesta 1998 tullille antamissaan veroedustajaa koskevissa lausunnoissa korostanut, että veroedustajan toiminta ei saa johtaa alkoholijuomien tukku- tai vähittäismyyntiin tai laittomaan välitykseen.

Lausunnon tarkoitus huomioon ottaen näillä kannanotoilla alkoholilain tulkinnasta ei ole ollut tuon asian yhteydessä merkitystä, mutta ne ovat voineet johtaa asianosaisia harhaan. Kun kysymys on ollut toiselle viranomaiselle annetusta lausunnosta, en kuitenkaan pidä tätä moitittavana. Kun STTV on halunnut tuoda julki tulkintalinjansa alkoholilain mukaan sallitusta menettelystä tilattaessa ulkomailta alkoholijuomia, olisi hyvän hallinnon periaatteiden mukaista ollut tuoda näkökannat esiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n mukaisen tiedottamisen ja hallintolain 8 §:n mukaisen mahdollisille tiedustelijoille suunnatun yleisen neuvonnan yhteydessä jo ennen vuonna 2007 julkaistuja tiedotteita.

### 3.1.3

#### Kantelijan neuvonta

Kantelija on myös arvostellut sitä, ettei sille ollut hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuutta koskevan säännöksen mukaisesti annettu neuvontaa siltä osin kuin viranomainen on katsonut kantelijan menettelyn lainvastaiseksi.

STTV on kiistänyt väitteen ja todennut neuvoneensa yhtiön edustajaa puhelimitse viranomaisen tulkintalinjasta ja menettelystä.



Kannanotolla lausunnossa ei mielestäni ole ollut kantelijan kannalta merkitystä hallintolaissa tarkoitettuna neuvontana, koska kannanotto on ollut yleisluontoinen eikä siinä ole otettu kantaa tuon yksittäistapauksen tosiseikastoon eikä sitä ole esitetty kantelijalle.

Selvityksen perusteella katson jääneen osoittamatta, että STTV olisi kantelijalle annetun neuvonnan osalta menetellyt lainvastaisesti.

Hallintolaissa tarkoitettun luottamuksensuojan kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Oikeutettu odotus kohdistuu sekä oikeussuhteen pysyvyyteen että siihen, että viranomaisen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia. Tällaisiksi perusvelvollisuuksiksi on katsottu muun muassa velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja antamia lupauksia ja velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa. Toisaalta pyrkimys tulkintalinjan pysyvyyden varmistamiseen ei estä virheellisen tulkintalinjan muuttamista. Luottamuksensuojan tavoitteena ei myöskään ole muodostaa saavutettuja oikeuksia eikä pysyttää kerran tehtyä hallintopäätöstä tai tulkintalinjaa täysin muuttumattomana. Perustellusta syystä tulkintalinjaa voidaan muuttaa (ks.Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Edita 2003, s.95-).

Arvioinkin seuraavaksi tiedotteiden sisältöä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta.

#### 3.1.4

##### STTV:n tiedotteiden sisällöstä

1) STTV julkaisi ensimmäisen tiedotteensa alkoholijuomien tilaamisesta ja maahantuonnista ulkomailta 10.1.2007. Tiedotteen mukaan valmisteverotuslain 7 §:n 6 ja 7 kohdissa tarkoitettu alkoholijuomien myynti ulkomailta Suomeen veroedustajaa käyttäen tai kaukomyyntinä ei ole voimassa olevan alkoholilain mukaan sallittua. Tiedotteessa todetaan lisäksi: "Edellä mainittu toiminta siltä osin, kun alkoholijuomat luovutetaan tilaajalle Suomessa tietyistä jakelupisteistä tai ne kuljetetaan kotiin, on alkoholiyhtiön yksinmyyntioikeuteen kuuluvaa toimintaa". Edelleen tiedotteessa todetaan, että alkoholijuomien maahantuonti on sallittua vain ja ainoastaan, kun loppukäyttäjä/tilaaja itse valitsee tuotteet, maksaa ne myyjälle, järjestää itse kuljetuksen ja suorittaa niistä mahdolliset verot. Tiedotteen mukaan tämä tarkoittaa myös sitä, että alkoholijuomien internet-kauppana tai viinikerhojen ja yritysten nimissä harjoitettu maahantuonti ja välittäminen on alkoholilain 85 ja 87 §:ssä sanktioitua toimintaa.

Tiedotteessa STTV on esittänyt kannanottonaan, että kaukomyynti on kielletty. Tiedotteen linjaukset sallitusta menettelystä viittaavat mielestäni sallitun etäoston määrittelyyn. Sallitun ja kielletyn menettelyn rajaaminen on tiedotteessa mielestäni esitetty epäselvästi. Mielestäni tiedote ei täytä hyvän hallinnon viranomaistiedotukselle asettamia vaatimuksia täsmällisyydestä. Tämän vuoksi viittaus internetkaupan nimissä harjoitettuun maahantuontiin ja välittämiseen alkoholilaissa rangaistavaksi säädettyinä tekona on ongelmallinen.

2) STTV julkaisi seuraavan tiedotteen 2.2.2007. Tiedote on asiasisällöltään edellisen kaltainen, mutta lisäyksenä siinä esitettyyn todetaan, että STTV katsoo, että alkoholijuomien maahantuonti omaan käyttöön on sallittua vain ja ainoastaan, kun loppukäyttäjä/tilaaja itse valitsee tuotteet, maksaa ne myyjälle, järjestää itse kuljetuksen ollen maahantuonnissa merkittynä eräkohtaisena vastaanottajana maksaen myös kuljetuksen Suomessa ja suorittaa niistä mahdolliset verot. Edelleen tiedotteessa todetaan: "jos logistiikka- (myyjä/ostaja) ketjuun Suomessa liittyy kaupallista luvatonta toimintaa esimerkiksi puskurivaraston muodossa tai Suomessa ta-

pahtuvana kaupanpitona missä tahansa viestivälineessä tai liittyen muuhun sinänsä hyväksyttävään toimintaan (esim. veroedustaja, tukkumyynti), niin menettely on luvatonta".

Tällä tiedotteella STTV on täsmentänyt sallitun menettelyn määrittelyä. Täsmennys koskee ennen kaikkea keskeiseksi kysymykseksi asetetun maahantuontijärjestelyn ja Suomessa tapahtuvan kuljetuksen osalta. Mielestäni tiedotteen sisältö ei ole ristiriidassa aikaisemman tiedotteen kanssa.

3) Seuraavan tiedotteen STTV julkaisi 5.2.2007. Tiedotteen julkaiseminen liittyi EY-tuomioistuimen päätökseen niin sanotussa Joustra-tapauksessa (C-5/05). STTV tulkitsi tätä valmisteverotusta koskevaa tapausta siten, että alkoholijuomien maahantuonti omaan käyttöön tarkoittaa niin sanottua matkustajatuontia, jossa yksityishenkilö kuljettaa alkoholijuomansa henkilökohtaisesti. Kaikki muu alkoholijuomien maahantuonti tulkitaan tapahtuvaksi kaupallisessa tarkoituksessa, mikä edellyttää maahantuojalta alkoholilaisissa mainitun erillisen luvan. Tiedotteessa todetaan: "STTV ei ole kuitenkaan puuttunut sellaisiin tapauksiin, joissa yksityishenkilö tuottaa maahan omaan kulutuskäyttöön tarkoitettuja alkoholijuomia, jos niihin ei ole liittynyt muuta kaupallista toimintaa. Toisin sanoen loppukäyttäjä/tilaaja on itse tilannut tuotteet, maksanut ne myyjälle, järjestänyt itse kuljetuksen myös Suomessa ja maksanut sen erikseen sekä ollut maahantuonnissa merkittynä *erikseen ja eräkohtaisena* vastaanottajana ja suorittanut niistä verot".

Todettakoon, että EY-tuomioistuin totesi päätöksessään C-5/05 23.11.2006, että järjestelmädirektiiviä on tulkittava siten, että kun yksityishenkilö, joka ei toimi ammattimaisesti eikä tavoittele voittoa, hankkii yhdestä jäsenvaltiosta tarpeisiinsa ja muiden yksityishenkilöiden tarpeisiin valmisteveron alaisia tuotteita, jotka on luovutettu kulutukseen tässä jäsenvaltiossa, ja antaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen kuljetusliikkeen tehtäväksi kuljettaa nämä tuotteet hänen lukuunsa, on sovellettava tämän direktiivin 7 artiklaa eikä 8 artiklaa, joten valmisteveroa on maksettava myös tässä toisessa jäsenvaltiossa. Ensiksi mainittuun jäsenvaltioon maksetut valmisteverot on tällaisessa tapauksessa palautettava. EY-tuomioistuimen mukaan järjestelmädirektiivin 10 artikla ei tapauksessa soveltunut, koska kuljetusta koskevaa aloitetta ei tehnyt myyjä vaan ostaja.

Tapauksessa oli kysymys etäostosta eikä kaukomyynnistä ja tapauksessa otettiin kantaa järjestelmädirektiivin tulkintaan sen määrittämiseksi, onko valmisteveroa maksettava myös siinä valtiossa, mihin alkoholijuomat tuodaan toisesta EU:n jäsenvaltiossa. Näin ollen STTV:n tiedotteessaan esittämä tulkinta tästä tapauksesta on mielestäni virheellinen. Tapaus ei ensinnäkään koske sitä, miten alkoholilakia olisi yhteisöoikeudellisesti tulkittava eikä siinä aseteta esittä tavaroiden etäostona tapahtuvalle maahantuonnille. Lisäksi STTV:n kannanotto on ristiriidassa sen aikaisemmissa tiedotteissa esittämän sallitun menettelyn kanssa. Tiedote korostaa, että STTV ei kaikissa tapauksissa ole puuttunut ilmeisesti lainvastaisena pitämänsä menettelyyn puuttumattomuutta mitenkään perustelematta. Tätä ei hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen voida pitää hyväksyttävänä hallintomenettelynä. – Huomio kiinnittyy myös siihen, että Joustra-tapaus on annettu jo ennen kuin STTV julkaisi ensimmäisen tiedotteensa.

Asiassa on merkitystä myös kahdella Ruotsia koskevalla EY-tuomioistuimen ratkaisulla. EY-tuomioistuin otti 5.6.2007 antamassaan tuomiossa kantaa Ruotsin alkoholimonopolin ulottuvuuteen liittyvään Ruotsin alkoholilain tulkintaan asiassa C -170/04 Rosengren ym. EY-tuomioistuin totesi, että alkoholilain säännöstä, jossa kielletään yksityishenkilöltä alkoholijuomien maahantuonti, oli arvioitava EY:n perustamissopimuksen 8 artiklan valossa eikä 31 artiklan valtion monopoleja koskevan säännöksen valossa. Alkoholilain säännös, jossa kielletään yksityishenkilöltä alkoholijuomien maahantuonti, oli 28 artiklassa tarkoitettu tuonnin mää-

rällinen rajoitus, vaikka kyseisessä laissa veloitetaan vähittäismyyntimonopolin haltija toimitamaan ja tarvittaessa siis tuomaan maahan pyynnöstä asianomaiset juomat. Edelleen tuomioistuin totesi, että tämä säännös, jossa kielletään yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonti ja jolla ei voida saavuttaa tavoitteena olevaa alkoholin kulutuksen yleistä rajoittamista ja joka ei ole oikeassa suhteessa siihen tavoiteltuun päämäärään nähden, että nuorisoa suojataan alkoholin haitoilta, ei voida pitää 30 artiklan nojalla oikeutettuna ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

EY-tuomioistuin antoi 4.10.2007 tuomion asiassa komissio vastaan Ruotsi (c-186/05). Sen mukaan Ruotsi ei ollut noudattanut EY:n perustamissopimuksen 28 artiklan mukaisia velvoitteita, koska se oli kieltänyt yksityishenkilöiltä alkoholijuomien maahantuonnin, joka tapahtui näiden henkilöiden valitsemien itsenäisten välittäjien tai ammattimaisten kuljetusyrittäjien välillä, eikä tätä kieltä voitu pitää perusteltuna perustamissopimuksen 30 artiklan nojalla.

4) STTV ilmoittikin tiedotteessaan 15/2007 22.10.2007 päivittävänsä aikaisemmat tiedotteensa EY-tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaisesti. Tiedotteessa viitataan EY-tuomioistuimen tuomioon asiassa C-186/05. Tiedotteessa todetaan, että koska Suomen alkoholilain mukaan yksityishenkilöt ovat jo aiemmin voineet ostaa ja tilata alkoholijuomia ulkomailta, EY-tuomioistuimen tuomio ei muuta oikeustilaa Suomessa. Jotta alkoholijuomien maahantuontia omaan kulutuskäyttöön tilaamalla voidaan pitää laillisena, on tiedotteen mukaan kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, että lähetyksiä ei voi Suomessa avata tai käsitellä eikä juomia varten tule perustaa luovutusposteja. Sen sijaan rahtikorvausten periminen ei ollut kiellettyä. Muun muassa seuraavien ehtojen on tiedotteen mukaan täyttyvä:

- ostaja tekee tilauksensa suoraan toisessa EU-jäsenvaltiossa olevalta alkoholijuomien myyjältä,

- alkoholijuomien tilaajalla on riidaton omistusoikeus alkoholijuomiin silloin, kun ne tulevat maahan omaan kulutuskäyttöön, mikä voidaan todeta esimerkiksi siten, että tilaaja on maksanut yksilöidyt alkoholijuomat myyjälle tämän ilmoittamalla tavalla ennen maahantuonnin tapahtumista,

- myyjä on luovuttanut alkoholijuomat ostajalle tai hänen ilmoittamalleen tai valitsemalleen edustajalle esimerkiksi kuljetusliikkeelle Suomen rajojen ulkopuolella,

- alkoholijuomat tuodaan maahan tilaajan valitseman kuljetusliikkeen tai muun kuljettajan toimesta yksilöitynä tilaajan nimellä tämän ilmoittamaan paikkaan Suomessa. Alkoholin tilaaminen ja kuljetuspalvelun järjestäminen on aina erotettava toisistaan kahdeksi itsenäiseksi oikeustoimeksi. Tämän ehdon tulee täytyä myös silloin, kun myyjä osapuoli osallistuu ostajan toimeksiannosta kuljetuksen järjestelyyn.

Mielestäni tämä ohjeistus antoi ulkopuoliselle entistä selkeämmän kuvan STTV:n tulkintalinjasta. Siinä keskeiseksi sallitun toiminnan kriteeriksi on asetettu omistusoikeuden siirtyminen Suomen rajojen ulkopuolella. Sen sijaan tiedotteessa otetaan ensi kertaa kantaa siihen, että myyjä voi osallistua kuljetuksen järjestelyyn ostajan toimeksiannosta. Mitä "osallistuminen järjestelyyn" tarkoittaa, ei tiedotteesta selviä. Tämä näyttää selvityksen valossa STTV:n kannanmuutokselta, vaikkakin STTV on korostanut, että sillä on ollut jo 1990-luvulta samansisältöinen tulkinta asiassa. Näin ollen pidän tiedotetta jossain määrin epätäsmällisenä siten, että ulkopuoliselle voi syntyä virheellinen käsitys STTV:n tulkinnasta sallitun menettelyn rajoista.

5) STTV ja tulli määrittivät yhdessä alkoholijuomien kaukomyynnin pelisäännöt, jotka ilmenevät STTV:n tiedotteesta 17/2007 5.11.2007. Tiedotteen mukaan kaukomyynti oli sallittu, kun myyjä järjestää tuotteiden kuljetuksen ostajan lukuun ja seuraavat ehdot täytyvät:

- alkoholien myynnistä ja kuljetuksesta oli erilliset sopimukset

- myyjä ei itse kuljeta alkoholijuomia,

- myyjä ei saa ohjata ostajia käyttämään tiettyä kuljetusliikettä,

- tilaus tapahtuu suoraan myyjälle ja tilaus on maksettava ennen alkoholijuomien Suomeen saapumista, ja

- kuljetus saapuu Suomeen yksilöllisenä lähetyksenä ostajan ilmoittamaan paikkaan.

Lähetykset voidaan varastoida logistisista syistä Suomessa, mutta niitä ei saa avata tai käsitellä ennen niiden toimittamista ostajalle eikä niiden luovuttamiseen voida käyttää erikseen perustettuja luovutuspaikkoja.

Tiedotteessa täsmennetään erityisesti edellisessä tiedotteessa hyväksytyä myyjän osallistumista kuljetuksen järjestelyihin. Tiedotteessa kiinnittyy huomio siihen, että siinä selkeästi hyväksytään tietyin ehdoin kaukomyynti toisin kuin 10.1.2007 päivättyssä tiedotteessa. Kaukomyyntiä koskevan käsitteen käyttö alkoholilain tulkinnassa on kuitenkin mielestäni ongelmallista, koska alkoholilaki ei tunne kaukomyynnin käsitettä. Valmisteverotuslain 7 §:n 6 kohdan (1.8.2007 voimaan tullessa laissa 756/2007) mukaan kaukomyynnillä tarkoitettiin myyntiä, jossa muu kuin valtuutettu varastonpitäjä, rekisteröity tai rekisteröimätön elinkeinonharjoittaja ostaa toisesta jäsenvaltiosta valmisteveron alaisia tuotteita, jotka kaukomyyjä tai joku tämän puolesta lähettää tai kuljettaa suoraan tai toisen jäsenvaltion kautta. – STTV:n tiedotteessa on kysymys pikemmin päinvastaisesta tilanteesta, jossa ostaja tai joku hänen puolestaan hoitaa kuljetuksen. Sallitussa menettelyssä onkin pikemminkin kysymys etäostosta (ks. edellä kohdassa 3.1.1 yhteisöoikeuden yhteydessä esitettyä). Ohje on tältä osin siten harhaanjohtava.

### 3.2

#### Yhteenveto ja toimenpiteet

Olen edellä kohdassa 3.1.2 pitänyt STTV:n menettelyä puutteellisena siinä, että se ei ole julkisuuslaissa tarkoitetulla tavalla riittävästi tiedottanut kannastaan alkoholilain tulkinnassa ennen vuotta 2007 julkaistuja yleisötiedotteita, vaikka sen tiedossa on lausuntopyyntöjen vuoksi ollut alkoholijuomien kaukomyynti sen oman ilmoituksen mukaisesti jo vuodesta 1998.

Mielestäni STTV:n lausunto tullille ei ole ristiriidassa STTV:n ensimmäisen 10.1.2007 julkaitun tai toisen 2.2.2007 julkaitun tiedotteen kanssa. Näin ollen saatu selvitys ei mielestäni tue kantelijan väitettä näiden asiakirjojen ristiriitaisuudesta.

Sittemmin julkaistuissa kolmessa tiedotteessa on mielestäni edellä yksilöimiäni virheitä tai ristiriitaisuuksia.

STTV:n tiedotteissaan ilmaiseman tulkintalinjan johdonmukaisuutta on arvioitava myös hallintolaissakin säännellyn luottamuksensuojan periaatteen kannalta. Luottamuksensuojan periaatteesta ei johdu, etteikö viranomaisen perustellusta syytä voi muuttaa tulkintalinjaansa. Tässä asiassa, kun lainsäädännössä ei ole tapahtunut arvioinnin kannalta merkityksellisiä muutoksia,

voisivat kysymykseen tulla kansallisen tuomioistuimen tai EY-tuomioistuimen kannanotot. Kuten edellä on todettu, ei EY-tuomioistuimen mainituilla kannanotoilla ole kuitenkaan ollut sellaista merkitystä asiassa, että tulkintalinjan muutokselle – STTV:n tulkintalinjan muuttumattomuutta koskeneesta vastakkaisesta väitteestä huolimatta – olisi ollut hyväksyttäviä perusteita. Tämä tulkintalinjan muutos ilmenee erityisesti vertailtaessa 10.1.2007 ja 5.11.2007 annettuja tiedotteita. Toisaalta linjanmuutos näyttäytyy myös haparointina kaukomyyntikäsitteen käytössä niin, että viimeksi mainitussa tiedotteessa käsite on sen valmisteverotuslain määrittelyn vastainen. Toisaalta, vaikka viraston linja ei olisikaan – kuten STTV väittää – muuttunut vuodesta 1998, ei se ole tiedotteissaan onnistunut tuomaan esiin johdonmukaista tulkintalinjaansa. Tämä menettely on mielestäni ollut hallinnon luottamuksensuojan oikeusperiaatteen kannalta ongelmallista.

Saatan nämä käsitykseni STTV:n menettelystä nykyisen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tietoon ja pyydän virastoa ilmoittamaan 30.9.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti ryhtynyt ohjeistuksensa selkeyttämiseksi.

Alkoholilain sääntely aiheuttaa kaupankäynnin muotojen muutoksessa mielestäni siinä määrin oikeudellista epävarmuutta, että pidän aiheellisena esittää sosiaali- ja terveysministeriön harjittavaksi alkoholilain säännösten täsmentämistä tässä tarkoitettua etäostoa koskevalla sääntelyllä.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aiheita.