

Jukka Snell

14.10.2025

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Asia: HE 131/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Minulta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä. Arvioin asiaa erityisesti **EU-oikeuden näkökulmasta**. Keskeinen kysymys on, tuottaako esitys EU-oikeuden kieltämiä kaupan esteitä etämyynille. Vastauksena on selkeästi, että esitys ei ole ongelmallinen EU-oikeuden näkökulmasta. Siihen saattaa liittyä oikeudellisia ongelmia Suomen perustuslain yhdenvertaisuusnormin perspektiivistä, mutta jätän tämän arvioinnin valtiosääntöasiantuntijoille.

Etämyynti

Sääntelyn kattavuus

EU-oikeudellisesti keskeinen ongelmakenttä Suomen alkoholilainsäädännössä on koskenut etämyyntiä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 173/2024 viime vuodelta ehdotettiin, että alkoholijuomien toimitus kotimaisista lähteistä olisi sallittu, mutta rajat ylittävää etämyyntiä koskevaan epäselvää oikeustilaa ei olisi korjattu. Esitys oli räikeästi EU:n sisämarkkinasääntöjen vastainen,¹ ja hallitus veti sen pois. Nyt käsillä oleva esitys kattaa sekä kotimaiset että rajat ylittävät tilanteet. Tällainen kattava sääntely on nähdäkseni ainoa kestävä lähestymistapa asiaan.

Sääntelyn selkiyttäminen

Hallituksen esityksen tavoitteena on muun muassa selkiyttää alkoholin etämyyntiä koskevaa epäselvää oikeustilaa.² Tämä on erittäin tervetullutta. Epäselvä oikeustila on ollut ongelmallinen sekä Suomen EU-velvoitteiden että oikeusvaltion näkökulmasta. Niin tavaroiden vapaa liikkuvuus kuin kansalaisten perusoikeudetkin edellyttävät oikeustilan selvyyttä. Tässä suhteessa hallituksen esitys onnistuu. Etämyynti määritellään laissa ja siihen liittyvät velvoitteet ilmaistaan selkeästi. Myös etäostojen sallittavuus tehdään selväksi epävarmuuden välttämiseksi.

¹ Ks. esim. oma lausuntoni talousvaliokunnalle, marraskuu 2024.

² Ks. esim. EOAK/911/2023.

Sääntelyyn sisältyvät rajoitukset

Hallituksen esitys selkiyttää etämyyntiä koskevia sääntöjä, mutta ei vapauta sitä täysin. Etämyyjillä on velvollisuus merkitä lähetyksiin, että ne sisältävät alkoholijuomia tai vahvoja alkoholijuomia. Varsinaista toimitusprosessia koskevat useat säännöt, kuten toimituspassin vaatimus, sallitut toimitusajat ja ikävalvonta.

Keskeiset EU-oikeudellinen sääntö on SEUT 34 artikla, joka määrää: ”Jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.” Sääntöön on poikkeuksia, erityisesti SEUT 36 artikla, jonka mukaan: ”Mitä 34 ja 35 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, 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.”

Kansallisia kaupallisia monopoleja koskeva SEUT 37 artikla ei tule sovellettavaksi, sillä oikeuskäytännön mukaan se soveltuu kaupallisen monopolin olemassaoloa ja toimintaa koskeviin sääntöihin. SEUT 34 artikla taas soveltuu itse monopolista erotettaviin, mutta sen toimintaan vaikuttaviin sääntöihin.³ Nyt on käsillä jälkimmäinen tilanne. Kyseessä ei ole itse Suomen alkoholin vähittäismyyntimonopolin sääntely, vaan siitä erotettavissa oleva alkoholijuomien etämyyntiä ja toimitusta koskeva säännöstö.

SEUT 34 artiklan kielloa on tulkittu laajasti. Se sisältää kaikki kauppaa koskevat jäsenvaltioiden säädökset, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti.⁴ Sen ulkopuolelle kuitenkin jäävät myyntijärjestelyä koskevat säännöt, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.⁵

Yllä olevan oikeuskäytännön perusteella jotkin ehdotetun lainsäädännön sisältämistä velvoitteista, kuten esimerkiksi kiello toimittaa alkoholijuomia yöaikaan, eivät lainkaan rajoita tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sillä ne koskevat myyntijärjestelyjä eivätkä syrji. Toisaalta lähetysten merkintää koskeva vaatimus saatettaisiin nähdä sangen vähäisestä merkityksestään huolimatta rajoituksena, sillä se asettaa myyjälle muodollisen velvollisuuden. Toimitusluvan ja siihen sisältyvän toimituspassin vaatimus saattaa tosiasiaassa vaikuttaa ulkomaisiin toimijoihin enemmän kuin kotimaisiin toimijoihin, joiden voi käytännössä olla helpompi sellainen hankkia.⁶ Niinpä keskeiseksi kysymykseksi nousee, ovatko vaatimukset oikeutettuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

On selvää, että Suomen sääntelyllä on vahva oikeuttamisperusta, sillä se SEUT 36 artiklan mukaisesti pyrkii suojelemaan yleistä järjestystä ja ihmisten terveyttä ja elämää. Sääntelyn on kuitenkin myös oltava oikeasuhtaista,⁷ ja Suomen on tarvittaessa pystyttävä tämän osoittamaan.

Oikeasuhtaisuuden osalta ensimmäinen kysymys on, onko sääntely tosiasiaassa omiaan suojelemaan yleistä järjestystä ja ihmisten terveyttä ja elämää. Nähdäkseni sääntely kiistatta täyttää tämän vaatimuksen.

³ Asia C-189/95 *Franzén* EU:C:1997:504, perustelukappaleet 35-36.

⁴ Asia 8/74 *Dassonville* EU:C:1974:66.

⁵ Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91 *Keck* EU:C:1993:905

⁶ Ks. mutatis mutandis esim. asia C-281/98 *Angonese* EU:C:2000:296

⁷ Ks. tästä periaatteesta ja sitä koskevasta oikeuskäytännöstä esim. J Snell, *Goods and Services in EC Law: A Study of the Relationship between the Freedoms* (Oxford, 2002).

Lähetysten merkintä mahdollistaa valvonnan. Toimituspassi pyrkii varmistamaan, että juomia ei luovuteta alaikäisille tai päihtyneille ja niin edelleen.

Toinen ja käytännössä tärkeämpi kysymys on, onko sääntely välttämätöntä. Tässä arvioidaan erityisesti, olisiko samat tavoitteet mahdollista saavuttaa yhtä tehokkaasti kevyemmällä sääntelyllä. Nähdäkseni hallituksen esityksen ehdotus täyttää myös tämän edellytyksen. En keksi vaihtoehtoja, jotka tarjoaisivat saman suojan tason mutta olisivat vähemmän rajoittavia. Toimituspassin välttämättömyys kyllä voitaisiin kyseenalaistaa sillä perusteella, että kiinteässä toimipisteessä alkoholia myyvillä henkilöillä ei ole samaa vaatimusta. Hallituksen esitys on huomionnut tämän ja perustelee toimituspassin vaatimusta sivulla 61 toimitustilanteiden mahdollisella haastavuudella. Perustelu on mielestäni uskottava, enkä näe, että välttämättömyysvaatimusta rikottaisiin.

Suhteellisuusperiaatetta saatetaan myös loukata, mikäli toimijoille asetetaan kohtuuttoman raskaita taakkoja, esimerkkinä vaikkapa toimituspassikoulutuksen pituus tai hinta. Mikään ei näytä viittaavan siihen, että esitys johtaisi kohtuuttomiin taakkoihin.

Loppupäätelmänä voi siis todeta, että sikäli kun ehdotettuun sääntelyyn sisältyy tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia, ne näyttävät perustelluilta ja oikeasuhtaisilta, eivätkä tämän johdosta riko EU-oikeutta.

Käänteinen syrjintä

Oikeustilan selventämisen yhteydessä tapahtuu merkittävä etämyynnin vapauttaminen. Toisessa EU-valtiossa toimivat etämyyjät saavat huomattavasti vapaammat toimintamahdollisuudet kuin kotimaiset toimijat, Alkoa lukuun ottamatta, sillä ne pystyvät toimittamaan viinejä ja vahvoja juomia. Tämä nostaa esiin kysymyksiä syrjinnästä.

EU-oikeuden näkökulmasta kotimaisten toimijoiden asettaminen muiden EU-maiden yrityksiä heikompaan asemaan ei ole kiellettyä. Tätä kutustaan usein käänteiseksi syrjinnäksi. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella vapaan liikkuvuuden säännöt koskevat ainoastaan tilanteita, joissa on jokin rajat ylittävä elementti – ne koskevat sanamuotonsa mukaisesti ainoastaan *jäsenvaltioiden välisiä* rajoituksia. Tilanteet, joiden kaikki tosiseikat ovat yhden valtion sisäisiä, eivät ole vapaa liikkuvuus -säännösten piirissä vaan kyseisen valtion lainsäädännön soveltamisalueella.⁸

Herää kuitenkin kysymys, onko käänteinen syrjintä kansallisen oikeuden vastaista. EU-oikeuskirjallisuudessa on joskus todettu, että käänteinen syrjintä voi olla lähinnä teoreettinen ongelma, sillä kansalliset poliittiset järjestelmät eivät yleensä sitä halua ja kansalliset valtiosäännöt usein kieltävät sen. Tätä taustaa vasten Suomen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnormi nousee tärkeään asemaan. Nostan kysymyksen tässä vain esiin, mutta jätän siihen vastaamisen valtiosääntöasiantuntijoille. EU-oikeudellista ongelmaa ei ole, ja joka tapauksessa ulkomaiset toimijat eivät lopulta ole kokonaisuutta ajatellen kotimaisia toimijoita paremmassa asemassa, kun muistetaan, että Alko on kotimainen toimija.

Sääntelyvaihtoehdot

⁸ Ks. erityisesti asia C-268/15 *Ullens de Schooten* EU:C:2016:874. Tähän on joitakin poikkeuksia (ks. erityisesti asia C-34/09 *Ruiz Zambrano* EU:C:2011:124 ja asia C-72/03 *Carbonati Apuani* EU:C:2004:506), joilla ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

Hallituksen esityksessä on käsitelty joukkoa mahdollisia sääntely vaihtoehtoja. Niiden analyysi EU-oikeuden näkökulmasta ei ole tässä mahdollista, sillä se riippuu aina sääntelyn tarkoista yksityiskohdista. Yleisellä tasolla on kuitenkin muistettava Suomen lainsäädäntävallan EU-oikeudelliset rajat. Jos yritetään säännellä ulkomaisia toimijoita, jotka jo täyttävät lähtömaansa vaatimukset, rikotaan helposti sisämarkkinaoikeuteen sisältyvää vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta.⁹ Samoin kokonaisuudessaan Suomen ulkopuolella tapahtuvan myynti- tai ostotoiminnan sääntely kohtaisi nopeasti sisämarkkinaoikeudellisia esteitä.¹⁰

Yhteenveto

Hallituksen esitys ei ole ongelmallinen EU-oikeuden näkökulmasta. Se kattaa sekä kotimaiset että rajanylittävät tilanteet, eikä syrji jälkimmäisiä vastaan. Se selkiyttää oikeustilaa. Sen sisältämät rajoitukset vaikuttavat perustelluilta ja oikeasuhtaisilta. Sikäli kun ehdotetussa sääntelyssä voi olla varsinaisia oikeudellisia ongelmia, ne liittyvät nähdäkseni Suomen perustuslain yhdenvertaisuusnormiin, jonka arvioinnin jätän valtiosääntöasiantuntijoille.

Turussa, 14. lokakuuta 2025,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto

⁹ Asia 120/78 *Cassis de Dijon* EU:C:1979:42.

¹⁰ Ks. esim. *mutatis mutandis* asia C-384/93 *Alpine Investments* EU:C:1995:126. Tällainen tilanne oli käsillä tapauksessa KKO:2025:71, jossa korkein oikeus katsoi, että vastaaja ei ollut myynyt alkoholijuomia Suomessa.