

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

Ehdotetulla sääntelyllä mahdollistettaisiin alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntitavat, kuten alkoholijuomien toimitus. Lakiin lisättäisiin myös alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset. Lisäksi mahdollistettaisiin väkevän alkoholijuoman verkkomarkkinointi.

Esitys perustuu hallituksen esitykseen HE 173/2024 vp, joka annettiin eduskunnalle 10.10.2024 ja josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 58/2024 vp, mutta jonka hallitus peruutti keväällä 2025. Huomattavin ero aiemman ja nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen välillä on se, että nyt sääntelyyn sisällytettäisiin kotimaan toimituksen lisäksi rajat ylittävää etämyyntiä ja markkinointia koskevat säännökset. Toisaalta aikaisemmasta esityksestä poiketen kotimaan vähittäismyyntistä saisi toimittaa enintään 8-prosenttisia käymisteitse valmistettuja ja enintään 5,5-prosenttisia muulla tavoin valmistettuja alkoholijuomia, eli voimakkaampien pienpanimo-oluiden ja tilaviinien toimittamista ei sallittaisi.

Keskeiset perus- ja ihmisoikeudet ja esityksen arviointia

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa käsitellään ehdotettujen säännösten liityntöjä perustuslakiin pääosin varsin laajasti ja seikkaperäisesti. Keskityn lausunnossani tarkastelemaan sääntelyn suhdetta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen, perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvoitteeseen edistää väestön terveyttä ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuteen.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaikka perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, on se kuitenkin hyväksynyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamisen muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja alkoholin käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Sama koskee myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä (ks. PeVL 48/2017 vp).

Luvanvaraisuudesta on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan säädettävä lailla, joka täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat

riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. mm. PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 4–5).

Elinkeinovapaus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjaan, jonka 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 15 artiklassa on turvattu oikeus harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan määräysten ja muun Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän sääntelyn kanssa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nyt tarkasteltava lakiehdotus purkaa alkoholielinkeinotoiminnan rajoituksia, sillä sen mukaan jatkossa olisi mahdollista toimittaa alkoholijuomia vähittäismyyntistä suoraan ostajalle. Sääntely siis laajentaisi elinkeinonharjoittamisen oikeutta nykyiseen verrattuna.

Arvioidessaan hallituksen esitykseen 173/2024 vp sisältynyttä 17 a §:n 2 momentin säännöstä lupaviranomaisen toimivallasta määrätä alkoholijuomien toimituslupa- ehtoja ja rajoituksia perustuslakivaliokunta totesi, että säännös oli liian avoin ja että sitä oli syytä täsmentää (PeVL 58/2024 vp). Nyt sääntelyä on täsmennetty siten, että ehtoja ja rajoituksia voidaan määrätä ”tilanteissa, joissa viranomaisella on aihetta olettaa, ettei alkoholijuomien toimitusluvan haltija tai sen lukuun toimiva alkoholijuomien toimittaja noudata laissa säädettyjä velvollisuuksiaan alkoholijuomien toimituksessa tai luovutuksessa”. Muilta osin säännöksen muotoilu pysyisi samana. Katson, että sääntely jää näinkin täsmennettynä sisällöltään vieläkin varsin avoimeksi eikä säännöksen perusteluissakaan juuri kuvata sitä, minkä sisältöiset ehdot ja rajoitukset voisivat tulla kyseeseen – ja siis minkälaisia rajoituksia elinkeinonharjoittamiselle tässä yhteydessä voitaisiin asettaa. Säännöksen ongelmallisuutta jossain määrin lieventää momenttiin sisältyvä vaatimus siitä, että ehtojen ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi sekä 17 a §:n 3 momenttiin sisältyvä vaatimus, jonka mukaan ehdot ja rajoitukset on mitoitettava siten, että ne eivät estä tai kohtuuttomasti vaikeuta luvanhaltijan toimintaa. Säännöksen avoimuudella on kuitenkin erityistä merkitystä lakiehdotuksen mukaisen valvonnan täsmällisen määrittelyn ja 71 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisen seuraamusmaksun määrittämisedellytyksiin kohdistuvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta (PeVL 58/2024), minkä vuoksi katson, että säännöstä tulisi vielä täsmentää.

Yhdenvertaisuus

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (ks. esim. PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Nyt tarkasteltavan sääntelyn kohdalla tämä yhteys ei näyttäisi

olevan kovinkaan etäinen, sillä käsittääkseni ainakin osa alan toimijoista, joihin sääntely kohdistuu, on yksinyrittäjiä tai pienyrityksiä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2). Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen sanottu suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 21, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II).

Esityksessä ehdotettavan rajat ylittävää etämyyntiä koskevan sääntelyn perusteella ulkomaiset toimijat voisivat etämyydä Suomeen kaikkia, siis myös Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia ja myynti olisi sallittu ilman erillistä myyntilupaa tai ilmoitusta. Kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä olisi sen sijaan mahdollista myydä toimituksella vain käymisteitse valmistettuja enintään 8-prosentin vahvuisia alkoholijuomia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5-prosentin vahvuisia alkoholijuomia. Kotimaiset toimijat asettuivat näin perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden suhteen eri asemaan ulkomaille sijoittuneisiin toimijoihin verrattuna.

Totesin edellä, että ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslakiin on kuvattu hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa pääosin varsin laajasti ja seikkaperäisesti. Tämä ei kuitenkaan päde ehdotetun sääntelyn arviointiin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeuden kannalta. Nähdäkseni kotimaisen ja ulkomaille sijoittuneen toiminnan erilaiselle kohtelulle ei ole esitetty sellaisia perusteita, joiden nojalla erilaista kohtelua voitaisiin pitää hyväksyttävänä. En pidä viittausta etämyynnin ja kotimaan vähittäismyynnin tosiasiallisten olosuhteiden mahdollisiin eroihin, toteamusta siitä, että esitys edistää tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteutumista enkä viittausta Alkon monopolisasemaan tällaisina perusteina.

Oikeus sosiaaliturvaan ja lasten oikeudet

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Alkoholituotteiden markkinointiin ja käyttöön kohdistuvat rajoitukset toteuttavat osaltaan tätä velvoitetta. Velvoite edistää ihmisten terveyttä kiinnittyä myös EU:n perusoikeuskirjan 35 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Lisäksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) oikeutta terveyteen suojaava 12 artikla velvoittaa sopimusvaltiot edistämään terveyttä ja ennaltaehkäisemään sairauksia.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon ja lisäksi kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan lakeja säädettäessä on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. Saman artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Sopimuksen 19 artiklassa sopimusvaltiot velvoitetaan ryhtymään

kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa. Mainituilla lapsen asemaa suojaavilla ihmis- ja perusoikeusvelvoitteilla on merkitystä alkoholilainsäädäntöä arvioitaessa.

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla alkoholiin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Tämän tavoitteen vastaisesti nyt arvioitavalla muutoksella parannettaisiin alkoholituotteiden saatavuutta mahdollistamalla niiden kotiinkuljetus. Lisäksi alkoholin markkinointia koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että väkevää alkoholijuomaa saisi jatkossa mainostaa verkossa. Nämä muutokset eivät ole ongelmattomia terveyden edistämismääräyksen ja lapsen edun ja oikeuksien näkökulmasta. Maailman terveysjärjestö WHO:n mukaan kustannustehokkaimpia keinoja alkoholihaittojen ehkäisemiseksi ovat alkoholin hinnan sekä sen saatavuuden ja mainonnan sääteleminen. Kuten perustuslakivaliokunta totesi jo lausunnossaan PeVL 58/2024 vp, valtioneuvoston on syytä seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin.

Helsingissä 20.10.2025

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto