

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 131/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Hallituksen esitys sisältää kattavat säätämisperustelut, mutta joitakin osin perustelut edellyttävät vielä lisäarviointia, joten keskityn lausunnossani arvioimaan lakiehdotusta perustuslain 10 §:n ja 124 §:n kannalta katsottuna. Hallituksen esityksessä on nähty tarpeelliseksi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten vuoksi. Nähdäkseni hallituksen esityksessä on tältä osin asianmukaiset ja lailliset perusteet valitulle sääntelyratkaisulle, kun otetaan huomioon se, että sääntelykohteena on lähinnä oikeushenkilöt ja kysymys on omalta osaltaan Euroopan unionin keskeisiä perusvapauksia toteuttavasta sääntelystä.

2. Henkilötietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa tietopalveluna

- (1) Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 64 §:ään ehdotetaan muutosta, jossa yleisessä tietoverkossa julkaistavassa tietopalvelussa ei enää rajoitettaisi henkilötietojen hakua yksittäisinä hakuina. Pääasiallisesti tiedot koskevat oikeushenkilöitä, jotka ovat luvan- tai hyväksynnänhaltijoita taikka ilmoituksen tekijöitä.
- (2) Korkein hallinto-oikeus on varsin tuoreesti ottanut kantaa ennakkopäätöksessään (KHO 2025:14) yksityistä elinkeinonharjoittajaa koskevien tietojen luonteeseen henkilötietoina. KHO:n ennakkopäätöksen mukaan tapauksissa, joissa toimintaa harjoitettiin yksityisenä elinkeinonharjoittajana, toiminnanharjoittajan nimi ja Y-tunnus ovat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. KHO piti tällaisten tietojen luovuttamista viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa tarkoitettuna henkilötietojen luovuttamisena.
- (3) Merkitystä on myös sillä, että Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan ammattitoimintaa kuvaavat tiedot ovat henkilötietoja (C-184/20, 1.8.2022). Euroopan unionin tuomioistuin on pitänyt sinällään mahdollisena julkaista yleisessä tietoverkossa henkilötietoja silloin, kun sille on olemassa hyväksyttävät yleiseen etuun liittyvät syyt. Merkitystä on kuitenkin julkaistavien henkilötietojen luonteella.
- (4) Lakiehdotuksen 64 §:n perustelujen mukaan ”Tietojen julkaiseminen täyttäisi yleistä etua koskevan vaatimuksen, sillä se edistäisi hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä mahdollistaisi alkoholialaa koskevan tiedon hyödyntämisen helposti esimerkiksi tutkimuksessa ja journalistisessa tarkoituksessa. Julkaistavien tietojen perusteella kuka tahansa saisi listan kaikista toimijoista, joille on myönnetty lupa alkoholijuomien myyntiin. Muun muassa tukkumyyjien olisi helppo varmistaa, että alkoholijuomia myytäisiin vain luvanhaltijoille. Tietojen julkaiseminen edistäisi myös harmaan talouden torjuntaa”.
- (5) Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp).
- (6) Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2008 vp) on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että ehdotetun kaltaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Kysymys oli tuolloin terveydenhuollon ammattihenkilöjä koskevan rekisterin tietosisältöä

koskevasta tietopalvelusta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä tärkeänä myös esimerkiksi liikenneluparekisterin tietojen julkistamisen yhteydessä (PeVL 46/2016 vp), tupakkatuotteiden vähittäismyyntilupien ja tukkumyynti-ilmoitusten rekisterin tietojen julkistamisen yhteydessä (PeVL 17/2016 vp), hyvinvointialueen eräiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sidonnaisuusilmoitusten yhteydessä (PeVL 17/2021 vp) ja rahanpesun valvontarekisterin tietojen julkaisemisen yhteydessä (PeVL 2/2017 vp).

- (7) Nyt ehdotettavassa lain muutoksessa ei olisi enää tietojen hakemisen rajaamista koskevaa säännöstä. Tätä on perusteltu avoimuudella, läpinäkyvyydellä ja tiedon helpolla hyödynnettävyydellä erilaisiin käyttötarkoituksiin. Hakurajoituksen poistamista on pidetty hallituksen esityksen säätämisperusteluissa välttämättömänä (s. 123).
- (8) Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todetut yksityiselämän suojaan liittyvät seikat, ei hallituksen esityksessä varsinaisesti perustella, miksi yksittäisinä hakuina toteutettava suojakeino ei palvele niitä päämääriä, joita hallituksen esityksessä on mainittu nykyisen suojasäännöksen poistamiselle. Merkitystä on myös sillä, että EU:n tietosuojasetus rajaa henkilötietojen käsittelyn vain tarpeelliseen ja lisäksi rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan toteuttamisesta henkilötietojen käsittelystä. Tähän velvollisuuteen kuuluu henkilötietojen saatavilla pidon rajoittaminen.
- (9) On syytä huomata, että tiedot julkaistaisiin alkoholielinkeinorekisteristä, jonka tarkoituksena on lupa-asoiden käsittely ja valvonta sekä alkoholitilastointi, joten hallituksen esityksen perusteluissa mainitut käyttötarkoitukset eivät ole rekisterin lakisääteisen käyttötarkoituksen mukaisia, vaan toissijaisia käyttötarkoituksia (tutkimus, journalistinen käyttötarkoitus). Muutoksen välttämättömyydelle ei ole esitetty rekisterin käyttötarkoitukseen liittyviä asiallisia perusteita.

3. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle - koeostot

- (10) Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 62 §:n muutoksen mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus tehdä koeostoja, jos se on tarpeellista alkoholijuoman toimitusta koskevan valvontatehtävän hoitamiseksi. Toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus hyödyntää täysi-ikäisiä vapaaehtoisia koeostojen suorittamisessa. Vapaaehtoisia voitaisiin käyttää sellaisten alkoholijuomien koeostoissa, joita heillä on lain nojalla oikeus ostaa.
- (11) Hallituksen esityksen (s. 136) mukaan koeosto on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, jonka antaminen valvontatehtävää avustavasti voitaisiin antaa toimeksiantoperusteisesti yksityiselle. Hallituksen esityksen mukaan ”ehdotettu muutos on välttämätön tarkoituksenmukaisen ikärajavälvalvonnan mahdollistamiseksi ehdotetussa alkoholijuoman toimituksessa. Valvovan viranomaisen on käytännössä hyvin haastavaa valvoa ikärajojen noudattamista kuljetustoiminnassa, ellei viranomaisella olisi mahdollisuutta hyödyntää työssä myös vapaaehtoisia täysi-ikäisiä, mutta mahdollisesti nuorelta vaikuttavia henkilöitä”.
- (12) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
- (13) Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp).
- (14) Perustuslakivaliokunta on arvioinut eri yhteyksissä edellytyksiä antaa esimerkiksi valvontatehtävään liittyviä avustavia tehtäviä yksityiselle.
- (15) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mahdollisuuksia käyttää ulkopuolista henkilöä valvonnassa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena tapana huolehtia valvonnasta, kun ensisijainen valvontavastuu ja -valta säilyy valvontaviranomaisella. Kysymys on sellaisesta tosiasiallisesta

valvonnallisesta toiminnasta, jossa perustuslaissa tarkoitettujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia valvontaa suorittavien henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 40/2002 vp, PeVL 67/2002 vp). Perustuslain kannalta on myös tärkeää, että kyseiset avustavat henkilöt toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 35/2018 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 21/2005 vp, PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 8/2014 vp).

- (16) Lakiehdotuksen 62 § ei sisällä koeostoja tekeväälle henkilölle pätevyysvaatimuksia eikä sääntelyssä ole ehdotettu säädettäväksi rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Myöskään vahingonkorvausvelvollisuudesta ei ole ehdotettu säädettäväksi. *Ehdotusta voidaankin pitää tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön nähden ongelmallisena.*
- (17) Lakiehdotuksen perusteluissa asetetaan rajoitteita koeostotoiminnalle. Perusteluissa säädetyn varaan jäisi mm. seuraava: ”Toimivaltainen viranomainen tai sen lukuun toimiva vapaaehtoinen ei voisi koeostoja tehdessään millään tavalla yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon. Eli jos alkoholin toimittaja kieltäytyisi luovuttamasta tuotetta vapaaehtoiselle, joka ei todistaisi ikäänsä tai vaikuttaisi olevan päihtynyt, ei koeostaja saisi yllyttää juoman toimittajaa luovuttamaan sitä hänelle kieltäytymisen jälkeen. Vapaaehtoinen ei myöskään osallistuisi muulla tavoin valvontaan tai valvontapäätöksen tekemiseen, jolloin viranomainen itse suorittaisi harkinnan mahdollisista toimenpiteiden tarpeesta koeoston seurauksena ja tekisi mahdolliset ratkaisut valvonta-asiassa”. Lakiehdotuksessa jää myös epäselväksi, miten koeoston toimituksen yhteydessä koeostajan päihtymystä simuloitaisiin, jos valvonnan tarkoituksena olisi kontrolloida sitä, toimitetaanko alkoholijuomia päihtyneelle. *Nähdäkseni näiltäkin osin sääntelyä tulisi täsmentää laintasolla.*

22.10.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti