

Olli Mäenpää

23.10.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 131/2025 vp)

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin säädettäväksi alkoholijuomien toimittamisesta ja sen edellytyksenä olevasta toimitusluvasta. Tältä osin esitys pohjautuu alkoholijuomien toimittamista koskevan sääntelyn osalta pitkälti peruutettuun hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 173/2024 vp), joka peruutettiin sen käsittelyn aikana. Siinä ehdotettiin alkoholijuomien toimittamisen mahdollistamista kotimaan vähittäismyyntistä ja alkoholiyhtiöstä. Perustuslakivaliokunta esitti arvionsa lakiesityksestä lausunnossaan PeVL 58/2024 vp.

Tämänsisältöisen, perustuslakivaliokunnan pääosin jo arvioiman sääntelyn lisäksi esitykseen sisältyy sääntelyä rajat ylittävästä etämyynnistä, jolla on tarkoitus selkeyttää alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevaa sääntelyä. Myös alkoholijuomien toimitus rajat ylittävästä etämyynnistä asiakkaalle edellyttäisi toimituslupaa.

Alkoholijuomien toimitus ja toimituksen luvanvaraisuus

Alkoholilaissa ehdotetaan säädettäväksi, että alkoholijuomien toimitus on sallittua vain, jos alkoholijuoma on ostettu ja vastaanotettu kotimaan vähittäismyyntistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Alkoholijuomien toimitukseen kotimaan vähittäismyyntistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä asiakkaalle tulee olla toimituslupa, jonka sisältö ja lupaedellytykset määriteltäisiin laissa.

Esityksessä ehdotetaan sallittavaksi aikaisemmin kielletty alkoholijuomien toimitus ostajalle. Ehdotuksella tosiasiallisesti vähennettäisiin alkoholielinkeinoon kohdistuvaa ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen rajoittavasti puuttuvaa sääntelyä (vrt. PeVL 10/2024 vp). Samalla ehdotettu muutos monipuolistaisi elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauden toteuttamiseksi käytettäviä keinoja, ja se laajentaisi tältä osin elinkeinovapautta.

Alkoholijuoman toimitus olisi kuitenkin lakiehdotuksen mukaan luvanvaraista, mikä muodostaisi elinkeinovapauden rajoituksen. Ehdotettua lupasääntelyä on tältä kannalta paikallaan arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Niin ikään EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa tunnustetaan elinkeinovapaus unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 45/2020 vp, PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Valiokunta on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. PeVL 48/2017 vp).

Ehdotetulle alkoholijuomien toimitukseen kohdistuvalle lupasääntelylle on hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät etenkin väestön terveyden turvaamiseen ja sosiaalisten haittojen vähentämiseen. Lupa olisi ehdotuksen mukaan myönnettävä, jos hakijaan liittyvät ja toiminnan harjoittamiseen ja sen valvontaan tarvittavat lakisääteiset edellytykset täyttyisivät, joten lupaharkinta ei olisi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaan lakiin sidottua harkintaa (ks. esim. PeVL 31/2018 vp, PeVL 48/2017 vp, PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta arvioi edeltävästä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 58/2024 vp) lähinnä lupaviranomaisen toimivaltaa määrätä alkoholijuomien toimituslupaan ehtoja ja rajoituksia, jota koskevaa sääntelyä valiokunta piti liian avoimena. Viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Aikaisempaan hallituksen esitykseen sisältyvää sääntelyä oli tältä osin syytä täsmentää myös siksi, että sillä oli erityistä merkitystä lakiehdotuksen mukaisen valvonnan täsmällisen määrittelyn seuraamusmaksun määäämisedellytyksiin kohdistuvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta (kappale 3).

Lupaehdot ja rajoituksia voitaisiin lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentin perusteella liittää toimituslupaan ainoastaan, jos se olisi välttämätöntä valvonnan turvaamiseksi tilanteissa, joissa viranomaisella olisi aihetta olettaa, ettei alkoholijuomien toimituslupan haltija tai sen lukuun toimiva alkoholijuomien toimittaja noudattaisi laissa säädettyjä velvollisuuksiaan alkoholijuomien toimituksessa tai luovutuksessa. Lupaehdot ja rajoitukset voisivat koskea luovutuksessa käytettävää ikäraja-valvonnan ja päihtymistilan seuranta, omavalvontaa ja valvontaviranomaiselle toimitettavia tietoja. Lupaehdot ja rajoitukset koskisivat perustelujen (s. 125) mukaan nimenomaisesti luovutustilanteita, joissa olisi riski alkoholijuoman luovuttamisesta alaikäiselle. Tarkoituksena on varmistaa alkoholilaissa säädettyjen luovutuskieltojen noudattaminen.

Ehdotettu lupaehdotus koskeva säännös on sisällöltään rajatumpi ja täsmällisempi kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitu säännösehdotus. Ehdot ja rajoitukset olisi lisäksi lakiehdotuksen 17 a §:n 3 momentin mukaan mitoitettava siten, että ne eivät estä eivätkä kohtuuttomasti vaikeuta luvanhaltijan toiminnan harjoittamista. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena myös lakiehdotuksen mukaisen valvonnan täsmällisen määrittelyn

seuraamusmaksun määräämisedellytyksiin kohdistuvan täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta.

Etämyynnin edellytykset

Esityksessä ehdotetaan alkoholilakiin lisättäväksi rajat ylittävän etämyynnin määritelmä, joka pohjautuisi valmisteverotuslaissa tarkoitetun etämyynnin määritelmään. Lisäksi laissa määriteltäisiin etäosto ja säädettäisiin selkeyden vuoksi, että etäosto on sallittua. Etämyyntiä koskevan sääntelyn perusteella ulkomaiset toimijat voisivat etämyydä Suomeen kaikkia alkoholijuomia, mukaan lukien Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia. Rajat ylittävä etämyynti olisi sallittua ilman erillistä myyntilupaa tai ilmoitusta. Etämyynti kuitenkin kytkettäisiin Suomessa tapahtuvan toimitustoiminnan osalta toimituslupa- siten, että alkoholijuoman toimittaja vastaisi alkoholijuomien luovuttamisesta vastaanottajalle.

Perustuslakivaliokunta on tosin jo lausunnossaan PeVL 48/2017 vp todennut, että tuolloin ehdotetun alkoholilain ja rikoslain muodostama kokonaisuus ei kieltänyt perustuslain 8 §:n edellyttämällä tavalla lakiehdotuksen perusteluissa esitetyn mukaisesti etämyyntiä yksityiseen käyttöön. Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistavuus oli rikoslaissa kytketty alkoholin lainvastaiseen maahantuontiin, ei sitä vastoin etämyyntiin. Hallituksen esitykseen sisältyvä etämyyntiä koskevan sääntelyn lakiperustainen selkeyttäminen lisäisi joka tapauksessa sääntelyn ennakoitavuutta ja vahvistaisi samalla oikeusvarmuutta. Tätä voidaan pitää perusteltuna, kun myös otetaan huomioon esityksen perusteluissa selostettu verraten ristiriitainen hallinto-, valvonta- ja oikeuskäytäntö.

Yhdenvertaisuus

Kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä olisi ehdotuksen mukaan mahdollista myydä toimituksella käymisteitse valmistettuja enintään 8-prosentin vahvuisia alkoholijuomia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5-prosentin vahvuisia alkoholijuomia. Etämyyntiä koskevan sääntelyn perusteella ulkomaiset toimijat voisivat sen sijaan etämyydä Suomeen kaikkia alkoholijuomia, mukaan lukien Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia.

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen mukaan ehdotettuun etämyyntiä koskevaan sääntelyyn sisältyy perustuslain 6 §:ssä säädetyn ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellistä punnintaa Suomessa sijaitsevien toimijoiden ja ulkomailla sijaitsevien toimijoiden välillä. Tämän vuoksi hallitus pitää tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Yhdenvertaisuusperiaate kohdistuu ihmisiin, mutta sillä voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Lakiehdotuksella olisi tällaisia vaikutuksia etämyyntitoimituksen vastaanottajiin. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei toisaalta voi johtua tiukkoja ra-

joja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. kokoavasti esim. PeVL 8/2024 vp, kappaleet 9-10). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon myös yhdenvertaisuusperiaatteen suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 21).

Kun alkoholipitoisuutta koskevan etämyynnin sääntelyn eroavuuksia arvioidaan tältä osin yhdenvertaisuuden kannalta, keskeinen merkitys on EU-oikeuden perusteisiin kuuluvalla tavaroiden vapaan liikkuvuuden perusvapaudella. Alkoholi-juomien vähittäismyynnin monopoli on poikkeus tästä EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteesta eikä se mahdollista maahantuonnin rajoittamista. Etämyyntiä koskevalle eroavuudelle on siten tältä osin painavat ja EU-oikeudesta johtuvat välttämättömät perusteet, eikä sääntely muodostu mielivaltaiseksi, kohtuuttomaksi tai muutenkaan ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden kannalta.

Alkoholielinkeinorekisterin tietojen julkaiseminen tietoverkossa

Lakiehdotuksen 64 §:n 2 mom. mahdollistaisi alkoholielinkeinorekisterin tietojen julkaisemisen tietoverkossa ja tietojen hakemisen myös massahakuna. Valiokunta on yleensä edellyttänyt tietojen hakemisen rajaamista yksittäisiin hakuihin, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp). Tietojen hakua alkoholielinkeinorekisteristä ei lakiehdotuksen mukaan kuitenkaan olisi rajoitettu esimerkiksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Kun otetaan huomioon rekisteriä koskevan sääntelyn tavoitteet ja tarkoitus sekä julkaistavien tietojen sisältö, tietojen hakua ei tässä tapauksessa ole välttämätöntä rajoittaa yksittäisiin hakuihin yksityisten elinkeinonharjoittajien osalta (vrt. PeVL 86/2022 vp, kappale 18).