

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI ALKOHOLILAIN MUUTTAMISESTA (HE 131/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Lakia muutettaisiin siten, että 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 esityksessä ehdotetaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti poistettavaksi suomalaisten toimijoiden toiseen Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon suuntautuvan ja siellä olevalle yleisölle kohdistetun alkoholijuomien markkinoinnin rajoitukset EU-oikeuden rajoissa. Tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Perustuslakivaliokunta on lausuntopyynnössään pyytänyt ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

- Onko mielestänne ehdotettu sääntely, joka on etämyynnin ja toimitusmyynnin harjoittajien kannalta toisistaan eroava (ja jossa siten kohdellaan eri tavalla kotimaisia kuin ulkomaisia toimijoita), ongelmallinen perustuslain 6 §:n tai elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta?
- Jos sääntely on mielestänne ongelmallista, voidaanko sitä siltä perustella EU-oikeuden etusijalla?
- Voitaisiinko käsityksenne mukaan EU-oikeuden liikkumavara huomioon ottaen ulkomaiseen etämyyntiin kohdistaa samoja säännöksiä kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin?
- Onko sääntely mielestänne ongelmallista perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan terveydenedistämismääräyksen kannalta?

Esitän seuraavassa valtiosääntöoikeudellisen arvion perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaisista kysymyksistä.

Arvio

Suhde perustuslain 6 §:ään ja 18 §:ään sekä EU-oikeuden mukaisuus

Lakiehdotuksen 35 a §:ssä säädettäisiin alkoholijuomien toimituksesta. Ehdotettavan rajat ylittävää 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. Kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä olisi sen sijaan mahdollista myydä toimituksella käymisteitse valmistettuja enintään 8-prosentin vahvuisia alkoholijuomia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5-prosentin vahvuisia alkoholijuomia. Kotimaan vähittäismyynnissä raja olisi asetettu 5,5/8,0 prosenttiin, koska alkoholilaissa Alkolle on myönnetty yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyin poikkeuksin.

Esityksen perustuslakijaksossa on esitetty asianmukaisesti perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen kytkeytyvä arviointiperusta. Esityksen perusteella ulkomaisia ja kotimaisia toimijoita kohdeltaisiin keskenään eri tavalla: ulkomailta saisi etämyydä kaikkia alkoholijuomia toimitettuina Suomeen, kun taas kotimaassa alkoholin vähittäismyynti on luvanvaraista, ja Alkon monopolin alaisiin tuotteisiin lupaa ei ole edes mahdollista saada. Koska ehdotetulla muutoksella voi olla välillisiä vaikutuksia niiden luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, joiden elinkeinotoiminta perustuu alkoholijuomien vähittäismyyntiin, katson, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n kannalta. Esityksessä on viitattu siihen, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusnäkökulmalla on suhteellisen vähäinen merkitys sellaisessa sääntelyssä, joka kohdistuu suurelta osin oikeushenkilöihin (PeVL 37/2010 vp, s. 3). Tämä lähtökohta pätee sinänsä myös nyt arvioitavana olevaan esitykseen, mutta kuitenkin tältä osin on mielestäni syytä ottaa huomioon alkoholin vähittäismyyntiin liittyvän toiminnan eroavuus esimerkiksi sähkö- n tuotantoon (jota PeVL 37/2010 vp koskee) nähden. Yhdenvertaisuusarvioinnin kannalta ei voida sivuuttaa sitäkään seikkaa, että vähittäismyyntilupa voitaisiin myöntää myös luonnolliselle henkilölle.

Perustuslain 6 §:n 1 momenttiin kytkeytyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (Ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2). Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyin syrjintäkiellon kannalta sallitulta erilaiselta kohtelulta edellytetään hyväksyttävää perustetta sekä sääntelyn oikeasuhteisuutta (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. esim. PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 7/2017 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Merkillepantavaa on, että ehdotuksen tarkoittamaa perustuslain 6 §:n kannalta erilaista kohtelua perustellaan esityksessä keskeisesti sillä, että rajat ylittävissä etämyynnissä ei olisi kyse samasta asiasta kuin kotimaan vähittäismyynnissä. Lisäksi viitataan siihen, että esityksellä edistettäisiin EU:n tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteutumista. Tässä yhteydessä myös

tuodaan esille, että alkoholijuomien monopoli on poikkeus EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteesta eikä monopoli oikeuta maahantuonnin rajoittamista.

Nähdäkseni kotimaisen oikeuskäytännön (KKO 2018:49, KKO 2025:71), johon myös esityksessä on viitattu, valossa voi perustella sellaistaakin päätelmää, että etämyynnin ja kotimaan vähittäismyynnin tosiasialliset olosuhteet poikkeavat siinä määrin toisistaan, että niille asetettuja erilaisia vaatimuksia voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta ongelmattomina. Nähdäkseni sääntelyä ei voi pitää mielivaltaisenakaan, ottaen huomioon muun muassa ehdotetut etämyynnin ja vähittäismyynnin määritelmäsäännökset.

Ehdotettua voinee pitää myös yhteiskuntakehityksen vaatimana sääntelynä ainakin siltä osin kuin sillä pyritään täyttämään EU:n komission lausunnossa (17.12.2024) edellytettyä. Komission mukaan aiempi hallituksen esitys (HE 173/2024 vp) vaikutti olevan ulkomaisia toimijoita syrjivä ja siten EU:n sisämarkkinasääntöjen vastainen, kun alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevia säännöksiä ei ehdotettu selvennettäväksi, vaikka samaan aikaan kotimaisille toimijoille olisi sallittu alkoholijuomien toimittaminen. Mainittu esitys muodostaa merkittävältä osiltaan pohjan nyt arvioitavana olevalla esityksellä, kuitenkin erotuksella, että aiemmallalla esityksellä ei olisi selkeytetty sääntelyä alkoholijuomien rajat ylittävästä etämyynnistä.

Esityksestä ilmenee, että ehdotetun sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta on selvitetty etämyynnin osalta (mm. s. 68–69). Nähdäkseni esityksessä on ylipäättään arvioitu laajasti esityksen suhdetta EU-oikeuteen, enkä näe tältä osin ongelmia esimerkiksi EU-oikeuden liikkumavaran kannalta. En myöskään pidä tarpeellisena esityksen perustelemista EU-oikeuden etusijalla. Vailla merkitystä ei ole sekään, että talousvaliokunta on yhtynyt esityksen lähtökohtaan siitä, että kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisesti Suomi ei voi kieltää etämyyntiä rikkomatta SEUT 34 ja 36 artiklaa vastaan. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyratkaisua välttämättömänä oikeustilan selventämiseksi. (TaVL 43/2025 vp.) Mietintövaliokunnan on joka tapauksessa vielä syytä varmistua lakiehdotuksen EU-oikeuden mukaisuudesta.

Merkille pantavaa on, että esityksen perustuslakijaksossa ei arvioida lainkaan ehdotetun sääntelyn kohtuullisuutta ja oikeasuhtaisuutta perustuslain 6 §:ään kiinnittyen. Ylipäänsä varsinainen arviointi suhteessa perustuslain 6 §:n edellyttämään jää varsin vähäiseksi ja epämerkiseksi. Esityksessä vaikutetaan jätetyn tämä arviointi perustuslakivaliokunnalle viittauksin, ettei valiokunta ole aiemmin arvioinut vastaavan kaltaista esitystä siltä kannalta, poikkeavatko tosiasialliset olosuhteet toisistaan siinä määrin, että suomalaisia toimijoita ei asetetaisi tosiasiallisesti ulkomaille sijoittautuneita toimijoita epätasa-arvoisempaan asemaan.

Käsittääkseni kohtuullisuus- ja välttämättömyysarvioinninkin kannalta merkitystä voi antaa sille, että kyse olisi kansallisen oikeustilan selkeyttämisestä vastaamaan EU-oikeuden vaatimuksia. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että ehdotettuun sääntelyyn vaikuttaa Alkon asema. Sääntelyratkaisun hyväksyttävyyden perustuu siihen, että ratkaisua voidaan pitää välttämättömänä Alko Oy:llä Suomen rajojen sisällä olevan, Eurooppa-oikeuden näkökulmasta hyväksyttävän monopolin tarkoituksen toteutumisen kannalta (ks. TaVL 43/2025 vp, TaVL 8/2024 vp). Alkolla on alkoholipitoisten aineiden aiheuttamien haittojen vähentämiseksi yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Tähän nähden perustuslain 6 §:ään liittyvä hyväksyttävyydsgargumentaatio voi olla osin kytkettävissä myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen edistää väestön terveyttä.

Käsillä oleva asetelma herättää myös kysymyksen laajemmasta tarpeesta arvioida Alkon monopolin oikeutusta, mikä ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävänä olevan esityksen tarkoituksena. Esityksessä on kuitenkin todettu (s. 41), että esityksellä olisi vaikutuksia Alkon asemaan, sillä kun etämyynnin oikeustilaa selvennettäisiin siten, että etämyynnistä olisi yksiselitteisesti mahdollista ostaa monopolin alaisia tuotteita, heikentäisi se niitä perusteita, jonka vuoksi monopolista on säädetty. Nähdäkseni voi muodostua ongelmalliseksi ylläpitää pitkäjänteisesti tilannetta, jossa ulkomaisilla toimijoilla olisi oikeus myydä vahvoja alkoholijuomia suoraan kuluttajille, kun taas kotimaisilla toimijoilla ei tätä mahdollisuutta olisi. Pidän tärkeänä korostaa tarvetta seurata lakiehdotuksen vaikutuksia tarkoin ja puuttua mahdollisiin epäkohtiin, myös yhdenvertaisuuteen kytkeytyviin, viipymättä.

Elinkeinovapauden rajoituksen oikeasuhtaisuus

Lakiehdotusta on esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauden luvanvaraistamisen näkökulmasta. Tältäkin osin arviointiperusta on esitetty asianmukaisesti. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. PeVL 48/2017 vp, s.2, PeVL 46/2016 vp, s. 3, PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen esitöissä erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaaminen on mainittu luvanvaraisuuden mahdollisina perusteluina (HE 309/1993 vp, s. 67). Perustuslakivaliokunta on todennut, että alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Sama koskee myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä (PeVL 48/2017 vp, 2–3, ks. myös PeVL 23/2000 vp).

Esityksessä tehdyssä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ei ole nähdäkseni suoranaisesti esitetty perusteluja elinkeinovapauden ehdotetun rajoittamisen oikeasuhtaisuudelle. Nähdäkseni tähän liittyvät perustelut voi kytkeä pitkälti saman tyyppisiin seikkoihin, jotka on mainittu edellä perustuslain 6 §:ään liittyvinä oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysperusteina. Tämänkaltaisia perusteita on esitetty myös esityksen perustuslakijaksossa, mutta perustuslain 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan ja sopimusvapauden liittyvinä (s. 126). Kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä ja rajat ylittävästä etämyynnistä tapahtuvan toimitusmyynnin kytkeminen toimitusluvan haltijan kautta tapahtuvaksi rajoittaisi jossain määrin elinkeinovapautta. Ehdotetun sääntelyn taustalla voi kuitenkin nähdä olevan kansanterveyteen liittyviä painavat perusteet, minkä vuoksi ehdotettavaa sääntelyä on mahdollista pitää välttämättömänä ja siten oikeasuhtaisena.

Suhde perustuslain 19 §:n 3 momenttiin

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista väestön terveyden edistämisvelvoitetta käsitellään esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa asianmukaisesti. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää väestön terveyttä. Säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään

suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 2, PeVL 19/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä velvollisuus edistää terveyttä on ollut merkityksellinen lähinnä muiden perusoikeuksien rajoittamisperusteena (ks. esim. PeVL 40/2020 vp, PeVL 17/2011 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 26/2006 vp, PeVL 6/2003 vp, PeVL 39/2001 vp). Valiokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskevaa tehtävää hyväksyttävänä perusteena jonkin muun perusoikeuden, kuten elinkeinovapauden, rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä mainitusta perustuslain säännöksestä ei kuitenkaan ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtävänsä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa. Toisessa sääntely-yhteydessä valiokunta on pitänyt olennaisena, että rahapelijärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon rahapelaamiseen liittyvät haitat väestön terveyden näkökulmasta ja pyritään reagoimaan näihin vaikuttavalla tavalla (PeVL 31/2025 vp, kappale 6).

Säädettäessä uutta alkoholilakia perustuslakivaliokunta katsoi, että tavoitteet vähentää alkoholihaittoja voidaan kytkeä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen väestön terveyden edistämismuutokseen. Valiokunta totesi myös, että alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista voidaan pitää hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. (PeVL 48/2017 vp, s. 2–3, ks. myös PeVL 23/2000 vp).

Nyt arvioitavan esityksen tavoitteenasettelua ei ole sidottu perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan terveydenedistämismuutokseen. Esityksen vaikutusarvioinneissa on tuotu esille, että sillä voi olla vähäinen alkoholihaittoja kasvattava vaikutus (mm. s. 39–41). Tähän arvioon sisältyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta (ks. TaVL 43/2025 vp). Perustuslakijakson (s. 131) mukaan yhteiskuntatasolla lakiesityksen vaikutukset olisivat todennäköisesti melko vähäisiä, mutta joidenkin yksilöiden tai yhteisöjen kohdalla lakiesityksen vaikutukset voivat olla merkittäviä. Esityksessä on havaintojeni mukaan tuotu asianmukaisesti esille alkoholin käyttöön liittyviä terveyshaittoja. Esitykseen sisältyy myös haittoja ehkäiseviä säännöksiä (kuten toimitusaikarajaus sekä rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset).

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 124–125) tulee myös perustuslain 18 §:n mukaista elinkeinovapautta koskien esille, että luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä väestön terveyden turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. Ulkomaisista verkkokaupoista tilatut alkoholijuomat tuotaisiin alkoholilain sääntelyn piiriin Suomessa tapahtuvan toimitustoiminnan osalta. Mielestäni on mahdollista yhtyä esityksessä otettuun kantaan siitä, että ehdotetulla sääntelyratkaisulla toteutettaisiin osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä, kun ulkomailta etämyyntiteitse tilattujen alkoholijuomien luovutustilanteissa asiakkaille alkoholijuoman toimittaja olisi velvollinen tarkastamaan toimituksen vastaanottajan iän ja päihtymystilan. Esityksen mukainen alkoholijuomien toimittamisen salliva sääntelymalli perustuisi lupajärjestelmään, jossa toimivaltaiset viranomaiset pystyisivät valvomaan toimintaa ja tällä pyrittäisiin osaltaan edistämään väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti.

Julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä ja toisaalta mahdollistaa elinkeinonharjoittamisen oikeudesta nauttiminen nykyistä vapaammin voivat olla jossain määrin ristiriidassa keskenään. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioiden ehdotettua sääntelyä

ei voi kuitenkaan pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin terveydenedistämisvelvoitteen kannalta sillä tavoin puutteellisena, että tämä muodostuisi säätämisyjärjestyksen kannalta merkitykselliseksi kysymykseksi. Pidän tältäkin osin tärkeänä, että lainsäädännön vaikutuksia seurattaisiin.

Helsingissä 15.12.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori