

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

15.12.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 16.12.2025, EOAK/7938/2025

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ALKOHOLILAIN MUUTTAMISESTA (HE 131/2025 VP)

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikkoasiassa. Valiokunta pyytää lausunnossa 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 silti perustella EU-oikeuden etusijalla?
- Voita isiinko käsityksenne mukaan EU-oikeuden liikkumavaraa huomioon ottaen ulkomaiseen etämyyntiin kohdistaa samoja säännöksiä kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin?
- Onko sääntely mielestänne ongelmallista perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan terveydenedistämismääräyksen kannalta?

Eduskunnan oikeusasiamieheltä ei ole pyydetty esityksen valmisteluvaiheessa lausuntoa eikä ole lausunut esityksestä tai sen luonnoksesta aiemmin.

Kuten esityksessä on todettu, olen ratkaisuisani EOAK/911/2023 ja EOAK/2764/2022) todennut, että alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustila on jäsentymätön. Olen katsonut, että alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus vaarantaa oikeusvarmuuden toteutumisen tavalla, jota ei voida pitää hyväksyttävä. Lisäksi olen katsonut, että alkoholin etämyyntiä koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus vaikeuttaa lakia soveltavan viranomaisen mahdollisuuksia toimia hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Alkoholin etämyyntiä koskeva oikeustilan epäselvyys ei nähdäkseni ollut korjattavissa lakia soveltavan viranomaisen tulkinnalla, vaan ainoastaan lainsäätäjän toimenpitein. Pidän ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta tarpeellisenä.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslaillisen tehtäväni vuoksi olen lausunnossani tarkastellut esitystä ja esitettyjä kysymyksiä keskeisesti tästä näkökulmasta. Olen rajannut tarkasteluni vain perustuslakivaliokunnan asettamiin kysymyksiin.

2 LAUSUNTO

2.1 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?

Kysymyksessä viitattaneen ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan toisesta EU:n jäsenvaltiosta tai ETA-maasta olisi mahdollisuus rajat ylittävistä etämyynnistä ostaa enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Puolestaan kotimaan vähittäismyynnistä alkoholijuoman toimittaminen olisi mahdollista vain, jos kyse on käymisteitse valmistetusta, enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta tai muulla tavoin valmistetusta, enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävästä alkoholijuomasta. Enemmän kuin 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän käymisteitse valmistetun alkoholijuoman ja enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän muulla tavoin valmistetun alkoholijuoman toimitus on sallittua vain, jos alkoholijuoma on ostettu ja vastaanotettu alkoholiyhtiöstä.

Mitä elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimukseen tulee, asiassa tulisi nähdäkseni ensin arvioida, onko kyse elinkeinovapauden rajoittamisesta. Esityksen perusteluissa todetaan ”Lakiehdotus tosiasiallisesti kuitenkin laajentaisi elinkeinovapautta purkamalla alkoholielinkeinotoiminnan rajoituksia, sillä lakiehdotuksen mukaan jatkossa olisi mahdollista toimittaa alkoholijuomia myös kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä ja rajat ylittävistä etämyynnistä ostajalle. Voimassa olevan lain mukaan tällainen ei ole mahdollista.” (s. 124).

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuvataan, perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta se 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). Edelleen valiokunta on katsonut, että kyse ei ollut uudesta elinkeinonharjoittamisen rajoituksesta, kun alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluneista tuotteista osa siirrettiin vähittäismyynnin luvanvaraisuuden piiriin.

Olen näiltä osin samaa mieltä esityksen perusteluissa esitetystä arviosta siitä, että alkoholijuomien toimittamisen salliminen kotimaan vähittäismyynnissä ei ole uusi elinkeinovapauden rajoittaminen, eikä ehdotusta siten ole tarpeen arvioida elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta.

Kysymyksen toinen osa koskee sitä, onko etämyynnin ja toimitusmyynnin asettaminen erilaiseen asemaan ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta. Etämyynnissä on kyse toiseen valtioon sijoittautuneen myyjän myynnistä. Ulkomaiset toimijat voisivat etämyydä Suomeen kaikkia alkoholijuomia ja ilman myyntilupaa tai ilmoitusta. Alkoholijuoman toimittajaan kohdistettaisiin lupasääntelyä. Kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä mahdollisuus toimitusmyyntiin olisi rajatumpi: 5,5/8,0 prosenttia, koska alkoholilaissa Alkolle on myönnetty yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyn poikkeuksin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että rajat ylittävässä etämyynnissä ei ole kyse samasta asiasta kuin kotimaan vähittäismyynnistä. Esityksen perusteluissa on kuvattu toisaalta etämyynnin ja toisaalta kotimaan vähittäismyynnin luonnetta ja eroja sekä korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä. Esityksessä todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut, poikkeavatko tosiasialliset olosuhteet toisistaan siinä määrin, että suomalaisia toimijoita ei asetettaisi tosiasiallisesti ulkomaille sijoittautuneita toimijoita epätasa-arvoisempaan asemaan, minkä vuoksi hallitus pitää tarpeellisena, että asiassa hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleinen yhdenvertaisuuslauseke (ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä) koskee lähtökohtaisesti ihmisiä, mutta mikäli sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, sillä voi olla valiokunnan mukaan merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa (esim. PeVL 32/2018 vp). Mitä etäisemmäksi yhteys jää, sitä vähäisempi yhdenvertaisuuslausekkeen merkitys on (esim. PeVL 14/2015 vp).

Perustuslain 6 §:n (HM 5 §) esitöiden mukaan yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

EU-oikeuden näkökulmasta kysymys on sitä, että perusvapautena turvattu tavaroiden vapaa liikkuvuus ja siihen liittyvä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttaminen asettaa kansalliset toimijat ja rajat ylittävät toimijat erilaiseen asemaan.

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja EU:n kansalaisuutta koskevassa vakiintuneessa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että se, että henkilöt, jotka eivät ole koskaan käyttäneet liikkumisvapauttaan joutuvat unionin oikeuden soveltamisen vuoksi huonompaan asemaan kuin ne henkilöt, jotka ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan on hyväksyttävää ainakin kahdella perusteella. Ensinnäkin liikkumisvapauttaan käyttäneet henkilöt ovat joutuneet kohtaamaan erilaisia haittoja ja rasitteita, joita ne, jotka ovat pysyneet vain kotimaassaan eivät ole kohdanneet ja toiseksi, koska se on seurausta EU:n ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallan jaosta ja jäsenvaltioiden erilaisesta kansallisesta lainsäädännöstä. Jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu arvioida, oman perustuslakinsa ja kansallisen lainsäädännön valossa, onko erilaiselle kohtelulle hyväksyttävä peruste. EU:lla ei ole toimivaltaa sisällöllisen yhdenvertaisen kohtelun saavuttamiseksi tässä tilanteessa.

Kysymys on siten tältä osin yksinomaan kansalliseen toimivaltaan kuuluvasta kansallisen perusoikeussäännöksen tulkinnasta, joskin myös kansallista toimivaltaansa käyttäessään jäsenvaltion tulee kunnioittaa unionin oikeuden yleisiä periaatteita.

Erityisesti ottaen huomioon edellä esittämäni kansallisten toimijoiden perusoikeussuojan piiriin kuulumisen etäisyydestä, erilaiseen asemaan asettamista voidaan nähdäkseni perustella perusoikeuskokonaisuuden kannalta hyväksyttävästi EU:n perusoikeuskirjan 35 §:llä, jonka mukaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa sekä perustuslain 19 §:n 3 momentilla, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä.

2.2 Jos sääntely on mielestänne ongelmallista, voidaanko sitä silti perustella EU-oikeuden etusijalla?

Viittaa tämän kysymyksen osalta edellä kohdassa 2.1 todettuun

2.3 Voitaasiinko käsityksenne mukaan EU-oikeuden liikkumavaraa huomioon ottaen ulkomaiseen etämyyjään kohdistaa samoja säännöksiä kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin?

Kyse on keskeisesti EU-oikeuden jättämän liikkumavaran tulkitsemisesta ja arvioimisesta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin (PL 74 §) ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta

(esim. PeVL 32/2021 vp, kappale 3). Toisaalta valiokunta on pitänyt selvänä sitä, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista eikä kansallisesti ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 81/2022 vp).

Totean, että minulla ei ole mahdollisuutta arvioida kansallisen liikkumavaran laajuutta. Viittaan myös vastaukseeni seuraavassa kohdassa 2.4 esitettyyn kysymykseen. Nähdäkseni EU-tuomioistuin ei ole ottanut kantaa siihen, voisiko tuossa kohdassa esittämäni perustella hyväksyttävällä tavalla sen, että ulkomaiseen etämyyjään kohdistettaisiin samat rajoitukset kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin, ottaen huomioon Alkon monopoliaseman.

2.4 Onko sääntely mielestänne ongelmallista perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan terveydenedistämisvelvoitteen kannalta?

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Säännöksessä asetetaan julkiselle vallalle myös velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä on kiinnittää huomiota edellä todetun lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklaan, jonka 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. Lisäksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan lakeja säädettäessä on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Suomella sopimuksen osapuolena on velvollisuus 19 artiklan mukaan ryhtyä 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.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä koskee myös lainsäätäjää.

Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan alkoholilakia koskevasta esityksestä HE 173/2024 vp todennut, että valtioneuvoston on syytä seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin, sillä hallituksen esityksessä oli tuotu esiin, että ehdotetusta muutoksesta voi

aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. (PeVL 58/2024 vp, kohta 4).

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä alkoholin saatavuutta lisättäisiin vielä aiemmin ehdotettua (HE 173/2024 vp) enemmän. Esityksen mukaan ” - lakiesitys vaikuttaisi todennäköisesti suhteelliseen pieneen osaan alkoholin kokonaiskulutuksesta ja siksi esityksen vaikutus alkoholin kokonaiskulutukseen yhteiskuntatasolla arvioidaan olevan suhteellisen vähäinen. Tähän arvioon sisältyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta. Yksilötasolla alkoholijuomien toimitus ja erityisesti pikatoimitukset voivat vaikuttaa erityisesti alkoholin riski- ja humalakäyttöön ja siten alkoholihaittoihin.” (s. 41).

Vaikka lakiesitys arvion mukaan vaikuttaisi suhteellisen vähäisesti alkoholin kokonaiskulutukseen, arvioinnissa tulee nähdäkseni huomioida nykyinen alkoholin kulutuksen ja alkoholin aiheuttamien haittojen lähtötaso. Esityksen mukaan ”Suomessa alkoholisairauksiin ja -myrkytyksiin kuolee asukasluvuun suhteutettuna ihmisiä yli kolminkertainen määrä Ruotsiin ja Norjaan verrattuna. Alkoholi on myös monien sairauksien taustatekijä” (s. 53). Esityksessä todetaankin, että ”Nyt ehdotetulla alkoholilain muutoksella voi olla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, lasten ja nuorten hyvinvointiin sekä toisaalta mahdollisten lisääntyneiden alkoholista aiheutuvien sairauksien myötä myös sosiaali- ja terveystalouden kuormitukseen ja siten myös sosiaali- ja terveystalouden riittävyyteen.” (s. 135)

Esityksessä ehdotetaan erinäisiä elinkeinon harjoittamista rajoittavaa sääntelyä, jolla pyritäisiin huolehtimaan toiminnan vapauttamisen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja toteuttamaan julkisen vallan velvollisuutta. Tähän kuuluvat mm. rajoitukset siitä, millaisille alueille alkoholijuomia voi toimittaa, vaatimusta henkilökohtaisesta luovuttamisesta, velvollisuutta toimituksen yhteydessä tarkistaa muun muassa, onko henkilö yli 18-vuotias tai päihtynyt.

Esityksessä on kuitenkin myös valvonnan osalta esitetty merkittäviä epävarmuuksia, jotka liittyvät esimerkiksi alkoholin luovuttamiseen päihtyneelle. Esityksessä kuvattujen terveyteen, sosiaali- ja terveystalouteen, lapsiin ja nuoriin kohdistuvien mahdollisten kielteisten vaikutusten valossa voidaan todeta, että ehdotettu sääntely, jolla parannetaan alkoholin saatavuutta, ei ole ongelmaton terveyden edistämismittaan ja lapsen edun ja oikeuksien näkökulmasta.

Totean, että alkoholin vähittäismyyntin yksinoikeusjärjestelmä on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan vaikuttava ja kustannustehokas alkoholihaittojen vähentämisen keino. Voimassa olevassa alkoholilaissa Alkon yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä on nimenomaisesti kytketty yhtiölle säädettyyn terveydenedistämismittaan. Mainitun velvollisuuden on lisäksi

katsottu saattavan Alkon monopoliasemaa koskevan sääntelyn sopusointuun EU-oikeuden kanssa.

Julkisen vallan terveydenedistämisvelvollisuuden kannalta erityinen painoarvo on sillä, kuinka hyvin asetetut edellytykset käytännössä toteutuvat, kuinka kattavasti ja tehokkaasti luvanvaraisen toiminnan valvonta on järjestetty ja miten sillä tosiasiassa voidaan rajoittaa alkoholin aiheuttamia haittoja.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Esittelijäneuvos
Heini Färkkilä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.