

Tuomas Ojanen
16.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 131/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia yhtäältä siten, että alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, sallittaisiin alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntitavat, kuten alkoholijuomien toimitus. Toisaalta lakiehdotuksella lisättäisiin alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset. Tältä osin esityksen mukaan selkeytettäisiin vallitseva epäselvä tulkinta yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla olisi oikeus ostaa alkoholia etämyynnistä ulkomaisilta toimijoilta.

Esitykseen sisältyy verraten laaja jakso (ks. s. 120-139) lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esityksessä on kuitenkin kokonaan uutena sääntelynä etämyynnin ja etäoston sääntely sekä markkinoinnin sääntely, johon sisältyy esityksen mukaan perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellistä punnintaa Suomessa sijaitsevien toimijoiden ja ulkomailla sijaitsevien toimijoiden välillä, hallitus pitää tarpeellisena, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Lausunnon ala

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty 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?”

Keskityn seuraavassa vain näihin kysymyksiin. Totean kuitenkin, että siltä osin kuin lakiehdotuksena on, että alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, sallittaisiin alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntitavat, kuten

alkoholijuomien toimitus, asiasta on jo perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 58/2024 vp. Sen perusteella ehdotettua sääntelyä voidaan tältä osin pitää ongelmattomana perustuslain kannalta.

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?

Esityksessä ehdotettavan sääntelyn perusteella muista EU-maista olevat yritykset voivat myydä vahvoja alkoholijuomia etämyyntinä Suomeen, mutta Suomesta käsin toimiville yrityksille sallittaisiin toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti.

Ehdotettava sääntely perustuu tältä osin yhtäältä esityksen tavoitteeseen selkeyttää oikeustilaa EU-oikeuden toteutumisen varmistamiseksi. Vaikka etämyynti on katsottu jo nykyisessä oikeustilassa sallituksi (ks. myös KKO: 2025: 71), oikeustila on kuitenkin ollut sillä tavoin epäselvä ja riidanalainen, että tätä on pidettävä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34 artiklassa¹ tarkoitettuna tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.

Toisaalta se, että esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä sallittaisiin Suomesta käsin toimiville yrityksille toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti johtuu alkoholilakiin (1102/2017) perustuvasta Alko Oy:n (vähittäismyynti)monopolista, joka on tietyin edellytyksin hyväksyttävä myös EU-oikeuden kannalta. Alko Oy:llä, joka on Suomen valtion omistama, on alkoholilain mukaan yksinoikeus yli 8% käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien sekä yli 5,5-prosenttisten tislattua alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin Suomessa, pl. pienpanimoiden oluet sekä muista hedelmistä ja marjoista kuin rypäleistä valmistetut tilaviinit.

Tästä syystä on myös syytä huomauttaa, ettei ehdotettu etämyynnin ja toimitusmyynnin sääntely tarkkaan ottaen kohtelee myytävien alkoholijuomien osalta eri tavalla kaikkia kotimaisia toimijoita ulkomaisiin verrattuina, koska

¹ SEUT 34 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. SEUT 36 artiklan mukaan se, mitä 34 artiklassa määrätään, ei estä sellaisia tuontia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalien, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. SEUT 37 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

kotimaisista toimijoista Alko Oy:llä on Suomen rajojen sisällä oikeus yhtä vahvojen alkoholijuomien (vähittäis)myyntiin kuin ulkomaisilla etämyynnin harjoittajilla.

Se, että ehdotettavan sääntelyn myötä ulkomaiset toimijat voisivat selvästi ja yksiselitteisesti myydä ja toimittaa vahvempien alkoholijuomien valikoimaa kuin kotimaiset vähittäismyyntiluvalliset toimijat, joille sallittaisiin toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti, synnyttää makua asetelmasta, jota on perinteisesti käsitelty EU-oikeutta koskevassa oikeuskirjallisuudessa² sekä eräissä EU-tuomioistuinten julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksissa³, käsitteillä tai termeillä *oman maan kansalaisten syrjintä* tai *käänteinen syrjintä* (reverse discrimination).

EU-oikeuteen (ja sitä edeltäneen EY-oikeuden) liittyvässä yhteydessä on esiintynyt käänteistä syrjintää aina Euroopan talousyhteisön perustamisesta ns. Rooman sopimuksella vuodesta 1958 alkaen. Käänteinen syrjintä tai oman maan kansalaisten tai yritysten ”syrjintä” ei siis ole mikään uusi tai tavaton asia EU-oikeuteen liittyvissä asiayhteyksissä.

Käänteisessä syrjinnässä on perusteiltaan kysymys siitä, että tietyn jäsenvaltion omat kansalaiset, ammatin- ja elinkeinonharjoittajat, yritykset tai tuotteet taikka palvelut joutuvat epäedullisempaan asemaan muiden jäsenvaltion kansalaisiin, ammatin- ja elinkeinonharjoittajiin, yrityksiin sekä tuotteisiin ja palveluihin nähden, koska edellisiin sovelletaan kansallista oikeutta, kun taas jälkimmäisiin EU-oikeutta. Tämä on seurausta unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaosta, jonka mukaan EU-oikeutta ei sovelleta puhtaasti jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin.

Käänteistä syrjintää on ajoittain esiintynyt etenkin unionin ja sitä edeltäneen Euroopan talousyhteisön perussopimuksissa turvattujen ns. sisämarkkinavapauksien, so. henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden, yhteydessä. Esimerkiksi henkilöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä käänteistä syrjintää on esiintynyt muun muassa perheen yhdistämiseen, verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa; esimerkiksi EU-oikeuteen perustuvaa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneen unionin kansalaisen kolmansista maista lähtöisin oleviin perheenjäseniin on saatettu voida soveltaa EU-oikeuden nojalla ”löyhempiä” maahantulo- ja oleskeluoikeutta koskevia säännöksiä kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelleen vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniin.⁴ Tavaroiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä käänteinen syrjintä on

² Ks. käänteisestä syrjinnästä erit. Alina Tryfonidou, *Reverse Discrimination in EC Law*. Kluwer Law International 2009. Ks. myös esim. Cyril Ritter, *Purely Internal Situations, Reverse Discrimination*, Guimont, Dzodzi and Article 234. *European Law Review* 2006, 31(5), s. 690-710; ja Dominik Hanf, *Reverse discrimination in EU law: Constitutional Aberration, Constitutional Necessity, or Judicial Choice?* *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2011, 18(1-2), s. 29-61.

³ Ks. esim. julkisasiamies Kokott’n ratkaisuehdotus asiassa 5.5.2011, *McCarthy* (C-434/09, EU:C:2011:277). Vrt. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotuksessa asiassa C-34/09, Ruiz Zambrano, jossa edustetaan vakiintuneesta oikeuskäytännöstä poikkeavaa kantaa, jonka mukaan käänteiseen syrjintään tulisi alkaa saada ratkaisu EU-oikeuden perusteella.

⁴ Ks. esim. asia tuomio 5.5.2011, *McCarthy* (C-434/09, EU:C:2011:277), jossa tosin lopputuloksena oli, ettei käänteisen syrjinnän tilannetta ollut. Tapaus kuitenkin havainnollistaa, mitä käänteinen syrjintä voi tarkoittaa. Tapauksessa sekä Iso-Britannian että Irlannin kansalaisuuden omanneen McCarthy’n jamaikalaisella puolisollla ei ollut oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kansakunnassa kansallisen oikeuden perusteella. Tapauksessa McCarthy kuitenkin yritti saada puolisolleen oleskeluoikeuden ”kiertoteitse” EU-oikeuden kautta vetoamalla direktiiviin 2004/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, koska asiassa oli siis oikeudellisesti riidatonta, ettei McCarthy’n puoliso voinut saada oleskeluoikeutta kansallisen oikeuden mukaan. Direktiivin mukaisen unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden keskeisenä tavoitteena on ollut helpottaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden alueella. Asiassa oli kuitenkin EU-oikeudellisesti epäselvää,

ilmennyt esimerkiksi tilanteissa, joissa tietyn maan kotimaisille tuotteille on asetettu korkeampia sisältö- tai pakkausvaatimuksia kuin toisista jäsenvaltioista tuoduille vastaaville tuotteille.

Vaikka EU-oikeuteen liittyvissä asiayhteyksissä on jo vuosikymmeniä aika ajoin esiintynyt käänteistä syrjintää, EU-oikeus ei kuitenkaan tarjoa ratkaisua kysymykseen, koska käänteinen syrjintä ei ole EU-oikeuden soveltamisalalla.

Näin ollen EU-oikeuden soveltamisalaan ei myöskään kuulu nyt käsillä olevasta esityksestä syntyvä asetelma, jossa muista EU-maista olevat yritykset voivat myydä EU-oikeudesta johtuvista syistä myös vahvoja alkoholijuomia etämyyntinä Suomeen, kun taas Suomesta käsin toimiville yrityksille (pl. Alko Oy, joka voi jo nyt ja jatkossakin voisi myydä vahvempiakin alkoholijuomia) sallittaisiin toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti (ehdotetusta) kansallisesta oikeudesta johtuvista syistä.

Esityksessä ehdotettavan sääntelyn perusteella muista EU-maista olevat yritykset voisivat siis myydä myös vahvoja alkoholijuomia etämyyntinä Suomeen, kun taas Suomesta käsin toimiville yrityksille sallittaisiin toimitusmyynti ainoastaan 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti. Hallituksen esitys on tämän erottelun vuoksi merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat 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 valiokunnan 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). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta 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.

voitiinko direktiiviä soveltaa asiassa, koska McCarthy ei ollut koskaan käyttänyt EU-oikeuteen perustuvaa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaan hän oli aina oleskellut ja asunut vain Englannissa. Jos direktiiviä olisi voitu soveltaa asiassa, McCarthy'n jamaikalainen puoliso olisi todennäköisesti saanut oleskeluoikeuden Iso-Britanniaan direktiivin perusteella. Tällöin direktiivi olisi johtanut siihen, että unionin kansalaisen kolmansista maista lähtöisin oleviin perheenjäseniin olisi sovellettu EU-oikeuden nojalla väljempää oleskeluoikeutta koskevia säännöksiä kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelleen vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniin. EU-tuomioistuin kuitenkin katsoi tapauksessa, ettei direktiiviä voitu soveltaa McCarthy'n kaltaiseen unionin kansalaiseen, joka ei ollut käytännössä koskaan käyttänyt EU-oikeuden mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

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, ks. kootusti em. vaatimuksista ja näkökohdista PeVL 10/2024 vp, kappale 7 ja 8).

Nähdäkseni on selvää, ettei ehdotettava sääntely ole varsinkaan sääätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallista perustuslain 6 §:n, sellaisena kuin se edellä selostetulla tavalla täsmentyy perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, kannalta. Perustelen kantaani seuraavasti:

- (i) Perustuslain 6 §:n merkitys käsillä olevassa sääntely-yhteydessä on jo lähtökohtaisesti verraten vähäinen. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Kuten jo säännöksen sanamuodosta ilmenee, yhdenvertaisuussäännös koskee ihmisiä (ks. myös esim. PeVL 37/2010 vp). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä, kuten osakeyhtiöitä tai yhdistyksiä, koskevan sääntelyn arvioinnissa, etenkin jos sääntely vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatus yhdenvertaisuuden merkitys on kuitenkin sitä vähäisempi mitä etäisempi yhteys luonnollisiin henkilöihin on (ks. esim. PeVL 10/2024 vp, s. 3). Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan (s. 126 ja 127), nyt ehdotettu muutos koskee lähtökohtaisesti oikeushenkilöitä ja niiden asemaa. Muutoksella voi olla esityksen mukaan välillisiä vaikutuksia niiden luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan, joiden elinkeinotoiminta perustuu alkoholijuomien vähittäismyyntiin, mutta silti ehdotetun sääntelyn merkitys on perustuslain 6 §:n kannalta lähtökohtaisesti vähäisempi kuin tilanteessa, jossa sääntely koskisi suoraan ja välittömästi ihmisiä.
- (ii) Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös edellyttää samanlaista (yhdenvertaista) kohtelua samassa tai ainakin samankaltaisessa (vertailukelpoisessa) tilanteessa. Vertailukelpoisuutta on arvioitava kussakin tilanteessa oikeudellisesti merkityksellisten seikkojen osalta. Nähdäkseni voidaan kuitenkin kyseenalaistaa jo se, onko tilanne, jossa Suomessa toimivat yritykset voivat myydä kuluttajalle tämän kotiin toimitettavaksi alhoholijuomia ehdotetun sääntelyn mukaisessa toimitusmyynnissä alkoholijuomia sama tai edes samankaltainen sen tilanteen kanssa, jossa toisessa EU-maassa toimivat yritykset voivat etämyydä alkoholijuomia suomalaisille kuluttajille. Oikeudellisesti merkityksellinen ero näiden kahden tilanteen välillä ei mielestäni synny vain siitä, että muissa EU:n jäsenvaltioissa toimivat yritykset voisivat myydä vahvojakin alkoholijuomia aina 80 % tilavuusprosenttiin asti suomalaisille kuluttajille, kun taas Suomesta käsin toimiville yrityksille sallittaisiin toimitusmyynti vain 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti. Oikeudellisesti merkityksellisiä eroja näiden kahden tilanteen välille

syntyy myös etämyynnin ja toimitusmyynnin välisten ominaispiirteiden eroista. Viittaaan etämyynnin ja toimitusmyynnin eroista hallituksen esityksen etä- ja toimitusmyyntiä koskevista säännösehdoista sekä niiden perusteluista ilmenevään toistamatta esitystä tässä. Riittävää on keskeisenä johtopäätöksenä todeta, että etämyynnin ja kotimaan vähittäismyynnin olosuhteet ja ominaispiirteet poikkeavat ehdotetun sääntelyn myötä siinä määrin toisistaan, että tämä osaltaan ainakin jossain määrin vähentää näiden kahden tilanteen vertailukelpoisuutta ja siten myös ehdotetun sääntelyn merkityksellisyyttä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta.

- (iii) Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen siitä, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Tämän vaatimuksen arvioinnissa on keskeistä yhtäältä se, että nyt ehdotettu sääntely on etämyynnin osalta EU-oikeuden edellyttämää ja mukaista. Toisaalta keskeistä on se, että Suomesta käsin toimivien yritysten toimitusmyynnin rajaaminen vain 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuteen asti oleviin alkoholijuomiin on seurausta alkoholilakiin perustuvasta Alko Oy:n monopolista, joka on (ainakin toistaiseksi) sallittu EU-oikeuden kannalta. Lisäksi on tässäkin yhteydessä huomattava, että vahvempienkin kuin vain 5,5 % tai 8 %:n alkoholipitoisuuden omaavien alkoholijuomien etämyynti on sinänsä ollut oikeudellisesti sallittua jo tällä hetkellä, ja että ehdotettava sääntely vain selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa. Tässä mielessä muissa EU:n jäsenvaltioissa toimivat yritykset ovat jo nyt edullisemmassa asemassa kotimaisiin yrityksiin nähden, pl. Alko Oy. Koska Alko Oy on kotimainen, olkoonkin valtion omistama yritys, joka voi myydä yhtä vahvoja alkoholijuomia kuin muiden EU-maiden yritykset nyt ehdotettavassa etämyynnissä, voidaan myös kysyä, ovatko ulkomaiset yritykset sittenkään niin "edullisessa" tai "paremmassa" asemassa kotimaisiin toimijoihin tai ainakaan Alko Oy:n nähden.

En pidä tarpeellisena tämän enempää tarkastella ehdotettua sääntelyä perustuslain 6 §:n kannalta, koska jo edellä esitetyn perusteella on mielestäni selvää, että ehdotettu sääntely ei ole varsinkaan säätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallista perustuslain 6 §:n kannalta.

Mitä taas tulee ehdotetusta sääntelystä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta, en pidä ehdotettua sääntelyä ongelmallisena tästäkään näkökulmasta. Mielestäni esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevasta jaksosta (s. 63-70) ja muultakin esityksestä tulee riittävän hyvin esiin se, ettei muita, vähemmän elinkeinovapautta rajoittavia sääntelyvaihtoehtoja ole huomioon ottaen yhtäältä EU-oikeus ja toisaalta Alko Oy:n alkoholilakiin perustuva monopoliasema. On myös huomattava elinkeinovapauden kannalta, että nyt ehdotettava sääntely toimitusmyynnistä tosiasiallisesti merkittävästi vähentää alkoholielinkeinoon liittyvää perustuslain 18 §:n 1

momenttiin puuttuvaa rajoitussääntelyä voimassa olevaan lakiin verrattuna (ks. myös PeVL 10/2024 vp, kappale 6).

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

Edellä jo päädyin kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 6 §:n ja 18 §:n kannalta.

Lisään kuitenkin tässä yhteydessä sen, että siltä osin kuin on kysymys ehdotetusta etämyyntisääntelystä, sitä voidaan pitää ongelmattomana EU-oikeuden kannalta. Koska nykyinen epäselvä oikeustila etämyynnin suhteen on muodostanut SEUT 34 artiklassa tarkoitetun tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavan toimenpiteen, ehdotettu etämyyntisääntely on tarkkaan ottaen EU-oikeuden edellyttämää.

Näin ollen ehdotettua etämyyntisääntelyä voidaan perustella EU-oikeudella. EU-oikeudella on myös etusijaperiaatteen mukaisesti etusija kaikkeen ristiriitaiseen kansalliseen oikeuteen nähden jälkimmäisen säätämisajankohdasta tai säädöshierarkkisesta asemasta riippumatta EU-tuomioistuimen vakiintuneen, monikymmenvuotisen oikeuskäytännön mukaan. EU-tuomioistuimen hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-oikeuden etusija on niin ”olennainen ominaisuus”, ettei sitä voida heikentää edes vetoamalla kansallisen perustuslain säännöksiin. EU-oikeuden etusija koskee siis myös esimerkiksi perustuslain 6 §:n ja 18 §:n säännöksiä, jos niiden soveltaminen jossain tapauksessa olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Kuten EU-tuomioistuin on toistuvasti todennut:

”Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus (ks. lausunto 1/91, 14.12.1991, Kok., s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 31 kohta ja lausunto 1/09, 8.3.2011, Kok., s. I-1137, 65 kohta), mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoihin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1125, 3 kohta ja asia C-409/06, *Winner Wetten*, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 61 kohta).” (Tuomio *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, kohta 59)

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on taas katsottu, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (ks. mm. PeVL 19/2021 vp).

Voitaisiinko käsityksenne mukaan EU-oikeuden liikkumavara huomioon ottaen ulkomaiseen etämyyntiin kohdistaa samoja säännöksiä kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin?

Kysymys on mielestäni sikäli virheellisesti asetettu, ettei käsillä olevassa sääntely-yhteydessä ole mitään erityistä liikkumavaraa EU-oikeuden kannalta siltä osin kuin on kysymys ehdotetusta etämyyntisääntelystä. Joka tapauksessa on selvää, että erilaiset yritykset säännellä muissa EU-maissa olevia toimijoita, jotka täyttävät lähtömaansa vaatimukset, ajautuvat nopeasti ongelmiin EU:n sisämarkkinaoikeuteen sisältyvän vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen kannalta. Samoin EU:n sisämarkkinaoikeuden kannalta ovat ongelmallisia yritykset säännellä Suomen ulkopuolella tapahtuvaa myynti- tai ostotoimintaa. Selvää myös on, ettei Alko Oy:n monopoli ole EU-oikeudellisesti hyväksyttävä peruste kohdistaa etämyyntiin muista EU:n jäsenvaltioista samoja säännöksiä kuin kotimaiseen toimitusmyyntiin.

Pidän myös selvänä, että jos lainsäätäjä käyttäisi harkintavaltaansa käsillä olevassa sääntely-yhteydessä siten, että kotimaisessa toimitusmyynnissä sallittaisiin 8 %:ia vahvempien alkoholijuomien myynti, se käytännössä veisi pois viimeisetkin rippeet Alko Oy:n monopolin EU-oikeudellisesti hyväksyttäviltä, juuri kansanterveyteen liittyviltä perusteilta, joiden EU-oikeudellinen vakuuttavuus ja painoarvo on jo sinällään vähentynyt alkoholilakiin vuonna 2018 tehtyjen muutosten myötä.

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

Nähdäkseni on selvää, ettei ehdotettavan muodostama kokonaisuus ole ongelmatonta perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan terveyden edistämismääräyksen kannalta. Tämä tulee esiin myös esityksestä (s. 53-59), olkoonkin että esitykseen voidaan kohdistaa kritiikkiä sen vaikutusarviointien yleispiirteisyydestä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskevaa tehtävää hyväksyttävänä perusteena jonkin muun perusoikeuden, kuten perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin äskettäin myös todennut, ettei sen mielestä mainitusta perustuslain säännöksestä ole kuitenkaan luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtävänsä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa (PeVL 31/2025 vp, kappale 6). Tämä koskee myös nyt ehdotettavaa sääntelyä.

Perustuslain 19 §:n 3 momentista kuitenkin johtuu, että alkoholilakia muutettaessa on otettava huomioon alkoholiin liittyvät haitat väestön terveyden näkökulmasta ja pyrittävä reagoimaan näihin vaikuttavalla tavalla. Nähdäkseni tämä koskee erityisesti lapsia ottaen huomioon normikokonaisuus, joka muodostuu perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetystä julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, perustuslain 22 §:n perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin syytä korostaa, että ehdotettujen lainmuutosten vaikutuksia tulee seurata tarkoin sekä yleensä väestön terveyden että erityisesti lasten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta.