

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt minut asiantuntijana kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoani asiassa HE 131/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

## 1. Lausunnon ala

Kyse on sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemasta hallituksen esityksestä, jonka virkamiesvalmistelua pidän poikkeuksellisen perusteellisena. Minulla ei pääsääntöisesti ole huomautettavaa 181-sivuisen esityksen perusteluista, vaikutusarvioista ja lakiehdotuksen yksityiskohdista.

Olen vastannut alkoholilainsäädännön valmistelusta sosiaali- ja terveysministeriössä vuosina 2002–2023. Oletan, että valiokunnan pyyntö liittyy erityisesti alkoholijuomien rajat ylittävään etämyyntiin liittyvään aiempaan lainvalmisteluun ja erityisesti niihin neuvotteluihin, joita olen käynyt asiasta Euroopan komission Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW) kanssa.

Esitän sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kunnioittavasti seuraavan ja pyydän valiokuntaa huomioimaan, että

- lähes kaikki asiaan liittyvät asiakirjat ovat vain sosiaali- ja terveysministeriön hallussa enkä kykene viittaamaan niiden sisältöön täsmällisesti ja että
- sosiaali- ja terveysministeriö on useita kertoja viime vuosien aikana päättänyt, että useita ministeriön ja komission välisten neuvottelujen asiakirjoja (ja siten niiden kuvaamaani sisältöäkin) pidetään julkisuuslain 24.1 §:n 2 kohdan perusteella salassa pidettävinä. Käsitykseni mukaan eduskunnalla on kuitenkin perustuslain 47 §:n nojalla oikeus saada ja käsitellä kaikkia asiaan liittyviä tietoja.

## 2. Ehdotettu muutos alkoholijuomien myyntiin liittyviin säännöksiin

Voimassa olevien alkoholilain säännösten mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltijat saavat myydä kuluttajille enintään 8,0 / 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia, mutta yksikään elinkeinonharjoittaja ei voi Alkolle säädetyn yksinoikeuden vuoksi saada lupaa myydä tätä vahvempia alkoholijuomia kuluttajille. Joka rikkoo näitä myyntiä koskevia säännöksiä, voidaan tuomita rikoslain 50 a luvun 1 §:n nojalla alkoholirikoksesta sakkoon tai vankeuteen.

Esityksen keskiössä on alkoholilakiin ehdotettu sääntely, jolla vapautettaisiin kaikki toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet yritykset noudattamasta edellä mainittuja säännöksiä. Toisin sanoen ulkomaalaisille yrityksille säädettäisiin oikeus toisista jäsenmaista myydä kaikkia alkoholijuomia, mukaan lukien Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia, suomalaisille kuluttajille – kaikkia näitä ilman lupaa.

Ehdotettu muutos perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman lukuun ”6.2. *Reilumman kilpailun Suomi*”.

### 3. Oikeusjärjestyksen suhtautumisesta suomalaisten elinkeinonharjoittajien syrjintään

Hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 1/2026 vp käsitellään esityksen suhdetta erityisesti perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Totean, että sosiaali- ja terveysministeriössä on ennen käsiteltävänä olevan esityksen valmistelua käsitelty seuraavia perusoikeuksiin liittyviä näkökohtia:

- Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla johdonmukaisia. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei kuitenkaan ole epäjohdonmukaista, että samassa laissa säädettäisiin samaa elinkeinonharjoittamista (esim. 80 % viinan myyminen) koskevasta yksinoikeudesta, joka kieltää täysin yksityisen elinkeinonharjoittamisen, ja saman toiminnan (esim. 80 % viinan myyminen) täydellisestä elinkeinovapaudesta.
- Perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvataan yhdenvertainen kohtelu lain edessä. Ketään ei saa asettaa eri asemaan alkuperän perusteella. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ei ole (riittävästi) yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen vastaista, että edellä mainittu elinkeinonharjoittajien äärimmäisesti erilainen kohtelu perustuisi yksinomaan hänen alkuperäänsä.
- Perustuslain 6, 7 ja 8 §:stä johdetaan rikosoikeuden suhteellisuus-, tarkoitussidonnaisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet. Perustuslakivaliokunta ei pidä em. periaatteiden kannalta ristiriitaisena, että suomalainen ihminen voitaisiin jatkossa tuomita vankeusrangaistukseen täsmälleen samasta teosta, joka esityksessä nimenomaisesti dekriminalisoitaisiin ulkomaalaisen ihmisen tekemänä.

Huolimatta edellä mainituista näkökohdista hallituksen esityksen etämyyntiä koskevat säännökset voidaan siis perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Käsittelen seuraavaksi eduskunnan aiempaa lausumaa, jossa eduskunta yksimielisesti katsoi, ettei suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta saisi vaarantaa ulkomaisiin kilpailijoihin nähden.

### 4. Eduskunnan aiempi suhtautuminen suomalaisten elinkeinonharjoittajien syrjintään

Alkoholilain kokonaisuudistuksen säätämisen yhteydessä eduskunta hyväksyi lausuman, joka sisälsi keskeiset oikeudelliset ja poliittiset periaatteet siihen tavoitteeseen, että alkoholijuomien etämyyntiä koskevat säännökset tulisi selvittää:

*”Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää etämyyntiä koskevat säännökset ottaen huomioon unionin oikeuden vaatimukset sekä KKO:n tuleva ratkaisu Visnapuu-tapauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevassa valmistelussa tulee EU-oikeudellisten reunaehtojen ohella ottaa huomioon erityisesti se, että etämyyntiä koskevat ratkaisut eivät saa vaarantaa laissa säädetyn vahvuusrajan ylittävien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeuden säilyttämistä eivätkä suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden. Valmistelussa tulee ottaa huomioon myös valmisteverojen sujuvalle perinnälle asetettavat vaatimukset.” (EV 186/2017 vp)*

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, että esityksellä toimeenpantaisiin eduskunnan vuonna 2017 hyväksymä edellä mainittu lausuma (s. 4). Todellisuudessa esityksessä ei kuitenkaan toteuteta lausuman linjausta, jonka mukaan ratkaisut eivät saa vaarantaa suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuutta ulkomaisiin kilpailijoihin nähden.

## 5. Esitetyt perustelut suomalaisten elinkeinonharjoittajien syrjinnälle

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä kuvataan sitä poliittista linjausta, jolla edellä mainittu eduskunnan lausuma on hylätty, seuraavasti:

*”Valmistelussa harkittiin vaihtoehtoista ratkaisua, jossa etämyynti olisi kielletty käymisteitse valmistettujen yli 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien ja muulla tavoin valmistettujen yli 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien osalta. Vaihtoehto kuitenkin hylättiin kahdesta syystä: rajauksesta ei ole sovittu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa, eikä rajausta voida pitää ongelmattomana EU:n perussopimuksen turvaaman tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta.”* s. 68 (lihavointi tässä)

Jätän lausuntoni ja osaamiseni ulkopuolelle sen, millaisia vaikutuksia suomalaisten elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuuteen halutaan säätää sillä perusteella, että heidän perusoikeuksiensa turvaamisesta ei ole sovittu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa.

Sen sijaan lausunnossani tarkasteltavaksi perusteluksi nousee jäljempänä kysymys, olisiko kyseisessä asiassa EU-oikeudellisten reunaehtojen valossa ylipäänsä mahdollista turvata suomalaisten elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuutta.

Hallituksen esityksen sanoitusta pidemmälle on mennyt talousvaliokunta omassa lausunnossaan TaVL 43/2025 vp:

*”Talousvaliokunta yhtyy hallituksen esityksen lähtökohtaan siitä, että kilpailu- ja sisämarkkinaoikeudellisesti **Suomi ei voi kieltää etämyyntiä** rikkomatta SEUT 34 ja 36 artiklaa vastaan. Kyse olisi selkeästi SEUT 34 artiklassa kielletystä tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksesta, jota ei voitaisi perustella 36 artiklalla. Tämä ilmenee myös hallituksen esityksessä kuvatuista Euroopan komission virallisista kannanotoista. Talousvaliokunta pitää ehdotettua sääntelyratkaisua **välttämättömänä** oikeustilan selventämiseksi.”* (lihavoinnit tässä)

*Eduskunnan on siis selvästi annettu ymmärtää, että sen tulisi säätää alkoholilakiin erityissäännös ulkomaalaisten elinkeinonharjoittajien suosimiseksi, koska se on ”EU-oikeuden mukaan välttämätöntä”.*

## 6. Euroopan komission näkemys siitä, onko esitetty sääntelyratkaisu ”välttämätön”

Alkoholijuomien rajat ylittävää myyntiä koskeva oikeustila on ollut Suomessa niin epäselvä, että sääntely olisi tullut selvittää jo yli 20 vuotta sitten. Merkittävä syy siihen, ettei sääntelyä ole selvitetty, liittyy juuri EU-oikeudellisten reunaehtojen aiempaan epäselvyyteen.

Hallituksen esityksen luvussa ”2.1.4. Etämyyntikiellon suhde EU-oikeuteen” kuvataan muun muassa kysymykseen liittyviä oikeustapauksia, aiempia lakivalmisteluja ja niiden notifionteja vuosina 2016 ja 2018 sekä Euroopan komission tasan viisi vuotta kestänyttä Pilot-menettelyä.

Hallituksen esityksessä ei sen sijaan käsitellä komission tuoreinta kantaa siihen, voitaisiinko eduskunnan hyväksymä lausuma täysin toteuttaa ”EU-oikeudellisten reunaehtojen” mukaisesti.

Asiaa käsiteltiin komission kanssa Suomen EU-edustuston järjestämässä neuvottelussa komission tiloissa Brysselissä 16.11.2022.

Toisin kuin julkisuudessa on esitetty, komission kysymykset ovat liittyneet Pilot-menettelyssä yksinomaan kahteen näkökohtaan:

- a) Ensinnä, komission havaintojen mukaan toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut enintään 5,5 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien myyjä ei voi lainkaan saada alkoholilaissa tarkoitettua vähittäismyyntilupaa kyseisten juomien myymiseen Suomessa.
- b) Toiseksi, säännösten soveltamiseen liittyvät epäselvyydet voivat komission näkemyksen mukaan itsessään haitata tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen toteutumista. Tältä osin komissio on pitänyt tärkeänä, että alkoholilakia selvennettäisiin viipymättä.

Suomen viranomaiset esittelivät 16.11.2022 Brysselissä järjestetyssä kokouksessa tarvittavia lainsäädäntöratkaisuja:

- Kokouksen tärkein sanoma oli, että Suomi on valmis valmistelemaan rajat ylittävän alkoholijuomien myynnin oikeustilan yksiselitteisen selväksi. Kokouksen tavoitteena oli esitellä komissiolle eduskunnan lausuman mukaisesti valmistellut linjaukset ja saada niiden EU-oikeudenmukaisuudesta komission näkemys.
- Kokouksessa todettiin selvyyden vuoksi, että alkoholijuomien matkustajatuontia toisista jäsenvaltioista ei ole alkoholilaissa rajoitettu eikä rajoiteta.
- Sääntelyn kohteena olevan rajat ylittävän myynnin tarkoituksenmukaisina määritelmänä pidettiin valmisteverotuksessa sovellettavia ”etämyynnin” ja ”etäostamisen” käsitteitä.
- Suomen viranomaiset vahvistivat, että alkoholijuomien ”etäosto” ja siihen liittyvä maahantuonti säilyisivät lainvalmistelussa nykyiseen tapaan sallittuna suomalaisille kuluttajille.
- ”Etämyynnin” mahdollisen sääntelyn todettiin kokouksessa eduskunnan lausuman valossa jakautuvan kolmeen osaan:
  - o Koska enintään 2,8 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyynti ei edellytä suomalaisilta myyjiltä mitään lupia, samaa periaatetta sovellettaisiin toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin myyjiin. Siten näiden alkoholijuomien etämyynti sallittaisiin.
  - o 2,8-5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyynti on sallittua suomalaisille myyjille luvanvaraisesti. Näiden alkoholijuomien etämyynti voitaisiin sallia toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille myyjille ilmoituksenvaraisesti. Tätä ratkaisua esitti myös sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä vuonna 2018.
  - o Enemmän kuin 5,5 tilavuusprosenttia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyynti kuuluu pääsääntöisesti Alkon yksinoikeuden alaan. Koska näiden alkoholijuomien vähittäismyynti suomalaisille kuluttajille on suomalaisilta myyjiltä kielletty, kyseisten alkoholijuomien etämyynti kiellettäisiin alkoholilaissa myös toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneilta myyjiltä. Tätä ratkaisua esitti myös sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä vuonna 2018.

Komissio ilmoitti olevansa tyytyväinen ehdotettuihin linjauksiin, mutta esitti joitakin jatkokysymyksiä viime mainittuun etämyynnin kieltoon liittyen.

Komissio lupasi myös antaa alustavan vapaamuotoisen lausuntonsa Suomen viranomaisten seuraavaan lakiluonnokseen ennen kuin asiassa edettäisiin varsinaiseen notifiointiin.

Tätä valmistelua ei ole jatkettu eikä näitä tietoja ole esitetty hallituksen esityksessä.

## 7. Yhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli talvella 2022–23 eduskunnan yksimielisesti hyväksymän pöytäkirjan EV 186/2017 vp linjausten toteuttamista Euroopan komission Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW) hyväksymällä tavalla.

Keskeisenä tavoitteena oli epäselvän oikeustilan korjaaminen sekä Alkon monopolin ja suomalaisen elinkeinoelämän yhdenvertaisuuden turvaamalla tavalla siten, että

- luvanvaraisesti Suomessa myytäviä alkoholijuomia saivat etämyydä myös toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet myyjät. Tällä tavoin olisi toteutettu komission toivomalla tavalla SEUT 34 artiklan edellyttämää tavaroiden vapaata liikkuvuutta.
- Alkon monopolin alaan kuuluvia alkoholijuomia, joita suomalaiset yritykset eivät saa myydä, eivät saisi etämyydä myöskään toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet myyjät. Tämä ratkaisu olisi vastannut SEUT 37 artiklaa, jonka mukaan valtion monopolit ovat sallittuja, kunhan ne eivät syrji tuontituotteita.

Raportoin komission edellä mainitusta kannasta hallitusohjelmaneuvoitteluiden pääneuvottelupöydän kokouksessa 1.6.2023. Eduskunnan lausumaan perustuva valmistelu lopetettiin tämän jälkeen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Käsitykseni mukaan myös vuoropuhelu komission kanssa lopetettiin.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen etämyyntiä koskevaa ratkaisua on vuosikaudet perusteltu virheellisesti väittämällä, että SEUT 37 artiklan mukaisesti toimivan alkoholimonopolin kanssa kilpailevaa alkoholijuomien etämyyntiä toisista jäsenvaltioista ei saisi SEUT 34 artiklan johdosta kieltää.

Tällaista tulkintaa Euroopan komissio ei ole esimerkiksi käynnissä olevassa Pilot-menettelyssä kertaakaan esittänyt – päinvastoin.

Helsingissä 11.2.2026

Ismo Tuominen  
oikeustieteen kandidaatti, varatuomari