BORENIUS

15.10.2025

HE 131/2025 VAARANTAA VÄHITTÄISMYYNTIMONOPOLIN JURIDISEN PERUSTAN

1. Tämän muistion tarkoituksena on arvioida suomalaisen alkoholin vähittäismyyntimonopolin oikeudellista perustaa suhteessa hallituksen suunnittelemiin alkoholilain muutoksiin. Tämä muistio on laadittu Alko Oy:n pyynnöstä.

1 YHTEENVETO

2. Hallitus on antanut esityksen HE 131/2025 laiksi alkoholilain muuttamisesta. Lakia muutettaisiin siten, että mahdollistettaisiin alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntikonseptit, kuten alkoholijuomien toimitus.

3. Oikeustila on edelleen epäselvä, vaikka korkein oikeus on antanut toimialaa koskevan ennakkopäätöksen KKO:2025:71. Kyseinen päätös koski vain tilannetta, jossa myyjän tosiasiallinen määräysvalta oli päättynyt myyjän luovutettua alkoholijuomat huolintayhtiön välityksin kuljetusliikkeelle.[1] Ratkaisu koskee vain kyseisessä tapauksessa esillä ollutta tapahtumainkulkua, minkä johdosta ei voida todeta, että etämyyntiä koskevat tilanteet olisivat kyseisessä ratkaisussa tulleet kattavasti käsitellyiksi.

4. Komission asiaa koskevan lausunnon[2] mukaan muutosehdotusta olisi arvioitava tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT-sopimuksen 34–36 artikloiden perusteella. Lausunnossa ei ole otettu kantaa vähittäismyyntimonopolin EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen tilanteessa, jossa lisääntynyt saatavuus johtaa alkoholin kulutuksen kasvuun, erityisesti nuorten ja riskiryhmien keskuudessa. Sama koskee komission 18.9.2025 antamia huomautuksia. Komissiolta ei ole kysytty eikä se ole ottanut mitenkään kantaa siihen, missä vaiheessa alkoholimarkkinoiden liberalisointi menee niin pitkälle, ettei Alkon erityisasemalle ole enää oikeutusta.

#20657423v1

5. Hallituksen esityksessä ei ole mainittu, saatikka analysoitu, uudistuksen sallittavuutta käänteisen syrjinnän kannalta talousvaliokunnan aiemmasta linjauksesta huolimatta. Käänteisellä syrjinnällä tarkoitetaan käsillä olevassa tilanteessa sitä, että kotimaisten toimijoiden etämyyntiä rajoitetaan. Käänteinen syrjintä saattaa perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus lain edessä) ja 18 §:n (elinkeinonvapaus) vastaista, vaikka EU-oikeus ei sitä kaikissa tapauksissa kiellä.

6. Hallituksen esitys ei siten sisällä Oikeusministeriön laadunhallinnan periaatteiden mukaista vaikutusten arviointia. Asianmukaisen arvioinnin tulisi sisältää kokonaisarvioinnin aiempien

[1] Kohta 17. ”Alkoholijuomien myyntitoiminta on siten kokonaisuudessaan tapahtunut Virossa ja rajoittunut Suomen ulkopuolelle. Korkein oikeus katsoo, että alkoholijuomat eivät ole enää olleet A:n tosiasiallisessa määräysvallassa, kun kuljetusliike on tuonut ne Suomeen. Kyse ei ole ollut alkoholijuomien vähittäismyynnistä Suomessa.”

[2] Komission yksityiskohtainen lausunto 16.12.2024, C(2024) 8996

uudistusten, nyt esillä olevan uudistuksen, ja siitä todennäköisesti seuraavan kotimaisen väkevien alkoholijuomien etämyynnin vapautumisen yhteisvaikutusta.

2 ARVIO ALKOHOLILAIN UUDISTUSTEN VAIKUTUKSISTA VÄHITTÄISMYYNTIMONOPOLIN JURIDISELLE PERUSTALLE

7. Alkoholilain 1 luvun 1 §:ssä määritellyssä lain tarkoituksessa olennaista on alkoholin kulutuksen ja siihen liittyvien haittojen vähentäminen. Nyt esillä olevien ehdotusten tarkoituksena on sen sijaan alkoholin markkinoiden avaaminen.

8. Unionin tuomioistuimen yleistä etua koskevan oikeuskäytännön mukaan rajoitusten on oltava omiaan takaamaan tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Jotta alkoholin vähittäismyyntimonopolia voidaan pitää SEUT 37 artiklan ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön mukaisena, tulisi yleisen edun mukaiset päämäärät eli alkoholihaittojen vähentäminen toteuttaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti läpi lainsäädännön.

9. Alkoholilainsäädännön uudistusten yhteydessä useat asiantuntijat ovat esittäneet huolensa alkoholin vähittäismyyntimonopolin oikeudellisen hyväksyttävyyden murenemisesta. Esimerkiksi oikeustieteen tohtori Tuominen on lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle todennut, että *”[a]lkoholimonopolin hyväksyttävyys unionin oikeuden näkökulmasta on perustunut kansanterveydellisiin seikkoihin. Monopolin alan kaventaminen eli uusien tuoteryhmien tuominen vähittäismyyntiin heikentää väistämättä monopolin oikeutusta unionin oikeuden näkökulmasta. Kun vähittäismyyntimahdollisuuden laajentaminen lisää alkoholin kulutusta, voidaanko samalla edelleen perustella, että alkoholin saantia tulee rajoittaa monopolilla?*”[3]

10. Mitä enemmän alkoholijuomien fyysistä saatavuutta laajennetaan lakisääteisen vähittäismyyntimonopolin ulkopuolelle, sitä suurempi riski on sille, että järjestelmä ei enää täytä johdonmukaisuuden ja järjestelmällisyyden vaatimusta. Alkoholin rajat ylittävä etämyynti on hallituksen ristiriitaisesta määritelmästä huolimatta luonteeltaan vähittäismyyntiä ja merkittävä poikkeus Alkon monopoliin.

11. Vastaava näkemys on esitetty viinien vähittäismyynnin vapauttamista koskevassa nk. Neimalan raportissa. Selvityksen mukaan voidaan pitää selvänä, että viinien vähittäismyynnin vapauttaminen lisää alkoholin kulutusta huomattavasti. Selvityksessä tuodaan esiin, että kulutuksen ja haittojen epätasainen jakautuminen vaikeuttavat kokonaisarvion tekemistä alkoholihaittojen kehittymisestä viinien vähittäismyynnin vapautuessa. Vaikka alkoholinkulutus ei lisääntyisi kaikissa väestöryhmissä, heikoimmassa asemassa olevien ryhmien ongelmat voisivat lisääntyä.[4]

12. Talousvaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota alkoholilain lausunnoissaan TaVL 8/2024 vp ja TaVL 28/2024 vp. Valiokunnan mukaan alkoholimonopolin ylläpito edellyttää johdonmukaista lainsäädäntöä ja lain 1 §:n tavoitteiden ja lain keinovalikoiman selkeyttä. Tämän arviointia vaikeuttaa alkoholilain uudistusten toteuttaminen vaiheittain. Talousvaliokunta on todennut, että

#20657423v1

[3] HE 7/2024 vp TaV 19.03.2024 oikeustieteen tohtori Tomi Tuominen Asiantuntijalausunto

[4] Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:18 Viinien vähittäismyynnin vapauttaminen, Vaihtoehdot, vaikutukset ja reunaehdot, s. 59

tulevissa alkoholilainsäädännön muutoksia koskevissa hallituksen esityksissä arvioidaan ehdotettavien muutosten vaikutuksia myös suhteessa hallituskaudella jo toteutettuihin alkoholilainsäädännön muutoksiin. Valitettavasti näin ei ole tapahtunut.

13. Unionin tuomioistuimen mukaan yleiseen etuun perustuvien toimenpiteiden oikeasuhteisuuden ja tehokkuuden tarkastelu perustuu tosiseikkojen arviointiin ja edellyttää kyseessä olevan jäsenvaltion tilannetta koskevien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen analyysiä. Tässä yhteydessä tulee tutkia yleiseen etuun perustuvien väitteiden uskottavuus ja rajoittavilla toimenpiteillä saavutetut tulokset eli onko niillä edes osaksi kyetty vähentämään yleiseen järjestykseen kohdistuvia häiriöitä ja kansalaisten terveydelle aiheutuvia haittoja.[5]

14. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan siinä tilanteessa, kun on epävarmaa, kohdistuuko henkilöiden terveyteen riskejä tai ovatko tällaiset riskit merkittäviä, jäsenvaltio voi toteuttaa suojatoimia joutumatta odottamaan, että näiden riskien todellisuus on täysin osoitettu. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltio voi toteuttaa toimet, joilla vähennetään mahdollisimman paljon kansanterveyteen kohdistuvaa riskiä. Jäsenvaltio on kuitenkin velvollinen esittämään näyttöä väitetyn riskin olemassaolosta sekä rajoittavan toimenpiteen ja tämän riskin pienenemisen välisen syy-yhteyden kohtuullisesta todennäköisyydestä.[6] Vapautuvaan etämyyntiin on mahdollista asettaa kansanterveydellisistä syitä mm. vähittäismyynnin prosenttirajoitteita, promillerajarajoitteita ja luovutuspaikkoja koskevia oikeasuhteisia vaatimuksia. Jos on epävarmaa, kohdistuuko henkilöiden terveyteen riskejä, jäsenvaltio voi toteuttaa suojatoimia joutumatta odottamaan, että näiden riskien todellisuus on täysin osoitettu. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltio voi toteuttaa toimet, joilla vähennetään mahdollisimman paljon kansanterveyteen kohdistuvaa riskiä. Arviosta vastaa jäsenvaltio, ja se voi konsultoida asiassa komissiota. Komission näkemykselle annettava merkitys riippuu esitetyistä perusteista. Niitä on luonnollisesti arvioitava myös komissiolle esitettyjen kysymysten valossa.

15. Alkoholilakia muutettaessa ja Alkon vähittäismyyntimonopolia kavennettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota alkoholihaittoja ja kansanterveyden suojelemista koskevaan näyttöön. Nyt kun alkoholin vähittäismyyntimonopolia kavennetaan tavalla, joka ei ole yhdenmukainen monopolin taustalla olevan yleisen edun suojelemisen ja asiaa koskevan tutkimusnäytön kanssa, on ilmeinen riski siitä, että vähittäismyyntimonopolin legitimiteetti vaarantuu. Tämä huoli ilmeni toistuvasti myös hallituksen esitysluonnoksesta[7] ja hallitutuksen esityksestä HE 173/2024.

16. Myös professori Juha Raitio on todennut, että etämyynti voi vaarantaa yksinoikeusjärjestelmän, jos se on määrältään merkittävää.[8]

Hallituksen esityksessä ei ole millään tavalla varauduttu sellaiseen kehityskulkuun, jossa etämyynti tulee olemaan määrältään merkittävää, vaikka lainuudistuksen tarkoitus on nimenomaan mahdollistaa ja edistää etämyyntiä. On väärin arvioida markkinoita ikään kuin pysäytyskuvan avulla olettaen, että etämyynti varmuudella pysyy vähäisenä lainuudistuksen jälkeen. Kun *de*

#20657423v1

5 Asia C-434/04 Ahokainen ja Leppik k. 38-39; katso myös asia C-405/98, Gourmet International Products k. 33

6 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-649/18 A, kohdat 126–130 sekä niissä viitattu oikeuskäytäntö

7 S. 36 – 41.

8 Kuuselan ja Raition lausunto alkoholilain etämyyntiä koskevista kysymyksissä, s. 7 ja 19 ja Kuusela ja Raitio, 22.10.2024, s. 5, neljänteen kysymykseen annettu vastaus.

minimis -kynnys on ylitetty, on kansanterveydellinen haitta jo tapahtunut. Tällöin Alkolla ei ole edellytyksiä hoitaa yleishyödyllisiä tehtäviään, mikä murentaa Alkon vähittäismyyntimonopolin legitimiteetin. Etämyyntivolyymin tasoon liittyvän epävarmuuden vuoksi olisi perusteltua säätää laki määräajaksi. Esimerkiksi Ruotsissa on vastaavissa epävarmoissa tilanteissa säädetty lakeja määräajaksi, esim. tilaviinien ulosmyyntiin liittyen.

17. On selvää, että vähittäismyyntimonopoliin vaikuttavia muutoksia tulee arvioida kokonaisuutena. Vaikka jokin tehtävä lakimuutos ei yksittäisenä toimena olisi EU-oikeuden vastainen, saattaa useiden eri aikaan toteutettujen muutosten kokonaisuus johtaa epäjohdonmukaisuuksiin. Tämä lisää riskiä siitä, ettei suomalaista vähittäismyyntimonopolia enää voitaisi pitää SEUT 37 artiklan mukaisena. Myös käänteisen syrjinnän kieltoon tulee kiinnittää huomiota sekä tärkeänä perustuslaillisena oikeutena että merkittävänä riskinä siitä, että kotimaiset etämyyjät vetoavat oikeuteensa tehokkaasti ja muuttavat väkevän alkoholin ostotottumukset merkittävästi.

3 TALOUSVALIOKUNNAN LINJANVETO: KÄÄNTEISEN SYRJINNÄN KIELTO

18. Kiinnitämme lopuksi huomiota käänteiseen syrjintään eli hallituksen esityksessä ilmenevään ilmeiseen kotimaisten etämyyjien epäedullisempaan kohteluun verrattuna tuontituotteisiin. Käänteinen syrjintä on perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus lain edessä) ja 18 §:n (elinkeinonvapaus) vastaista, jos käänteiselle syrjinnälle ei ole esimerkiksi EU-oikeudesta johtuvaa pakottavaa syytä. Poikkeaman perusoikeuksiin pitäisi olla joka tapauksessa oikeasuhtainen.

19. Talousvaliokunta on linjannut käänteisestä syrjinnästä seuraavasti: ”EU-sääntely ei periaatteessa estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita. Talousvaliokunta toteaa kuitenkin, että myös käänteinen syrjintä on kiellettyä, jos se vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi, ellei markkinoita rajoittavaa ja vääristävää toimenpidettä voida oikeuttaa SEUT 36 artiklan perusteella tai muutoin yleiseen etuun perustuvalla pakottavalla syyllä. **Valiokunta toteaa lisäksi, että kotimaisten tuotteiden epäedullisempi kohtelu tuontituotteisiin nähden ei ole perusteltua tai tarkoituksenmukaista siinäkään tapauksessa, ettei toimenpide vaikuttaisi sisämarkkinoiden toimintaan vääristävästi**.”[9]

20. Perustuslakivaliokunnan mukaan yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan.[10] Tästähän on nimenomaan kysymys, koska etämyynnissä on kysymys luonnollisten henkilöiden oikeudesta hyödyntää etämyyntiä. Etämyyntiä harjoittavat tahot ovat vastanneet luonnollisten henkilöiden tarpeisiin ja näiden tarpeiden synnyttämään kysyntään.

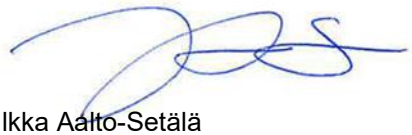
21. Käänteisen syrjinnän kielto tarkoittaa käytännössä sitä, että on hyvin mahdollista, että myös kotimaiset toimijat tulevat saamaan etämyyntioikeuden vetoamalla perustuslakiin. Silloin Alko viimeistään menettää legitimiteetin toimia alkoholin vähittäismyynnin monopolina.

#20657423v1

[9] Talousvaliokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp – HE 7/2024 vp.

[10] Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 10/2024 vp.

* * * * *



Ilkka Aalto-Setälä
Asianajaja, Partner
ilkka.aalto-setala@borenius.com
+358 400 712 357

#20657423v1