Professori, OTT Juha Raitio
Raaseporintie 2 D
00900 Helsinki
puh. 050-5315496

Perustuslakivaliokunta
Eduskunta

Helsinki 21.11.2025

Lausunto (HE 131/2025 vp.)

1. Tehtävänanto

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä torstaina 25.11.2025 klo. 12 asia HE 131/2025 vp, eli Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta. Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa kyseiseen istuntoon ja etenkin on pyydetty keskittymään EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin etämyyntisääntelylle. En siten käsittele asiaa Suomen perustuslain näkökulmasta, vaikka periaatteessa asiaa voisi pohtia perustuslain 18 §:n elinkeinovapauden tai 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan koskevan säännöksen näkökulmasta. Jälkimmäisen osalta nimittäin julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä ja alkoholin ollessa kyseessä kansanterveydellinen aspekti on aina käsillä. Näen asian kuitenkin omalta osaltani selkeästi EU-oikeudellisena tulkintakysymyksenä.

Olen aikaisemmin laatinut yhdessä OTT Kukka Kuuselan kanssa alkoholin etämyyntiä koskevien säännösten valmistelun tueksi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon. Tähän ministeriölle annettuun lausuntoon verrattuna nyt käsillä olevassa asiassa on kyse laajemmasta kokonaisuudesta, eli alkoholin verkkomyynnistä myös kotimaassa sekä alkoholin markkinointiin liittyviä kysymyksiä. Aikaisemmin olen esittänyt tässä lausunnossani esittämiä seikkoja talousvaliokunnalle lokakuussa 2025. Esitän seuraavassa muutamia EU-oikeudellisia huomioita hallituksen esityksestä 131/2025 vp.

2. Keskeinen uudistus – etämyyntiä koskevan oikeustilan selkeyttäminen kansallisesti

Hallituksen esityksessä (s. 26) tuodaan asianmukaisesti esiin, ettei voimassa olevassa alkoholilaissa

ole erillistä sääntelyä etämyynnistä eikä oikeuskäytäntö ole ollut Suomessa yhtenäistä sen suhteen, onko etämyynti täällä sallittua vai ei. Näin ollen nykyinen oikeustila on epäselvä ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi vaatii lainsäädäntötoimia. Valviran tulkinta on ollut, että alkoholilain 5,6,17,32 ja 35 §:ien perusteella etämyynti edellyttäisi ulkomaiselta toimijaltakin vähittäismyyntilupaa ja Suomessa olevaa vähittäismyyntipaikkaa. Etäostaminen sen sijaan on sallittua. Ero etämyynnin ja etäoston välillä liittyy tuotteen kuljetukseen ulkomailta Suomeen. Etämyynti on käsite, jota ei voida kansallisella tasolla muuttaa siitä, miten se ymmärretään EU-oikeudessa ja sen vuoksi selvitän seuraavaksi etämyynti-käsitteen EU-oikeudellista taustaa, mikä edesauttaa selventämään suomalaista sekavaa oikeustilaa asiassa.

Etämyyntiä koskevia määritelmiä yhdistää se, että myyjä jollakin tavalla osallistuu lähetettävien tuotteiden kuljetuksen järjestämiseen. EU:n markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/1020[1] 6 artiklassa etämyynti on määritelty seuraavalla tavalla: verkossa tai muun etämyynnin kautta myytäväksi tarjottavien tuotteiden katsotaan olevan asetettu saataville markkinoilla, jos tarjous on kohdennettu loppukäyttäjille unionissa. Myyntitarjouksen katsotaan olevan kohdennettu loppukäyttäjille unionissa, jos asiaankuuluva talouden toimija suuntaa millä tahansa tavalla toimintansa jäsenvaltioon.

Toinen ja vielä selkeämpi määritelmä etämyynnille on löydettävissä nykyisin valmisteverodirektiivin (EU) 2020/262 44 artiklasta. Sitä edeltäneen vanhan valmisteverodirektiivin 2008/118/EY 36 artiklan etämyynnin määritelmä oli sama kuin nykyisin uuden direktiivin mukainen määritelmä. Aikanaan etämyynnin määritelmä implementoitiin Suomeen valmisteverolailla (182/2010) niin että EU-oikeuteen pohjautuva etämyynnin määritelmä löytyy valmisteverolain 6 §:n 11 kohdasta. Valmisteverolain mukaan etämyynnillä tarkoitetaan myyntiä, jossa Suomeen sijoittautunut muu kuin valtuutettu varastonpitäjä tai rekisteröity vastaanottaja tai väliaikaisesti rekisteröity vastaanottaja, joka ei harjoita itsenäistä taloudellista toimintaa, on ostanut toisesta jäsenvaltiosta kulutukseen luovutettuja valmisteveron alaisia tuotteita, jotka etämyyjä tai joku tämän puolesta suoraan tai välillisesti lähettää tai kuljettaa Suomeen.

Etämyynnin käsitettä ei voida kansallisella tasolla muuttaa siitä, miten se on EU-tasolla määritelty.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020 (20.6.2019) markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.) PE/45/2019/REV/1 *OJ L 169, 25.6.2019, s. 1–44.*

Etämyynnissä valmisteverot ja arvonlisävero kannetaan siinä jäsenvaltiossa, jossa tavaran kuljetus ostajalle päättyy. Etämyyjä on verovelvollinen. Etäostolla tarkoitetaan sitä, yksityishenkilö ostaa valmisteverotuslain 74 §:n mukaisesti toisesta jäsenvaltiosta valmisteverotusalain alaisia tuotteita niin, ettei myyjä osallistu kuljetuksen järjestämiseen millään tavoin. Etäostossa ostaja on verovelvollinen ostamistaan tuotteista.

Asiasta on joulukuussa 2024 annettua Suomeen liittyvä EU-tuomioistuimen Pohjanri-ratkaisu[2], jossa pohdinnan kohteena oli se, miten tulee etämyynnin osalta suhtautua siihen, että asiakas hankkii erillisellä sopimuksella kuljetuspalvelun alkoholin myyjän verkkosivuillaan tarjoaman kuljetusliikkeen kanssa. Tämä katsotaan etämyynniksi. EU-tuomioistuimen mukaan nimittäin valmisteverodirektiivin etämyyntiä koskevaa säännöstä tulee tulkita seuraavasti:

Kohta 40: "..., kyseisessä säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa on katsottava, että "myyjä tai joku tämän puolesta on suoraan tai välillisesti lähettänyt tai kuljettanut [valmisteveron alaiset tavarat] toiseen jäsenvaltioon " siten, että kyseinen myyjä on velvollinen maksamaan valmisteveron tässä toisessa jäsenvaltiossa, kun myyjä toimii tavalla, jolla se ohjaa ostajan valintaa, kun tämä valitsee kyseisten tavaroiden lähettämisestä ja/tai kuljettamisesta vastaavan yhtiön, ehdottamalla ja helpottamalla tiettyjen sellaisten yhtiöiden käyttämistä, jotka voivat vastata lähetyksestä ja/tai kuljetuksesta."

Etämyynti on todettu sallituksi hiljattain 3.9.2025 julkaistussa törkeää alkoholirikosta koskeneessa KKO:n ratkaisussa KKO:2025:71, joka on myös asianmukaisesti kuvattu hallituksen esityksessä (s. 35). Kyseisessä tapauksessa henkilö oli harjoittanut Virosta Suomeen suuntautuvaa alkoholijuomien myyntiä virolaisen yhtiön verkkokauppasivustojen kautta. Tilauksen yhteydessä verkkokaupan asiakas oli saanut valita, noutaako hän tilaamansa juomat itse (etäosto) vai valtuuttaako hän myyjän ehdottaman huolintayhtiön avustamaan kuljetussopimuksen tekemisessä kuljetusliikkeen kanssa (etämyynti). Jos asiakas valitsi jälkimmäisen vaihtoehdon eli kuljetutti myyjän ehdottaman kuljetusliikkeen avulla tuotteet Suomeen, niin hän ei ollut tuonut alkoholilain vastaisesti maahan alkoholijuomia eikä myynyt niitä Suomessa – eli kyse ei ollut vähittäismyynnistä Suomessa. Tällaisessa tilanteessa ei voida syyttää alkoholirikoksesta, eli kuvattu etämyynti on sallittava. Tämä on sikäli merkittävä kansallinen oikeustapaus, että se selventää Suomessa vallinnutta epäselvää oikeustilaa etämyynnin osalta. Tuo epäselvyys on suurelta osin johtunut hallituksen esityksessä tarkemmin kuvatusta (s. 19) ns. Visnapuu-tapauksesta[3], jossa etämyynti ja vähittäismyynti tulivat

[2] Ks. C-596/23 Pohjanri, ECLI:EU:C:2024:1044.
[3] Ks. C-198/14 Visnapuu, ECLI:EU:C:2015:751.

molemmat käsiteltäväksi, mutta jossa viime kädessä oli tapauksen oikeustosiseikaston vuoksi kyse Alkon vähittäismyyntimonopolin kiertämisestä sekä verotuksen kierrosta, eli siis eri asiasta kuin normaalia etämyyntitilannetta kuvaavassa ratkaisussa KKO:2025:71. Määrällisiin tuontirajoituksiin ja etämyyntiin on oikeuskäytännössä liittynyt SEUT 34 artiklan tulkinta, kun taas vähittäismyyntimonopoliin[4] ennen muuta SEUT 37 artiklan tulkinta.

Edellä esitettyihin syihin nojautuen on oikeudellisesti perusteltua, että alkoholilakiin lisätään uusi alkoholijuoman rajat ylittävää etämyyntiä ja sen sallimista koskeva 17b § ja samalla näin selkeytetään lailla nykyinen epäselvä oikeustila. On koherenttia, että ehdotettu sääntely vastaa valmisteverotuslain sääntelyä. Oikeusvarmuuden näkökulmasta etämyynnin käsitteen tulee tarkoittaa samaa asiaa eri laeissa. Oikeusvaltio-periaate taas edellyttää, ettei ketään saa syyttää tai tuomita rangaistukseen ilman laissa olevaa rangaistussäännöstä, mikä tunnetaan *nulla poena sine lege*-periaatteena tai rikosoikeudellisena laillisuusperiaatteena. Lainkäytön tulee olla oikeusvarmuuden turvaamiseksi ennakoitavaa.[5]

Edellä käsitelty alkoholin rajat ylittävää etämyyntiä koskeva asia on selkeästi oikeudellisesti säännelty ja tulkittu kysymys, eli esittämiini virallislähteisiin perustuvat tulkinnat eivät ole luonteeltaan poliittisia. Ei myöskään se, että katson olevan EU-oikeuden vastaista, mikäli säädettäisiin niin, että etämyynti on sallittua vain alle 8 tilavuusprosenttisen alkoholin osalta, mikä rinnastuisi siihen, miten vähittäismyynti on nykyisin sallittu miedoimmille alkoholituotteille Suomessa.[6] Tällaista rajausta ei ole missään EU-oikeudellisessa lähteessä ja se vesittäisi SEUT 34 artiklaan perustuvan tavaroiden vapaan liikkuvuuden etämyynnissä, jossa esimerkiksi tavanomaiset viinit jäisivät tällä kansallisella järjestelyllä etämyynnin ulkopuolelle. Siksi on perusteltua, ettei tällaisia rajoja ole lakiesityksessä esitetty, vaan esityksessä todetaan yksiselitteisesti, että ”yli 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien rajat ylittävä etämyynti Suomeen on sallittua”. Toimituksen pakkaustietoihin vaaditut merkinnät esimerkiksi siitä, että toimitus sisältää väkevää alkoholijuomaa on valvonnan näkökulmasta perusteltua ja siten sen voidaan nähdä soveltuvan SEUT 36 artiklan ja EU-tuomioistuimen mahdollistamien rajoitusperusteiden piiriin mm. kansanterveyttä ja verovalvontaa edistävinä seikkoina.

---

[4] Ks. esim. C-189/95 Franzén, ECLI:EU:C:1997:504.

[5] Ks. Raitio, Juha: The Principle of Legal Certainty in EC Law, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2003.

[6] Ks. HE 7/2024 vp, eli Hallituksen esitys laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta.

Seuraavassa esitän muutamia huomioita hallituksen esityksen muista yksityiskohdista, joiden osalta liikutaan enemmän kansallisen poliittisen harkintavallan piirissä kuin etämyynnin osalta.

3. Huomioita toimitusmyynnistä

Kun etämyynti nyt selkeästi säädetään sallituksi, niin on loogista ja koherenttia käsitellä hallituksen esityksessä kaikenlainen alkoholin verkkokauppa, siis myös kysymys kotimaasta verkon kautta hankittavasta alkoholista. Alkoholilakiin ehdotetaan otettavaksi käyttöön vähittäismyyntiluvan ja anniskeluluvan lisäksi erityinen uusi alkoholijuomien toimituslupa. Alkoholijuomien toimitus olisi esityksen mukaan sallittua vain, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja vastaanotettu kotimaan vähittäismyynnistä, alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Toimituslupa palvelee valvontatarkoitusta, sillä toimituslupa vaaditaan siltä, joka luovuttaa alkoholijuoman asiakkaalle. Ei sinällään ole EU-oikeudellisia esteitä sille, että toimitusmyynnissä toimittaja voi luovuttaa kotimaan vähittäismyynnistä ostetun alkoholijuoman ostajalle vain, jos kyse on käymisteitse valmistetusta enintään 8 tilavuusprosenttisesta alkoholista tai muulla tavoin valmistetusta enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältävästä alkoholijuomasta. Sama rajaus on viime vuonna tehty koskien alkoholin myynnin sallittavuutta päivittäistavarakaupoissa, eli ehdotus on koherentti suhteessa aikaisempiin kansallisiin uudistuksiin. Tätä väkevimpien alkoholijuomien toimitus toimitusluvalla olisi sallittua, jos alkoholijuoma olisi ostettu ja noudettu alkoholiyhtiöstä tai rajat ylittävästä etämyynnistä. Tällä tavoin on pyritty sallimaan etämyynti ja rajaamaan toimitusmyynti vastaamaan sitä, millaisia oikeuksia on sallittu alkoholin myyntiin päivittäistavarakaupoille.

Asian EU-oikeudellisen arvioinnin osalta toinen puoli toimitusmyyntiasiassa on valvonnan toteuttaminen niin, että SEUT 36 artiklan turvaamat yleiseen etuun liittyvät intressit tulevat turvatuiksi. Tällä viittaan etenkin kansanterveyteen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen rajoittaa tavarakauppaa. Esimerkiksi alkoholia voidaan luovuttaa vain klo. 9-21 välillä tai Alkon vähittäismyyntiaikojen mukaisesti. Myös vähittäismyynti- ja anniskelukiellot ulotettaisiin koskemaan toimitusmyyntiä vastaavasti, eli esimerkiksi toimitus on kielletty alaikäisille ja selvästi päihtyneille. Kokemusta ei vielä ole esimerkiksi siitä, kuinka tällainen toimitusmyynti käytännössä onnistuu toteuttamaan sen, ettei alkoholia käytännössä päädy alaikäisille tai päihtyneille. Toimitusmyynnissä saattaa tulla esiin riskialttiita tilanteita ns. toimituspassi-järjestelystä tai toimitusluvan vastaisen käytöksen sanktioinnista huolimatta. Myös alkoholin toimittajien työturvallisuuteen liittyviä seikkoja tulee huomioida. Tässä katsannossa on varmaankin perusteltua,

että on nimenomaisesti kielletty toimittamasta alkoholijuomia tiettyihin paikkoihin, kuten esimerkiksi terveydenhuollon palveluyksikköön, päihdehuollon yksikköön, lastentarhoihin, leikkikentille tai kouluihin. On kuitenkin ennen muuta kansallisen poliittisen harkinnan ja mm. alkoholin kulutusta ja haittoja koskevan tutkimustiedon piiriin kuuluva asia määrittää tasapaino alkoholimarkkinoiden vapauttamisen ja niiden valvonnan välillä. Sen vuoksi tyydyn vain toteamaan, etten näe oikeudellisia esteitä tälle kombinaatiolle sallia etämyynti ja toimitusmyynti hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla.

On nimittäin niin, että jäsenvaltioilla on toimivalta määritellä kotimaassa tapahtuvan alkoholin vähittäismyynnin sääntely (esimerkiksi prosenttirajat 5,5 ja 8 %) ja siten tämä vähittäismyyntiin kytkeytyvä toimitusmyyntikysymys ei tulkintani mukaan ole esitetty säädettäväksi nyt niin, että kyse olisi ns. käänteisestä syrjinnästä. Etämyynnissä on rajat ylittävä ulottuvuus ja sen volyymi on melko pieni, muutama prosentti alkoholin myynnistä Suomessa. Etämyynnissä lähetyksen saaminen perille vie pidemmän aikaa kuin toimitusmyynnissä kotimaassa. On siksi luontevaa käsitellä toimitusmyynti ja etämyynti erilaisina tulkintatilanteina, koska faktat eivät ole identtiset. Toimitusmyynnin rinnastaminen kotimaan alkoholikauppaan on luonteva ja koherentti ratkaisu.

4. Huomioita markkinoinnista

Hallituksen esityksessä alkoholijuomien markkinointia koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että jatkossa väkevien alkoholijuomien verkkomarkkinointi olisi sallittua. Tämä lienee lähinnä suomalaisten väkevien alkoholijuomien ulkomaille suuntautuvan verkkomarkkinoinnin vuoksi tehtävä uudistusesitys. Asia on toki poliittisen harkinnan piirissä, mutta ehkä oikeudellisesta näkökulmasta voisi kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että alkoholimainonta on harmonisoitu direktiivillä 2010/13/EU, kuten hallituksen esityksessäkin on kuvattu (s. 15). Alaikäisille ei saa mainostaa alkoholia ja TV-mainonnassa on kielto yhdistää alkoholin käyttö lisääntyneeseen fyysiseen suorituskykyyn. Kun otetaan huomioon alkoholikaupan vapauttamisen laajuus käsillä olevassa lakiesityksessä ja lisätään siihen alkoholin verkkomarkkinoinnin laajennukset, niin on poliittisen harkinnan piirissä, missä määrin tässä löytyy tasapaino kaupan vapauttamisen ja mm. kansanterveyden intressien välille.

Alkoholin mainontaa on etenkin pohjoismaissa saatettu aiemmin pikemminkin rajoittaa kuin vapauttaa, mitä ilmentää esimerkiksi ns. Gourmet-tapaus[7] Ruotsista. Siitä käy ilmi, että Ruotsin

[7] Ks. C-405/98 Gourmet, ECLI:EU:C:2001:135.

lainsäädännössä edellytettiin alkoholiin liittyvien terveyteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien riskien vuoksi, että alkoholin myynninedistämisessä noudatetaan erityistä varovaisuutta kuluttajien osalta esimerkiksi kieltämällä ulkomainonta ja väkevien alkoholijuomien mainonta radiossa, televisiossa ja aikakauslehdissä. Gourmet-tapauksessa ammattijulkaisu Gourmet oli julkaissut elinkeinonharjoittajiin suuntautuen punaviini- ja viskimainoksia, minkä osalta kuluttaja-asiamies vaati oikeudessa kieltoa alkoholijuomien kuluttajille suunnattuun myynninedistämiseen. Näin siitä huolimatta, että lehden ostajista 90 prosenttia oli elinkeinonharjoittajia. EU-tuomioistuin tulkitsi asiaa SEUT 34 artiklan tulkintakysymyksenä ja katsoi mainontakiellon EU-oikeuden vastaiseksi, koska se syrji käytännössä toisista jäsenmaista tulevien alkoholituotteiden mainontaa. Tätä Gourmet-tapausta on siten tulkittava esimerkkinä muuna kuin kuluttajille suunnattuna markkinointina ja siksi olisi oletettavaa, että edelleenkin pohjoismaiseen alkoholipolitiikkaan niin Suomessa kuin Ruotsissakin liittyisi tietty pidättäväisyys etenkin vahvojen alkoholijuomien markkinoinnissa. Suomen osalta tämän pidättyväisyyden osalta voisi analogisesti viitata sisämarkkinoiden tavaroiden vapaan liikkuvuuden pääperiaatteesta poikkeavaan ennakkolupajärjestelmään Ahokainen ja Leppik-tapauksessa[8], joka juuri Suomessa on sallittu väkiviinaa koskien nimenomaan suomalaisten alkoholihaittoja koskevien merkittävien kansanterveydellisten syiden vuoksi. Voidaan kysyä, onko Suomessa jokin olennaisesti muuttunut alkoholihaittojen osalta verrattuna kuluvan vuosisadan alkuun noin 20 vuotta sitten vai onko niin, että alkoholilainsäädäntöä uudistetaan nyt ennen muuta ottaen huomioon digimarkkinoiden todellisuus, jossa käytännössä on aika mahdotonta välttää saamasta tietoa vahvoistakin alkoholituotteista, joita verkkokaupassa on globaalisti tarjolla?

Helsingissä 21.11.2025

Juha Raitio

[8] Ks. C-434/04 Ahokainen ja Leppik (2006) ECR I-9171.