Valiokunnan lausunto PeVL 1/2026 vp– HE 131/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 131/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Saara Karttunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- suunnittelija Tuomas Pulkkinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Juha Raitio
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa

lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan alkoholilakia muutettavaksi siten, että mahdollistetaan alkoholiyhtiö Alko Oy:lle sekä toimijoille, joilla on alkoholijuomien vähittäismyyntilupa, alkoholijuomien verkkokauppa sekä muut jakeluun ja noutoon perustuvat vähittäismyyntitavat, kuten alkoholijuomien toimitus. Muutokset toteutetaan ikärajavalvonta turvaten.

(2) Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös alkoholijuomien rajat ylittävää etämyyntiä koskevat säännökset. Esityksellä selkeytetään vallitseva epäselvä tulkinta yksiselitteiseksi siten, että suomalaisilla on oikeus ostaa alkoholia etämyynnistä ulkomaisilta toimijoilta.

(3) Perustuslakivaliokunta on arvioinut osittain samoja säännösehdotuksia lausunnossaan (PeVL 58/2024 vp) sittemmin peruutetusta hallituksen esityksestä laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 173/2024 vp). Valiokunnan mukaan lakiehdotus olisi ollut mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Etämyynti ja yhdenvertaisuus

(4) Laissa ehdotetaan säädettäväksi yksiselitteisesti oikeudesta ostaa etämyyntimenettelyn kautta alkoholia toisista EU:n jäsenvaltioista ja ETA-maista. Esityksessä ehdotettavan rajat ylittävää etämyyntiä koskevan sääntelyn perusteella ulkomaiset toimijat voivat etämyydä Suomeen kaikkia alkoholijuomia, mukaan lukien Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia. Rajat ylittävä etämyynti on sallittua ilman erillistä myyntilupaa tai ilmoitusta. Etämyynti ehdotetaan kuitenkin kytkettäväksi Suomessa tapahtuvan toimitustoiminnan osalta toimituslupaan siten, että alkoholijuoman toimittaja vastaa alkoholijuomien luovuttamisesta vastaanottajalle. Kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä on sen sijaan mahdollista myydä toimituksella käymisteitse valmistettuja enintään 8 prosentin vahvuisia alkoholijuomia ja muulla tavoin valmistettuja enintään 5,5 prosentin vahvuisia alkoholijuomia. Kotimaan vähittäismyynnissä raja olisi asetettu 5,5:een ja 8,0 prosenttiin, koska alkoholilaissa Alkolle on myönnetty yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyin poikkeuksin.

(5) Kuten perustuslakivaliokunta voimassa olevaa alkoholilakia arvioidessaan (PeVL 48/2017 vp) korosti, perustuu se merkittäviltä osin alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle, jota koskeva pääsääntö ilmenee alkoholilain 2 luvun 5 §:stä. Sen mukaan alkoholijuomia ei saa valmistaa eikä myydä ilman lupaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (PeVL 48/2017 vp, s. 3).

(6) Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen arvioinnin kannalta on keskeistä, ettei kyse ole uudesta elinkeinonharjoittamiseen liittyvästä rajoituksesta. Näin ollen ehdotuksella tosiasiallisesti vähennetään alkoholielinkeinoon liittyvää perustuslain 18 §:n 1 momenttiin puuttuvaa rajoitussääntelyä.

(7) 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 kielto 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).

(8) 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. 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, kappaleet 7 ja 8).

(9) Ehdotettu sääntely ei perustuslakivaliokunnan mielestä muodostu säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä selvää kuitenkin on, että perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja myös elinkeinonvapauden kannalta perustellumpi olisi sellainen ratkaisu, jossa sekä etämyyntiä harjoittavia toimijoita että kotimaan vähittäismyyjiä kohdeltaisiin samoin.

Koeostot

(10) Lakiehdotuksen 62 §:n mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tehdä koeostoja, jos se on tarpeellista alkoholijuoman toimitusta koskevan valvontatehtävän hoitamiseksi. Toimivaltaisella viranomaisella on myös oikeus hyödyntää täysi-ikäisiä vapaaehtoisia koeostojen suorittamisessa. Koeostoilla valvotaan hallituksen esityksen perustelujen (s. 57) valossa ilmeisesti ennen kaikkea säädettäväksi ehdotettavien luovutuskieltojen noudattamista.

(11) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 136) mukaan ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä täysi-ikäisten vapaaehtoisten käyttäminen koeostoihin voidaan nähdä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen vallan siirtämisenä muulle kuin viranomaiselle. Toisaalta koeoston suorittava vapaaehtoinen suorittaisi perustelujen mukaan ainoastaan alkoholijuoman oston ja

vastaanottamisen, eikä osallistuisi viranomaisen suorittamaan valvontaan tai valvontaan liittyvän ratkaisun tekemiseen muulla tavoin.

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioinut koeostoja koskevaa toimivaltuutta käsitellessään lakiehdotusta kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa. Tuolloin valiokunta katsoi, että kysymyksessä on viranomaistoiminnan kannalta uudentyyppinen ja erikoislaatuinen toimivaltuus, minkä vuoksi esityksessä olisi tullut selkeämmin selostaa ja havainnollistaa, mitä koeostolla tarkoitetaan ja miten sitä voidaan käyttää. Valiokunta piti myös selvänä, että viranomainen ei voi koeostoja tehdessään millään lailla esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon (PeVL 14/2013 vp, s. 4/II).

(13) Esityksen perusteluissa (s. 136—137) on vain osin käyty läpi perustuslain 124 §:stä johtuvia edellytyksiä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Esityksessä ei ole arvioitu esimerkiksi vapaaehtoisiin liittyviä pätevyysvaatimuksia, virkavastuuta tai vahingonkorvausvelvollisuutta. Näistä ei myöskään ehdoteta säädettäväksi.

(14) Alkoholijuomien toimituksessa ehdotetaan noudatettavaksi vastaavia aikarajoituksia ja luovutuskieltoja kuin vähittäismyynnissä tällä hetkellä. Siten alkoholijuomien luovuttaminen olisi sallittua vain laissa määriteltyinä aikoina ja toisaalta alkoholijuomia ei saisi luovuttaa alle 18-vuotiaalle tai väkeviä alkoholijuomia alle 20-vuotiaalle. Alkoholijuomia ei saisi myöskään luovuttaa, jos henkilö olisi selvästi päihtynyt tai jos olisi perusteltu syy olettaa alkoholijuoman luvatonta luovuttamista tai välittämistä.

(15) Hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa ehdotetun koeostoa koskevan sääntelyn täsmällinen käyttötarkoitus ja -tapa jää varsin avoimeksi. Vaikka valiokunta sinänsä pitää luovutuskieltojen noudattamiseen kohdistuvaa valvontaa perusteltuna, ei säädettäväksi ehdotetun vapaaehtoisten käyttöä koskevan sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta perustuslain 124 §:n kannalta ole edellä mainituista syistä mahdollista täysin vakuuttua. Tässä suhteessa perustellumpi sääntelyratkaisu olisi tehdä koeostosta viranomaiselle säädetty toimivaltuus, jolloin myös varmistettaisiin, että tällainen valvontatehtävän suorittamisen kannalta keskeinen toimivaltuus toteutettaisiin virkavastuulla. Ehdotettua sääntelyä on sen toteutustavasta riippumatta välttämätöntä täsmentää siten, että siitä ilmenee täsmällisemmin koeostoilla mahdollisena pidetyn valvonnan sisältö, joka perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa rajautunee erityisesti ikärajavalvontaan.

Terveyden edistäminen

(16) Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain esitöiden mukaan säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

(17) Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskevaa tehtävää hyväksyttävänä perusteena jonkin muun perusoikeuden, kuten esimerkiksi elinkeinovapauden, rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä mainitusta perustuslain säännöksestä ei kuitenkaan ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin

julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtäväänsä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa (PeVL 31/2025 vp, kappale 6).

(18) Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (s. 131—135) on tuotu esiin, että ehdotetusta muutoksesta voi aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Valtioneuvoston on syytä seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia väestön terveyteen ja erityisesti perheisiin ja lapsiin (ks. myös PeVL 58/2024 vp, kappale 4).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 10.2.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Maaret Castrén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen

Eriävä mielipide

Perustelut

Väkevien alkoholijuomien rajat ylittävän etämyynnin ja kotiin toimituksen salliminen hallituksen esityksen mukaisesti aiheuttaisi väestön terveydelle ja erityisesti riskiryhmille vakavia haittoja. Lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Esitetty lainsäädäntö asettaisi myös kotimaiset ja ulkomailta käsin toimivat yritykset selkeästi eri asemaan tavalla, joka muodostuisi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta kohtuuttomaksi.

Näistä syistä katsomme, että esitys on säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos säännöksiä muutetaan niin että ulkomailta käsin tapahtuvaan alkoholin etämyyntiin sovelletaan samoja alkoholipitoisuutta koskevia rajoituksia, jotka alkoholilain 17 §:n perusteella koskevat kotimaista alkoholin vähittäismyyntiä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos ehdotusta muutetaan niin, että 17 §:n mukaisia tilavuusprosentteja koskevia rajoja sovelletaan myös alkoholijuomien rajat ylittävään etämyyntiin.*

Helsingissä 10.2.2026

Johannes Koskinen sd
Ville Skinnari sd