

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Mirka-Tuulia Kuoksa, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Santeri Vuoti, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kevätkaudella 2024.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotettuun muutokseen sisältyy hallituksen mukaan kuitenkin sellaista merkityksellistä punnintaa eri perusoikeuksien välillä, että hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutetaan sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Hallituksen esityksen (s. 10) mukaan alkoholijuoman valmistustapaan liittyvän rajoituksen tavoitteena on "suojella nuoria, erityisesti tyttöjä," alkoholin käyttöön liittyviltä haitallisilta terveysvaikutuksilta.

(2) Esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa hallituksen esitystä on tarkasteltu muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden, 18 §:ssä turvatus elinkeinovapauden, 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan terveyden edistämisvelvollisuuden, 20 §:n ympäristövastuusäännöksen ja 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta. Esitetyt perustelut ovat suhteessa hallituksen esityksessä ehdotettuihin muutoksiin varsin laajat ja niissä esitetyt arviot paikoin hyvin heikosti valtiosääntöisesti perusteltuja. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että perusteluissa (s. 35) esitetyt arviot alkoholin saatavuuden lisääntymisen suhteesta perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön etäännyvät kovin kauas säännöksen esitöissä (ks. esim. HE 309/1993 vp, s. 66) ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintuneesti omaksutuista kannoista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen selkeyteen ja keskittymiseen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta olennaiseen (ks. myös PeVL 92/2022 vp, kappale 4).

(3) Perustuslakivaliokunta toteaa lisäksi selvyyden vuoksi, että perusoikeuden hyväksyttävä rajoitusperuste saattaa kytkeytyä jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen mutta että muunlaisetkin perusteet voivat olla hyväksyttäviä (PeVL 7/2022 vp, kappale 4, ks. myös PeVL 57/2018 vp, s. 2, PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 2—3). Perusoikeuden rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, ettei se pidä aivan ongelmattomana tapaa perustella perusoikeusrajoituksia osin keinotekoisesti julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudella tilanteissa, joissa tosiasiallisesti rajoituksen yhteys perusoikeuden turvaamiseen on hyvinkin etäinen (PeVL 7/2022 vp, kappale 5).

(4) Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).

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

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2024 vp

(6) Nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen arvioinnin kannalta on keskeistä, ettei kyse ole uudesta elinkeinonharjoittamiseen liittyvästä rajoituksesta, vaan siitä, että osa tällä hetkellä alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvista tuotteista siirrettäisiin vähittäismyynnin luvanvaraisuuden piiriin. Näin ollen ehdotuksella tosiasiallisesti vähennetään alkoholielinkeinoon liittyvää perustuslain 18 §:n 1 momenttiin puuttuvaa rajoitussääntelyä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota esityksessä omaksuttuun valmistustapaa koskevaan rajoitukseen ja sen perusteluihin.

(7) Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan 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).

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu valmistamistapaa koskeva rajoitus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä rajoitukselle esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole kaikilta osin vakuuttavia. Esityksestä ei käy asianmukaisesti ilmi, miten valmistustaparajoituksen on tarkoitus toteuttaa sääntelyn päämääriä. Elinkeinovapauden kannalta perustellumpaa olisi, että valmistustavan pohjalta ei tehdä eroa saman alkoholipitoisuuden juomien välillä.

(10) Hallituksen esityksessä (s. 34) on tuotu esiin, että ehdotetusta muutoksesta voi aiheutua joi-takin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Valtioneuvoston on syytä seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin.

(11) Hallituksen esityksen (s. 36—38) ja perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa esitykseen sisältyviin muutosehdotuksiin liittyy merkittäviä esimerkiksi tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia EU-oikeudellisia kysymyksiä. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2024 vp

ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen sääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Tällaista perustetta ei käsiteltävänä olevassa esityksessä valiokunnan mielestä ole. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarkkaan selvitettävä asiaan soveltuvan EU-oikeuden sisältö ja arvioitava nyt ehdotetun sääntelyn suhde EU-lainsäädäntöön.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 10.4.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Fatim Diarra vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Atte Kaleva kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Johannes Koskinen sd

jäsen Jarmo Lindberg kok

jäsen Mats Löfström r

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Karoliina Partanen kok

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen