

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.3.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 7/2024 vp eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa ja sen myöntämisen edellytyksiä koskevan alkoholilain 17 §:n 1 momentin muuttamista siten, että luvanvaraisessa vähittäismyyntissä saisi nykyisten 5,5 % etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myydä myös käymisteitse valmistettuja 8,0 % etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia. Lisäksi alkoholilain 26 §:ään tehtäisiin 17 §:n muutokseen liittyvä teknisluonteinen muutos.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Elinkeinovapaus (PL 18 §)

Voimassa oleva alkoholilaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 48/2017 vp). Kuten perustuslakivaliokunta tuolloin totesi, alkoholilainsäädäntö nojautuu alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle, jota koskeva pääsääntö ilmenee voimassa olevan alkoholilain 2 luvun 5 §:stä. Säännöksen mukaan alkoholijuomia ei saa myydä ilman lupaa.

Alkoholilainsäädäntö perustuu siten lähtökohdiltaan perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden rajoitukselle. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n osoittamana pääsääntönä, on se samalla pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamista hyväksyttävänä muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. PeVL 48/2017 vp, s. 2-3). Se on soveltanut samoja periaatteita myös alkoholin yksinoikeutta koskevaan sääntelyyn.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta laajennuksia voimassa olevassa alkoholilaissa jo hyväksytyihin elinkeinovapauden rajoituksiin. Kyse on sen sijaan siitä, että osa alkoholiyhtiön yksinoikeuden piirissä olevista alkoholituotteista siirrettäisiin luvanvaraisen vähittäismyyntiin. Perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden näkökulmasta

kysymys on aiemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn perusoikeuden rajoituksen lievennyksestä. Tällainen rajoituksen lievennys ei luonnollisestikaan muodostu perustuslain 18 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §)

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on varsin laajalti arvioitu ehdotuksen merkitystä myös perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Ehdotus vaikuttaa asettavan käymisteitse enintään 8 % etyylialkoholia sisältäviä alkoholituotteita valmistavat elinkeinoharjoittajat parempaan asemaan kuin sellaiset elinkeinonharjoittajat, jotka valmistavat vastaavia tuotteita muutoin kuin käymisteitse. Nähdäkseni kysymys on tältä osin kuitenkin sellaisesta luvanvaraiseen elinkeinon liittyvästä käytösääntelystä, joka ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännön muutoinkaan katsottu asettavan tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen edellyttämään sääntelyyn. Pidän selvänä, että ehdotus mahtuu tähän lainsäätäjän harkintamarginaaliin.

Julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä (PL 19 §:n 3 momentti)

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Alkoholielinkeinoon luvanvaraistamista on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty sallittuna, koska luvanvaraistamisella samoin kuin alkoholin myynnin ja valmistuksen yksinoikeutta koskevalla sääntelyllä on pyritty lieventämään alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja. Hallituksen esityksessä on käsitelty näitä haittoja laajalti ja tutkimusperustaisesti. Esityksen perusteella on pääteltävissä, että alkoholin vähittäismyyntiin liittyvien rajoitusten lieventäminen on omiaan lisäämään alkoholista aiheutuvia haittoja terveydelle ja erityisesti perheiden ja lasten hyvinvoinnille. Toisaalta ehdotus edistää perusoikeuksien toteutumista sikäli, että se lieventää voimassa olevassa lainsäädännössä olevia elinkeinovapauden rajoituksia. Nähdäkseni kyse on sellaisesta punninnasta, joka kuuluu lainsäätäjän harkintamarginaalin piiriin. Katsoisin kuitenkin, että perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta olisi perusteltua, jos valtioneuvoston edellytettäisiin seuraavan ehdotetun alkoholilain muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin.

Suhde EU-oikeuteen

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään myös ehdotuksen ja erityisesti alkoholilainsäädännössämme omaksuttujen perusratkaisujen kuten vähittäismyyntimonopolin suhdetta tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja kilpailuoikeutta koskeviin unionioikeudellisiin vaatimuksiin.

Kuten kuitenkin perustuslakivaliokunta on usein todennut, perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. PeVL 31/2017 vp ym). Nyt kysymys ei tietenkään ole Euroopan unionin oikeuteen liittyvästä täytäntöönpanosääntelystä. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin

puitteet ovat silti samat. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisena tehtävänä on lausunnon antaminen sen käsiteltäväksi tulevan hallituksen esityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sen arviointi, millaisia unionioikeudellisia vaikutuksia kansallisella lakiehdotuksella mahdollisesti on, ei yleensä kuulu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin.

Tätä pääsääntöä ei kuitenkaan voine soveltaa ehdottomana. Jos on ilmeistä, että ehdotettu laki johtaisi sellaisiin unionioikeudellisiin vaikutuksiin, jotka vaarantaisivat kansallisten perusoikeuksien toteutumisen, tulee perustuslakivaliokunnan luonnollisesti ottaa tämä arvioinnissaan myös huomioon. Nähdäkseni nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteella näin ei kuitenkaan ole.

Johtopäätös

Katson edellä esitetyillä perusteilla, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tampereella 16.3.2023

Juha Lavapuro

Oikeusneuvos, professori