

Tuomas Ojanen

23.4.2024

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 7/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta¹

Pääasiallinen sisältö ja lausunnon ala

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia siten, että luvanvaraiseen vähittäismyyntiin sallittaisiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien ohella enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Esityksen mukaan alkoholijuoman valmistustapaan liittyvän rajoituksen tavoitteena on "suojella nuoria, erityisesti tyttöjä," alkoholin käyttöön liittyviltä haitallisilta terveysvaikutuksilta (s. 10).
2. Hallituksen esitys perustuu "Reilumman kilpailun Suomi -osioon" sisältyvään hallitusohjelmakirjaukseen. Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa alkoholipolitiikkaa vastuullisesti eurooppalaiseen suuntaan ja jatkaa vuonna 2018 tehtyä alkoholilain kokonaisuudistusta. Hallitusohjelmassa on sovittu useista alkoholikauppaa koskevista markkinoiden avaamiseen ja kilpailun lisäämiseen liittyvistä lainsäädäntömuutoksista. Muutosten tavoitteena on hallitusohjelman mukaan edistää reilua ja avointa kilpailua.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 10/2024 vp

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 10/2024 vp) lausunnossa on arvioitu esityksessä ehdotettua muutosta perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, 19 §:n 3 momentissa säädetyn julkisen vallan terveyden edistämismääräyksen, 20 §:n ympäristövastuusääntöjen ja 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien turvaamismääräyksen kannalta.
4. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisena johtopäätelmänä on, ettei ehdotettu valmistamistapaa koskeva rajoitus vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Lopputulemasta huolimatta valiokunnan lausunto on kuitenkin verraten kriittinen hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen osalta. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä "rajoitukselle esitetyt perustelut eivät kuitenkaan ole kaikilta osin vakuuttavia. Esityksestä ei käy asianmukaisesti il-

¹ Olen jo ollut kuultavana hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnassa, jossa keskityin arvioimaan esityksessä ehdotettua sääntelyä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti YK:n *Lapsen oikeuksien yleissopimuksen*, kannalta. En perustuslakivaliokunnassa ottanut kantaa esityksessä ehdotettuun sääntelyyn EU-oikeuden kannalta syistä, joita selostetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 10/2024 vp, kappaleessa 11. Sitä vastoin nyt sosiaali- ja terveysvaliokunnassa esitän oikeudellisen arvion esityksestä myös EU-oikeuden kannalta eurooppaoikeuden dosenttina sekä Helsingin ja Turun yliopistojen entisenä eurooppaoikeuden professorina (vuosina 1999-2009).

mi, miten valmistustaparajoituksen on tarkoitus toteuttaa sääntelyn päämääriä. Elinkeinovapauden kannalta perustellumpaa olisi, että valmistustavan pohjalta ei tehdä eroa saman alkoholipitoisuuden juomien välillä.” (PeVL 10/2024 vp, kappale 9)

Talousvaliokunnan lausunto TaVL 8/2024 vp

5. Eduskunnan talousvaliokunnan (TaVL 8/2024 vp) lausunnossa on arvioitu esityksessä ehdotettua sääntelyä muun ohella EU-oikeuden ja tällöin erityisesti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34-36 artiklojen kannalta, sellaisena kuin niiden sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Myös hallituksen esityksen (s. 36–38) mukaan esityksessä ehdotettu sääntely tuo esiin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia EU-oikeudellisia kysymyksiä.
6. Kuten hallituksen esityksessä selostetaan, Euroopan komissio on jo katsonut syyskussa 2023, että ehdotusta tulee arvioida SEUT-sopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien 34-36 artiklojen perusteella. Komission mukaan Suomen toimittamassa oikeasuhteisuuden arvioinnissa ei ole pystytty osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa (alkoholipitoisuudeltaan 5,6–8,0 tilavuusprosentin tislattujen alkoholi-juomien vähittäismyynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä. Lisäksi komissio kehotti Suomen viranomaisia analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään.
7. Talousvaliokunnan lausunnossa todetaan, että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemyksen mukaan “esityksessä ei ole kyetty kuvaamaan valmistustaparajoitukselle SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen rajoitusten oikeutusperusteiden olemassaoloa riittävällä tavalla”, ja että “(m)onissa asiantuntijalausunnoissa on korostettu, että ehdotettu valmistustaparajoitus ei ole oikeasuhtainen ja tehokas toimenpide suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden”.
8. Talousvaliokunnan lausunnossa päädytään kantaan, jonka mukaan ehdotettua “valmistustaparajoitusta voidaan pitää ongelmallisena EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta.” Talousvaliokunta myös pitää asiantuntijakuulemisten perusteella “todennäköisenä, että asia tulee myöhemmin arvioitavaksi Euroopan unionin tuomioistuimessa.”
9. Kaiken kaikkiaan talousvaliokunta “näkee ilmeisenä riskinä, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi.”

Oikeudellinen arvio ehdotetusta sääntelystä perustuslain, Lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä EU-oikeuden kannalta

10. Esityksessä ehdotettua sääntelyä voidaan nähdäkseni pitää oikeudellisesti ongelmallisena sekä perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, erityisesti YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimuksen, että EU-oikeuden kannalta.

11. Tässä yhteydessä on korostettava, että esitys on erityisen ongelmallinen EU-oikeuden kannalta perusteiltaan juuri niistä syistä, joita tuodaan esiin komission kannoissa ja talousvaliokunnan lausunnossa sekä talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa. Näin ollen ehdotettua valmistustaparajoitusta voidaan pitää ongelmallisena EU:n kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Näen talousvaliokunnan tapaan "ilmeisenä riskinä, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi."
12. Vaikka esityksessä ehdotettu sääntely on oikeudellisesti ongelmallista erityisesti EU-oikeuden kannalta, tässä yhteydessä on syytä huomauttaa kuitenkin siitä, ettei ehdotettu sääntely ole ongelmaton myöskään perustuslain kannalta. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunnon johtopäätöksenä on, ettei ehdotettu valmistamistapaa koskeva rajoitus vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin kritisoidaan verraten voimakkaasti hallituksen esityksen perusteluja ehdotetulle sääntelylle. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä rajoitukselle esitetyt perustelut eivät ole "kaikilta osin vakuuttavia", eikä esityksestä "käy asianmukaisesti ilmi, miten valmistustaparajoituksen on tarkoitus toteuttaa sääntelyn päämääriä." Valiokunnan mukaan elinkeinovapauden kannalta perustellumpaa olisi, että valmistustavan pohjalta ei tehdä eroa saman alkoholipitoisuuden juomien välillä.
13. Olen jo perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa huomauttanut myös siitä, että YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kannalta on selvää, että terveyden suojelun tarve koskee kaikkia alle 18 -vuotiaita lapsia sukupuolesta riippumatta. Siksi suojan piirissä ovat yhtä lailla kaikki pojat siinä missä tyttökkin.
14. Olen myös kiinnittänyt huomiota Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen lausuntoon esitysluonnoksesta. Sen mukaan "(e)tenkin toteutettuna yhdessä olutveroa alentamisen kanssa olutvalikoiman runsastuminen ja vahventuminen vaikuttaisivat ... erityisesti miehiin, jotka jo nyt kärsivät alkoholihaitoista huomattavasti naisia enemmän." (s. 29). Myös muussa esityksestä saadussa lausuntopalautteessa (s. 27-29) tuodaan esiin lakiehdotuksen monia haittoja ja ongelmia lasten ja nuorten sekä muun väestön terveyden ja hyvinvoinnin kannalta.
15. Tässä yhteydessä on kuitenkin painotettava Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan takia erityisesti lapsiin ja nuoriin liittyviä haittoja, joita korostetaan muun muassa lapsiasiainvaltuutetun lausunnossa esitysluonnoksesta. Lapsiasiainvaltuutetun mukaan kaikilla alle 18-vuotiailla lapsilla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus erityiseen suojeluun (3 artiklan 2 kohta), mikä tarkoittaa suojelua niin fyysistä kuin psyykkistä hyvinvointia uhkaavilta tekijöiltä. Lapsiasiainvaltuutettu tuo lausunnossaan esille, että erään vakavan uhkatekijän muodostavat erilaiset päihteet, joilla voi olla pahimmillaan erittäin haitallisia sekä välittömiä (lasten ja nuorten oma alkoholinkäyttö) että välillisiä (lasten vanhempien tai muiden läheisten ongelmallinen alkoholin käyttö) vaikutuksia lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Lapsiasiainvaltuutettu myös toteaa, että esityksen mukaiset muutokset heikentävät lasten asemaa ja oikeuksia oleellisesti ja aiheuttavat lapsille ja nuorille pahimmillaan suurta inhimillistä kärsimystä. Esityksen eteenpäin vieminen on lapsiasiainvaltuutetun mukaan yksiselitteisesti

- lapsen edun vastaista, eikä sen eteenpäin viemistä voi siksi pitää hyväksyttävänä. Myös Opetushallitus esittää lausunnossaan huolestuneisuutensa alkoholilain luonnoksen mukaisen muutoksen vaikutuksista lapsiin ja nuoriin.
16. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä sinänsä tunnistetaan se, ettei alkoholijuomien valmistustapa yleisesti ottaen vaikuta siihen, millaista haitta-vaikutusta alkoholista aiheutuu. Esityksessä on myös tuotu esiin, että esityksessä ehdotetusta sääntelystä voi aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun (s. 34). Näistä näkökohdista huolimatta esityksessä on kuitenkin päädytty ehdottamaan käsillä olevaa lakiehdotusta, mikä samalla on omiaan vain osaltaan horjuttamaan koko esityksen perustelujen uskottavuutta ja vakuuttavuutta.
 17. Yhtä hyvin perustuslain ja Lapsen oikeuksien yleissopimuksen kuin EU-oikeuden kannalta alkoholijuomia ja niiden valmistajia olisi kuitenkin perusteltua kohdella samalla tavoin juuri väestön terveyteen ja hyvinvointiin sekä lasten oikeuksiin ja etuun liittyvistä syistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi luopumista ehdotetusta valmistustaparajoituksesta ja vähittäismyynnin sallimista kaikille enintään 8 tilavuusprosenttia sisältäville alkoholituotteille, vaan ennen muuta luopumista koko lakiehdotuksesta.
 18. Oikeudellisesti luopumista koko lakiehdotuksesta puoltaisi erityisesti Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan sekä perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n muodostama normikokonaisuus: Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukaan ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, kun taas perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä velvoittaa myös lainsäätäjää.
 19. Lisäksi tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että Suomella on *sekä* EU-oikeudellinen *että* valtiosääntöinen velvollisuus välttää EU-oikeuden vastaisen kansallista lainsäädännön säätämistä. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan kappaleessa 11: ”Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6)”, eikä ”suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).”
 20. Kaiken kaikkiaan olisi sekä perustuslain ja Lapsen oikeuksien yleissopimuksen että EU-oikeuden kannalta perusteltua luopua koko esityksestä. (Jos näin ei kuitenkaan tehdä, toissijaisesti EU-oikeus ja perustuslaissa turvattu elinkeinopaas puoltaisivat ainakin luopumista ehdotetusta valmistustaparajoituksesta, mikä ei kuitenkaan olisi perusteltu lopputulos kansanterveyden ja lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta)

Alkoholimonopoli

21. Kuten talousvaliokunnan lausunnosta tulee esiin, yksi käsillä olevan esityksen merkittävä ulottuvuus liittyy kotimaisen alkoholimonopolin EU-oikeudellisesti hyväksyttäviin, kansanterveyteen liittyviin perusteisiin.
22. Kuten talousvaliokunnan lausunnossa tuodaan esiin, alkoholin myyntiä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa niinkin voimakkaasti kuin säätämällä se kokonaan tai tietyin osin monopolitoiminnaksi. Rajoitusten tulee kuitenkin tällöin täyttää seuraavat neljä edellytystä, jotka ovat kumulatiivisia, so. kaikkien on täyttyttävä, jotta rajoitus olisi sallittu EU-oikeuden kannalta: (i) rajoitukset johtuvat yleiseen etuun liittyvistä syistä, jotka nyt käsillä olevassa asiayhteydessä liittyvät ennen muuta kansanterveyteen; (ii) rajoitusten on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän, so. kansanterveyden, toteuttaminen; (iii) rajoitukset eivät saa puuttua tavaroiden vapaata liikkuvuuden perusvapauteen tai muihin EU-oikeuden turvaamiin oikeuksiin enempää kuin on tarpeen tämän hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi; ja (iv) rajoituksia on sovellettava ilman syrjintää.
23. Komissio on siis jo katsonut, ettei Suomen hallitus ole pystynyt selvityksessään osoittamaan konkreettista syy-yhteyttä toiminnan, jota Suomen viranomaiset yrittävät rajoittaa (alkoholipitoisuudeltaan 5,6 – 8,0 tilavuusprosentin tislattujen alkoholijuomien vähittäismyynti vähittäismyyntiluvalla) ja kansanterveydelle aiheutuvien sosiaalisten haittojen välttämistä koskevan tavoitteen välillä. Lisäksi komissio on kehottanut Suomea analysoimaan ilmoitetun ehdotuksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun ja varmistamaan, että kansallinen toimenpide ei johda tuontituotteiden välilliseen syrjintään.
24. Myös ainakin osa talousvaliokunnan kuulemista asiantuntijoista on katsonut, että ehdotettu valmistustaparajoitus ei ole oikeasuhtainen ja tehokas toimenpide suhteessa sillä tavoiteltavaan hyötyyn nähden, ja että esitys vesittäisi alkoholimonopolille esitettyjä kansanterveyteen liittyviä hyväksyttäviä perusteita.
25. Suomi sai aikoinaan Euroopan unioniin liittyessään Alkon vähittäismyyntille yksinoikeuden nimenomaan kansanterveysperusteella. Pidän selvänä, että toteutuessaan lakiehdotus olisi - varsinkin yhdessä hallitusohjelmassa sovittujen muiden alkoholipoliittisten uudistusten ja toimenpiteiden kanssa - omiaan murentamaan alkoholimonopolille esitettyjen kansanterveysperusteiden EU-oikeudellista vakuuttavuutta, vaikka esitys ei vielä itsessään sellaisenaan kokonaan vielä "kaada" monopolia.
26. Samalla esitys vesittäisi myös kansanterveysperustelun perustuslaillista ulottuvuutta siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen rajoittamista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävänä juuri alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. PeVL 10/2024 vp, kappale 5).