

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta, HE 173/2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan alkoholilakia muutettavaksi siten, että Alkolle ja muille toimijoille, jolla on alkoholin vähittäismyyntilupa, mahdollistettaisiin alkoholijuomien toimitus vähittäismyyntistä asiakkaalle. Alkoholijuomien toimittaminen olisi luvanvaraista. Alkoholilaissa säädettäisiin toimituslupan edellytyksistä ja toiminnan ehdoista sekä valvontaviranomaisten toimituslupaan liittyvistä toimivaltuuksista, joihin sisältyisi muun muassa mahdollisuus valvoa toimituksia koeostoin, joiden toteuttamisessa voisi hyödyntää täysi-ikäisiä vapaaehtoisia henkilöitä. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä muita muutoksen edellyttämiä lisäyksiä ja täsmennyksiä.

Keskeiset perus- ja ihmisoikeudet ja esityksen arviointia

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään varsin laajasti esityksen sisältämien säännösehdoitusten liityntöjä useisiin perustuslain säännöksiin sekä sääntelyn suhdetta Euroopan unionin oikeuteen. Sääntelyn sisällöstä johtuen ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa korostuvat perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää väestön terveyttä sekä perustuslain 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus. Keskityn lausunnossani tarkastelemaan ehdotettua sääntelyä näiden perusoikeuksien kannalta. Lisäksi teen joitakin huomioita yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyen.

Oikeus sosiaaliturvaan ja lasten oikeudet

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Alkoholituotteiden markkinointiin ja käyttöön kohdistuvat rajoitukset toteuttavat osaltaan tätä velvoitetta. Velvoite edistää ihmisten terveyttä kiinnittyä myös EU:n perusoikeuskirjan 35 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja lääkinnällistä hoitoa kansallisen lainsäädännön ja kansallisten käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Lisäksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 6/1976) oikeutta terveyteen suojaava 12 artikla velvoittaa sopimusvaltiot edistämään terveyttä ja ennaltaehkäisemään sairauksia.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan mukaan lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon ja lisäksi kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan lakeja säädettäessä on otettava huomioon lapsen etu niissä asioissa, jotka koskevat lapsia. Saman artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon. Sopimuksen 19 artiklassa sopimusvaltiot velvoitetaan ryhtymään kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa. Mainituilla lapsen asemaa suojaavilla ihmis- ja perusoikeusvelvoitteilla on merkitystä alkoholilainsäädäntöä arvioitaessa.

Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla alkoholiin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Nyt arvioitavalla muutoksella kuitenkin parannettaisiin alkoholituotteiden saatavuutta mahdollistamalla niiden kotiinkuljetus, mikä ei ole yhteensopivaa lain tavoitteiden kanssa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on todennut alkoholilain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa (THL/4555/4.00.00/2024), että vaikka kansainvälistä tutkimustietoa kotiinkuljetustoiminnan vaikutuksista on kertynyt vasta melko vähän, voidaan jo kertyneen tutkimustiedon perusteella arvioida, että alkoholin ostaminen verkosta on yhteydessä alkoholin suuriin kulutusmääriin sekä yksittäisellä juomiskerralla että pidemmällä aikavälillä. Alkoholin saatavuuden parantaminen voikin THL:n arvion mukaan johtaa kulutuksen kasvamiseen etenkin jo ennestään runsaasti alkoholia käyttävien henkilöiden kohdalla. THL on niin ikään arvioinut, että alkoholijuomien toimittaminen kotiin voi lisätä erityisesti lasten ja nuorten haitallisia kokemuksia perheissä, kuten vanhempien alkoholinkäytöstä johtuvaa turvattomuutta, hoidon ja huolenpidon laiminlyöntiä, altistumista tapaturmille ja mielenterveyshäiriöille sekä väkivallan todistamista ja uhriksi joutumista. Suomessa 77 prosenttia kaikista alkoholinkäyttökertoista ja 68 prosenttia kaikista humalakerroista tapahtuu kotiympäristöissä, joissa usein myös lapset altistuvat vanhempiensa alkoholinkäytölle. Maassamme elää noin 89 000 alaikäistä lasta, joiden vanhemmista vähintään toinen on ollut palvelujärjestelmän asiakkaana päihdeongelmiin liittyen. Kotitalouksissa, joissa joku käyttää liikaa alkoholia, fyysiseen väkivaltaan tai perheväkivaltaan liittyvät haitat lapsille ovat yli nelinkertaisia muihin kotitalouksiin verrattuna. THL on arvioinut, että se, että alkoholijuomia olisi mahdollista hankkia suoraan kotiin, vähentäisi alkoholin ostamiseen liittyvää sosiaalista kontrollia ja edelleen vaikeuttaisi niiden lasten tilannetta, joiden vanhemmilla on ongelmia päihteiden käytön kanssa.

Tämän perusteella voidaan todeta, että ehdotettu sääntely, jolla parannetaan alkoholin saatavuutta, ei ole ongelmattonta terveyden edistämismääräyksen ja lapsen edun ja oikeuksien näkökulmasta. Onkin tärkeää, että ehdotettujen muutosten vaikutuksia erityisesti perheisiin ja lapsiin seurataan.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaikka perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, on se kuitenkin hyväksynyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen eri muotojen luvanvaraistamisen muun muassa alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja alkoholin käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Sama koskee myös yksinoikeutta koskevaa sääntelyä (ks. PeVL 48/2017 vp).

Luvanvaraisuudesta on valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan säädettävä lailla, joka täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. mm. PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2014 vp, s. 4–5).

Elinkeinovapaus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjaan, jonka 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 15 artiklassa on turvattu oikeus harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla kansallinen lainsäädäntö ei saa olla ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan määräysten ja muun Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän sääntelyn kanssa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nyt tarkasteltava lakiehdotus purkaa alkoholielinkeinotoiminnan rajoituksia, sillä sen mukaan jatkossa olisi mahdollista toimittaa alkoholijuomia vähittäismyyntistä suoraan ostajalle. Sääntely siis laajentaisi elinkeinonharjoittamisen oikeutta nykyiseen verrattuna.

Alkoholin toimituslupaa koskeva sääntely vastaa peruslähdekohdiltaan pääpiirteissään alkoholilakiin jo nykyisin sisältyvää luvanvaraista toimintaa koskevaa sääntelyä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 17 a §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös lupaviranomaisen toimivaltuudesta määrätä alkoholijuomien toimituslupaan ehtoja ja rajoituksia jää sisällöltään varsin avoimeksi eikä säännöksen perusteluissakaan juuri kuvata sitä, minkä sisältöiset ehdot ja rajoitukset voisivat tulla kyseeseen – ja siis minkälaisia rajoituksia elinkeinonharjoittamiselle tässä yhteydessä voitaisiin asettaa. Säännöksen ongelmallisuutta toisaalta lieventää momenttiin sisältyvä vaatimus siitä, että ehtojen ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi sekä 17 a §:n 3 momenttiin sisältyvä vaatimus, jonka mukaan ehdot ja rajoitukset on mitoitettava siten, että ne eivät estä tai kohtuuttomasti vaikeuta luvanhaltijan toimintaa.

Alkoholilain 37 §:ään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jossa säädettäisiin paikoista, joihin alkoholijuomaa ei saisi toimittaa. Säännöksen mukaan alkoholia ei saisi toimittaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluyksiköihin. Tämä kattanee myös esimerkiksi palvelutalot, joissa asiakkaat asuvat omassa

huoneistossaan omalla vuokrasopimuksellaan. Tämänkaltaiselle elinkeinotoiminnan rajoitukselle ei esityksessä kuitenkaan ole esitetty perustetta.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan ja 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Perusoikeuskirjan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, perustuslakivaliokunnan mukaan Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Lakiehdotuksen mukaan alkoholijuoman ostajan tulee juomaa verkkokaupasta tilatessaan todistaa ikänsä vahvan sähköisen tunnistautumisen avulla. Näin myyjälle välittyy tieto ostajan henkilöllisyydestä ja henkilötunnuksesta. Lisäksi lakiehdotukseen lisättäisiin säännös siitä, että viranomaisella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tietoja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 46 §:ssä tarkoitettusta sakkorekisteristä sen varmistamiseksi, että alkoholin toimittaja täyttäisi laissa asetetut lupaehdot. Minulla ei ole tältä osin huomautettavaa sääntelystä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:ssä säädetään rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältyy myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan laillisuusperiaatteen elementtejä ovat vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittelemisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittelemisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta (ks. HE 309/1993 vp). Säännös edellyttää myös, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistu laissa soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan alkoholilain 90 §:n 5 momentin 1 kohtaa muutettavaksi siten, että alkoholirikkomuksesta tuomittaisiin myös alkoholijuoman toimittaja, jos hän tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoisi 37 §:n 1–3 momentissa säädettyä toimituskieltoa, eli esimerkiksi luovuttaisi alkoholijuoman esimerkiksi alaikäiselle tai vahvasti päihtyneelle henkilölle. Ehdotettu sääntely vastaa

pitkälti lakiin jo sisältyvää, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksessa säädettyä sääntelyä enkä näe siinä huomautettavaa tältä osin.

Muita huomioita

Minulla ei ole huomautettavaa ehdotetusta sääntelystä siltä osin, kun se mahdollistaa vapaaehtoisten yksityishenkilöiden toteuttamat koeostot eikä siltä osin, kun se koskee valvontamaksun ja seurantamaksun asettamista. Pidän tärkeänä sitä, että alkoholilakiin sisältyvä asetuksenantovaltuutta täsmennetään niin, että se kattaa myös muutoslupahakemuksen ja muun muutosilmoituksen sisällöt – etenkin jos näistä seikoista jo säädetään asetuksessa.

Helsingissä 21.11.2024

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto