

Tuomas Ojanen
24.2.2025

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 131/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta

Lausunnon ala

1. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on pyytänyt arviotani käsillä olevan hallituksen esityksen ohella myös seuraavasta kysymyksestä: "Jos valiokunta päätyisi mietinnössään esittämään lakiehdotukseen sellaisia pykälämuutoksia, jotka tulisi notifioida, miten katsotte, että se menettelyllisesti tulisi toteuttaa eduskuntakäsittelyn vaiheessa."
2. Tämän kysymyksen arviota varten käyttööni on toimitettu muistio, jonka sosiaali- ja terveysministeriö on toimittanut 25.3.2025 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle aiemmin liittyen tupakkalain muutokseen HE 221/2024 vp, joka koski savuttomia nikotiinituotteita. Muistion sivulla 2 ministeriö antaa tuon asian yhteydessä tähän samaan prosessuaaliseen kysymykseen (kysymys nro 2) omia vastauksiaan.
3. Olen jo aiemmin antanut käsillä olevasta hallituksen esityksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalle, jossa olen arvioinut esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta paitsi perustuslakiin myös EU-oikeuteen. Perustuslakivaliokunnalle antamani lausunto on tämän lausunnon liitteenä.
4. Perustuslakivaliokunta on puolestaan äskettäin, 10.2.2026 antamassaan lausunnossa PeVL 1/2026 vp päättänyt esittämään, että lakiehdotus alkoholilain muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetään kuitenkin muutamia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia esityksestä. Ensinnäkin valiokunta toteaa, että "...perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja myös elinkeinonvapauden kannalta perustellumpi olisi sellainen ratkaisu, jossa sekä etämyyntiä harjoittavia toimijoita että kotimaan vähittäismyyjiä kohdeltaisiin samoin." (kappale 9). Valiokunnan kannanotto liittyy esityksen ehdotukseen siitä, että yhtäältä ehdotetun rajat ylittävää etämyyntiä koskevan sääntelyn perusteella ulkomaiset toimijat voivat etämyydä Suomeen kaikkia alkoholijuomia, mukaan lukien Alkon yksinoikeuteen kuuluvia alkoholijuomia. Toisaalta kotimaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä on 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 ehdotetussa sääntelyssä 5,5 ja 8,0 prosenttiin, koska alkoholilaissa Alkolle on myönnetty yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyin poikkeuksin.

5. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa pidetään välttämättömänä täsmentää ehdotettua sääntelyä koeostosta sen toteutustavasta riippumatta siten, että siitä ilmenee täsmällisemmin koeostoilla mahdollisena pidetyn valvonnan sisältö, joka perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa rajautunee erityisesti ikärajavaltvontaan (PeVL 1/2026 vp, kappale 15).
6. Perustuslakivaliokunnan lausunto huomioon ottaen, ja koska en näe muutoinkaan aiheuttaa muuttaa tai tarkistaa perustuslakivaliokunnalle jo esittämäni arviota esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta EU-oikeuteen, keskityn seuraavassa arvioimaan edellä selostettua menettelykysymystä.

Ministeriön muistio

7. Ministeriön muistiossa on s. 2 tarkasteltu menettelyllisiä vaihtoehtoja tilanteessa, jossa valiokunta päätyisi ehdottamaan jotain sellaista muutosta sääntelyyn, joka edellyttäisi notifiointia.
8. Ministeriön muistiossa on ensinnäkin tehty selkoa EU:n ns. TRIS-direktiivin säännöksistä.

TRIS-direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset samoin kuin ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen. Saman artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleenkomissiolle, jos ne tekevät ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

Edelleen TRIS-direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymistä kolmella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot. Saman artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kuitenkin lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymistä kuudella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa kyseisestä päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

9. Ministeriön muistiossa on direktiivien säännösten selostamisen jälkeen katsottu olevan keskeistä, että "ilmoitus tehdään, kun asia on vielä valmisteluvaiheessa ja siihen on mahdollisuus tehdä olennaisia muutoksia. TRIS-direktiivin näkökulmasta tarkasteltuna ei puolestaan ole merkityksellistä, onko ilmoitettava teknisiä määräyksiä koskeva ehdotus hallituksen esityksen luonnos vai esimerkiksi valiokuntamietintö tai sitä koskeva luonnos.
10. Tästä lähtökohdasta muistiossa katsotaan olevan TRIS-direktiiviin kannalta sallittuja seuraavat kaksi menettelyvaihtoehtoa i ja ii:

- (i) Valiokunta tekisi pöytäkirjapäätöksen, jonka sisällöstä ilmenisivät valiokunnan ehdottamat lakimuutokset, ja pyytäisi ministeriötä notifioidaan asian pöytäkirjapäätöksen mukaisesti ja päättäisi mietinnöstä vasta notifiointiajan umpeuduttua. Muistion mukaan olisi kuitenkin otettava huomioon, että muutokset olisi myös perusteltava ja että TRIS-direktiivin nojalla tehdyt ilmoitukset ovat julkisia. Lisäksi notifioidavasta asiakirjasta tulisi käydä selvästi ilmi, että muutokset ovat nimenomaan valiokunnan ehdottamia, ja notifiointissa olisi tuotava esiin, että ministeriö ilmoittaa muutokset valiokunnan puolesta.
- (ii) Laissa säädettäisiin asiasta yleisluontoisemmin ja lakiin otettaisiin asetuksenantovaltuus, jonka nojalla uutta notifiointia edellyttävästä varsinaisesta teknisestä määräyksestä myöhemmin säädettäisiin. Teknistä määräystä koskeva ehdotus notifioidaisiin, kun asetusta valmisteltaisiin. Tämä kuitenkin edellyttäisi muistion mukaan sitä, että uutta notifiointia edellyttävistä asioista olisi otettava lakiin riittävät perussäännökset.

11. Sitä vastoin ministeriön muistiossa torjutaan nimenomaisesti sellainen vaihtoehto, "jossa valiokunta tekisi haluamansa notifiointia edellyttävät muutokset mietinnön lakiehdotukseen ja voimaantulosäännöksessä säädettäisiin, että kyseiset (notifiointia edellyttävät) säännökset tulisivat voimaan erikseen valtioneuvoston asetuksella. Eduskunnan täysistunto käsittelee mietinnön ennen notifiointia, ja valtioneuvosto saattaisi kyseiset säännökset voimaan vasta notifiointia koskevan odotusajan umpeuduttua." (s. 2) Muistion mukaan tämä vaihtoehto ei tule kyseeseen, koska "(j)os TRIS-direktiivin ilmoitus tehtäisiin vasta sitten, kun eduskunta olisi jo hyväksynyt lain, ilmoitettavaa säädöstä ei enää voitaisi pitää teknistä määräystä koskevana *ehdotuksena*, jota ilmoitusvelvollisuus TRIS-direktiivin mukaan koskee." (s. 2)

Arvio

- 12. Arvioitavaksi esitetyn kysymyksen arvioinnissa on nähdäkseni annettava merkitystä EU-oikeudellisten, TRIS-direktiivin säännöksiin palautuvien näkökohtien ohella sille, että on kyse on nyt notifiointiin liittyvistä menettelyvaihtoehtoista siinä jo verraten erityislaatuissa ja harvinaisissa tilanteissa, jossa eduskunnan valiokunta päätyisi ehdottamaan käsittelemäänsä lakiehdotukseen notifiointia edellyttävää muutosta.
- 13. Tähän liittyen asian arvionnissa on annettava merkitystä EU-oikeuden ohella myös eduskunnan työjärjestykselle, jossa perustuslain 52 §:n mukaisesti on annettu tarkempia säännöksiä valtiopäivillä noudatettavasta menettelystä sekä eduskunnan toimielimistä ja eduskuntatyöstä. Muutoinkin asian arvioinnissa on käsillä olevassa asiayhteydessä merkitystä valiokuntatyön ja yleensä eduskuntatyön ominaispiirteillä. Viime kädessä valiokunnan menettelyvaihtoehtojen arvioinnissa on huomioitava eduskunnan asema

ylipänä valtioelimenä sekä se, että kyse on nyt nimenomaan ylimmän valtioelimen sisäiseen menettelyyn ja toimintaan liittyvästä asiasta.

14. Näistä arvioinnin lähtökohdista ministeriön muistiossa kuvatut menettelyvaihtoehdot (edellä i ja ii) ovat ovat nähdäkseni sinällään mahdollisia.
15. Sitä vastoin olen toista mieltä siitä, että TRIS-direktiivi tai yleensä EU-oikeus ehdottomasti sulkisivat pois sen ministeriön muistiossa torjutun vaihtoehdon, jossa valiokunta tekisi haluamansa notifiointia edellyttävät muutokset mietinnön lakiehdotukseen ja voimaantulosäännöksessä säädettäisiin, että kyseiset (notifiointia edellyttävät) säännökset tulisivat voimaan erikseen valtioneuvoston asetuksella notifiointiajan umpeuduttua. Nähdäkseni tämäkin vaihtoehto toteuttaisi kuitenkin riittävästi notifiointin perusvaatimusta ja -tarkoitusta siitä, että notifiointin kohteena olevia säännöksiä ei ole vielä peruuttamattomasti hyväksytty ja saatettu voimaan jäsenvaltiossa ennen kuin on notifiointiprosessissa saatu varmuus niiden EU-oikeudenmukaisuudesta. TRIS-direktiivistä tai muualtakaan EU-oikeudesta ei ole ylipäätään luettavissa mitään hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia siitä, miten tulee toimia nyt käsillä olevassa erityislaatuudessa tilanteessa, jossa eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyisi mietintövaliokunta esittämään lakiehdotukseen notifiointia edellyttäviä muutoksia. EU-oikeuden kannalta keskeistä on kuitenkin se, etteivät notifiointin kohteena olevat lain säännökset tule voimaan, ja että ne voidaan tarvittaessa kumota tai niitä muuttaa taikka niiden voimaan saattamisesta luopua, jos notifiointiprosessin lopputulos antaisi siihen EU-oikeudellista aihetta.
16. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan ministeriön muistiossa mainittujen vaihtoehtojen ohella mahdollinen on myös ministeriön muistiossa torjuttu vaihtoehto. Menettelyvaihtoehtoja on näin ollen ainakin kolme. En pidä tarpeellisena ottaa kantaa valintaan näiden menettelyvaihtoehtojen välillä. Tyydyn vain toteamaan, että sosiaali- ja terveysvaliokunnalla - ja yleensä eduskunnalla - on harkintavalta valita ministeriön muistiossa kuvattujen vaihtoehtojen, ml. ministeriön torjuma vaihtoehto, välillä ottaen tällöin huomioon EU-oikeudellisten näkökohtien ohella eduskunta- ja valiokuntatyön menettelylliset ominaispiirteet sekä eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.