

Asia: VN/23782/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

VN/23782/2023

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohdat:

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Esitys perustuu Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaukseen alkoholipolitiikan uudistamisesta ja sen tavoitteena on reilun ja avoimen kilpailun edistäminen (luonnoksen s. 3 ja 8).

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Säätämisyjärjestysperusteluiden täydentäminen:

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn liityntä perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi ehdotusten arvioidaan liittyvän perustuslain 20 §:n vaatimukseen siitä, että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä elinkeinonvapautta koskevaan perustuslain 18 §:n 1 momenttiin. Sivumennen perusteluissa

mainitaan myös yhdenvertaisuuteen liittyvä kysymys (s. 18), joskaan sitä ei käsitellä varsinaisesti perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Esityksen vaikutuksia koskeissa jaksoissa arvioidaan edellä mainittujen oikeuksien kannalta merkityksellisiä seikkoja, esimerkiksi vaikutuksia yrityksiin (s. 10) ja väestön terveyteen (s. 12-13) sekä lapsiin ja perheisiin (s. 14).

Sääätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on kuitenkin arvioitu ainoastaan suhteessa elinkeinonvapauteen. Myös EU:n perusoikeuskirjan osalta on tunnistettu ainoastaan elinkeinonvapaus. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksen sääätämisyjärjestysperusteluista tulee jatkovalmistelussa täydentää arvioimalla esityksen suhdetta mainittujen 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n lisäksi myös perustuslain 6 §:ään sekä perustuslain 22 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (ks. jäljempänä).

Arvio esityksen suhteesta elinkeinonvapauteen:

Sen lisäksi, että sääätämisyjärjestysperusteluista tulee täydentää edellä mainituin osin, oikeusministeriö kiinnittää huomiota tehtyyn arvioon ehdotuksen suhteesta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinonvapauteen ja sen rajoittamiseen. Luonnoksessa sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Vaikka ehdotuksen arvioidaan jonkin verran lisäävän alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveyshaittoja, valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimmäksi arviointikohteeksi muodostuu esityksen osalta se, täyttääkö lupajärjestelmä ehdotetun muutoksen jälkeen rajoitusten välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle asetettavat vaatimukset.” Ehdotusta arvioidaan siten ikään kuin uutena elinkeinonharjoittamisen rajauksena, vaikka asiallisesti ehdotuksessa on kyse siitä, että osa tällä hetkellä alkoholiyhtiön yksinoikeuteen kuuluvista tuotteista siirrettäisiin vähittäismyyntiin luvanvaraisuuden piiriin. Kyse ei siten vaikuta olevan uudesta elinkeinonharjoittamisen rajoituksesta. Esityksen sääätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta ei arvioida suhteessa voimassaolevaan alkoholilainsäädäntöön ja esimerkiksi perustuslakivaliokunnan siitä antamaan lausuntoon (PeVL 48/2017 vp), jossa voimassa oleva ja nyt ehdotettua pidemmälle menevä elinkeinonharjoittamisen raja on katsottu perustuslain mukaiseksi. Sääätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 18 §:n elinkeinonvapauden rajoittamisen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä arvioidaan sen sijaan perustuslain 6 §:n alaan kuuluvana yhdenvertaisuuskysymyksenä (ks. tarkemmin seuraava jakso).

Sääätämisyjärjestysperusteluissa tehtyä arviointia tulisi näiltä osin jatkovalmistelussa selkeyttää huomioiden voimassa oleva lainsäädäntö, mukaan lukien alkoholilain vähittäismyyntiin rajoitusten kytkeä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin ja 20 §:ään, ehdotettujen muutosten suhde siihen sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. HELO-ohjeet, osio 12). Perusteluissa tulisi tarkastella muun muassa sitä, kuinka merkittävästä alkoholituotteiden siirtämisestä vähittäismyyntiin on kyse ja hyödyntää arvioinnissa aiempia alkoholilain vähittäismyyntiin rajoituksia ja niiden valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Elinkeinonharjoittajien yhdenvertainen kohtelu:

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia

edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 54/2022 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 11/2012 vp ja niissä viitattut lausunnot).

Vaikka perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä, yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa. Näin on etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 42/2021 vp, PeVL 11/2012 vp).

Luonnoksessa todetaan, että elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta on huomioitava, että muutoin kuin käymisteitse valmistettavat alkoholijuomat eivät olisi samanlaisessa asemassa kuin käymisteitse valmistetut, saman vahvuiset alkoholijuomat, mikä asettaa eri tavalla alkoholijuomia valmistavat elinkeinonharjoittajat erilaiseen asemaan (s. 18). Luonnoksen mukaan erottelun taustalla on hallitusohjelmassa tehty poliittinen linjaus, jonka taustaksi esitetään tutkimustietoa (s. 7-8), jonka mukaan nuorten alkoholikäytön positiivinen kehitys on pysähtynyt samanaikaisesti alkoholilain uudistuksen kanssa ja että vuosina 2017-2019 nuorten keskuudessa suosiotaan lisäsivät vain juomasekoitukset. Lisäksi todetaan, että erityisesti tyttöjen kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät, mikä selittynee sillä, että heidän juomasekoitusten kulutus lisääntyi. Luonnoksessa viitataan myös kansainvälisiin tutkimuksiin, joiden mukaan juomasekoitusten saatavuuden parantamisen on osoitettu lisäävän nuorten alkoholinkäyttöä (s. 18). Erilaista kohtelua voidaan siten luonnoksen mukaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena toimenä, sillä tarkoituksena on suojata erityisesti lapsia ja nuoria päihteiden käyttöön liittyviltä riskeiltä (s. 7-8 ja 18). Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että samalla kuitenkin arvioidaan, ettei syy-seuraussuhdetta nuorten alkoholinkulutuksen ja lakimuutoksen välillä voida pitävästi osoittaa (s. 7). Luonnoksessa ei suoraan arvioida sitä, estäisikö ehdotettu rajoitus nuorten alkoholinkulutuksen kasvun vai olisiko rajoituksella vaikutus esimerkiksi nuorten alkoholinkulutuksen muuttumiseen viiniä, siideriä ja olutta suosivalla tavalla. Tähän liittyen kuitenkin luonnoksessa todetaan, että lapset altistuisivat joka tapauksessa nykyistä laajemmalle alkoholijuomien tarjonnalle (s. 14). Lisäksi esitetään tutkimustietoa, jonka mukaan suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on olut ja tyttöjen puolestaan long-drink-juomasekoitusten lisäksi siideri (s. 8). Vaikka luonnoksessa esitetään tutkimustietoa siitä, että long drink-juomien myynti päivittäistavarakaupoissa todennäköisesti lisäisi tyttöjen alkoholinkulutusta (s. 18), ei perustetta suojella rajoituksella erityisesti nuoria haavoittuvia väestöryhmiä voida pitää täysin kestäväenä, sillä rajoitus ei kohdistuisi poikien suosimaan olueen. Toisaalta se ei myöskään koskisi siidereitä, jotka puolestaan kuuluvat tyttöjen suosikkijuomiin. Tämä todetaan myös nimenomaisesti lapsiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 14).

Niiltä osin kuin kyse on siitä, että käymisteitse ja muutoin kuin käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia ehdotetaan kohdeltavaksi eri tavoin, tulisi erilaista kohtelua arvioida perustuslain 6 §:ää vasten ja perusteluja selkeyttää.

Julkisen vallan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen:

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien oikeusvaikutuksiin ei kuulu ainoastaan kunnioittamisvelvollisuus eli julkisen vallan velvollisuus olla itse loukkaamatta perusoikeuksia, vaan myös velvollisuus suojata ja toteuttaa oikeuksia aktiivisin toimin. Tämä julkisen vallan, mukaan lukien lainsäätäjän, turvaamisvelvollisuus on kirjattu mainittuun perustuslain 22 §:ään, ja koskee kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia (ks. HE 309/1993 vp, s. 27, 75). Lisäksi useissa perusoikeussäännöksissä on kyseistä yleissäännöstä täsmentäviä erityissäännöksiä julkisen vallan oikeuksien edistämismäärästä, esimerkiksi ehdotuksessa tunnistetuissa perustuslain 19.3 §:ssä ja 20 §:ssä.

Ehdotuksessa on kuvattu muun muassa alkoholin suhdetta kuolleisuuteen ja arvioitu pidettävän todennäköisenä ainakin sitä, että esityksen toteuttamisen seurauksena alkoholikuolleisuus erityisesti alkoholia paljon käyttävien ihmisten joukossa lisääntyisi (s. 12). Lisäksi on arvioitu esimerkiksi lapsiin kohdistuvia vaikutuksia (s. 13-14). Ottaen huomioon edellä lausuttu perustuslain 22 §:stä, valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksettömänä ei voida pitää näin ollen sitä, että viimekädessä esityksessä saattaa olla kyse perustuslain 7 §:n mukaisesta oikeudesta elämään, johon liittyy edellä esitetysti myös julkisen vallan aktiivinen turvaamisvelvoite. Samoin perustein merkityksettömänä ei voida myöskään pitää esimerkiksi esityksen suhdetta esityksen suhdetta julkisen vallan velvollisuuteen turvata lapsen oikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus:

Luonnoksessa todetaan, että hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. Tällainen lausuma otetaan esitykseen, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä. Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. (ks. Hallituksen esityksen laatimishojeet, osio 12). Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on useasti todennut, että esityksen säätämismäärästä tulisi ilmetä, mistä syystä perustuslakivaliokunnan lausunto katsotaan tarpeelliseksi. Tältä osin oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä olisi vielä perusteltava perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuus.

Kokonaisarvioinnin merkityksestä:

Luonnoksessa tuodaan esiin, että hallitusohjelmassa on sovittu useista muista uudistuksista, joiden vaikutuksia arvioidaan myöhemmin erikseen kyseisissä esityksissä ja että merkille pantavaa on, että nyt käsiteltävän esityksen ja sitä seuraavien lakimuutosten yhteen lasketut kokonaisvaikutukset alkoholin saatavuuteen voivat hallituskauden aikana muodostua huomattavan suuriksi (s. 12-13). Vaikka näiden muiden uudistusten vaikutuksia ei tällä hetkellä voitaisi arvioida, katsoo oikeusministeriö, että viimeistään tulevien uudistusten valmistelun yhteydessä on arvioitava nyt

tehtävän muutoksen sekä näiden muiden uudistusten kokonaisvaikutukset. Luonnoksessa todetaan, että esimerkiksi korkean alkoholiverotuksen ja alkoholin saatavuuden rajoittaminen johtaa sosiaali- ja terveyshaittojen vähenemiseen ja vastaavasti näiden toimien heikentäminen päinvastaiseen tulokseen (s. 12). Kun väestön terveyden edistäminen on kytköksissä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sekä edellä esitetysti viime kädessä myös perustuslain 7 §:ään, on kokonaisarviolla merkitystä myös uudistusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Valpuri Tarkka

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Tarkka Valpuri
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto, julkisoikeusyksikkö