Olli Mäenpää
22.11.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 173/2024 vp)

Elinkeinovapaus

Esityksessä ehdotetaan sallittavaksi aikaisemmin kielletty alkoholijuomien toimitus kotimaan vähittäismyynnistä ostajalle. Ehdotuksella tosiasiallisesti vähennettäisiin alkoholielinkeinoon kohdistuvaa ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen rajoittavasti puuttuvaa sääntelyä (vrt. PeVL 10/2024 vp). Samalla ehdotettu muutos monipuolistaisi elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauden toteuttamiseksi käytettäviä keinoja, ja se laajentaisi tältä osin elinkeinovapautta.

Alkoholijuoman toimitus olisi kuitenkin lakiehdotuksen mukaan luvanvaraista, mikä muodostaisi elinkeinovapauden rajoituksen. Ehdotettua lupasääntelyä on myös tässä suhteessa paikallaan arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinonvapauden kannalta. Niin ikään EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa tunnustetaan elinkeinovapaus unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Luvanvaraisuudesta on kuitenkin aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 45/2020 vp, PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Valiokunta on 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).

Ehdotetulle alkoholijuomien toimitukseen kohdistuvalle lupasääntelylle on hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät etenkin väestön terveyden turvaamiseen ja sosiaalisten haittojen vähentämiseen. Lupa olisi ehdotuksen mukaan myönnettävä, jos hakijaan liittyvät ja toiminnan harjoittamiseen ja sen valvontaan tarvittavat lakisääteiset edellytykset täyttyisivät, joten lupaharkinta ei olisi luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa vaan lakiin sidottua harkintaa (ks. esim. PeVL 31/2018 vp, PeVL 48/2017 vp, PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp).

Lupasääntelyä ja sen perusteita voidaan pitää oikeasuhtaisina sekä riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Luvan peruuttamisen edellytykset mukautuvat perustuslakivaliokunnan luvan peruuttamisedellytyksiä koskevan käytännön peruskriteereihin (ks. esim. PeVL 13/2014 vp). Alkoholijuomien toimitukseen kohdistuva

lupasääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta.

Väestön terveys, lasten hyvinvointi ja sote-palvelujen riittävyys

Julkisen vallan velvollisuus huolehtia väestön terveydestä

Esityksen keskeisenä sisältönä on sallia alkoholijuomien toimitus. Koska alkoholijuomien käytöllä on myös haitallisia terveysvaikutuksia, sääntelyllä on merkitystä siltä kannalta, että perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, edistettävä väestön terveyttä.

Esityksen perusteluissa arvioidaan ehdotuksella voivan olla negatiivisia vaikutuksia alkoholiin liittyviin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka käyttävät jo entuudestaan alkoholia paljon. Alkoholijuomien toimitus voi johtaa juomistilanteiden pitkittymiseen ja suurien alkoholimäärien juomiseen tilauskerralla. Perusoikeusnäkökulmasta merkityksellisten sosiaalisten ja terveydellisten riskien voidaan siten arvioida liittyvän erityisesti juomistilanteiden pitkittymiseen sekä kerralla juotujen annosten kasvuun. Kyseisten riskien arvioidaan korostuvan erityisesti alkoholia jo entuudestaan paljon käyttävien yksilöiden kohdalla.

Lupasääntelyllä ja sen noudattamiseen kohdistuvalla valvonnalla on toisaalta pyritty varmistamaan, että alkoholijuomia ei myöskään toimitusten yhteydessä voida luovuttaa alkoholilaissa säädettyjen luovutuskieltojen vastaisesti. Erityisesti lakiehdotuksen mukaisella valvonnalla pyrittäisiin perustelujen mukaan edistämään väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti samalla, kun perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua elinkeinovapautta laajennettaisiin. Ehdotetun sääntelyn voidaan lähtökohtaisesti arvioida turvaavan myös näiden kahden perusoikeuden välisen oikeasuhtaisen tasapainon.

Toimivaa valvontaa voidaan pitää välttämättömänä sekä sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen että niiden ja elinkeinovapauden välisen yhteensovittamisen kannalta. Valvonnalla on siten keskeinen merkitys perusoikeussuojan toteuttamisen kannalta. Tässä suhteessa on kuitenkin ongelmallista, että valvonnan sisältöä ja toteuttamista koskeva laintasoinen sääntely lakiehdotuksessa on varsin ylimalkaista. Sitä olisi perusoikeussuojan yleisten edellytysten kannalta välttämätöntä täsmentää.

Lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaaminen

Julkisella vallalla on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan myös velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Näitä turvaamismahdollisuuksia heikentäisi perusteluissa esitetyn arvion mukaan muun muassa se, että lapsiperheissä, joissa toisella tai molemmalla vanhemmalla on alkoholiongelma tai alkoholin riskikäyttöä, lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu voivat ehdotetun muutoksen johdosta entisestään heikentyä. Lisäksi ehdotetusta muutoksesta arvioidaan voivan

aiheutua joitakin haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun.

Myös näitä negatiivisia vaikutuksia pyritään rajoittamaan ehdotetulla lupasääntelyllä ja sen noudattamiseen kohdistuvalla valvonnalla. Alkoholijuoman toimittaja ei saisi luovuttaa juomaa alkoholijuomien myyntiaikojen ulkopuolella, eikä juomaa saisi myöskään luovuttaa esimerkiksi selvästi päihtyneelle henkilölle. Erityisesti ikärajavalvonnan tarkoituksena on rajoittaa lapsiin ja nuoriin kohdistuvia alkoholinkäytöstä johtuvia haittoja, joiden ei esityksen johdosta arvioida lisääntyvän mainittavasti. Valvonnan sisällön täsmentäminen on tältäkin kannalta perusteltua.

Riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Kuten esityksen perusteluissa tuodaan esiin, alkoholi ei ole tavanomainen kulutushyödyke, vaan se aiheuttaa myös erilaisia sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia kuluttajille. Alkoholilakiin ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan voivan olla haitallisia vaikutuksia mahdollisten lisääntyneiden alkoholista aiheutuvien sairauksien myötä myös sosiaali- ja terveyspalvelujen kuormitukseen ja siten myös sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyteen.

Ehdotetuista alkoholilain muutoksista voi siten aiheutua haitallisia vaikutuksia sekä ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin yleisesti että lasten ja nuorten hyvinvointiin ja yksilölliseen kasvuun. Näitä haittavaikutuksia pyritään rajoittamaan erityisesti sääntelemällä toimituksen edellytyksiä ja toimitustapaa sekä valvonnallisin keinoin. Niitä voidaan perusteluissa esitetyn perusteella pitää aiheellisina ja oikeasuhtaisina, mutta laintasoista sääntelyä olisi aiheellista täsmentää.

Sääntelyn tavoitteiden toteutumista ja sen vaikutuksia on joka tapauksessa välttämätöntä seurata huolellisesti erityisesti väestön terveyden, lasten ja perheiden hyvinvoinnin sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyden kannalta. Tarvittaessa on seurantatietojen perusteella ryhdyttävä korjaaviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.

Yhdenvertaisuus

Lakiehdotuksen muotoilujen perusteella kotimaisten käsityöläispanimoiden, pienpanimoiden ja tilaviinien valmistajilla olisi mahdollisuus myydä tuotteitaan toimituksella niiden vähittäismyynnin vahvuusrajojen puitteissa. Tämä asettaisi alkoholin vähittäismyyjät osin eriarvoiseen asemaan, sillä tilaviinien ja käsityöläisoluiden valmistajien vähittäismyynnin vahvuusrajat ovat suuremmat kuin muiden vähittäismyyjien. Samalla sääntelyn tarkoituksena olisi kuitenkin asettaa kansalliset tilaviinien ja käsityöläisoluiden valmistajat tasaveroisempaan asemaan suhteessa ulkomaisiin alkoholijuomien valmistajiin ja -myyjiin. Tältä osin erityisen sääntelyn tavoitteena on myös tukea kotimaista käsityöläisvalmistusta ja pyrkiä säilyttämään kyseisen elinkeinon vetovoima myös tulevaisuudessa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Arviossa on merkitystä myös sillä,

että sääntelyn kohteena olevat vähittäismyyjät voivat olla paitsi yksittäisiä ihmisiä ammatinharjoittajina että oikeushenkilön muodossa toimivia yrityksiä.

Yhdenvertaisuusperiaatteella voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei toisaalta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. kokoavasti esim. PeVL 8/2024 vp, kappaleet 9-10). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon myös yhdenvertaisuusperiaatteen suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 21).

Vähittäismyyntiä koskevalle erityissääntelylle on tältä osin hyväksyttävät perusteet eikä se muodostu muutenkaan ongelmalliseksi yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

Lupamääräykset

Lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentin mukaan lupaviranomainen saisi määrätä alkoholijuomien toimituslupaan ehtoja ja rajoituksia, jotka koskevat luovutukseen liittyviä tilanteita ja luovutuksessa käytettävää ikärajavalvonnan ja päihtymistilan seurantaa, luovutettavien alkoholijuomien määrää, omavalvontaa, valvontaviranomaiselle toimitettavia tietoja tai toiminnan sisältöä ja menettelytapoja, jos ne ovat välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi. Valvontamenettelyä ja valvontatoimivaltaa tai toisaalta alkoholijuomien tilaajan velvollisuuksia ei esityksen mukaan säänneltäisi lain tasoisin säännöksin edes niiden yleisten perusteiden kannalta.

Lupamääräyksiä koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 2 §:n 3 momentissa kirjatun oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 21/2024, kappale 2). Myös viranomaisen toimivallan liittää toimilupaan ehtoja ja lupamääräyksiä tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin (esim. PeVL 13/2014 vp). Lupaviranomaisella ei hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaan voi olla itsenäistä, lainsäädännöstä riippumatonta toimivaltaa antaa määräyksiä sen paremmin luvan yhteydessä kuin irrallaan lupamenettelystä esimerkiksi lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä (ks. myös PeVL 11/1999 vp, s. 4-5). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että kaikki merkitykselliset perusoikeusnäkökohdat ja perusoikeuksien rajoitusedellytykset otetaan huomioon lain soveltamisvaiheessa, muun muassa päätettäessä lupamääräysten sisällöstä (PeVL 61/2022 vp, kappale 6, PeVL 32/2010 vp, s. 3).

Näiden yleisten lähtökohtien kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että valvontatehtävän sisältö ja valvontatoimivalta määriteltäisiin lakiehdotuksen mukaan

ainoastaan valvontaviranomaisen antamilla lupamääräyksillä, jotka ovat hallinnollisia päätöksiä. Tätä voidaan pitää varsin ongelmallisena julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden vaatimuksen lisäksi siltä kannalta, että yksityisen – tässä tapauksessa etenkin toimittajan ja toimituksen tilaajan – oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Viittausta lupamääräysten välttämättömyyteen valvonnan turvaamiseksi tai turvallisuuden varmistamiseksi ei voitane pitää tältä kannalta riittävän täsmällisenä oikeuksien tai velvollisuuksien perusteiden määrittelynä.

Täsmällisempää laintasoista sääntelyä edellyttää myös se, että valvontatehtävän toteuttamiseen ja valvontatoimivallan käyttöön voisi kuulua muun muassa yksityiselämän suojan ja kotirauhan perusoikeussuojan kannalta merkityksellisiä tilanteita.

Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate

Lupaviranomainen voisi lakiehdotuksen 71 §:n nojalla määrätä luvanhaltijan maksamaan vähintään 300 euron ja enintään 20 000 euron seuraamusmaksun, jos alkoholijuomien toimituksessa on rikottu 17 a §:n nojalla asetettuja ehtoja tai rajoituksia. Säännöksessä tarkoitettu rangaistusluonteinen seuraamusmaksu voisi siten perustua sellaisten velvoitteiden rikkomiseen, joiden perusteita ei ole säädetty lailla vaan ainoastaan hallinnollisella päätöksellä. Tämä olisi ongelmallista perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta.

Periaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 12/2021 vp, kappale 57-58). Vaikka periaatteen sisältämä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten rangaistusseuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Legaliteettiperiaate ei sinänsä ole myöskään esteenä sille, että esimerkiksi lupamääräysten rikkominen säädetään rangaistavaksi rangaistusluonteisella seuraamusmaksulla. Edellytyksenä on kuitenkin, että rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Myös nämä näkökohdat puoltavat 17 a §:ssä tarkoitettujen ehtojen ja rajoitusten perusteiden täsmentävää laintasoista sääntelyä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla ja siten esimerkiksi hallintolupaan sisältyvän ehdon tai lupamääräyksen perusteella. Annettavan tehtävän perusteiden määrittely edellyttää myös lupamääräystä käytettäessä laintasoista sääntelyä. On sinänsä selvää, että alkoholijuomien toimittaminen ei ole säännöksessä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, vaikka sitä säänneltäisiin ehdotetulla tavalla.

Alkoholijuomien toimittamiseen liittyisi kuitenkin perustelujen mukaan valvontaa ja sen toteuttamiseen mahdollisesti liittyvä valvontatoimivalta kuuluisi toimittajalle, joka ei ole viranomainen. Tällaiset tehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä riippuen niiden sisällön ja toimivallan määrittelystä. Lakiehdotuksen 17 a §:n 2 momentissa viitataan siihen, että lupamääräyksissä voitaisiin määritellä muun muassa ikärajavalvontaa, omavalvontaa, seurantaa sekä menettelytapoja, jotka ovat välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi. Tällaisten tehtävien määrittely viittaa julkisiin hallintotehtäviin, joskin määrittelyä voidaan pitää varsin yleisluonteisena perustuslain 124 §:n soveltamiskriteerien arvioimiseksi.

Perusteluissa ei arvioida sääntelyä tältä osin perustuslain 124 §:n kannalta. Valvontaan sisältyvien tehtävien ja niiden toteuttamiseksi käytettävän toimivallan sisältöä olisi joka tapauksessa selvennettävä sen arvioimiseksi, tuleeko perustuslain 124 §:n sovellettavaksi. Laintasoisen sääntelyn perusteita olisi ilmeisesti täsmennettävä ottaen asianmukaisesti huomioon myös oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset.