Utlåtande GrUU 1/2026 rd─ RP 131/2025 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av alkohollagen

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av alkohollagen (RP 131/ 2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- specialsakkunnig Saara Karttunen, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- planerare Tuomas Pulkkinen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Juha Raitio
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Eeva Nykänen
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att alkohollagen ändras.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2026.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig

lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) I propositionen föreslås det att alkohollagen ändras så att det blir möjligt för alkoholbolaget Alko Ab och för aktörer med detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker att bedriva näthandel med alkoholdrycker samt att ha andra detaljhandelssätt som baserar sig på distribution och avhämtning, såsom leverans av alkoholdrycker. Ändringarna ska genomföras så att åldersgränskontrollen säkerställs.

(2) Till lagen ska det också fogas bestämmelser om gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker. Genom propositionen förtydligas den rådande oklara tolkningen så att finländarna entydigt har rätt att köpa alkohol via distansförsäljning av aktörer i utlandet.

(3) Grundlagsutskottet har bedömt delvis samma förslag till bestämmelser i sitt utlåtande (GrUU 58/2024 rd) om den senare återtagna propositionen med förslag till lag om ändring av alkohollagen (RP 173/2024 rd). Enligt utskottet hade lagförslaget kunnat behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Distansförsäljning och likabehandling

(4) Enligt lagförslaget ska finländarna entydigt ha rätt att via distansförsäljning köpa alkohol från andra EU- och EES-länder. På basis av de föreslagna bestämmelserna om gränsöverskridande distansförsäljning kan utländska aktörer på distans sälja alla alkoholdrycker i Finland, inklusive alkoholdrycker som omfattas av Alkos monopol. Gränsöverskridande distansförsäljning är tillåten utan särskilt försäljningstillstånd eller anmälan. Enligt förslaget kopplas distansförsäljningen dock till leveranstillståndet för leveranser i Finland på så sätt att leverantören av alkoholdrycker ansvarar för överlåtelsen av alkoholdrycker till mottagarna. När det gäller inhemsk tillståndspliktig detaljhandel får drycker som innehåller högst 8 procent alkohol och som framställts genom jäsning samt drycker med en alkoholhalt på högst 5,5 procent som framställts på annat sätt i stället säljas med leverans. I den inhemska detaljförsäljningen har gränsen fastställts till 5,5 och 8,0 procent, eftersom Alko i alkohollagen har beviljats ensamrätt att idka detaljförsäljning med alkoholdrycker för att minska de olägenheter som avses i 1 § med de undantag som föreskrivs i 6 §.

(5) Som grundlagsutskottet framhöll i sin bedömning av den gällande alkohollagen (GrUU 48/2017 rd) bygger lagen i betydande utsträckning på tillståndsplikt när det gäller att idka alkoholrelaterad näring. Huvudregeln för tillståndsplikten framgår av 2 kap. 5 § i alkohollagen. Enligt den får alkoholdrycker inte tillverkas eller säljas utan tillstånd. Med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har utskottet menat att det kan anses acceptabelt att tillstånd krävs för olika former av alkoholrelaterad näringsverksamhet bland annat i syfte att

minska de negativa hälsoeffekterna av alkoholkonsumtion och de sociala problem som följer av alkoholkonsumtion (GrUU 48/2017 rd, s. 2—3).

(6) Med tanke på bedömningen av det aktuella lagförslaget är det centralt att det inte är fråga om en ny begränsning av näringsverksamhet. Förslaget minskar alltså de facto de begränsningsbestämmelser med anknytning till alkoholrelaterad näringsverksamhet som ingriper i 18 § 1 mom. i grundlagen.

(7) Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen uttrycker vid sidan av kravet på juridisk likabehandling även idén om faktisk jämlikhet. Den inrymmer ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetskravet är förpliktande också för lagstiftaren. Människor eller grupper av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt. Grundlagens jämlikhetsbestämmelse gäller i princip endast människor. Jämlikhetsprincipen kan dock enligt utskottet ha betydelse också vid bedömningen av lagstiftningen om juridiska personer, i synnerhet när regleringen indirekt kan inverka på fysiska personers rättsliga ställning. Ju lösare denna koppling är, desto mindre blir betydelsen av denna aspekt (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2/II, och GrUU 37/2010 rd, s. 3/I).

(8) Grundlagsutskottet har dock av hävd framhållit att inga skarpa gränser för lagstiftarens prövning går att läsa ut ur jämlikhetsprincipen när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas (se t.ex. GrUU 102/2022 rd, stycke 5, GrUU 2/2011 rd, s. 2, och GrUU 64/2010 rd, s. 2). Men särbehandlingen får inte då heller vara godtycklig eller skillnaderna oskäliga (se t.ex. GrUU 37/2010 rd, s. 3, GrUB 11/2009 rd, s. 2, och GrUU 18/2006 rd, s. 2). Vid bedömningen av bestämmelserna om juridiska personer bör man enligt utskottet fästa särskild vikt vid jämlikhetsprincipens förhållande till lagstiftarens prövningsrätt (se t.ex. GrUU 97/2022 rd, stycke 21, och GrUU 11/2012 rd, s. 2/II, se en sammanfattning av de nämnda kraven och synpunkterna i GrUU 10/2024 rd, stycke 7 och 8).

(9) Den föreslagna regleringen är enligt grundlagsutskottet inte problematisk med avseende på 6 § i grundlagen på ett sätt som skulle påverka lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet anser dock att det i sig är klart att det med tanke på jämlikhetsbestämmelsen och även näringsfriheten i grundlagen vore mer motiverat att behandla både aktörer som bedriver distansförsäljning och inhemska detaljförsäljare på samma sätt.

Testköp

(10) Enligt 62 § i lagförslaget har den behöriga myndigheten rätt att utföra testköp, om det behövs för skötseln av en tillsynsuppgift som gäller leverans av alkoholdrycker. Den behöriga myndigheten har också rätt att använda myndiga frivilliga personer vid utförandet av testköp. I ljuset av propositionsmotiven (s. 57) är syftet med testköp uppenbarligen att övervaka framför allt att de föreslagna överlåtelseförbuden iakttas.

(11) Enligt propositionsmotiven (s. 135) kan användningen av myndiga frivilliga för testköp i den föreslagna regleringen betraktas som sådan överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter som avses i 124 § i grundlagen. Å andra sidan gör de frivilliga som deltar i testköp

inget annat än köper och tar emot alkoholdryckerna. Enligt propositionen deltar de alltså inte i den tillsyn som myndigheten utför och fattar inte beslut som har att göra med tillsynen.

(12) Grundlagsutskottet har bedömt befogenheten att utföra testköp i samband med behandlingen av ett lagförslag om skyldigheten att erbjuda kvitto vid kontantförsäljning. Utskottet ansåg då att det rörde sig om en ny, speciell typ av befogenhet för myndigheterna. Därför borde det i propositionen tydligare ha redogjorts för och belysts vad som avses med testköp och hur det kan användas. Det stod enligt utskottet klart att myndigheten inte på något sätt t.ex. får uppvigla näringsidkaren till en lagstridig gärning (GrUU 14/2013 rd, s. 4/II).

(13) I propositionsmotiven (s. 135—136) behandlas endast delvis de villkor för att anförtro offentliga förvaltningsuppgifter åt andra än myndigheter som följer av 124 § i grundlagen. I propositionen bedöms till exempel inte de behörighetskrav, det tjänsteansvar eller den skadeståndsskyldighet som hänför sig till frivilliga. Det föreslås inte heller några bestämmelser om dessa.

(14) Det föreslås att samma tidsgränser och överlåtelseförbud som i dag gäller inom detaljhandeln ska iakttas vid leverans av alkoholdrycker. Således är det tillåtet att överlåta alkoholdrycker vid tidpunkter som fastställs i lag, och å andra sidan får alkoholdrycker inte överlåtas till personer som inte fyllt 18 år och starka alkoholdrycker inte till personer som inte fyllt 20 år. Alkoholdrycker får inte heller överlåtas om mottagaren är uppenbart berusad eller om det finns grundad anledning att befara att alkoholdrycker överlåts eller förmedlas olovligen.

(15) I ljuset av propositionen och uppgifter till utskottet förblir det exakta användningsändamålet och användningssättet för den föreslagna regleringen om testköp tämligen öppna. Även om utskottet anser att tillsynen över iakttagandet av överlåtelseförbuden i sig är motiverad, är det av de orsaker som nämns ovan inte möjligt att helt försäkra sig om att den föreslagna regleringen om användningen av frivilliga är ändamålsenlig med tanke på 124 § i grundlagen. I detta avseende vore en mer motiverad regleringslösning att göra testköp till en befogenhet som föreskrivits för en myndighet, varvid det också skulle säkerställas att den här befogenheten som är central med tanke på utförandet av tillsynsuppgiften genomförs under tjänsteansvar. Oberoende av hur den föreslagna regleringen genomförs är det nödvändigt att precisera den så att innehållet i den tillsyn som ansetts vara möjlig genom testköp och som enligt utredning till grundlagsutskottet sannolikt kommer att begränsas i synnerhet till åldersgränskontroll mer noggrant ska framgå av regleringen.

Främjande av hälsa

(16) Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna främja befolkningens hälsa. I förarbetena till grundlagen sägs att bestämmelsen avser dels social- och hälsovårdens förebyggande verksamhet, dels utvecklingen av förhållandena i samhället inom det allmännas olika verksamhetssektorer i en riktning som allmänt främjar befolkningens hälsa (RP 309/1993 rd, s. 76).

(17) Grundlagsutskottet har ansett att uppgiften att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. i grundlagen är en godtagbar grund för att begränsa någon annan grundläggande fri- och

rättighet, såsom näringsfriheten. Utskottet anser dock att den nämnda bestämmelsen i grundlagen inte anger några detaljerade krav på hur det allmänna ska fullgöra sin hälsofrämjande uppgift, utan lagstiftaren har en betydande prövningsrätt i frågan (GrUU 31/2025 rd, stycke 6).

(18) Den föreslagna ändringen kan enligt propositionen (s. 132—134) medföra vissa negativa konsekvenser för både människors hälsa och välbefinnande i allmänhet och för barns och ungdomars välbefinnande och individuella uppväxt. Statsrådet bör följa vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har för befolkningens hälsa och i synnerhet för familjer och barn (se även GrUU 58/2024 rd, stycke 4).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 10.2.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mira Nieminen saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Henrik Vuornos saml
ersättare Maaret Castrén saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.

Avvikande mening

Motivering

Att tillåta gränsöverskridande distansförsäljning och hemleverans av starka alkoholdrycker i enlighet med propositionen skulle medföra allvarliga olägenheter för befolkningens hälsa och i synnerhet för riskgrupperna. Lagförslaget står till denna del i strid med skyldigheten enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa. Den föreslagna lagstiftningen skulle också försätta inhemska företag och företag som opererar från utlandet i klart olika ställning på ett sätt som skulle bli oskäligt med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen.

Därför anser vi att propositionen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning endast om bestämmelserna ändras så att samma begränsningar i fråga om alkoholhalten tillämpas på distansförsäljning av alkohol från utlandet som med stöd av 17 § i alkohollagen gäller den inhemska detaljhandeln med alkohol.

Avvikande mening

Vi föreslår

> *att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om det ändras så att de gränser för volymprocent som anges i 17 § också tillämpas på gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker*.

Helsingfors 10.2.2026

Johannes Koskinen sd
Ville Skinnari sd