

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen**

**Till social- och hälsovårdsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 17 och 26 § i alkohollagen (RP 7/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Mirka-Tuulia Kuoksa, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Santeri Vuoti, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Janne Salminen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att alkohollagen ändras.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft våren 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. I den föreslagna ändringen ingår emellertid en betydelsefull avvägning mellan olika grundläggande fri- och rättigheter, så regeringen anser det önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

## Utlåtande GrUU 10/2024 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) I propositionen föreslås att bestämmelserna om detaljhandel med alkoholdrycker ändras så att man i tillståndspliktig detaljhandel tillåter förutom alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent etylalkohol även alkoholdrycker som framställts genom jäsning och innehåller högst 8,0 volymprocent etylalkohol. Begränsningen som gäller framställningsmetoden för alkoholdrycker har enligt propositionen (s. 10) som syfte att "skydda ungdomar, i synnerhet flickor", mot skadliga hälsoeffekter till följd av alkoholbruk.

(2) I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms propositionen bland annat mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 18 § om näringsfrihet, 19 § 3 mom. om det allmännas skyldighet att främja hälsa, 20 § om ansvar för miljön och 22 § om skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Motiveringen är i förhållande till de ändringar som föreslås i propositionen rätt omfattande och bedömningarna ställvis mycket svagt underbyggda i konstitutionellt hänseende. Grundlagsutskottet påpekar särskilt att bedömningarna i motiveringen (s. 35) om hur den ökade tillgången på alkohol förhåller sig till det allmännas skyldighet enligt 20 § 2 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en rätt till en sund miljö ligger mycket långt ifrån ståndpunkterna i förarbetena till bestämmelsen (se t.ex. RP 309/1993 rd, s. 70) och i grundlagsutskottets vedertagna tolkningspraxis. Grundlagsutskottet lyfter fram att motiveringen till lagstiftningsordningen ska vara tydlig och fokuserad på det väsentliga med tanke på bedömningen av grundlagsenligheten (se även GrUU 92/2022 rd, stycke 4).

(3) Grundlagsutskottet konstaterar dessutom för tydlighetens skull att en godtagbar grund för en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet kan ha samband med tryggheten av en annan grundläggande fri- och rättighet men att även andra grunder kan vara godtagbara (GrUU 7/2022 rd, stycke 4, se också GrUU 57/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2014 rd, s. 3). Inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att det inte anser att det är helt problemfritt att motivera inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna på ett delvis konstlat sätt med skyldigheten för det allmänna att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna om det bara finns ett mycket vagt faktiskt samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 7/2022 rd, stycke 5).

(4) Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att näringsfrihet ska råda, men att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3, och GrUU 13/2014 rd, s. 2).

(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 paragrafen 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).

## Utlåtande GrUU 10/2024 rd

(6) Med tanke på bedömningen av det nu aktuella lagförslaget är det väsentligt att det inte är fråga om en ny begränsning av näringsverksamheten, utan att en del av de produkter som för närvarande omfattas av alkoholbolagets ensamrätt ska överföras till den tillståndspliktiga detaljhandeln. Genom förslaget minskar alltså nu de begränsningsbestämmelser med anknytning till alkoholrelaterad näringsverksamhet som ingriper i 18 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid den föreslagna begränsning som gäller framställningsmetoden för alkoholdrycker och motiveringen till den.

(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 lagstiftning 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, 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 vara godtycklig eller skillnaderna oskäligen (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, GrUU 11/2012 rd, s. 2/II).

(9) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna begränsningen av framställningsmetoden inte påverkar behandlingsordningen för lagförslaget. Men motiveringen till begränsningen är inte till alla delar övertygande. Av propositionen framgår inte på behörigt sätt hur avsikten är att produktionsbegränsningarna ska fylla syftet med regleringen. Med tanke på näringsfriheten vore det mer motiverat att inte göra åtskillnad mellan drycker med samma alkoholhalt på grundval av framställningsmetoden.

(10) Den föreslagna ändringen kan enligt propositionen (s. 34) ha vissa skadliga konsekvenser både för människors hälsa och välbefinnande i allmänhet och för barns och ungas välbefinnande och individuella utveckling. Statsrådet bör följa upp vilka konsekvenser de föreslagna ändringarna har särskilt för familjer och barn.

(11) I ljuset av propositionen (s. 36—38) och en utredning som grundlagsutskottet fått är de ändringsförslag som ingår i propositionen förenade med betydande EU-rättsliga frågor till exempel när det gäller den fria rörligheten för varor. I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företräd framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, och GrUU 20/2017 rd, s. 6). I vår nationella lagstiftning finns det inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/

## Utlåtande GrUU 10/2024 rd

2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, GrUU 26/2017 rd, s. 42). Men det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella lagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 33/2022 rd, stycke 12). Den EU-rättsliga bedömningen av lagförslagen hör till grundlagsutskottets uppgifter endast om bedömningen görs utifrån en grund som berör grundlagen eller människorättskonventioner (GrUU 79/2018 rd, s. 3). Någon sådan grund föreligger inte i den aktuella propositionen, anser utskottet. Social- och hälsovårdsutskottet bör noggrant utreda innehållet i den tillämpliga EU-rätten och bedöma hur den nu föreslagna regleringen förhåller sig till EU-lagstiftningen.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 10.4.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
medlem Fatim Diarra gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Teemu Keskiarja saf  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Johannes Koskinen sd  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Mats Löfström sv  
medlem Mira Nieminen saf  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Karoliina Partanen saml  
medlem Onni Rostila saf  
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.