

29.12.2023

EOAK/7461/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka

ALKON TOIMINNAN VALVONTA

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan, toteuttavatko sosiaali- ja terveysministeriö ja Alkon hallintoneuvosto niille lainsäädännössä määriteltyä tehtävää Alkon toiminnan valvonnassa. Kantelija katsoo, että Alko ei toteuta toiminnassaan alkoholilaissa määriteltyä alkoholihaittojen vähentämistä koskevaa tehtäväänsä, vaan pyrkii lähinnä kasvattamaan myyntiään.

Kantelija mainitsi esimerkkinä sen, että Alkon valikoimissa on runsaasti 0,7 litran viinapulloja, mutta pienempien 0,35 litran pakkausten valikoima on heikko. Pienempien pakkauskokojen suosiminen valikoimassa vähentäisi alkoholin kulutusta ja toisi terveysvaikutuksia väestölle. Alkon myyntihenkilökunnan tulisi myös ohjata ostajia kulutuksen vähentämiseen ja siten toteuttaa alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvää tehtävää.

Kantelijan käsityksen mukaan Alko on muuttunut pelkästään elitistiseksi viinan myyjäksi ja jättänyt hoitamatta sille alkoholilaissa säädetyn tehtävän ”vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi”. Kantelijan havaintojen mukaan Alkon hallintoneuvosto ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät ole valvoneet ja ohjanneet Alkon toimintaa lain määrittämään tavoitteeseen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 25.5.2023 (VN/9478/2023).

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat asiakirjat:

Alko Oy:n yhteisösäännöt (yhtiöjärjestys)

Alko Oy:n Vastuullisuussuunnitelma vuodelle 2023

Alko Oy:n Vastuullisuustoimenpiteiden kertomus vuodelta 2022

Alko Oy:n hallintoneuvoston pöytäkirjan otteet 8.12.2022, 24.3.2023

Alko Oy:n hallintoneuvoston lausunto tilinpäätöksestä 24.3.2023

Alko Oy:n varsinainen yhtiökokous, pöytäkirjan ote 3.4.2023

Alko Oy:n vuosikertomus ja vastuullisuusraportti 2022 [Vuosikertomus 2022](#)

2.1 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi lausunnossaan seuraavaa.

Alkoholiyhtiön yksinoikeuden merkitys alkoholilain tavoitteiden kannalta

Alkoholilain (1102/2017) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi”.

Lain 3 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan alkoholiyhtiöllä tarkoitetaan ”valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä, jonka tehtävänä on huolehtia sille tässä laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyynnin harjoittamisesta” ja yhtiöllä on 23 §:n mukaan lain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädettyin poikkeuksin yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Alkoholiyhtiöön ja sen harjoittamaan alkoholijuomien vähittäismyyntiin sovelletaan alkoholijuomien vähittäismyyntiluvanvalvontaa ja vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä, ellei yksinoikeudesta muuta johdu tai toisin säädetä.

Lain 24 §:n mukaan alkoholiyhtiöllä on hallintoneuvosto, joka vuosittain vahvistaa alkoholihaittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään alkoholihaittoja.

Kuten kantelija toteaa, alkoholilain 59 §:n 2 momentin mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos seuraa ja tutkii alkoholilaissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen. Tuorein Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa tuotettu tutkimuskatsaus Alko Oy:n vähittäismyyntin yksinoikeuden ja sen toiminnan vaikutuksista alkoholihaittojen kehitykseen on vuodelta 2019: Miten alkoholimonopolit vaikuttavat väestön alkoholinkulutukseen? (julkari.fi)

Tutkimusnäytön perusteella alkoholin saatavuuden fyysinen rajoittaminen väestötasolla on hintamekanismin ohella tärkein vaikutusmekanismi, jolla julkinen valta voi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja.

Eduskunta on viimeksi vuonna 2017 säätänyt alkoholiyhtiölle laissa määriteltyjen alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeuden. Näin ollen yksinoikeuden piiriin kuuluvia alkoholijuomia myydään vain joissakin sadoissa alkoholiyhtiön myymälöissä eikä esimerkiksi joissakin tuhansissa päivittäistavara-kaupoissa.

Alko Oy:n hallintoneuvosto on alkoholilain 24 §:ssä tarkoitetulla tavalla vuosittain vahvistanut alkoholihaittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman ja antanut sosiaali- ja terveysministeriölle pykälässä tarkoitetun kertomuksen. Kertomukset on vuosittain käsitelty Alko Oy:n yhtiökokouksessa eikä sosiaali- ja terveysministeriöllä ole ollut niihin huomautettavaa.

Kun kantelussa viitataan muun ohella erityisesti siihen, että Alkon valikoimissa on ollut joitakin nimeltä mainitsemattomia ”laadukkaita” viskejä, ginejä ja tequilaa 0,7 litran pulloissa, mutta ei 0,35 litran pulloissa, sosiaali- ja terveysministeriö ei tunnista kantelussa esitettyjen asiantilojen merkitystä lain 1 §:ssä tarkoitetun tavoitteen kannalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja Alko Oy:n hallintoneuvoston toimivalta

Kuten alkoholilain 3 §:ssä säädetään, alkoholiyhtiö on kokonaan valtion omistama osakeyhtiö.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Alko Oy:n yhtiöjärjestyksen 3 kohdassa määrätään tältä osin, että yhtiön toimialana on harjoittaa sille alkoholilaissa yksinoikeudeksi säädettyä alkoholijuomien vähittäismyyntiä lain 1 §:ssä säädettyssä tarkoituksessa. Tältä osin Alko Oy on valtionyhtiöiden joukossa ns. ”erityistehtäväyhtiö”.

Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yhtiön hallituksella on yleistöimivalta eli kaikki päätöksenteko, joka ei lain tai yhtiöjärjestyksen mukaan kuulu muulle päätöksentekoelimelle, kuten yhtiökokoukselle, hallintoneuvostolle tai toimitusjohtajalle on hallituksen vastuulla.

Koska sosiaali- ja terveysministeriölle ei ole alkoholilaissa tai osakeyhtiölaissa säädetty tai Alko Oy:n yhtiöjärjestyksessä määrätty yhtiön operatiiviseen tai liikkeenjohdolliseen toimintaan liittyviä tehtäviä, se käyttää yhtiössä osakeyhtiölaissa ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 5 §:ssä tarkoitettuja osakkeenomistajille kuuluvia oikeuksia.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa valtion omistajaohjauksen käytäntöjen johdonmukaisuudesta ja ohjaa ministeriöiden välistä yhteistyötä. Myös valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen 8.4.2020 mukaan:

”Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n corporate governance suosituksia soveltuvilta osin. Näiden pohjalta omistajalla, yhtiön hallituksella ja toimivalla johdolla on kullakin omat osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Operatiiviset ja liikkeenjohdolliset päätökset kuuluvat yhtiön johdolle ja hallitukselle.” (VNpp s. 11)

Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriö käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jossa valtiolla on 100 % Alko Oy:n osakkeista ja äänivallasta. Yhtiökokouksen merkittävin päätös yhtiön toiminnan suhteen on päättää yhtiön hallituksen nimeämisestä.

” Valtio-omisteisissa yhtiöissä odotetaan valtion omistuksen koko huomioiden mahdollisimman avointa tiedonkulkua ja keskustelua valtio-omistajan kanssa. Omistajana valtio keskustelee yhtiöiden kanssa aktiivisesti lainsäädännön asettamissa rajoissa muut omistajat huomioon ottaen.

Valtio hoitaa aktiivisena omistajana yhtiövarallisuuttaan myös asettamalla valtion tavoitteet tuntevia edustajiaan yhtiöiden hallitusten jäseniksi. Tämä on olennainen osa valtion yhtiökohtaisen omistajastrategian toteuttamista ja tukee valtion tavoitteiden tehokasta saavuttamista” (VNpp s.13).

Tähän liittyen sosiaali- ja terveysministeriö keskustelee yhtiön toiminnan tavoitteista ennen hallituksen jäsenten nimeämistä jokaisen ehdokkaan kanssa ja keskustelee jatkuvasti toiminnan tavoitteista hallituksen puheenjohtajan ja toimitusjohtajan kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan alkoholilain 59 §:n 1 momentissa tarkoitettu ministeriölle kuuluva ”tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu” eivät perusta sille oikeudellista velvollisuutta valvoa Alko Oy:n hallintoneuvoston, hallituksen, toimitusjohtajan tai muun liikkeenjohdon operatiivista toimintaa.

Alko Oy:n hallintoneuvostolle ei myöskään ole säädetty mitään yhtiön toimintaan liittyvää valvontatehtävää.

Hallintoneuvosto käsittelee yhtiön hallintoon liittyviä asioita, mutta osakeyhtiölain ja hyvän hallintotavan mukaisesti ei osallistu hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulle kuuluvaan päätöksentekoon (VNpp s. 12).

3 RATKAISU

3.1 Arvioinnin lähtökohdat

3.1.1 Oikeusasiamiehen tehtävä ja toimivalta

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Säännöksen perustelujen mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. (HE 1/1998 vp, s. 179). Julkisena hallintotehtävänä voi tulla arvioitavaksi myös sellainen yksityisten vanhastaan harjoittama toiminta, jota viranomaisen ei ole koskaan hoitanut (ks. PeVL 17/2012 vp).

Oikeusasiamies valvoo yksityisen tahon toimintaa, jos se hoitaa julkista tehtävää. Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan julkisen tehtävän hoitamisesta voi olla kysymys silloin, kun toiminnasta on erikseen säädetty ja jokin taho on säädetty toiminnasta vastuussa olevaksi toiminnan harjoittajaksi. Lisäksi julkisen tehtävän luonnetta voi osoittaa se, että yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jokin yhteys, kuten toimilupa tai julkisen sektorin toimija esimerkiksi ohjaa tai valvoo toimintaa, on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekokoelimityksissä tai osallistuu niiden asettamiseen.

3.1.2 Oikeusasiamiehen esitys alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi

Alkoholilain (1102/2017) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi”.

Lain 3 §:n 1 momentin 13 kohdan tarkoittaman valtion kokonaan omistaman osakeyhtiöllä on lain 23 §:n mukaan lain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädettyin poikkeuksin yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Alkoholiyhtiöön ja sen harjoittamaan alkoholijuomien vähittäismyyntiin sovelletaan alkoholijuomien vähittäismyyntiluvanvalvontaa ja vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä, ellei yksinoikeudesta muuta johdu tai toisin säädetä.

Lain 24 §:n mukaan alkoholiyhtiöllä on hallintoneuvosto, joka vahvistaa vuosittain alkoholihaittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman ja antaa sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyyntistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään alkoholihaittoja.

Alkoholilain 59 §:n 2 momentissa on asetettu Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtäväksi seurata ja tutkia alkoholilaisissa säädettyjen toimienpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen.

Alkoholilain esitöissä ei ole otettu kantaa Alko Oy:n haittojen vähentämistä koskevan tehtävän luonteeseen.

Alkoholilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä kuluttajille ei voida pitää hallintotehtävänä, vaikka se tapahtuukin laissa säädettyssä yksinoikeusasemassa (HE 100/2017 vp, s. 88). Käsitystä ei ole hallituksen esityksessä perusteltu.

Oikeusasiamies on kuitenkin ratkaisussaan 30.11.2022 EOAK/5474/2021 pitänyt alkoholijuomien ottamista vähittäismyyntiin, niiden poistamista vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelua koskevaa päätöksentekoa julkisen hallintotehtävän hoitamisena ja siten oikeusasiamiehen valvontavaltaan perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan kuuluvana julkisena tehtävänä. Oikeusasiamies perusteli ratkaisuaan erityisesti sillä, että Alko Oy:n päätöksestä on oikaisuvaatimus- ja valitusmahdollisuus. Oikeusasiamies ei ottanut ratkaisussaan kantaa Alko Oy:n muiden tehtävien luonteeseen.

Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että alkoholiyhtiöstä ja sen tehtävistä säädetään alkoholilaissa ja alkoholilain voimaanpanosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Alko Oy on valtion erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjaus on sosiaali- ja terveysministeriössä. Alko Oy on alkoholipoliittinen väline, jonka toimintaa säädellään eduskunnan säätämällä lailla. Valtion omistajuus, vaikka se olisi yksinomainen, ei sinänsä tee yhtiön tehtävästä luonteeltaan julkista hallintotehtävää, vaan ratkaisevaa on kunkin tehtävän oikeudellinen luonne. Tehtävän oikeudellisen luonteen määrittely on tärkeää, koska julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan myös esimerkiksi osakeyhtiön tulee lähtökohtaisesti noudattaa muun muassa hallintolakia, ellei laissa nimenomaisesti ole toisin säädetty. Samoin kielilain mukaiset velvoitteet määräytyvät yksityistenkin toiminnanharjoittajien kohdalla julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa samoin perustein kuin viranomaisten kyseessä ollen. Alko Oy:n tehtävien luonteesta olisi myös tarpeen saada perustuslakivaliokunnan kannanotto.

Oikeusasiamies esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että se harkitsisi tarpeellisia lainsäädäntötoimia alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi alkoholilaissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut 27.2.2023, että Alko Oy on julkaissut kantelussa tarkoitetut ohjeet tavarantoimittajille suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti harkitsevansa säädösten muuttamista.

Toistan oikeusasiamiehen esityksen sääntelyn selkeyttämisestä. Samalla olen päättänyt rajata tämän asian tutkinnan siten, että arvioin sosiaali- ja terveysministeriön toimintaa alkoholilain 1 §:n toteuttamisessa. Alkoholilain 59 §:n 1 momentin mukaan ministeriölle kuuluu ”tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu”.

3.2 Alko Oy:n tehtävät ja hallinto

3.2.1 Alko Oy:n erityistehtävä

Alkoholilain (1102/2017) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Lain esitöissä (HE 100/2017 vp s 68) todetaan, että lain tarkoituksena olisi, samoin kuin aikaisemmin voimassa olleen alkoholilain, alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen. Pääasiallisena keinona mainitaan alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan rajoittaminen ja valvonta. Väestön kulutuksen vähentämisellä ja elinkeinotoiminnan rajoittamisella ja valvonnalla pyritään ehkäisemään alkoholin aiheuttamia haittoja. Alkoholipolitiikan tärkeäksi tavoitteeksi on noussut tarve ehkäistä niitä haittoja, joita alkoholin käytöstä aiheutuu käyttäjien läheisille ja ympäristölle. Pykälässä mainitaan alkoholin käyttäjille aiheutuvien haittojen lisäksi myös alkoholin muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheutuvat haitat.

Alkoholilain 3 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan alkoholiyhtiöllä tarkoitetaan valtion kokonaan omistamaa osakeyhtiötä, jonka tehtävänä on huolehtia sille tässä laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyyntin harjoittamisesta.

Alkoholilain 3 luvussa säädetään alkoholiyhtiöstä (Alko Oy). Lain 23 §:ssä säädetään alkoholiyhtiön tehtävistä. Sen mukaan alkoholiyhtiöllä on 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyn poikkeuksin yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä.

Alko Oy:n tehtävät muuttuivat merkittävästi vuoden 1995 alussa voimaan tulleen edellisen alkoholilain (1143/1994) myötä. Tuolloin alkoholilain kokonaisuudistuksella muutettiin alkoholilainsäädäntöä Suomen EU:in liittymisen vuoksi vastaamaan Euroopan talousalueesta tehtyä sopimusta (ETA-sopimus). Samalla haluttiin kuitenkin turvata alkoholijärjestelmän sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet.

Alkon monopoliasema purettiin vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta ja mietojen alkoholijuomien mainonta vapautettiin. Alkoholijuomiin ja väkiviinaan liittyvät viranomaistehtävät, kuten alkoholilain lupahallinto ja valvonta siirrettiin Alkolta valtionhallintoon. Tuolloin myös Alkon hallintoneuvoston tehtävät muuttuivat olennaisesti, kun hallintoneuvostolle aikaisemmin kuuluneet viranomaistehtävät siirrettiin valtion viranomaisille (HE 119/1994 vp).

Vuonna 1995 voimaan tulleen alkoholilain esitöissä (HE 119/1994vp s. 39) todetaan, että lakiehdotuksen mukaan alkoholiyhtiön tehtävät supistuisivat. Monet näistä tehtävistä siirtyisivät viranomaisten, lähinnä uuden tuotevalvontakeskuksen tehtäviksi. Näin ollen hallintoneuvostolla ei olisi entisen kaltaista alkoholipoliittista roolia. Alkoholiyhtiölle jäi kuitenkin yksinoikeus suureen osaan alkoholijuomien valmistusta, vähittäismyyntiä ja tukkumyyntiä sekä tutkimus-, seuranta- ja valistusvelvollisuus. Tämän vuoksi alkoholiyhtiön tehtäviin kuului vuosittaisen kertomuksen antaminen alkoholiolojen kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Vastaavat tehtävät kuuluvat alkoholiyhtiön tehtäviin myös 1.3.2018 voimaan tulleen alkoholilain mukaan.

3.2.2 EU:n lainsäädäntö

Kysymyksellä alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisemisestä on liittymä myös Euroopan unionin lainsäädäntöön. Alkoholimonopolioiden asema oli jo Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) eräs keskeisiä ongelmakysymyksiä. Suomi, Ruotsi ja Norja jättivät sopimukseen yhteisen julistuksen (julistus 50), jossa todettiin näiden maiden alkoholimonopolioiden perustuvan tärkeisiin terveys- ja sosiaalipoliittisiin näkökohtiin (ks. HE 119/1994 vp).

Sillä, miten alkoholin haittojen ehkäisy toteutetaan, on keskeinen merkitys alkoholimonopolin ylläpidon hyväksyttävyyttä arvioitaessa.

Euroopan unionin tuomioistuin on useasti todennut, että alkoholiin liittyvän elinkeinotoiminnan rajoittaminen voi olla perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide, mutta toimi voidaan perustella perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisella kansanterveyden suojelua koskevalla syyllä.

Tuomioistuin totesi asiassa C-189/95 Franzén, ettei Ruotsin kansanterveydellisiin syihin perustuva alkoholimonopoli ollut yhteisöoikeuden vastainen. Toisaalta tuomioistuin ei hyväksynyt Ruotsin alkoholilaissa ollutta alkoholijuomien laajaa maahantuontikieltoa asioissa C-170/04 Rosengren ja C-186/05 Komissio vastaan Ruotsi.

Asiassa C-98/2014 Visnapuu tuomioistuin otti kantaa siihen, onko alkoholilakiin sisältyvä kielto myydä alkoholijuomia ulkomailta suomalaisille kuluttajille laillinen. EU:n tuomioistuin tarkasteli alkoholijuomien vähittäismyyntiä eri tavalla niiden alkoholijuomien osalta, joita Suomessa saa myydä vain Alko Oy, ja niiden osalta, joita koskee kansallinen lupajärjestelmä. Alkoholijuomien vähittäismyyntimonopolin ja siihen kuuluvien alkoholijuomien etämyynnin kiellon laillisuuden edellytyksenä on, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia. Muissa tapauksissa (vuoden 1994) alkoholilain 8 §:ssä säädetty etämyyntiä koskeva kielto ei ole EU-oikeuden vastainen, jos kansallinen tuomioistuin varmistuu siitä, että säännöstö täyttää suhteellisuusperiaatteen kolme vaatimusta: Ensiksi, säännöstöllä tulee voida taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu. Toiseksi, tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti. Kolmanneksi, säännöstö ei ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.¹

3.2.3 Alko Oy:n hallinto

Alko oy on valtion erityistehtäväyhtiö, jonka omistajaohjaus on sosiaali- ja terveysministeriöllä. Alko Oy:n hallintoon sovelletaan alkoholilain, osakeyhtiölain ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain säännöksiä. Lisäksi yhtiön hallinnosta on määrätty yhtiöjärjestyksessä.

Hallintoneuvosto

Alkon hallintoneuvostosta säädetään alkoholilain 24 §:ssä. Sen mukaan alkoholiyhtiöllä on hallintoneuvosto, johon kuuluu kaksitoista varsinaista jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäsenet neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan nimeten samalla puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Jos hallintoneuvoston jäsen pyytää vapautusta tehtävästään tai kuolee toimikauden kuluessa, sosiaali- ja terveysministeriö määrää uuden jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Hallintoneuvoston jäseniksi on perinteisesti nimetty kansanedustajia kulloisenkin eduskunnan voimasuhteiden mukaisesti.

¹ Korkein oikeus katsoi, että vuoden 1994 alkoholilain 14 §:n 1 momentin mukainen vähittäismyyntilupajärjestelmä ei ole ollut ristiriidassa SEUT 34 ja 36 artiklan kanssa (KKO 2018:49, tuomio 28.6.2018).

Alkoholilain 24 §:n 2 momentin mukaan hallintoneuvosto vahvistaa alkoholiyhtiölle 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman kalenterivuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvosto antaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Alkoholiyhtiön erityisasemasta johtuu, että sen ei tule tavoitella alkoholijuomien myynnin kasvua, vaan sen tulee tukea alkoholilain tavoitetta. Niistä periaatteellisista linjauksista, joilla alkoholiyhtiö pyrkisi vähentämään alkoholin aiheuttamia haittoja, päättäisi yhtiön hallintoneuvosto” (HE 100/2017 vp s 88).

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla on alkoholilain 24 §:n 3 momentin mukaan oikeus seurata asian käsittelyä ja osallistua keskusteluun hallintoneuvoston kokouksessa.

Alko Oy:n yhtiöjärjestyksessä määritellään hallintoneuvoston tehtävät seuraavasti. Hallintoneuvoston tehtävänä on:

- valvoa, että yhtiön asioita ja hallintoa hoidetaan terveiden liiketapaperiaatteiden mukaan kannattavuutta silmällä pitäen ja että lakia ja yhtiöjärjestyksen määräyksiä sekä yhtiökokouksen päätöksiä ja muita vahvistettuja ohjeita noudatetaan
- antaa hallitukselle ohjeita laajakantoisissa ja periaatteellisesti tärkeissä asioissa seurata alkoholiolojen kehitystä sekä kotimaassa että ulkomailla ja antaa tämän perusteella yleisiä ohjeita alkoholiyhtiön toiminnan kehittämiseksi
- vahvistaa alkoholiyhtiölle alkoholilain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskeva toimintasuunnitelma ja antaa alkoholilain 24 §:ssä tarkoitettu kertomus yhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja ja
- antaa varsinaiselle yhtiökokoukselle lausuntonsa yhtiön tilinpäätöksen ja tilintarkastuksen johdosta.

Osakeyhtiölain 6 luvun 21 §:ssä on yleiset säännökset hallintoneuvostosta. Hallintoneuvostosta määrätään yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvosto valvoo hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvosto valitsee hallituksen ja päättää hallituksen jäsenten palkitsemisesta. Hallintoneuvostolle voidaan yhtiöjärjestyksessä määrätä vain hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja tehtäviä, joita ei ole säädetty muulle toimielimelle. Hallintoneuvostolle ei voida antaa oikeutta edustaa yhtiötä.

Valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä ([Valtioneuvoston periaatepäätös 8.4.2020](#)) on todettu, että hallintoneuvosto käsittelee yhtiön hallintoon liittyviä asioita, mutta osakeyhtiölain ja hyvän hallintotavan mukaisesti ei osallistu hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulle kuuluvaan päätöksentekoon (s.12).

Alko Oy:n muu hallinto

Alkoholilaisissa ei säädetä Alko Oy:n muusta hallinnosta. Alko Oy:n hallintoon kuuluvat hallintoneuvoston lisäksi yhtiökokous, hallitus, johtoryhmä ja toimitusjohtaja, joiden tehtävät määräytyvät osakeyhtiölain mukaan.

Osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:ssä on todettu hallituksen yleiset tehtävät. Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta).

Osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:ssä säädetään toimitusjohtajan yleisistä tehtävistä. Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Toimitusjohtaja saa ryhtyä yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantoisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle on mahdollisimman pian annettava tieto toimista.

Alko Oy:n yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiöllä on hallitus toimitusjohtaja. Yhtiökokous valitsee yhtiön hallitukseen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan lisäksi kolmesta kuuteen jäsentä. Lisäksi yhtiöllä on toimitusjohtaja, jonka hallitus valitsee. Yhtiöjärjestyksessä ei määritellä hallituksen tai toimitusjohtajan tehtäviä tarkemmin.

3.3 Alkoholiyhtiön haittojen vähentämisen tehtävän hoitaminen

Alko Oy laatii vuosittain vastuullisuussuunnitelman sekä julkaisee vuosikertomuksen, joka sisältää vastuullisuusraportin. Alko Oy:n vuosikertomuksessa ja vastuullisuusraportissa vuodelta 2022 ([Alko Oy:n vuosikertomus ja vastuullisuusraportti 2022](#)) kuvataan vastuullisuustoimia seuraavasti.

Alko on perustettu, jotta juomien haittavaikutukset otetaan huomioon alkoholin vähittäismyynnissä. Alkoholin kokonaiskulutus ja alkoholihaitat kulkevat käsi kädessä. Siksi Alkon ensisijainen tehtävä on myydä alkoholia vastuullisesti, ei maksimoida alkoholin myyntiä (s. 8).

Vastuullinen alkoholinmyynti tarkoittaa sitä, että alkoholijuomia ei myydä alaikäisille, päihtyneille tai välittämistarkoituksiin. Asiakkaille tarjotaan myös alkoholittomia vaihtoehtoja, matala-alkoholisia tuotteita sekä pieniä pakkauskokoja. Paljousalennukset, kaupantekijäiset, lisämyynti tai yksittäisten tuotteiden markkinointi eivät kuulu Alkon toimintatapoihin. Myymälät ovat suljettuna sunnuntaisin ja juhlapyhinä. Valikoimapäätöksissä ja hinnoittelussa noudatetaan vastuullisuutta ja tasapuolisuutta kaikkia valmistajia ja tavarantoimittajia kohtaan. Ikärajavälön toimivuutta Alkon myyntityössä testataan muun muassa ostokokein. Koko henkilöstö suorittaa muun muassa Myynninvalvonnan passi -kokeen kolmen vuoden välein. Lisäksi Alkolla on käytössä asiointikieltosopimus, jolla asiakas voi vapaaehtoisesti rajoittaa alkoholiostojaan, sekä huolikortti, jolla asiakasta voidaan ohjata apua tarjoaviin tahoihin (s. 21–23).

Pieniä pakkauskokoja on lisätty valikoimaan viime vuosina ja vastuullisuustoimena pieniä pakkauskokoja halutaan tarjota kaikissa tuoteryhmissä (s. 40).

Vuosikertomuksessa kuvataan muina vastuullisuustoimina yksinäisyyden vähentämisen kampanja yhteistyötahojen kanssa, ilmastovaikutusten vähentäminen sekä ihmisoikeuksien ja hyvien työolosuhteiden parantaminen koko hankintaketjussa. Lisäksi Alko tukee alkoholitutkimusta.

Kantelija oli kohdistanut arvostelunsa erityisesti Alko Oy:n hallintoneuvoston toimintaan Alko Oy:n alkoholihaittojen vähentämistä koskevan tehtävän valvonnassa.

Alkoholilain 24 §:ssä on määritelty hallintoneuvoston tehtävät seuraavasti. Hallintoneuvosto vahvistaa alkoholiyhtiölle 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman kalenterivuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvosto antaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja.

Osakeyhtiölain, Alko Oy:n yhtiöjärjestyksen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella hallintoneuvoston tehtäviin kuuluu yhtiön valvonta yleisellä tasolla, mutta hallintoneuvosto ei osallistu hallituksen ja toimitusjohtajan tehtäviin kuuluvan liiketoiminnan hoitamiseen.

Asiassa saadun selvityksen mukaan Alko Oy:n hallintoneuvosto on kokouksessaan hyväksynyt Alko Oy:n vastuullisuussuunnitelman vuodelle 2023. Alko Oy:n hallintoneuvoston kokouksessa on esitelty hallintoneuvostolle vuoden 2022 tilinpäätös ja yhteenveto vuoden 2022 vastuullisuustoimenpiteistä. Vastuullisuustoimenpiteet on kuvattu yksityiskohtaisemmin Alkon vuoden 2022 vuosikertomuksessa. Hallintoneuvosto hyväksyi Alkon vuoden 2022 vastuullisuustoimenpiteiden yhteenvedon, joka sisältää alkoholipoliittisten toimien selvityksen. Vuosikertomus vuodelta 2022 on käsitelty Alko Oy:n yhtiökokouksessa.

Käytössäni olevan aineiston perusteella totean, että Alko Oy:n hallintoneuvoston lain 24 §:n nojalla vahvistama lain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelma ja vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle antama kertomus niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja vaikuttavat hyvin suppeilta. Asiakirjoista, jotka pyynnöstäni toimitettiin minulle, syntyy vaikutelma siitä, että lakisääteinen tehtävä ymmärretään vain yhdeksi elementiksi yhtiön toiminnan vastuullisuutta, mikä on mielestäni omiaan hämärtämään tehtävän keskeistä merkitystä yhtiön oikeudelliselle asemalle sekä kansallisen että unionin oikeuden kannalta. Pidän puutteena myös sitä, että suppeasti esitetystä toimintasuunnitelmasta tai toimenpidekertomuksesta ei esimerkiksi selkeästi ilmene, perustuvatko toteutetut toimenpiteet tutkimukseen ja miten niiden vaikuttavuutta on seurattu tai tutkittu. Kannanottoni tältä osin on kohdassa 3.4.3.

3.4 Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät Alko Oy:n ohjauksessa ja valvonnassa

3.4.1 Yleinen ohjaus ja valvonta

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä Alko Oy:n alkoholihaittojen vähentämistä koskevan tehtävän ohjauksessa ja valvonnassa.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Säännöksen perustelujen (HE 1/1998 vp s. 118–119) mukaan säännös sisältäisi aikaisemman hallitusmuodon 44 §:n 2 momentin säännöksen ministeriön velvollisuudesta pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille.

Alkoholilain 59 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Alkoholilain 59 §:n 2 momentin mukaan Terveysten ja hyvinvoinnin laitos seuraa ja tutkii tässä laissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen sekä huolehtii alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvästä muusta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä. Alkoholilaissa on lisäksi määritelty yksityiskohtaisemmin Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävät alkoholilain mukaisissa tehtävissä.

Alkoholilakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole tarkemmin määritelty sosiaali- ja terveysministeriölle annettua yleistä ohjaus- ja valvontatehtävää. Hallituksen esityksessä todetaan, että säännös vastaa lainsäädännön periaatetta valtioneuvoston ministeriöiden yleisestä ohjaus- ja valvontatoimivallasta (HE 100/2017 vp, s 105).

Oikeuskirjallisuuden mukaan vakiintuneena lähtökohtana on, että ylempi hallintoelin voi antaa alaiselleen yleisiä määräyksiä ja ohjeita esimerkiksi päätöksenteossa noudatettavista suuntaviivoista ja noudatettavasta menettelystä. Samoin ylempällä elimellä on toimivalta ja myös velvollisuus valvoa alaisensa toimintaa. Tämän valvonnan kohteena on lähinnä viranomaisen toiminnan lainmukaisuus. Alaisuuteen perustuvalla ohjauksella on tyypillistä sen sisällöllisesti yleinen ja lähinnä toiminnan puitteisiin kohdistuva luonne (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, Alma talent verkkokirja 2023, s. 258).

Perinteisesti ministeriön yleisen ohjauksen keinoina ovat olleet säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus.

Sosiaali- ja terveysministeriön internetsivulla <https://stm.fi/alkoholipolitiikka> on kuvattu ministeriön alkoholipolitiikkaan liittyviä tehtäviä seuraavasti:

” Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa alkoholipolitiikan ohjauksesta ja kehittämisestä. Alkoholipolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan toimia, joilla ehkäistään alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja. Alkoholipolitiikan tärkeitä toimijoita ovat valtio ja hyvinvointialueet. Valtio vastaa esimerkiksi alkoholilainsäädännöstä ja alkoholiverotuksesta. Hyvinvointialueiden vastuulla ovat muun muassa ehkäisevän päihdetyön toimet ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.”

”Alkoholilain valvonta ja valvonnan ohjaus kuuluu Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle. Virasto valvoo itse alkoholin valmistusta, tukkumyyntiä ja valtakunnallista mainontaa. Aluehallintovirastot valvovat alueillaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tuottaa alkoholihaittoja koskevaa tietoa ja koordinoi alkoholiohjelman liittyviä käytännön toimia alkoholihaittojen ehkäisemiseksi erityisesti kunnissa. Työterveyslaitos ohjaa ja kehittää alkoholihaittoja ehkäiseviä toimia työelämässä.”

3.4.2 Omistajaohjaus

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:n 2 momentin mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Lain 4 §:ssä on määritelty valtioneuvoston toimivalta.

Lain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille;
- 2) valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä;
- 3) yhtiöiden muuta omistajaohjausta; sekä
- 4) valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion osuus muun kuin valtion täysin omistaman yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu muulla kuin 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Valtion omistajaohjauksen periaatteet on määritelty Valtioneuvoston omistajapoliittisella periaatepäätöksellä: Vaurautta vastuullisella omistajuudella, Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös ([Valtioneuvoston periaatepäätös 8.4.2020](#)). Periaatepäätöksen mukaan valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n corporate governance suosituksia soveltuvilta osin. Näiden pohjalta omistajalla, yhtiön hallituksella ja toimivalla johdolla on kullakin omat osakeyhtiölakiin perustuvat tehtävänsä, vastuunsa ja oikeutensa. Operatiiviset ja liikkeenjohdolliset päätökset kuuluvat yhtiön johdolle ja hallitukselle (s.11).

Valtion täysin omistamissa yhtiöissä voi olla hallintoneuvosto ja enemmistöomisteisissa yhtiöissä yhtiön asettama neuvottelukunta. Hallintoneuvosto käsittelee yhtiön hallintoon liittyviä asioita, mutta osakeyhtiölain ja hyvän hallintotavan mukaisesti ei osallistu hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulle kuuluvaan päätöksentekoon (s. 12).

Yhtiön hallitus ja sen puheenjohtaja sekä toimiva johto ovat vastuussa siitä, että ne keskustelevat merkittävien omistajien kanssa yhtiön toimintaan ja omistaja-arvoon vaikuttavista olennaisista asioista. Valtio-omisteisissa yhtiöissä odotetaan valtion omistuksen koko huomioiden mahdollisimman avointa tiedonkulkua ja keskustelua valtio-omistajan kanssa. Omistajana valtio keskustelee yhtiöiden kanssa aktiivisesti lainsäädännön asettamisissa rajoissa muut omistajat huomioon ottaen. Valtio hoitaa aktiivisena omistajana yhtiövarallisuuttaan myös asettamalla valtion tavoitteet tuntevia edustajiaan yhtiöiden hallitusten jäseniksi. Tämä on olennainen osa valtion yhtiökohtaisen omistajastrategian toteuttamista ja tukee valtion tavoitteiden tehokasta saavuttamista. (s 13) Hallitusvalinnoissa varmistetaan, että valittavat henkilöt ymmärtävät sekä valtio-omistajan yhtiöiden toimintaa koskevat yleiset periaatteet, että yhtiökohtaiset strategiset tavoitteet ja sitoutuvat niihin (s 14).

3.4.3 Kannanottoni sosiaali- ja terveysministeriön menettelyyn

Kuten sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan todennut, totean, että sosiaali- ja terveysministeriölle ei ole alkoholilaisissa tai osakeyhtiölaissa säädetty tai yhtiöjärjestyksessä määrätty oikeutta valvoa tai tehdä Alko Oy:n operatiiviseen toimintaan liittyviä päätöksiä. Ministeriö käyttää lakisääteisesti yhtiössä osakeyhtiölaissa ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 5 §:ssä tarkoitettuja osakkeenomistajille kuuluvia oikeuksia. Vastaavasti Valtioneuvoston omistajapoliittisessa periaatepäätöksessä on nimenomaisesti todettu, että operatiiviset ja liikkeenjohdolliset päätökset kuuluvat yhtiön johdolle ja hallitukselle, eivät omistajaohjauksesta vastaavalle ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö käyttää käytännössä omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jossa valtiolla on 100 % Alko Oy:n osakkeista ja äänivallasta. Yhtiökokouksessa on esitelty kertomus Alkon vastuullisuudesta, yhteiskuntavastuusta ja mitattavien tavoitteiden saavuttamisesta.

Hallintoneuvosto hyväksyy vuosittain alkoholilain 24 §:ssä tarkoitetun kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään alkoholihaittoja. Kertomus toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuntonsa mukaan ollut huomauttamista kertomukseen.

Totean, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on alkoholihaittojen vähentämisessä kolme eri roolia.

Ensinnäkin perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Säännöksen perustelujen mukaan ministeriöllä on velvollisuus pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöön panemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan.

Toiseksi alkoholilain 59 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle. Tässä roolissaan ministeriö vastaanottaa alkoholilain 24 §:ssä tarkoitetun kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään alkoholihaittoja.

Kolmanneksi sosiaali- ja terveysministeriö käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jossa valtiolla on 100 % Alko Oy:n osakkeista ja äänivallasta. Vastuullisuustoimenpiteet sisältyvät yhtiön toimintakertomukseen, joka hyväksytään yhtiökokouksessa.

Totean, että kaikissa näissä rooleissaan sosiaali- ja terveysministeriö on lausuntonsa perusteella arvioiden ollut varsin passiivinen. Se toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole ollut huomautettavaa.

Ministeriölle kuuluu laaja harkintavalta siinä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy alkoholilain 1 §:n toteuttamiseksi. Sen vuoksi en ole voinut todeta, että sosiaali- ja terveysministeriö olisi laiminlyönyt perustuslaissa tai alkoholilaissa tarkoitetun yleisen ohjaus- ja valvontatehtävänsä taikka muutoin menetellyt lainvastaisesti Alko Oy:n ohjauksessa ja valvonnassa alkoholihaittojen vähentämiseksi. Kiinnitän kuitenkin ministeriön huomiota siihen, että alkoholihaittojen vähentäminen on lakisääteinen tehtävä, jolla on keskeinen merkitys yhtiön oikeudelliselle asemalle sekä kansallisen että unionin oikeuden kannalta.

Asia ei antanut minulle aihetta muihin toimenpiteisiin, kuin että uudistan edellä kohdassa 3.1.2 kuvatun esityksen sosiaali- ja terveysministeriölle siitä, että se ryhtyisi tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi alkoholilaissa.

4 TOIMENPITEET

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon edellä kohdassa 3.4.3 esittämäni käsityksen ja kohdassa 3.1.2 tekemäni esityksen siitä, että se ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi. Asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 30.6.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysministeriölle.

LIITE

Keskeiset oikeusohjeet

Perustuslaki

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 1 §:n 1 momentin mukaan valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aiheutta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Alkoholilaki

Alkoholilain (1102/2017) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alkoholilain 23 §:ssä säädetään alkoholiyhtiön tehtävistä. Alkoholiyhtiöllä on 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämiseksi 6 §:ssä säädetyn poikkeuksin yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyntiä. Alkoholiyhtiöön ja sen harjoittamaan alkoholijuomien vähittäismyyntiin sovelletaan alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltijaa ja vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä, ellei yksinoikeudesta muuta johdu tai toisin säädetä.

Alkoholilain 24 §:ssä säädetään hallintoneuvostosta. Alkoholiyhtiöllä on hallintoneuvosto, johon kuuluu kaksitoista varsinaista jäsentä. Valtioneuvosto määrää hallintoneuvoston jäsenet neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan nimeten samalla puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Jos hallintoneuvoston jäsen pyytää vapautusta tehtävästään tai kuolee toimikauden kuluessa, sosiaali- ja terveysministeriö määrää uuden jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Hallintoneuvosto vahvistaa alkoholiyhtiölle 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman kalenterivuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvosto antaa vuosittain sosiaali- ja terveysministeriölle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja.

Sosiaali- ja terveysministeriön edustajalla on oikeus seurata asian käsittelyä ja osallistua keskusteluun hallintoneuvoston kokouksessa.

Alkoholilain 59 §:n mukaan tämän lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriölle.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos seuraa ja tutkii tässä laissa säädettyjen toimenpiteiden vaikutusta alkoholihaittojen kehitykseen sekä huolehtii alkoholihaittojen vähentämiseen liittyvästä muusta tutkimuksesta ja kehittämistyöstä.

Osakeyhtiölaki

Osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 2:n mukaan hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta).

Osakeyhtiölain 6 luvun 17 §:n mukaan toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi.

Toimitusjohtaja saa ryhtyä yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantoisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle on mahdollisimman pian annettava tieto toimista.

Osakeyhtiölain 6 luvun 221 §:ssä määritellään hallintoneuvoston tehtävät. Hallintoneuvostosta määrätään yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvosto valvoo hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa yhtiön hallintoa. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että hallintoneuvosto valitsee hallituksen ja päättää hallituksen jäsenten palkitsemisesta.

Muuten hallintoneuvostolle voidaan yhtiöjärjestyksessä määrätä vain hallituksen yleistoimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja tehtäviä, joita ei ole säädetty muulle toimielimelle. Hallintoneuvostolle ei voida antaa oikeutta edustaa yhtiötä.

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 2 §:n 2 momentin mukaan valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.

Lain 4 §:ssä määritellään valtioneuvoston toimivalta. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) osakkeiden luovuttamista ja osakehankintoja valtioenemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä;
- 2) valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion täysin omistaman yhtiön osakkeita luovutetaan muille;
- 3) valtion myötävaikutusta sulautumiseen ja jakautumiseen sekä sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion osuus yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu vähintään viidellä prosenttiyksiköllä tai muulla omistajavallan kannalta merkittävällä tavalla,
- 4) valtion myötävaikutusta päätökseen, jolla yhtiö asetetaan selvitystilaan;
- 5) valtion osakepääomasijoituksia ja muita oman pääoman ehtoisia sijoituksia valtioenemmistöisiin yhtiöihin ja valtion osakkuusyhtiöihin sekä valtion kehitysyhtiöiden vastaavia sijoituksia niiden omistamiin tai perustettaviin yhtiöihin; sekä
- 6) valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjausta koskevia yleisiä periaatteita ja toimiohjeita.

Lain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- 1) valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille;
- 2) valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä;
- 3) yhtiöiden muuta omistajaohjausta; sekä
- 4) valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion osuus muun kuin valtion täysin omistaman yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu muulla kuin 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla.