

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

Sosiaali- ja terveysministeriö

Mirka-Tuulia Kuoksa

Lausunto on valmisteltu lausuntopalvelu.fi:ssä

Viite: Lausuntopyyntöne VN/23782/2023, 19.10.2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikossa mainitusta esityksestä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan alkoholilain muuttamista siten, että 5,6–8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia saataisiin jatkossa myydä Alkon myymälöiden lisäksi luvanvaraisesti yksityisessä vähittäismyynnissä, mikäli juomat on valmistettu käymisteitse. Alkoholien saatavuuden lisääminen koskisi siten olutta, siideriä ja viiniä, mutta ei tislattua alkoholia sisältäviä juomasekoituksia.

Lisäksi esityksessä linjataan, että vaikka alkoholijuomien saatavuuden lisääminen lisäisi alkoholin kulutusta ja alkoholin aiheuttamia terveydellisiä haittoja, lainsäädäntöä on tarkoitus keventää

asteittain ja näin poistaa alkoholijuomien valmistukseen ja vähittäismyyntiin liittyviä elinkeinotoiminnan rajoituksia.

THL esittää huolensa seuraavista näkökulmista eikä näillä perusteilla kannata esitysluonnoksessa esitettyjä muutoksia:

- Uusien vahvempien juomalajien myyntipaikat moninkertaistuisivat
- Vaikutukset alkoholin kokonaiskulutukseen olisivat alkoholihaittojen kannalta vääränsuuntaisia
- Alaikäisten nuorten suojelemisen tavoite ei huomioi poikia – eikä ole yhdenvertainen
- Riskikäyttäjät ja muut haavoittuvat ryhmät altistuisivat lisääntyvälle myynnin edistämislle ja alkoholihaittoille
- Alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty
- Uudistus rasittaisi jo ennestään ylikuormittunutta sote-järjestelmää
- Alkoholin myynnin avaaminen yksityiselle kilpailulle kasvattaa kestävyysvajetta

Uusien vahvempien juomalajien myyntipaikat moninkertaistuisivat

Mikäli nykyiset vähittäismyyntiluvan haltijat myisivät esityksen mukaisesti jatkossa enintään 8-prosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia, kasvaisi näiden juomien myyntipaikkojen lukumäärä 17-kertaiseksi verrattuna nykyisten Alkojen määrään. Tutkimustiedon mukaan jo huomattavasti pienempi prosentuaalinen kasvu myyntipaikkojen määrässä aiheuttaa saatavuuden lisääntymisen myötä myös alkoholin kulutuksen kasvua.

Vaikutukset alkoholin kokonaiskulutukseen olisivat alkoholihaittojen kannalta vääränsuuntaisia

Edellinen vuoden 2018 alkoholilain uudistus, jossa korkeintaan 5,5-prosenttiset alkoholijuomat mukaan lukien myös väkevistä juomista laimennetut juomasekoitukset tulivat vähittäismyyntipisteiden valikoimiin, avasi kilpailulle noin kolme prosenttia Alkojen liikevaihdosta. Päivittäistavarakaupoille tässä esitettyjen uusien juomien myynnin määrä on tällä hetkellä suuruusluokaltaan vastaava.

Vuoden 2018 uudistus lisäsi tuolloin uusien vähittäismyyntiin tulleiden alkoholijuomien myyntiä merkittävästi. Kuluttajien kiinnostus kohdistui etenkin 4,8–5,5-prosenttisten oluisiin ja juomasekoituksiin, joiden myynti kasvoi yli 500–600 prosenttia. Oluissa uudet tuotteet korvasivat aiempia miedompia oluita, mutta juomasekoituksissa kokonaismyyntikin lisääntyi merkittävästi. Kaiken kaikkiaan alkoholilain itsenäisen vaikutuksen on arvioitu olleen jonkin verran tilastoitua alkoholinkulutusta lisäävä.

Voidaan arvioida, että nyt esitetty muutos merkitsisi uusien vahvempien alkoholijuomien saatavuuden ja myynnin moninkertaistumista. Laajemmin saataville saattaisivat tulla esimerkiksi erilaiset erikoisolut, erityisvahvat lagerit ja enintään 8-prosenttiset viinien hanapakkaukset sekä jälkiruokaviinit. Etenkin toteutettuna yhdessä olutveroa alentamisen kanssa olutvalikoiman runsastuminen ja vahventuminen vaikuttaisivat erityisesti miehiin, jotka jo nyt kärsivät alkoholihaitoista huomattavasti naisia enemmän.

Sitä, missä määrin markkinoille tulevat uudet vahvemmat alkoholijuomat syrjäyttäisivät nykyisin saatavilla olevia miedompia alkoholijuomia, on vaikea arvioida. Vaikutukset kokonaiskulutukseen voisivat olla lyhyellä aikavälillä suhteellisen vähäisiä, mutta ne ovat vääränsuuntaisia väestön hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta.

Alaikäisten nuorten suojelemisen tavoite ei huomioi poikia – eikä ole yhdenvertainen

Hallituksen ehdotus vähittäismyyntiin juomien alkoholipitoisuuden nostamisesta enintään kahdeksaan prosenttiin on rajattu vain käymisteitse valmistettuihin alkoholijuomiin eli se ei koske tislattua alkoholista sekoitettuja juomasekoituksia. Hallituksen esityksessä tämän rajauksen tavoitteeksi on esitetty, että hallitus haluaa suojella nuoria alkoholinkäytön haittavaikutuksilta.

Nuorten suojelemisen tavoite on hyvä, mutta sen toteutus voisi olla linjakkaampi ja koskea kaikkia alaikäisiä nuoria. Vuoden 2018 lakimuutoksen yhteydessä alaikäisten nuorten raittiuden vähenemiskehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä. Lisäksi tyttöjen juomasekoitusten kulutus kasvoi, ja erityisesti tyttöjen kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät. Tästä näkökulmasta on hyvä, jos kauppojen hyllyille ei tule uusia vahvempia juomasekoituksia, jotka houkuttelevat eritoten tyttöjä. Ruokakauppoihin voi kuitenkin tulla vahvempia makeahkoja viinipohjaisia juomia, jotka voivat houkutella tyttöjä siinä missä juomasekoituksetkin. Alaikäiset pojat taas juovat eniten olutta. Jotta myös poikia suojeltaisiin alkoholin haitoilta, olutveroa ei pitäisi laskea, eikä mahdollistaa yli 5,5-prosenttisten oluiden pääsyä ruokakauppojen hyllyille.

Tämä on tärkeää myös pitkällä tähtäimellä alkoholihaittojen ehkäisyn yhdenvertaisuuden kannalta: riski- ja ongelmakäyttö ovat yleisempiä miehillä kuin naisilla. Tämä näkyy myös alkoholikuolemien määrissä, jotka ovat miehillä suurempia kuin naisilla.

Riskikäyttäjät ja muut haavoittuvat ryhmät altistuisivat lisääntyvälle myynnin edistämislle ja alkoholihaittoille

Nykyistä väkevämpien alkoholijuomien myynti tavallisissa ruokakaupoissa altistaisi kaikki asiakkaat aikaisempaa mittavammalle alkoholijuomien myynnin edistämislle. Myös ne ruokakauppojen asiakkaat, jotka pyrkivät pidättäytymään alkoholista tai vähentämään kulutustaan altistuisivat lisääntyvälle alkoholijuomien tarjonnalle päivittäisympäristössä, mikä vaikeuttaisi ostoimpulssien ohittamista ja lisäisi heräteostoja. Tämä todennäköisesti syventäisi alkoholiongelmia kokevien ihmisten vaikeuksia ja kärjistäisi myös heidän yhteiskunnallista eriarvoisuuttaan.

Alkoholin lisääntyvälle myynninedistämislle altistuminen koskisi myös alaikäisiä nuoria ja muita haavoittuvassa asemassa olevia.

Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen myötä vakavien alkoholihaittojen määrä kasvoi, vaikka alkoholin kokonaiskulutus pysyi ennallaan. Tämä viittaa siihen, että juuri runsaasti alkoholia käyttävät lisäsivät kulutustaan. On todettu, että kansallisen alkoholipolitiikan muutokset vaikuttavat eniten pienituloisimpaan tuloviidennekseen, ja onkin syytä olettaa, että ehdotetun alkoholilain muutoksen haitalliset vaikutukset kohdistuisivat jälleen voimakkaimmin pienituloisiin miehiin.

Alkoholiverotuksen liikkumavara on pian käytetty

Vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen yhteydessä toteutetut alkoholiverotuksen korotukset olivat keino torjua muutoksista aiheutuvia haittoja. Myös nyt hallitus suosii alkoholipoliittisista keinoista alkoholiverojen korottamista. Alkoholijuomien hintoja korottava verotus on kannatettava ja valtion kannalta kustannusvaikuttava keino vähentää alkoholin kulutusta ja haittoja. Alkoholiverotus on Suomessa kuitenkin jo kansainvälisesti korkealla tasolla, joten sen hyödyntämismahdollisuudet tulevana vuosina ovat rajalliset.

Uudistus rasittaisi jo ennestään ylikuormittunutta sote-järjestelmää

Vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain uudistus lisäsi päihdepalveluiden tarvetta, mihin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä ei täysin pystynyt vastaamaan: vuosina 2018–2020 alkoholin aiheuttamia kuolemia oli yhteensä lähes 450 enemmän kuin jos niiden lukumäärä olisi pysynyt vuoden 2017 tasolla.

Alkoholin saatavuuden lisääminen entisestään tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuu isoja säästöpaineita, ei ole vastuullista politiikkaa. Vuoden 2023 alussa toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden taloustilanne on tiukka ja useat alueet ovat karsimassa palveluverkostoaan säästöjen aikaansaamiseksi – hyvinvointialueiden ja HUSin alijäämäennuste vuodelle 2023 on 1,2 miljardia euroa.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa esitetyt palvelujärjestelmään sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät toimet ovat riittämättömiä paikkaamaan alkoholipoliittisen sääntelyn purkamisesta aiheutuvia lukuisia haittavaikutuksia yhteiskunnassa.

Palvelujärjestelmän kantokyvyllä on rajansa. Suomalaisista jo nyt reilu neljäsosa käyttää alkoholia riskitasolla (mitattuna AUDIT-testillä). Alkoholiongelmiin varhainen tunnistaminen ja neuvonta on kustannusvaikuttavaa alkoholihaittojen riskiehkäisyä, ja sen tarve on laajalti tunnistettu. Monilla hyvinvointialueilla on kuitenkin haasteita toteuttaa, saati tehostaa, riskiehkäisyä nykyisessä heikossa taloustilanteessa.

Päihde- ja riippuvuuspalveluiden laadukas ja eettinen toteuttaminen on jo nykyisilläkin resursseilla haastavaa. Palveluiden kysynnän kasvaessa ratkaisuksi eivät riitä digitaaliset riski- tai oirekyselyt ja itsenäisesti mobiililaitteen äärellä toteutettavat omahoidot.

Jo ennen hyvinvointialueiden toiminnan aloittamista päihde- ja riippuvuuspalvelut olivat osassa kunnista aliresursoituja. Hyvinvointialueiden nyt suunnittelemat leikkaukset kohdistuvat esimerkiksi päihde- ja riippuvuuspalvelujen laitostuntoutukseen ja asumispalveluihin. Mikäli päihde- ja riippuvuuspalveluiden saatavuus heikkenee entisestään, ja jos samaan aikaan karsitaan myös muuta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluverkostoa kuten lastensuojelua ja päivystyspalveluja, päihteitä ongelmallisesti käyttävien ihmisten palveluihin pääsy hankaloituu entisestään.

Huomioitavaa on myös, että lisääntyvät alkoholihaitat vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia selviytyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön tehtävistään, mikä osaltaan tulisi heikentämään kuntien elinvoimaa.

Suomi on myös vahvasti jakautunut alueittain, ja alkoholisairastavuus kuormittaa palvelujärjestelmää eri tavoin eri osissa maata. Alkoholisairastavuusindeksi vaihteli vuosina 2019–2021 Pohjois-Karjalan 148,4:n ja Pohjanmaan 54,5:n välillä. Niinpä alkoholiongelmiin aiheuttama kuormitus hyvinvointialueille on eri suuruusluokkaa eri puolilla maata.

Alkoholihaittojen jakautuminen Suomessa ilmenee myös alkoholikuolleisuutta kuvaavassa karttakuviossa. Kuvio osoittaa, että alkoholiongelmien palvelujärjestelmälle aiheuttama kuormitus ja hoidon tarve ovat erityisen suurta Pohjois-, Itä- ja Kaakkois-Suomessa.

Alkoholin myynnin avaaminen yksityiselle kilpailulle kasvattaa kestävyysvajetta

Hallitusohjelman alkoholipolitiikkaan liittyvät ehdotukset, kuten alkoholijuomien verkkomyyntin ja kotiinkuljetuksen salliminen sekä mahdollinen enintään 15 prosenttisten viinien myynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa, toteutuessaan lisäävät alkoholijuomien saatavuutta purkamalla alkoholimyyntin sääntelyä. Yhdessä näillä erikseen toteutettavilla toimilla olisi merkittävä vaikutus alkoholimarkkinaan ja tärkeimpiin keinoihin vähentää alkoholinkäytöstä johtuvia haittavaikutuksia. Olisikin tarpeen arvioida näitä muutoksia kokonaisuutena siitä näkökulmasta, millaisia vaikutuksia niillä on suomalaiseen alkoholijuomien myyntijärjestelmään, mukaan lukien valtion yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytyksiin, ja sitä kautta edelleen alkoholin kulutukseen ja väestön hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta uhkaaviin haittoihin.

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä ei siis ole kyse ainoastaan yksittäisten alkoholijuomalajien myynnin prosenttirajan muuttamisesta, vaan yhdestä askeleesta valtion yksinoikeusjärjestelmän asteittaisen purkamisen tiellä. Yksinoikeusjärjestelmän purkamisella olisi kansainvälisen tutkijaryhmän mukaan mittavia vaikutuksia alkoholin kulutukseen ja erilaisiin alkoholihaittoihin.

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan alkoholin vähittäismyyntin yksinoikeusjärjestelmä kuuluu alkoholihaittojen vähentämisen parhaisiin käytäntöihin ja alkoholimyymlöiden voimakas lisääntyminen melko johdonmukaisesti lisää sekä alkoholin kulutusta että haittoja. Maailman terveysjärjestö WHO pitää pohjoismaista, alkoholin valtiollisen yksinoikeusjärjestelmän mallia hyvänä esimerkkinä muille maille alkoholihaittojen vähentämiseksi, koska se hillitsee kulutusta rajoittamalla myyntipisteiden lukumäärää (fyysisen saatavuuden sääntely), hillitsemällä hintakilpailua ja muuta markkinointia ja ohjaamalla myyntiä erikoisliikkeisiin.

Nykyinen alkoholijuomien valtion yksinoikeusjärjestelmä on tärkeä osa myös kestävyysvajeen selättämisessä: valtion yksinoikeusjärjestelmän ansiosta harvempi suomalainen joutuu pois työelämästä tai kuolee työikäisenä alkoholiongelmien vuoksi kuin jos siirryttäisiin yksityiseen myyntijärjestelmään. Tämä on myös elinkeino- ja työelämän etu.

Pääjohtaja

Markku Tervahauta

Johtaja

Mika Salminen

Karlsson Thomas

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL