

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat.

Valmisteltu esitys on osa hallitusohjelman toimeenpanoa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee muita hallitusohjelman mukaisia muutoksia alkoholilakiin. Muutokset koskevat muun muassa kotimaisten alkoholijuomien tuottajien valmistuspaikalta tapahtuvan vähittäismyyntin laajentamista, rajat ylittävän etämyyntimenettelyn selkiyttämistä sekä alkoholijuomien verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen sallimista.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus selvittää puoliväliriiheen mennessä muutosta, joka mahdollistaisi alkoholin luvanvaraisen vähittäismyyntin enintään 15,0 prosentin vahvuisille viineille. Hallitus myös teettää riippumattoman selvityksen alkoholipolitiikan sääntelyn siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriöstä työ- ja elinkeinoministeriöön.

Hallitusohjelman mukaisesti valtiovarainministeriössä on myös valmisteltu esitys, joka kiristäisi alkoholijuomien valmisteverotusta noin kahdella prosentilla. Veromuutosten seurauksena alkoholijuomien hintojen arvioidaan nousevan kokonaisuudessaan keskimäärin vajaan prosentin. Uudistuksen myötä alkoholijuomien ja viinien verotus kiristyy ja oluen verotus kevenee.

Mannerheimin Lastensuojeluliitto (MLL) vastustaa esitysluonnoksen ehdotusta alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta.

MLL tarkastelee esitysluonnosta lapsen oikeuksien näkökulmasta ja kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin seikkoihin:

- Esitysluonnoksen perusteella ehdotuksella on runsaasti lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia. Esitettyjä haittoja ja kielteisiä vaikutuksia ei ole otettu ehdotuksessa huomioon.
- Yhteisvaikutusten arviointi tulevien hallitusohjelman mukaisten alkoholipoliittisten muutosesitysten kanssa puuttuu kokonaisuudessaan.
- Muut toteuttamismahdollisuudet -osio on esitysluonnoksessa erittäin puutteellinen.
- Alkoholin kulutuksen kasvu lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarvetta ja täten lisää kuormitusta hyvinvointialueilla.

1. Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin

Esitysluonnoksessa tuodaan esille muun muassa seuraavia lapsivaikutuksia sekä muita vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin:

- 1) Erityisenä uhkana vanhempien hallitsemattoman alkoholinkäytön lisääntyminen. Tämän vaikutukset lapsiin ovat pitkäkestoisia ja heijastuvat myöhemmällä iällä mielenterveys – ja päihdeongelmien ja huono-osaisuuden riskinä.
- 2) Alkoholijuomien luvanvaraisen vähittäismyynnin muutokset eivät edistä alkoholinkäytön siirtämistä pois kotioiloista, vaan pikemmin lisäävät käyttöä ja käyttötilanteita kodeissa.
- 3) Lasten ja perheiden kokemat haitat lisääntyvät ja syvenevät, ja sen myötä lastensuojelutoimien tarve ja kustannukset kasvavat.
- 4) Alkoholin käytön riskit korostuvat nuorilla. Varhain aloitettu alkoholin käyttö altistaa riippuvuuden kehittymiselle voimakkaammin kuin aikuisena aloitettu käyttö. Kehittymätön elimistö sietää huonosti alkoholia, joten alhaisetkin promillelukumäärät voivat olla hengenvaarallisia.
- 5) Lapset altistuvat nykyistä laajemmalle alkoholijuomien tarjonnalle.
- 6) Entistä vahvempien long drink -juomien myynnin salliminen päivittäistavarakaupoissa todennäköisesti lisää tyttöjen alkoholinkulutusta.
- 7) Ehdotetun muutoksen negatiiviset terveysvaikutukset sekä kuolleisuuden kasvu kohdistuisivat näin ollen enemmän miehiin ja poikiin. Selittävänä riskitekijänä ei kuitenkaan ole pelkkä sukupuoli, vaan sosioekonomisen taustan, tulotason sekä sukupuolen muodostama vaikutus.
- 8) Alkoholin kulutuksen kasvu lisää naisten kokemaa turvattomuutta julkisilla paikoilla sekä tyypillisesti naisiin kohdistuvan lähisuhdeväkivallan riskiä. Lähisuhdeväkivallan tekijä on päihtynyt vakaassa puolessa väkivaltatilanteista ja alkoholisidonnaisen lähisuhdeväkivallan seuraukset ovat usein vakavampia kuin ei-alkoholisidonnaisen.
- 9) Suomessa alkoholin kulutustason muutokset ovat yhteydessä väkivaltarikollisuuden kehitykseen. Esitysluonnoksessa todetaan, että vaikka esityksellä ei todennäköisesti ole suuria vaikutuksia kulutukseen, esitys ei ainakaan ole omiaan vähentämään alkoholisidonnaista lähisuhdeväkivaltaa.

Muina vaikutuksina esitysluonnoksena todetaan, että ”vaikka alkoholijuomien saatavuutta lisättäisiin melko vähän, kotitalouksille ja kuluttajille välittömät taloudelliset vaikutukset olisivat

positiivisia. Muutoksen kohteena olevien oluiden, viinien ja siiderien saatavuus paranisi ja niiden hinnat voisivat jonkin verran kilpailun lisääntyttyä alentua”. Esitys lisäisi yleisesti markkinoiden toimivuutta ja kilpailua. Olutmarkkinoiden laajentaminen yhdessä 1.1.2024 voimaan tulevan olutverotuksen alentamisen kanssa kasvattaisi näiden juomien myyntiä nykyisestä huomattavasti ja todennäköisesti samalla erityisesti kotimaisten valmistajien tuotannon ja myynnin määrää jonkin verran.

Edellä esille tuodun perusteella voidaan todeta, että kyseessä on puhdas arvovalinta siitä, mikä on yhteiskunnassa tärkeää ja mitä oikeuksia ja kenen hyvinvointia halutaan edistää. Esitysluonnoksen ehdotusten vaikutukset lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin ovat yksiselitteisesti ja yksinomaan negatiivisia. Näitä vaikutuksia ei oteta esitysluonnoksen ehdotuksissa huomioon.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä loppupäätelmissään 2.6.2023 Suomen valtiolle suositellut, että Suomi tehostaa pyrkimyksiään estää huumeiden, alkoholin ja tupakan käyttöä nuorten keskuudessa (CRC/C/FIN/CO/5–6, kohta 33 c)). Kyseinen esitysluonnos ei edistä tätä komitean suositusta. Lapsen oikeuksien komitea on myös yleiskommentissaan nro 15 (Lapsen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta, kohta 65) todennut, että valtioiden tulisi suojella lapsia alkoholiilta, kerätä lisää asianmukaista näyttöä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tällaisten aineiden käytön vähentämiseksi lasten keskuudessa. Komitea suosittelee lasten terveydelle haitallisten aineiden mainostamisen ja myynnin sääntelyä ja tällaisten tuotteiden markkinoinnin sääntelyä paikoissa, joissa lapset kokoontuvat, ja lasten saatavilla olevissa tiedotusvälineissä ja julkaisuissa.

THL:n muistion (THL/4160/4.00.00/2023) mukaan kaiken kaikkiaan suomalaisnuorten alkoholinkäyttö on vähentynyt lähes yhtäjaksoisesti vuosituhatosen vaihteesta asti, mutta kehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä, ja nuorten kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät erityisesti tytöillä alkoholilain muutoksen jälkeen. THL:n mukaan vuonna 2018 voimaan tullut alkoholilain uudistus vaikutti haitallisesti suomalaisten terveyteen ja nuorten alkoholin käyttöön, vaikka uudistus avasi yksityiselle kilpailulle ainoastaan kolme prosenttia Alkojen myynnistä (Warpenius ym. 2022). Mittavampi alkoholipoliittisen sääntelyn purkaminen voisi lisätä haittavaikutuksia selvästi enemmän.

Esitysluonnoksessa mainitaan lyhyesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artiklan mukainen lapsen edun ensisijaisuus. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan kyseinen velvoite asettaa valtioille vahvan oikeudellisen velvollisuuden, mikä tarkoittaa sitä, etteivät valtiot voi käyttää harkintaa sen suhteen, arvioidaanko lapsen etu ja annetaanko sille asianmukainen painoarvo ensisijaisesti huomioitavana seikkana kaikissa toteutettavissa toiminnaissa. Esityksessä lapsen edun ensisijaisuus jää kuitenkin vain toteutuksen tasolle, eikä millään tavoin täytä komitean vaatimuksia eli perusteluja siihen, miten lapsen etu on otettu esityksen valmistelussa huomioon ja miten esityksen linjaukset parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavat kyseistä velvoitetta. Komitea on todennut, että lapsen edun käsitteellä on tarkoitus varmistaa sekä kaikkien lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien täysimääräinen ja tehokas nauttiminen että lapsen kokonaisvaltainen kehitys.

2. Yhteisvaikutukset puuttuvat kokonaan esitysluonnoksesta

Esitysluonnoksessa todetaan, että lakimuutosten välittömät vaikutukset ovat yleisellä tasolla todennäköisesti melko vähäisiä. Toisaalta todetaan, että kun käsillä olevaa ehdotusta tarkastellaan

suhteessa hallitusohjelmassa linjattuihin pidemmälle meneviin alkoholimarkkinoita avaaviin toimiin ja selvityksiin, hallitusohjelmassa tavoitellut muutokset lainsäädännön nykytilaan johtaisivat kokonaisuutena arvioituna huomattavan suuriin terveys- ja hyvinvointivaikutuksiin. Pelkästään nyt tarkasteltavassa esitysluonnoksessa tuodaan esille useita lasten, nuorten ja lapsiperheiden hyvinvointia heikentäviä tekijöitä (ks. edellinen kohta 1. lausunnossa). Merkittävä ongelma on, että käsillä olevan esitysluonnoksen vaikutuksia muihin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemiin hallitusohjelman mukaisiin alkoholilain muutoksiin ei esitetä.

Esitysluonnoksessa on kyse selkeästi lasten perus- ja ihmisoikeuksien (erityisesti PL 19.3 §) toteutumiseen vaikuttavasta lainsäädäntömuutoksesta, joka jo sellaisenaankin uhkaa heikentää olennaisesti lasten terveyttä ja hyvinvointia. Tästä syystä yhteisvaikutusten arviointi olisi ollut ehdottoman välttämätöntä jo tässä vaiheessa. THL:n muistiossa mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista ei myöskään tarkastella yhteisvaikutuksia vaan todetaan, että hallitusohjelman muut linjaukset (kuten ulosmyyntioikeuksien laajennus valmistuspaikoilta, etämyynnin selkiyttäminen sekä alkoholin verkkokaupan salliminen kotimaisille toimijoille) ilmeisesti jäävät myöhemmin toteutettaviksi.

Oikeuskansleri on sosiaaliturvan muutoksiin liittyvissä lausunnoissaan (mm. OKV/1654/21/2023) tuonut esille, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että eduskunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia. Oikeuskansleri piti tärkeänä, että lausuntokierroksella olevaan esitysluonnokseen olennaisesti linkittyvät hallituksen esitykset saatetaan valtioneuvoston ja eduskunnan käsiteltäväksi siten, että eri lakiehdotusten riippuvuussuhteiden ja mahdollisten kumulatiivisten yhteisvaikutusten selvittämiseen sekä sääntelykokonaisuuden vaihtoehtojen arvioimiseen jää riittävästi aikaa. Nyt kyseisen esitysluonnoksen vaikutusarviot koskevat vain tässä esityksessä ehdotettuja muutoksia, eivätkä sisällä arviota yhteis- ja ristikkäisvaikutuksista muiden hallitusohjelmassa alkoholilakiin linjattujen muutosten kanssa.

3. Muut toteuttamisvaihtoehdot -osio puutteellinen

Esitysluonnoksessa todetaan, että ”ehdotus perustuu hallitusohjelmassa sovittuun poliittisen pykälälinjaukseen, joten hallituksen esityksen valmistelussa ei ole arvioitu sitä vaihtoehtoa, ettei alkoholijuomien markkinoita avattaisi ja alkoholijuomien saatavuutta lisättäisi”.

Oikeuskansleri on ottanut asiaan kantaa ja todennut indeksitarkistusten jäädyttämiseen liittyvässä lausunnossaan (OKV/1769/21/2023), että ei ole riittävää pelkästään viitata hallitusohjelmaan, vaan esityksessä tulee HELO-ohjeiden mukaisesti käsitellä vaihtoehtoisia keinoja. HELO-ohjeiden mukaan vaihtoehtovertailuun kuuluu tarpeen mukaan myös se vaihtoehto, että lakiehdotusta ei toteutettaisi.

MLL on useamman kerran tuonut esille, että koska hallitusohjelmalla on keskeinen merkitys lainsäädännön ohjauksessa, on ongelmallista, että hyvin yksityiskohtaisia kirjauksia sisällytetään hallitusohjelmaan ilman laadukasta ja monipuolista vaikutusten arviointia. Hallitusohjelmaan perustuvien säädösesitysten vaikutusten arviointi jää usein pinnalliseksi, kun esitysten tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia. Tästä osoituksena on myös se, että käsillä olevassa esityksessä kohdassa ”Muut toteuttamisvaihtoehdot” ei tarkastella sitä vaihtoehtoa, että muutoksia alkoholilainsäädäntöön ei tehtäisi.

4. Alkoholin kulutuksen kasvu lisää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarvetta ja täten lisää kuormitusta hyvinvointialueilla.

Ehkäisevällä päihdetyöllä pyritään vaikuttamaan päihteiden kysyntään ja saatavuuteen ja sitä kautta päihteiden käyttöön. Pitkäjänteinen ehkäisevä päihdetyö vähentää inhimillistä kärsimystä, sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta sekä väestöryhmien välisiä terveyseroja, lisää työn tuottavuutta ja varmistaa väestön työ- ja toimintakyvyn myös tulevaisuudessa.

Esitysluonnoksen ehdotukset vahvistavat siirtymistä ehkäisevästä päihdepolitiikasta korjaavaan päihdepolitiikkaan. Se luo selkeitä paineita myös hyvinvointialueille toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Asia on erittäin ongelmallinen tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden palvelut ovat jo nykyisellään alibudjetoituja.

Kansallisen lapsistrategian julkaisussa ”Toimintasuunnitelma päihteillä oireilevien lasten ja nuorten tukemiseksi” (STM:n julkaisuja 2023:4) todetaan, että vakavasti päihteillä oireilevat lapset ja nuoret ovat palvelujärjestelmässä ja yhteiskunnassa usein väliin putoajia. Palvelut eivät tällä hetkellä pysty riittävällä tavalla auttamaan näitä lapsia ja nuoria. Helposti saavutettavan, lapsi- ja nuorilähtöisen tuen ja hoidon puute näkyy paitsi inhimillisenä kärsimyksenä, myös sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen, kuten erikoissairaanhoidon ja lastensuojelun, kuormittumisena. Epäonnistumiset näiden lasten ja nuorten auttamisessa heijastuvat heidän kiinnittymiseensä opintoihin ja työelämään ja aiheuttavat yhteiskunnasta syrjäytymistä. On myös muistettava, että päihteillä oireilu kulkee usein käsi kädessä mielenterveyden haasteiden kanssa.

Alkoholin käytön haitat korostuvat kodeissa eli lasten arkiympäristössä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisun (Holmila ym. 2016) mukaan Suomessa elää arviolta n. 65 000–70 000 lasta perheissä, joissa toisella tai molemmilla vanhemmilla on vakava päihdeongelma. Alkoholi onkin yksi merkittävimmistä ongelmien aiheuttajista lapsiperheissä, ja varsinkin äitien päihteiden käyttö näkyy selvästi pienten lasten huostaanottojen taustalla. Päihteitä runsaasti käyttävien vanhempien lasten kokemuksen mukaan heidän tilanteeseensa ei aina kiinnitetä riittävästi huomiota, eikä heitä tai heidän näkemyksiään kuunnella, vaikka perheen ympärillä työskentelisi useitakin ammattilaisia. Ongelmana on myös se, että tällä hetkellä suositetaan lyhyitä ja usein myös keveitä kuntoutusjaksoja, jotka lyhyellä aikavälillä säästävät kustannuksia, mutta pitkällä aikavälillä eivät tuota toivottua tulosta ja ovat harvoin riittäviä.

Todennäköisesti käsillä oleva esitysluonnoksen ehdotukset tulevat lisäämään päihde-, mielenterveys, terveys- ja lastensuojelupalveluiden tarvetta. THL:n muistiossa mahdollisista hyvinvointi- ja terveysvaikutuksista todetaan, että ”yksityisen vähittäismyynnin alkoholiprosentin nostaminen kahdeksaan prosenttiin voi äkkiseltään näyttää pieneltä askeleelta, mutta se vie väärään suuntaan”. MLL yhtyy THL:n näkemukseen siitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän resursseja tarvitaan kipeästi palvelujärjestelmän kantokyvyn turvaamiseen, jonojen purkamiseen ja muidenkin kuin alkoholinkäyttäjien terveyden ja työkyvyn ylläpitämiseen.

On muistettava, että pelkkä lapsille ja nuorille suunnattu tieto terveellisistä elämäntavoista ei ole riittävä edellytys terveyttä edistävään ja ylläpitävään käyttäytymiseen. Alkoholipolitiikan tulee suojata lapsia ja nuoria suorilta ja välillisiltä alkoholihaitoilta. Alkoholihaittojen ehkäisy tulee tulevaisuudessakin perustua korkeaan alkoholiverotukseen ja alkoholin saatavuuden sääntelyyn.

Helsingissä 22.11.2023

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry

Esa Iivonen, johtava asiantuntija

Kirsi Pollari, erityisasiantuntija

Pollari Kirsi

Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry