

Asia: VN/1531/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi alkoholilain muuttamisesta (alkoholijuoman toimittaminen, etämyynti ja markkinointi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta alkoholilain muuttamiseksi. Esityksen tarkoituksena on laajentaa alkoholijuomien etämyyntiä ja toimitusmyyntiä sekä sallia tietyin ehdoin myös väkevien alkoholijuomien markkinointi tuottajien toimesta digitaalisissa kanavissa. Lakiesitys on ristiriidassa alkoholilain tavoitteen kanssa. Lain tavoite on aineen käyttäjille, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien alkoholihaittojen ehkäisy.

EHYT suhtautuu ehdotettuun muutokseen kriittisesti ja katsoo, ettei lakiesitystä tule hyväksyä esitetyssä muodossaan. Esitetyn lakimuutoksen haittoja ja hyötyjä ei ole tasapainoisesti arvioitu. EHYT pitää ongelmallisena, että alkoholilainsäädäntöä muutetaan tällä hallituskaudella useilla toisistaan erillisillä lakiesityksillä ilman kokonaisvaltaista vaikutusarviota. EHYT on lausunut vastaavasta hallituksen esityksestä syksyllä 2024 ja katsoo, että aiemmassa lausunnossa esitettyjä näkökohtia ei ole huomioitu.

Alkoholi ei ole tavanomainen kulutustuote, minkä vuoksi myös alkoholipolitiikkaa tulee tarkastella ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspolitiikan reunaehdoista käsin. Alkoholia ei tule tarkastella ensi sijassa kilpailu- ja elinkeinopolitiikkana, jossa alkoholia tuottavien ja myyvien kaupallisten toimijoiden voittomarginaalit pyritään maksimoimaan yhteiskunnalle koituvista laajoista sekä täysin kiistattomista haitoista huolimatta.

Esityksessä ehdotetut muutokset lisääisivät merkittävästi alkoholin fyysistä saatavuutta Suomessa. Erityisesti kotiinkuljetuksen yleistyminen ja sen mahdollinen nopeus (saman päivän toimitukset) lisäävät impulssioستamista ja mahdollistavat alkoholin jatkuvan saatavuuden.

Saatavuuden lisääntyminen on kansainvälisen tutkimustiedon mukaan yhteydessä alkoholin kokonaiskulutuksen kasvuun sekä haitalliseen käyttöön. Tämä kehitys on erityisen haitallista niissä väestöryhmissä, joilla on ennestään korkeaa riskikulutusta, mutta vaikuttaa kielteisesti myös alkoholin kohtuukulutajiin. Myös ei-suurkuluttajien osalta alkoholinkäyttö on useiden kroonisten sairauksien riskitekijä, lisää tapaturmia, väkivaltaa ja aiheuttaa muun muassa noin 5 % syövästä.

Alkoholin saatavuuden kasvu uhkaa lisätä terveydenhuollon, lastensuojelun, poliisin ja oikeuslaitoksen kustannuksia tavalla, jota esityksessä ei ole kattavasti arvioitu. Julkisen sektori on merkittävien talouspaineiden kohteena ja hyvinvointialueet ovat jo nyt ylikuormittuneita.

Yhtä lailla alkoholi vaikuttaa kielteisesti suomalaisten työkykyyn ja tuottavuuteen. Arvion mukaan alkoholi aiheutti suomalaisille työnantajille vähintään puolen miljardin euron ylimääräiset kustannukset vuonna 2022 (lähde: Numerot puhuvat -raportti). Yksilötasolla runsas alkoholinkäyttö ja riippuvuusongelmat lisäävät pitkäaikaistyöttömyyden todennäköisyyttä, mikä luo lähes 90-luvun lamaa lähentelevien työttömyyslukujen tilanteessa erittäin suuren kansantaloudellisen ja sosiaali- ja työvoimapolitiittisen riskin suomalaiselle yhteiskunnalle.

Suorat alkoholikuolemat ja -myrkytykset ovat alkoholihaitoista ainoastaan jäävuoren huippu, mutta ne ovat indikaattorina selkeästi todennettavissa ihmisen ollessa joko elossa tai kuollut. Tuoreimpien Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2023 alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen menehtyi yhteensä 1 727 henkeä, 1 283 miestä ja 444 naista. Lisäystä edellisvuoteen oli 63 henkeä ja vuoden 2023 ikävakioitu alkoholikuolleisuus kasvoi 1,8 % edellisvuodesta. Tilastokeskuksen mukaan alkoholisyyhin kuolleiden yli 65-vuotiaiden osuus on kasvanut huomattavasti 2000-luvulla (2000: 15 %, 2012: 24 %, 2022: 44 %, 2023: 50 %).

Laajemmassa katsannossa suomalaisen väestön toimintakyky on myös turvallisuuspoliittinen kysymys liittyen Suomen kokonaisturvallisuuteen vallitsevassa epävarmassa globaalissa tilanteessa. Alkoholi muodostaa yhden merkittävimmän tekijän väestön alentuneen toimintakyvyn sekä ennenaikaisten ja vältettävissä olevien kuolemien taustalla. Päihteisiin yleisesti liittyvä työ- ja toimintakyvyn lasku, pitkäaikaistyöttömyys, huono-osaisuus ja osattomuuden kokemus alentaa osaltaan suomalaisten maanpuolustustahtoa ja -kykyä.

RISTIRIITA ALKOHOLILAIN, HALLITUSOHJELMAN JA PERUSTUSLAIN KANSSA

Lakiesitys on ristiriidassa sekä perustuslain että alkoholilain kansanterveyttä suojelevan tavoitteen kanssa. Alkoholilla aiheuttaa kaikista päihteistä merkittävimmät terveydelliset, sosiaaliset ja taloudelliset haitat suomalaiselle yhteiskunnalle. Alkoholista aiheutuvat haittakustannukset yhteiskunnalle ovat vuosittain useiden miljardien eurojen luokkaa, eikä alkoholiverotuksesta saatavat tulot kata näitä menoja. Lakiesitys toimii vastoin perustuslain 19 § 3 momenttia, joka edellyttää julkisen vallan edistävän väestön terveyttä sekä turvaavan lasten hyvinvoinnin ja kasvun edellytykset.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kaikkien alkoholijuomien etämyynti sallittaisiin ulkomaisille toimijoille käytännössä rajoituksetta. Samaan aikaan suomalaisia elinkeinonharjoittajia sitovat edelleen säädökset koskien elinkeinolupia ja Alkon yksinoikeutta yli 8 prosentin käymisteitse valmistettujen ja yli 5,5 muiden alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Tällainen sääntelyasymmetria asettaa eri toimijat perusteettomasti eriarvoiseen asemaan ja on näin huomattavassa ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Voimassa olevan alkoholilain esitöissä (HE 100/2017 vp) korostetaan, että elinkeinovapauden rajoittaminen, kuten vähittäismyyntin yksinoikeus tai lupasääntely, voi olla hyväksyttävää silloin, kun siihen on vahvat terveystieteelliset perusteet. Elinkeino toiminnan luvanvaraisuutta on perusteltu erityisesti väestön terveyden suojelemisella ja alkoholiin liittyvien sosiaalisten haittojen ehkäisyllä. Näitä linjauksia tukee myös perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 48/2017 vp), jossa sääntely katsottiin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäväksi nimenomaan kansanterveydellisistä syistä. Valiokunta viittasi erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, joka edellyttää julkisen vallan toimin edistettävän väestön terveyttä ja tuettavan perheiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja kasvu. Samoin lausunnossa huomioitiin perustuslain 20 §:n vaatimus terveellisen elinympäristön turvaamisesta.

Nyt käsillä olevassa lakiluonnoksessa nämä hyväksyttävät rajoitukset asetetaan vain kotimaisille toimijoille, kun taas ulkomaisille elinkeinonharjoittajille avataan markkina ilman vastaavaa sääntelykehikkoa. Esitys siis käytännössä vapauttaa alkoholin etämyyntin myyjää koskevasta sääntelystä, kunhan elinkeino toimintaa ei sijoiteta Suomeen. Tämä luo tilanteen, jossa elinkeinonharjoittajan sääntelyasema määräytyy sen perusteella, missä maassa yritys on rekisteröity, eikä sen perusteella, millaisia kansanterveydellisiä haittoja toiminta aiheuttaa. Tällainen asetelma rikkoo selkeästi oikeusvaltioperiaatteen kuuluvaa vaatimusta sääntelyn johdonmukaisuudesta ja syrjimättömyydestä sekä kannustaa suomalaisia yrityksiä siirtämään toimintansa ulkomaille, esimerkiksi Viroon.

Esityksessä ei myöskään esitetä mitään näyttöön perustuvaa arviota siitä, että ulkomaisten toimijoiden etämyyntin kautta toimitetut alkoholijuomat aiheuttaisivat vähemmän haittoja kuin kotimaisten toimijoiden myymät tuotteet. Päinvastoin haittariski liittyy enemmän tuotteiden käyttötapoihin ja kulutuskontekstiin kuin niiden alkuperämaahan tai myyjän kansallisuuteen. Tästä näkökulmasta ehdotus asettaa suomalaiset toimijat perusteettoman epäedulliseen asemaan ilman hyväksyttävää perusoikeudellista perustetta.

Näin ollen esityksen mukainen sääntely johtaisi tilanteeseen, jossa Suomessa toimivien yritysten oikeuksia rajoitetaan edelleen tiukasti kansanterveyteen vedoten, samalla kun ulkomaisten toimijoiden annetaan toimia ilman vastaavia velvoitteita. Tämä on omiaan horjuttamaan sääntelyjärjestelmän oikeudenmukaisuutta, uskottavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä asettaa kyseenalaiseksi sääntelyn perustuslainmukaisuuden. Itsessään hallitusohjelman ei pitäisi pystyä asettumaan perustuslain edelle.

Lakiesitys on lisäksi ristiriidassa pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksen kanssa, jossa todetaan, ettei alkoholin vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmän kansanterveydelliseen merkitykseen puututa, eikä valtion alkoholiyhtiön tehtävää ja asemaa muuteta (lähde: Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma, luku 6.2: ”Hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa”).

LAKIESITYS LISÄÄ RISKEJÄ LAAJA-ALAISESTI

Yritysten näkökulmasta esitys alkoholin toimitusmyynnistä siirtää kohtuuttomasti vastuuta toimituksista vastaaville läheteille. Heille siirtyvä ikäraja- ja päihtymysvalvontavastuu lisää työturvallisuusriskejä ja oikeudellista epävarmuutta. Esitys ei myöskään selkeästi osoita, missä kulkee myyjän ja kuljettajan vastuun raja tilanteissa, joissa alkoholia luovutetaan väärälle henkilölle tai valvonta laiminlyödään.

Suurin osa mahdollisista rikkeistä ei todennäköisesti tulisi koskaan valvovan viranomaisen tietoon. Valvonnan näkökulmasta EHYT pitää ehdotettuja resursseja riittämättöminä. Aluehallintovirastoille ja Valviralle ehdotettu lisäresurssi ei riitä kattamaan valvontaan valtakunnallisesti. Valvonnan tulee sisältää oikeus ostokokeisiin, tiedonsaantioikeuksiin sekä ajantasaiseen ja yhtenäiseen tietoon perustuvaan seurantaan.

Etämyynnin ja kotiinkuljetuksen palvelut houkuttelevat erityisesti niitä kuluttajia, jotka käyttävät alkoholia suuria määriä tai humalahakuisesti. Näin ollen uudistus ei kohdistu neutraalisti koko väestöön, vaan lisää haittoja erityisesti niissä ryhmissä, joilla on jo kohonnut sairastavuus, työkyvyn heikkenemisen riski ja enemmän sosiaalisia ongelmia. Tämä lisää painetta sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmälle sekä työterveyshuollolle. Kielteiset vaikutukset näkyisivät erityisesti riskikuluttajien keskuudessa ja tilanteissa, joissa alkoholia toimitetaan nopeasti saman päivän aikana. Koska alkoholia kulutetaan Suomessa merkittävässä määrin kotiympäristössä, saatavuuden laajentaminen kotiin toimitettavaksi kasvattaa terveyden eriarvoisuutta ja lisää muun muassa perheväkivaltaa ja yksin tapahtuvaa päihteiden käyttöä.

LAPSET JA ALKOHOLI

Lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Suomessa elää rekisteritietojen mukaan ennen täysi-ikäisyyttä 89 000 lasta perheessä, jossa ainakin toisella vanhemmalla on vakava päihdeongelma. Rekisteritietoihin perustuva tieto on aliarvio, koska mukana ovat vain ne lapset, joiden osalta tilanne on tullut palvelujärjestelmään kirjatuksi. Näiden lasten näkökulmasta on selvää, että lakiesitystä ei tulisi hyväksyä. Vanhemman alkoholiongelma lisää huomattavasti riskiä sille, että lapsi joutuu sijoitetuksi kodin ulkopuolelle.

Vanhemman alkoholin väärinkäyttö ja siihen liittyvä väkivaltaisuus ovat yleisiä syitä lapsen huostaanotolle. Perustuslain 19 §:n 3 momentti toteaa: ”Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.” Suomi on ratifioinut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, jonka 3 artikla toteaa: ”Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.” Lapsen oikeuksien sopimuksen 19 artikla toteaa: ”Sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin, sosiaalisiin ja koulutuksellisiin toimiin suojellakseen lasta kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, vahingoittamiselta ja pahoinpitelyltä, laiminlyönniltä tai välinpitämättömältä tai huonolta kohtelulta tai hyväksikäytöltä, mukaan lukien seksuaalinen hyväksikäyttö, silloin kun hän on vanhempansa, muun laillisen huoltajansa tai kenen tahansa muun hoidossa.”

Sikiöaikainen alkoholialtistus on vakava kansanterveydellinen ongelma, joka johtaa pysyviin kehityshäiriöihin. Eurooppalaisen tutkimusaineiston perusteella arvioidaan, että vähintään 2 prosentilla vastasyntyneistä on FASD-kirjon (Fetal Alcohol Spectrum Disorders) mukaisia oireita, jotka johtuvat raskaudenaikaisesta alkoholialtistuksesta. Suomessa arviot vaihtelevat 600:sta jopa 3 000:een lapseen, joilla on sikiöaikaisesta alkoholinkäytöstä aiheutuneita kehityksellisiä vaurioita. Eurooppalaiseen aineistoon pohjautuvan kyselytutkimuksen mukaan noin 14 prosenttia suomalaisista naisista käyttää alkoholia raskauden aikana. Todellinen määrä on kuitenkin todennäköisesti tätä suurempi erityisesti raskauden alkuvaiheessa, jolloin raskaus ei ole vielä tiedossa. Tämä riski korostuu, koska suomalaisista hedelmällisessä iässä olevista naisista noin 80 prosenttia käyttää alkoholia.

Tieteellinen näyttö osoittaa, ettei raskaudenaikaiselle alkoholinkäytölle voida määrittää turvallista rajaa. Tästä syystä varovaisuusperiaatteen noudattaminen on välttämätöntä: sikiön suojeleminen alkoholialtistukselta on ensisijainen tavoite. Erityisen tärkeää on estää lisäaltistus sen jälkeen, kun raskaus on tiedossa. Sikiö ei voi itse suojautua vaurioittavilta vaikutuksilta, ja vastuu suojelusta kuuluu siten aikuisille ja yhteiskunnalle. Alkoholinkäytön ehkäisy on paitsi kansanterveydellinen, myös moraalisesti välttämätön toimi. Alkoholin pikatoimitukset suomalaisiin koteihin eivät suojele sikiötä alkoholialtistukselta vaan lisäävät sikiövaurioiden riskiä.

Nuorten alkoholinkäytön laskuun on vaikuttanut saatavuuden rajoittaminen, ja kotiinkuljetus uhkaa kääntää kehityksen suunnan. Alaikäisten pääsy alkoholiin helpottuu, vaikka ikä valvottaisiin tilaushetkellä, koska luovutustilanteessa oven voi avata kuka tahansa. Vanhempien kotona

tapahtuva alkoholin käyttö on yhdistetty lasten heikentyneeseen valvontaan ja lisääntyneisiin alkoholikokeiluihin. Alkoholinkäytön varhainen aloittaminen on merkittävä, ja tutkimustiedon mukaan kiistaton riskitekijä, päihdeongelmille myöhemmässä elämässä. Lakiesitys ei toteuta tavoitetta lasten suojelemisesta ja sen lapsivaikutukset on arvioitu puutteellisesti.

IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA ALKOHOLI

Kotiinkuljetuspalvelujen kasvu uhkaa lisätä erityisesti ikääntyneiden ja yksinelävien kodissa tapahtuvaa, ja siten myös sosiaalisesta sääntelyn ulkopuolista, alkoholinkäyttöä. Suomen väestö ikääntyy nopeasti, mikä lisää terveys- ja hoivapalvelujen tarvetta tulevana vuosikymmeninä. Esimerkiksi 75 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä oli 11 % vuonna 2023, ja tämän osuuden ennakoita kasvavan 15 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Samalla 85 vuotta täyttäneiden määrä on kolminkertaistunut viimeisten 30 vuoden aikana. Väestön ikääntyminen johtaa sairastavuuden kasvuun, erityisesti muistisairauksien, sydän- ja verisuonitautien sekä syöpien osalta.

Alkoholi lisää tutkitusti näiden sairauksien riskiä ja on keskeinen yksittäinen tekijä ennenaikaisessa sairastumisessa ja kuolleisuudessa. Tapaturmien lisäksi alkoholinkäytöstä aiheutuvat pitkäaikaisvaikutukset, kuten maksasairaudet, alkoholiperäiset syövät ja alkoholiriippuvuus, kuormittavat terveydenhuoltoa entisestään. Ikääntyneiden alkoholinkulutus ja alkoholikuolemat ovat lisääntyneet erityisesti naisten parissa. Suomessa sekä miehet että naiset käyttivät alkoholia useimmin 55–69-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kotiin toimitettava alkoholi poistaa saatavuuden esteitä erityisesti niiltä, joiden liikkuminen on rajoittunutta, ja se voi lisätä yksinäistä juomista ilman sosiaalista kontrollia. Tämä on erityisen haitallista ikääntyneille, joilla on jo ennestään useita kroonisia sairauksia, suurentunut riski tapaturmiin, masennukseen ja muistisairauksiin sekä alkoholin kanssa yhteisvaikutuksia aiheuttavaa monilääkitystä. Sairastavuuden kasvu lisää sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, heikentää väestön toimintakykyä ja kasvattaa hoivataakkaa merkittävästi.

Lisäksi alkoholin käytön lisääntyminen ikääntyneessä väestössä vaikuttaa läheisiin ja omaishoitoon tukeutuviin hoivaketjuihin. Alkoholihaitat voivat heikentää perheenjäsenten jaksamista, lisätä laitoshoidon tarvetta ja siirtää kustannuksia hyvinvointialueille. Tämä kehitys on kestämaton aikana, jolloin yhteiskunnan resurssit ovat valmiiksi niukkoja ja palvelujärjestelmä jo ylikuormittunut.

Ikääntyneiden näkökulmasta alkoholin saatavuuden lisääminen on erityisen ongelmallista. Se ei ainoastaan heikennä kansanterveyttä, vaan selkeästi kasvattaa pitkällä aikavälillä myös julkisia kustannuksia ja heikentää koko hoivajärjestelmän kestävyyttä. Lainsäädännön tulee tukea väestön toimintakykyä ja ennaltaehkäistä niitä sairauksia ja haittoja, jotka voidaan estää tehokkaalla päihdepolitiikalla. Lakiesityksen vaikutukset ikääntyneisiin on arvioitu puutteellisesti.

PAIKALLINEN SÄÄNTELY JA VALVONNAN RESURSSIT

Hyvinvointialueille, kunnille ja kaupungeilla tulisi säätää oikeus kieltää alkoholin toimitusmyynti, koska seuraukset ja haittakustannukset koituvat pitkälti kannettaviksi alueellisella ja paikallisella tasolla. Mikäli toimitusmyyntiä kuitenkin päätetään edistää, se voidaan toteuttaa alueellisena pilottina, jonka vaikutuksia voidaan vertailla verrokkialueisiin ja ottaa mukaan ne hyvinvointialueet, jotka katsovat haittakulujen lisäämisen tarkoituksenmukaiseksi ja pystyvät panostamaan lisääntyvään palvelutarpeeseen sekä omaavat valmiuden panostaa ennaltaehkäisevään työhön silloinkin, kun tätä tahtoa ei riittävässä määrin valtion tasolta löydy. Mikäli Suomen sisällä alueittain vaihteleva malli katsotaan EU-näkökohdista kansalaisia syrjiväksi niin kaikkien alkoholijuomien kotiinkuljetusoikeus voidaan säätää sallituksi vain alkoholiyhtiölle Ruotsin mallin mukaisesti. Yhden ohjauksen alaisena toimiva alkoholiyhtiö voi säädellä toimitusehtoja valtakunnallisesti yhdenvertaisiksi ja syrjimättömiksi.

Alkoholijuomien pikatoimituksia kotimaassa ei tulisi sallia, vaan toimitusaika tulisi rajoittaa vähintään seuraavaan päivään. Toimitettavan alkoholin määrälle tulisi säätää enimmäisraja, ja koko toimitusketjusta vastaavan yrityksen tulee kantaa päävastuu valvonnasta. Toimituslupa tulisi myöntää määrääjäksi, ja sen edellytyksenä olisi osaamisen osoittaminen ja Valviran valvonta.

EHYT katsoo, että seuraamusmaksun yläraja (1000 euroa) on täysin riittämätön suhteessa mahdollisiin alkoholihaittoihin ja liiketoiminnan volyymeihin. Aiemmasta lakiesityksestä seuraamusmaksua oli laskettu 20-kertaisesti 20 000 eurosta 1000 euroon. Tätä ei voi perustella toimijoiden eri volyymeilla, koska maksun suuruus on mahdollista porrastaa. Maksut tulisikin porrastaa yrityksen koon mukaan, ja seuraamusten tulee olla oikeasuhtaisia ja vaikuttavia. Viranomaisille on myös taattava oikeus peruuttaa lupa, mikäli lakia rikotaan. Aiemmasta lakiesityksestä poiketen myös vaatimus ostajan vahvasta tunnistautumisesta on poistettu. Tämä tulisi lisätä takaisin lakiesitykseen, jotta voidaan välttää alkoholin päätyminen alaikäisille sekä lisätä väärinkäytösten estoon liittyvää valvontaa.

Lakiesityksessä todetaan: ”Kun alkoholiviranomaisilla on ollut aiemmin valvottavana noin 14 500 anniskelu- tai vähittäismyyntipaikkaa, on jatkossa valvontakohteina käytännössä rajaton määrä alkoholijuomien toimituksen luovutuspaikkoja”. Lakiesitys asettaisi valvovan viranomaisen käytännössä mahdottoman tehtävän eteen, koska lähtökohtaisesti luovutuspaikka toimituksessa olisi vapaasti ostajan ja myyjän välillä sovittavissa. Käytännössä nykyinen alkoholipolitiikan perustana ollut lupajärjestelmä menettää merkityksensä ja avautuu harmaalle taloudelle. Viranomaiset eivät oikeasti pysty tietämään sitä, ketkä alkoholijuomia lopulta toimittavat.

Erityisen huolestuttavaa on, että esitys sallisi alkoholin toimituksen myös julkisille paikoille. Tämä saattaa lisätä järjestyshäiriöitä ja on ristiriidassa järjestyslain kanssa. Toimituskieltojen tulisi koskea

myös paikkoja, joissa järjestetään lapsille ja nuorille suunnattua toimintaa. Näiden kieltojen valvonta on kuitenkin teknisesti ja hallinnollisesti haastavaa ilman tarkempaa sääntelyä ja tietopohjaa.

Alkoholin kotiinkuljetus ei ole kuluttajamukavuuteen liittyvä uudistus, vaan kyseessä on yhteiskunnallisesti laaja-alainen ja erittäin riskialtis muutos. Ehdotettu lakimuutos heikentäisi kansanterveyttä, lisäisi julkisia kustannuksia, kuormittaisi viranomaisia ja kasvattaisi erityisesti lasten, nuorten ja haavoittuvassa asemassa olevien perheiden riskejä. Lakiesitys uhkasi lisätä myös veronkiertoa (etämyynti) ja harmaata taloutta.

Vallitseva taloudellinen taantuma heikentää ostovoimaa ja todennäköisesti alentaa jossain määrin alkoholin kokonaiskulutusta. Kulutuksen laskevan trendin tilanteessa lakiesityksen vaikutukset etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, esimerkiksi alkoholiriippuvaisiin sekä heidän läheisiinsä kuten lapsiin ja hoivaa edellyttäviin ikääntyneisiin, olisivat silti merkittävän kielteisiä lisääntyvien julkisen sektorin kulujen rinnalla.

ETÄMYYNNTI JA KANSALLINEN SÄÄNTELY ALKOHOLIPOLITIIKAN NÄKÖKULMASTA

Etämyynnin salliminen hallituksen esityksessä merkitsisi käytännössä sitä, että Suomen alkoholijuomien vähittäiskauppa enintään 80-prosenttisille alkoholijuomille avattaisiin EU-alueen ja jopa kolmansien maiden yrityksille. Hallitusohjelman vastaisesti lakiesitys uhkasi nykyisen vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmän kansanterveydellistä merkitystä, sillä kotimaisten toimijoiden lisäksi kansainväliset yritykset saisivat oikeuden myydä ja toimittaa alkoholia suomalaiskuluttajille myös yli 8 prosenttisia alkoholijuomia ilman vastaavia rajoitteita kuin yksinoikeusjärjestelmälle säädetään.

Kolmansien maiden osalta tullimenettely tarjoaa jonkin verran suojaa, mutta EU:n sisällä tätä ei ole. On tärkeää huomata, että etäostaminen on jo nyt Suomessa laillista: tällöin ostaja vastaa verovelvoitteista sekä alkoholijuoman kuljetuksesta Suomeen. Kun etämyynnin lainmukaisuutta on arvioitu oikeudessa, syytteet ovat kohdistuneet myyjiin, ei yksittäisiin kuluttajiin. Tässä valossa on selvää, että hallituksen esitys ei ensisijaisesti ole kuluttajien oikeuksia laajentava, vaan se koskee ennen kaikkea ulkomaisten toimijoiden (alkoholin valmistus ja myynti) aseman parantamista Suomen sisämarkkinoilla. Tilastojen mukaan 90 % kaikesta Suomen markkinoilla myytävästä oluesta on kotimaisesti tuotettua ja 98 % kaikesta Suomen markkinoilla myytävästä viinistä on tuotettu Suomen ulkopuolella (lähde: Päihdetilastollinen vuosikirja).

Esityksessä ehdotetaan kaikkien alkoholijuomalajien sallimista etämyynnissä. Tähän ei kuitenkaan velvoita EU-oikeus eikä yksikään olemassa oleva tuomioistuinratkaisu. Esitys perustuu poliittiseen linjaukseen oikeudellisten reunaehtojen sijaan. Visnapuu-tapauksessa (Helsingin hovioikeus 2017, R 12/2908) oikeus toi esiin, ettei SEUT-sopimuksen 37 artikla edellytä Alkon monopolin purkamista, eikä unionin tuomioistuimen käytäntö tue tällaista johtopäätöstä. Vaikka Euroopan komissio on

edellyttänyt selkeytystä etämyyntisääntelyyn, missään ei ole vaadittu, että myyntioikeus on ulotettava kaikkiin alkoholijuomiin.

Lakiehdotus on näin ollen ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen kanssa edistää reilua kilpailua vahvistamalla suomalaisten elinkeinoa. Mikäli se toteutuu, se johtaisi tilanteeseen, jossa suomalaiset yritykset joutuisivat epäedulliseen asemaan suhteessa ulkomaisiin kilpailijoihin. Tästä voisi seurata niin sanottu käänteinen syrjintä: suomalaiset yritykset voisivat joutua perustamaan etämyyntipisteitä ulkomaille, esimerkiksi Viroon, pysyäkseen kilpailussa mukana. Toisaalta valtion alkoholiyhtiö ei voi lähteä kilpailemaan kaikista haitallisimman päihteemme markkinaehtoisesta myynnistä kansalaisille. Alkoholien vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmän perusperiaate on, että päihteen maksimaalisesta myynnistä ei kilpailla.

Edellä kuvatun kotimaisia toimijoita avoimesti syrjivän järjestelyn oikeuttaminen kansalaisille ja yrityksille olisi poliittisesti erittäin vaikeaa, koska se horjuttaisi kotimaisten toimijoiden yhdenvertaista kohtelua. Esimerkiksi Virossa sijaitseva verkkokauppa pystyisi toimittamaan alkoholijuomat eteläiseen Suomeen saman vuorokauden aikana. Epäselvää on, että voisiko ulkomaalainen verkkokauppa myös varastoida alkoholijuomia Suomen rajojen sisäpuolelle. Hallituksen esityksen perusteluihin tulisi yksiselitteisesti kirjata, että etämyytävien juomia ei voida toimittaa Suomessa sijaitsevista varastoista. Käytännössä etämyyntiä koskevassa lainsäädännön soveltamisessa tulisi kaikkien tuotteiden osalta pystyä varmistumaan siitä, että tuote on todellisuudessa myös toimitettu ulkomailta.

Vuonna 2017 eduskunta edellytti, että etämyyntiä koskevia säädöksiä valmistellaan seuraavat näkökohdat huomioon ottaen: EU-oikeuden vaatimukset, korkeimman oikeuden ratkaisu Visnapuu-tapauksessa (KKO:2018:49), velvollisuus säilyttää yli 5,5 % ja 8 % vahvuisten alkoholijuomien myynnin yksinoikeus (aiemmin 4,7 % ja 5,5 %), sekä kotimaisten elinkeinonharjoittajien tasavertainen asema ulkomaisiin toimijoihin verrattuna. Mikäli etämyynti ulotettaisiin myös näihin tuotteisiin, kyseinen muutos rikkoisi sekä eduskunnan enemmistön todennäköistä tahtotilaa että hallitusohjelman kirjausta: "Hallitus ei muuta Alkon kansanterveydellistä tehtävää ja asemaa."

Nykyinen vähittäismyynnin yksinoikeusjärjestelmä on kansainvälisen tutkimustiedon mukaan yksi kustannusvaikuttavimmista keinoista ehkäistä ja vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja (ks. esim. WHO 2025, Nordic alcohol monopolies. Understanding their role in a comprehensive alcohol policy and public health significance). Alkoholien saatavuudella, hinnalla ja markkinoinnilla on suora yhteys julkisen talouden kestävyteen ja sosiaali- ja terveystalouden kuormituksen hallintaan. Kustannusvaikuttavista keinoista alkoholihaittojen torjuntaa ei tule luopua.

Hallituksen esitys todennäköisesti lisäisi veronkiertoa ja harmaata taloutta. Samalla eduskunta menettäisi mahdollisuuden säädellä keskeisiä alkoholimarkkinoiden reunaehtoja, kuten markkinointikieltoja ja paljousalennuksia. Vaikka osa yrityksistä, esimerkiksi Suomessa keskittyneenä oligopolina toimivat päivittäistavarakaupat, maksaisivat veronsa Suomeen, osa kuluttajista pyrkisi

löytämään halvimmat tarjoukset verkosta, mahdollisesti verovelvoitteita kiertäen. Halpa alkoholi on tutkitusti eniten haittoja aiheuttava juomaryhmä. Tulli ei myöskään pysty tarjoamaan jatkuvaa tehovalvontaa etämyyntivirroille.

Mikäli lakiesitys kuitenkin etenee, niin ratkaisuna edellä mainittuihin ongelmiin on ulkomaisten toimijoiden etämyyntioikeuksien rajaaminen niihin alkoholijuomiin, jotka ovat Suomessa sallittuja luvanvaraisessa vähittäismyynnissä, eli enintään 8 %:n vahvuisiin käymisteitse valmistettuihin ja enintään 5,5 % muihin alkoholijuomiin.

Näin turvattaisiin hallitusohjelman mukaisesti sekä turvattaisiin reilu asetelma kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden välillä yksinoikeusjärjestelmän reunaehdot huomioiden. Ulkomailta tapahtuva etäosto, jossa ostaja huolehtii alkoholijuoman kuljetuksesta sekä verovelvoitteista, säilyisi edelleen laillisena.

MARKKINOINTI NORMALISOI PÄIhteIDENkäYTTÖä

Alkoholijuomien markkinointia koskevia yleisiä säännöksiä kevennettäisiin laajasti ilman, että asiasta on sovittu hallitusohjelmassa. Väkevien alkoholijuomien markkinointikiellon poistamisella on huomattavan laajoja vaikutuksia ja nämä vapautukset toteutettaisiin ilmeisesti myös siksi, että ulkomaalaisille etämyyjille halutaan turvata mahdollisuudet markkinoida ja myydä kaikkia alkoholijuomia suomalaisille kuluttajille.

Alkoholimarkkinointia koskeva esitys tulisi toteutuessaan vaikeuttamaan Suomeen kohdistuvan markkinoinnin valvontaa. Esityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi väkevien alkoholijuomien markkinointi tuottajien omilla verkkosivuilla ja sosiaalisen median tileillä. Vaikka esityksessä rajataan pois vaikuttajamarkkinointi ja muiden käyttäjien sisällön hyödyntäminen, digimarkkinointi itsessään voi lisätä erityisesti nuorten altistumista alkoholibrändien näkyvyyteen ja normalisoida väkevien alkoholijuomien käyttöä osana arkea. Tämä on ristiriidassa väestötason ehkäisevän päihdetyön ja tutkimusperustaisten kustannusvaikuttavien alkoholistrategioiden kanssa.

Huolestuttavana voidaan pitää sitä, että mietojen alkoholijuomien verkkomainonta yhdistettynä mahdollisuuteen myydä ja toimittaa tuotteita verkossa saattaa johtaa tilanteisiin, joissa verkkokaupat esittävät kuluttajalle alkoholituotteita ilman, että tämä niitä etsii. Tällainen kohdennettu markkinointi, esimerkiksi ostohistorian perusteella tai elintarviketilausten yhteydessä, voi lisätä alkoholin kulutusta erityisesti haavoittuvissa ryhmissä. Tämänäyttöinen toiminta olisi syytä erikseen kieltää lainsäädännössä, esimerkiksi lisäämällä asia koskemaan alkoholilain 50 §:n 4 momenttia, jossa käsitellään alkoholimainonnan rajoituksia.

ALKOHOLITOIMITUSTEN TOTEUTUMINEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Seuraavassa on esitetty joitakin käytännön esimerkkejä tilanteista, joista mitä todennäköisemmin syntyy, mikäli alkoholin toimitusmyynti sallitaan. Lienee selvää, että suurin osa näistä tilanteista ei koskaan päätyisi valvovan viranomaisen tietoon. Lainsäätäjän tulisi pystyä rakentamaan päihteiden myyntiin järjestelmän, jossa tällaisia tilanteita ei synny, tai niihin kyetään välittömästi puuttumaan. Lakiesitys ei vastaa tähän tarpeeseen.

1. Kuljettaja toimittaa alkoholia, mutta oven avaa alaikäinen lapsi. Aikuinen ei ole läsnä. Kuljettaja luovuttaa alkoholin silti. Miten asiaa valvotaan, kuka on vastuussa ja minkä suuruinen seuraamusmaksu annetaan? (alkoholin myynyt kauppa, alustayhtiö vai juomien toimittaja)?
2. Kuljettaja toimittaa ruokatilauksen, mutta ovea ei avata. Kuljettaja jättää tilauksen oven taakse, vaikka tilaus pitää sisällään alkoholia. Miten asiaa valvotaan, kuka on vastuussa ja minkä suuruinen seuraamusmaksu annetaan?
3. Kuljettaja toimittaa tilauksen ja oven avaa täysi-ikäinen, mutta kodissa on käynnissä juhlat, joissa on selkeästi mukana alaikäiseltä vaikuttavia henkilöitä. Miten asiaa valvotaan ja kuka on vastuussa, jos alkoholia päätyy alaikäisille?
4. Kuljettaja kieltäytyy luovuttamasta juomia vastaanottajan päihtymystilan vuoksi, jolloin tilaajan käytös muuttuu uhkaavaksi. Kuljettaja päättää luovuttaa alkoholin oman turvallisuutensa vuoksi. Miten kuljettajan pitää toimia, miten asiaa kyetään valvomaan ja kuka on vastuussa?
5. Sama tilanne kuin kohdassa 4, mutta kuljettaja huomaa, että taloudessa on lapsia ja läsnä olevat aikuiset erittäin päihtyneitä. Onko kuljettaja velvoitettu ilmoittamaan asiasta viranomaisille (poliisi, sosiaalityöntekijät)? Miten asiaa valvotaan ja huolehditaan lapsen oikeudesta turvalliseen kasvuympäristöön?
6. Nuorisojoukko on kokoontunut puistoon ja tilannut alkoholia. Kuljettaja kieltäytyy luovuttamasta alkoholia ja tilanteessa olevat nuoret käyttäytyvät aggressiivisesti. Miten kuljettajan tulisi toimia tilanteessa?
7. Kaveriporukka on tilannut alkoholia puistoon. Kuljettajan tullessa paikalle käy ilmi, että puistossa on meneillään yleisötilaisuus (esim. konsertti). Miten kuljettajan tulisi toimia tilanteessa?

Lakiesitys jättää huomiotta hallituksen muut päätökset leikata historiallisen merkittävästi terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Ehkäisevä päihdetyö on Suomessa pitkälti kolmannen sektorin varassa. Hallitus on päättänyt leikata 140 miljoonaa euroa järjestölähtöisestä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä vuoteen 2027 mennessä. Euromääräisesti tämä on yli kolmasosa hallituskautta edeltävästä tasosta. Lakiesityksen vaikutusarviossa ei tuoda esille mittavia ehkäisevään työhön ja terveyden edistämiseen päätettyjä leikkauksia.

Ehkäisevän päihdetyön resurssit tulisi jatkossa mitoittaa suhteessa ilmiön laajuuteen. Mikäli päihde- ja rahapelihaittojen ennaltaehkäisyyn ei löydy muilla tavoin taloudellisia voimavaroja niin hallituksen tulisi käynnistää selvitys haittaverojen korvamerkinnästä suoraan haittojen ehkäisyyn. Vuonna 2023 alkoholiveron tuotto oli noin 1,46 miljardia euroa ja tupakkaveron tuotto 1,15 miljardia euroa. Rahapelit tuottivat valtiolle 625 miljoonaa euroa. Yhteensä nämä tuotot olivat noin 3,24 miljardia euroa.

Kerätyistä haittaveroista ja tuotoista voitaisiin tulevaisuudessa korvamerkitä kansainvälisten mallien mukaisesti tietty prosentti (esim. 5 %) päihdehaittojen ehkäisyyn, jotta resursointi vastaisi todellista tarvetta. Valtio voi perustaa haittarahaston, johon ohjataan tietty prosenttiosuus alkoholista, tupakasta ja rahapelaamisesta saaduista verotuloista. Haittarahastosta kustannettujen toimien tuloksellisuutta tulee seurata säännöllisesti. Toinen vaihtoehto suoran korvamerkinnän sijaan on merkitä valtiontalouden kehyksiin ja julkisen talouden suunnitelmaan poliittinen kirjaus siitä, että haittaveroista tulee rahoittaa päihdehaittojen ehkäisyä.

Kolmas vaihtoehto on asettaa lainsäädännöllä alkoholijuomiin erillinen vastuullisuusmaksu, josta vastaavat alkoholin myyjät. Lakiesitys osaltaan siirtää alkoholin myyntiä päivittäistavarakaupan ketjuille. Suomessa kahden suurimman ruokakauppaketjun yhteenlaskettu markkinaosuus on yli 80 prosenttia. S-ryhmän vuoden 2023 veroton vähittäismyynti oli yli 14 miljardia euroa ja liikevoitto noin 450 miljoonaa euroa. Keskon veroton vähittäismyynti oli noin 16 miljardia euroa ja liikevoitto noin 700 miljoonaa euroa. Mikäli voittoja haetaan päihteiden kaupasta, tulee julkisen vallan huolehtia tarvittaessa lainsäädännöllä, että haitallisten tuotteiden osalta yritysvastuu toteutuu esimerkiksi vastuullisuusmaksujen muodossa, eikä yhteiskunnalle haitallisia päihteitä myymällä tehdä merkittäviä liiketaloudellisia voittoja.

Hallituksen tulee käynnistää valtioneuvoston asettama poikkihallinnollinen selvitys siitä, miten haittaverojen ja rahapelituottojen kohtuullinen osuus voidaan ohjata haittoja ennaltaehkäisevään työhön. Selvityksessä tulee tarkastella vaihtoehtoja 1) haittaverojen korvamerkintään, 2) julkisen talouden suunnitelman sisältämään kirjaukseen sekä 3) vastuullisuusmaksumalleihin.

Ehdotettu alkoholilain muutos sisältää useita riskejä kansanterveyden näkökulmasta. Alkoholin saatavuuden ja markkinoinnin laajentaminen heikentävät väestön suojaa alkoholihaitoilta. Haitat kohdistuvat erityisesti riskiryhmiin: lapsiin, nuoriin, riskikuluttajiin, yksineläviin ja ikääntyneisiin.

Samalla esitys uhkaa johtaa vältettävissä olevien kustannusten kasvuun julkisessa terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa, poliisi- ja pelastustoimessa sekä työelämässä. Näistä syistä esitys on ristiriidassa alkoholilain perusperiaatteen kanssa, jonka mukaan sääntelyn tavoitteena on ehkäistä ja vähentää alkoholin kulutuksesta aiheutuvia haittoja.

Ehdotettua lakimuutosta ei tule hyväksyä. Mikäli muutoksia edistetään, niihin tulee liittää selkeästi rajattuja ehtoja, erityisesti saatavuuden ja markkinoinnin osalta, sekä toteuttaa ne vaiheittain, vaikutuksia seuraten.

Ulkomailta tapahtuva etämyynti on välttämätöntä rajata enintään 8 %:n vahvuisiin käymisteitse valmistettuihin ja enintään 5,5 %:iin muihin alkoholijuomiin.

Mikkonen Juha
Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry