

19.1.2017

Viite Luonnos hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistukseksi 22.11.2016;
STM075:00/2011

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Lausuntonaan esitysluonnoksesta alkoholilainsäädännön uudistamiseksi kirkkohallitus toteaa seuraavan:

1. EHDOTETTU ALKOHOLILAKI

Lain tavoitteen ja esityksen sisällön ristiriita

Kirkkohallitus pitää esitystä alkoholilain kokonaisuudistukseksi sisäisesti ristiriitaisena. Esitysluonnoksessa kuvataan hyvin alkoholihaittojen ja alkoholin kulutuksen sekä alkoholisäädösten välisiä suhteita. Ehdotettu alkoholilaki on kuitenkin eräiltä osin joko voimakkaassa ristiriidassa tai jopa täysin vastainen esityksen varsinaisen tavoitteen kanssa: ”Sosiaali- ja terveystalouteen kuuluvan alkoholipolitiikan varsinainen tarkoitus on vähentää alkoholin käyttäjilleen, heidän läheisilleen, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia ongelmia ja haittoja.” Kirkkohallituksen mielestä esitykseen liittyy vakavia yhteiskuntaeettisiä ongelmia. Toteutuessaan uusi alkoholilaki mitä todennäköisimmin lisäisi terveyshaittoja sekä sosiaalisia ongelmia ja yhteiskunnallista eriarvoistumista eri väestöryhmien kesken.

Kirkkohallitus katsoo, että alkoholipolitiikassa tulisi lähtökohtana olla kaksi merkittävää eettistä periaatetta: Heikoimman osapuolen etu sekä suurimman mahdollisimman hyödyn tavoittelu suurimmalle mahdolliselle joukolla hyötyjiä. Kirkkohallituksen mielestä esitysluonnos on näiden molempien periaatteiden vastainen. Heikoimman osapuolen etu edellyttää, että alkoholin käytön haittoja tarkastellaan erityisesti lasten ja nuorten sekä sosiaalisesti ja terveydellisesti huonoimmassa asemassa olevien aikuisten ja vanhusten kannalta ja tehdään lainsäädäntöä koskevat päätökset tämän mukaisesti. Suurin mahdollinen hyöty suurimmalle mahdolliselle hyötyjien joukolla puolestaan merkitsee tässä yhteydessä kansanterveyttä koskevien näkökohtien asettamista elinkeinopoliittisten näkökohtien edelle, pyrkimällä alkoholilaila rajoittamaan koko yhteiskunnalle koituvia alkoholin käytön haittoja. Sekä hyötyjien määrä että saatavan hyödyn kansantaloudellinen arvo ylittää silloin alkoholin myyntiä koskevien säädösten lieventämättä jättämisestä koituvien etujen menettäjien määrän ja etujen arvon.

Vähittäismyynnissä myytävän alkoholin sallitun tilavuusprosentin noston vahingollisuus

Kirkkohallitus yhtyy esityksessä esiin tuotuun seikkaan siitä, että alkoholin saatavuuden lisääminen korottamalla vähittäismyynnissä myytävän alkoholin sallittua tilavuusprosenttia lisää väistämättä alkoholin kokonaiskulutusta ja sen seurauksena alkoholin aiheuttamia terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja. Tästä on kiistatonta näyttöä sekä tutkimuksellisesti että Suomen alkoholipolitiikan omassa historiassa. Terveyshaitat koskevat koko väestöä ja niiden kustannukset kuormittavat koko yhteiskuntaa. Vähittäismyynnissä myytävän alkoholin sallitun tilavuusprosentin korottamisesta aiheutuva hyöty menee vain rajoitetulle osalle yhteiskuntaa, alkoholin valmistajille ja sen myyntiin osallistuville toimijoille. Näiden toimijoiden saama taloudellinen hyöty ja siitä yhteiskunnalle tuleva verohyöty on perusteltujen arvioiden mukaan selvästi pienempi kuin yhteiskunnalle tästä muutoksesta aiheutuvien terveydellisten ja sosiaalisten haittojen aiheuttamat kustannukset. Lakiesitys on siten jo kansantaloudellisesti vahingollinen. Pahemmat ongelmat liittyvät kuitenkin inhimillisiin haittoihin.

Alkoholista johtuvat sosiaaliset ja terveydelliset haitat väestöryhmien eriarvoisuuden lisäjinä

Vaikka alkoholin kokonaiskulutuksen aiheuttamat terveyshaitat ja sosiaaliset haitat koskevat koko väestöä, ne kasautuvat voimakkaasti heikoimmassa asemassa oleville väestöryhmille. Lisääntyvän kulutuksen aiheuttamat haitat koskettavat alkoholin käyttäjinä selvästi eniten työelämän ulkopuolella olevia. Aikuisten lisääntyvästä alkoholin käytöstä aiheutuva kärsimys ja haitat kasautuvat puolestaan sosioekonomisesti heikoimmassa asemassa olevien perheiden lapsille. Tätä lapsille ja nuorille aiheutuvaa vahinkoa mitä todennäköisimmin vielä voimistaa hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus sallia entistä vahvempien alkoholipitoisten juomasekoitusten (limuviinujen) myynti vähittäismyynnissä. On osoitettu, että alkoholin myynnin kontrolli elintarvikemyymälöissä, huoltoasemilla ja kioskeilla ei ole toiminut yhtä hyvin kuin Alkon liikkeissä. Lapset ja nuoret ovat saaneet haltuunsa huolestuttavan paljon alkoholijuomia. Silti esityksellä ollaan lisäämässä juuri nuorten suosimien alkoholijuomien saatavuutta vähittäismyynnissä. Tälle ei ole hyväksyttävää perustelua.

Alkon roolin heikkeneminen uhkana

Toteutuessaan alkoholilain uudistus aiheuttanee Alkon roolin heikkenemisen alkoholin myynnissä. Kehitystä voidaan pitää yhteiskunnan edun vastaisena. Kirkkohallituksen mielestä Alkon roolia tulisi sen sijaan vahvistaa. Sen asiantuntemus ja vastuu alkoholin myynnissä sisältää myös valitustoiminnan, jota tulisi edelleen vahvistaa. Lisäksi sen myyntiverkosto kattaa jo hyvin syrjäisetkin alueet. Ei ole perusteltua syytä, miksi kuluttaja ei voisi ostaa nykyistä keskiolutta vahvempia alkoholijuomia Alkon myymälöistä.

Anniskelutoiminnassa nautitun alkoholin osuuden kasvu kannatettavana tavoitteena

Esityksen kannatettava osa on ravitsemusliiketoimintaa koskevan sääntelyn keventäminen. Sosiaalisesti suotavaa kehitystä olisi alkoholin kulutuksen siirtyminen selvästi nykyistä enemmän ravintoloihin. Tällöin myös alkoholin verotukselliset hyödyt kasvaisivat selvimmin. Esityksen mukaisesti ravintoloiden aukiolojen vapauttamiseen tulee liittää ravintoloiden järjestyksenvalvonnalisen velvoitteen vahvistaminen. Ravintoloiden aukiolojen piteneminen lisää kokemustiedon valossa sosiaalisia ongelmia väkivallan kasvun myötä. Alkoholisidonnaiseen väkivaltaan puuttumiseen on kuitenkin paremmat edellytykset julkisissa kuin yksityisissä tiloissa.

Alkoholilainsäädännön toteutusvaihtoehdot

Kirkkohallituksen mielestä esitysluonnoksessa mainituista toteuttamisvaihtoehdoista paras ja tehokkain keino saavuttaa asetetut sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet olisi Ruotsin mallin mukaisesti alentaa luvanvaraisessa vähittäismyynnissä myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuutta siten, että yli 3,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät alkoholijuomat myytäisiin vain Alkon myymälöistä. Alkoholijuoman valmistukseen ja myyntiin liittyvän elinkeinon toimintaedellytysten heikentymistä taikka arviota kansalaisten näkemyksestä asiaan ei voida yhteiskuntaeettisesti pitää riittävänä perusteluna vaihtoehdon hylkäämiselle. Yhteiskuntaeettisesti kestäväntöytä on, että alkoholijuomien valmistuksen ja myynnin elinkeinopoliittiset edut nostetaan sosiaali- ja terveystaloudelliseen edelle.

Toinen hyväksyttävissä oleva toteuttamisvaihtoehto on säilyttää nykyiset alkoholilainsäädännön periaatteet ja samalla pyrkiä siirtämään alkoholijuomien nauttimista anniskelun suuntaan. Arvion mukaan tämä vaihtoehto ei lisäisi alkoholin kokonaiskulutusta tai haittoja.

Luku- ja pykäläkohtaiset huomiot

1 luku. Yleiset säännökset

Lain 1 §:ssä säädettävä tarkoitus on kannatettava, mutta useat ehdotetuista pykälistä ovat ristiriidassa sen kanssa.

2 luku. Luvanvaraisuus

Vähittäismyynnissä alkoholijuomien enimmäisvahvuutta ei tule korottaa nykyisestä 4,7 prosentista 5,5 prosenttiin. Yli 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät juomat tulee säilyttää Alko Oy:n myyntivalikoimissa (17 §). Lain tarkoituksen sekä sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteiden kannalta voitaisiin jopa alentaa luvanvaraisessa vähittäismyynnissä myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuutta. Lisäksi kirkkohallitus katsoo, että nykyisestä vähittäismyynnissä myytävän alkoholin valmistustaparojotteesta ei tulisi luopua.

3 luku. Alkoholiyhtiö

Alkoholiyhtiöllä yksinoikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin tulee vähintäänkin säilyttää yli 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien juomien osalta, poikkeuksena ns. tilaviinien myynti suoraan niiden valmistajilta ja tätä vastaava oikeus myydä myös ns. pienpanimo-oluttuotteita tilamyntinä.

2. EHDOTETTU LAKI ALKOHOLI- JA ALKOHOLIJUOMAVEROLAIN 2 JA 8 §:N MUUTTAMISESTA

Kirkkohallitus on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole lainkaan perusteltu nykyisen alkoholi- ja alkoholijuomaverolain 8 §:n 2 momentin, joka koskee ehtoollisviinien verottomuutta, poistamista. Myöskään ehdotetun muutoksen vaikutuksia ei esitysluonnoksessa ole arvioitu.

Kirkkohallitus vastustaa ehtoollisviinien verovapauden poistamista. Kirkkohallitus katsoo, että ehtoollisviinien perinteinen verovapaus tulee edelleen säilyttää. Ehtoollisviiniä käytetään osana uskonnollista sakramenttia, jolloin viiniä ei kyseisessä käytössä voida pitää nautintoaineena eikä kyse ole myöskään alkoholijuoman anniskelusta (EAOA 20.8.2013, Dnro 3363/4/13 ja EAOA 22.11.2006, Dnro 3502/44/05). Valmistelussa esiin tuotu neuvoston direktiivin 92/83/ETY on katsottava sallivan jäsenvaltioiden soveltavan tiettyjä valmisteverovapauksia liittyen perinteisiin tai tuotteiden käyttöön. Kirkkohallitus huomauttaa, että nykyinen alkoholi- ja alkoholijuomaverolaki on säädetty kyseisen direktiivin aikana.

Kirkkohallituksen arvion mukaan ehtoollisviinin kokonaiskulutus evankelis-luterilaisessa kirkossa on noin 46 000 litraa vuodessa, jolloin lain muuttaminen ehdotetulla tavalla tarkoittaisi kustannusvaikutuksia seurakunnille kokonaiskirkon tasolla noin 160 000 euroa/vuosi. Valtion talouden kannalta verotulo on vähäinen, mutta seurakuntatalouksien näkökulmasta taloudelliset vaikutukset ovat suuremmat. Ehtoollisviinin verottomuuden ei voida arvioida aiheuttavan kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla, minkä estäminen lienee peruste itse direktiiville.

Lisätietoja antavat asiantuntija Sami Puumala ja kirkkoneuvos Pirjo Pihlaja, sp-osoite etunimi.sukunimi@evl.fi.

Kansliapäällikkö

Jukka Keskitalo

Kirkkoneuvos

Pirjo Pihlaja