

16.1.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntö STM075:00/2011
Luonnos hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistukseksi 22.11.2016

**SUOMEN MIELENTERVEYSSEURAN LAUSUNTO - LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI
ALKOHOLILAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (Lausuntopyyntö STM075:00/2011)**

Suomen Mielensterveysseura kiittää mahdollisuudesta lausua alkoholilain kokonaisuudistukseen liittyvästä hallituksen esitys -luonnoksesta.

Hallitusohjelmassaan Sipilän hallitus on sitoutunut kaventamaan terveys- ja hyvinvointieroja sekä edistämään kansanterveyttä ja terveellisiä elämäntapoja ja ravintotottumuksia. Lisäksi hallitus pyrkii vähentämään julkisia menoja sekä edistämään tuottavuutta ja kilpailukykyä. Luonnos alkoholilain uudistamista koskevaksi esitykseksi on valitettavassa ristiriidassa hallituksen hyvinvointi- ja terveyspoliittisten tavoitteiden mutta myös talouden tasapainottamiseen ja elinkeinopolitiikkaan liittyvien tavoitteiden kanssa. Nämä ristiriidat ovat myös monilta osin tunnistettu uudistusta valmisteltaessa ja kirjattu luonnokseen. Tästä huolimatta luonnoksessa julkilausuttuna tavoitteena on alkoholin saatavuuden lisääminen.

Kuten esityksen nykytilan arvioissa todetaan, alkoholi on tällä hetkellä todennäköisesti vakavin yksittäinen terveyden ja hyvinvoinnin uhkatekijä Suomessa. Alkoholihaitat aiheuttavat vuosittain 1-1,5 miljardin euron välittömät kustannukset julkiselle sektorille, minkä lisäksi alkoholihaitoista aiheutuu sekä julkiselle että yksityiselle sektorille merkittäviä kustannuksia sairaspöissaolojen, työkyvyttömyyseläkkeiden, tuotannonmenetysten ja mm. omaisuusvahinkojen muodossa. Esityksen myönteiset taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat suppeaan joukkoon alkoholin lisääntyvästä myynnistä hyötyviä yrityksiä, ja tälläkin elinkeinoelämän alueella hyödyt ovat marginaaliset tai voivat jäädä kokonaan toteutumatta.

Julkisuudessa hallituksen esitystä on perusteltu etenkin Viron matkustajatuonnin hillitsemisellä. Valtaosa Suomessa kulutusta ja haittoja aiheuttavasta alkoholista ostetaan Suomesta, tavallisimmin ruokakaupasta. Viron tuonnin hillitseminen kotimaista kysyntää ja hintakilpailua lisäämällä sekä kotimaasta ostettavia alkoholijuomia väkeväimällä on sekä kansanterveyden että kansantalouden näkökulmasta epälooginen askel.

Aiottua hallituksen esitystä voidaan kestävästi perustella ainoastaan yksilönvapauden ja kansalaisten oman vastuun korostamisen näkökulmasta. Yksilön vastuun korostaminen

16.1.2017

alkoholihaitoista on kuitenkin merkittävä suunnan muutos suomalaisessa alkoholipolitiikassa ja kulkee vastavirtaan kansainvälisen alkoholipolitiikan suunnan kanssa, jossa yhdeksi keskeiseksi näkökulmaksi ovat nousseet alkoholin sivullisille – läheisille ja koko yhteiskunnalle – aiheuttamat haitat. Sekä Maailman terveysjärjestö WHO että talousjärjestö OECD ovat suositelleet jäsenmailleen haittoja vähentävää alkoholipolitiikkaa, jossa tehokkaita keinoja ovat hinnan ja saatavuuden sääntely.

Erialaisten alkoholipoliittisten mekanismien vaikutukset alkoholin kulutukseen ja haittoihin tunnetaan hyvin.

Alkoholipoliittiset ratkaisut Suomessa sekä viimeisen vuosikymmenen aikana että pidemmällä aikavälillä kertovat, että hintaan ja saatavuuteen liittyvillä ratkaisuilla on voimakkaita ja välittömiä seurauksia, jotka ovat edellyttäneet nopeita korjaavia päätöksiä. Kotimaisen tai kansainvälisen tutkimuksen valossa ei ole mitään syytä olettaa, että aiottu hallituksen esitys alkoholilainiksi olisi poikkeus aikaisempaan.

Erialaista huolta onkin syytä kantaa siitä, ovatko hallituksen esittämät alkoholin saatavuutta lisäävät päätökset enää myöhemmin peruttavissa, mikäli haittojen lisääntyessä näin haluttaisiin tehdä. Kertaalleen poistetun monopoliaseman palauttaminen nelosoluen sekä nelosoluen vahvuisten siidereiden ja limuviinon vähittäismyyntiin voi olla EU:n näkökulmasta uusi monopolijärjestely ja sellaisena EU-oikeuden vastainen. Tämä riski on tärkeää tiedostaa ja arvioida, onko Suomella varaa tehdä alkoholihaittoja lisäävä kokeilu, jota eduskunta ei voi tulevaisuudessa perua.

Alkoholihaittojen miljardikustannuksista puhuttaessa on tärkeää myös muistaa, että alkoholihaitoissa ei ole kyse ainoastaan menetetyistä miljardeista, vaan alkoholin sosiaaliset ja terveydelliset haitat näkyvät hyvin konkreettisesti ennenaikaisina kuolemina, työkyvyttömyytenä, terveysongelmina, perhe- ja parisuhdeväkivaltana, lasten turvattomuutena ja esimerkiksi kaupunkiturvallisuuden heikentymisenä. THL on arvioinut, että hallituksen esittämä alkoholin saatavuuden lisääminen voisi merkitä vähintään 100-150 alkoholikuolemaa lisää vuodessa. Tämä lisäys yksinään vastaa tasoltaan noin puolta vuosittaisista liikennekuolemista Suomessa.

Suomen Mielenterveysseura huomauttaa, että esityksen vaikutusarvio jää huomattavan puutteelliseksi. Esitysluonnokseen sisältyvässä nykytilan kuvauksessa alkoholin tämänhetkiset haitat yhteiskunnassamme on käyty läpi melko kattavasti. Sen sijaan vaikutusarvioluvussa esitettyjen lakimuutosten sosiaalisia ja terveysvaikutuksia on arvioitu hyvin yleisellä tasolla.

Mielenterveyteen liittyvät vaikutukset

Suomalaisen yhteiskunnan lukuisista mielen hyvinvointia vahvistavista ja suojaavista tekijöistä huolimatta Suomessa esiintyy kansainvälisestikin verrattuna melko paljon esimerkiksi itsemurhia ja masennusta. Työkyvyttömyyseläkkeistä noin puolet on mielenterveysperustaisia. Mielenterveyden häiriöiden vuosikustannukseksi yhteiskunnalle on laskettu noin viisi miljardia euroa.

16.1.2017

Psyykkinen pahoinvointi ja alkoholin käyttö ovat vahvassa yhteydessä toisiinsa. Vaikutukset ovat sekä suoria että ylisukupolvisia – vanhempien alkoholin käyttö vaikuttaa voimakkaasti lasten mielenterveyteen. Vaikutusten vakavuus ulottuu kehitysvammaisuutta aiheuttavasta sikiön alkoholioireyhtymästä aikuisiän psykologiseen haavoittuvuuteen. Aikuisiällä esiintyvien mielenterveyden ongelmien juuret ovat usein vanhempien alkoholin käytön aiheuttamassa turvattomuudessa ja kaltoinkohtelussa.

Nuorena aloitettu alkoholin käyttö sisältää riskejä sekä aivojen kehitykselle että esimerkiksi tunnetaitojen oppimiselle, joilla puolestaan on suuri merkitys mielenterveydelle. Nuoren aivot kehittyvät aina 25 ikävuoteen asti. Nuorena aloitettu alkoholin käyttö vaarantaa aivojen kehityksen ja voi aiheuttaa pysyviä vaurioita. Nuoruuden psyykkiseen kehitykseen liittyvissä myllerryksissä nuori harjoittelee tunteita, niiden tunnistamista ja kohtaamista. On tärkeää, ettei nuorelle tällöin synny tapaa liudentaa haastavien tunteita alkoholilla.

Alkoholi on merkittävin yksittäinen syy sille, ettei suomalaisten mielenterveydessä ole havaittavissa samanlaista myönteistä kehitystrendiä kun väestön fyysisessä terveydessä. Alkoholiongelmat ja suomalaiselle juomistavalle tyyppinen humalahakuisuus linkittyvät voimakkaasti mielenterveyteen – mitä humalahakuisempaa juominen on, ja mitä enemmän haasteita henkilön alkoholin käyttöön liittyy, sitä heikompi on koettu mielenterveys. Alkoholi on myös merkittävin yksittäinen masennusta aiheuttava tekijä Suomessa. Masennuksesta kärsii vuosittain noin 6,5 prosenttia suomalaisista. Merkittävällä osalla heistä on masennusta vaikeuttava alkoholiongelma.

Alkoholin ja mielenterveyden häiriöiden voimakas yhteys näkyy verrattaessa alueella myydyin alkoholin määrä psykiatriseen sairaalakäyttöön samalla alueella. Mitä suurempi tilastoitu alkoholin myynti alueella on, sitä enemmän alueella tutkitusti käytetään psykiatrian sairaansijoja.

Alkoholilla on myös merkittävä yhteys itsemurhayrityksiin ja itsemurhiin, joiden määrä on Suomessa edelleen kansainvälisesti korkealla tasolla. Noin puolet itsemurhan tehneistä suomalaisista on kärsinyt alkoholiin liittyvistä ongelmista. Itsemurhien määrä on kuitenkin viime vuosina ollut laskussa ja on todennäköistä, että yhtenä taustatekijänä myönteiselle kehitykselle on ollut alkoholin kulutuksen väheneminen. Alkoholin saatavuuden lisääminen todennäköisesti pysäyttää alenevan trendin ja kääntää itsemurhien määrän jälleen nousuun.

Aiottu alkoholin saatavuuden helpottaminen tulee heijastumaan lisääntyvinä mielenterveysongelmina sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Alkoholin saatavuuden lisääminen tulee lisäämään mielenterveyspalveluiden tuottamiseen liittyviä kustannuksia, psykiatrisen sairaanhoidon tarvetta sekä alkoholipsykooseja, joita tällä hetkellä esiintyy 0,5 prosentilla väestöstä.

16.1.2017

Lakiesitykseen sisältyvät yksityiskohtaiset huomiot:

1 luku - Lain tarkoitus

Alkoholin kokonaiskulutuksen ja alkoholin aiheuttamien haittojen yhteys tunnetaan nykyään hyvin. On myös hyvin tiedossa, että alkoholin käytön alhainen alkamisikä on yhteydessä myöhempiin alkoholiongelmiin. Onkin tärkeää, että alkoholilain tarkoituksiksi kirjataan nimenomaan alkoholipitoisten aineiden kulutuksen vähentäminen, kuten esityksessä, ja sitä kautta haittojen ehkäiseminen. Alkoholilain rinnalla alkoholihaittojen vähentämistä tukee laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä, joka määrittelee ennen kaikkea kuntien roolin ja vastuut päihdehaittojen ehkäisemisestä. Suomen Mielenterveysseura huomauttaa, että hallituksen aikomat alkoholilain muutokset ovat keskeisiltä osiltaan ristiriidassa sekä nykyisen ja nyt esitetyn uudistetun alkoholilain tarkoituspykälän kanssa.

2 luku - Luvanvaraisuus

Hinta ja saatavuus ovat tutkitusti keskeisimmät alkoholinkulutukseen vaikuttavat tekijät. Muiden muassa Maailman terveysjärjestö WHO ja talousjärjestö OECD tuovat esille hinnan ja saatavuuden rajoittamisen merkitystä alkoholihaittoja vähentävässä politiikassa.

Vähittäiskaupassa myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuuden vahventaminen lisäisi nelosoluen vahvuisten oluiden ja siidereiden saatavuutta nykyisestä noin 350 myyntipisteestä noin 5500 myyntipisteeseen. Tämä merkitsee noin 15-kertaista lisäystä myyntipisteiden määrään. Ravintoloille kaavailun ulosmyyntioikeuden myötä vähittäismyyntipisteiden määrä nousisi vieläkin suuremmaksi.

Myyntipisteiden raju lisääntyminen vaikuttaisi myös välillisesti näiden juomien hintaa, joka tulisi laskemaan sekä myyntipisteiden keskinäisen hintakilpailun seurauksena että alkoholijuomien toimiessa myyntipisteiden sisäänheittotuotteena. Alkon myynnissä vastaavia hintaa alentavaa kilpailumekanismeja ei ole.

Vaikka litramääräisesti alkoholijuomia ostettaisiin yhtä paljon kuin ennenkin, vahvempien juomien saatavuuden 15-kertaistuminen nostaa ostettavien alkoholijuomien keskivahvuutta; osa kaupasta nyt ostettavasta keskioluosta korvautuu nelosoluen vahvuisella juomalla. Hinnan alentuminen on lisäksi omiaan lisäämään kulutusta myös litramääräisenä.

Vieläkin suurempi muutos liittyy ns. limuviinoihin. Alaikäisten nuorten juominen on Suomessa viime vuosina vähentynyt. On erittäin suuri vaara, että esitetty alkoholilain muutos kääntäisi kehityksen suunnan ja lisäisi alaikäisten nuorten alkoholinkäyttöä sekä litramäärällisesti että käytettyjen alkoholijuomien väkevoitymisensä. Varhain aloitettu alkoholinkäyttö puolestaan ennustaa alkoholihaittoja aikuisiällä.

16.1.2017

Limuviinujen vapauttaminen Alkosta ruokakauppojen, huoltoasemien ja kioskien hyllyille lisäisi erityisen voimakkaasti juuri lasten ja nuorten suosimien alkoholijuomien saatavuutta ja houkuttelevuutta myyntipisteiden määrän, hintojen laskun sekä ikärajavälön heikentymisen myötä. Toimiva ja tehokas ikärajavälön on keskeisiä keinoja, joilla Alko toiminnallaan pystyy vaikuttamaan alkoholihaittoihin Suomessa. Alkossa jokainen ikätarkistus ja välittämisepäily rekisteröidään ja välön toteutumista seurataan myymälä- ja myyjäkohtaisesti. Sen sijaan ruokakaupoissa, kioskeissa ja huoltamoilla, jonne limuviinujen myyntiä ollaan laajentamassa, ikärajavälön toteutuu ostokokeiden perusteella hyvin epätasaisesti.

Lakiesitys antaisi lisäksi pienpanimoille mahdollisuuden myydä suoraan kuluttajille tuotteitaan alkoholipitoisuudesta riippumatta. Pienpanimoista myytävillä tuotteilla on tuskin suoraan merkittävää vaikutusta kokonaiskulutukseen tai alkoholihaittoihin Suomessa, mikäli pienpanimo määrittää vuosittain litramäärältään riittävän alas. Mikäli tämä poikkeus kuitenkin osoittautuu ongelmalliseksi EU-kilpailuoikeuden näkökulmasta, esityksellä ei tule lähteä vaarantamaan suomalaista monopolijärjestelmää, vaan pienpanimoille aiotusta erityisoikeudesta tulee luopua.

On myös hyvä huomata, että vaikka kokonaiskulutuksen näkökulmasta pienpanimoiden ulosmyynti ei ole merkittävä kysymys, nuorten alkoholin saatavuuden näkökulmasta se ei ole täysin ongelmaton. Jos siis tällainen jopa 12 prosenttisten alkoholijuomien ulosmyynti mahdollistetaan, on tärkeää, että ulosmyyntioikeus on lakiesityksessä rajattu ainoastaan ”perinteisin” menetelmin valmistettuihin oluisiin, eikä ulotu esimerkiksi siidereihin tai oluen ja virvoitusjuomien sekoituksiin. Muutoin lakimuutos avaisi vielä nelosoluttakin vahvemmille limuviinoille vähittäismyyntikanavan, jossa ikäraja- ja välittämisvälön toteutumista voisi olla vaikeaa kontrolloida.

3. Luku – Alkoholiyhtiö

Ruokakaupassa, kioskissa ja huoltamoilla sekä pienpanimoista myytävien alkoholijuomien väkevöityminen tulee merkitsemään myös Alkon myymäläverkoston supistumista ja sitä kautta vaikuttamaan syrjäseuduilla asuvien asemaan. On hyvä huomata, että vahvojen oluiden, siidereiden ja limuviinujen saatavuuden lisääntyminen 15-kertaiseksi on omiaan osaltaan vahvistamaan suomalaista humalahakuista alkoholikulttuuria. Alkon säännöllistä reittiä kiertävän myymäläauton mahdollistaminen on muutos, joilla on merkitystä sekä kuluttajien alueelliselle tasa-arvolle että mahdollisesti myös pieneltä osin vähemmän humalahakuisen ruokaviinikulttuurin edelleen kehittämiselle.

5 luku – Alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu

Alkoholipoliittisessa keskustelussa on viime vuosina kannettu huomattavan paljon huolta ravintoloiden toimintaedellytyksistä sekä haluttu palauttaa koteihin siirtynyttä juomista takaisin ravintoloihin. Nelosoluen vahvuisten oluiden, siidereiden ja limuviinujen vähittäismyyntipisteiden 15-kertaistaminen ja ravintoloille kaavailtu ulosmyyntioikeus kuitenkin vahvistaisivat osaltaan suomalaista kotona juomisen kulttuuria.

16.1.2017

Olisikin perusteltua löytää keinoja joilla ravintola-anniskelun asemaa alkoholin kokonaisympäristöstä voidaan vahvistaa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi anniskelun arvonlisäveron alentaminen ravintola-ruokailun tasolle. Jatko-aikakäytännön helpottaminen jatkoaikailmoituksella on kuitenkin ongelmallinen keino ravintoloiden aseman vahvistamiseen.

Anniskeluajat Suomessa ovat pidentyneet huomattavan paljon vuosikymmenten aikana. Kun vielä 1980-luvulla Suomessa oli vain muutama kymmen jatko-aikaravintolaa, nykyään niitä on yli tuhat. Muutoksen myötä suomalainen ravintolakulttuuri on muuttunut – ravintolaan saavutaan vasta myöhemmin yöllä, ja kulutuksen painopiste on ruokakaupasta hankituissa, kotona nautituissa alkoholijuomissa. Muutos on ollut kielteinen ravintoloiden liiketoiminnalle mutta myös päihdehaittojen näkökulmasta.

Aikaisempi kehitys huomioon ottaen voidaan ennakoida, että entistä pidemmät myöhempään ulottuva anniskelu ei lisää ravintoloiden kiiretunteja vaan siirtää ravintolajuomisen painopistettä entistä myöhemmäksi. Kotona alkaneen juomisen jatkuminen nykyistäkin myöhempään lisää todennäköisesti järjestyshäiriöitä aamuyön tunteina ja edellyttää lisää resursseja poliisin järjestyksenvalvontaan yöaikaan. Norjasta saadut tutkimustulokset kertovat, että tunnin lyhennys anniskeluaikoihin vähensi katuväkivaltaa jopa 16 prosentilla. Entistä myöhempään jatkuva anniskelu on ristiriidassa myös hallituksen niihin tavoitteisiin nähden, jotka pyrkivät elinkeinoelämän tuottavuuden kasvun ja kilpailukyvyyn vahvistamiseen.

Jatkoaikailmoitusta koskevaan pykälään kirjattu kunnan oikeus anniskelun jatkoajan kieltämiseen antaa kunnalle mahdollisuuden puuttua syntyneisiin tai syntyneessä oleviin ongelmiin. Kirjaus on tärkeä kunnan itsemääräämisoikeuden ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisen näkökulmasta. Samassa yhteydessä tulisi järjestyslakiin säätää kunnille mahdollisuus määritellä alkoholiin liittyviä rajoituksia esimerkiksi kunnan haluamille puistoalueille sekä lasten ja nuorten kokoontumispaikkoihin kuten leikkipuistoihin ja urheilukentille.

7 Luku – Markkinointi

Alkoholimainonnan sääntely on tällä vuosikymmenellä kertyneen tutkimustiedon myötä noussut kansainvälisesti uudeksi keskeiseksi keinoksi alkoholihaittojen vähentämiseen hinnan ja saatavuuden sääntelyn rinnalla. Mainonnan on todettu sekä aikaistavan että lisäävän erityisesti nuorten alkoholinkäyttöä. On myös näyttöä alkoholimainonnan vaikutuksista alkoholiongelmista kärsivien alkoholinkäyttöön.

Alkoholimainontaa koskeva lainsäädäntö sisältää edelleen merkittäviä tulkintahaasteita. Mainonnan sisältöä on pyritty laissa rajaamaan erityisesti lasten ja nuorten suojelemisen näkökulmasta. Selvityksissä on kuitenkin havaittu, että mainonnan nykyiset rajoitukset eivät ole onnistuneet riittävästi suojaamaan lapsia ja nuoria alkoholimainonnalta, vaan nämä sekä havaitsevat alkoholimainonnan sisältöjä että myös kokevat niiden sisällön olevan itseensä suunnattuja. Sisältöön liittyvien rahoitusten ohella laki kieltää alkoholin ulkomainonnan sekä rajoittaa erityisesti sosiaalisessa mediassa, televisiossa ja radiossa

16.1.2017

tapahtuvaa mainontaa. Vuonna 2015 voimaan tulleet uudet rajoitukset pidensivät kiellettyjen mainonnan keinojen listaa, minkä ainakin tuoreeltaan koettiin lisäävän tulkinta- ja rajanveto-ongelmia.

Alkoholilakia uudistettaessa tulisikin siirtyä kieltolistaan perustuvasta sääntelystä ns. positiivilistaan, jossa määriteltäisiin ne tiedot, jotka alkoholijuomista on lain mukaan mahdollista kertoa kuluttajien tiedonsaannin turvaamiseksi. Laki mahdollistaisi vain tuotetiedot, ei keinokekoisten mielikuvien kytkemistä mainostettavaan tuotteeseen. Tällainen ns. mielikuvamainonnan kieltäminen on käytössä Ranskassa. Samalla laki voisi muuttua kanavaneutraaliksi ja ulkomainonnan kieltäminen voitaisiin purkaa.

Mikäli ainoastaan tuotetietomainonnan sallivaa lakimuutosta ei ole mahdollista tämän alkoholilakiuudistuksen yhteydessä toteuttaa, on laista kuitenkin perusteltua poistaa yleisötilaisuuksia koskeva ulkomainonnan kiellon poikkeus, joka antaa mahdollisuuden alkoholimainontaan esimerkiksi urheilukilpailuissa, jotka kansainvälisessä keskustelussa on tyypillisesti nähty erityisen ongelmalliseksi alkoholimainonnan alueeksi.

Suomen Mielenterveysseuran lausunnon pääkohdat:

- Luonnos hallituksen esitykseksi on ristiriidassa sekä hallituksen omien terveys- ja hyvinvointipoliittisten että myös talous- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden kanssa.
- Esitys aiheuttaisi toteutuessaan merkittävää haittaa väestön mielenterveydelle myös ylisukupolisesti ja vaarantaisi myönteistä kehitystä itsemurhakuolemien määrässä. Esitys lisäisi psykiatrisen hoidon tarvetta ja mielenterveyspalvelujen kustannuksia merkittävästi.
- Alkoholilain ja sen uudistamisen päätavoitteena tulee olla alkoholin kokonaiskulutuksen ja sitä kautta alkoholihaittojen vähentäminen
- Alkoholin vähittäismyyntimonopoli tulee säilyttää. Ruokakaupoissa, kioskeissa ja huoltamoilla myytävien oluiden ja siidereiden alkoholipitoisuutta ei tule nostaa nykyisestä 4,7 prosentista. Ns. limuviinoja ei tule vapauttaa ruokakauppoihin, kioskeille ja huoltamoille.
- Alkoholimainonta tulee rajata ns. tuotetietomainontaan. Mikäli tämä ei ole mahdollista, tulee nykyinen ulkomainonnan kieltäminen ulottaa myös urheilukilpailuihin ja muihin yleisötilaisuuksiin.

Sari Aalto-Matturi
Toiminnanjohtaja
Suomen Mielenterveysseura
sari.aalto-matturi@mielenterveysseura.fi
+358 400 508 234