

12.1.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ALKOHOLILAIN KOKONAISUUDISTUKSEKSI

Viite: Luonnos hallituksen esitykseksi 22.11.2016 (STM075:00/2011)

A-klinikkasäätiö kiittää mahdollisuudesta kommentoida lakiluonnosta ja keskittyy tässä yhteydessä niihin vaikutuksiin, jotka lakiesitys toteutuessaan vaikuttaisi kansanterveyteen, hyvinvointiin ja sen jakautumiseen erityisesti lasten, nuorten ja perheiden kannalta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan ja SOTE-uudistuksen tavoitteisiin. Lisäksi säätiö arvioi, miten alkoholilaki esityksen mukaisesti hyväksyttynä voisi vaikuttaa kestävyysvajeen torjunnan näkökulmasta talouteen, tuottavuuteen ja työllisyyteen, koska näillä tekijöillä on merkittäviä vaikutuksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaedellytyksiin tulevaisuudessa. Arvioimme lyhyesti myös esityksen perustuslain mukaisuutta sekä sen vaikutuksia alkoholimonopolin hyväksyttävyyteen. Lopuksi esitämme joitakin tärkeimpiä korjausehdotuksia alkoholihaittojen kasvun hillitsemiseksi.

A-klinikkasäätiö pitää hyvänä esitystä, jonka mukaan alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevat säännökset koottaisiin yhteen aikaisempaa johdonmukaisemmaksi kokonaisuudeksi. Samoin säätiö pitää hyvänä rajausta, jonka mukaan laki koskisi enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä tuotteita. Lupa- ja valvontaviranomaisten toimivaltajako säilyisi ennallaan ja kunnan ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia vahvistettaisiin alkoholilakia sovellettaessa. A-klinikkasäätiö pitää alkoholin vähittäismyyntimonopolin säilyttämistä erityisen tärkeänä tavoitteena. Tosin esitetystä luonnoksessa kansanterveysperustaisen alkoholimonopolin asemaan tai sen hyväksyttävyyteen ei kiinnitetä juuri lainkaan huomiota.

A-klinikkasäätiön näkemyksen mukaan kaikkein heikoimmin perusteltavissa ovat muutokset, joissa päivittäistavarakaupassa, kioskeissa ja huoltamoilla myytävän alkoholin pitoisuutta korotettaisiin 5,5 tilavuusprosenttiin ja sallittaisiin myös vahvojen juomasekoitusten sekä niin sanottujen limuviinujen myynti päivittäistavarakaupassa, huoltoasemilla ja kioskeissa. Myynti sallittaisiin myös sunnuntaisin.

Tämä kasvattaisi alkoholin kokonaiskulutusta tuntuvasti, tutkija-arvioiden mukaan 5 – 10 % nykyisestä tasosta, ehkä enemmänkin, koska elintarvikeliikkeissä myytävän vahvan alkoholin hinnat laskisivat uudessa markkinatilanteessa. Tämä kasvattaisi väestön kokemia haittoja erittäin paljon, ja haitat kohdentuisivat eri tavoin eri väestöryhmiin: muutokset olisivat ongelmallisia sekä kansanterveyden että sosiaalisen hyvinvoinnin ja eriarvoistumiskehityksen kannalta.

Alkoholi ja sitä sisältävät juomat ovat tällä hetkellä vakavin yksittäinen terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin uhkatekijä Suomessa. Niin ikään alkoholi ja tupakka aiheuttavat nykyisin suurimman osan terveyden eriarvoisuudesta eri väestöryhmien välillä. Maailman terveysjärjestön WHO:n näkemyksen mukaan tarvitaan nykyistä enemmän kansallisia toimia alkoholihaittojen vähentämiseksi. Niiden tulisi kohdentua sekä väestöön kokonaisuudessaan (verotus, saatavuuden ja mainonnan rajoitukset) että riskikäyttäjiin (erilaiset terveydenhuollon toimet, kuten mini-interventiot).

Myös EU on esittänyt strategiassaan vuosille 2012 – 2020 jäsenmaille nykyistä tehokkaampia toimenpiteitä alkoholihaittojen vähentämiseksi. Näitä olisivat saatavuuden rajoittaminen, olemassa olevien valtiollisten alkoholimonopolioiden säilyttäminen ja alkoholiverotuksen maltillinen kiristäminen. Eurooppalaisen strategian suositusten mukaan tulisi kansallisesti säätää lisäveroja erityisesti nuorten keskuudessa suosituille alkoholituotteille. Esitys nykymuodossaan johtaisi aivan päinvastaiseen tilanteeseen. Kaupan ja panimoalan asiantuntijat ovat arvioineet, että esityksen toteutuessa nykyisessä muodossaan se alentaisi vahvojen oluiden, lonkeroiden, limuviinoiden ja siidereiden hintoja jopa noin 40 % nykytasoon verrattuna. Olisi ongelmallista, jos Suomi toteuttaisi kansallisessa lainsäädännössään muutoksia, jotka ovat jyrkässä ristiriidassa yhteisen EU-tason strategian kanssa.

Suomessa arvioidaan olevan tällä hetkellä alkoholin riskikäyttäjiä (henkilöitä, joilla alkoholinkäyttö on terveysriski) olevan noin 500 000. Merkittävä osa riskikäyttäjistä ja alkoholiriippuvaisista on työelämän piirissä. Saatavuuden lisääminen ja kaupassa myytävän alkoholin vahvuuden nostaminen tulisi lisäämään sekä riskikäyttäjien, suurkuluttajien että alkoholiriippuvaisten osuutta alkoholin kuluttajista.

Tällä on merkittäviä vaikutuksia myös suomalaiseen työelämään. Vuonna 2016 julkaistun väitöskirjatutkimuksen tulokset osoittivat, että alkoholinkäyttö on ongelma myös keski-ikäisen työssäkäyvän väestön keskuudessa silloinkin, kun alkoholinkäyttö oli viikoittaisella keskikulutuksella mitaten suhteellisen vähäistä. Ongelmajuomisella oli laaja-alaisimmat yhteydet heikentyneeseen terveyteen, toimintakykyyn ja työkykyyn.

Alkoholin kulutus ja haitat jakautuvat epätasaisesti väestössä. Sosioekonomisesti alimmassa asemassa olevat väestöryhmät ovat vahvasti yliedustettuina paitsi alkoholiehtoisissa kuolemantapauksissa, myös muissa terveydellisissä ja sosiaalisissa haitoissa. Alkoholiin liittyvät kuolemat lisääntyisivät vähintään 150:lla vuosittain.

Alkoholin käytöstä koituu myös muita kuin terveyshaittoja: miesten tuottamista päihdehaitoista 78 % ja naisten 88 % aiheutuu muille kuin suurkuluttajille. Kaikkineen 1,7 miljoonaa suomalaista (55 % aikuisväestöstä) kärsii lähiomaistensa alkoholin käyttöön liittyvistä ongelmista. Suomessa on noin 65 000 – 70 000 lasta, joiden vähintään yhdellä vanhemmalla on päihdeongelma. Lasten ja nuorten näkökulmasta haitat ovat tätä laajempia: noin joka neljäs suomalainen on kokenut

haittoja lapsuudessaan kotona tapahtuneen alkoholin käytön seurauksena, eivätkä nämä haitat liity pelkästään niin sanottuun ongelmakäyttöön. Nyt tehty esitys on omiaan siirtämään alkoholin kulutusta edelleen kotioloihin huolimatta siitä, että alkuperäisenä tavoitteena on ollut siirtää kulutusta kontrolloidumpiin ympäristöihin, kuten ravintoloihin.

Pitkään laskussa ollut alaikäisten alkoholin käyttö kääntyisi uudelleen nousuun, kun saatavuutta lisättäisiin ja päivittäistavara-kauppaan tulisivat aikaisempaa houkuttelevammat juomasekoitukset, niin kutsutut limuviinat. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi tehostaisi toimiaan nuorten alkoholin käytön vähentämiseksi – annettu esitys toimisi toteutuessaan käytännössä vastoin tätä suositusta.

Esitys lisäisi toteutuessaan tuntuvasti lastensuojelun, päihdehuollon ja muun sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja haasteita – kehitys, joka on sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen, siihen liittyvien taloudellisten tavoitteiden että hallituksen useiden muiden kärkihankkeiden sisältötavoitteiden vastainen. Se lisäisi työtaakkaa siellä, missä juuri nyt ei pitäisi: sosiaali- ja terveydenhuollossa, lastensuojelussa sekä järjestyksen valvonnassa.

Panimoalan työllisyyttä esitys ei kohentaisi: ala ei ole erityisen työvoimavaltainen, eikä pienpanimoiden kapasiteetti riittäisi useamman olutvahvuuden tuottamiseen. Käytännössä tuotettaisiin vain vahvempaa olutta samalla kapasiteetilla. Myös esityksen muut työllisyysvaikutukset olisivat marginaalisia ja kohdentuisivat pääosin epätarkoituksenmukaisesti. Lisäämällä alkoholin kokonaiskulutusta aiheutettaisiin ongelmia tuotannolle ja hidastettaisiin tuottavuuden kasvua. Hallituksen asettamat tuottavuuden kasvutavoitteet liukenisivat huonoon alkoholipolitiikkaan.

Väestön enemmistö ei tutkimusten mukaan toivo alkoholin kulutuksen kasvua – yli 80 % aikuisväestöstä pitää alkoholista aiheutuvia ongelmia suomalaiselle yhteiskunnalle merkittävänä, ja yli kolmannes pitää haittoja merkittävänä myös talouselämälle.

On mahdollista, että matkustajatuonti vähenisi jonkin verran. Toisaalta Viro on päättänyt nostaa alkoholiveronsa tasoa tuntuvasti, kuluvana vuonna jo noin 70 %. Matkustajatuonnin osuutta haittoihin tai verokertymään ei siten tulisi liioitella: kokonaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että nykyiselläänkin alkoholin matkustajatuonnin kokonaisarvo on enimmillään noin 300 miljoonaa euroa, kun koko alkoholikaupan markkinoiden arvo Suomessa on noin 48 miljardia euroa. Nykyhinnoillakin esitys toteutuessaan alentaisi turistialkoholin tuonnin arvoa korkeintaan noin 3 %. Lisäämällä alkoholin saatavuutta esitetyin tavoin Suomi häviäisi joka tapauksessa myös taloudellisesti, vaikka alkoholiverotuotto jonkin verran kasvaisikin.

A-klinikkasäätiö katsoo, että lakiesitystä ei tulisi antaa nykyisessä muodossaan eikä kasvattaa alkoholin kokonaiskulutusta ja haittoja. Erityisen haitallista olisi nykyistä väkevämpien alkoholijuomien ja niiden jakelun tehostaminen. Vaikka esitys muilta osin annettaisiinkin, A-klinikkasäätiö katsoo asiasta annettuihin asiantuntijalausuntoihin viitaten, että

- monopolin ulkopuolisessa vähittäismyynnissä tulisi sallia pikemminkin nykyistä miedompia, enintään 3,5 % sisältävien alkoholijuomien myynti. Nuoria kuluttajia houkuttelevia juomasekoituksia ei tulisi sallia päivittäistavaramyynnissä lainkaan.

A-klinikkasäätiö katsoo, että esitysluonnos on nyky muodossaan perustuslain vastainen: perustuslain (19 §: 3) mukaan julkisen vallan tulee toimissaan edistää väestön terveyttä ja hyvinvointia. Luonnos hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistukseksi ei tue tätä tavoitetta millään osin.

Lisäksi A-klinikkasäätiö katsoo, että hallituksen esitysluonnos on ongelmallinen alkoholin vähittäismyyntimonopolin säilyttämistavoitteen kannalta. Kun pääosin kotimaisia juomia (vahvaa olutta) suositaan laajentamalla niiden jakelua ja alentamalla hintaa, syrjitään samalla käytännössä niiden kanssa kilpailevia ulkomaisia alkoholituotteita (viinejä), joiden saatavuutta rajoitettaisiin tulevaisuudessa edellisiä tiukemmin. Lisäksi sallittaisiin myös tilaviinien ulosmyynti, mikä tuottaa tarpeen hakea komission hyväksyntä kotimaisen tuotannon suosimiselle, alkoholimonopolille hyväksyntä erioikeudesta riippumatta. Tämä horjuttaa monopolin hyväksyttävyyttä yleisemminkin. Vähittäismyyntimonopolin myynnin edistäminen aukioloaikoja laajentamalla, verkkokaupalla tai myymäläautoista ei myöskään ole omiaan lisäämään monopolijärjestelmän kansanterveysperustaista legitimitettä. Esitys on monessa suhteessa ongelmallinen kokonaisuus, eikä sitä tulisi nyky muodossaan antaa.

Mikäli esitys kuitenkin annetaan pääosin luonnoksen mukaisena, A-klinikkasäätiö esittää, että

- Laki säädetään määräaikaisena: esityksen taloudellisista ja hyvinvointivaikutuksista on julkisuudessa ja poliittisessa keskustelussakin esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä, joten esitys tulisi antaa määräaikaisena, enintään 4-vuotisena lakina. Tällöin olisi mahdollista arvioida tilannetta kokonaisuutena siirtymäajan jälkeen ja vahvistaa lain voimassaolon jatkuminen soveltuvin osin vain siinä tapauksessa, että haitat väestölle, sosiaali- ja terveydenhuollolle tai elinkeinoelämälle eivät ole lisääntyneet.
- Juomasekoituksille määrätään erillisvero: päivittäistavarakauppaan tuleville vahvoille juomasekoituksille (limuviinoille) ei ole kyselytutkimustietojen mukaan olemassa juurikaan aikuiskysyntää. Niiden markkinoinnin kohderyhmä olisivat erityisesti nuoret, ulkomaisten kokemusten mukaan etenkin nuoret naiset. Näille juomasekoituksille tulisi määrätä erillinen haittavero, jonka tuotto ohjattaisiin lyhentämättömänä alkoholihaittojen ehkäisyyn ja lievittämiseen.
- Esitys vahvistaa alkoholimonopolin liiketoimintamahdollisuuksia aukioloaikoja ja jakelukanavia laajentamalla, mutta ei sen yhteisöoikeudellisen tai edes kotimaisen legitimitetin kannalta oleellisempaa osaa, kansanterveysperustaista alkoholihaittojen vähentämistä. Yksinkertaisin tapa lisätä yhtiön yhteiskuntavastuuta olisi kirjata alkoholilakiin, että Alkon vuosittaisesta voitosta tuloutettaisiin osuus (esimerkiksi 5 %) suoraan ehkäisevään ja korjaavaan päihdetyöhön. Se tulisi jakaa valtionavustuksina, kokonaan alkoholiyhtiön hallinnosta ja päätöksenteosta riippumattomin tavoin.

Lakiluonnoksen vaikutuksia on kartoitettu esityksessä suhteellisen hyvin lukuun ottamatta vaikutusten arviointia lapsiin, nuoriin ja perheiden hyvinvointiin. Näiltä osin arviointia tulisi tehdä huolellisemmin, samoin suhdetta esityksen perustuslainmukaisuuteen.

Lakiesityksen perusteluissa esitetään myös vaihtoehtoja alkoholipoliittisiksi uudistuksiksi. Katsomme näistä varteenotettavimmaksi kokonaisuuden, jossa säilytetään nykyiset alkoholilainsäädännön periaatteet ja samalla pyritään siirtämään alkoholijuomien kulutusta anniskelupaikkoihin. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä ei muutettaisi toteutettua aukioloaikojen vapauttamista enempää, mutta anniskelua rajoittavia normeja purettaisiin. Tällaisessa vaihtoehdossa alkoholin kokonaiskulutus ja haitat eivät todennäköisesti oleellisesti lisääntyisi, mutta uudistus suuntaisi kulutuskysyntää esitystä merkittävämmiin ravintola-alalle ja lisäisi työllisyyttä. Se voisi myös tukea suomalaisen alkoholikulttuurin muutosta positiiviseen suuntaan.



Olavi Kaukonen
toimitusjohtaja
A-klinikkasäätiö