



13.1.2017

STM075:00/2011**PANIMO- JA VIRVOITUSJUOMATEOLLISUUSLIITTO RY:N LAUSUNTO ESITYKSESTÄ
ALKOHOLILAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Lausunnossa on kolme osaa:

- 1) yleisluontoinen esitystä kannattava lausunto
- 2) huomiot ja kommentit esityksen yksityiskohtiin
- 3) sekä liitteenä hallituksen esityksen yleisperusteluosa, johon on tehty huomautuksia ja kommentteja. Kommentit koskevat asian yksipuolista käsittelyä ja puuttuvia lähdetietoja. Alkoholinkäyttö nähdään perusteluissa lähes yksinomaan haitallisena asiana. Alkoholijuomien merkitys, tausta ja historia osana eurooppalaista ruoka- ja tapakulttuuria ei tule lainkaan huomioiduksi. Alkoholinkulutuksen ja esitettyjen terveyshaittojen syy-seuraussuhteet tulisi avata. Nyt alkoholilaki rajoituksineen nähdään kaikkivoipana keinona vaikuttaa lähes mihin tahansa yhteiskunnan vitsaukseen. Perustelut ovat myös ristiriitaisia; toisaalta väitetään, että pelkästään veronkorotusten seurauksena 2008–2012 alkoholinkulutus olisi laskenut, kun taas toisaalla sanotaan, että nimenomaan lasten ja nuorten kulutus on vähentynyt koko 2000-luvun ja myönnetään, että ei ole tiedossa mistä tämä johtuu. Lisäksi mainitaan, että suomalaisten terveys ja hyvinvointi on yleisesti ottaen parantunut.

Hallituksen esityksellä uudeksi alkoholilaiaksi on positiivinen kansantaloudellinen vaikutus; se lisää kilpailua kotimarkkinoilla, kasvattaa kotimaanmyyntiä rajakaupan kustannuksella sekä parantaa näin alan mahdollisuuksia työllistää.

Päivittäistavarakaupan alkoholirajan nosto on vaatimaton, vain 0,8 tilavuusprosenttia. Maltillinen esitys ei vaaranna juomakulttuurin hyvää kehitystä, eikä siten ole ongelmallinen kansanterveyden näkökulmasta.

Uudistus on linjassa pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankeen kanssa; uudistuksella puretaan osin vuodesta 1932 lähtien voimassa ollutta ylisääntelyä.

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuus ry kannattaa esitettyjä muutoksia alkoholilakiin.



13.1.2017

Tehtävää jää tämän jälkeenkin. Oluen markkinoita jäykistävä sääntely on purettava kokonaan. Alkoholilain kokonaisuudistus ei esimerkiksi tuo muutosta vähittäismyyntiin tarjouspaktoon. Laista johtuen olut on käytännössä kuluttajia houkuttelevana tarjoustuotteena (ns. sisäänheittotuotteena) vuoden jokaisena päivänä. Tarjousmyyntiä hillitsemään tarkoitettut säännökset ovat vastoin tarkoitustaan entisestään lisänneet tarjouskampanjointia.

Alkoholimainonnan rajoituksia esitys ei järkeistä. Vain Suomessa on voimassa kielto mainostaa tuotteita jakeluautojen kyljessä. Myös sosiaalisen median rajoitukset positiivisten kommenttien poistopakkoineen ovat vain suomalaisia toimijoita koskevia. Näihin rajoituksiin ei valitettavasti ole tulossa muutosta.

Myös ruokakaupan uutta 5,5 tilavuusprosentin alkoholirajaa voidaan syystä pitää keinotekoisena. Moni oluttyyppi jää edelleen valtion monopolin kilpailulta suojattuun myyntiin.

Yhteiskunnan pitää taata kotimaiselle elinkeinolle samanlainen toimintaympäristö verojen ja sääntelyn suhteen kuin on keskeisissä kilpailijamaissakin. Kulutushyödykkeiden osalta vertailu pitää ensisijaisesti tehdä niihin maihin, joista tällä hetkellä Suomeen kohdistuu kilpailevaa rajakauppaa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että Suomen on pidettävä alkoholiverotus Viron, Latvian, Ruotsin ja Saksan kanssa kilpailukykyisellä tasolla sekä karsittava vielä lisää vuosien varrella kertynyttä normistoa.

Panimoala on jalostusarvoltaan Suomen neljänneksi suurin elintarviketeollisuuden ala. Panimoteollisuus työllistää suoraan noin 1 700 henkilöä, välillisesti noin 26 000 henkilöä. Panimoalan työpaikat ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentyneet noin tuhannella. Vielä suurempi työpaikkojen kato on ollut anniskelussa.

Olut on lähituote – koko ketju pellolta kuluttajalle asti työllistää Suomessa. Mallasohraa viljellään Kymenlaaksosta länsirannikolle. Tällä alueella noin joka viides käytössä oleva viljapeltohehtaari kasvaa mallasohraa. Yli tuhat maanviljelijää saa elantonsa mallasohran viljelystä. Jalostusarvon nostaminen viljasta maltaaksi, ja maltaasta elintarvikkeiksi tai juomiksi on järkevää. Vahva kotimarkkina ja siellä toimintaa kirittävä kilpailu (monopolikaupan sijaan) ovat hyvä pohja myös viennille.

Viimeisimmän Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen teettämän puhelinhaastatteluihin perustuvan matkustajatuontitutkimuksen mukaan panimojuomien matkustajatuonti on kaikkien aikojen huipussaan. Kotimaisen kulutuksen väheneminen ja korvautuminen rajusti kasvaneella matkustajatuonnilla vaikuttaa koko ketjun elinvoimaisuuteen ja kykyyn työllistää.

Panimoalassa on paljon potentiaalia, jota yhteiskunnan kannattaa tuupata eteenpäin ja valjastaa hyvinvoinnin lähteeksi. Kotimainen panimoala tuottaa yhteiskunnalle merkittävän määrän myös muita verotuloja kuin vain alkoholiverotus.

13.1.2017

Yksistään Panimo- ja virvoitusjuomateollisuus kerryttää valtion kassaan verotuloja vuosittain noin 2,0 mrd €. Panimoteollisuuden maksamien verojen määrä on huomattava, jos sitä vertaa esimerkiksi alan kokonaisliikevaihtoon, joka vuonna 2013 oli 886 miljoonaa euroa.

Yhteiskunnalle maksettavista veroista vuonna 2013 suurin osa oli arvonlisävero ja tuoteveroja, yhteensä 914 miljoonaa euroa. Valtiolle tuloutetut tuloverot ja henkilöstösivukulut olivat 331 miljoonaa euroa. Energiaverotus, yhteisöverotus ja kiinteistöverotus toivat 151 miljoonaa euroa yhteiskunnalle tuloja. (EY: Suomen panimo- ja virvoitusjuomateollisuuden toimialakatsaus; 2015)

Hyvää kehitystä juomakulttuurin osalta tapahtuu kiihtyvään tahtiin. Viimeisimmän Tilastokeskuksen kuolemansyytilaston mukaan alkoholikuolleisuus väheni vuonna 2015 edelleen. Päihdetilastollisen vuosikirjan mukaan alkoholiriippuvuus, alkoholin aiheuttamat elimelliset aivo-oireyhtymät ja käyttäytymishäiriöt, alkoholimyrkytykset, alkoholin aiheuttamat maksasairaudet, haimasairaudet, mahakatarrit ja kardiomyopatiat ovat kaikki vähentyneet merkittävästi viimeisen viiden vuoden aikana.

Tilastokeskuksen mukaan alkoholiperäisiin syihin kuolleet ovat yhä vanhempia. Suomalaisten ikäihmisten (65–79-vuotiaiden) alkoholin kulutus on noussut vuodesta 1985, mistä lähtien väestön terveystilanteesta on tutkittu. Terveystilanteen ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan varsinkin eläkeikäisten naisten alkoholin kulutus on lisääntynyt selvästi, kun taas miesten kohdalla kulutuksen kasvu on ollut maltillisempaa. Samaan aikaan, kuten hallituksen esityksessään todetaan, suomalaisten terveys ja hyvinvointi ovat kohentuneet viimeisten vuosikymmenten aikana ja elinajanodote on pidentynyt.

Positiivista kehitystä tapahtuu nuorten alkoholinkulutuksen osalta. Nuorten alkoholinkulutus on vähentynyt koko 2000-luvun. Terveystilanteen ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan kyse on jo megatrendistä. Kehitys näkyy myös muualla Euroopassa, mutta Suomessa erityisen voimakkaana.

Miesten humalahakuinen juominen on kääntynyt laskuun jo 1990-luvun alkupuolella. Kymmenen viimeisen vuoden aikana alkoholia humalahakuisesti käyttävien 20–64-vuotiaiden miesten osuus on vähentynyt 10 prosenttia. Naisten tasa-arvokehitykseen liittyvä ja 1970-luvulta näkyvä alkoholinkulutuksen kasvu on tasaantunut. Naistenkin kohdalla alkoholia humalahakuisesti käyttävien 20–64-vuotiaiden osuus on viime vuosina laskenut.

Väkevien alkoholijuomien kulutus laskee, ja mietojen osuus kasvaa. Tällä on huomattava merkitys alkoholin kokonaiskulutukseen, joka arvioidaan absoluuttisena alkoholina. Kokonaiskulutus on ollut laskusuuntainen vuodesta 2008 lähtien. Samansuuntainen kehitys on menossa myös muualla Euroopassa.

Alkoholin suurkuluttajat (10 %) juovat puolet kaikesta Suomessa nautitusta alkoholista. Myös humalahakuinen juominen on ollut suomalaista juomakulttuuria leimaava asia. Kokonaiskulutuksen tason sijaan alkoholipolitiikassa pitäisi tarttua ongelmiin eikä ongelmatisoida koko suomalaista juomakulttuuria. Päihdeongelmaisten aiheuttamia

13.1.2017

kustannuksia vähentämällä saadaan aikaan myös merkittäviä yhteiskunnallisia säästöjä. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan eri päihdekuntoutusmuotojen vaikuttavuutta ei tutkita. Päihdehuollon tehokkuusvertailussa muihin pohjoismaihin Suomi jää hännille.

Sama ongelma koskee myös ennaltaehkäisevää päihdetyötä. Työ on pirstaleista, eikä sen vaikuttavuudesta ole arvioita. Kyse ei ole resurssien puutteesta. Yksistään päihdetyötä tekevä EHYT ry saa vuosittain lähes 5 miljoonaa euroa. Summa on merkittävä. Kyse ei siis ole siitä, etteikö resursseja ehkäisevään päihdetyöhön, ml. valistukseen ole. Liikenneturvan puolella valistusta tehdään tehokkaasti, näkyvästi ja aikaansaavasti. Miksei samanlaista yhteispanostusta tehdä alkoholivalistuksen osalta?

Myös panimoala on halukas osallistumaan yhteisiin talkoisiin vastuullisen juomakulttuurin edistämiseksi. Muun muassa panimoliiton jäsenyritysten etiketeissä ja pakkauksissa on vastuullisuussivuston merkintä Kohtuullisesti.fi. Sivustolla on vuosittain noin 60 000 kävijää.

WHO:n keräämien alkoholin haittatilastojen perusteella Suomessa tähän asti harjoitettu kireä alkoholipolitiikka ei ole toiminut tavoitteiden mukaisesti haittojen ehkäisijänä. Suomi on EU-maiden vertailussa keskikastia kulutuksen osalta. Haittoja meillä on siinä kuin muuallakin.

Alkoholilaki kireimmilläänkään ei yhteiskunnallisia terveysongelmia poista. Rajoitukset eivät ole keino vastuullisemman juomakulttuurin kehittämiseen. Tarvitaan myös sosiaalipalveluja, jotka ovat helposti saatavilla ja oikein kohdennettuja.

Ikääntyneen sukupolven kohdalla parhaiten vaikutetaan terveyspalveluiden kautta. Yleiseen terveydenhoitoon pitää kuulua luontevana osana potilaan elintapojen kartoittaminen ja niistä keskusteleminen.

Nuorten alkoholinkulutuksen merkittävä väheneminen on eri tutkimuksissa todennettu 2000-luvun aikana; kuitenkin analyysia siitä, mitkä tekijät taustalla vaikuttavat, ei ole olemassa. Tunteamalla ilmiön taustalla olevia tekijöitä voitaisiin nuoria tukea entistä vahvemmin oikeaan suuntaan. Tarvitaan lisää yhteiskunnallista tutkimusta mutu-arvioiden sijaan.

Tarvitaan monipuolisempaa arviointia vaikuttavuudesta. Esityksen vaikuttavuusarviot ovat elinkeinopolitiikan osalta puutteelliset. Sen sijaan uhkakuvat mahdollisista vaikutuksista mm. alkoholin kokonaiskulutukseen toistetaan lain perusteluosiossa moneen kertaan. Esityksessä myös otetaan toteutuvana ennusteena Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen heittoarvio lain mahdollisista vaikutuksista.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on laatinut eri skenaarioita uuden lain mahdollisista kansanterveydellisistä vaikutuksista. Arviosta ei käy ilmi, kuinka paljon uudistuksen arvioidaan vaikuttavan rajakauppaan. Samalla tavalla uupuu myös arvio siitä, paljonko viinin ja väkevien myynti vähenee, kuten Alko on kovasti ollut huolissaan.

13.1.2017

Esityksessä pitää huomioida myös Päivittäistavarakaupan Taloustutkimuksella teettämä arvio, jonka mukaan esityksellä on useita suotuisia vaikutuksia matkustajatuontiin ja kulutukseen. Lakimuutosten myötä vahvan oluen, siiderin ja long drink -juomien matkustajatuonti Virosta vähenee puoleen. Kaikkien alkoholijuomien matkustajatuonti vähenee näin neljänneksen. Alkoholijuomaverojen tuotto kotimaan vähittäismyynnissä kasvaa 2,8 % eli 35 miljoonaa euroa.

Alkoholilain uudistuksen seurauksena kuluttajakäyttäytyminen muuttuu. Kulutus siirtyy väkevästä kohti miedompia alkoholijuomia ja alkoholin kokonaiskulutus absoluuttisena alkoholina kasvaa 0,5 %. Litroissa mitattuna alkoholin vähittäis- ja matkustajatuontikulutus kasvavat yhteensä noin 1,6 prosenttia eli noin 9 miljoonaa litraa. Oluen ja long drink -juomien kulutus siirtyy keskimäärin hieman nykyistä vahvempaan suuntaan. Väkevien alkoholijuomien kulutus puolestaan vähenee, mikä hillitsee absoluuttisen alkoholin kulutuksen kasvua.

Panimoelinkeinolle muutos merkitsee kiristyvää kilpailua ja laajempaa jakelukanavaa aavistuksen vahvemmille tuotteille.

Kuluttajan kannalta suurin muutos on ostopaikan vaihtuminen. Alkoholipitoisuudeltaan 0,8 tilavuusprosenttia vahvemmat oluet, long drink -juomat ja siiderit voi jatkossa – niin halutessaan - hankkia ruokaostosten yhteydessä samasta myymälästä, eikä niitä tarvitse kantaa Virosta tai mennä erikseen valtion monopolimyymälään.

Suomessa tehdään valtava määrä tutkimusta alkoholista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa työskentelee 7,5 alkoholitutkijaa. Lisäksi yliopistoilla on kattavasti alkoholiin ja juomakulttuuriin liittyviä tutkimushankkeita. Harva sektori on yhtä intensiivisen tutkimuksen alla – ja harvassa maassa panostetaan alkoholitutkimukseen yhtä voimallisesti. Luotettavuuden turvaamiseksi tutkimusten taustavaikuttajat pitää pystyä kertomaan avoimesti julki, jotta niitä voi ulkopuolinenkin tarkastella. Tutkimustulosten hyödyntämisen kannalta olisi lisäksi tarpeen, että vertailtavuus eri maiden tilanteisiin olisi tutkimuksissa mukana.

13.1.2017

Yksityiskohtaiset perustelut – huomioita pykälään liittyen

1§ Lain tarkoitus

Voimassa oleva muotoilu:

Tämän lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

HE ehdotettu muotoilu:

Alkoholipitoisten aineiden kulutusta vähennetään ja niihin liittyvää elinkeinotoimintaa rajoitetaan ja valvotaan alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Verrattuna nykyiseen lain sanamuotoon, lain tarkoitukseksi kirjataan puhtaasti alkoholinkäytön vähentäminen ja elinkeinon rajoittaminen. Uudella lailla pyritään edistämään elinkeinon toimintaedellytyksiä. Tämän tulisi näkyä myös lain tarkoituksesta. Katsomme, että voimassaolevan lain 1§, jossa puhutaan kulutuksen ohjaamisesta, on riittävä. Ehdotuksessa mainittu tarkoitus on myös selkeästi ristiriidassa esitettävien muutosten kanssa, koska elinkeinotoimintaa ei ole tarkoitus rajoittaa lisää – päinvastoin. Tämä tulisi näkyä myös paremmin lain perusteluissa.

Yksiselitteinen avoin hyväksyntä elinkeinotoiminnan rajoittamiseksi on lain tulkintaa ja tulevia lakimuutoksia ohjaava määritelmä. On tarpeen selvittää, onko se mahdollisesti ristiriidassa elinkeinonvapauden periaatteen kanssa.

Jos lain tarkoitus kirjataan esitetyllä tavalla, on tarpeen määritellä, miten paljon kulutusta pyritään vähentämään. Mikä on tavoitetaso, johon pyritään? Onko tavoitteena kansakunnan täysraittius? Ja tulkitaanko asioiden syy-seuraussuhteita siten, että kulutuksen vähentäminen poistaa lain perusteluosassa luetellut monet vitsaukset. Kansainväliset vertailut alkoholin kokonaiskulutuksen ja haittojen osalta eivät tällaista suoraa korrelaatiota todenna.

4§ Elinkeinonharjoittajan yleiset velvollisuudet

Hyvän tavan vastaisuus on huomioitu jo kuluttajansuojalaissa ja alkoholilain markkinointia koskien pykälässä 49. Muutos lisää tulkintaongelmia elinkeinon ja viranomaisten välillä. Hallituksen kärkihanke ja uudistettavan alkoholilain tarkoitus on ylisääntelyn purkaminen, ei sen luominen. Lainsäädännön pitää olla tarkkarajaista ja selkeää.

20§ Lausunnot ja tiedonsaanti anniskelulupahakemuksesta

Anniskelulupahakemukseen on jatkossa liitettävä naapureiden kuulemiset. Uusi käytäntö lisää yritystoiminnan epävarmuutta. Jo tälläkin hetkellä luvanvaraisuuteen liittyy ehtoja ja kykenemättömyys niiden toteuttamiseen on sanktioitu. Moni yrittäjä kokee uudistuksen uutena uhkana toiminnalleen.

Lisäksi pykälän mukaan ”jokaisella on oikeus pyynnöstä saada tieto vireille tulleista anniskelulupahakemuksista”. Pykälän mukaan asetuksella on jatkossa tarkoitus säätää

13.1.2017

tarvittavista ilmoitusajoista ja -käytännöistä. Onko perusteltua lisätä näin merkittävästi anniskelulupien hankintaan liittyvää käytäntöä, kun samaan aikaan hallituksen kärkihanke on ylisääntelyn purkaminen?

23§ Hallintoneuvosto

Onko edelleen tarvetta alkoholiyhtiön hallintoneuvostolle? Miten hallintoneuvoston merkitys tulee esiin Alkon toiminnassa? Lain mukaan hallintoneuvosto hyväksyy vuosittain haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman ja antaa kertomuksen alkoholiyhtiön toimista haittojen vähentämiseksi. Eikö nämä tehtävät voisi myös hallitus yhdessä toimitusjohtajan kanssa toteuttaa kustannustehokkaammin? Hallintoneuvosto osana moniportaista ohjaus- ja johtamisjärjestelmää on monissa valtionyrytyksissä lakkautettu.

25§ Vähittäismyyntipaikka ja vähittäismyyntiluvan myöntäminen

Anniskelupaikkojen lupahakemuksen yhteydessä todetaan, että ”jokaisella on oikeus pyynnöstä saada tieto vireille tulleista anniskelupaikoista”. Alkon myymälöiden osalta riittää kuitenkin samassa kiinteistössä sekä sen viereisen ja vastapäätä olevan asuinkiinteistön omistajille annettava lausuntomahdollisuus. Ovatko rajoitukset tältä osin tasavertaisia?

44§ Anniskelun valvonta eräissä tapauksissa

Aluehallintovirasto voi poiketa järjestyksenvalvoja koskevista vaatimuksista, jotka on pykälässä mitoitettu raskaiksi. Onko tarkoituksenmukaista ylipäätään laissa asettaa näin yksityiskohtaisia määräyksiä? Ja miten varmistetaan aluehallintoviraston tasapuolisuus elinkeinonharjoittajia kohtaan?

49§ Markkinoinnin säätely

Markkinointi on käsitteenä laajempi kuin mainonta. Muuttaako uusi määritelmä pykälän tulkinnallista sisältöä? Mitä valmistustaparajoitteesta luopuminen merkitsee markkinoinnin säätelyn osalta? Lain perusteluosassa tulee selkeästi kuvata muuttuva tilanne; mikä on sallittua ja mikä ei. Saako päivittäistavara kaupassa jatkossa myydä väkevän alkoholijuoman tuotenimellä?

50§ Hinnoittelu ja hinnan ilmoittaminen

Alkoholilain mukaan yksittäinen pullo tai tölkki pitää voida ostaa yhtä halvalla kuin sen hinta halvimmassa monipakkauksessa on. Lisäksi kampanjan tulee kestää vähintään kaksi kuukautta. Käytäntö tuli voimaan vuonna 2007. Muutoksen tarkoituksena oli nostaa yksittäisen juoman hintaa ja vähentää alkoholituotteiden käyttöä sisäänvetotuotteena.

Alkoholijuomien tarjousmyyntiä hillitsemään tarkoitettu pykälä on vastoin tarkoitusta lisännyt ja pidentänyt tarjouskampanjointia entisestään. Kaupan sisäänheittotuotteet ovat useimmiten 24 tölkin monipakkauksia. Kahden kuukauden tarjousjaksot seuraavat toisiaan ja käytännössä olut on sisäänheittotuotteena vuoden jokaisena päivinä. Ennen kyseistä lakimuutosta olut oli lyhytkestoisessa tarjouksessa kuten mikä tahansa muukin kaupan tuote; ja näin tilanne on edelleen muissa EU-maissa.

Terveyspolitiikan ja elinkeinopolitiikan kannalta epäonnistunut pykälä tulee poistaa kokonaan.



13.1.2017

57§ Yleinen ohjaus ja valvonta sekä alkoholihaittojen seuranta

Lausunnoille lähetetty esitys on malliesimerkki sosiaali- ja terveysministeriön valmistelusta. Esitys huomioi elinkeinon näkemykset hämmästyttävän puutteellisesti. Panimoelinkeino on elinkeino muiden joukossa ja alan tulisi kuulua työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan sosiaali- ja terveysministeriön sijaan. Ministeriöiden välisellä yhteistoiminnalla voidaan ohjaus ja valvonta tasapainottaa. Tällä hetkellä tämänkaltaista yhteistoimintaa ei ole.

58§ Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus

Elintarvikelainsäädännön valvonta on virvoitusjuomien osalta Eviralla ja alkoholijuomien osalta Valviralla. Tämä tarkoittaa, että molempien viranomaisten valvojat valvovat osin samat asiat samoissa toimipisteissä ja tuotantolaitoksissa. Yhden viranomaisen olisi yhdellä käynnillä kuitenkin mahdollista valvonta suorittaa, koska lainsäädäntö on sama. Tämä lisäisi viranomaisen kustannustehokkuutta.

Alkoholilakia on valmisteltu viimeiset kuusi vuotta. Lain poliittiset linjaukset sovittiin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien kesken 19.5.2016. Lausuntokierrokselle esitys lähetettiin vasta 22.11.2016. EU-notifioinnit on aloitettu vasta 14.12.2016. Suppeaa lainsäädäntöä on valmisteltu poikkeuksellisen pitkään. **Hyvän hallinnon mukaisesti laki pitää käsitellä ripeästi eteenpäin ja saattaa viivyttelämättä voimaan.**

Elina Ussa
Toimitusjohtaja
Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Samalla muutettaisiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia.

Laki koskisi enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholipitoisia aineita, kun raja on nykyisin 2,8 tilavuusprosenttia. Alkoholilain keskeiset periaatteet säilyisivät pääosin ennallaan. Alkoholipitoisiin aineisiin liittyvän elinkeinotoiminnan luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevat säännökset koottaisiin yhteen. Alkoholipitoisten aineiden valmistusta ja myyntiä koskevat keskeiset velvollisuudet säilyisivät pääosin ennallaan. Erityisesti alkoholijuomien anniskeluun liittyvää sääntelyä kevennettäisiin esimerkiksi vapauttamalla anniskeluaikoja sekä anniskelupaikan vastaavia hoitajia ja anniskelualueita koskevia edellytyksiä.

Alkoholiyhtiölle kuuluvaa alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Tilaviinin ja sahdin erityisten vähittäismyyntilupien rinnalle otettaisiin käyttöön käsityöläisöluiden vähittäismyyntilupajärjestelmä.

Alkoholilain lupa- ja valvontaviranomaiset ja niiden toimivallanjako säilyisivät ennallaan. Esityksellä tehostettaisiin lain toimeenpanoa ottamalla käyttöön luvanhaltijoiden omavalvonta. Lähiympäristön ja kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia lisättäisiin alkoholilain soveltamisessa. Alkoholilainsäädäntöä siirrettäisiin asetustasolta lain tasolle.

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetusta laista poistettaisiin ravitsemisliikkeiden aukioloaikaa koskeva sääntely. Rikoslainsäädäntöön ja valmisteverotuslainsäädäntöön tehtäisiin pääosin teknisluonteisia muutoksia.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan . Ehdotetussa alkoholilaissa on useita siirtymäaika koskevia säännöksiä.

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| SISÄLLYS..... | 2 |
| YLEISPERUSTELUT | 4 |
| 1 JOHDANTO | 4 |
| 2 NYKYTILA | 6 |
| 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö | 6 |
| 2.1.1 Lainsäädäntö | 6 |
| 2.1.2 Käytäntö | 9 |
| 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä EU:n ja ulkomaiden lainsäädäntö | 16 |
| 2.2.1 Kansainvälinen alkoholipolitiikka..... | 16 |
| 2.2.2 EU:n lainsäädäntö..... | 16 |
| 2.2.3 Lainsäädäntö eräissä maissa | 18 |
| 2.3 Nykytilan arviointi..... | 22 |
| 2.3.1 Alkoholipolitiikan tavoitteet..... | 22 |
| 2.3.2 Alkoholin saatavuuden lisääntyminen..... | 24 |
| 2.3.3 Alkoholilain rakenne ja viranomaisvalvonta..... | 27 |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET | 29 |
| 3.1 Tavoitteet | 29 |
| 3.1.1 Sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet..... | 29 |
| 3.1.2 Elinkeinopoliittiset tavoitteet..... | 30 |
| 3.1.3 Omavalvonta..... | 30 |
| 3.1.4 Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen | 31 |
| 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot | 32 |
| 3.3 Alkoholilainsäädännölle vaihtoehtoiset ja sitä täydentävät keinot | 32 |
| 3.4 Keskeiset ehdotukset | 34 |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET | 35 |
| 4.1 Taloudelliset vaikutukset | 35 |
| 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 37 |
| 4.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset..... | 38 |
| 5 ASIAN VALMISTELU | 39 |
| 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto | 39 |
| 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen | 40 |
| 6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ..... | 40 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT | 41 |
| 1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT | 41 |
| 1.1 1.1 Alkoholilaki | 41 |
| 1 luku Yleiset säännökset | 41 |
| 2 luku Luvanvaraisuus | 47 |
| 3 luku Alkoholilyhtiö | 58 |
| 4 luku Valmistus, maahantuonti, vienti ja tukkumyynti | 61 |
| 5 luku Alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu | 64 |
| 6 luku Alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu ulkomaanliikenteessä | 70 |
| 7 luku Markkinointi | 71 |
| 9 luku Valvonta ja ohjaus | 74 |
| 10 luku Kiellot, rikkomusten seuraamukset ja rangaistussäännökset | 78 |
| 11 luku Maksut | 83 |

| | | |
|--|--|-----|
| 12 luku | Muutoksenhaku | 84 |
| 13 luku | Erinäiset säännökset | 85 |
| 14 luku | Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset | 87 |
| 1.2 | Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta..... | 88 |
| 1.3 | Laki alkoholi- ja alkoholijuomaverolain 2 ja 8 §:n muuttamisesta..... | 89 |
| 1.4 | Laki rikoslain 2 a luvun 9 §:n ja 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta | 89 |
| 2 a luku | Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta | 89 |
| 30 luku | Elinkeinorikoksista | 90 |
| 1.5 | Laki rikesakkorikkomuksista annetun lain 14 ja 17 §:n muuttamisesta | 90 |
| 1.6 | Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta | 90 |
| 1.7 | Laki vankeuslain 9 luvun 1 §:n muuttamisesta | 90 |
| 9 luku | | 90 |
| 1.8 | Laki tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta | 90 |
| 5 luku | | 90 |
| 1.9 | Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 4 luvun 1 §:n muuttamisesta | 91 |
| 4 luku | | 91 |
| 1.10 | Laki lastensuojelulain 65 §:n muuttamisesta | 91 |
| 1.11 | Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta | 91 |
| 1.12 | Laki elintarvikelain 14 §:n muuttamisesta | 91 |
| 1.13 | Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain 46 g §:n muuttamisesta . | 91 |
| 1.14 | Laki tietoyhteiskuntakaaren 217 §:n muuttamisesta | 91 |
| 1.15 | Laki tupakkalain 82 §:n muuttamisesta..... | 92 |
| 2 | TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET | 92 |
| 3 | VOIMAANTULO..... | 92 |
| 4 | SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS..... | 92 |
| LAKIEHDOTUKSET | | 101 |
| Alkoholilaki | | 101 |
| LIITE | | 130 |
| Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain muuttamisesta..... | | 132 |
| Laki alkoholi- ja alkoholijuomaverolain 2 ja 8 §:n muuttamisesta..... | | 133 |
| Laki rikoslain 2 a luvun 9 §:n ja 30 luvun 1 a §:n muuttamisesta | | 134 |
| Laki rikesakkorikkomuksista annetun lain 14 ja 17 §:n muuttamisesta | | 135 |
| Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta | | 136 |
| Laki vankeuslain 9 luvun 1 §:n muuttamisesta | | 137 |
| Laki tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:n muuttamisesta | | 138 |
| Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 4 luvun 1 §:n muuttamisesta | | 139 |
| Laki lastensuojelulain 65 §:n muuttamisesta..... | | 140 |
| Laki harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamisesta..... | | 141 |
| Laki elintarvikelain 14 §:n muuttamisesta | | 142 |
| Laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain 46 g §:n muuttamisesta . | | 143 |
| Laki tietoyhteiskuntakaaren 217 §:n muuttamisesta | | 144 |
| Laki tupakkalain 82 §:n muuttamisesta..... | | 145 |

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Sosiaali- ja terveystaloudelliseen kuuluvan alkoholipolitiikan varsinainen tarkoitus on vähentää alkoholin käyttäjilleen, heidän läheisilleen, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia ongelmia ja haittoja.

Alkoholijuomien nauttiminen voi aiheuttaa terveydellisiä, sosiaalisia ja yhteiskunnallisia ongelmia kolmesta syystä. Ensinnä, alkoholijuomien sisältämä etyylialkoholi on elimistölle myrkyllinen kemikaali. Alkoholi voi vaurioittaa lähes kaikkia ihmisen elimiä. Toiseksi, riittävinä annoksina käytettynä etyylialkoholi päihdyttää eli tuottaa humalaksi kutsuttuja vaikutuksia keskushermostoon. Kolmanneksi, alkoholijuomien toistuva käyttö voi synnyttää käyttäjässä riippuvuuden.

Vakavimpia kuolleisuutta ja sairastavuutta lisääviä alkoholinkäyttöön liittyviä terveyshaittoja ovat syövät, neuropsykiatriset häiriöt, sydän- ja verisuonisairaudet, sisäelinsairaudet, sikiövauriot, myrkytykset, tapaturmat ja itsemurhat. Useat terveysriskit lisääntyvät suorassa suhteessa kulutuksen määrään eikä turvallista kynnyksarvoa alkoholinkäytölle ole olemassa. Toistuva suurkulutus ja ajoittainenkin humalajuominen voi aiheuttaa myös perhe-elämään, ihmissuhteisiin ja työelämään liittyviä sosiaalisia ongelmia samoin kuin taloudellisia ongelmia.

Toisaalta samoin kuin muidenkin päihteiden käyttöön, myös alkoholin käyttöön liittyy erilaisia myönteisiä fyysisiä ja sosiaalisia mielihyvän kokemuksia. Varsinaiset fysiologiset terveyshyödyt ovat kuitenkin kiistanalaisia.

Alkoholijuomien valmistus ja myynti tuottavat taloudellista hyötyä esimerkiksi maataloustuottajille ja alkoholin valmistusta, markkinointia, kauppaa ja anniskelua harjoittaville yrityksille sekä näillä aloilla työllistyville työntekijöille.

Kansantalouden kannalta alkoholielinkeinot tuottavat verotuloja ja myös vientituloja. Alkoholiverotulot ovat tärkeä osa valtion talousarviossa. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa erilaisia kustannuksia ja tuottavuuden menetyksiä koko suomalaiselle elinkeinoelämälle ja julkiselle taloudelle.

Alkoholin aiheuttamia haittoja pyritään ehkäisemään muun muassa sääntelemällä alkoholijuomien kulutusta ja alkoholijuomiin liittyvää elinkeinotoimintaa erityisellä alkoholilainsäädännöllä. Erityislainsäädännön lisäksi alkoholihaittoja pyritään vähentämään myös esimerkiksi alkoholiverotuksella, järjestyslainsäädännöllä ja esimerkiksi rattijuopumukseen liittyvällä lainsäädännöllä ja valvonnalla. Kuten muitakin sosiaali- ja terveysongelmia, alkoholihaittoja pyritään vähentämään myös yleisillä yhteiskuntapolitiittisilla ja sosiaali- ja terveystaloudellisilla toimilla. Päihdesairauksien ja -ongelmien hoidon lisäksi alkoholihaittoja voidaan vähentää esimerkiksi ehkäisevän päihdetyön ja terveyden edistämisen toimenpiteillä.

Alkoholijuomien käyttöä ja niihin liittyvää elinkeinotoimintaa on Suomen lainsäädännössä kohdeltu eri aikoina eri tavoin.

Yli kaksi tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholipitoisten aineiden valmistus, maahantuonti ja myynti kiellettiin vuoden 1919 alusta ensin asetustasolla (29/1917) ja myöhemmin kieltolailla (158/1922).

Kieltolaki kumottiin kansanäänestyksen jälkeen vuonna 1932, jolloin alkoholijuomien valmistuksen, tuonnin, viennin, tukkumyynnin ja vähittäismyynnin täydellinen yksinoikeus säädettiin väkijuomista annetulla lailla (45/1932) valtion omistamalle Oy Alkoholiliike Ab:lle (Alko). Kieltolaki pysyi kuitenkin käytännössä voimassa maaseudulla eli alkoholijuomien myynti ja anniskelu oli sallittua vain kaupungeissa ja kauppaloissa. Alkoholijuomien ostoikärajat olivat vähittäismyynnissä 21 vuotta ja anniskelussa 18 vuotta.

Vuonna 1969 alkoholipolitiikassa toteutettiin kolme suurta uudistusta: Uuden alkoholilain (459/1968) mukaan Alko ja anniskeluravintoloita sai perustaa myös maaseudulle. Mietojen alkoholijuomien vähittäismyynnin ikäraja laskettiin 18 vuoteen ja väkevien juomien ikäraja 20 vuoteen. Keskiolutlailla (462/1968) sallittiin enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävän oluen myynti ja anniskelu kaupoissa, baareissa ja kahviloissa. Uudistuksen seurauksena alkoholin kulutus lähes kaksinkertaistui muutamassa vuodessa.

On hyvä muistaa, että samaan aikaan myös viinakortin käyttöpakko poistui. 1970-luvulla alkoholinkulutus kasvoi Euroopan ei-viinimaissa yleisesti. Esimerkiksi Alankomaissa kulutuksen kasvu oli kovempaa kuin Suomessa.

Vuonna 1995 alkoholilaki (1143/1994) uudistettiin Suomen EU-jäsenyyden johdosta. Alkon monopoliasema purettiin vähittäismyyntimonopolia lukuun ottamatta ja mietojen alkoholijuomien mainonta vapautettiin. Alkoholijuomien nauttimiskielto julkisilla paikoilla kumottiin ja tätä sääntelyä uudistettiin myöhemmin järjestyslaissa (612/2003). Alkoholilain lupahallinto ja valvonta siirrettiin Alkolta valtionhallintoon.

EU-jäsenyyden myötä poistui lopullisesti Alkon valikoimarajoitteet. Vielä 1980-luvulla valmistajan oli poistettava valikoimistaan tuote tuodessaan uusi tilalle. Rajoitukset suosivat lager-tyyppistä olutta, eikä juuri muuta olutkaan saatavilla ennen liittymistä Euroopan unioniin. EU-jäsenyyden myötä myös Alkon oikeus valvoa toimilupia poistui – alkoi pienpanimoiden aikakausi.

Käytännössä suurin muutos koski kauppojen vähittäismyyntiä, jossa keskioluen lisäksi myyntiin tulivat enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut siiderit ja long drink -juomat. Myynti päätettiin sallia kauppojen lisäksi myös kioskeissa ja huoltoamoilla. Tämän jälkeen vähittäismyynnin myyntiajat alkoivat vähitellen pidentyä kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen myötä.

Tällä hetkellä ruokakauppojen valikoimissa on kymmeniä erilaisia (viinipohjaisia) alkoholisekoituksia long drink -juomien ja siiderin lisäksi.

Alkoholin kokonaiskulutus lisääntyi vuoden 1995 alkoholilain voimaan tultua ja kasvu kiihtyi vuonna 2004, jolloin alkoholiveroa päätettiin alentaa keskimäärin kolmanneksella samalla, kun alkoholijuomien matkustajatuonti toisista EU-maista vapautettiin ja Viro liittyi EU:n jäseneksi.

Tehdyt veronalennukset kohdennettiin väkeviin alkoholijuomiin. Merkille pantavaa on, että vuoden 2008 jälkeen tehtyjen veronkorotusten jälkeen mietojuomien verotus on yli vuoden 2003 tason, mutta väkevien juomien kohdalla näin ei ole.

Alkoholin aiheuttamien haittojen kokonaismäärä kasvoi rinnan kokonaiskulutuksen kanssa vuoteen 2008 saakka, jolloin aloitettiin toistuvat alkoholiveron korotukset. Viiden alkoholiveronkorotuksen jälkeen kulutus ja haitat ovat nyt kääntyneet laskuun.

Alkoholin kulutus laskee Euroopassa yleisesti – kyseessä ei ole suomalainen ilmiö tai rajoituksin aikaansaatu kehitys. Nuorten alkoholinkulutus on tutkimusten (ESPAD) mukaan laskenut koko 2000-luvun. Kehitystä ei kääntänyt edes 2004 toteutetut veronalennukset.

Alkoholilain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen alkoholiin liittyviä erilaisia intressejä. Alkoholin kulutus on vähentynyt lähes kymmenen vuotta. Lain tarkoitus olisi edelleen ehkäistä alkoholin aiheuttamia ongelmia ja haittoja, mutta alkoholin saatavuutta on nyt tarkoitus lisätä. Esityksellä pyritään myös vähentämään paikoin vanhentuneen alkoholilainsäädännön aiheuttamaa sääntelytaakkaa yrityksille ja turvaamaan toimivan kilpailun edellytyksiä. Esityksellä pyritään samalla lisäämään kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristössään esiintyviin alkoholihaittoihin. Uudistuksen tarkoitus on myös saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Lainsäädäntö

Alkoholilaki ja sen nojalla annetut asetukset

Voimassa oleva alkoholilaki tuli voimaan vuoden 1995 alussa. Se perustuu edelleen rakenteeltaan ja periaatteiltaan vuoden 1932 väkijuomalakiin ja sitä seuranneisiin vuoden 1968 alkoholilakiin ja keskiolutlakiin.

Alkoholilaki säädettiin pääosin puitelaksi eli tarkempia säännöksiä on annettu yhteensä 13:llä valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella:

- asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta 1344/1994, jäljempänä alkoholijuoma-asetus
- asetus alkoholivalmisteista ja denaturoimisesta 1345/1994, jäljempänä alkoholivalmisteasetus
- asetus alkoholijuomien myynnistä ja sen valvonnasta Suomen ja ulkomaiden välillä kulkevista liikennevälineissä 1346/1994, jäljempänä ulkomaanliikenneasetus
- asetus alkoholijuomien vähittäismyynnistä lähettämällä niitä tilaajalle tai ostajalle 680/1996, jäljempänä luovutuspaikka-asetus
- asetus alkoholiyhtiön toiminnasta 243/2000, jäljempänä Alko-asetus
- valtioneuvoston asetus alkoholijuomien anniskeluaajan jatkamisesta 1208/2002, jäljempänä jatkoaika-asetus
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös käymisteitse valmistetun enintään 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman myyntipaikasta ja myyntitoiminnasta 136/1995
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös käymisteitse valmistetun enintään 13 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman myyntipaikasta ja myyntitoiminnasta 852/1995
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös lievästi denaturoidun etanolin valmistamisessa käytettävistä denaturoimisaineista 892/1995
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös vahvasti denaturoidun etanolin valmistamisessa käytettävistä denaturoimisaineista 893/1995
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös alkoholijuomien ja väkiviinan opetus- tai tutkimustarkoituksessa tapahtuvasta valmistuksesta 1588/1995
- sosiaali- ja terveysministeriön päätös alkoholijuoman tai väkiviinan valmistusluvan, maahantuontiluvan ja tukkumyyntiluvan myöntämiseen tarvittavista edellytyksistä ja hakijalta vaadittavasta luotettavuudesta 274/1997

Luonnos

- sosiaali- ja terveysministeriön asetus alkoholijuomien anniskelupaikan vastaavan hoitajan ja tämän sijaisten ammatillisista edellytyksistä 1371/2002.

Alkoholilain yleiset säännökset käsittävä ensimmäinen luku sisältää lain tarkoituksen, soveltamisalasäännökset ja keskeiset määritelmät.

Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Laki koskee 2 ja 3 §:n mukaan enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholipitoisten aineiden valmistusta, maahantuontia, maastavientiä, myyntiä ja muuta luovutusta, käyttöä, hallussapitoa ja kuljetusta sekä alkoholijuomien mainontaa.

Alkoholipitoiset aineet jakautuvat alkoholijuomiin, väkiviinaan ja alkoholivalmisteisiin. Alkoholijuomana pidetään 3 §:n mukaan nautittavaksi tarkoitettua enintään 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävää juomaa. Väkevän ja miedon alkoholijuoman raja on 22 tilavuusprosenttia. Väkiwiinalla tarkoitetaan etyylialkoholia tai etyylialkoholin vesiliuosta, joka sisältää enemmän kuin 80 tilavuusprosenttia etyylialkoholia ja joka ei ole denaturoitu eli saatettu nautittavaksi kelpaamattomaksi lisäämällä siihen muita aineita. Määritelmistä säädetään tarkemmin alkoholijuoma-asetuksessa.

Alkoholipitoiset aineet, jotka eivät ole alkoholijuomia tai väkiviinaa, ovat alkoholivalmisteita. Säännökset alkoholivalmisteista ja niiden myynnistä sekä denaturoinnista on annettu alkoholivalmisteasetuksessa ja denaturointia koskevissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksissä.

Lain toisessa luvussa säädetään alkoholijuomien ja väkiviinan valmistuksesta. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien ja väkiviinan valmistuksen luvanvaraisuudesta ja sallitusta kotivalmistuksesta. Valmistusluvan myöntämisen ja sallitun kotivalmistuksen edellytyksistä säädetään tarkemmin alkoholijuoma-asetuksessa ja asiaa koskevissa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksissä.

Lain kolmannessa luvussa säädetään alkoholijuomien ja väkiviinan maahantuonnista sekä maastaviennistä. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien kaupallisesta maahantuonnista ja viennistä, väkiviinan maahantuonnista ja viennistä sekä maahantuontiluvasta. Luvussa on lisäksi asetuksenantovaltuus, jonka nojalla on alkoholijuoma-asetuksessa rajoitettu alkoholijuomien matkustajatuontia Euroopan talousalueen ulkopuolelta ns. 20 tunnin säännöllä.

Lain neljäs luku koskee alkoholijuomien ja väkiviinan myyntiä ja muuta luovuttamista sekä välittämistä. Luku sisältää säännökset alkoholijuomien ja väkiviinan tukkumyynnin sekä alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun luvanvaraisuudesta. Tukku-, vähittäismyynti- ja anniskeluluvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lisäksi alkoholijuoma-asetuksessa ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksissa.

Neljäs luku sisältää lisäksi keskeiset alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua koskevat säännökset. Alkoholijuomien vähittäismyynti kuuluu laissa säädetyin poikkeuksin yksinoikeudella valtion kokonaan omistamalle alkoholiyhtiölle eli Alkolle. Enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynti on sallittu luvanvaraisena kaupoissa, kioskeissa ja huoltamoilla. Lisäksi valmistajille voidaan myöntää niin sanottujen tilaviinien ja sahdin vähittäismyyntilupa. Alkoholijuomien anniskeluun voidaan myöntää anniskelulupa.

Erityisesti alkoholijuomien vähittäismyyntiin ja anniskeluun säädetään laissa rajoituksia, joiden tarkoituksena on lastensuojelu ja yleisen järjestyksen turvaaminen. Alkoholijuomien vähittäismyyntiin, anniskeluun, välittämiseen ja hallussapitoon on laissa säädetty 18 vuoden ikäraja. Väkevien alkoholijuomien vähittäismyynnin, välittämisen ja hallussapidon ikäraja on

kuitenkin 20 vuotta. Vastaavasti alkoholijuomien vähittäismyynti ja anniskelu on laissa kielletty selvästi päihtyneelle.

Vähittäismyyntin ja anniskelun muista rajoituksista säädetään lisäksi alkoholijuomasetuksessa. Pääsäännön mukaan alkoholijuomia ei esimerkiksi saa myydä velaksi. Anniskeluannosten koosta on säädetty tarkasti asetuksessa. Esimerkiksi kaupan alkoholijuomia saa asetuksen mukaan myydä joka päivä kello 9—21. Alkon vähittäismyyntiajat ovat näitä rajatummat eli maanantaista perjantaihin kello 9—20, lauantaisin kello 9—18. Sallittu anniskeluaika on joka päivä kello 9—01.30. Anniskeluaikaa voidaan jatkoaika-asetuksen mukaan aikaistaa kello viiteen ja jatkaa kello 2.30:een tai 3.30:een erityisellä luvalla. Alkoholijuomien myynnistä ulkomaanliikenteessä säädetään ulkomaanliikenneasetuksessa.

Alkoholilain viidennessä luvussa säädetään mainonnan ja hinnoittelun rajoituksista. Väkevien alkoholijuomien mainonta on pääsääntöisesti kielletty. Mietojen alkoholijuomien mainonta on sallittua laissa säädettyin poikkeuksin. Uusimmat televisio- ja radiomainonnan sekä yleisillä paikoilla ja sosiaalisessa mediassa toteutettavan alkoholimainonnan rajoitukset tulivat voimaan vuoden 2015 alusta (162/2014).

Kuudes luku koskee alkoholijuoman ja väkiviinan hallussapitoa ja kuljetusta sekä verotonta varastointia. Luku sisältää alkoholijuomien ja väkiviinan hallussapitoa koskevat kiellot sekä säännöksen niiden verottoman varaston hyväksymisestä.

Lain seitsemännessä luvussa säädetään alkoholiyhtiöstä. Luvussa säädetään alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeuteen liittyvistä tehtävistä ja yhtiön hallinnosta. Alkon tehtävistä on lisäksi säädetty Alko-asetuksessa ja Alkon järjestämästä myynnistä luovutuspaikka-asetuksessa.

Kahdeksas luku koskee ohjausta, valvontaa ja seuraamuksia. Luvussa säädetään sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta ja asetuksenantovaltuuksista, valvontaviranomaisten valvonta- ja tarkastustoimivallasta sekä rekisterinpidosta ja salassapidosta. Lupa- ja valvontaviranomaisina toimivat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, jäljempänä Valvira, ja aluehallintovirastot. Luvussa säädetään myös valvontaviranomaisten virka-avusta, ohjeiden antamisesta sekä kielloista ja turvaamistoimista. Lukuun lisättiin vuonna 2009 ne rangaistus-säännökset, joita ei siirretty rikoslain kokonaisuudistukseen liittyen rikoslakiin.

Alkoholilain valvontaan liittyvästä lupaviranomaisen mahdollisuudesta antaa varoituksia tai peruuttaa myöntämänsä lupa määräajaksi tai pysyvästi säädetään kussakin luvussa asianomaista lupaa koskevan säännöksen yhteydessä.

Alkoholilain yhdeksännessä luvussa säädetään muutoksenhausta valvontaviranomaisten ja alkoholiyhtiön päätöksiin.

Kymmenes luku sisältää erinäiset säännökset. Lukuun on koottu säännökset viranomaisten perimistä maksuista, alkoholijuomien nauttimiskielloista, alkoholijuoman ja väkiviinan poisottamisesta, haltuun ottamisesta ja hävittämisestä sekä rahaksi muuttamisesta. Alkoholijuomasetuksessa säädetään juomien poisottamista koskevista edellytyksistä.

Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) säädetään majoitus- ja ravitsemistoiminnan harjoittamisesta. Lain 3 §:ssä säädetään ravitsemisliikkeen aukioloajasta. Ravitsemisliikkeet saavat pääsääntöisesti olla avoinna kello 5:n ja 2:n välisenä aikana. Jos ravitsemisliikkeessä anniskellaan alkoholijuomia, alkoholijuomien anniskelu tulee lopettaa alkoholijuomasetuksen mukaan viimeistään kello 1.30. Jos anniskelupaikka on saanut jatkoaika-

Luonnos

asetuksen mukaisen jatkoaikaluvan kello 2.30:een tai kello 3.30:een, anniskelupaikka on tällöin suljettava viimeistään puoli tuntia anniskelualan päättymisen jälkeen eli kello 3 tai kello 4.

Järjestyksenvalvojan asettamisesta majoitus- ja ravitsemisliikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen säädetään majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain 5 §:n 2 momentissa. Poliisilaitos voi määrätä toiminnanharjoittajan määräajaksi tai toistaiseksi asettamaan liikkeeseen ja sen välittömään läheisyyteen riittävän määrän järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) tarkoitettuja järjestyksenvalvoja, jos liikkeen toiminnassa on ilmennyt toistuvia järjestyshäiriöitä tai jos siihen järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi on muutoin liikkeen toimintaan liittyvä erityinen syy.

Kyseinen säännös on kumottu lailla 1093/2015 ja järjestyksenvalvoja koskeva sääntely on siirretty asiasisällöltään muuttumattomana yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) 26 §:ään. Uudistus tulee voimaan vuoden 2017 alusta.

2.1.2 Käytäntö

Alkoholimarkkinat

Alkoholijuomien valmistuslupia oli vuonna 2016 (31.8.) yhteensä 126 kappaletta. Viinitiloilla valmistuslupia oli 30, panimoilla 77 ja muilla valmistajilla 19. Alkoholijuomia valmistettiin vuonna 2015 yhteensä noin 570 miljoonaa litraa, joista mallasjuomia valmistettiin ylivoimaisesti eniten eli 406 miljoonaa litraa. Esimerkiksi väkeviä alkoholijuomia valmistettiin 51 miljoonaa litraa, long drink -juomia 53 miljoonaa litraa ja mietoja viinejä, joista suurin osa siidettä, 59 miljoonaa litraa.

Alkoholijuomien tukkumyyntilupia oli vuonna 2016 (31.8.) yhteensä 308 yrityksellä.

Alkoholijuomien vähittäismyynti jakautuu Alkon ja alkoholijuomien vähittäismyyntiluvanhaltijoiden myyntiin. Vuonna 2016 Alkon myymälöiden määrä oli 352. Alkon luovutuspaikkoja oli paikkakunnilla, joissa ei ole Alkon myymälää, yhteensä 107. Alkoholijuomia myyvien elintarvikeliikkeiden, kioskien ja huoltoasemien määrä oli vuonna 2016 yhteensä 5 167 ja tilaviini- ja sahtimyymlöiden määrä 30.

Ravintoloiden anniskelulupien määrä oli yhteensä 8 408. Pääosin historiallisista syistä ja nykyisin anniskelupaikan vastaavan hoitajan kelpoisuusvaatimuksista johtuen anniskeluluvat jaetaan kolmeen ryhmään. A-anniskeluluvan omaavat ravintolat (6 186) saavat anniskella kaikkia alkoholijuomia, B-anniskeluluvanravintolat (449) saavat anniskella enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä alkoholijuomia ja C-luvan ravintolat (1 773) saavat anniskella korkeintaan 4,7 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia.

Vuonna 2015 ravintoloissa oli yli 2,3 miljoonaa asiakaspaikkaa. Kaiken kaikkiaan anniskeluravintoloiden asiakaspaikkojen määrä on kymmenessä vuodessa kasvanut yhteensä noin 10 prosenttia.

Vuonna 2015 alkoholijuomien tilastoitu myynti Suomessa oli 41,3 miljoonaa litraa absoluuttista alkoholia. Vähittäismyyntin osuus alkoholin tilastoidusta kulutuksesta oli noin 86 prosenttia ja anniskelumyyntin osuus 14 prosenttia.

Alkoholijuomien tilastoidun myyntin arvo oli vuonna 2014 yhteensä 4,6 miljardia euroa. Vähittäismyyntin arvo oli 3,1 miljardia (67 %) ja anniskelumyyntin arvo 1,5 miljardia euroa (33 %). Esimerkiksi vuonna 2005 vähittäismyyntin arvo oli 2,4 miljardia euroa (63 %) ja anniske-

Luonnos

lumyynnin arvo 1,4 miljardia euroa (37 %) eli vähittäismyynti on lisääntynyt nimellisesti vajaan kymmenessä vuodessa 700 miljoonalla eurolla ja anniskelu 100 miljoonalla eurolla.

Kansalaiset kuluttivat alkoholijuomien ostamiseen Suomessa vuonna 2014 yhteensä 999 euroa 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti.

Suomalaisten suosimat alkoholijuomat ovat vaihdelleet suuresti viimeisen puolen vuosisadan aikana. Vielä 50 vuotta sitten yli 70 prosenttia kaikesta tilastoidusta alkoholista kulutettiin väkevinä alkoholijuomina. Keskioluen tulo kauppoihin vuonna 1969 aloitti oluen kulutuksen kasvun. Lähes puolet kaikesta kulutetusta alkoholista juodaan nyt oluena ja enää vajaa neljännes väkevinä alkoholijuomina. Mietojen viinien osuus kaikesta kulutetusta alkoholista oli 5 prosenttia vuonna 1985 ja nykyään osuus on noin 20 %.

Tilastoidun myynnin lisäksi alkoholijuomien kokonaiskulutukseen kuuluu tilastoimatonta kulutusta. Alkoholijuomien tilastoimattomaan kulutukseen lasketaan virallisen kulutustilaston ulkopuolelle jäävä alkoholin kulutus eli matkailijoiden tuoma alkoholi, laillinen ja laitton kotivalmistus, suomalaisten ulkomailla kuluttama alkoholi, salakuljetus sekä korvikealkoholit. Alkoholijuomien tilastoidun kulutuksen osuus alkoholijuomien kokonaiskulutuksesta on noin 78 prosenttia ja tilastoimattoman kulutuksen osuus on noin 22 prosenttia.

Suomalaisten ulkomailla kuluttama alkoholi on osana kokonaiskulutuslaskelmaa arviokummajainen, jollaista käytetään vain Suomessa. Ulkomaanmatkailu on kasvanut vuodesta 2000 merkittävästi, silti arvioitu lomalla nautitun alkoholin määrä on laskenut hieman. Suomalainen juomakulttuuri on siis muuttunut huomattavalla harppauksella parempaan, varsinkin niiden suomalaisten osalta, jotka matkustavat rajojen ulkopuolelle?

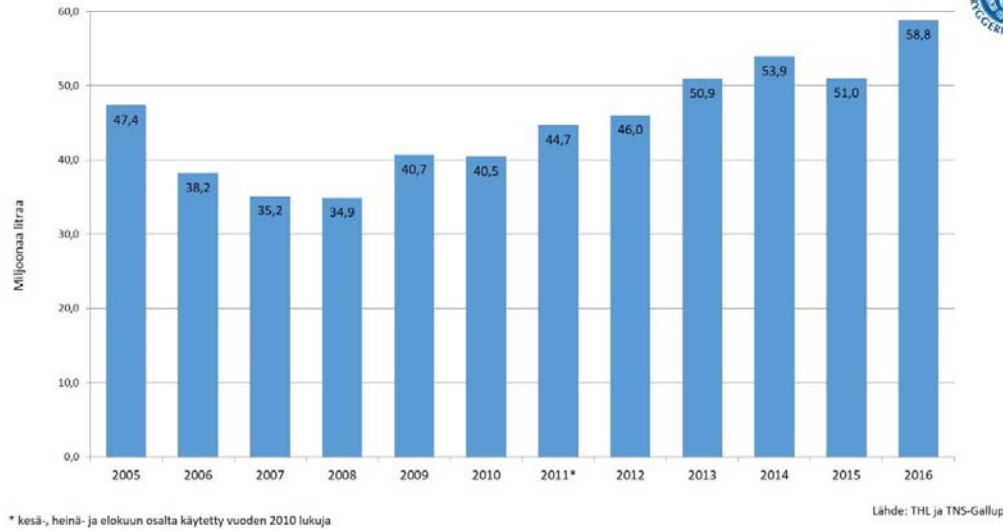
Jos pyrkimys on haalia kasaan tieto Suomessa asuvien ja siten täällä hoidettavien alkoholihaittojen suuruudesta, niin kulutusmäärästä pitäisi vielä vähentää meillä turistien nauttima alkoholi. Näin tekee Viro.

Alkoholilain uudistuksen yhteydessä on tarpeen myös tarkastella käytettyjä mittaristoja, niiden tarkoituksenmukaisuutta ja vertailtavuutta muiden maiden tilastoihin.

Alkoholijuomien kokonaiskulutus oli vuonna 2015 yhteensä 10,8 litraa absoluuttista alkoholia. Tilastoitu kulutus oli 8,5 litraa ja tilastoimaton kulutus arvioitiin 2,3 litraksi. Tilastoimattoman kulutuksen suuruus on vuosina 2004—2015 vaihdellut 2,2:n ja 2,7 litran välillä.

Viimeisimmän Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen teettämän puhelinhaastatteluun perustuvan arvion mukaan panimojuomien matkustajatuonti on kaikkien aikojen huipussaan.

Oluen, siiderin ja lonkeron matkustajatuonti syys-elokuussa 2005-2016



Vuoden 2015 tilastojen mukaan Suomessa kulutetusta nelosoluesta jopa 65 % on hankittu rajakaupasta. Se on kolminkertainen määrä Alkon myymään olueen verrattuna.

Vuoden 2015 tilastojen mukaan Suomessa kulutetusta viinapohjaisesta long drink -juomasta 47 % oli hankittu rajakaupasta. Rajakaupasta tuodaan long drink -juomia kaksi kertaa yhtä paljon kuin myydään valtion viinamonopoli Alkosta.

Matkustajatuonnin osuus on nykyisin noin 80 % tilastoimattomasta kulutuksesta. Matkustajien oikeus tuoda mukanaan alkoholijuomia toisesta jäsenmaasta omaan käyttöönsä maksamatta juomista valmisteveroja Suomeen perustuu rakennedirektiiviin ja tämän johdosta tuontioikeutta ei voida määrällisesti rajoittaa. Valmisteverotuslain muutoksella (495/2014), joka tuli voimaan kesällä 2014, on pyritty tehostamaan tullivalvontaa ja puuttumaan erityisesti sellaiseen ylisuureen tuontiin, joka ei ilmeisesti ole tarkoitettu omaan käyttöön.

Alkoholijuomien matkustajatuonnin yhteisarvo on virolaisen hintatason mukaan arvioituna noin 300 miljoonaa euroa eli noin 6 % koko alkoholimarkkinoista. Kansalaiset käyttivät siten alkoholijuomien matkustajatuontiin vuonna 2015 yhteensä noin 65 euroa 15 vuotta täyttänyttä asukasta kohti. Suurin osa tästä summasta kohdistuu matkustajatuontiin Virosta.

Jos rajakaupasta hankittu alkoholimäärä ostettaisiin Suomesta, valtio saisi yksinomaan alkoholiverotuloja yli 300 miljoonaa euroa. Arvonlisävero tähän päälle huomioituna määrä kasvaa vielä merkittävästi. On järkevää politiikkaa hillitä rajakauppaa ja kasvattaa sen sijaan kotimarkkinan myyntiä. Verot kannattaa kerätä siellä, missä haitatkin hoidetaan.

Alkoholilain valvonta

Valviran tehtävänä alkoholihallinnossa on valmistuksen ja tukkumyynnin lupahallinnon ja valvonnan lisäksi aluehallintovirastojen lupahallinnon ja valvonnan ohjaus ja kehittäminen sekä tieto- ja viestintäpalvelujen tuottaminen. Lisäksi virasto on toimivaltainen valvomaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua sekä mainontaa ja muuta myynninedistämistä koko maassa.

Luonnos

Aluehallintovirastot vastaavat alueellaan alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyynnin lupahallinnosta ja valvonnasta. Lisäksi aluehallintovirastot valvovat alueellaan tapahtuvaa alkoholijuomien myyninedistämistä, jota harjoitetaan paitsi vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa myös esimerkiksi paikallisilla radiokanavilla, paikallislehdissä ja verkkosivuilla.

Alkoholijuoma-asetuksen mukaan Valvira laatii yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman. Valvontaohjelma ohjaa alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyynnin sekä mainonnan alueellista lupahallintoa ja valvontaa yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja alkoholilain tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Alkoholilain säännösten valvonta perustuu kattavaan lupajärjestelmään. Käytännössä lupajärjestelmällä varmistetaan, että alkoholielinkeinossa toimivat elinkeinonharjoittajat kykenevät vastaamaan velvoitteistaan, heidät tavoitetaan valvonnalla ja lain vastaiseen toimintaan voidaan tehokkaasti puuttua. Alkoholihallinnon tietojärjestelmät ovat keskeinen osa alkoholilain tehokasta toimeenpanoa.

Alkoholijuomien myynnin ja anniskelun valvonnassa sekä lupahallinnon ennakoivassa valvonnassa valvontaviranomaiset ovat pyrkineet erityisesti vähentämään alaikäisille ja päihtyneille myyntiä sekä estämään alkoholijuomien välittämistä alaikäisille. Alkoholilain valvonnassa kyetään myös merkittävästi ehkäisemään harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ja tätä kautta myös turvaamaan tasapuolisen kilpailun edellytykset kaikille toimijoille.

Alkoholijuomien jakeluverkoston valvonta on keskittynyt anniskelutoiminnan valvontaan. Esimerkiksi vuoden 2015 aikana aluehallintovirastot suorittivat alkoholilain nojalla yhteensä 4 775 tarkastuskäyntiä. Tarkastuksista 3 777 suoritettiin anniskelupaikkoihin ja 998 vähittäismyyntipaikkoihin.

Aluehallintovirastot peruuttivat 35 anniskelulupaa ja yhden vähittäismyyntiluvan pysyvästi. Määrääjäksi aluehallintovirastot peruuttivat 66 anniskelulupaa ja kaksi vähittäismyyntilupaa. Pysyvissä luvan peruutuksissa on yleensä kyse siitä, että luvanhaltijalla ei enää ole taloudellisia edellytyksiä jatkaa toimintaansa. Määräaikaisten peruutusten syyt vaihtelevat ja niissä painottuvat alkoholipoliittiset syyt, esimerkiksi alkoholijuomien myynti tai anniskelu alaikäisille tai selvästi päihtyneille. Myyntikieltojen valvonnassa on erityisesti kehitetty yhteistyötä poliisin kanssa.

Valviran tuotevalvonnassa valvotaan markkinoilla olevien alkoholijuomien laatua Suomessa. Vuonna 2016 alkoholijuomien tuoterekisterissä oli 23 280 tuotetta, joita tukkumyyjät toimittivat kuluneen vuoden aikana anniskelu- ja vähittäismyyntipaikoille. Alkoholijuomien tuotevalvonta koostuu luvanhaltijoiden Valviralle ilmoittamien tuotteiden valvonnasta sekä markkina-valvonnasta. Markkinoilta otettiin esimerkiksi vuonna 2015 alkoholin valvontanäytteitä 97 tuotteesta. Säännösten vastaisia tuotteita oli 15 (puutteelliset allergeenimerkinnot, ilmoitetun alkoholipitoisuuden ero analysoidusta alkoholipitoisuudesta yli säädösten salliman poikkeaman).

Alkoholilain valvonnassa ei ole havaittu suuria epäkohtia. Esimerkiksi alkoholijuomien luvantonta valmistusta, tukkumyyntiä, vähittäismyyntiä tai anniskelua ei mainittavasti esiinny.

Hyvin tavanomaisia ovat uutisoinnit kiinni jääneistä trokareista. Viimeisin tammikuun alusta 2017 Länsi-Vantaalta. Alkoholijuomien alkuperä on rajakaupasta. Voi olettaa, että tästä toiminnasta vain jäävuoren huippu jää kiinni, usein ripeiden vanhempien ja naapureiden ansiosta.

Alkoholin kulutuksen ja haittojen kehitys

Vuoden 1969 alkoholilain kokonaisuudistuksen jälkeen alkoholin kokonaiskulutus lähti kasvamaan noin neljästä litrasta absoluuttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti ja se kasvoi 1990-luvun alkuun mennessä yli kymmenen litran tasolle.

Vuoden 1994 alkoholilain kokonaisuudistuksen jälkeen alkoholin kokonaiskulutus lähti uudelleen kasvamaan 10,0 litran tasolta ja vuonna 2004 toteutettujen alkoholijuomien matkustajatuonnin vapauttamisen ja alkoholiveron alennuksen jälkeen kokonaiskulutus oli vuosina 2005 ja 2007 suurimmillaan 12,7 litraa absoluuttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti.

Kaikkiaan miesten alkoholinkulutus ehti lisääntyä yli kaksinkertaiseksi ja naisten kulutus kuuksinkertaiseksi reilun sukupolven aikana. Naisten humalajuominen (yli kahdeksan annosta kerralla) on lisääntynyt samana aikana 13-kertaiseksi ja miesten humalajuominen kaksinkertaiseksi. Miehet kuluttavat tästä huolimatta vielä noin kaksi kolmannesta kaikesta alkoholista.

Alkoholin kulutuksen kasvu on lisännyt erityisesti kroonisia terveyshaittoja. Alkoholiperäisiin sairauksiin luetaan alkoholiriippuvuus, alkoholimyrkytys, alkoholipsykoosit, alkoholimaksasairaudet ja haimatulehdus.

Vuosina 2008—2012 toteutettujen alkoholiveron korotusten seurauksena kokonaiskulutus on laskenut 10,8 litran tasolle vuonna 2015. Alkoholin kokonaiskulutus on siis vähentynyt yli 10 %. Samalla esimerkiksi alkoholikuolleisuus on vähentynyt suhteellisesti vielä enemmän eli sadoilla kuolemilla.

Viimeaikaiset muutokset ovat huomattavia, sillä esimerkiksi vuonna 1969 alkoholisyihin kuolleita oli 400, vuonna 1988 ylitettiin 1 000 alkoholikuoleman raja ja vuonna 2005 oli jo yli 2 000 alkoholikuolemaa. Alkoholin kokonaiskulutuksen väheneminen on nyt johtanut myös kuolemien määrän laskuun.

Vuoden 2013 Tilastokeskuksen kuolemansyytilaston mukaan alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen kuoli noin 1 850 suomalaista. Eniten alkoholisyihin kuolee keski-ikäisiä miehiä: 45—54-vuotiaina kuolleista miehistä alkoholi oli joka neljännen eli 26 prosentin kuolemansyy. Vuonna 2012 alkoholisairaudet tappoivat saman verran työkäisiä naisia kuin naisten yleisin syöpä rintasyöpä. Lisäksi alkoholi on yksi rintasyövän taustatekijöistä: jokainen päivittäinen alkoholiannos lisää rintasyövän riskiä 7—12 prosenttia. Miehillä eniten syöpäkuolemia aiheuttavat kurkunpään, henkitorven ja keuhkon syövät. Pään ja kaulan alueen syövästä valtaosan taustalla on alkoholi ja tupakka, jotka voimistavat toistensa haittavaikutuksia.

Miksi esityksessä käytetään vuoden 2013 Tilastokeskuksen kuolemansyytilastoa, kun käytössä on vuoden 2014 ja jopa 2015 luvut? Tilastokeskuksen uusimpien lukujen valossa kehitys alkoholikuolleisuuden ja alkoholihaittojen osalta on positiivista. Ongelmia on edelleen ja on varmasti jatkossakin. Nollatoleranssi alkoholin aiheuttamien haittojen osalta ei liene realistinen tavoite – onko se kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön pyrkimyksenä?

Tilastokeskus toteaa hallituksen esityksessäkin esiin tuodut asiat näin:

”Alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen menehtyi vuonna 2015 vajaat 1 700 henkeä, mikä on lähes 200 vähemmän kuin edellisessä vuonna. Alkoholiperäisten syiden osuus kaikista kuolemista oli 3 prosenttia ja kuolleista suurin osa, kolme neljästä, oli miehiä. Alkoholiperäisiin syihin kuolleet ovat yhä vanhempia. Viimeisen kymmenen vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden miesten ja naisten alkoholikuolleisuus on kasvanut, kun nuorempien

Luonnos

ikäryhmien alkoholikuolleisuus on vähentynyt. Alkoholiiin liittyvissä kuolemansyissä sekä miesten että naisten mediaanikeski-ikä kuollessa oli 61 vuotta.

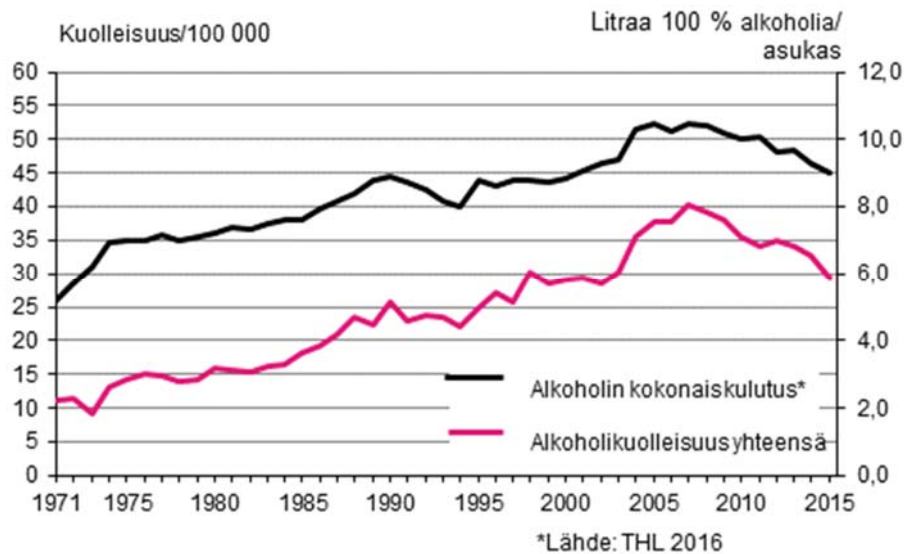
Alkoholin käyttöön liittyvä kuolleisuus kasvoi Suomessa suhteellisen tasaisesti 1980-luvulta lähtien aina vuoteen 2003, jonka jälkeen alkoholikuolleisuus kasvoi muutamassa vuodessa noin neljänneksellä. Vuodesta 2008 alkanut alkoholikuolleisuuden väheneminen jatkui edelleen vuonna 2015. Vuonna 2015 alkoholikuolleisuus oli lähes samalla tasolla kuin 2003. Alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytykseen menehtyi vuonna 2015 vajaat 1 700 henkeä, joista miehiä oli noin 1 300 ja naisia 400.

Merkittävä syy alkoholikuolleisuuden kasvuun 2000-luvun alussa oli alkoholin lisääntynyt kulutus. Vuodesta 2007 alkaen alkoholijuomien kokonaiskulutus on kuitenkin laskenut. Vuonna 2015 kokonaiskulutus oli 9,0 litraa 100-prosenttista alkoholia asukasta kohden (THL 2016). Alkoholiperäisen kuolleisuuden muutokset ovat seuranneet melko säännöllisesti alkoholijuomien kokonaiskulutuksen kehitystä, vaikka alkoholiperäisiin tauteihin kuoleminen vaatii yleensä pitkäaikaista, useamman vuoden kestänyttä haitallista alkoholin käyttöä. Alkoholisyihin kuolleiden määrän muutokset vuosina 2009–2015 johtuvat suurelta osin miesten alkoholikuolemien muutoksista.

Alkoholiperäisiin kuolemansyihin on kerätty yhteen useita peruskuolemansyynä esiintyviä alkoholiperäisiä tauteja sekä tapaturmaiset alkoholimyrkytykset. Alkoholikuolemista suurin osa aiheutuu alkoholin pitkäaikaiseen käyttöön liittyvistä sairauksista, kuten maksa- ja sydänsairauksista. Alkoholimyrkytysten osuus alkoholikuolemista on pienentynyt kymmenessä vuodessa 27 prosentista 16 prosenttiin. Vuonna 2015 alkoholimyrkytyksiin kuoli 263 henkilöä, joista kolme neljäsosaa oli miehiä.

Alkoholiperäisiin syihin kuolee vähemmän ihmisiä kuin kasvaimien tai verenkiertoelinten sairauksien pääryhmään. Alkoholisyihin menehtyy kuitenkin edelleen enemmän työikäisiä kuin yksittäisiin kasvaintyypppeihin tai iskeemisiin sydäntauteihin. Lisäksi alkoholi on mukana monissa tapaturmissa kuolemaan vaikuttavana tekijänä (ei peruskuolemansyynä).

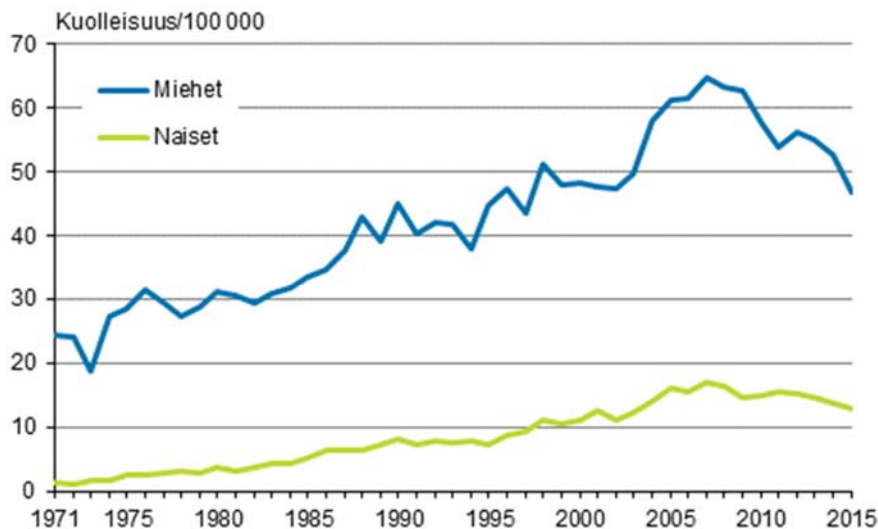
Kuvio 6. Ikävakioitu kuolleisuus alkoholiperäisiin syihin sekä alkoholin kokonaiskulutus 1971–2015



Miesten kuolleisuus alkoholiperäisiin syihin on selvästi suurempaa kuin naisten (kuvio 7). Miesten kuolleisuus on seurannut myös tarkemmin muutoksia alkoholin kokonaiskulutuksessa. Naiset ovat alkoholitilastoissa jäljessä, mutta naistenkin alkoholikuolleisuus kasvoi usean vuosikymmenen ajan seuraten miesten alkoholikuolleisuutta. Vuonna 2015 sekä miesten että naisten alkoholikuolleisuus oli viidenneksen pienempää kuin vuonna 2005.

Alkoholiperäisiin syihin kuolleet ovat yhä vanhempia. Kymmenen viime vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden miesten ja naisten alkoholikuolleisuus on kasvanut, kun nuorempien ikäryhmien alkoholikuolleisuus on vastaavasti vähentynyt. Alkoholiin kuolleista kaksi kolmasosaa on edelleen työikäisiä, mutta yli 65-vuotiaiden osuus alkoholisyihin kuolleista on kymmenessä vuodessa kasvanut 17 prosentista 33 prosenttiin. Vuonna 2015 alkoholiperäisiin syihin kuolleiden miesten ja naisten keski-ikä oli tasan 61 vuotta.

Vuonna 2015 alkoholiperäisiin syihin kuolleiden osuus kaikista kuolleista oli vain kolme prosenttia. Alkoholiperäiset syyt ovat kuitenkin keski-ikäisille yleisempiä kuolemansyitä kuin eläkeikäisille. 50–54-vuotiaana kuolleista joka neljäs mies kuoli alkoholiperäisiin syihin ja 65–69-vuotiaista harvempi kuin joka kymmenes.”

Kuvio 7. Ikävakioitu kuolleisuus alkoholiperäisiin syihin sukupuolen mukaan 1971–2015

Alkoholi aiheuttaa eri arvioiden mukaan 2–6 prosenttia maailman syöpäkuolemista. Kun Suomessa kuolee syöpään vuosittain noin 11 000 henkeä, vastaavasti alkoholin aiheuttamiin syöpiin kuolisi tämän mukaisesti noin 200–600 henkeä.

Kaikkiaan noin joka kuudes työikäisten miesten ja joka kymmenes työikäisten naisten kuolema johtuu tällä hetkellä alkoholisairaudesta tai alkoholimyrkytyksestä. Alkoholisairauksiin ja alkoholimyrkytyksiin kuolee Suomessa 3–4 kertaa enemmän ihmisiä kuin Ruotsissa ja Norjassa.

Alkoholilla on uskottu olevan sydänsairauksilta suojaava vaikutus vähäisinä määrinä käytettynä. Tästä ei kuitenkaan ole selvää lääketieteellistä näyttöä. Sen sijaan selvää näyttöä on, että kohtuullinenkin päivittäinen alkoholinkäyttö lisää useiden syöpien, verenpainetaudin, aivoverenvuodon ja aivohalvauksen riskiä.

Alkoholi on myös eräs merkittävimmistä tapaturmia aiheuttavista tekijöistä. Alkoholi lisää tapaturmariskiä lammaamalla hermoston toimintaa ja heikentämällä lihasten supistumiskykyä.

Vuonna 2014 tapaturmat aiheuttivat reilut neljä prosenttia kaikista kuolemista. Tapaturmaisesti kuoli yhteensä yli 2 200 henkilöä, 1 400 miestä ja 800 naista. Kaatumiset ja putoamiset aiheuttivat vuonna 2014 noin puolet kaikista tapaturmakuolemista. Keskimäärin joka kuudennessa tapaturmassa alkoholilla oli osuutta turmaan eli tapaturmaisesti kuolleista oli 16 prosentin eli 316 henkilön kuolintodistuksessa alkoholipäihtymyksen on mainittu myötävaikuttaneen kuolemaan. Luvuissa eivät ole mukana alkoholi- ja lääkemyrkytykset, joissa alkoholi tai lääke on suoraan aiheuttanut kuoleman.

Vuonna 2015 Tilastokeskuksen mukaan tapaturmissa kuoli 1 918 henkilöä, joista 15,6 % oli päihtymytilassa. Päihtymyksen aiheutti joko alkoholi yksinään tai eri päihteiden ja/tai lääkkeiden yhteiskäyttö. Suunta on hyvä: vuonna 2012 osuus oli 16,7 %.

Luonnos

Lähes puolet hukkuneista kuoli päihtyneenä. Samoin tulipaloissa ja kylmyyteen menehtyneistä lähes puolet oli päihtyneenä. Liikenneturmissa joka kuudes oli kuollessaan päihtynyt.

Alkoholiin liittyvien tapaturmakuolemien, etenkin tapaturmaisten alkoholimyrkytysten määrä on ollut kasvava viime vuosina. Eniten päihtyneenä kuolee 45—64-vuotiaita, joilla etenkin alkoholimyrkytysten osuus on suuri. Miehillä päihtyneenä kuolleiden osuus on suurempi kuin naisilla.

Tilastokeskuksen mukaan alkoholimyrkytysten osuus alkoholikuolemista on pienentynyt kymmenessä vuodessa 27 prosentista 16 prosenttiin. Kymmenen kuluneen vuoden aikana myös alkoholikuolemat ovat vähentyneet. Mihin perustuu siis edellisen kappaleen väite?

Alkoholiehtoiset tapaturmakuolemat lähtivät kuitenkin vähentymään merkittävästi, kun alkoholin kokonaiskulutus kääntyi laskuun vuonna 2008. Yli 65-vuotiailla alkoholiehtoinen tapaturmakuolleisuus ei kuitenkaan ole vähentynyt samassa suhteessa kulutuksen ja muun väestön tapaturmakuolleisuuden kanssa. Lisäksi tämän ikäryhmän suhteellinen kuolleisuus alkoholisairauksiin ei ole laskenut, vaan noussut. Nämä tiedot viittaavat siihen, että ikäihmisten määrän kasvaessa heidän kokemiensa alkoholiongelmien määrä kasvaa jo nyt tilanteessa, jossa kulutus laskee.

Ikääntyneiden alkoholin kulutus on kasvanut merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Ikäihmisten kulutus on kasvanut, eikä laske kuten yllä olevassa kappaleessa väitetään. Vielä muutama vuosikymmen sitten ikäihmisten alkoholinkulutus – varsinkin naispuolisten – oli merkittävästi vähäisempää kuin nyt. Nyt vanhuusiässä olevat sukupolvet käyttävät alkoholia aiempia enemmän. Toisaalta myös eliniän odote on kasvanut.

Kaiken kaikkiaan alkoholisairauksiin sekä alkoholiehtoisiiin tapaturmiin ja henkirikoksiin kuolee vuosittain Suomessa vajaat 3 000 ihmistä. Kuolleisuus jakautuu lähes puoliksi humalajuomisesta aiheutuviin akuutteihin tapauksiin ja alkoholin suurkulutuksesta aiheutuviin kroonisiin tapauksiin. Suomessa humalajuomisen yleisin alkoholijuoma on olut. Vastaavasti suurkuluttajat juovat enemmän olutta kuin esimerkiksi väkeviä alkoholijuomia.

Tilastokeskuksen mukaan alkoholikuolleisuus väheni edelleen vuonna 2015. Tutkimusta yleisimmästä humalajuomasta ei ole löydettävissä. Onko tällainen tutkimus tehty ja milloin?

Suomessa alkoholin kokonaiskulutuksesta 47 % on olutta. Monessa EU-maassa osuus on vielä suurempi. Suomessa sen sijaan on edelleen Pohjoismaiden korkein väkevien alkoholijuomien kulutus. Suomessa ei myöskään hyödynnetä alkoholiveron ohjausvaikutusta. Suomessa väkevien vero on 1,4-kertainen olueen verrattuna. Saksassa vastaava veroero on 6,6-kertainen.

Aivan viime vuosina alkoholipoliittiseen keskusteluun on nostettu erityisesti alkoholin aiheuttamia haittoja läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle. Yhteiskunnan yleiseen toimivuuteen alkoholihaitat vaikuttavat esimerkiksi terveydenhuollosta ja järjestyksenpidosta aiheutuvien kustannusten ja ennenaikaisista kuolemista ja työkyvyttömyydestä aiheutuvien tuotannon menetysten kautta.

Alkoholista aiheutuvat vuosittaiset välittömät kustannukset olivat 2013 noin 1,2—1,4 miljardia euroa. Näihin kustannuksiin ja myös yhteiskunnan yleiseen toimivuuteen alkoholihaitat vaikuttavat esimerkiksi terveydenhuollosta ja järjestyksenpidosta aiheutuvien kustannusten kautta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen laskelma välittömistä kustannuksista pitää sisällään muun muassa RAY:n ohjatut varat ennaltaehkäisevään päihdehuoltoon. Onko se välitön kustannus?

Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset alkoholista olivat 300–400 miljoonaa vuonna 2013.

Luonnos

Esimerkiksi terveydenhuollon kuormitusta koskevassa tutkimuksessa päihteiden käyttö tai päihderiippuvuus liittyi varmasti tai mahdollisesti 27 %:iin kaikista päivystyspoliklinikan käynneistä. Yleisin vammaan ja sairaalahoitoon johtaneen tapaturman syy on kaatuminen tai putoaminen. Kuopion yliopistollisessa keskussairaalassa tehdyn tutkimuksen mukaan alkoholistista johtuva hoitoaihe aiheutti 18 % tehohoitopäivistä.

Esimerkiksi vuonna 2015 poliisille tuli suoritettavaksi noin 290 000 hälytystehtävää, joiden syyksi on kirjattu pahoinpity, päihtynyt henkilö, häiriökäyttäytyminen ja ilkivalta, juopumus liikenteessä tai kotihälytys. Päihteiden käyttö liittyy usein muun muassa näihin poliisin hälytystehtäviin.

Edellä kuvatuista asioista olisi tarpeen saada jonkinlainen kehityskaari. Miten haittojen lukumäärä on vuosien aikana muuttunut? Ovatko tilastointitavat muuttuneet? Yksittäisinä ja irrallisina lukuina niitä on vaikea päättäjien suhteuttaa realistiseen kuvaan tilanteesta.

Välillisten kustannusten laskemisessa on useita hankaluuksia. Alkoholin osalta on selvitetty ennenaikaisista kuolemista aiheutuneiden tuotantopanosten, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisestä aiheutuneiden tuotantopanosten ja alkoholin käyttöön liittyvistä sairauspoissaoloista aiheutuneiden työpanosten suuruutta. Alustavien laskelmien mukaan alkoholin käyttö aiheuttaa vähintään lähes miljardin euron välilliset kustannukset. Sekä välittömät että välilliset kustannukset ovat aliarvioita, sillä ne laskettu virallisen tautiluokituksen mukaisten alkoholidiagnoosien perusteella. Luvut eivät sisällä esimerkiksi masennuksen, syöpien tai minkään tapaturman, jonka asiakirjoihin ei ole nimenomaisesti kirjattu alkoholisuutta, perusteella tehtyjä hoitoja, rekisteröityjä sairaseläkkeitä tai aiheutuneita poissaoloja.

Onko olemassa kansainvälistä vertailua? Onko Suomessa tilanne huonompi kuin vapaamman alkoholipolitiikan maissa?

Alkoholin yhteyttä väkivaltaan voidaan kuvata kahdella tavalla. Ensinnä, alkoholin kulutuksen kasvun on todettu pitkällä aikavälillä lisäävän pahoinpitelyrikoksia. Yhden litran lisäys alkoholin keskikulutuksessa on asiasta tehdyn selvityksen mukaan johtanut kuuden prosentin kasvuun pahoinpitelyrikosten määrässä. Toiseksi, alkoholin vaikutuksen alaisena oleminen voi lisätä paitsi väkivaltaista käyttäytymistä, myös vaaraa joutua väkivallan uhriksi. Tällöin puhutaan humalahakuisesta juomisesta.

Onko olemassa tilastoja eri haitoista niistä maista, joissa on korkeampi alkoholinkulutus kuin Suomessa? Onko esimerkiksi Tanskassa enemmän pahoinpitelyrikoksia kuin Suomessa? Onko kuitenkin niin, että alkoholin kokonaiskulutuksen sijaan kyse on monimutkaisemmasta asiasta? Myös tilanteen parantaminen vaatii muunlaisia yhteiskunnallisia toimia kuin lisärajoitusten luominen alkoholilakiin.

Merkille pantavaa on myös Kimmo Herttuan väitöskirja vuodelta 2010, missä todetaan, että alkoholin hinnanalennuksen (vuonna 2004) ja pääkaupunkiseudulla poliisille raportoitujen väkivallantekojen määrän välillä ei löytynyt yhteyttä. Tutkija arvelee tämän johtuvan alkoholinkulutuksen kasvun keskittymisestä suurkuluttajiin.

Alkoholilla on hyvin merkittävä rooli suomalaisessa väkivaltarikollisuudessa. Henkirikoksia tehdään vuosittain hieman yli sata ja pääosa niistä liittyy keski-ikäisten työelämän ulkopuolella olevien miesten keskinäisiin alkoholinkäyttötilanteisiin. Vuosina 2003—2014 67 %:ssa aikuisten välisiä henkirikoksia kaikki osapuolet olivat rikoshetkellä humalassa, 82 %:ssa rikoksesta ainakin yksi osapuolista oli humalassa.

Onko tilastossa eroteltu sekakäyttö?

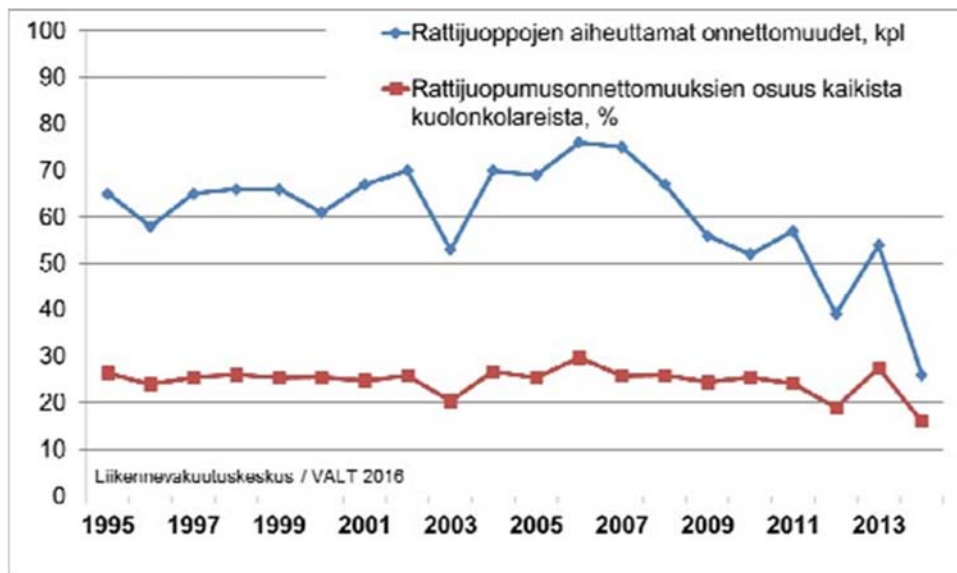
Suomalainen henkirikollisuus on Euroopan mittakaavassa keskimääräistä korkeammalla tasolla. Henkirikosten määrän vaihdellessa toistaiseksi viimeisin suhteellisen korkean henkirikollisuuden kausi alkoi Suomessa vuoden 1969 alkoholilain ja keskiolutlain voimaantulosta. Viime vuosikymmenten aikana henkirikosten määrä on vähentynyt kaikissa Euroopan maissa ja viimeisen kymmenen vuoden aikana väheneminen on Suomessa keskittynyt alkoholisidonnaiseen väkivaltaan.

Alkoholihumalassa tekohetkellä olleiden pahoinpitelyrikoksesta epäiltyjen määrä kasvoi voimakkaasti 1990-luvun puolivälissä, jonka jälkeen tilanne vakiintui uudelle tasolle. 2000-luvun alkuvuosien jälkeen alkoholisidonnaisten rikosten osuus kaikista pahoinpitelyrikoksista on tasanaisesti laskenut. Esimerkiksi vuonna 2015 alkoholisidonnaisten pahoinpitelyiden määrä vähentyi kahdeksan prosenttia.

Raiskausrikoksissa syylliseksi epäillyistä noin 40 prosenttia on ollut alkoholin tai muun päihteen vaikutuksen alaisena. Raiskausrikosten uhreista 44 prosenttia on ollut päihtyneitä.

Rattijuopot aiheuttavat noin neljäsosan tieliikenteen kuolemista. Rattijuopumukseen liittyvistä onnettomuuksissa kahdessa tapauksessa kolmesta kuolee rattijuoppo itse. Vajaa kolmannes kulleista on päihtyneen kuljettaman ajoneuvon matkustajia ja vajaa kymmenesosa sivullisia.

Kuvio 1. Rattijuoppojen aiheuttamat moottoriajoneuvo-onnettomuudet 1995–2014



Rattijuopumusonnettomuuksien kohdalla on hyvä muistaa, että 79 % moottoriajoneuvo-onnettomuuksien aiheuttajakuljettajista ylitti törkeän rattijuopumuksen rajan. Suhtautuminen rattijuopumukseen on nykyisin hyvin kielteistä ja tässä työssä varmasti myös Liikenneturvan useat onnistuneet kampanjat ovat olleet vaikuttamassa.

Liikenneonnettomuuksien tutkijalautakunnat esittävät vuosittaisessa päihderaportissa parannusehdotuksia turvallisuuden lisäämiseksi:

Luonnos

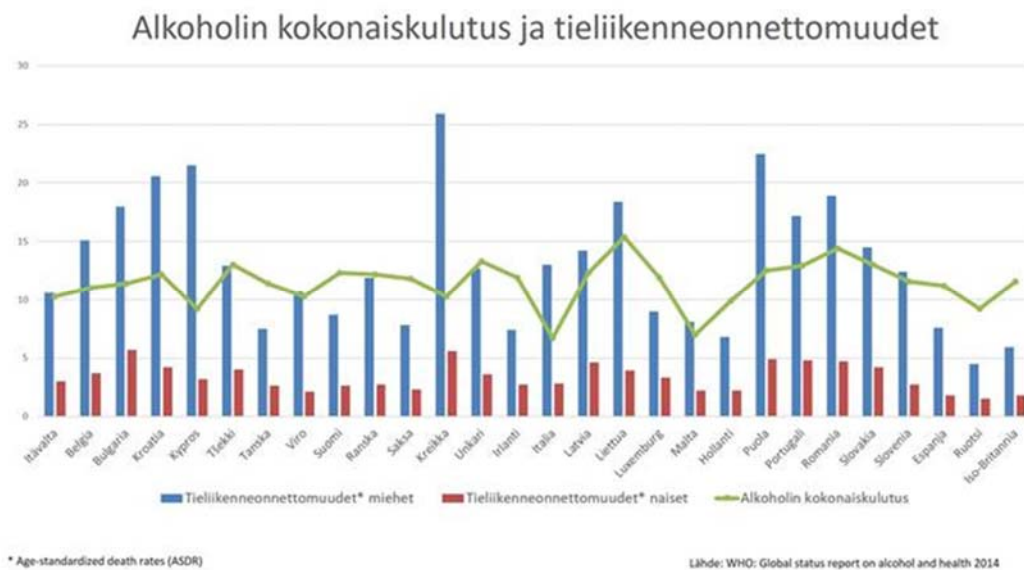
”Turvallisuuden parannusehdotuksissaan tutkijalautakunnat korostavat alkoholun merkitystä rattijuopumuksen ennaltaehkäisyssä. Hyvin yleisiä ovat liikennevalvontaan liittyvät ehdotukset, joissa painotetaan ylinopeus- ja liikennepäihtymysvalvonnan yleistä tehostamista ja alueellisen kohdentamisen kehittämistä.

Tutkijalautakunnat pitävät tärkeänä valistamista ja tiedottamista erityisesti alkoholin, huumeiden sekä lääkkeiden vaikutuksesta ajokykyyn, mutta toisaalta ne kannattavat myös rangaistusten koventamista. Edelleen tutkijalautakunnat ovat nähneet alkoholinvaikutuksen alaisena ajamisen ajoterveysongelmana ja ehdottaneet hoitoon ohjausta sekä liikennelääkärijärjestelmän käyttöönottoa Suomessa.

Ajoneuvoihin liittyvissä turvallisuusehdotuksissa tutkijalautakunnat pitävät etusijalla ajoneuvokannan uusiutumista edistäviä toimenpiteitä. Lisäksi yleisimpiä ehdotuksia ovat kuljettajan ajosuorituksen tukemiseen (esim. ajonvakautus) liittyvät, sekä ajo-oikeuden että turvavyön käyttöä varmistaviin tekniikoihin liittyvät ehdotukset.

Liikenneympäristöön liittyvät turvallisuusehdotukset painottuvat ajokaistalta pois ajautumisen estämiseen erilaisin kaidejärjestelyin esim. ns. keskikaide sekä kiinteiden törmäyesteiden poistamiseen liikenneympäristöstä.”

Eri maiden esimerkin valossa ei voi todeta, että kokonaiskulutuksella olisi suoraan vaikutusta onnettomuuksien määrään. Tässä WHO:n tilasto:



Juomatapatutkimuksen mukaan 53 % naisista ja 38 % miehistä kertoo, että lähiomainen tai muu läheinen kärsii alkoholiongelmasta. Tämä vastaa lähes miljoonaa naista ja yli 700 000 miestä. Vakavampaa vaikutusta koskevaan kysymykseen 12 % naisista ja 4 % miehistä vastaa, että oli viimeksi kuluneen vuoden aikana elämässään kokenut vakavaa haittaa omaisen tai läheisen alkoholiongelman takia. Tällaisia vaikutuksia kokosi toisin sanoen yli 200 000 15–69-vuotiaista naista ja noin 80 000 15–69-vuotiaista miestä.

Raskaudenaikainen alkoholinkäyttö aiheuttaa Suomessa sadoille vastasyntyneille lievempiä tai vakavampia seurauksia, jotka ilmenevät kasvuhäiriöinä, oppimisvaikeuksina ja sosiaalisen ke-

Luonnos

hityksen ongelmina, FAS-oireyhtymänä, keskushermoston toimintahäiriöinä ja epämuodostumina. Kohtuullinenkin alkoholinkäyttö raskauden aikana saattaa lisätä sikiövaurioiden riskiä. Erityinen riski liittyy humalajuomiseen.

Muihin maihin verrattuna Suomessa on toimiva neuvolajärjestelmä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan äitiysneuvolapalveluiden saatavuus ja kattavuus on erinomainen. Syntymärekisteritietojen perusteella palveluita käyttämättömien osuus on vain 0,2–0,3 % synnyttäneistä. Nykyinen olemassa oleva toimiva järjestelmä on varmasti tehokkain keino ennalta ehkäistä FAS-oireyhtymänkaltaisten ongelmien syntyä. Suuren vaihteluvälin arvio FAS-lasten vuosittaisesta määrästä antaa ymmärtää, ettei ongelmaa tunneta vielä riittävän hyvin. Vaikuttavuusarviointi, jotta tiedetään mitä kannattaa tehdä, ja sen jälkeen työn kehittäminen tältä osin, on varmasti tarpeellista. On hyvä myös pohtia, onko viranomaisilla käytössään riittävät keinot selkeiden päihdeongelmaisten raskauksien hoitoon ja millaisia lisätukitoimia näissä tilanteissa tarvittaisiin.

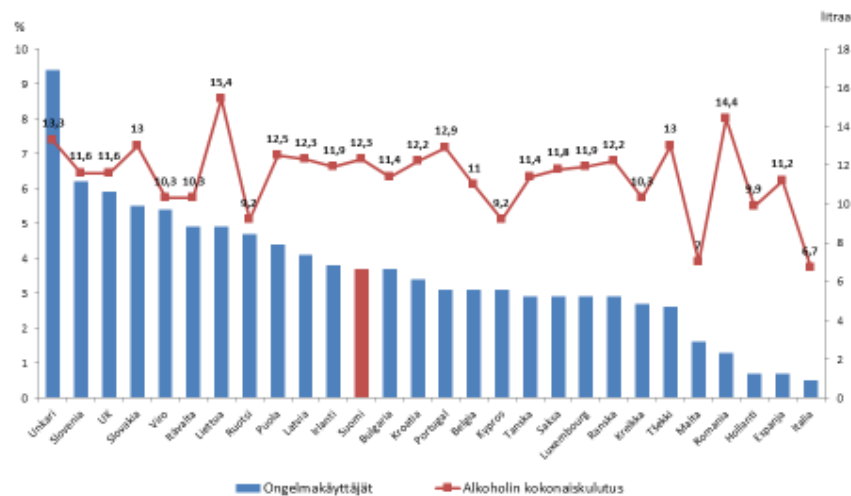
Kun lasketaan yhteen perheväkivalta, yleiset järjestyshäiriöt, muu alkoholiin liittyvä rikollisuus, rattijuoppojen aiheuttamat liikenneonnettomuudet, yhteiskunnan maksettaviksi tulevat kustannukset sekä alkoholiongelmat ja tuottavuusmenetykset työpaikoilla, alkoholi aiheuttaa erilaisia haittoja sivullisille huomattavasti enemmän kuin tupakointi.

Onko väitteen perustaksi olemassa vertailevaa tutkimusta, mitkä asiat ja tekijät aiheuttavat haittoja sivullisille? Miksi verrataan juuri tupakkaan? Edellä esitettyjen ongelmien hoitamiseen ja ennalta ehkäisemiseen tarvitaan monipuolisia yhteiskunnallisia palveluita ja perusteellisempaa syy-seuraussuhteiden selvittämistä. Alkoholilaki nähdään tässä virheellisesti kaikkivoipana keinona.

Alkoholin kokonaiskulutus ei suoraan kerro haittojen määrästä. WHO:n keräämien tietojen perusteella kokonaiskulutus ei suoraan vaikuta mm. ongelmakäyttäjien lukumäärään.

Alkoholin ongelmakäyttäjät ja alkoholin kokonaiskulutus EU-maissa 2010

Kokonaiskulutus: litraa 100 % alkoholina 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti



Lähde: WHO: Global status report on alcohol and health 2014

Luonnos

Ennen aikuisikää aloitettu alkoholinkäyttö vaikuttaa haitallisesti lapsen älylliseen, tiedolliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Alkoholiriippuvuus ja siihen liittyvät ongelmat aikuisiällä ovat sitä todennäköisempiä, mitä nuorempana alkoholinkäyttö aloitetaan. Alkoholitautitekijänä huomattavassa osassa nuorten muista kuin tautisyyistä johtuvista kuolemista. Onnettomuustutkintakeskuksen mukaan vuosina 2009–2011 yli puolet 15–19-vuotiaina hukkuneista oli päihtyneitä ja samoin noin neljännes liikenneonnettomuuksissa, tulipaloissa ja kaatumis- tai putoamistapaturmissa kuolleista.

On epäselvää, mitä onnettomuustutkintakeskuksen raporttia tässä on siterattu. Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksessa lasten kuolemista vuosina 2009–2011 on kirjattu alaikäisten tapaturmaiset kuolemat. Erikseen on käsitelty 15–17-vuotiaiden tapaturmat. Niiden mukaan hukkumiskuolemia oli kolmen vuoden aikana 4, joista yhdessä (25 %) todettiin hukkuneen olleen alkoholin vaikutuksen alainen. Onnettomuustutkintakeskus toteaa johtopäätöksissään lasten ja nuorten kuolemista seuraavaa:

”0–17-vuotiaiden lasten ja nuorten kuolemat ovat vähentyneet merkittävästi viimeisen 50 vuoden aikana. Merkittävin väheneminen on tapahtunut lasten tautikuolemista ja tapaturmaisista kuolemista. Myös henkirikosten määrä on vähentynyt, mutta itsemurhien määrä on pysynyt suurin piirtein samana.”

Ongelmat ovat aina monisyisiä, eikä helppoja ratkaisuja ole. On kuitenkin ongelmia vähättelevää kuvitella alkoholin saatavuuden kiristämisen olevan ongelman ratkaisu. Vapaamman alkoholipolitiikan maissa, kuten Tanskassa, itsemurhia on vähemmän. Hallituksen esityksen perusteluosiosta saa sellaisen kuvan, että alkoholipolitiikkaa kiristämällä ongelmat ratkaistaisiin.

Alaikäisten alkoholin käyttö ja humalajuominen lisääntyivät uuden alkoholilain säätämisen jälkeen 1990-luvun lopulla, mutta ne ovat tutkimusten mukaan vähentyneet 2000-luvulla siten, että nykytilanne on jopa parempi kuin 1990-luvun alussa.

On hyvä huomata, että vuonna 2004 toteutettu alkoholiveron merkittävä lasku ei muuttanut tilannetta nuorten hyvän kehityksen osalta. Juomakulttuurin positiivinen muutos jatkui vahvana.

Vaikka suomalaisten nuorten humalajuominen on vähentynyt, se on edelleen yleisempää kuin Euroopassa keskimäärin. Esimerkiksi 16-vuotiaista nuorista, joille alkoholijuomia ei saa myydä tai välittää, noin 50 % käyttää nykyään alkoholia vähintään kerran kuukaudessa ja 35 % juo vähintään kuusi alkoholiannosta kerralla vähintään kerran kuukaudessa.

Ilmeisesti yllä on vanhentunutta tietoa nuorten juomatavoista. Toisin kuin väitetään viimeisimmän ESPAD-tutkimuksen mukaan 15–16-vuotiaiden nuorten humalajuominen on Euroopassa keskimäärin yleisempää kuin Suomessa.

ESPAD-tutkimuksessa 23 prosenttia suomalaisnuorista ilmoitti juoneensa vähintään kuusi annosta kerralla ainakin kerran viimeisen 30 päivän aikana. Eurooppalaisnuorista näin ilmoitti joka kolmas. Suomessa humalajuominen on myös vähentynyt voimakkaammin kuin Euroopassa keskimäärin.

Ensimmäinen humala koettiin 2000-luvun alussa tavallisimmin 13–14 vuoden iässä. Nykyisin humalajuomisen aloitusikä on tyypillisesti 15–16 vuotta. Ylivoimaisesti yleisin keino saada alkoholia on kaikkina tutkimusvuosina ollut pyytää kavereita tai sisaruksia hankkimaan tai tarjoamaan

ESPAD-tutkimuksen mukaan suomalaisista alaikäisistä vain 1 prosentti kertoi ostaneensa itse elintarvikekaupasta alkoholia. Saman verran alkoholia alaikäiset kertoivat ostaneensa itse myös Alkosta.

Vuoden 2015 ESPAD-tutkimuksen mukaan alkoholia viimeisten 30 päivän aikana käyttäneiden poikien keskuudessa suosituin alkoholijuoma oli olut. Vastaavasti tytöillä suosituimmat juomat olivat siideri ja long drink -juomat.

Myös 18-vuotiaiden ikäryhmässä humalajuominen lisääntyi merkittävästi 1990-luvun lopulla. 18-vuotiaiden humalajuomisen yleisyys nousi vuonna 2009 Nuorten terveystapatutkimuksessa koko 30-vuotisen tutkimusjakson korkeimmalle tasolle ja erityisesti nuorten naisten humalajuominen lisääntyi. 2010-luvun alussa alkoi positiivinen kehitys, jonka myötä myös 18-vuotiaiden tyttöjen ja poikien humalajuominen on vähentynyt. Kun ennätystasolla noin 40 % ikäryhmästä ilmoitti juovansa itsensä ”tosihumalaan” vähintään kerran kuukaudessa, nykyisin luku on noin 25 %.

Lasten ja nuorten alkoholinkäytössä on piirteitä polarisoitumisesta: vaikka raittiiden osuus on kasvanut merkittävästi, huomattavan runsaasti alkoholia käyttävien nuorten määrä ei ole vastaavalla tavalla vähentynyt.

Lasten omaan alkoholinkäyttöön vaikuttaa vanhempien ja koko yhteiskunnan suhtautuminen alkoholiin. Vielä merkittävämpää kuitenkin on, että erityisesti omien vanhempien alkoholinkäyttö voi vaikuttaa koko lapsuuteen riitojen, perheväkivallan ja perheen sosiaalisten ongelmien kautta. Äärimmäisiä alkoholin aiheuttamia ongelmia lapsille ovat alkoholin aiheuttamat sikiövauriot.

Alkoholihaittoja ja niiden kehitystä kuvataan erityisesti Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Päihdetilastollisessa vuosikirjassa. Vuoden 2016 vuosikirja on julkaistu joulukuussa 2016.

Päihdetilastollinen vuosikirja on aiempina vuosina julkaistu aina joulukuussa. Tänä vuonna – harmillisesti juuri alkoholilain lausuntoajan aikana – kattavat tilastot julkaistiin vasta 10.1. Alkoholihaittojen kehitys on viime vuosina ollut positiivista ja on tärkeää, että hallitus esityksessään myös käyttää viimeisimpiä tuloksia.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä EU:n ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 Kansainvälinen alkoholipolitiikka

Vuonna 2010 Maailman terveysjärjestö hyväksyi maailmanlaajuisen alkoholistrategian (WHA63.13). Strategia käsittelee alkoholin aiheuttamia haittoja paitsi käyttäjälle itselleen myös muille ihmisille ja yhteiskunnalle.

Alkoholia kulutetaan Euroopan alueella enemmän kuin millään muulla WHO:n alueella. Alkoholi on nykyisin Euroopassa suurin sairauksien ja ennen aikaisten kuolemien aiheuttaja työikäisten eli 15–59-vuotiaiden joukossa. Järjestön Euroopan alueen jäsenvaltiot hyväksyivät vuonna 2012 oman toimintaohjelmansa haitallisen alkoholinkäytön vähentämiseksi (EUR/RC61/R4).

Kansainvälisellä tasolla on viime vuosina kiinnitetty huomiota alkoholin osuuteen kansantautien riskitekijänä yhdessä tupakan, epäterveellisen ravinnon ja liikunnan puutteen kanssa. Vuonna 2013 hyväksyttiin Maailman terveysjärjestön kroonisten kansantautien ehkäisyn toimintaohjelma vuosille 2013–2020 (WHA66.10). Ohjelman päätavoitteena on 25 prosentin

Luonnos

vähennys sydän- ja verisuonitautien, syövän, diabeteksen ja kroonisten hengityselinsairauksien aiheuttamissa ennenaikaisissa kuolemissa vuoteen 2025 mennessä. Kansantautien yhteiset riskitekijät ovat epäterveellinen ravitsemus, vähäinen liikunta, tupakointi ja haitallinen alkoholinkäyttö. Alkoholien osalta tavoitteeksi suositellaan vähintään 10 prosentin vähennystä haitallisessa alkoholinkäytössä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää ohjelman mukaan alkoholipoliittikkaa, jolla on selkeät kansanterveystavoitteet ja joka pohjautuu parhaaseen käytettävissä olevan tietoon vaikuttavista ja kustannustehokkaista toimista. Ohjelman seurantarjestelmän 25 indikaattorista kolme koskee alkoholihaittojen vähentämistä: alkoholien kokonaiskulutus 15 vuotta täyttäneitä kohtaan, humalajuomien yleisyys nuorten ja aikuisten joukossa sekä alkoholiehtoiset sairaudet ja kuolemat nuorten ja aikuisten joukossa.

Huolimatta painotuksesta kroonisiin sairauksiin, WHO:n kansantautien ehkäisyohjelma kiinnittää huomiota myös alkoholiin tarttuvien tautien (tuberkuloosi, HIV) samoin kuin tapaturmien ja väkivallan riskitekijänä.

2.2.2 EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 168 artiklan 5 kohdan mukaan unionilainsäädännöllä voidaan säätää toimenpiteistä, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ehkäisemällä alkoholien väärinkäyttöä. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Sellaisen harmonisoivan unionilainsäädännön säätäminen, jonka välitön tarkoitus olisi alkoholihaittojen vähentäminen, on siten nimenomaisesti kielletty. Jäsenvaltiot ovat päävastuussa alkoholihaittojen vähentävästä lainsäädännöstä ja EU:lla on tässä suhteessa vain täydentävä rooli.

Esimerkiksi sisämarkkinoiden toimivuutta, verotusta ja maataloutta koskevassa unionioikeudessa, joka liittyy alkoholiin, on toisaalta otettava huomioon terveydelliset näkökohdat, sillä SEUT 168 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkien unionin poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojeleminen.

EU-oikeudessa alkoholijuomia koskevia säännöksiä on esimerkiksi elintarvikkeiden, valmisteverotuksen ja maatalouspolitiikan alalla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2002/178/EY elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä (yleinen elintarvikeasetus) 14 artiklan mukaan markkinoille ei saa saattaa elintarvikkeita, jotka eivät ole turvallisia. Asetuksen 2 artiklan mukaan myös juomat ja siten myös alkoholijuomat ovat elintarvikkeita.

Yleisen elintarvikeasetuksen mukaan elintarviketta ei pidetä turvallisena, jos se on ”terveydelle haitallinen”. Määritettäessä sitä, onko elintarvike terveydelle haitallinen, on yleisen elintarvikeasetuksen mukaan otettava huomioon elintarvikkeen mahdolliset välittömät vaikutukset sekä lyhyen tai pitkän aikavälin vaikutukset elintarviketta nauttivan henkilön terveydelle. Lisäksi asetuksen mukaan on otettava huomioon vaikutukset seuraaville sukupolville.

Yleisen elintarvikeasetuksen 17 artiklan mukaan kaikissa tuotannon, jalostuksen ja jakelun vaiheissa toimivien elintarvikealan toimijoiden on vastuullaan olevissa toiminnoissa huolehdittava siitä, että elintarvikkeet täyttävät asiaankuuluvat elintarvikelainsäädännön vaatimukset.

EU:n oikeudessa elintarvikkeiden ja alkoholijuomien – erityisesti viinin ja väkevien alkoholijuomien – esittelystä ja pakkausmerkinnöistä säädetään useissa asetuksissa. Elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja

Luonnos

(EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1169/2011 (elintarviketietoasetus) sisältää tärkeimmät valmiiksi pakattuja elintarvikkeita koskevat yleiset merkintämääräykset. Asetuksen 40 johdantokappaleen mukaan komission olisi sidosryhmiä ja jäsenvaltioita kuultuaan harkittava tarvetta määrittellä alkoholipitoiset juomasekoitukset ("alkopops"), jotka on suunnattu erityisesti nuorille. Alkoholijuomina asetuksen 41 artiklassa pidetään juomia, jotka sisältävät enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia alkoholia.

Mihin perustuu väite, että juomasekoitukset on "suunnattu erityisesti nuorille"? Teollisuus toimii vastuullisesti lainsäädäntöä noudattaen. Väite on perusteeton. Kohta on räikeän asenteellinen eikä vastaa hyvän lainvalmistelun tapaa.

Sen sijaan alkoholijuomien ainesosien tai ravintoarvojen taikka terveysvaaroista ilmoittamisesta ei elintarviketietoasetuksessa säädetä lainkaan. Asetuksen 38 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa soveltaa omia kansallisia säännöksiä, mutta poikkeuksena on kuitenkin sallittu sellaisten säännösten soveltaminen, joita ei asetuksessa ole yhdenmukaistettu.

Panimoliitto on osana yhteiskuntavastuutaan suosittanut jäsenyrityksilleen vuodesta 2005 lähtien merkitsemään kaikkien mietojen alkoholijuomien etiketteihin ainesosaluettelon sekä vuodesta 2008 lähtien elintarvikelain mukaiset ravintoarvomerkinnät. Laissa merkintöjä ei edellytetä alkoholijuomiin.

Kotimainen panimoteollisuus on edelläkävijä tuotetietojen avoimuudessa, sillä tuotetietojen merkitseminen alkoholijuomiin on eurooppalaisittain vielä harvinaista. Oluen osalta tilanteeseen on tulossa muutos, kun tiedot ovat tulossa The Brewers of European jäsenyritysten ja -järjestöjen tuotteisiin tai nettisivuille. Väkevien alkoholijuomien ja viinien osalta tilanne ei ole kuluttajan näkökulmasta yhtä hyvä.

Tupakkapakkauksissa olevat varoitusmerkinnät perustuvat unionin oikeuden vaatimuksiin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta; tupakkatuotedirektiivi).

Alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen rakenteiden yhdenmukaistamisesta annetussa neuvoston direktiivissä 92/83/ETY, jäljempänä rakennedirektiivi, käytetään 1,2 prosentin alarajaa lukuun ottamatta olutta ja olutta sisältäviä juomasekoituksia, joiden osalta alaraja on 0,5 %. Elintarviketietoasetuksen mukaan alkoholipitoisuus tulee merkitä pakkaukseen tilavuusprosentteina, jos juomassa on alkoholia enemmän kuin 1,2 %. Mainituksessa säädetään myös alkoholipitoisuuden ilmoittamisesta sallittavista positiivisista ja negatiivisista poikkeamista.

Euroopan unionin oikeudessa alkoholimainontaa säännellään erikseen ainoastaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 2010/13/EU (AV-direktiivi). Direktiivin 22 artikla sisältää alkoholilain 33 §:n 2 momenttia vastaavan luettelon alkoholin televisiomainonnassa ja teleostoslähetysissä kielletyistä elementeistä. AV-direktiivissä säädetään myös internetissä tarjottavien tilausohjelmajärjestelmien tarjoamisen vapaudesta. Kyseessä on minimidirektiivi eli jäsenvaltiot voivat säätää kansallisesti tiukemmista mainonnan rajoituksista.

Suomessa on yksi EU-maiden tiukimmista, ellei tiukin alkoholimainontaa koskeva lainsäädäntö.

Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt jäsenvaltioiden omaa alkoholilainsäädäntöä lähinnä siltä osin, ovatko säännökset perustamissopimuksen tai asiasta annetun direktiivin tai asetuksen vastaisia. Tuomioistuin on useissa tapauksissa todennut, että alkoholiin liittyvän elinkeinotoiminnan rajoittaminen voi olla perustamissopimuksen 34 artiklan vastainen tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide, mutta toimi voidaan perustella perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisella kansanterveyden suojelua koskevalla syyllä.

Esimerkiksi tapauksessa C-434/04 Ahokainen ja Leppik Suomen alkoholilaisissa säädettyä väkiviinan maahantuonnin luvanvaraisuutta pidettiin oikeutettuna. Myös tapauksessa C-394/97 Heinonen tuomioistuin hyväksyi Suomen alkoholilaisissa säädetyn matkan kestoon liittyvän rajoituksen kolmansista maista tulevien matkustajien oikeuteen tuoda maahan alkoholijuomia.

Tuomioistuin totesi erikseen tapauksessa C-189/95 Franzén, ettei Ruotsin kansanterveydellisiin syihin perustuva alkoholimonopoli ollut yhteisöoikeuden vastainen. Toisaalta tuomioistuin ei hyväksynyt Ruotsin alkoholilaisissa ollutta alkoholijuomien laajaa maahantuontikieltoa tapauksissa C-170/04 Rosengren ja C-186/05 Komissio vastaan Ruotsi.

Tapauksessa C-98/2014 Visnapuu tuomioistuin otti kantaa siihen, onko alkoholilakiin sisältyvä kieltä myydä alkoholijuomia ulkomailta suomalaisille kuluttajille laillinen. EU:n tuomioistuimen mukaan alkoholilain 8 §:ssä säädetty etämyyntiä koskeva kieltä ei lähtökohtaisesti ole EU-oikeuden vastainen. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava, että säännöstö täyttää suhteellisuusperiaatteen kolme vaatimusta: Ensiksi säännöstöllä tulee voida taata tavoitellun päämäärän toteuttaminen eli tässä tapauksessa kansanterveyden ja yleisen järjestyksen suojelu. Toiseksi tätä päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä vähintään yhtä tehokkaasti. Kolmanneksi säännöstö ei ole mielivaltaisen syrjinnän keino tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peitelty rajoitus.

2.2.3 Lainsäädäntö eräissä maissa

Ruotsi

Alkoholijuomien, teollisuusalkoholin ja alkoholivalmisteiden valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, markkinoinnista sekä tukku- ja vähittäiskaupasta ja anniskelusta säädetään vuonna 2010 uudistetussa alkoholilaisissa (Alkohollag 2010:1622). Ruotsissa yli 2,25-tilavuusprosenttiset juomat on määritelty alkoholijuomiksi.

Vuonna 1955 perustetulla alkoholiyhtiöllä (Systembolaget Aktiebolag) on yksinoikeus väkevien alkoholijuomien, viinin ja vahvan oluen (yli 3,5 %) vähittäismyyntiin.

Ruotsin alkoholimarkkinasta on hyvä todeta myös se, että Ruotsissa olut nautitaan keskimäärin 5,5 tilavuusprosentin vahvuusena. Ruokakaupassa myytävän 3,5 tilavuusprosentin, niin sanotun kansanoluen, osuus kotimaan myynnistä on vain noin kolmannes. Ja jos mukaan lasketaan varsin merkittävä rajakaupan osuus (noin 30 % Ruotsissa kulutetusta oluesta on lähtöisin Tanskasta tai Saksasta) niin ”kansanoluen” osuus tippuu noin kuudennekseen kaikesta kulutetusta oluesta. Ruotsi on hyvä esimerkki siitä, miten sekä hintaero, mutta myös vaikeutettu saatavuus ohjaavat kuluttajia rajakauppaan.

Alkoholipitoisuudeltaan 2,25–3,5-prosenttisen oluen myynti elintarvikeliikkeissä ja anniskelu ravintomusliikkeissä on sallittua, mutta edellyttää ilmoituksen tekemistä kunnalle. Väkevien juomien, viinin ja yli 3,5-prosenttisen oluen anniskelu on luvanvaraista. Kunnat vastaavat lupien myöntämisestä ja määrittelevät anniskeluajan. Mikäli kunta ei ole toisin päättänyt, anniskelu on sallittu kello 11:00–01:00.

Useimmat anniskelupaikat lopettavat tarjoilun kello 01:00. Ravintoloilla saattaa olla lyhyempi

Luonnos

anniskeluaika viikolla ja pitempi viikonloppuna. Esimerkiksi Göteborgin kaupungissa pidennetty anniskelu päättyy viimeistään 03:00 paitsi lauantaisin, jolloin anniskelu voi jatkua kello 05:00 saakka. Pidentetyn anniskeluajan ehtona on yleensä tietty määrä järjestyksenvalvojia.

Vähittäismyyjien ja anniskelijoiden on laadittava oma valvontasuunnitelma. Alkoholijuomien ostajan vähimmäisikä on Ruotsissa 20 vuotta, mutta enintään 3,5-prosentista olutta saadaan myydä 18 vuotta täyttäneelle. Alkoholijuomien anniskelu on sallittu 18-vuotiaille.

Yli 15-prosenttisten alkoholijuomien mainonta on kielletty. Enintään 15-prosenttisten mainonta painotuotteissa on sallittu, mutta tv- ja radiomainonta on kielletty. Mainokselle on määriteltävä enimmäiskoko. Alkoholimainonnan on oltava hillittyä ja sitä ei saa suunnata alle 25-vuotiaisiin. Kuvituksena sallitaan vain tuote tai sen raaka-aineet, yksittäinen myyntipakkaus tai tuotemerkki. Mainokseen tulee sisältyä alkoholihaittoja koskeva varoitus, joka peittää vähintään 20 % mainoksen pinta-alasta.

Toisin kuin Suomessa Ruotsissa ei ole käytössä jakeluautoihin asti ulottuva ulkomainontakielto, eikä sosiaalisessa mediassa tarvitse poistaa kuluttajien tekemiä positiivisia kommentteja.

Alkoholilain toimeenpanoa ohja valtakunnan tasolla Kansanterveysvirasto (Folkhälsomyndigheten). Lääninhallitukset vastaavat valvonnasta ja kuntien tuesta läänin tasolla. Alkoholijuomien anniskelun ja enintään 3,5-prosenttisen oluen vähittäismyyntin valvonnasta vastaavat kunnat ja poliisi. Kunnilla on oikeus periä lupa- ja valvontamaksuja.

Alkoholilain mukaan anniskeluluvan edellytyksenä on, että anniskelupaikalla on monipuolista ruokatarjoilua, oma keittiö ja riittävästi ruokailuun soveltuvia istumapaikkoja. Kello 23:n jälkeen ruokatarjoilu voi olla suppeampaa.

Laki edellyttää poliisiviranomaisen lausuntoa anniskelulupaa haettaessa. Alkoholilain mukaan kunnalla on mahdollisuus evätä anniskelulupa riskiarvioinnin perusteella vaikka muut lupa-edellytykset täyttyisivät. Vuonna 2010 lakiin lisättiin maininta anniskelupaikan sijainnista riskitekijänä. Hallituksen lakiesityksessä viitattiin nuorison suosimien oleskelupaikkojen, päihitteiden käytön tai rikollisuuden rasittamien alueiden, liikenneväylien tai häiriöille herkkien asuinalueiden kaltaisiin sijaintipaikkoihin. Alkoholilaki antaa kunnalle mahdollisuuden tietystä tilanteesta kieltää tai rajoittaa alkoholijuomien myyntiä yleisen järjestyksen turvaamiseksi.

Vuonna 2010 ruokapalveluyrityksille tuli mahdollisuus hakea toistaiseksi voimassaolevaa anniskelulupaa ja ostaa tarvitsemansa alkoholijuomat tukusta. Anniskelua festivaalien ja vastaavien tapahtumien yhteydessä selkeytettiin siten, että yhteistä anniskelualuetta käyttävillä yrityksillä on mahdollisuus hakea yhteistä anniskelulupaa.

Alkoholijuomien maahantuonti sallittiin yksityishenkilölle ammattimaisen kuljetus- tai välityspalvelun kautta vuonna 2008. Tämä muutos mahdollisti alkoholijuomien hankinnan Euroopan talousalueelta internet-ostoksina, kuitenkin niin että valmistevero maksetaan Ruotsissa.

Kunnille on vuonna 2014 tullut mahdollisuus suorittaa valvontaostoja. Ostajan tulee olla 18-vuotias, valvontaostosta ei tarvitse tiedottaa etukäteen, mutta oston tuloksesta ei saa olla hallinnollisia seuraamuksia.

Ruotsin hallitus käynnisti alkoholilain uudistamisen yhteydessä selvityksen siitä, voitaisiinko alkoholijuomien suoramynti viinitiloilta järjestää EU-oikeuden mukaisesti. Ruotsin alkoholilakiin ei ole säädetty pientuottajille omia vähittäismyyntioikeuksia.

Alkoholijuomien tilastoitu kulutus oli vuonna 2014 Ruotsissa 7,2 litraa puhdasta alkoholia 15 vuotta täyttäneeltä asukasta kohden, kun luku oli Suomessa 8,8 litraa.

Norja

Norjan alkoholilaisissa (LOV-1989—06-02-27) säädetään alkoholijuomien valmistuksesta, maahantuonnista ja maastaviennistä, myynnistä ja anniskelusta ja niihin liittyvästä lupajärjestelmästä sekä markkinoinnista. Alkoholilain tavoitteena on minimoida alkoholin käyttöön liittyviä haittoja yksilöille ja yhteiskunnalle. Yhtenä keskeisenä toimintalinjana on kokonaiskulutuksen vähentäminen. Norjassa yli 2,5 tilavuusprosenttiset juomat on määritelty alkoholijuomiksi.

Valtion omistamalla alkoholiyhtiöllä (Vinmonopolet) on yksinoikeus yli 4,7-prosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Enintään 4,7-prosenttisten juomien myynti on luvanvaraista. Kaikkien alkoholijuomien anniskelu on luvanvaraista.

Yli 22-prosenttisten alkoholijuomien ostaminen myynti- tai anniskelupaikassa edellyttää 20 vuoden ikää ja miedompia juomien ostaminen 18 vuoden ikää. Juomia, jotka sisältävät enemmän kuin 0,7 prosenttia alkoholia, ei saa myydä alle 18-vuotiaille.

Kunnat vastaavat anniskeluluvista ja enintään 4,7-prosenttisten juomien vähittäismyyntiluvista. Kunnat päättävät anniskelujaoista ottaen huomioon alkoholilaisissa määriteltyt ohjeajat ja enimmäisajat. Enintään 4,7-prosenttisten juomien vähittäismyynnin tulee päättyä arkisin kello 18 mutta kunta voi pidentää myyntiaikaa enintään kello 20:een saakka. Enintään 22-prosenttisiä juomia saa anniskella kello yhteen saakka ja väkevämpiä vain puoleen yöhän saakka mutta kunta voi pidentää aikaa enintään kello kolmeen saakka.

Alkoholijuomien mainonta on kielletty kaikissa medioissa. Alkoholijuomien vähittäismyynti tarjous- tai alennushinnoilla on kielletty. Tarjoushinnoittelu on mahdollista anniskelussa, mutta tarjoushintojen mainostaminen on kielletty.

Kunta voi asettaa alkoholiluvan saamiselle erityisiä ehtoja tai evätä myynti- tai anniskeluluvan alkoholipoliittisin perustein esimerkiksi rajoittaakseen myynti- tai anniskelupaikkojen määrää. Kunta voi päättää alkoholivapaista vyöhykkeistä, jopa kieltää alkoholikaupan alueellaan kokonaan. Kunta voi päättää myös Vinmonopoletin myymälöiden määrästä ja vaikuttaa niiden sijaintiin. Ministeriön ohjeistuksen mukaan alkoholijuomien myyntilupia ei tule myöntää kioskeille tai huoltoasemille.

Alkoholijuomien anniskelu- tai myyntilupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan, jotta kuntavaalien jälkeen virkaan astuvalla kunnanjohtolla olisi liikkumavaraa kunnan alkoholipoliittikan uudelleenarviointiin ja linjaamiseen. Vuonna 2012 säädettiin mahdollisuus myöntää viinitiloille enintään 4,7-prosenttisiä tuotteita koskeva suoramyntilupa.

Alkoholijuomien tilastoitu kulutus oli vuonna 2014 Norjassa 6,2 litraa puhdasta alkoholia 15 vuotta täyttäneeltä asukasta kohden, kun luku oli Suomessa 8,8 litraa.

Norja ei kuulu EU-maiden vapaan rajakaupan piiriin. Norjan ja Suomen välillä on edelleen voimassa alkoholikiintiöt. Rajakaupasta pyrkii kuitenkin Suomikin hyötymään. Alkon vastaavattu Kilpisjärven myymälä sijaitsee Norjan rajan läheisyydessä, ja jatkaa raja-alueen Alkon myymälöiden ketjua Nuorgamin ja Karigasniemen jälkeen.

Tilastoidussa kulutuksessa on mukana kotimarkkinan myynti, mutta ei arviota matkustajatuonnista.

Viro

Viron itsenäistyminen johti alkoholikaupan yksityistämiseen eikä alkoholia koskevaa sääntelyä aluksi juuri ollut. Alkoholihaittojen ehkäisyyn tähtäävään sääntelyn palattiin vuonna 1995. Alkoholijuomien maahantuonti ja tukkukauppa säädettiin luvanvaraiseksi ja vähittäismyyntipisteiden määrää pyrittiin hillitsemään korkeilla lupamaksuilla. Alkoholijuomien kioskikauppa rajattiin enintään 6-prosenttisiin juomiin.

Vuonna 1999 tuli voimaan alkoholilaki (Alkoholiseadus), joka kielsi alkoholin myynnin mm. oppilaitoksissa, terveystalouksissa, puolustusvoimissa ja vankiloissa. Alkoholin käyttö julkisessa tilassa (esim. kadut, puistot, liikennevälineet) kiellettiin lukuun ottamatta erityisiä tilaisuuksia. Alkoholijuomien kioskimyynti kiellettiin kokonaan vuonna 2001. Vuonna 2008 yhtenäistettiin vähittäismyyntiajat kautta maan siten, että myynti on sallittu kello 10–22.

18 vuoden ikäraja koskee vähittäismyyntiä ja anniskelua. Vuonna 2004 lisättiin seuraamukseksi alkoholijuoman myymisestä alaikäiselle myyntiluvan menettämisen ja sakkorangaistuksen oheen vankeusrangaistus: toisesta rikkomuksesta voidaan tuomita enintään vuodeksi vankeuteen.

Alkoholijuomien hintamarkkinointia rajoitettiin vuonna 2004 kieltämällä ”vanhan” ja ”uuden” hinnan yhtäaikainen esittäminen.

Mainontalain muutoksella vuonna 2008 (Reklaamiseadus 2008/265) alkoholijuomien ulkomainonta rajattiin enintään 6-prosenttisiin juomiin. Radio- ja tv-mainontaa koskeva aikaraja yhtenäistettiin siten, että mitään alkoholijuomia ei saa mainostaa ennen kello 21:tä. Varoitus alkoholinkäyttöön liittyvästä terveyshaittariskistä säädettiin pakolliseksi alkoholimainoksissa.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvat myönnetään keskushallinnon tasolla, mutta kunnilla on mahdollisuus rajoittaa vähittäismyyntiä alueellaan. Alkoholivalvonnasta vastaavat useat viranomaiset omalla toimialallaan. Valtakunnallista vastuutahoa ei ole nimetty. Vuonna 2003 perustettu sosiaaliministeriön alainen terveyden edistämisen laitos (Tervise Arengu Instituut) toimii alkoholikysymysten asiantuntijalaitoksena.

Sosiaaliministeriön laatimaan alkoholipolitiikan ”vihreään kirjan” sisältyy useita ehdotuksia lakimuutoksiksi, kuten alkoholijuomien myynnin rajaaminen erilliselle myyntialueelle elintarvikeliikkeissä, säädösperustan luominen koeostoille ikärajavalvonnan välineenä ja alkoholimainonnan kieltäminen kokonaan tai vaihtoehtoisesti rajaaminen vain tuotetiedon esittämiseen.

Alkoholijuomien tilastoitu kulutus oli vuonna 2013 Virossa 11,9 litraa puhdasta alkoholia 15 vuotta täyttäneellä asukasta kohden, kun luku oli Suomessa 9,1 litraa.

Tanska

Tanskassa alkoholijuomien vähittäismyynnin sääntely on ollut minimaalista. Elintarvikekaupan harjoittamista koskevaan lupaan, jonka myöntää elinkeinoviranomainen, sisältyy automaattisesti alkoholijuomien myyntilupa. Vähittäiskaupan aukioloaikojen sääntelystä luovuttiin vuonna 2012 lukuun ottamatta kymmenkuntaa pyhäpäivää, jolloin aukiolo ei ole sallittu.

Alkoholijuomien (vähintään 2,8 tilavuusprosenttia) anniskelu edellyttää ”alkoholiluvan” (alkoholbevilleg) hakemista paikalliselta poliisiviranomaiselta, joka valmistelee hakemuksen kunnan lupaviranomaisen päätöksentekoa varten. Ravintoloiden on oltava suljettuina 24:00–05:00 mutta kunta voi myöntää luvan pidennettyyn aukioloon.

Luonnos

Alkoholijuomien anniskeluun säädettiin 18 vuoden ikäraja vuonna 1993 ja vähittäismyyntiin 15 vuoden ikäraja vuonna 1998. Vuonna 2004 vähittäismyyntiin ikäraja nostettiin 16 vuoteen. Vuonna 2010 ikäraja nostettiin 18 vuoteen vähintään 16,5-prosenttisten juomien osalta.

Alkoholijuomien tilastoitu kulutus oli vuonna 2013 Tanskassa 9,4 litraa puhdasta alkoholia 15 vuotta täyttäneellä asukasta kohden, kun luku oli Suomessa 9,1 litraa.

Tanskalainen alkoholipolitiikka on johdonmukaisesti pyrkinyt vahvistamaan kotimarkkinaa ja kotimaisia elinkeinoja rajakaupan sijaan. Tanskassa laskettiin olutveroa 15 % rajakaupan hillitsemiseksi kesällä 2013.

Kymmenen vuotta sitten Tanskassa vapautettiin alkoholimainonta ja muun muassa oluen tarjouskäytäntö normalisoitiin.

Olutta ja viiniä saa ostaa 16-vuotias. Kellonaikarajoja vähittäismyyntissä ei ole. Myyntiä koskevat rajoitukset poistettiin nekin kymmenisen vuotta sitten. Ylisääntelyä purettiin ja markkinoita vääristäviä päätöksiä korjattiin. Alkoholipolitiikan muutosten jälkeen alkoholin kokonaiskulutus on jatkanut laskuaan.

Tanskassa laskettiin siis nimenomaan olutveroa. Olutveron alentaminen on paitsi kotimaan työllisyyden tukemista, myös osoitus tanskalaisten halusta ohjata kulutusta väkevästä mietoihin. Tanskassa väkevien osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta on tällä hetkellä alle kuudesosa, kun Suomessa väkevien osuus on neljännes alkoholinkulutuksesta. Itse asiassa kaikkiin muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomessa juodaan eniten väkeviä alkoholijuomia.

Muut EU-maat

Alkoholilainsäädännön kehitykselle EU-maissa on ollut ominaista lupabyrokratian vähentäminen, lasten ja nuorten suojeluun tähtäävien rajoitusten terävöittäminen ja paikallisen alkoholipolitiikan reunaehtoisten selkiyttäminen.

Laajemmassa Euroopan maiden alkoholilainsäädännön muutoksia koskevassa selvityksessä tarkasteltiin yhteensä 76 viimeaikaista muutosta alkoholin saatavuuden sääntelyssä. 63 tapauksessa alkoholin saatavuutta tiukennettiin ja 13 tapauksessa alkoholin saatavuutta helpotettiin.

Alkoholijuoman määrittelyssä kriteerinä käytetty alkoholipitoisuus vaihtelee eri maiden alkoholilainsäädännössä siten, että se on Euroopassa keskimäärin 1,4 tilavuusprosenttia.

Useimmissa EU-maissa kaikkien alkoholijuomien tai joidenkin juomalajien - useimmiten väkevien juomien - vähittäismyynti on luvanvaraista. Seitsemässä maassa alkoholijuomien vähittäismyynti ei edellytä lupaa.

Irlannissa alkoholilakiin vuonna 2008 tehty muutos sisälsi alkoholijuomien rakenteellisen erottamisen muista tuotteista elintarvikeliikkeissä.

Ranskassa alkoholin sikiövauriovaarasta varoitettava varoitusmerkintä painetaan kaikkiin alkoholijuomapakkauksiin (vammainen oikeuksia ja osallistumista koskeva laki 2005-102).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen selvityksen mukaan Suomen alkoholipolitiikka on Euroopan unionin jäsenmaiden keskuudessa poikkeuksellisen tiukkaa. Viimeisimmät mainontaan tehdyt lisäkiristykset todennäköisesti veivät Suomen jopa Ruotsin ohi kärkipaikalle alkoholipolitiikan kireysluokittelussa.

2.3 Nykytilan arviointi

Nykytilaa arvioitaessa on hyvä muistaa, että Suomessa on harjoitettu hyvin kireää, ellei jopa EU-maiden kireintä alkoholipolitiikkaa. Suomen alkoholinkulutus on eurooppalaista keskitasoa. Ei voida osoittaa Suomessa olevan vähemmän haittoja kuin vapaamman alkoholipolitiikan maissa.

2.3.1 Alkoholipolitiikan tavoitteet

Voimassa olevan alkoholilain tavoitteena on alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäiseminen. Samasta tavoitteesta säädettiin myös vuoden 1968 alkoholilaissa.

Alkoholin kulutus on kuitenkin moninkertaistunut 1960-luvun lopulta. Käytännössä kaikki eri tavoin luokitellut alkoholihaitat ovat reilun sukupolven aikana lisääntyneet. Esimerkiksi alkoholikuolleisuus on lähes nelinkertaistunut.

Voidaan sanoa, että alkoholi on tällä hetkellä vakavin yksittäinen terveyden ja hyvinvoinnin uhkatekijä Suomessa. Suomi ei ole tässä suhteessa poikkeus, sillä maailmanlaajuisestikin alkoholinkäytön terveyshaitat ylittävät työikäisessä väestössä esimerkiksi tupakoinnin ja liikaliavuuden aiheuttamat haitat.

Merkittävään kasvuun on vaikuttanut se, että alkoholijuomien kulutus ja alkoholihaitat olivat 1960-luvulla eurooppalaisittain poikkeuksellisen vähäisiä. Yleinen elintason nousu, naisten aseman parantuminen, vapaa-ajan lisääntyminen ja kaupungistuminen ovat lisänneet kaikkien väestöryhmien mahdollisuuksia alkoholijuomien kulutukseen. Erityisesti kuluttajien käytettävissä olevien tulojen kasvu selittää suuren osan alkoholinkulutuksen kasvusta ja kulutustason vaihtelusta.

Alkoholijuomien kulutusta ja kauppaa rajoittavaa lainsäädäntöä on myös purettu poliittisilla päätöksillä. Ennen vuotta 1995 alkoholipolitiikan keskeisiin periaatteisiin kuuluivat yksityisen voitontavoittelun rajoittaminen kattavalla monopolijärjestelmällä, alkoholin fyysisen saatavuuden rajoittaminen ja alkoholijuomien hintojen pitäminen korkeina. Suomen EU-jäsenyys edellytti nimenomaisesti silloisen monopolijärjestelmän purkamista eli alkoholimarkkinoiden vapauttamista kilpailulle. Kaikkien käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vapauttamisen kauppoihin oli perusteltua yhdenvertaisuussyistä oluen kanssa.

EU-jäsenyyden myötä siideri ja lonkero tulivat ruokakauppoihin. On hyvä muistaa, että myös valmistuksen toimilupien saanti helpottui. EU-jäsenyyden myötä voi sanoa, että alkoi suomalaisten pienpanimoiden aikakausi. Jo 1980-luvun lopussa ilmeisesti luovuttiin käytännöstä, jonka mukaan Alko kontrolloi panimoiden valikoimia. Käytäntö oli, että jos panimo toi uuden tuotteen markkinoille, niin jokin entisistä piti poistaa.

Suhtautuminen alkoholijuomien markkinointiin ja nauttimiseen on myös muuttunut vapaammaksi. Vaikka EU-oikeus ei sitä edellyttänyt, mietojen alkoholijuomien mainonta päätettiin vuoden 1995 alkoholilaissa sallia tietyin rajoituksin. Samalla kumottiin alkoholijuomien nauttimiskielto julkisilla paikoilla ja tätä sääntelyä uudistettiin myöhemmin vuonna 2002 järjestyslailla.

EU-jäsenyys on edellyttänyt alkoholin matkustajatuonnin vapauttamista. Vuonna 2004 alkoholiveroa päätettiin alentaa keskimäärin kolmanneksella samalla, kun alkoholijuomien matkustajatuonti toisista jäsenmaista vapautettiin ja Viro liittyi EU:n jäseneksi.

Alkoholin aiheuttamat terveyshaitat kohtaavat eri väestöryhmiä eri tavoin. Miehet juovat kol-

me neljäsosaa kaikesta alkoholista ja alkoholikuolleisuus selittää noin viidenneksen miesten ja naisten elinajan odotteen eroista.

Sekä miesten että naisten alkoholinkäyttö ja humalajuominen ovat viime vuosikymmenten aikana lisääntyneet kaikissa ikäryhmissä. Miesten alkoholin kulutus ja siitä johtuvat haitat ovat edelleen merkittävästi suuremmat kuin naisten, mutta esimerkiksi naisten alkoholikuolemat ovat kuusinkertaistuneet 1970-luvulta, kun miesten alkoholikuolemat ovat kaksinkertaistuneet.

Väärin sanoa, että alkoholinkäyttö olisi kaikissa ikäryhmissä lisääntynyt. ESPAD-tutkimuksen mukaan nuorten alkoholinkäyttö on koko 2000-luvun vähentynyt. Kattavaa tutkimusta muista ikäryhmistä, kuten nuorista aikuisista 18–25-vuotiaat, ei ole. Päihdetilastollisessa vuosikirjassa on kerätty humalahakuisesti alkoholia viikoittain käyttävien 20–64-vuotiaiden osuuksia väestöstä. Tulokset perustuvat alueelliseen terveys- ja hyvinvointitutkimukseen. Tutkimuksen mukaan humalahakuinen juominen on viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentynyt miehillä 9 % ja naisillakin 3 %.

On myös hyvä huomioda tapahtunut positiivinen kehitys. Miesten humalahakuinen juominen on kääntynyt laskuun jo 1990-luvun alkupuolella. Naisten tasa-arvokehitykseen liittyvä ja 1970-luvulta näkyvissä ollut alkoholikulutuksen kasvu on tasaantunut.

Jotkin alkoholin terveyshaitat ovat sukupuolisidonnaisia. Naisilla terveyshaittojen riskit ilmenevät alemmilla kulutustasoilla kuin miehillä. Alkoholinkäyttö aiheuttaa naisilla rintasyöpää. Miehillä biologisista tai muista syistä yleisempiä alkoholihaittoja ovat esimerkiksi impotenssi, akuutit haimatulehdukset ja alkoholin aiheuttamat tapaturmat.

Miesten alkoholikuolleisuus on noin 4–7-kertainen naisiin verrattuna. Sukupuolten välisen elinajanodotteen erosta noin viidesosan on arvioitu johtuvan alkoholiin liittyvistä kuolemista. Esimerkiksi työttömien miesten alkoholikuolleisuus oli vuosina 1995–2000 toteutetun tutkimuksen mukaan lähes yhdeksän kertaa ja naisten yli kahdeksan kertaa suurempi kuin palkansaajien. Alkoholihaittojen vähentäminen edistäisi merkittävästi eri väestöryhmien terveyden tasa-arvoa.

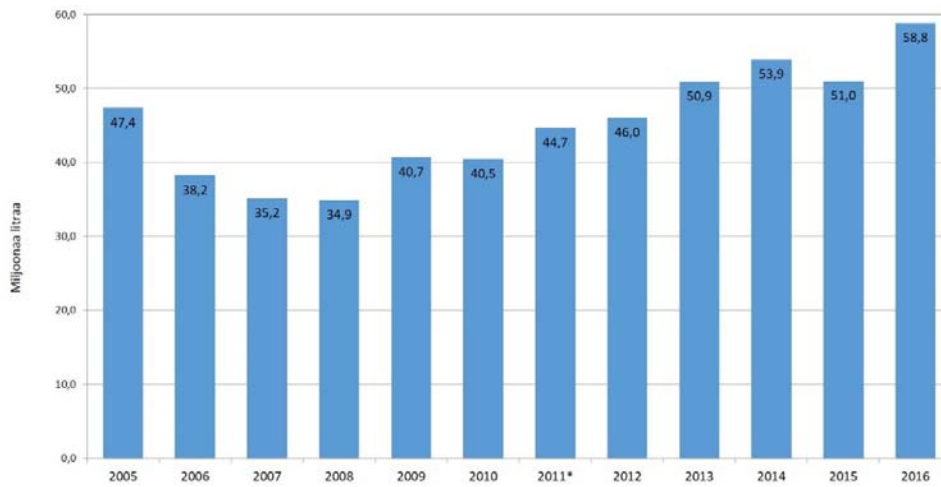
Raskaudenaikainen alkoholinkäyttö aiheuttaa joka vuosi Suomessa sadoille vastasyntyneille lievempiä tai vakavampia seurauksia, jotka ilmenevät kasvuhäiriöinä, oppimisvaikeuksina ja sosiaalisen kehityksen ongelmina, FAS-oireyhtymänä, keskushermoston toimintahäiriöinä ja epämuodostumina. Kohtuullinenkin alkoholinkäyttö raskauden aikana saattaa lisätä sikiövaurioiden riskiä. Erityinen riski liittyy humalajuomiseen.

Vuosina 2008 ja 2009 toteutetut kolme alkoholiveron korotusta käänsivät alkoholin kokonaiskulutuksen hallitusti laskuun. Kokonaiskulutus absoluuttisena alkoholina asukasta kohti laski veronkorotusten seurauksena nopeasti 12,7 litrasta 12 litraan absoluuttista alkoholia 15 vuotta täyttäneitä kohti.

Vuosina 2012 ja 2014 toteutettujen alkoholiveron korotusten seurauksena alkoholin kokonaiskulutus laski vuonna 2015 jo alle 11 litraan. Huomionarvoista on, että tilastoimaton kulutus ja matkustajatuonti eivät ole lisääntyneet, vaan ne ovat edelleen suunnilleen vuoden 2006 tasolla.

Alkoholipolitiikassa pitää käsitellä ilmiöitä ja muutoksia nykyistä laajemmin. Alkoholin kulutus laskee Euroopassa yleisesti ja samalla kulutus siirtyy kohti miedompia juomia. Virheelliset tulkinnat vaikuttavien tekijöiden osalta hankaloittavat juomakulttuurin kehittämistä. Panimojuomien matkustajatuonti on viimeisimmän puhelinhaastatteluun perustuvan arvion mukaan korkeinta koskaan. Se on siis suurempaa kuin vuonna 2006, vaikka päinvastaista annetaan yllä olevassa tekstissä ymmärtää.

Oluen, siiderin ja lonkeron matkustajatuonti syys-elokuussa 2005-2016



* kesä-, heinä- ja elokuun osalta käytetty vuoden 2010 lukuja

Lähde: THL ja TNS-Gallup



Alkoholin kulutuksen lasku näkyy nyt myönteisenä kehityksenä haittatilastoissa. Kun esimerkiksi alkoholinkäyttöön liittyvä työikäisten kuolleisuus kaksinkertaistui parin viime vuosikymmenen aikana, se on nyt muutamana viime vuotena vähentynyt.

Lasten ja nuorten alkoholinkäyttö on vähentynyt koko 2000-luvun. Tämä on ainoa alkoholin kulutukseen liittyvä mittari, joka on kehittynyt myönteisesti sanottuna aikana. Alkoholinkäytön aloittamiseen ja yleistymiseen vaikuttavat nuorilla useat suojaavat ja riskitekijät samanaikaisesti ja toisiinsa kytkeytyneinä. Vanhemmat, sisarukset, ystävät, koulu, harrastusyhdistykset ja muu lähipiiri muokkaavat sekä alkoholinkäyttöä ehkäiseviä että siihen kannustavia asenteita. Vaikka alaikäisten ei tulisi saada alkoholia käyttöönsä, myös yleinen alkoholin saatavuus ja hintataso vaikuttavat heidän juomiseensa.

ESPAD-tutkimuksen mukaan alaikäisistä vain 1 prosentti kertoi ostaneensa itse elintarvikekaupasta alkoholia. Saman verran alkoholia alaikäiset kertoivat ostaneensa itse myös Alkosta. Alaikäiset hankkivat juomansa täysi-ikäisiltä sisaruksiltaan tai kavereiltaan.

Ei voida varmuudella sanoa, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet lasten ja nuorten alkoholinkäytön vähenemiseen 2000-luvulla. Joka tapauksessa vuoden 2015 ESPAD-tutkimuksen mukaan nuorten alkoholin saatavuus on koko 2000-luvun vaikeutunut, kun alaikäisille myynnin valvonta on tiukentunut. Tiukentuminen on koskenut erityisesti kaupan ikärajavalvontaa. Erityisesti nuoriin kohdistuvaa alkoholimainontaa on rajoitettu huomattavasti vuodesta 2008. Merkittävää on, että nuorten omat käsitykset päihteiden saatavuudesta vaikuttavat kansainvälisten tutkimusten mukaan jopa enemmän päihteiden käyttöön kuin niiden todellinen saatavuus. Nuorille kyse on siis siitä mielikuvasta, joka heillä on päihteiden käytöstä ja sen yleisyydestä.

Alkoholijuomien mainonta vapautui EU-jäsenyyden myötä vuonna 1995. Nuorten alkoholinkulutus on laskenut vuodesta 2000 lähtien. Vuonna 2008 tuli voimaan televisiomainonnan aikarajat, ravintoloiden happy hour-kielto ja ruokakauppoihin ns. tarjouspakko. On kärjistettyä sanoa, että tuolloin tehdyt muutokset olisivat olleet erityisen merkittäviä nuorten alkoholinkulutuksen kannalta. Tutkimusta tällaisen väitteen perustaksi ei ole.

Erityisenä huolena on, että alkoholinkäytöstä aiheutuvat haitat jakautuvat väestössä epätasaisesti ja sosiaali- ja terveydenhuolto kykenee korjaamaan syntyneitä vaurioita vain rajallisesti. Alkoholinkäytöstä aiheutuu terveydellisten (mukaan lukien mielenterveydellisten) haittojen lisäksi sosiaalisia ja taloudellisia haittoja paitsi käyttäjälle itselleen, hänen lähiympäristönsä, työyhteisönsä ja koko yhteiskuntaan.

Toisaalta alkoholipolitiikka on alue, jossa terveys kaikissa politiikoissa –lähestymistavan hyödyt on helppo nähdä. Alkoholiliikenne liittyy sosiaali- ja terveyspolitiikan lisäksi moniin muihin politiikan alueisiin (esimerkiksi elinkeinopolitiikka, kauppapolitiikka, veropolitiikka, maatalouspolitiikka, liikennepolitiikka, oikeuspolitiikka, nuorisopolitiikka jne.).

Alkoholilainsäädännön ja alkoholipolitiikan vaikutuksia alkoholihaittoihin voidaan kuvata kahdella yleisellä havainnolla: Jos suuria alkoholipoliittisia päätöksiä ei ole tehty, väestön juomatavoilla sekä alkoholin kulutus- ja haittatilastoilla on taipumus pikemminkin pysyä ennallaan kuin muuttua ”itsestään”. Toisaalta suuret muutokset alkoholin hinnassa tai saatavuudessa ovat väistämättä johtaneet suuriin muutoksiin kulutuksessa, juomatavoissa ja alkoholihaitoissa. Tästä ovat esimerkkeinä vuoden 1969 alkoholi- ja keskiolutlain vaikutukset sekä vuoden 2004 alkoholiveronalennukset seuraukset.

Vuonna 2004 tehtyjen alkoholiveron alennusten vaikutuksista on tutkija Kimmo Herttua tehnyt väitöskirjan vuonna 2010. Huomattavalla hinnanalennuksella oli väitöskirjan mukaan seurauksia alkoholiin liittyvässä kuolleisuudessa ja sairastavuudessa, mutta kasvu kohdistuu eri väestöryhmiin eri tavoin. Huono-osaiset, kuten pitkäaikaistyöttömät, olivat erityisen herkkiä hintojen laskulle.

Erityisesti työikäisten alkoholikuolleisuuden kasvu painottui tutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömiin ja varhaiseläkeläisiin. Toisaalta työssäkäyvien ja nuorempien sukupolvien kuolleisuus ei kasvanut. Mahdollisesti alkoholin kohtuukäytön hyödyllisenä seurauksena yli 69-vuotiaiden sydän- ja verisuonitautikuolleisuus jopa väheni huomattavasti.

Merkille pantavaa oli myös, että alkoholin hinnanalennuksen ja pääkaupunkiseudulla poliisille raportoitujen väkivallantekojen määrän välillä ei löytynyt yhteyttä. Tutkija arvelee tämän johtuvan alkoholinkulutuksen kasvun keskittymisestä suurkuluttajiin.

2.3.2 Alkoholin saatavuuden lisääntyminen

Alkoholijuomien vähittäismyynti

Keskioluen myynti vapautettiin vuonna 1969 kauppoihin ja kahviloihin, koska tavoitteena oli ohjata kulutusta väkevästä mietoihin ja vähentää suomalaista humalajuomista.

Vuoden 1970 lopussa poistui myös viinakortti käytöstä. Samaan aikaan siis löyhennettiin sekä mietojen että väkevien saatavuutta.

Samanlainen kulutuksen kasvu nähtiin myös muualla Euroopassa ei-viinimaissa. Esimerkiksi Hollannissa kulutuksen kasvu oli 1970-luvulla voimakkaampaa kuin Suomessa.

Uudistus onnistui siinä suhteessa, että nyt yli puolet kulutetusta alkoholista on päivittäistavarakaupoissa myytävää olutta, siideriä ja long drink -juomia. Muutoin uudistuksen vaikutusten ennakkollinen arviointi epäonnistui eli mietojen alkoholijuomien suosimisen seurauksena on ollut kokonaiskulutuksen kasvu, humalajuomisen lisääntyminen ja entistäkin vakavammat alkoholihaitat.

Vuoden 1995 alkoholilain suurin muutos koski kauppojen vähittäismyyntiä, jossa keskioluen lisäksi myyntiin tulivat enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut siiderit ja long drink -juomat. Myynti päätettiin sallia kauppojen lisäksi myös kioskeissa ja huoltamoilla. Tämän jälkeen alkoholijuomien vähittäismyynnin myyntiajat alkoivat vähitellen pidentyä kauppojen aukioloaikojen vapauttamisen myötä.

Euroopan unionin jäsenyys salli aikoinaan siiderien ja lonkeroiden myymisen ruokakaupoissa. Ruokakaupassa myytävien juomien pitää olla käymisteitse valmistettuja ja alle 4,7 tilavuusprosentin vahvuisia. Tämä tarkoittaa, että vuodesta 1995 lähtien myös ruokakaupoissa on voinut myydä alkoholisekoituksia, jos ne ovat viinipohjaisia. Siksi myös lonkero valmistetaan päivittäistavarakauppaan viinipohjaisena ja alkuperäisen reseptin mukaisesti valmistettua gin-pohjaista lonkeroa voi ostaa vain valtion viinamonopolista. Suomen malli, eli juomien jakaminen eri myyntikanaviin paitsi vahvuuden myös valmistustavan mukaan, on ollut maailmassa ainutlaatuisista sääntelyä.

Kireän verotuksen maana Suomi on aikapäiviä sitten menettänyt alkoholimarkkinoistaan merkittävän osan lähinnä Viron rajakaupalle. Ruokakaupoissa jo nyt saatavilla olevat kymmenet erilaiset alkoholisekoitukset (mukaan lukien erilaiset maustetut lonkerot) eivät ole viime vuosina kasvattaneet suosiotaan. Lonkeron ja siiderin rajakauppa sen sijaan on kasvanut merkittävästi.

Muutoksella on – kuten Taloustutkimuksen tuore arvio osoittaa – mahdollista hillitä matkustajatuontia ja kasvattaa kotimarkkinoita.

Norja on hyvä esimerkki siitä, ettei muutos ole kovin vallankumouksellinen. Norjassa alkoholiraja ruokakaupassa myytävälle alkoholijuomille on sama kuin toistaiseksi Suomessa, 4,7 tilavuusprosenttia. Norjassa kuitenkin vain prosenttiraja ratkaisee, ei juoman valmistustapa. Ruokakaupasta saa siten kaikkia alkoholijuomia, kunhan pitoisuusrajaa noudatetaan. Erilaisten alkoholisekoitusten osuus myynnistä on Norjassa laskenut alkuinnostuksen jälkeen ja on nykyisin melko vähäistä. Ruokakaupassa hyllytilaa hallitsee olut.

Hallitus on linjannut poistavansa nykyisen valmistustapaa koskevan rajoitteen alkoholilain uudistuksen yhteydessä. Järkeistys, jota puolustaa myös se, että valvonta juomien valmistustavan varmistamiseksi on työlästä ja haasteellista. Laboratoriokokeissa voidaan melko suurella todennäköisyydellä todeta, että tuote on ainakin osin tehty viinipohjaisesti.

Vuoden 1995 alkoholilaissa alkoholijuomien vähittäismyyntiaika sidottiin kaupan aukioloaikaan. Vähittäiskaupan aukioloaika oli tuolloin maanantaista perjantaihin 7—20 ja lauantaisin 7—18. Sunnuntaisin kaupat saivat olla avoinna ainoastaan joulukuussa sekä kuutena erikseen päätettynä sunnuntaina eli yhteensä noin kymmenen sunnuntaita vuodessa.

Vuonna 1997 kaupan aukioloa maanantaista perjantaihin pidennettiin kello 21:een ja sunnuntai- aukiolo sallittiin kesä-, heinä- ja elokuussa sekä viitenä erikseen päätettynä sunnuntaina. Vuonna 2000 sunnuntai- aukiolo sallittiin pienille kauppoille kokonaan ja muille kauppoille kuutena kuukautena vuodessa. Edelleen vuonna 2009 pienten kauppojen aukioloajat vapautettiin kokonaan ja sunnuntai- aukiolo sallittiin kaikille kauppoille kello 12—21. Pyhäpäivien aukiolo- rajoitukset koskivat edelleen kauppiaita, mutta eivät pienimpiä myymälöitä, kioskeja ja huolto- moita.

Luonnos

Vuonna 2016 kauppojen aukiolosääntelystä luovuttiin kokonaan. Tämä merkitsi sitä, että alkoholijuomia saa päivittäistavarakaupassa myydä alkoholijuoma-asetuksen 14 §:n mukaan joka päivä kello 9—21. Alkon myyntiajat ovat edelleen tätä lyhyemmät ja Alkon osalta sunnuntaimyynni on kokonaan kielletty.

Koska kauppojen sunnuntaiaukiolo on sallittu laajasti vasta viime vuosina, on myös nykyisen laajuinen alkoholijuomien vähittäismyynti viikonloppuisin melko tuore ilmiö. Alkoholien kokonaiskulutuksen kasvu onkin nykyisen alkoholilain aikana syntynyt siitä, että päivittäistavarakauppojen myymän alkoholin määrä on lähes kaksinkertaistunut. Suunta jatkuu edelleen, sillä aukioloaikojen vapauttaminen on vuoden 2016 aikana lisäämässä nimenomaan kaupan alkoholin myyntiä, vaikka muu päivittäistavarakaupan myynti ei kasva.

Valviran alkoholitilastot kotimaanmyynnin osalta eivät tue yllä tosiasiana esitettyä tekstiä. Valviran tilastojen mukaan päivittäistavarakaupan alkoholijuomien myynti oli edellisen vuoden tasolla tammi-elokuun välisenä aikana. Panimojuomien osalta vastaavana aikana on ollut merkittävää kasvua vain kivennäisvesien myynnin osalta, johtuen lämpimän alkukesän vaikutuksesta.

Kauppojen, kioskien ja huoltoasemien osuus alkoholijuomien myynnistä on kasvanut ylivoimaisesti eniten jo vuosikymmenten ajan. Luvanvaraisessa vähittäismyynnissä myytävän oluen, siiderin ja long drink -juomien myynnin kasvu on johtunut juuri näiden alkoholijuomien saatavuuden lisäämisestä.

Kun Alkon myyntiajat ovat pysyneet suunnilleen samoina viime vuosikymmenet, Alkon vähittäismyynti on pysynyt suunnilleen samana ja jopa laskenut 1990-luvun alusta.

Väkevien kulutuksen lasku on yleiseurooppalainen trendi. Suomessa väkevien osuus kulutuksesta on kuitenkin edelleen Pohjoismaiden suurinta.

Alkoholijuomien hintataso vähittäismyynnissä on edelleen ostovoimaan nähden halvempi kuin 2000-luvun alussa ja erilaisia alkoholijuomia on kuluttajille tarjolla laajemmin ja helpommin kuin koskaan aiemmin. On huomattava, että alkoholin kulutus ja siitä aiheutuneet haitat olisivat joka tapauksessa lisääntyneet verrattuna 1960-luvun tai jopa 1990-luvun tilanteeseen. Olennainen, vaikkakaan ei ainoa, tekijä tässä kehityksessä on kuitenkin ollut alkoholin saatavuuden jatkuva lisääminen päivittäistavarakaupassa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämästä tilastosta (Alkoholijuomien hintakehitys) voi todeta, että väkevien ja väkevien viinien reaali hinnat ovat edelleen alle vuoden 2000 tason. Sen sijaan mietojen juomien reaali hinnat ylittävät.



Oluen, lonkeron, siiderin ja viinin reaali hinnat yli vuoden 2000 tason

| | Viinat | Muut väkevät juomat | Väkevät viinit | Miedot viinit | Siiderit | Long drink | Vahva olut | Keskiolut |
|------|--------|---------------------|----------------|---------------|----------|------------|------------|-----------|
| 2005 | 74,4 | 81,1 | 71,8 | 95,2 | 100,1 | 97,7 | 98,4 | 95,3 |
| 2010 | 85,2 | 93,7 | 80,2 | 99,8 | 102,1 | 104,6 | 105,8 | 103,3 |
| 2011 | 83,2 | 91,8 | 79,5 | 98,0 | 99,7 | 104,1 | 104,8 | 101,0 |
| 2012 | 85,5 | 93,6 | 82,9 | 98,9 | 103,4 | 108,1 | 108,1 | 106,7 |
| 2013 | 85,9 | 95,4 | 83,1 | 99,8 | 103,7 | 109,2 | 110,7 | 107,1 |
| 2014 | 88,1 | 98,1 | 86,4 | 102,1 | 105,2 | 110,4 | 112,2 | 109,0 |

2000=100

Lähde: THL Alkoholi juomien hintakehitys 2014

Alkoholi juomien anniskelu

Anniskellun alkoholin myynnin osuus on laskenut saman ajan kuin kaupan myymän alkoholin osuus on noussut. Esimerkiksi ravintoloiden oluen myynti on vähentynyt 54 prosenttia vuoden 1995 jälkeen, kun päivittäistavarakaupan oluen myynti on kasvanut 32 prosenttia. Olut on silti edelleen ravintoloiden tärkein alkoholituote.

Oluen osuus anniskelusta on noin 70 %. Suomessa on Länsi-Euroopan pienin oluen anniskelu, vaikka vähittäismyyntiä on rajoitettu valtion viinamonopolilla. Vähittäiskaupan myynnin lisääminen ei ole ratkaiseva tekijä ravintolakulutuksen osalta, vaan tarvitaan lisäksi muita toimenpiteitä. Esimerkiksi anniskelun arvonlisäveron laskeminen.

Alkoholiin liittyvä ravintola-alan työllisyys on vähentynyt samassa ajassa 10 000—15 000 henkilöä. Ernst & Youngin selvityksen mukaan ravintoloista on kadonnut pelkästään oluen anniskelusta 2 300 työpaikkaa vuosina 2011—2013. Tästä huolimatta ravintoloissa on edelleen lähes 60 prosenttia alkoholielinkeinojen työpaikoista.

Anniskelun kehitys on ollut heikko, vaikka alkoholi juomien anniskeluajat ovat pidentyneet huomattavasti. 1980-luvun lopulla Suomessa oli 35 ravintolaa, joilla oli poikkeuslupa anniskella alkoholi juomia kello kahden jälkeen aamuyöllä. Muutamassa vuodessa jatkoaikalupien määrä nostettiin yli tuhannen ja tällä hetkellä noin 1 050 ravintolalla on anniskelun jatkoaikalupa kello 02.30:een tai 03.30:een. Seurauksena on, että öinen humalajuominen on yleistynyt viime vuosikymmeninä voimakkaasti.

Luonnos

Humalajuominen on myös myöhentynyt etenkin anniskelu ympäristössä siten että yhä useampi humalakerta jatkuu yli puolen yön. Vaikka määrällisesti suurin osa humalajuomisesta tapahtuu kotiympäristössä, alkoholin käyttö anniskelu ympäristössä johtaa suhteellisesti useammin humalutilaan. Anniskeluaikojen myöhentymiseen liittyy myös "pohjien ottaminen" ennen anniskelupaikkaan siirtymistä etenkin nuorten joukossa.

Mitä "nuorten" tarkoittaa? Lainsäädännössä käytettävän termistön pitää olla tarkkarajaista. Tässä ei tarkoitettane alaikäisiä?

Pahoinpitelyiden tekijöistä on humalassa noin kaksi kolmasosaa. Alkoholin käytön lisääntymisen onkin pahoinpitelyrikollisuuden kasvun tärkein selittävä tekijä toisen maailmansodan jälkeen. Vaikutus näkyy viikonloppuina ja erityisesti aamuyön tuntien akuutteina alkoholihaittoina ja pahoinpitelyinä. Noin puolet pahoinpitelyrikoksista tapahtuu nykyisin ravintoloissa ja muissa yleisissä paikoissa, kun taas puolet tapahtuu yksityisissä paikoissa. Huolestuttavaa on, että julkisissa tiloissa tehdyt pahoinpitelyt näyttäivät selvitysten mukaan olevan yhteydessä anniskelupaikkojen sulkemisaikoihin.

Poliisin rekisteritietojen perusteella väkivaltarikollisuus kaupunkien keskustojen yleisillä paikoilla on nyt huipussaan juuri jatkoaikaluvan saaneiden anniskeluravintoloiden sulkemisai-kaan.

Pahoinpitely- ja häiriöalttiutta ruokkii myös anniskeluravintoloiden keskittyminen suppeille alueille kaupunkien keskustoihin, ostoskeskuksiin ja lähiöihin.

Alkoholijuomien maahantuonti

Nykyisessä alkoholilaissa ei rajoiteta yleisesti alkoholijuomien maahantuontia. Sekä yksityishenkilöt että yritykset saavat alkoholilain 8 §:n mukaan tuoda alkoholijuomia maahan ilman maahantuontilupaa. Jos yksityishenkilö tuo alkoholijuomia omaan käyttöönsä matkaltaan toiseen EU-maahan, hänen ei tarvitse maksaa niistä alkoholiveroa Suomessa. Vastaavasti alkoholijuomien tuominen kolmannelle maasta on verotonta säädettyjen määrällisten rajojen puitteissa. Kaikki muu alkoholijuomien tuominen on valmisteverotuksen alaista tuontia.

Alkoholijuomien matkustajatuontia pidetään Suomessa finanssipoliittisena, elinkeinopoliittisena ja terveyspoliittisena ongelmana. Jos matkustajatuontia halutaan hillitä nykyisestä, päävaihtoehtoja on kaksi. Alkoholiveron alentaminen hillitsisi matkustajatuontia, mutta samalla luovuttaisiin saatavilla olevista verotuloista ja myös saatavilla olevista kansanterveydellisistä hyödyistä ja niihin liittyvistä kustannussäästöistä. Toinen vaihtoehto on rajoittaa matkustajatuontin kasvua tehostamalla tullivalvontaa, kuten vuonna 2014 tehtiin valmisteverotuslain muutoksella.

Miten alkoholiveron lasku vähentäisi kansanterveydellisiä hyötyjä? Kansanterveyden näkökulmasta on yhdentekevää, mistä juomat on hankittu. Kansantalouden kannalta olisi järkevää kerätä verot siellä, missä haitatkin hoidetaan. Mitä enemmän kotimarkkinaa pystytään vahvistamaan, sitä enemmän yhteiskunnalle tulee alkoholi- ja arvonlisäverotuottoja.

Alkoholijuomien Suomessa tapahtuvasta myynnistä ja muusta luovuttamisesta säädetään alkoholilaissa. Riippumatta siitä, onko alkoholijuomien myyjä suomalainen tai ulkomaalainen, Suomessa ei saa myydä mitään alkoholijuomia kuluttajille ilman lupaa. Toisaalta alkoholijuomia saa myydä suomalaisille kuluttajille ja yrityksille ulkomailla kyseisen maan lainsäädännön mukaan. Käytännössä edellä mainittu tarkoittaa sitä, että rajat ylittävää etämyynti Suomeen on kielletty, mutta kuluttaja saa itse tuoda maahan ulkomailta ostamansa alkoholijuomat.

Luonnos

Alkoholijuomien etämyyntiin liittyvät säännökset ovat osoittautuneet vaikeaselkoisiksi ja tulkinanvaraisiksi. Osa ongelmasta johtuu siitä, että alkoholi-, kuluttaja- ja verolainsäädännössä ei ole käytetty yhtenäisiä käsitteitä. Alkoholijuomien tilaaminen ulkomailta sellaisilta myyjiltä, joilla ei ole mitään alkoholilain mukaista lupaa, vastaa arviolta enintään joitakin prosentteja alkoholijuomien kokonaismyynnistä. Verkkokaupan lisääntyessä ulkomailta luvatta tapahtuva etämyynti suomalaisille kuluttajille johtaa kuitenkin ongelmiin. Osa myyjistä huolehtii valmisteverojen maksamisesta, mutta osa ei. Alkoholijuomien toimittamisessa suoraan kuluttajille ei välttämättä noudateta mitään alkoholilain säännöksiä. Käytännössä ulkomailta tapahtuva etämyyntistä on jo tullut rinnakkainen alkoholijuomien markkinapaikka, josta kuluttajat saavat tilata alkoholijuomia verotta. Kysymys on paitsi veropolitiikasta, myös tasapuolisen kilpailun edellytyksistä.

Pitää huomioida myös suomalaisten kuluttajien tasapuolisuus muihin EU-kansalaisiin nähden.

Alkoholijuoman nauttiminen yleisellä paikalla

Vuoden 2008 juomatapatutkimuksen mukaan lähes joka kolmas 15–69-vuotias on viimeksi kuluneen vuoden aikana kärsinyt päihtyneiden metelöinnistä kadulla tai naapurissa ja noin joka viidettä on päihtynyt henkilö ahdistellut julkisella paikalla.

Vuoden 2008 jälkeen on tapahtunut merkittäviä muutoksia positiiviseen suuntaan. Ei liene tarkoituksenmukaista käyttää näin vanhoja viitteitä.

Alkoholijuomien nauttimistilanteita koskevia rajoituksia on säädetty humalajuomisesta johtuvien akuuttien alkoholihaittojen eli pahoinpitelyiden, tapaturmien ja järjestyshäiriöiden ehkäisemiseksi. Esimerkiksi alkoholijuomien myynti- ja anniskelukiellot päihtyneille asiakkaille, alkoholijuomien myynti- ja anniskeluaikaa koskevat rajoitukset sekä alkoholijuomien nauttimista julkisella paikalla koskevat rajoitukset pyrkivät vaikuttamaan ensisijaisesti juomatapoihin. Näillä rajoituksilla voidaan vaikuttaa humalajuomiseen liittyviin ongelmiin, mutta ne eivät välttämättä vaikuta merkittävästi alkoholin kokonaiskulutukseen. Toisaalta alkoholin kokonaiskulutuksen taso vaikuttaa sekin aina osaltaan myös akuuttien alkoholihaittojen määrään. Pitkäaikaisen tutkimuksen mukaan yhden litran lisäys alkoholin kokonaiskulutuksessa on Suomessa johtanut kuuden prosentin lisäykseen pahoinpitelyrikollisuuden määrässä.

Kokonaiskulutusmalli on kyseenalainen. Esimerkiksi Helsingin yliopiston kansanterveystieteen dosentti, lääketieteen ja kirurgian tohtori Kari Poikolainen toteaa kokonaiskulutusmallista näin: ”Malli ei lainkaan huomioi alkoholiongelmien tärkeintä syytä: alkoholiriippuvuutta. Mallin mukaan kokonaiskulutus määrää, paljonko väestössä on suurkuluttajia. Asia on tasan päinvastoin. Väestöön kuuluvien ihmisten alkoholin käyttö määrää, mikä muodostuu kokonaiskulutukseksi. Erityisen paljon siihen vaikuttaa raittiiden ja alkoholista riippuvaisten määrä, ei suurkuluttajien määrä. Kireä alkoholipolitiikka ei pidennä toimintakäyisiä elinvuosia.”

Vaikka alkoholijuomien nauttiminen on lain mukaan sallittu vain puistoissa ja puistoihin verrattavissa paikoissa ja silloinkin vain tietyillä edellytyksillä, alkoholijuomia nautitaan yleisesti esimerkiksi kaduilla, jalkakäytävillä, yleisissä tilaisuuksissa ja liikennevälineissä. Vaikka laissa säädetystä nauttimiskiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkorangaistus (järjestysrikkomus tai alkoholirikkomus), poliisin tai järjestyksenvalvojen valvonta on käytännössä tullut sitä vaikeammaksi, mitä yleisemmäksi julkijuominen on erilaisissa tilanteissa tullut.

Pahoinpitelyiden tekijöistä on humalassa noin kaksi kolmasosaa. Alkoholinkäytön lisääntyminen onkin pahoinpitelyrikollisuuden kasvun tärkein selittävä tekijä toisen maailmansodan jälkeen. Vaikutus näkyy viikonloppuina ja erityisesti aamuyön tunteina akuutteina alkoholihaittoina ja pahoinpitelyinä. Noin puolet pahoinpitelyrikoksista tapahtuu nykyisin ravintoloissa ja muissa yleisissä paikoissa, kun taas puolet tapahtuu yksityisissä paikoissa. Huolestuttavaa on,

että julkisissa tiloissa tehdyt pahoinpitelyt näyttävät selvitysten mukaan olevan yhteydessä anniskelupaikkojen sulkemisaikoihin.

2.3.3 Alkoholilain rakenne ja viranomaisvalvonta

Alkoholilainsäädäntö koostuu vuonna 1994 säädetyistä alkoholilaista ja sen nojalla annetuista valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön asetuksista. Alkoholilakia on yli 20 vuoden aikana muutettu useasti ja esimerkiksi anniskeluluvan myöntämisen edellytyksistä on pyritty säätämään lain tasolla. Asetuksissa säädetään silti esimerkiksi joistakin elinkeinoluvan myöntämisen edellytyksistä.

Vuoden 2000 perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslaki edellyttää siten uudelta alkoholilainsäädännöltä nykyistä yksityiskohtaisempaa sääntelyä eli asetustasolla säädettyjä velvollisuuksia tulee uudistuksessa siirtää lakitasolle.

Lakia tarkempien säännösten antaminen asetuksella ei aina ole välttämätöntä. Asetuksenantovallan antamista harkittaessa tulisi huolellisesti arvioida, missä määrin oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään tarkemmin asetuksella ja missä määrin niistä tehdään hallintopäätöksiä soveltamalla suoraan lakia.

Lupahakemusten käsittely kuluttaa kuitenkin viranomaisten voimavaroja ja lupien hakeminen työllistää myös elinkeinonharjoittajia. Lupajärjestelmä tukee toisaalta myös jälkivalvontaa, joka tarvitsee tietoja valvottavista ja mahdollisista epäkohdista.

Lupamenettelyjen ja hallinnollisen taakan vähentäminen yritystoiminnalta on valtionhallinnon kehittämisen yksi tavoite. Alkoholilain säännökset ovat paikoin hyvin yksityiskohtaisia ja lupamenettelyt kaavamaisia. Lainsäädäntö on edelleen perustunut vanhalle tausta-ajatukselle, jonka mukaan Alkon yksityiskohtaista ohjeistusta tarvittiin erityisesti ravintolaelinkeinoon valvomiseksi. Esimerkiksi alkoholijuoma-asetuksen 24 §:ssä säädetään hyvin yksityiskohtaisesti siitä, minkä kokoisia juoma-annoksia asiakkaalle saa kerrallaan myydä. Sen sijaan alkoholilaissa ei ole säädetty elinkeinonharjoittajien yleisestä omavalvonnasta, joka perustuisi luvanhaltijoiden omaehtoiseen toimintamalleihin ja vastuuseen.

Alkoholilainsäädännön valvonnassa on tullut esiin useita säännösten tarkennus- ja täsmennystarpeita, jotka vaikuttavat valvonnan toimivuuteen, yritystoiminnan toimintaedellytyksiin ja oikeusturvaan.

Esimerkiksi ravintoloiden vastaavien hoitajien hyväksymiseen liittyvät menettelyt edellyttävät uudistusta, sillä yksittäisten työntekijöiden ammattipätevyyttä arvioidaan vain luvanhakijan eli työnantajan tekemän hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Alkoholilain lupa- ja valvontaviranomaisina toimivat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (*Valvira*) ja aluehallintovirastot. Poliisin tehtävänä on valvoa yleistä järjestystä vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa. Kunnan viranomaisilla ei ole varsinaisia lupa- tai valvontatehtäviä, vaikka esimerkiksi tupakkatuotteiden vähittäismyyntiluvat myöntää kunta.

Alkoholilain kokonaisuudistuksen valmistelussa on harkittu, tulisiko lupa- ja valvontatehtävien kuulua valtion tai kunnan viranomaisille. Valtionhallinnon etuna kuntiin verrattuna on ollut, että se kykenee huolehtimaan alan toimijoiden valtakunnallisesta ja yrityskohtaisesta yhdenvertaisuudesta. Kuntatason päätöksenteon hyötynä puolestaan olisi paikallisten tarpeiden ja olosuhteiden huomioon ottaminen.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on vuonna 2017 toteuttamassa aluehallinnon uudistusta, jonka tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto. Tässä valmistelussa ainakin alueellinen alkoholihallinto siirrettäisiin toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille, maakunnille.

Jos alkoholilain kokonaisuudistus tulee voimaan ennen aluehallinnon uudistusta, alkoholilain viranomaisvalvonta järjestettäisiin ensin nykyisen mallin mukaisesti. Alueellisen alkoholihallinnon tehtävät siirrettäisiin tämän jälkeen maakunnille alkoholilain muutoksella.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

3.1.1 Sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet

Suomalaisten terveys ja hyvinvointi ovat kohentuneet viimeisten vuosikymmenten aikana. Elinajanodote on pidentynyt.

Sukupuolella, siviilisäädellä ja sosioekonomisella asemalla on kuitenkin merkittävä vaikutus terveyteen ja hyvinvointiin. Naiset elävät miehiä terveellisemmin ja vaikuttavat samalla puolisonsa elintapoihin. Yksinelävien miesten elintavat ovat usein terveydelle epäedullisempia kuin avioliitossa elävien. Sosioekonomiset erot näkyvät jo lasten ja nuorten elintavoissa. Terveystalon ja hyvinvoinnin on havaittu siirtyvän sekä hyvällä että huonolla tavalla sukupolvelta toiselle. Suomalaisten terveys ja hyvinvointi eroaa myös alueittain.

Terveystalon eriarvoisuus tarkoittaa suurta määrää ennenaikaisia kuolemia, sairastumisia ja toimintakyvyn menetyksiä. Suurten väestöryhmien huono terveys heikentää koko väestön keskimääräistä terveyden tasoa. Työvoiman riittävyys ja palvelujen riittävyys vaarantuvat. Ihmisten terveysongelmat heijastuvat myös sosiaalisena syrjäytymisenä ja ovat yhteiskunnalle kalliita.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan on kirjattu kymmenen vuoden tavoitteeksi hyvinvoinnin ja terveyden osalta, että suomalaiset voisivat paremmin ja kokisivat pärjäävänsä erilaisissa elämäntilanteissa. Tavoitteena on, että terveys- ja hyvinvointierojen tulisi kaventua ja eri-ikäisten ihmisten vastuuta omasta terveydentilasta sekä elämäntavoista olisi tuettu. Yksi hallituksen kärkihanke onkin terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen ja terveyserojen vähentäminen.

Väestön terveys ja toimintakyky voivat kohentua merkittävästi ainoastaan siinä tapauksessa, että saavutetaan huomattavaa edistystä niissä isoissa väestöryhmissä, joissa valtaosa terveysongelmista ja toimintarajoitteista on. Väestöryhmien väliset erot terveydessä ja sen määrittäjissä ovat jyrkimmät nuorilla aikuisilla eli huomisen keski-ikäisillä ja iäkkäillä. Esimerkiksi alkoholikuolemista noin 50 % voitaisiin välttää, jos alkoholikuolleisuus saataisiin koko väestössä yhtä harvinaiseksi kuin se on nyt korkea-asteen koulutuksen saaneilla.

Olisi varmastikin tarpeen selvittää syyt miksi korkea-asteen koulutuksen saaneiden keskuudessa alkoholikuolleisuus on harvinaisempaa. Esityksessä ristiriitaisesti toisaalla väheksytään väestön terveyden ja koulutuksen merkitystä juomakulttuurin kehityksessä?

Alkoholilainsäädännön tavoitteena on ollut vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja yksilöille ja yhteiskunnalle. Aiempien uudistusten tulokset ovat olleet tässä suhteessa melko huonoja.

Kansainvälisen tautitaakkaa koskevan tutkimuksen mukaan alkoholinkäyttö on tärkein yksit-

Luonnos

täinen aikuisväestön terveyttä heikentävä riskitekijä Suomessa (GDB 2010). Alkoholi ja tupakka aiheuttavat nykyisin puolet eri väestöryhmien välisistä kuolleisuuseroista. WHO:n ja OECD:n uusimpien suositusten mukaan haittojen vähentämiseksi tarvitaan toimia, jotka kohdentuvat sekä koko väestöön (alkoholiverotus, alkoholin saatavuuden ja mainonnan rajoitukset) että suurkuluttajiin (esimerkiksi terveydenhuollon mini-interventiot).

Jos uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja, kansainvälisten talous- ja terveysjärjestöjen sekä lääketieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten tiedeyhteisöjen mukaan siihen olisi keinoja.

Toisaalta tehokkaimpia alkoholihaittoja vähentäviä keinoja myös vastustetaan sekä elinkeinoelämän että kansalaisten piirissä.

3.1.2 Elinkeinopoliittiset tavoitteet

Hallituksen esittämät muutokset ovat linjassa pääministeri Juha Sipilän hallituksen normienpurkua sekä työllisyyttä ja kilpailukykyä vahvistavien kärkihankkeiden kanssa.

Alkoholijuomien anniskelun osuus alkoholijuomien kokonaiskulutuksesta on suhteellisen pieni, mutta sen osuus alkoholin myynnin arvosta on suhteellisen suuri. Anniskelun osuus alan verokertymästä ja työllisyydestä puolestaan on huomattavan suuri. Finanssi-, työllisyys- ja terveyspolitiikan kannalta ainakin anniskelumyynnin suhteellisen osuuden kasvattamisen hyödyt voisivat olla suuremmat kuin siitä aiheutuvat kustannukset ja haitat.

Viimeaikaiset alkoholiveron korotukset ovat kuitenkin vähentäneet erityisesti panimoiden ja päivittäistavarakaupan alkoholijuomien myyntiä. Vuoden 2016 alusta toteutettu aukioloaikojen vapauttaminen on ilmeisesti saattanut pieniä kauppoja taloudellisiin vaikeuksiin. Alkoholin myynnin osuus koko myynnistä on pienillä ruokakaupoilla suhteellisesti suuri. Lisäämällä alkoholin vähittäismyyntiä voitaisiin tukea sekä panimoteollisuutta että päivittäistavarakaupaa elinkeinolle hankalassa tilanteessa.

Hallitus pyrkii myös vähentämään yrityksille aiheutuvaa sääntelytaakkaa. Ministeriöt vastaavat tältä osin esimerkiksi siitä, että yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia arvioidaan osana säädösvalmistelun vaikutusarviointia.

Uudistuksen valmistelussa on käynyt selväksi, että nykyiset säännökset aiheuttavat paikoin tarkoituksetonta sääntely- ja hallinnollista taakkaa. Kaikki nykyisin käytössä olevat rajoitukset eivät juuri vaikuta alkoholin kulutukseen tai sen aiheuttamiin haittoihin. Erityisesti alkoholijuomien anniskelua koskevissa säännöksissä on edelleen vuoden 1932 väkijuomalain ja Oy Alko Ab:n anniskeluohjeiden mukaisia kieltoja ja rajoituksia, joiden merkitys on vähentynyt vuosikymmenten kuluessa. Epätarkoituksenmukaisista rajoituksista voitaisiin niiden vaikutusten arvioinnin jälkeen luopua tai niitä voitaisiin keventää samalla, kun valvonnassa vahvistetaan omavalvonnan ja elinkeinon oman vastuun merkitystä.

Tällaisia säännöksiä ovat esimerkiksi alkoholilain 21 b §:n säännös anniskelupaikan vastaavan hoitajan erityisistä kelpoisuusvaatimuksista, 21 c §:n säännös, joka edellyttää koko anniskelupaikan olevan luvanhaltijan yksinomaisessa hallinnassa, alkoholijuoma-asetuksen 24 §:n säännökset asiakkaille kerrallaan anniskeltavista alkoholiannoksista ja niiden mittaamisesta sekä jatkoaika-asetuksen 6 §:n säännös, jonka mukaan anniskelupaikka on suljettava puoli tuntia anniskeluaajan päättymisen jälkeen.

Alkoholilain mukaisten lupien saamisen edellytyksiä, viranomaisten tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksia, rikkomusten seuraamuksia ja muutoksenhakua koskevat säännökset voitaisiin myös koota selkeäksi kokonaisuudeksi. Tällä tavoin lupahallintoa ja valvontaa voitaisiin koh-

dentaa neuvontaan ja opastukseen ja valvonnan hallinnollinen taakka kevenisi.

3.1.3 Omavalvonta

Alkoholilain valvonta voidaan jakaa virastossa ja kentällä tehtävään valvontaan. Sekä virastossa että kentällä tehdään ennakkovalvontaa ja jälkikäteisvalvontaa. Luvanhaltijoiden ohjaus on myös keskeinen osa valvonnan kokonaisuutta. Kentällä tehtävä valvonta tarkoittaa käytännössä tarkastuskäyntejä luvanhaltijoiden ja -hakijoiden liikepaikkoihin. Tähän voi sisältyä myös kohteen ulkopuolella tapahtuvaa tarkkailua, jossa seurataan luvanhaltijan omavalvonnan toimivuutta ja liikepaikan suhdetta ympäristöönsä. Tarkastuskäynneillä viranomaiset tavoittavat vain pienen osan anniskelu- ja myyntitoiminnasta. Keskeinen osa viranomaisvalvontaa onkin luvanhakijoiden ja -haltijoiden ohjaus, omavalvonnan tukeminen sekä valvonnan näkyväksi saattaminen ehkäisevässä mielessä.

Uudistuksessa on arvioitu, että turhia säännöksiä voidaan korvata painottamalla elinkeinonharjoittajien omavalvontaa.

Omavalvonta on toimijan itsensä suorittamaa oman toimintansa valvontaa, jota valvontaviranomainen ohjaa ja valvoo. Omavalvontavelvoite ei sinänsä ole uusi asia. Esimerkiksi viranomaisilla sekä palvelujen tuottajilla ja muilla toiminnanharjoittajilla on ollut ennenkin velvollisuus huolehtia toimintansa lainmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta, mihin liittyy velvoite seurata oman toiminnan laatua ja puuttua havaittuihin puutteellisuuksiin ja virheellisyyksiin. Viime vuosina tähän velvoitteeseen on kuitenkin alettu kiinnittää entistä suurempaa huomiota, ja lainsäädäntöön on otettu säännöksiä nimenomaisen oman toiminnan valvontaa koskevan suunnitelman laatimisesta.

Omavalvonnalla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisvalvonnassa sillä on perinteisesti tarkoitettu kaikkia niitä toimia, joilla kentän toimijat itse valvovat toimintaansa, sen potilas- ja asiakasturvallisuutta, lainmukaisuutta, laatua ja työntekijöidensä toimintaa sekä tuottamia tuotteita ja/tai palveluja.

3.1.4 Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen

Alkoholilainsäädäntö on historiansakin kautta edustanut ylhäältä alas -mallia, jossa alkoholipoliittiset toimet on suunniteltu joko Alkon pääkonttorissa tai valtion keskushallinnossa. Paikalliset vaikutusmahdollisuudet ovat liittyneet lähinnä haittojen seuraamiseen ja alkoholivalvontuksen jakamiseen eri yhteyksissä.

Kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan elinympäristöönsä ja terveellisiin elintapoihin voitaisiin uudistuksessa lisätä konkreettisin toimin.

Alkoholilain uudistus voitaisiin liittää ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain periaatteeseen, jonka mukaan paikallisten tahojen toiminta-mahdollisuuksia pyritään kehittämään esimerkiksi Paikallinen alkoholipolitiikka (PAKKA) -hankkeen mukaisesti. Useissa kunnissa on jo luotu toimivia yhteistyöverkostoja esimerkiksi elinkeinoelämän kanssa. Yhteistyön tarkoitus on tukea sekä virallisen valvonnan mahdollisuuksia että esimerkiksi vanhempien ja lähiyhteisöjen epävirallisen kontrollin mahdollisuuksia ehkäistä alaikäisille myyntiä ja päihtyneille anniskelua.

Käytännössä uudistuksessa voitaisiin tukea paikallisia vaikutusmahdollisuuksia esimerkiksi siten, että alkoholilupahallinnon tulisi lakisääteisesti pyytää ja ottaa huomioon paikallisten tahojen lausunnot uusien anniskelulupien mahdollisesti aiheuttamista haitoista. Paikallisia olosuhteita ja näkemyksiä voitaisiin nykyistä enemmän ottaa huomioon sen määrittelyssä, millä yleisillä paikoilla taajamissa alkoholijuomien nauttaminen voitaisiin järjestyslain nojalla kieltää.

Paikallisia näkökohtia voitaisiin ottaa huomioon myös aluehallintovirastojen ja poliisin suorittaman valvonnan kohdentamisen osalta.

Hallinnon kannalta tulisi pyrkiä mahdollisimman yksinkertaiseen päätöksentekoon. Erilaisten lausuntokierrosten järjestäminen on juuri sellaista ylimääräistä hallintoa, jota hallitus toisaalla normien purun kautta haluaa vähentää.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Alkoholilainsäädännön uudistamisen päälinjat voidaan periaatteessa jakaa kolmeen toteuttamisvaihtoehtoon:

Ensiksi, jos alkoholin kulutusta ja alkoholihaittoja haluttaisiin vähentää alkoholilainsäädännöllä, siihen olisi käytettävissä tehokkaita keinoja. Tehokkain tiedossa oleva keino olisi luvanvaraisessa vähittäismyynnissä myytävien alkoholijuomien alkoholipitoisuuden alentaminen. Käytännössä markkinoiden toimivuuden kannalta prosenttiraja voisi olla sama kuin Ruotsissa eli yli 3,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävät alkoholijuomat myytäisiin myös Suomessa vain Alkon myymälöistä. Arvioiden mukaan alkoholin kokonaiskulutus vähenisi tämän toimenpiteen seurauksena noin litran absoluuttisena alkoholina laskettuna 15 vuotta täyttäneitä asukasta kohti ja vastaavasti alkoholihaitat vähenisivät esimerkiksi siten, että noin 350 alkoholin aiheuttamaa kuolemaa vältettäisiin vuosittain. Toimenpide toteuttaisi käytännössä WHO:n kansantautien ehkäisyn ja hoidon toimintaohjelman tavoitteen vähentämällä alkoholin kokonaiskulutuksen noin kymmeneen litraan vuoteen 2025 mennessä.

Tässä vaihtoehdossa erityisesti oluen, siiderin ja long drink -juomien myynti vähenisi ja näiden alkoholijuomien valmistukseen ja myyntiin liittyvän elinkeinon toimintaedellytykset heikkenisivät. Vaikuttaa myös siltä, että kansalaisten enemmistö ei ylipäänsä halua, että alkoholin saatavuutta vähennettäisiin.

Toiseksi, jos alkoholihaittoja ei haluta vähentää näillä keinoin, olisi kuitenkin mahdollista säilyttää nykyiset alkoholilainsäädännön periaatteet ja samalla pyrkiä siirtämään alkoholijuomien nauttimista anniskelun suuntaan. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä ei tällöin vapautettaisi juuri toteutettua aukioloaikojen vapauttamista enempää, mutta erityisesti anniskelua rajoittavia normeja purettaisiin. Tällaisessa perusvaihtoehdossa alkoholin kokonaiskulutus ja haitat eivät varsinaisesti lisääntyisi, mutta uudistus suuntaisi kulutuskysyntää merkittävämmiin ravintola-alalle.

Kolmanneksi, jos uudistuksessa halutaan nostaa alkoholijuomien valmistuksen ja vähittäismyynnin elinkeinopoliittisia näkökohtia sosiaali- ja terveystieteiden näkökohtien rinnalle, alkoholin saatavuutta voitaisiin lisätä erityisesti vähittäismyynnissä. Hallitusohjelman mukaan hallitus myös tukee sitä, että ihmiset ottaisivat vastuun omasta terveydentilastaan ja elämäntavoistaan. Toisaalta tässä vaihtoehdossa sekä teoreettisen tiedon että käytännön kokemusten mukaan alkoholijuomien kokonaiskulutus ja haitat lisääntyisivät.

Tässä varmaankin on jäänyt aiemmista arviomuistioista vanhaa tekstiä yleisperusteluihin. Linjaukset on jo tehty ja lueteltu myöhemmin yksityiskohtaisissa perusteluissa ja pykälämuutoksissa.

3.3 Alkoholilainsäädännölle vaihtoehdot ja sitä täydentävät keinot

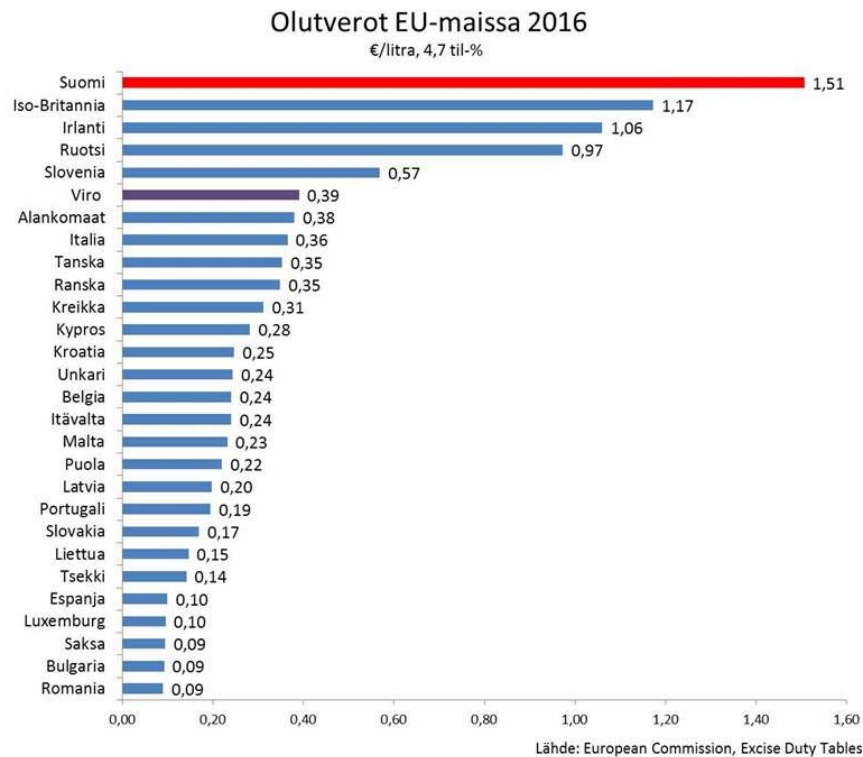
Alkoholilain kokonaisuudistuksen terveystavoitteita voidaan edistää myös esimerkiksi veropoliittikaan, yleiseen hyvinvointi- ja sosiaali- ja terveystieteiden sekä erilaiseen yhteistyöhön

Luonnos

liittyvillä keinoilla. Kaikilla hallinnonaloilla ja myös yhteistyöllä eri yhteiskunnan toimijoiden kanssa voidaan tehdä sellaisia toimia, joilla tuetaan alkoholihaittojen vähentämistavoitteita. Nämä keinot voivat vähentää alkoholihaittoja merkittävästikin, mutta kaikkia niistä ei voida pitää alkoholilainsäädännön vaihtoehtona. Kysymys lainsäädännölle vaihtoehtoisten keinojen käytöstä avaa myös keskustelun siitä, mikä olisi sellainen hyväksyttävä alkoholihaittojen taso, jonka saavuttamisen jälkeen haittoja ei enää ole syytä vähentää ja kaikkia käytettävissä olevia keinoja ei ole enää syytä käyttää.

Muun lainsäädännön alueelta alkoholiverotus on myös WHO:n ja OECD:n mukaan yksi tehokkaimpia keinoja vähentää alkoholihaittoja. Edellä on todettu, että alkoholin kulutuksen viimeaikainen lasku jopa 15 %:lla on suurelta osin seurausta viidestä toteutetusta alkoholiveronkorotuksesta. Alkoholiveron korottaminen ja siihen osittain verrattava alkoholijuomien minimihinnan säätäminen on todennäköisesti ainoa käytettävissä oleva keino, jolla voidaan saada aikaan – sekä hyvässä että pahassa – yhtä nopeita ja vaikuttavia tuloksia kansanterveyden tilassa kuin alkoholilainsäädännöllä. Alkoholiverotuksen korottamisen taloudellinen tuotto tulee lisäksi valtiolle, mutta toisaalta molempien toimien kääntöpuolena on, että Suomessa nostettavat alkoholijuomien hinnat voivat lisätä matkustajatuontia erityisesti Virossa.

Suomessa on EU-maiden korkein olutvero.



Olutmarkkinoita pitäisi tervehdyttää poistamalla vuonna 2008 tehty ns. tarjouspakko. Panimoliitto on teettänyt selvityksen vuonna 2008 voimaan tulleen ns. tarjouspakon vaikutuksista oluen myyntipakkauskoikiin. Muutoksen tarkoituksena oli nostaa yksittäisen juomatölkin tai -pullon

Luonnos

hintaa ja vähentää alkoholituotteiden käyttöä sisäänvetotuotteena. Yksittäinen pullo tai tölkki pitää voida ostaa yhtä halvalla kuin sen hinta halvimmassa monipakkauksessa on. Lisäksi kampanjan tulee kestää vähintään kaksi kuukautta. Tehdyn selvityksen mukaan yksittäisten tölkkien tai pullojen myynti on laskenut ja entistä suurempien monipakkausten osuus myynnistä on kasvanut. Tarjousrajoitus on toiminut siis juuri päinvastoin kuin mitä sillä tavoiteltiin.

Alkoholin kokonaiskulutusta ja erityisesti juomatapoja voidaan säädellä myös muulla kuin alkoholilainsäädännöllä. Esimerkiksi alkoholijuomien nauttimista yleisillä paikoilla säännellään järjestyslaissa ja kansalaisten alkoholinkäytön vaikutuksia liikenneturvallisuuteen rattijuopumusta koskevalla rikoslainsäädännöllä. Järjestyslain säännökset voivat vaikuttaa esimerkiksi julkisen tilan turvallisuuteen ja myös ravintola-alan toimintaedellytyksiin. Rattijuopumuksen promillerajat vaikuttavat välittömästi liikenneturvallisuuteen, mutta liikenteen päihitteettömyyden korostaminen vaikuttaa miljoonien kansalaisten arkielämään myös liikenteen ulkopuolella. Liikenteen promillerajat voivat monelle olla ainoa syy vähentää juomista tai lopettaa juominen juomistilanteessa.

Alkoholiongelmien hoito ja varhainen puuttuminen riskikulutukseen (mini-interventio) vähentävät alkoholihaittoja, mikäli niitä tarjotaan kattavasti. Niiden kustannustehokkuus ei kuitenkaan vastaa saatavuuden rajoittamisen ja alkoholiverotuksen tehokkuutta, sillä yksiköihin kohdistuvina niiden toteuttaminen on kallista eikä ongelmien odottamisella ehkäistä haittoja ennalta.

Mini-interventiota tulisi käyttää mahdollisimman laajasti terveyspalveluissa, mutta sen hyöty rajoittuu henkilöihin, jotka jo käyttävät niitä terveyspalveluita, joissa mini-interventiota tarjotaan. Täysipainoinen hoito puolestaan hyödyttää vain sitä suhteellisen pientä väestön osaa, joka hakeutuu tai pääsee hoidon piiriin. Vaikka hoidon tarjoaminen alkoholiongelmiin on yhteiskunnan velvollisuus, ja kustannukset jäävät sitä pienemmiksi mitä varhaisemmassa vaiheessa neuvontaa ja hoitoa tarjotaan, ongelmien hoitamisen vaikutukset ongelmien ja haittojen määrään väestötasolla jäävät vähäisiksi.

Ostajilla on oikeus tietää markkinoilla olevien kulutushyödykkeiden aiheuttamista terveysriskeistä. On olemassa huomattavan paljon tutkimuksia siitä, voisivatko päihdekasvatus kouluisa, joukkotiedotuskampanjat ja muu haittavalistus vähentää alkoholihaittoja. Tutkimustulokset ovat selviä siinä suhteessa, että näiden toimien ei varsinaisesti ole todettu vaikuttavan alkoholihaittojen määrään. Tiedotuskampanjoilla voidaan lisätä ihmisten tietoisuutta alkoholihaitoista, mutta kampanjoiden vaikutukset alkoholinkäyttöön ovat parhaissakin tapauksissa vähäisiä ja lyhytaikaisia. Kouluissa toteutetussa alkoholivalistuksessa tuloksellisuus edellyttäisi huomattavaa opetusajan käyttöä usean vuoden ajan kaikissa oppilaitoksissa. Niinpä esimerkiksi Maailman terveysjärjestö ei globaalissa alkoholistrategiassa jäsenenä valistusta itsenäiseksi haittojen vähentämisen keinoksi, vaan alkoholipolitiikkaa ja muita keinoja tukevaksi toiminnaksi. Lupaavimpina pidetään kuitenkin menetelmiä, jotka oppilaiden elämäntaitojen kehittämisen lisäksi motivoivat vanhempia huolehtimaan lastensa vapaa-ajan toiminnasta.

Alkoholijuomateollisuus on suositellut itsesääntelyä vaihtoehtona esimerkiksi alkoholin mainonnan rajoittamiselle. Kansainvälisten kokemusten mukaan mainonnan vapaaehtoinen vastuullisuus ja itsesääntely ei ole hillinnyt yhä monimuotoisemmaksi kehittyvää alkoholimainontaa: järjestelmät ovat olleet rakenteellisesti tehottomia ja vapaaehtoisista rajoituksista on helposti luovuttu kilpailutilanteen kiristyessä. Mainoksia tarkistavat itsesääntelyelimet ovat monissa maissa nimenomaisesti hyväksyneet mainoksia, jotka ovat selvästi sekä lain että alan omien ohjeiden vastaisia. Suomessa alkoholimainonnan itsesääntelyn merkitys jää vähäiseksi, koska vain osa alan toimijoista on siihen sitoutunut ja koska vapaaehtoiset säännöt tukevat

vain alkoholilakiin jo sisältyvien rajoitusten noudattamista pikemmin kuin säännöksistä riippumatonta laajempaa vastuullisuutta. Suomessa alkoholin markkinointiin tai myyntiin ei liity lakisääteistä omavalvontajärjestelmää, joka kannustaisi ja edistäisi kaikkien alan toimijoiden omaa vastuuta.

Hallituksen esitys on tältä osin ristiriitainen. Toisaalta halutaan omavalvontaa lisää. Toisaalta todetaan, ettei alan oma itsesääntely Suomessa toimi, koska itsesääntelystä on joitain (tässä erikseen mainitsemattomia) kansainvälisiä esimerkkejä.

Alkoholimainonta on Suomessa tiukasti säädeltyä moniin muihin EU-maihin verrattuna. Viranomaiset tarkkailevat mainonnan lainmukaisuutta ja Mainonnan eettinen neuvosto (MEN) antaa lausuntoja siitä, onko mainos hyvän tavan mukainen. EU-maista vain Ruotsissa ja Ranskassa alkoholimainonta on tiukemmin säänneltyä kuin Suomessa. Panimoliiton jäsenyritykset ovat omassa mainonnassaan päättäneet noudattaa vielä lakiakin tiukempaa sääntelyä luomalla omat itsesääntelyohjeet.

Osana alan omaa itsesääntelyä Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton perustama ennakkotarkastustoimikunta aloitti toimintansa syksyllä 2011. Toimikunta tarkastaa kaikki Panimoliiton jäsenyritysten alkoholijuomien televisiomainokset ennen niiden julkista esitystä.

Mainosten on noudatettava paitsi Suomen alkoholilainsäädäntöä ja viranomaisten ohjeistusta, myös panimoalan omaa vastuullisen markkinointiviestinnän itsesääntelyohjetta. Toimikunnan lausunto on sitova, ja sen rikkomisesta seuraa sanktio. Ennakkotarkastus on osa Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliiton alkoholijuomien vastuullisen markkinointiviestinnän ohjetta.

Toimikunta on panimoalasta riippumaton työryhmä, jossa on asiantuntemusta mm. markkinoinnista, mainonnasta sekä juridiikasta. Jäsenet on valittu siten, ettei kenelläkään ole sidonnaisuuksia Panimoliittoon tai sen jäsenyrityksiin.

Panimoalan ennakkotarkastustoimikunnan kokoonpano:

Puheenjohtaja, markkinaoikeustuomari **Jussi Karttunen**, Markkinaoikeus
Varapuheenjohtaja, toimitusjohtaja, KTM **Lauri Sipilä**, MARK Suomen Markkinointiliitto ry
Partneri, KTL **Mika Raulas**, Roger Studio Oy
Johtava lakimies, OTK **Tuula Sario**, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Ehkäisevää päihdetyötä harjoittavia kansalaisjärjestöjä tuetaan muun muassa Raha-automaattiyhdistyksen avustuksella ja terveyden edistämisen määrärahoilla. Julkisten varojen osoittaminen kansalaistoimintaan voi epäsuorasti edistää säännösten noudattamista, sillä järjestöt ovat esimerkiksi kiinnittäneet huomiota alaikäisille myynnin valvontaan. Järjestöjen aktiivisuus voi vaikuttaa myös viranomaisten resurssien ja toiminnan priorisointiin.

Yksistään ehkäisevän päihdetyön järjestö EHYT ry saa vuosittain RAY:n avustusta noin 5 miljoonaa euroa. Rahamäärä on merkittävä ja sen vaikuttavuutta ei ole tutkittu.

On myös esitetty, voitaisiinko alkoholikulttuuria muuttaa siten, että kulttuurisen normin mukaan olisi hyväksyttävää käyttää alkoholijuomia ilman haittoja ja paheksuttavaa käyttää alkoholia toistuvasti suuria määriä tai humalahakuisesti. Tutkimusnäyttöä ei ole ainakaan sellaisista yhteiskunnallisista muutoksista, joissa tällainen normi syntyisi lisäämällä alkoholin kulutusta ja haittoja. Ainakaan alkoholikulttuuria, joka ilmaisi paheksumista esimerkiksi alkoholiriippuvuudesta kärsiviä ihmisiä kohtaan, ei pidetä keinona, jolla päihdehoitoa voitaisiin tehostaa – pikemminkin päinvastoin.

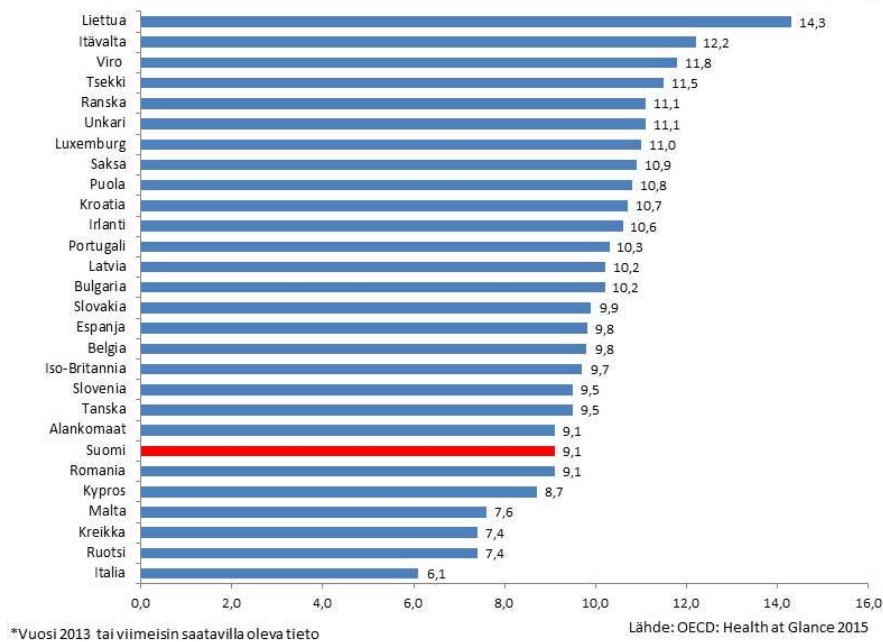
3.4 Keskeiset ehdotukset

Tutkimusten mukaan alkoholihaittoja vähennetään tehokkaimmin toimenpiteillä, joilla nostetaan alkoholijuomien hintaa ja rajoitetaan alkoholijuomien fyysistä saatavuutta. Saatavuuden rajoittamiskeinoihin kuuluvat esimerkiksi alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, vähittäismyyntin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja anniskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, ostoikärajat sekä päihtyneitä asiakkaita koskevat rajoitukset.

Edellä mainitut toimenpiteet ovat kaikki Suomessa käytössä olevia. Vapaamman alkoholipolitiikan maissa kulutus on samaa suuruusluokkaa kuin Suomessakin.

Alkoholin kulutus Suomessa reilusti alle EU:n keskitason

Alkoholijuomien kulutus yli 15-vuotiasta asukasta kohti EU:ssa vuonna 2013*



Alkoholilain kokonaisuudistuksen periaatteena olisi edelleen alkoholihaittojen vähentäminen.

Ehdotettu alkoholilaki perustuisi edelleen Ruotsin ja Norjan alkoholilain tapaan alkoholijuomien vähittäismyyntin yksinoikeusjärjestelmään. Järjestelmän kattavuus varmistettaisiin selventämällä nykyinen alkoholijuomien rajat ylittävän etämyyntin kiello.

Uuden alkoholilain periaatteisiin kuuluisivat nykyiseen tapaan alkoholijuomien valmistuksen, tukkumyyntin, vähittäismyyntin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja anniskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, alkoholijuomien ostoikärajat sekä päihtyneitä asiakkaita koskevat rajoitukset. Erityisesti anniskelua koskevia rajoituksia purettaisiin ja korvattaisiin lisäämällä ja tukemalla elinkeinonharjoittajien omavalvontaa. Kansalaisten vaikutusmah-

dollisuuksia tuettaisiin lisäämällä lupahallinnossa lähiympäristön kuulemista ja kunnan itsehallintoa.

Merkittävin uudistus olisi entistä väkevämpien alkoholijuomien tuominen Alkon myynnistä laajempaan kauppohenkilöstön, kioskien ja huoltamoiden vähittäismyyntiin. Jatkossa luvanvaraisessa vähittäismyynnissä saisi myydä kaikkia enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia. Uudistus koskisi esimerkiksi niin sanottuja A-oluita, nykyistä vahvempia siidereitä sekä long drink -juomia ja alkoholipitoisia juomasekoituksia riippumatta niiden valmistustavasta.

Kun nykyisin tilaviinin ja sahdin valmistajilla on erityinen oikeus myydä valmistamiensa tuotteita valmistuspaikalta, tämä vähittäismyyntioikeus koskisi uudistuksessa myös pienpanimoiden käsityöläisolutia. Tilaviinin, sahdin ja käsityöläisolutien vähittäismyyntioikeus olisi rajattu pienille alkoholijuomien tuottajille ja se koskisi vain perinteisiä ja käsityövaltaisia tuotteita.

Alkoholijuomien anniskelun osalta merkittävin uudistus olisi anniskelun jatkoaikojen muuttaminen luvanvaraisista ilmoituksenvaraisiksi. Jatkossa alkoholijuomien anniskelua saisi jatkaa nykyisen kello 01.30:n jälkeen luvanhaltijan ilmoituksella kello 04.00:ään saakka. Anniskelulupien jakamisesta A-, B- ja C-lupiin luovutettaisiin ja anniskelupaikan vastaavilta hoitajilta ei enää vaadittaisi erityistä koulutusta tai työkokemusta. Käytännössä kaikki anniskeluluvan haltijat saisivat anniskella kaikkia alkoholijuomia ja lisäksi anniskelupaikat saisivat oikeuden myös enintään 5,5 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin.

Alkoholijuomien mainontaa ja myynninedistämistä koskevat säännökset, joita uudistettiin vuonna 2015, säilyisivät pääosin ennallaan. Väkevien alkoholijuomien markkinointi sallittaisiin kuitenkin alkoholijuomien valmistajille, tukkumyyjille ja anniskeluluvanhaltijoille samoin periaattein kuin se on nyt mahdollista esimerkiksi Alkolle. Alle kahden kuukauden ajaksi rajatusta tarjoushinnasta ilmoittaminen eli esimerkiksi niin sanottu happy hour -tarjoukset sallittaisiin anniskelussa.

Alkoholin saatavuuden lisäämisen aiheuttamia vaikutuksia pyrittäisiin ehkäisemään tehostamalla kaikkia alkoholilainsäädännölle vaihtoehtoisia ja sitä tukevia keinoja.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja, erilaisille yrityksille miljardien elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja mainontaan osallistuville ihmisille työtuloja.

Yksinomaan alkoholijuomien myynnistä kertyy alkoholivero- ja arvonlisäverotuloja 2,2 miljardia euroa.

Panimo- ja virvoitusjuomateollisuus kerrytti valtion kassaan vuonna 2013 yhteensä 2,039 miljardia euroa. Panimoteollisuuden maksamien verojen määrä on huomattava, jos sitä vertaa esimerkiksi alan kokonaisliikevaihtoon, joka vuonna 2013 oli 886 miljoonaa euroa. Valtiolle tuloutetut tuloverot ja henkilöstösivukulut olivat 331 miljoonaa euroa. Energiaverotus, yhteisöverotus ja kiinteistöverotus toivat 151 miljoonaa euroa yhteiskunnalle tuloja.

Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille miljardien eurojen

Luonnos

välittömät ja välilliset kustannukset. Karkeasti voidaan sanoa, että alkoholin myynnin ja kulutuksen lisääntyminen lisää sekä edellä mainittuja alkoholin myyntiin liittyviä tuloja että alkoholin kulutukseen liittyviä menoja ja kustannuksia.

On hyvä muistaa, että alkoholia kulutetaan ja se aiheuttaa haittoja, vaikkei Suomessa olisi lainkaan juomien valmistusta. Järkevää politiikkaa on alkoholiveron ja arvonlisäverojen lisäksi hyödyntää myös muut verotuotot muun muassa työpaikkojen kautta.

Muutoksessa noin 5 500 kauppaan, kioskiin ja huoltamolle siirtyisi 350 Alkosta nykyistä väkevämpiä alkoholijuomia: A-olut, vahvemmat siiderit ja long drink –juomat. Muutoksessa kaappoihin siirtyvien alkoholijuomien hinnat halpenisivat erikoistarjousmyynnissä jopa yli 50 % nykyisestä eli enemmän kuin vuoden 2004 veronalennuksen jälkeen.

Koska edellä mainittujen alkoholijuomien fyysinen saatavuus paranisi ja niiden hintataso lisäksi halpenisi, empiirisen ja teoreettisen tiedon perusteella on varmaa, että alkoholijuomien kokonaismyynti eli -kulutus lisääntyisi. Muutos koskisi juuri niitä alkoholijuomia, joita jo ennestään kulutetaan eniten.

Kokonaiskulutuksen tarkkaa muutosta on mahdoton arvioida, koska siihen vaikuttavat mm. yleinen taloustilanne sekä siirtymät ja välilliset muutokset erityisesti keskioleuen ja myös kaikkien muiden alkoholijuomien myynnissä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen realistisena pitämän arvion mukaan alkoholijuomien nettomyynti kasvaisi viisi prosenttia nykyisin päivittäistavarakaupassa myytävien alkoholijuomien määrästä ja samalla kaupassa myytävien alkoholijuomien keskivahvuus lisääntyisi nykyisestä 4,5 prosentista 5 prosenttiin. Tämän skenaarion mukaan alkoholin kokonaiskulutus lisääntyisi 6 prosenttia. Suurin osa kulutuksen lisäyksestä tulee nykyisen kulutuksen väkevöitymisestä - ei myynnin varsinaisesta lisääntymisestä.

Terveyden ja hyvinvoinnin arviosta puuttuu tiedot taustamuuttujista. Miten uudistus vaikuttaa rajakauppaan ja miten vähenevä väkevien ja viinien kulutus on huomioitu? Näiden tekijöiden jättäminen ulkopuolelle vie uskottavuuden koko arviolta.

Tulevan alkoholilain muutoksen vaikutuksista on tehty myös kaksi muuta arviota.

Helsingin yliopiston dosenttien Kari Poikolaisen ja Timo Alangon mukaan alkoholiperäisten kuolemien määrä ei muutu, jos vahva olut tulee ruokakaappoihin.

Uuden tutkimuksen mukaan alkoholiperäisten kuolemien ilmaantuvuus Suomessa on yhteydessä valtaosin viinien (toisin sanoen kaikkien tislattujen alkoholijuomien) kulutukseen, ja vain vähäisessä määrin oluen tai viinin kulutukseen. Alkoholin kokonaiskulutus on voimakkaassa yhteydessä em. kuolemiin, koska viinien kulutus on osa kokonaiskulutusta. Viinien kulutuksen selitysvoima on suurempi myöhempinä vuosina (1992–2014) kuin koko jaksolla (1969–2014). Trendit ovat silmämääräisesti samansuuntaisia myöhempinä vuosina, mutta yhteyksien arvioiminen ja ennustaminen vaativat aikasarjamenetelmien käyttöä.

Tutkimuksessa havaittiin, että alkoholikuolemat, viinien kulutus ja viinien osuus kokonaiskulutuksesta kulkevat aikasarjoissa yhtä matkaa, eli ovat, tilastotieteellisesti sanoen, yhteisintegroituja. Tilastollisena menetelmänä käytettiin ARDL-mallia (Autoregressive distributed lags). Mallia voidaan käyttää ennustamaan alkoholiperäisten kuolemien määriä viinien kulutuksen ja viinien kulutusosuuden pohjalta.

Luonnos

Tarkastellaan mahdollisuutta, että 4,8– 5,5 % alkoholia sisältävien juomien myynti sallitaan ruokakaupoissa alkoholilain uudistussuunnitelmien mukaisesti ja että THL:n arvioima kokonaiskulutuksen kasvu, 6 %, johtuu pelkästään näistä juomista. Tällöin alkoholiperäisten kuolemien määrän ennuste olisi seuraavan vuoden aikana 1 838. Tämä on kolme kuolemaa vähemmän kuin viimeisin, vuotta 2014 koskeva tieto. Olennaista muutosta ei siis tapahtuisi. Julkisuudessa aiemmin esitetty THL:n arvio 150 lisäkuolemasta vaikuttaa tutkimuksemme perusteella ylimitoitetulta. THL:n luottamusväliä (ns. “virhemarginaalia”) ei ole kerrottu. Kaikkeen tilastolliseen ennustamiseen liittyy epävarmuutta. Ennustemme 95 % luottamusväli on vähintään 1 685 ja enintään 1 991 kuolemaa.

Ennuste kertoo, paljonko alkoholikuolemia olisi ollut vuonna 2015, jos 4,8–5,5 % alkoholia sisältävien juomien myynti olisi sallittu ruokakaupoissa tuon vuoden alusta alkaen, ja tämä myynti olisi kasvattanut kokonaiskulutusta 6 %. Ennuste perustuu tilastoituun kuolemantapausten määrään vuosilta 1969–2014 ja kulutukseen vuosilta 1969–2015. Kuolemantapausten määrä vuonna 2015 ei ole ollut tiedossa, kun ennuste on tehty. Se julkaistaneen loppuvuodesta 2016. Todellisen vuoden 2015 kulutuksen perusteella mallimme ennustaa samalle vuodelle 1 827 alkoholiperäistä kuolemaa (95 % luottamusväli on 1 674–1 980).

Tuorein arvio on Taloustutkimuksen Päivittäistavarakauppayhdistyksen toimeksiannosta toteuttama ennuste. Sen mukaan vahvan oluen matkustajatuonti vähenee 50 %, kokonaiskulutus kasvaa 0,5 %.

Muutokset vähentävät merkittävästi A-oluen sekä saman vahvuisten siiderien ja lonkeroiden matkustajatuontia, siirtävät verotuloja kotimaahan sekä tukevat kattavan myymäläverkkoston säilymistä Suomessa. Absoluuttisen alkoholin kokonaiskulutuksen kasvu jää pieneksi, sillä uudistuksen myötä väkevien alkoholijuomien kulutus vähenee.

Esitettyjen lakimuutosten myötä vahvan oluen, siiderin ja lonkeron matkustajatuonti Virosta vähenee puoleen (50 %). Kaikkien alkoholijuomien matkustajatuonti vähenee neljänneksen (25 %). Alkoholijuomaverojen tuotto kotimaan vähittäismyynnissä kasvaa 4,5 % eli lähes 60 miljoonaa euroa.

Alkoholilain uudistuksen seurauksena kuluttajakäyttäytyminen muuttuu. Kulutus siirtyy väkevästä kohti miedompia alkoholijuomia ja alkoholin kokonaiskulutus absoluuttisena alkoholina kasvaa 0,5 %. Litroissa mitattuna alkoholin vähittäis- ja matkustajatuontikulutus kasvavat yhteensä noin 1,6 prosenttia eli noin 9 miljoonaa litraa. Oluen ja long drink -juomien kulutus siirtyy keskimäärin hieman nykyistä vahvempaan suuntaan. Siiderissä kulutuksen siirtyminen nykyistä vahvempiin vaihtoehtoihin tulee näkymään vähemmän ja väkevien alkoholijuomien kulutus vähenee.

Päivittäistavarakaupalle alkoholijuomien viiden prosentin nettomyynnin kasvu merkitsisi yli 100 miljoonan euron myynnin lisäystä. Tämä olisi noin 0,5 %:n lisäys päivittäistavarakaupan kokonaismyyntiin (17 miljardia euroa).

Muutoksessa olisi kaupan myynnin kannalta kaksi tekijää: Kulutuksen väkevöityminen eli kuluttajien siirtyminen keskioluesta A-olueen ei lisäisi varsinaisesti myyntiä ja työllisyyttä lainkaan. Päivittäistavarakaupan kokonaismyynnin lisääntyminen 0,5 % voisi periaatteessa lisätä

Luonnos

kaupan kokonaistyöllisyyttä, mutta työllisyysvaikutukset voivat myös jäädä kaupan rakenteen suuremmissa muutoksissa syntymättä. Mitattavia positiivisia elinkeinovaikutuksia voisi kuitenkin syntyä sellaisissa pienissä elintarvikemyymälöissä, joiden myynnistä alkoholijuomien myynnin osuus on suuri.

Kotimaisten alkoholijuomien valmistajien – erityisesti panimoiden - myynti voisi lisääntyä viitisen prosenttia eli maksimissaan noin 20–25 miljoonaa litraa ja 100 miljoonaa euroa. Esimerkiksi oluen valmistusmäärä olisi silloin suunnilleen sama kuin vuonna 2011. Panimoiden 2000-luvun työllisyyskehityksen valossa on epätodennäköistä, että muutos lisäisi alan kokonaistyöllisyyttä. Pienpanimoiden osalta työllisyysvaikutukset voivat konkretisoitua useiden kymmenien henkilöiden suuruusluokassa.

Kaupan myymien alkoholijuomien prosenttirajan nostaminen helpottaa merkittävästi maailman suurimpien olut- ja alkoholituottajien markkinoille pääsyä Suomeen. Uudistus voi näin ollen lisätä ulkomaista kilpailua ja myynnin lisäys voi osin kohdistua tuontituotteisiin.

Alko menettäisi arviolta noin 70 % oluen, siiderin ja long drink -juomien myynnistään. Yhteensä Alkon myynnin menetys olisi vähintään noin 100 miljoonaa euroa. Tämä on noin 7 %:n vähennys liikevaihtoon ja 13 %:n vähennys litramyyntiin. Alkon myynnin menetykset olisivat suhteessa niin suuret, että tällä olisi merkittävä vaikutus Alkon myymäläverkostoon ja nykyiseen yhteensä 2 500 henkilötyövuoden henkilöstömäärään.

Alko on ollut huolissaan myös väkevien ja viinien vähenevän myynnin vaikutuksista liiketoimintaansa. Helsingin Sanomissa 5.5.2016 olleen haastattelun mukaan toimitusjohtaja Hille Korhonen totesi näin: ”Päivittäistavarakaupan laajan jakelun ja vapaan hinnoittelun myötä vahvat oluet korvaisivat osittain myös viinin ja väkevien kulutusta.” Alkon laissakin määritellyn perustehtävän kannalta muutos on siis positiivinen.

Esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskus ei ole huomioinut tätä muutosta omassa laskelmassaan. Suomalaisten alkoholinkulutus siis laimenee, ei väkevöidy, kuten usein on virheellisesti todettu.

Ravintoloiden osuus alkoholisidonnaisesta työllisyydestä on noin 63 %. Koska muutos edistäisi erityisesti kaupan kilpailuasemaa verrattuna ravintoloiden anniskeluun, lakiuudistus voi jopa vähentää anniskelumyyntiä ja työllisyyttä alalla. Toisaalta ravintoloille positiiviset muutokset voivat johtaa siihen, että ravintoloiden kannalta uudistus olisi parhaassa tapauksessa neutraali. Tämä lopputulos tarkoittaisi sitä, että positiivisia työllisyysvaikutuksia ei ravintolalalla kuitenkaan synny.

Hintojen halpeneminen vähentäisi oluen, siiderin ja long drink -juomien matkustajatuontia enintään neljänneksen. Suurimpaan matkustajatuontin osaan eli väkevien alkoholijuomien matkustajatuontiin muutos ei vaikuttaisi lainkaan. Alkoholijuomien matkustajatuonti voisi absoluuttisena alkoholina näin ollen vähentyä kokonaisuudessaan noin 8,5 miljoonasta litrasta noin 7,5 miljoonaa litraan (- 12 %). Suomalaisten matkustajatuontiin käyttämä rahasumma voisi vastaavasti vähentyä noin 65 eurosta noin 57 euroon eli hieman noin kahdeksan euroa vuodessa 15 vuotta täyttäneitä kansalaista kohti.

Mihin tutkimukseen 25 % vähenemisellä viitataan?

Kotitalouksien välittömään taloudelliseen asemaan muutokset vaikuttaisivat positiivisesti. Koska alkoholijuomien hintataso halpenisi ja saatavuus paranisi, alkoholijuomia voitaisiin ostaa samalla rahalla enemmän tai käyttää säästyvät varat muuhun kulutukseen. Yksilö- ja perhetasolla alkoholin aiheuttamat haitat voivat tosin nousta huomattavasti näitä hyötyjä suuremmiksi.

Esityksen vaikutukset julkiseen talouteen jakautuisivat kahteen osaan. Alkoholiverotulot voisivat kulutuksen väkevöitymisen ja myynnin lisäyksen johdosta lisääntyä noin 65 miljoonalla eurolla. Vastaavasti alkoholin aiheuttamat haittakustannukset valtiolle ja kunnille kasvaisivat. Esimerkiksi alkoholisairauksien hoitajaksot vuodeosastoilla voivat lisääntyä arviolta 1500:lla. Nykyisiin alkoholihaittojen välittömiin kustannuksiin (1,3 miljardia euroa) viiden prosentin kokonaiskulutuksen lisäys voisi merkitä 65 miljoonan euron lisäystä. Kustannusten lisäys olisi silloin suunnilleen sama kuin alkoholiverotulojen lisäys.

Yllä esitetty laskelma lähtee siitä, että kaikki alkoholin aiheuttamat välittömät kustannukset nousevat.

Jos kuluttajille siis annetaan mahdollisuus valita 0,8 tilavuusprosenttia vahvempia juomia ruokaostosten yhteydessä, niin terveydenhuoltokustannukset, eläkkeet ja sairauspäivärahamenot, sosiaalipalvelujen kustannukset, järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitokustannukset, oikeusjärjestelmän ja vankeinhoidon kustannukset, onnettomuus- ja rikosvahingot ja ehkäisevän päihdetyön ja alkoholivalvonnan kustannukset kasvavat kaikki viisi prosenttia.

Viinien salliminen ruokakauppaan olisi tällöin jo katastrofi? Miten ihmeessä vapaamman alkoholipolitiikan maissa ei tällaista tuhoa ole aiheutunut, vaikka viinien lisäksi myös väkevät on mahdollista ostaa ruokaostosten yhteydessä?

Kokonaistaloudellisen tarkastelun osana OECD on keväällä 2015 julkaistussa raportissa arvioinut, että alkoholin vaikutus työpaikoilla tuotannon menetyksinä on noin yksi prosentti bruttokansantuotteesta. Suomen bruttokansantuote on noin 204 miljardia euroa. OECD:n arvion mukainen yksi prosentti merkitsisi Suomessa 2,04 miljardin euron tuotannon menetyksiä. Muutamankin prosentin lisäys nykyisiin alkoholin aiheuttamiin menetyksiin merkitsisi useiden kymmenien miljoonien eurojen tuotannon menetyksiä.

OECD on siis antanut yleisen laskumallin arvioida tuotannon menetyksiä työpaikoilla. Malli ei ota huomioon erilaisia työvoimapolitiittisia ratkaisuja, eikä se ole sidoksissa eri maiden kokonaiskulutukseen.

Alkoholilainsäädännön kokonaistaloudellisessa tarkastelussa sekoittuvat helposti taloudellisen tehokkuuden ja hyvinvoinnin käsitteet. Yleisesti ottaen toimiva kilpailu ja tehokkaasti toimivat markkinat tuottavat yhteiskuntaan hyvinvointia. Verrattuna tilanteeseen, jossa alkoholijuomia saisi valmistaa, myydä ja markkinoida vapaasti, alkoholilainsäädäntö rajoittaa markkinoiden toimintaa. Vähemmällä sääntelyllä markkinat toimisivat tehokkaammin ja tuottaisivat kansalaisille enemmän alkoholijuomia halvempaan hintaan.

Alkoholikeskustelussa liian usein nostetaan vastakkain nykyinen laki ja täysi vapaus valmistaa, myydä ja markkinoida. Kärjistävä vastakkainasettelu ei ole tarpeen. Useissa EU-maissa esimerkiksi väkevien alkoholijuomien myynti on rajoitettua, mutta valtion omistamaa viinamonopolia ei ole kuin Ruotsissa ja Suomessa.

Alkoholimarkkinoiden toimintaa rajoitetaan kuitenkin esimerkiksi siksi, että alkoholimarkkinat tuottavat ulkoishaittoja koko suomalaiselle elinkeinoelämälle ja koko yhteiskunnalle. Alkoholien aiheuttamien positiivisten ja negatiivisten taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyy joka tapauksessa arvionvaraisia ja epävarmoja tekijöitä. Tämän vuoksi ei voida yksiselitteisesti sanoa, tulisiko vain talouden tehokkuuden kannalta katsottuna nyt rajoittaa vai lisätä alkoholimarkkinoiden vapautta.

Esityksessä otetaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen arvio alkoholilain tulevista vaikutuksista kaikkine siinä olevine puutteineenkin toteutuvana faktana. Taloustutkimus päätyi kokonaiskulutuksen osalta 0,5 % kasvuun. Ero kahden arvion välillä on huomattavan suuri.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Alkoholijuomien vähittäismyynnin ja anniskelun sekä alkoholimainonnan valvonta kuuluu Valviralle ja aluehallintovirastoille. Uudistukseen sisältyisi sekä valvontaa yksinkertaistavia ja vähentäviä toimia että lupa- ja valvontakohteita lisääviä toimia. Esimerkiksi ravintoloiden jatkoaikaluvista luopuminen vähentää viranomaistyötä, mutta esimerkiksi ravintoloiden vähittäismyyntiluvat ja cateringilmoitukset lisäävät merkittävästi lupahallinnon työtä ainakin lain voimaantullessa.

Poliisi ottaa vuosittain noin 60 000 ihmistä säilöön päihtymyksen vuoksi. Alkoholin käytön lisääntyminen tulee lisäämään poliisin hälytystehtäviä ja tietyt poliisin tietoon tulleet rikokset kuten esimerkiksi pahoinpitelyt tulevat arvion mukaan lisääntymään. Poliisin hälytystehtävistä päihteiden käytön seurauksista johtuvat tehtävät tulevat lisääntymään erityisesti viikonloppuisin ja ravintoloiden anniskeluaikojen pidentyessä hälytystehtävät tulevat arvion mukaan jatkamaan nykyistä pitempään aamuun. Tämä lisää poliisipartioiden henkilöstö- ja ajoneuvokalustotarvetta ja poliisin työvuoroja joudutaan jatkamaan nykyistä laajemmin viikonloppuisin koko yön mittaisiksi.

Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidon osuus nykyisistä 1,3 miljardin euron välittömistä kustannuksista on noin 240 miljoonaa euroa. Koska alkoholin saatavuuteen liittyvät muutokset lisäävät kulutusta ja siirtäisivät alkoholin kulutusta kotiympäristöön ja kaduille, vaarana on, että poliisin nykyiset resurssit eivät riitä vastaamaan tilanteeseen. Ravintoloiden jatkoaikojen lisääntyminen ja myöhentyminen lisäävät myös todennäköisesti järjestyshäiriöitä aamuyön tunteina keskusta-alueilla. Vaikka järjestysongelmien kasvu olisi vain joitakin prosentteja, kustannustasolla kysymys olisi nykyiseen verrattuna 10—15 miljoonan euron resurssitarpeesta.

4.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Sosiaali- ja terveysvaikutukset

Koska alkoholijuomien kokonaiskulutus lisääntyisi, empiirisen ja teoreettisen tiedon perusteella on varmaa, että muutos vaikuttaisi negatiivisesti väestön sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen.

Tutkimusnäytön perusteella on varmaa, että alkoholin suurkuluttajien määrä kasvaisi. Aiempien kokemusten perusteella esimerkiksi viiden prosentin kulutuksen lisäys johtaisi vuosittain alkoholiehtoisen kuolleisuuden lisääntymiseen vähintään 100—150:lla.

Kulutuksen kasvu näkyisi tyypillisesti kaikissa kroonisissa ja akuuteissa sekä sosiaalisissa ja terveydellisissä alkoholihaitoissa, jotka koskevat sekä käyttäjiä itseään että heidän perheitään, lähipiiriään ja työpaikkojaan.

Koska kulutuksen lisäys painottuisi nykyistä väkevämpiin alkoholijuomiin ja lisäksi entistä halvempaan alkoholiin, akuutit humalahaitat ja järjestyshäiriöt lisääntyisivät todennäköisesti erityisesti viikonloppuisin ja pyhäpäivinä.

Ikääntyneen väestön alkoholihaitat ilmenisivät erityisesti kahdella tavalla: Ikääntyneen väestön osuus kasvaa väestössä joka tapauksessa. Kun ikääntynyt väestö lisääsi alkoholinkulutustaan, esimerkiksi alkoholin yhteisvaikutukset lääkkeiden ja olemassa olevien sairauksien kanssa lisääisivät tapaturmavahinkoja.

Luonnos

Erityisen merkittävää on, että alkoholijuomien saatavuus ja markkinointi myös lapsille lisääntyisivät ja yleisimmin kaupan olevat alkoholijuomat samalla väkevöityisivät. Vaikka luvanvaraisessa myynissä valvotaan varsinaista lapsille myyntiä hyvin, lasten mahdollisuudet hankkia muulla tavoin esimerkiksi uusia alkoholijuomasekoituksia paranisivat merkittävästi. Lasten alkoholinkäytön aleneva trendi voisi vähintään pysähtyä.

Mihin perustuu väite alkoholijuomien saatavuuden ja markkinoinnin lisääntymisestä lapsille? Markkinointia kevennetään vain väkevien osalta. Muutoksen jälkeen ravintolat ja alkoholijuomien valmistajat sekä tukkumyyjät saavat esittää tuoteluettelonsa ja hinnastonsa painettuna tai tietoverkossa. Miten tämän muutoksen oletetaan lisäävän markkinointia lapsille?

ESPAD-tutkimuksen mukaan alaikäisistä vain 1 prosentti kertoi ostaneensa itse elintarvikekaupasta alkoholia. Saman verran alkoholia alaikäiset kertoivat ostaneensa itse myös Alkosta. Alaikäiset hankkivat juomansa täysi-ikäisiltä sisaruksiltaan tai kavereiltaan.

Ruokakaupoista voisi jatkossa saada 0,8 tilavuusprosenttia väkevempiä alkoholijuomia, mutta alkoholin kokonaiskulutus miedontuisi, koska Alkon myynti viinien ja väkevien osalta vähenisi.

Uudistuksen pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat sekä käytännössä että periaatteellisella tasolla suuret. Alkoholijuomien saatavuuden tietoinen lisääminen heikentää välittömästi väestön terveyttä ja hyvinvointia ja lisää terveyseroja. Näiden haitallisten vaikutusten korjaaminen sosiaali- ja terveyspalveluilla paitsi maksaa yhteiskunnalle myös suuntaa käytettävissä olevia hoitoresursseja pois muista palveluista. Erityisen ongelmallista on, että uudistuksen vaikutuksia ei välttämättä voida korjata peruuttamalla haitallisiksi osoittautuneita muutoksia.

Vaikutukset sukupuolten ja eri väestöryhmien tasa-arvoon

Alkoholin aiheuttamat terveyshaitat kohtaavat eri väestöryhmiä eri tavoin. Miehet juovat kolme neljäsosaa kaikesta alkoholista ja alkoholikuolleisuus selittää noin viidenneksen miesten ja naisten elinajan odotteen eroista.

Eri väestöryhmien terveyden eriarvoisuus lisääntyisi todennäköisesti esityksen johdosta. Haitalliset vaikutukset kohdistuisivat erityisesti miehiin ja alempiin sosiaaliryhmiin. Lakiesityksen vaikutukset voivat kohdistua erityisesti pitkäaikaistyttömiin, joiden määrä on viime vuosina kasvanut ennätystasolle. Esimerkiksi työttömien miesten alkoholikuolleisuus oli vuosina 1995—2000 toteutetun tutkimuksen mukaan lähes yhdeksän kertaa ja naisten yli kahdeksan kertaa suurempi kuin palkansaajien. Erityisesti alkoholijuomien vähittäismyynnin lisääminen siirtää samalla juomista kaduille ja koteihin.

Edellä on hyvin pitkälle meneviä vaikutusarviointeja, koska uuden lain myötä hankintakanava vaihtuisi rajakaupasta kotimarkkinoille. Kansanterveyden kannalta ei ole merkitystä mistä juoma on hankittu. Taloustutkimus arvioi kokonaiskulutuksen kasvun olevan vain 0,5%.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelman toteutus vaikeutuisi merkittävästi, sillä sen tavoitteena on muun muassa parantaa miesten hyvinvointia ja terveyttä ja vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Jotkin alkoholin terveyshaitat ovat sukupuolisidonnaisia. Naisilla terveyshaittojen riskit ilmevät alemmilla kulutustasoilla kuin miehillä. Alkoholinkäyttö aiheuttaa naisilla rintasyöpää. Miehillä biologisista tai muista syistä yleisempiä alkoholihaittoja ovat esimerkiksi impotenssi, akuutit haimatulehdukset ja alkoholin aiheuttamat tapaturmat. Erityisesti ikääntyneiden ihmisten tapaturmat voivat muutosten seurauksena edelleen lisääntyä.

Luonnos

Käsiteltävänä oleva uudistus toteutettaisiin tietoisena sen vaikutuksista. Alkoholilainsäädännön uudistusten aikaisempien kokemusten perusteella voidaan ennakoida, että alkoholin saatavuuden lisäämistä vaaditaan toteutuneista vaikutuksista riippumatta viimeistään joidenkin vuosien kuluttua uudelleen.

Vaarana on, että alkoholin aiheuttamia terveyshaittoja ei pidetä enää tulevaisuudessa kansanterveysasiana, vaan yksilöiden omana ja itse hankittuna ongelmana. Alkoholiriippuvaisten ja suurkuluttajien oman vastuun korostaminen vaikuttaisi vakavasti heidän puolisoidensa, lastensa ja muiden läheistensä asemaan yhteiskunnassa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi keväällä 2012 alkoholilain kokonaisuudistuksen valmistelua varten Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta katsauksen alkoholihaittojen kehityksestä ja tehokkaista keinoista haittojen vähentämiseksi. Raportin mukaan alkoholihaittoja vähennettäisiin tehokkaimmin koko väestöön, eikä vain ongelmakäyttäjiin, kohdistuvilla alkoholijuomien saatavuuden kiristyksillä ja korkean alkoholiveron politiikalla.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira on myös toimittanut sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä Valviran ja aluehallintovirastojen ehdotuksia alkoholilain uudistamiseen valvonnan kannalta. Valvira on samalla koonnut alkoholijuomien valmistajilta ja myyjiltä kannanottoja ja ehdotuksia alkoholilain uudistamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti vuonna 2013 alkoholilain uudistamista koskevan arviomuistion laajan lausuntokierroksen. Ennen uudistuksen jatkovalmistelun viimeistelyä pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmassa todettiin kesällä 2014, ettei uudistusta toteuteta hallituskaudella.

Vuonna 2015 järjestettiin kaksi työpajaa alkoholilain uudistuksen sidosryhmille. Vuoden 2016 keväällä pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallituspuolueiden eduskuntaryhmät päättivät uudistuksen pääasialliset linjaukset.

Esityksen valmisteluun liittyvä aineisto on koottu sosiaali- ja terveysministeriön [www-sivuille](http://www.stm.fi/alkoholilain-kokonaisuudistus) [stm.fi/alkoholilain-kokonaisuudistus](http://www.stm.fi/alkoholilain-kokonaisuudistus).

Esitys on ilmoitettu Euroopan komissiolle marraskuussa 2016 direktiivin 2015/1535 mukaisesti.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Luonnoksesta pyydettiin marraskuussa 2016 lausunnot keskeisiltä viranomaisilta, alkoholielinkeinoa ja viestintäalaa edustavilta järjestöiltä sekä lastensuojelu- ja terveysjärjestöiltä.

6 Riippuvuus muista esityksistä

(Aluehallinnon uudistukseen liittyvä hallituksen esitys saattaa olla eduskunnan käsiteltävänä kevätistuntokaudella 2017. Esityksen mukaan alueellinen alkoholihallinto siirrettäisiin maakunnille. Valviran asemasta ei ole vielä poliittista linjausta.

Uudistukseen liittyvät tehtävien siirrot toteutettaisiin alkoholilain hyväksymisen jälkeen annettavalla hallituksen esityksellä. Samalla säädettäisiin tarvittaessa Ahvenanmaan maakunnassa tämän lain mukaisia tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, hoitavaksi virastoksi Ahvenanmaan valtionvirasto.)