

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asia: HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

TIIVISTELMÄ MUUTOSEHDOTUKSISTA: Alkoholihaittojen kasvattaminen ei ole suomalaisen yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry esittää, että lakiesitystä on välttämätöntä muuttaa paremmin hyvinvointi- ja terveysnäkökohdat huomioivaan suuntaan.

Helpoiten tämä onnistuu säilyttämällä:

- (1) 4,7 prosentin raja päivittäistavarakaupoissa myytävälle alkoholijuomille ja
- (2) ns. valmistustaparaajoite.

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä ja lausuu seuraavaa:

Johdanto

Alkoholi ei ole tavallinen hyödyke. Alkoholilla voi olla yksilötasolla myönteiseksi koettuja vaikutuksia. Silti täysin kiistaton fakta on, että alkoholi terveydelle haitallinen ja riippuvuutta aiheuttava aine. Kulttuurihistoriallisista syistä johtuen sen myynti on kuitenkin laillista suurimmassa osassa maailmaa. Kaikista maanosista Euroopassa kulutetaan merkittävin osa kaikesta maailmassa juodusta alkoholista.

Huomionarvoista kuitenkin on, että arvioiden mukaan noin 62 prosenttia maailman aikuisväestöstä ei ole käyttänyt lainkaan alkoholia viimeisen vuoden aikana. Alkoholi ei ole ihmiselle välttämätön tuote eikä sitä tule rinnastaa elintarvikkeisiin.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n mukaan alkoholipolitiikka on malliesimerkki alueesta, jossa valtion sääntelytoimenpiteet ovat oikeutettuja taloudellisten, terveydellisten ja sosiaalisten näkökohtien perusteella. Maailman terveysjärjestö WHO:n mukaan alkoholi lukeutuu merkittävimpiin ehkäistävissä oleviin sairaustaakan aiheuttajiin.

EHYT ry pitää valitettavana, että etenkin useat elinkeinoelämää edustavat tahot haluavat tarkastella alkoholilakiin liittyviä kysymyksiä vain ja ainoastaan omasta kokemuspiiristään sekä näkökulmastaan. Harvasta asiasta on niin vahvaa tutkimusnäyttöä kuin alkoholipolitiikasta: alkoholin saatavuuden lisääminen kasvattaa kulusta, joka edelleen kasvattaa alkoholihaittoja. Alkoholihaittojen kasvattaminen ei ole suomalaisen yhteiskunnan kokonaisedun mukaista.

Hallituksen lakiesityksessä uudeksi alkoholilaiksi esitetään alkoholin saatavuuden lisäämistä, joista merkittävimpiä muutoksia ovat päivittäistavarakaupoissa myytävien alkoholijuomien enimmäisprosentin kasvattaminen 4,7 prosentista 5,5 prosenttiin ja myyntipaikkojen lisääminen.

Laissa esitetään myös, että ravintolat saisivat mahdollisuuden ulosmyyntiin 5,5 prosenttisille ja niitä miedommille alkoholijuomille.

EHYT ry pitää etenkin em. muutosesityksiä kielteisinä ja on toimittanut lausunnon alkoholilain kokonaisuudistuksesta 16.1.2017 (lausuntopyyntö STM075:00/2011). Samalla EHYT ry kuitenkin katsoo, että alkoholilain modernisointi on tarpeellista, mutta se ei saa tapahtua suomalaisten hyvinvointia ja terveyttä vaarantavalla tavalla.

Seuraavaksi esitetään esiin kuusi keskeistä näkökulmaa sosiaali- ja terveysvaliokunnan valmistelutyön tueksi.

(1) Lakiesitys on ristiriidassa useiden voimassaolevien linjausten kanssa

Esitys uudeksi alkoholilain on ristiriidassa lukuisten hallituksen muiden linjausten ja voimassaolevien sitoumusten kanssa, joista keskeisimmät ovat:

- (1) Alkoholilakiesityksen tarkoituksipykälä (1 §), joka määrittelee lain yksiselitteiseksi tarkoitukseksi alkoholihaittojen vähentämisen. Voimassaolevaan lakiin verrattuna lakiesitys toteuttaa omaa tavoitettaan nykytilannetta heikommoin. Lain tarkoituksipykälässä todetaan:

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

- (2) Perustuslaki (19 §, 3. momentti), joka asettaa julkisen vallan tehtäväksi terveyden edistämisen:

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.”

- (3) Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelma, jonka tavoitteena on edistää terveyttä ja hyvinvointia sekä vähentää eriarvoisuutta ja huolehtia julkisen talouden kestävyyydestä.¹

- (5) Suomen kansainvälisten sitoumukset, joihin lukeutuvat muun muassa WHO:n tarttumattomien tautien strategia ja YK:n kestävä kehityksen tavoitteet.²

¹ Alkoholi vaikuttaa julkisen talouden kestävyyskään kahdella kielteisellä tavalla: (1) Kasvattaa julkisen sektorin kustannuksia ja (2) vähentää kustannusten maksajia. Toisin sanoen kasvava kulutus lisää julkisen talouden kuormaa sekä vähentää kustannusten maksajia työtehon laskemisen ja sairauspoissaolojen, työkyvyttömyyden ja kuolemantapauksien lisääntymisen myötä.

² WHO:n tarttumattomien tautien NCD-ehkäisystrategia asettaa valtioiden tavoitteeksi pienentää alkoholin kokonaiskulutusta kymmenellä prosentilla vuoteen 2025 mennessä. YK:n Agenda2030 esittää kestävä kehityksen tavoitteeksi 3.5: ”Tehostaa päihteiden, mukaan lukien huumeiden ja alkoholin, väärinkäytön ehkäisemistä ja hoitoa.” Suomi on sitoutunut em. tavoitteisiin.

2. Pt-kaupoissa myytävän alkoholin enimmäisvahvuuden nosto on uhka kansanterveydelle

Päivittäistavarakaupoissa myytävien alkoholijuomien enimmäisvahvuuden kasvattaminen ei ole vain marginaalinen muutos. Keskustelussa vähälle huomiolle ovat jääneet esitetyn muutoksen dynaamiset vaikutukset. Kansanterveystieteellinen tutkimus on osoittanut, että pienenkin prosenttikorotuksen vaikutukset muuttuvat merkittäväksi, kun vaikutuksia tarkastelee koko väestön tasolla.

Lakiesitys lisäisi vahvojen oluiden, long drink -juomien, siidereitten ja juomasekoitusten myyntipisteitä noin 350 Alkosta 5300 päivittäistavarakauppaan, jolloin myyntipisteiden määrän kasvaisi yli 15-kertaisesti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että ravintolat saisivat ulosmyyntioikeuden samoille alkoholijuomille kuin päivittäistavarakaupat. Valviran tilastojen mukaan anniskelulupia on tällä hetkellä noin 8300.

Kyseessä on merkittävä muutos alkoholin saatavuudessa. Kaupanalan edustajat ovat esittäneet arvioita, että vahvojen oluiden hinta laskisi nykyisestä jopa 40 prosenttia. Eli lakiehdotuksen myötä vahvan oluen saatavuus ja hinta muuttuisivat merkittävästi paremmiksi verrattuna keskiolueeseen. Vahvan oluen suosio kasvaisi. Tällä hetkellä suomalaisten kuluttamasta alkoholista puolet on kaupasta hankittua alkoholia. Kulutus tulisi lakimuutoksen myötä väkevöitymään.

Ennen alkoholiveron korotuspäätöstä laaditun Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) arvion mukaan lakiesitys lisäisi alkoholin kokonaiskulutusta kuusi prosenttia. Tästä kasvusta noin neljä prosenttia johtuisi kulutuksen väkevöitymisestä pt-kaupan vahvempien juomien myötä ja kaksi prosenttia päivittäistavarakaupan myynnin nettolisäyksestä.³ Lisäksi THL on arvioinut alkoholiehtoisten kuolemien lisääntyvän 150 tapauksella vuodessa ja sairaalahoitojaksojen lisääntyvän 1500 tapauksella vuodessa. Tällä hetkellä alkoholiperäisiä maksakuolemia on neljä kertaa enemmän kuin liikennekuolemia eli yhteensä 1000 tapausta vuosittain.

Alkoholiveron korottaminen 100 miljoonalla voi arvioiden mukaan vähentää edellä kuvattua kuuden prosentin kokonaiskulutuksen kasvua kahdella prosentilla, jolloin muutosten yhteisvaikutus olisi edelleen merkittävä neljän prosentin kasvu alkoholin kokonaisuuskulutukseen.

THL perustaa arvionsa siihen, mitä on tapahtunut aikaisemmin alkoholipoliittisissa uudistuksissa. Tätä voidaan pitää luotettavampana lähtökohtana kuin kyselytutkimuksissa esitettyjä itsearvioita juomismäärien muutoksista tulevaisuudessa. Terveystieteellisessä tutkimuksessa on havaittu, että kysyttäessä ihmiset pääsääntöisesti aliarvioivat omaa alkoholinkulutustaan.

Tutkimusten myötä on olemassa vahva näyttö siitä, että normaalioloissa alkoholin saatavuuden lisääminen lisää kulutusta, joka edelleen kasvattaa alkoholihaittoja. Mitä helpommaksi alkoholin ostaminen tehdään, sitä varmemmin sitä myös OECD:n mukaan ostetaan. Maailman terveysjärjestö WHO ja OECD suosittelevat alkoholin saatavuuden ja hinnan sääntelyä sekä mainonnan rajoittamista haittojen ehkäisemiseksi.

³ <https://www.thl.fi/sv/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/alkoholi/usein-kysytyt-kysymykset/politiikka/miten-hallituspuolueiden-tekemat-alkoholilain-uudistuksen-linjaukset-vaikuttavat-alkoholin-kulutukseen-ja-kansanterveyteen>

3. Valmistustaparajoitteen poisto uhkaa nuorten hyvinvointia

Valmistustaparajoitteen poiston myötä korkeintaan 5,5 prosenttisten tislattua alkoholia sisältävien juomien myynti siirtyisi päivittäistavara-kauppoihin. Tässä asiassa julkinen keskustelu on keskittynyt erityisesti juomasekotteisiin eli nk. limuviinoihin. Muutos kuitenkin lisäisi myyntipisteitä, juomasekoitteiden valikoimaa ja brändien määrää. Useissa eri maissa tehtyjen tutkimusten perusteella tiedetään etenkin nuorten suosivan limuviinoja. Limuviinon juominen sinänsä ei lisää alkoholinkäyttöön liittyviä haittoja sen enempää kuin muutkaan juomat. Limuviinon saatavuuden paraneminen saattaa kuitenkin lisätä nuorten alkoholinkäyttöä. Limuviinat eivät korvaisi muita juomalajeja, vaan tulisivat niiden rinnalle lisäten nuorten alkoholinkulutusta.

Nuorten terveystapatutkimuksen (kevät 2017) mukaan 14–16-vuotiaat suomalaisnuoret juovat oluita, siidereitä ja long drink -juomia. Näitä mietoja alkoholijuomia on tyttöjen juomasta alkoholista 56 prosenttia ja poikien juomasta alkoholista 72 prosenttia. Tuoreimman terveystapatutkimuksen mukaan pitkään jatkunut nuorten raitistumiskehitys ja humalajuomisen väheneminen ovat pysähtyneet. Nyt eduskunnan käsiteltävänä oleva alkoholilain kokonaisuudistus toisi alaikäisten nuorten suosimat alkoholijuomat vahvempina kauppojen ja kioskien valikoimiin lisäten siten nuorten humaltumista.

4. Viron matkustajatuonti ei ole kestävä argumentti sääntelyn keventämiselle

Viron matkustajatuonnin suitsimista käytetään perusteena, kun vaaditaan alkoholipolitiikan vapauttamista ja alkoholiveron laskemista. Virossa matkustajat tuovat eniten olutta. Vuonna 2016 oluen kokonaiskulutus Suomessa oli 20,7 miljoonaa litraa sataprosenttisena alkoholina laskettuna. Viron oluentuonnin osuus tästä kokonaiskulutuksesta oli arvioiden mukaan noin 6-7 prosenttia.

Viron hallitus on päättänyt merkittävistä alkoholipoliittisista kiristyksistä nimenomaan kansanterveyssyistä ja pitänyt alkoholipolitiikkaa vahvasti esillä EU-puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2017. Suomessa vuosina 2008–2014 toteutetut alkoholiveron korotukset eivät ole lisänneet matkustajatuontia. Sen sijaan veronkorotukset ovat kääntäneet kokonaiskulutuksen laskuun, vähentäneet haittakuormaa ja tuoneet lisää verotuloja, vaikka kulutus on laskenut.

Viron omat veroratkaisut vievät pohjaa pois matkustajatuonnin ehkäisyä korostavilta argumenteilta: vuosina 2016–2020 oluen verotus Virossa nousee yhteensä 166 prosenttia. Tämä pienentää maiden välistä hintaeroa. Virossa Suomeen suuntautuva matkustajatuonti on jo nyt vähentynyt ja laskevan trendin voidaan olettaa jatkuvan. Alkoholin matkustajatuonti on vähentynyt syyskuun 2016 ja elokuun 2017 välillä: sataprosenttiseksi alkoholiksi muunnettuna matkustajatuonti väheni 13,8 prosentilla.

5. Lain työllisyysvaikutukset kokonaisuudessaan kielteiset

Alkoholilain uudistuksella on vain vähäisiä vaikutuksia alkoholielinkeinojen työllisyyteen, mikäli muutokset suhteutetaan muun muassa sosiaali- ja terveysalaan sekä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoon liittyviin kielteisiin vaikutuksiin. Alkoholisyyhin kuoli 2410 suomalaista vuonna 2014.

Tämä tarkoittaa kymmenessä vuodessa yli 24 000 suoraan alkoholisyihin kuollutta kansalaista. Kasvavien sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen lisäksi lausunnon kohteena olevan alkoholilain on arvioitu kasvattavan esimerkiksi poliisin resurssitarvetta 10–15 miljoonaa euroa. Päihteet liittyvät yli puoleen kaikista poliisin tehtävistä. Alkoholien haittakustannuksista vastataan pääosin verovaroin.

Prosenttirajasta keskusteltaessa esillä on ollut erityisesti pienpanimoiden aseman parantaminen. Kantar TNS:n tuoreessa kyselyssä yhdeksän pienpanimoa kymmenestä arvioi, että alkoholilain uudistus helpottaisi ulkomaisten alkoholialan yritysten pääsemistä markkinoille. Pienpanimoiden voi olla vaikeaa saada tuotteitaan kaupan hyllyille, kun ne joutuvat kilpailemaan suurten kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Pienpanimot uskovat, että lonkeroiden ja suurten panimoiden A-oluiden valikoima kasvaa ruokakaupoissa eniten lakiuudistuksen jälkeen. Panimoille suunnatun kyselyn mukaan 59 prosenttia on sitä mieltä, että lonkeroiden ja muiden tislattujen alkoholisekoitusten tarjonta kasvaa paljon. 54 prosentin mielestä suurten panimoiden A-oluiden tarjonta kauppojen hyllyillä kasvaa paljon. Vain 35 prosenttia kyselyyn vastanneista uskoo, että pienpanimo-oluet kokevat saman kohtalon.

Kyselystä käy myös ilmi, että mikäli tislattut alkoholivalmisteet sallitaan kaupassa, se heikentää pienpanimoiden asemaa. Jos valmistustaparajoitetta muutetaan, konkreettinen esimerkki tuotantoprosessista on, että erikoisluen valmistamiseen kuluu aikaa viikkoja, kun long drink -juomasekoituksen valmistamiseen kuluu joitakin tunteja.

6. Kulutuksen väkevöityminen on uhka ikäihmisille

Väestötason tutkimukset osoittavat, että yli 65-vuotiaiden alkoholinkäyttö on lisääntynyt 1980-luvulta lähtien. Tämä koskee erityisesti naisia. Vuonna 1993 alle 40 prosenttia 65–84-vuotiaista naisista ja vajaat 70 prosenttia miehistä oli käyttänyt alkoholia kuluneen vuoden aikana. Vuonna 2015 naisten osuus oli noussut 60 prosenttiin ja miesten 75 prosenttiin.

Alkoholia käytetään yhä useammin. 65–84-vuotiaista miehistä yli 40 prosenttia juo alkoholia vähintään kerran viikossa. Naisten vastaava osuus on lähes 25 prosenttia, mutta muutos on heillä ollut nopeampaa. Nuorimmat ikäihmiset eli 65–69-vuotiaat käyttävät itse asiassa kaikkein useimmin alkoholia verrattuna muihin. Kahden sukupolven aikana tapahtunut muutos on merkittävä. Yli 65-vuotiaiden annosmäärät ovat kuitenkin pienempiä kuin nuorempien ikäryhmien.

Muutoksen takana on monta tekijää:

- Elinajanodote on pidentynyt ja korkeassa iässä olevat ihmiset ovat aikaisempaa terveempiä.
- Ikäihmiset ovat entistä aktiivisempia kuluttajia, myös alkoholijuomien kuluttajia ja he ovat entistä ostovoimaisempia.
- Kohorttivaikutus on ilmeinen: 1960- ja 1970-lukujen nuoret aikuiset ovat ikääntyessään säilyttäneet juomatapojaan ja muuttaneet ikäihmisten juomiskulttuuria.

Ikäihmisten alkoholinkäyttö lisääntyy väestönosan kasvaessa. Vuonna 2030 yli 65-vuotiaiden osuus koko Suomen väestöstä on noin 25 prosenttia. Kun vanhuspolitiikan perustavoite on, että iäkkäät asuvat omassa kodissaan mahdollisimman kauan, tämä aiheuttaa uusia tehtäviä ja vaatimuksia omaishoitajille ja kotihoidon työntekijöille. Työntekijät tarvitsevat ohjeita ja koulutusta asiakkaiden päihdeongelmien hoitamiseen.

Ikääntyminen ja alkoholinkäyttö sisältävät monta erityispiirrettä, jotka eivät esiinny kaikilla samankaltaisina:

- Iän myötä aineenvaihdunta muuttuu ja kyky sietää alkoholia heikkenee.
- Alkoholi ja jotkut krooniset sairaudet ovat huono yhdistelmä.
- Sisäelimet muuttuvat herkemiksi (ruokatorvi, vatsa, suolisto).
- Alkoholi voimistaa joidenkin lääkkeiden tehoa, joidenkin toisten lääkkeiden tehoa se heikentää ja jotkut lääkkeet eivät sovi lainkaan alkoholin kanssa.
- Iän myötä lihassmassa vähenee ja heikentää tasapainoaistia; alkoholi heikentää tasapainoaistia entisestään.

Päihteet ovat mukana noin neljänneksessä yli 65-vuotiaiden miesten tapaturmakuolemista. Naisten kohdalla vastaava osuus on alle 10 prosenttia.

Yleisiä näkökohtia

Alkoholipoliittinen sääntely ei ole luonteeltaan ns. ”turhaa sääntelyä”, joka olisi mahdollista rinnastaa hallituksen normien purkamiseen pyrkivien tavoitteiden kanssa. Alkoholin haitoista puhuttaessa lainsäätäjien on tärkeää tiedostaa, että ainoastaan yksilöllisiä haittoja korostava näkökulma on puutteellinen. Alkoholihaitat vaikuttavat juojan itsensä lisäksi muun muassa läheisiin, terveydenhuoltoon, sosiaalitoimeen, lastensuojeluun, järjestyksenpitoon ja oikeuslaitokseen.

Alkoholilla on merkittävä rooli myös suurien sosioekonomisten terveyserojen selittäjänä. Tuoreimpien tutkimusten mukaan alkoholi selittää noin viidesosan ylimmän ja alimmin tuloviidenneksen välisestä kuolleisuuserosta. Lisäksi yksilötasolla ongelmat eivät ole pelkästään suurkuluttajien ongelmia, koska alkoholihaittoja aiheutuu myös pienemmästä kulutuksesta. Yhtä lailla alkoholin saatavuuden kasvattaminen lisää potentiaalisesti alkoholiriippuvaisten määrää tulevaisuudessa.

Vahvasti yksilönäkökulmaa tai alkoholielinkeinon etua korostava päätöksenteko ei ole vastuullista alkoholipoliittikkaa. Alkoholihaittojen negatiivisista taloudellisista vaikutuksista ja yhteisöllisestä luonteesta johtuen alkoholipoliittinen sääntely on oikeutettua. Haitat eivät kohdistu vain yksittäisille alkoholin suurkuluttajille, koska haittoja syntyy myös alkoholin kohtuukäytöstä ja suuresta kertakulutuksesta (esim. tapaturmat, krooniset sairaudet, lasten laiminlyönti ja muut sosiaaliset ongelmat). Edellä mainituista syistä vastuullinen alkoholipoliittinen sääntely on tarpeellista yhteiskunnan, hyvinvoinnin ja taloudellisen kestävyyskannalta.

Lopuksi

Hallituksen esitys uudeksi alkoholilaiksi on sisällöltään monessa kohti ristiriidassa oman tarkoituksypykälänsä, kun esitettyjä muutoksia verrataan voimassaolevaan lainsäädäntöön. Tältä osin lakiesityksen sisältö ei edusta hyvää ja vastuullista lainsäädäntötyötä.

Eriävien intressien tasapainottaminen ja alkoholipolitiikan tarkastelu kokonaisuutena on ensiarvoisen tärkeää. Tästä syystä Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry esittää, että lakiesitystä on välttämätöntä muuttaa hyvinvointi- ja terveysnäkökohdat paremmin huomioivaan suuntaan.

Helpoiten tämä onnistuu säilyttämällä:

- (1) 4,7 prosentin raja päivittäistavarakaupoissa myytävälle alkoholijuomille ja
- (2) ns. valmistustaparojoite.

Helsingissä 7.11.2017

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
Juha Mikkonen
Toiminnanjohtaja (alk. 15.11.2017)