

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Sosiaali- ja terveysvaliokunta keskiviikko 15.11.2017 klo 09:30 / HE 100/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 100/2017 vp

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. 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.

Muutokset nykytilaan kohdistuisivat erityisesti alkoholijuomien anniskeluun liittyvään sääntelyyn, jota kevennettäisiin esimerkiksi vapauttamalla anniskeluaikoja sekä anniskelupaikan vastaavia hoitajia ja anniskelualueita koskevia edellytyksiä. Lisäksi alkoholiyhtiölle kuuluvaa alkoholijuomien vähittäismyyntiin 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.

HE_135_2017_151117_Valvira_Hyttinen Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Tavoitteet ja toteuttamisvaihtoehto ristiriitaisia

Alkoholilainsäädännön keskeinen tehtävä on ohjata alkoholin saatavuutta ja käyttöä ja sitä kautta vaikuttaa ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin. Alkoholilainsäädännöllä on myös kansantaloudellista merkitystä. Lapsiasiavaltuutettu pitää sen vuoksi tärkeänä, että alkoholilainsäädäntö on ajan- ja tarkoituksenmukainen, joten yleisellä tasolla voidaan alkoholilainsäädännön uudistamista pitää tärkeänä. Ongelmana on, että hallituksen esityksessä toteutettavaksi ehdotettavat muutokset ovat erittäin ristiriitaisia suhteessa alkoholipolitiikan ja -sääntelyn julkilausuttuihin tavoitteisiin nähden.



Alkoholilain kokonaisuudistuksessa tärkein ja ehdottomin tavoite tulisi olla kansanterveyden ja hyvinvoinnin edistäminen. Erityisesti uudistuksessa tulisi ottaa huomioon sen vaikutukset lapsiin ja lasten terveyteen ja hyvinvointiin. Nyt uudistuksia ollaan toteuttamassa alkoholiteollisuuden ja -elinkeinon ehdoin. Huolimat- ta siitä, että hallituksen esityksessä on kuvattu poikkeuksellisen tarkasti ja monipuolisesti sen pääasiassa terveydelle ja hyvinvoinnille vakavia haitallisia vaikutuksia, ehdotettavalla sääntelyllä ei pyritä estämään niitä, päinvastoin.

Suomessa lainsäätövoimassa oleva YK:n lapsen oikeuksien sopimus (LOS) edellyttää, että ”[k]aikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toi- missa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat ta- kaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon -- Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin” (3 artikla). YK:n lapsen oi- keuksien komitea on muun muassa lausunut, että ”[v]elvoite ottaa lapsen etu huomioon ensisijaisena näkö- kohtana on ratkaisevan tärkeä silloin, kun sopimusvaltiot joutuvat punnitsemaan keskenään kilpailevia nä- kökohtia, kuten lyhytaikaisia taloudellisia näkökohtia ja pitkän aikavälin kehittämispäätöksiä. Sopimusvalti- oiden olisi pystyttävä selittämään, miten lapsen oikeutta saada etunsa huomioon otetuksi on kunnioitettu päätöksenteossa ja punnittu suhteessa muihin näkökohtiin.”¹

Lapsiasiavaltuutettu pitää valitettavana, että hallituksen esityksessä valittu toteuttamisvaihtoehto ei tue millään tavoin edellä mainittuja tavoitteita ja vaatimuksia.

Muutokset eivät toteuta alkoholilaissa laissa säädettyä tarkoitusta

Uudistuksessa toteutettavat muutokset ovat vastoin ehdotettavassa laissa säädettyä tarkoitusta. Lakiehd- otuksen 1 § mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja val- vomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi. Vaikka ehdotettava laki edelleenkin sisältää alkoholin kulutusta rajoittavia ja valvontaa koskevia säännöksiä, ehdotettavat muutokset johtavat alkoholin kulutuksen kas- vuun ja aiheuttavat lisääntyvästi haittoja sekä ihmisille että koko yhteiskunnalle. Tämä on selkeästi todettu hallituksen esityksen kohdassa 4 Esityksen vaikutukset.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on erittäin arveluttavaa ja lyhytnäköistä viedä uudistusta eteen- päin tietoisena sen merkittävistä negatiivisista vaikutuksista kansanterveydelle ja siitä seuraten myös kan- santaloudelle, vaikka päivittäistavarakaupan ja alkoholiteollisuuden näkökulmasta esityksillä olisikin posi- tiivisia taloudellisia vaikutuksia. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, samoin kuin hallituksen esityksessäkin (s. 41) todetaan, että ”[j]os uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja, kustannus- hyötysuhteeltaan tehokkaimmat keinot ovat WHO:n ja OECD:n sekä lääketieteellisten ja yhteiskuntatieteel- listen tiedeyhteisöjen mukaan koko väestöön kohdistuvat keinot: saatavuuden rajoittaminen, verotus ja mainonnan rajoitukset”. Näitä tukevat uudistukset vahvistaisivat alkoholilainsäädännölle asetettuja tavoit- teita.

Lapsiin kohdistuvat suorat ja välilliset vaikutukset jäävät huomioimatta

Erityisen huolestuttavaa on, että hallituksen esityksen eteenpäin viemisellä on sivuutettu täysin lapsen edun ensisijaisuus (LOS 3(1) artikla), lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan (LOS 24 ar- tikla) ja oikeus kehittymisen täysimääräisiin edellytyksiin (LOS 6 artikla). Sen lisäksi alkoholista aiheutuvat haitat vaikuttavat suoraan tai välillisesti moniin muihin lapsen oikeuksiin vaarantaen niiden toteutumisen. Hallituksen esityksessä (s. 18-19, 58-59) on kuvattu keskeisiä lapsiin kohdistuvia haittavaikutuksia, jotka ovat seurausta joko lapsen omasta alkoholin käytöstä tai lapsen läheisten, pääasiassa vanhempien alkoho- lin käytöstä. Lapsen terveydelle ja hyvinvoinnille voi aiheutua merkittävää haittaa jo kohtuullisestakin, lap-

sen omasta tai läheisten, alkoholin käytöstä. Kaikki toimenpiteet, jotka voivat johtaa alkoholin käytön lisääntymiseen, ovat siten lähtökohtaisesti lapsen edun vastaisia.

Pääasiallisesti muutosehdotuksilla lisätään ja helpotetaan alkoholin saatavuutta. Uudistukseen liittyvässä keskustelussa on korostunut erityisesti päivittäistavarakaupalle ja panimoteollisuudelle uudistuksesta tulevat hyödyt sekä "Viron viinarallin" vähentäminen. Myös toiveita eurooppalaisemman juomakulttuurin omaksumisesta on esitetty usein. Keskustelussa selkeästi suurimman huomion on saanut ehdotus, jonka mukaan luvanvaraisessa vähittäismyynnissä sallittujen alkoholijuomien enimmäispitoisuuden nostamista 4,7 tilavuusprosentista 5,5 prosenttiin.

Sen sijaan huolestuttavan vähäiselle huomiolle on jäänyt se, että muutosten seurauksella eli alkoholin kokonaiskulutuksen kasvulla tulee olemaan vakavia suoria ja välillisiä vaikutuksia lasten hyvinvointiin ja terveyteen.² Alkoholiprosentin nosto tarkoittaa, että myös alaikäisten saatavilla tulee olemaan helpommin ja enemmän entistä vahvempia alkoholituotteita. Välilliset vaikutukset tulevat olemaan seurausta pääasiassa lasten läheisten alkoholin käytön lisääntymisestä ja siitä seuraavasta monista erilaisista vakavista ongelmista perheissä.

Monessa yhteydessä keskusteluissa uudistusta puolustettaessa on vedottu siihen, että nuorten alkoholin käyttö on vähentynyt. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että vaikka yleisellä tasolla kehitys on ollut oikean suuntaista, humalahakuinen juominen on edelleen yleistä. Käytön väheneminen on ollut seurausta muun muassa alkoholin saatavuuden ja mainonnan rajoittamisesta. Nuorten asenteet alkoholin käyttöön ovat ylipäätään muuttuneet parempaan suuntaan. Kehitys on ollut erittäin myönteistä, mutta valitettavasti viimeisimmän nuorten terveystapatutkimuksen 2017 mukaan myönteinen kehitys on pysähtynyt. Täysi-ikäistyneiden nuorten alkoholin käyttö näyttää jopa lisääntyneen. Myös uusimmissa kouluterveyskyselyn tuloksissa (2017) viikoittaista alkoholin käyttöä kuvaavat indikaattorit, sekä yläasteikäisten, lukiolaisten että ammatillisessa koulutuksessa olevien kohdalla, näyttävät alkoholin käytön kääntyneen uudelleen nousuun. Nämä nuoret ovat lähitulevaisuudessa vanhempia, joiden alkoholin käyttö tulee vaikuttamaan heidän lapsiinsa.³

Alaikäisiin kohdistuvan rangaistussäännöksen lisääminen kyseenalaista

Yksittäisenä huomiona lapsiasiavaltuutettu nostaa hallituksen esitykseen sisältyvän muutosehdotuksen, jonka mukaan jatkossa alkoholirikkomuksesta voitaisiin tuomita sakkoon se, joka erehdyttääkseen alkoholijuomien vähittäismyynnin tai anniskelun valvontaa suorittavaa henkilökuntaa käyttää toisen henkilötodistusta, passia, ajokorttia tai muuta viranomaisen antamaa todistusta ikänsä todistamiseen (90 § 4 momentin 2 kohta). Hallituksen esityksessä (s. 128) todetaan, että tilannetta, jossa rangaistus alkoholin myynnistä alaikäiselle voidaan määrätä elinkeinonharjoittajalle, mutta ei alaikäiselle, joka esittää toisen henkilön henkilö- tai muun todistuksen alkoholia saadakseen, pidetty epäoikeudenmukaisena. Samassa yhteydessä on viitattu aikaisempaan rikoslain muutosehdotuksen käsittelyyn, jonka yhteydessä eduskunnan lakivaliokunta ei vastaavaa sääntelyä, joka olisi koskenut ylipäätään toisen henkilön henkilöllisyyttä todistavan asiakirjan esittämistä yksityishenkilölle, hyväksynyt. Lakivaliokunta ei kuitenkaan "sulkenut täysin pois mahdollisuutta puuttua tällaiseen käyttäytymiseen myös rikosoikeudellisin keinoin, jos hallitus myöhemmin esittää tarkoin kohdennettua tunnusmerkistöä, jonka säätämiseksi on osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset." Lakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, että rangaistussäännös tulisi käytännössä kohdistumaan yksinomaan alaikäisiin. Erityisesti tähän nähden se piti ehdotusta myös suhteellisuusperiaatteen vastaisena.⁴

Lapsiasiavaltuutettu pitää luonnollisesti moitittavana sitä, jos nuori toimii edellä kuvatulla tavalla. Toiminnan määrittely rangaistavaksi kuitenkin edellyttää, että se täyttää tietyt edellä mainitut lakivaliokunnankin edellyttämät vaatimukset. Lapsiasiavaltuutettu haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että kyseistä muu-

tosta ollaan nyt ehdottamassa tilanteessa, jossa samaan aikaan lisätään alkoholin saatavuutta ja myös jos-
sain määrin sen houkuttelevuutta. On erittäin kyseenalaista, että alkoholi saatavuuden lisääntymisestä
aiheutuvia haittoja yritetään hallita säätämällä erityisesti alaikäisiin lapsiin kohdistuvasta rangaistuksesta.

Ehdotuksen kyseenalaisuutta korostaa se, että tämä ehdotus on jätetty erittäin pienelle huomiolle hallituk-
sen esityksessä. Näin ollen se on jäänyt käytännössä kokonaan käsittelemättä myös uudistukseen liittyvässä
keskustelussa sekä muun muassa lausuntokierroksilla lainvalmisteluvaiheessa. Lausuntokierroksella ollees-
sa hallituksen esityksen luonnoksessa siitä oli vain lyhyt maininta kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa
perusteluissa, ilman minkäänlaisia perusteluita. Nyt hallituksen esityksessä asiaa käsitellään hieman tar-
kemmin kohdassa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Ainoaksi perusteluksi ehdotukselle on ko-
hlassa jo edellä mainittu toteamus, jonka mukaan tilanne on koettu epäoikeudenmukaiseksi.

Lakivaliokunta totesi edellä mainitussa mietinnössään, että sääntelylle tulee olla hyväksyttävä peruste, pai-
nava yhteiskunnallinen tarve, kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevää ja tunnusmerkistön on oltava
riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että mainittu tilanteen kokeminen epä-
oikeudenmukaiseksi ei ole riittävä perustelu kohdistaa uusia rangaistuksia alaikäiseen. Yksityiskohtaisissa
perusteluissa tai vaikutusarvioinnissa tätä ehdotusta ei ole perusteltu tätä tarkemmin.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu pyytää kohteliaimmin sosiaali- ja terveysvaliokuntaa perehtymään ja tarkkaan harkit-
semaan hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa esitettyjä vaikutuksia, erityisesti kohdassa ”Vaikutukset
pitkällä aikavälillä” (s. 60). Pitkän aikavälin vaikutuksiin on tiivistetty uudistuksen vaikutukset hyvinvointiin
ja terveyteen ihmisten ja yhteiskunnan kannalta. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan näitä vaikutuk-
sia ja erityisesti sitä seikkaa, että ”uudistuksen vaikutuksia ei välttämättä voida korjata peruuttamalla hai-
talliseksi osoittautuneita muutoksia” ei voida ohittaa, jos tarkoituksena on toteuttaa vastuullista hyvinvoin-
tipolitiikkaa, jolla pyritään pääministeri Sipilän hallitusohjelmassakin tavoitteiksi mainittuihin terveyden ja
hyvinvoinnin lisäämiseen sekä terveys- ja hyvinvointierojen kaventumiseen.

Jyväskylässä 14.11.2017

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 16 (2013) sopimusvaltioiden velvoitteista, jotka koskevat yri-
tystoiminnan vaikutusta lasten oikeuksiin (CRC/C/GC/16), kohta 17.

² Esimerkiksi alkoholilain kokonaisuudistuksen lähetekeskustelussa lapsia ei juurikaan huomioitu. Lähetekeskustelussa
pidettiin 123 puheenvuoroa. Lapset ylipäättään mainittiin 35 puheenvuorossa. Näistäkin vain muutamassa puheenvuo-
rossa uudistusta käsiteltiin tosiasiallisesti lasten kannalta.

³ Nuorten terveystapatutkimus 2017: Nuorten tupakkatuotteiden ja päihteiden käyttö sekä rahapelaaminen. Sosiaali- ja
terveysministeriön raportteja ja muistiota 2017:28, s. 70-72. Kouluterveyskysely 2017, indikaattori ”käyttää alkoholia
viikoittain %”, verkossa

https://sampo.thl.fi/pivot/prod/fi/ktk/ktk1trend/summary_trendit?alue_0=87869&mittarit_0=200537&mittarit_1=199990&mittarit_2=199975&vuosi_2017_0=v2017&sukupuoli_0=143993.

⁴ LavM 15/2005 vp – HE 169/2005 vp. Tuolloin ko. ehdotukseen liittyi jokamiehen kiinniotto-oikeus, mitä nyt ei olla
ehdottamassa.