

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntö STM 075:00/2011

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Lain tarkoituksena olisi, että alkoholi-
pitoisten aineiden kulutusta vähennettäisiin ja niihin liittyvää elinkeinotoimintaa rajoitettaisiin
ja valvottaisiin alkoholihaittojen ehkäisemiseksi.

Laki koskisi enemmän kuin 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältäviä aineita, kun raja on
nykyisin 2,8 tilavuusprosenttia. Uuden lain periaatteisiin kuuluisivat edelleen alkoholijuomien
valmistuksen, tukkumyynnin, vähittäismyynnin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja an-
niskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, alkoholijuomien ostoikärajat sekä
päihtyneitä asiakkaita koskevat rajoitukset. Erityisesti anniskelua koskevaa säännöstelyä pu-
rettaisiin ja korvattaisiin lisäämällä elinkeinonharjoittajien omavalvontaa laatimalla omaval-
vontasuunnitelma. Kansalaisten ja kunnan vaikutusmahdollisuuksia tuettaisiin lisäämällä lupa-
hallinnossa lähiympäristön kuulemista ja kunnan päätäntävaltaa jatkoaikaluissa. Alkoholilain
lupa- ja valvontaviranomaiset ja niiden toimivalta säilyisivät ennallaan.

Merkittävin esitetty uudistus olisi entistä väkevämpien alkoholijuomien tuominen kauppohen-
kioskien ja huoltamoiden vähittäismyyntiin. Jatkossa luvanvaraisessa vähittäismyynnissä saisi
myydä kaikkia enintään 5,5 tilavuusprosenttia sisältäviä alkoholijuomia esim. A-oluita, ny-
kyistä vahvempia siidereitä ja Long drink -juomia ja alkoholipitoisia juomasekoituksia ilman
valmistustaparajoitetta.

Vähittäismyyntioikeus valmistuspaikalla koskisi jatkossa myös pienpanimoiden käsityö-
läisoluta. Tilaviinin, sahdin ja käsityöläisoluen vähittäismyyntioikeus olisi rajattu pienille alko-
holijuomien tuottajille.

Anniskelun osalta merkittävin uudistus olisi anniskelun jatkoaikojen muuttaminen luvanvarai-
sista ilmoituksenvaraisiksi. Anniskelulupien jakamisesta A-, B- ja C-lupiin luovutettaisiin ja an-
niskelupaikan vastaavilta hoitajilta ei vaadittaisi enää erityistä koulutusta tai työkokemusta,
vaan vaaditaan alkoholilain osaamistodistus. Kaikki anniskeluluvan haltijat saisivat anniskella
kaikkia alkoholijuomia ja lisäksi anniskelupaikat saisivat oikeuden myös enintään 5,5 tilavuus-
prosenttia alkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiin.

Väkevien alkoholijuomien markkinointi sallittaisiin alkoholijuomien valmistajille, tukkumyyjille
ja anniskeluluvan haltijoille samoin periaattein kuin se nyt on mahdollista Alkolle.

Kuntaliitto toteaa, että lakiluonnoksessa on lain vaikutusarvioista ja saatavissa
olevasta tutkimustiedosta huolimatta valittu toteuttamistapa, jossa alkoholihait-
tojen kansanterveydellisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia ei riittävästi huomi-
oida. Valittu linja poikkeaa esim. tupakkalain viime vuosien säännösmuutok-
sista, joiden kautta on saavutettu positiivisia yhteiskunnallisia ja kansantervey-
dellisiä sekä tätä kautta myös julkisen talouden kustannuksia hillinneitä vaiku-
tuksia.

Alkoholin kulutukseen vaikuttaa hinta, saatavuus ja markkinointi sekä kulttuuri-
set seikat ja asenteet. Alkoholihaitat eivät keskity pelkästään alkoholisteille ja
alkoholin suurkuluttajille. Alkoholin liikakäyttö aiheuttaa merkittävää sosiaalista
haittaa läheisille ja perheenjäsenille ja näkyy työelämässä poissaoloina ja tuot-
tavuuden laskuna.

Kuntaliitto toteaa myös, että alkoholilain luonnoksen sisältö ja ehdotetut säännösmuutokset ovat kokonaisuutena ristiriidassa lain 1 §:ssä kuvatusen lain tarkoituksen kanssa. Alkoholilain esitetyillä säännösmuutoksilla helpotetaan alkoholin saatavuutta, jolla on tutkimustiedon perusteella vahva alkoholin käyttöä ja tätä kautta myös alkoholista syntyviä haittavaikutuksia lisäävä vaikutus. Esitetyt säännösmuutokset ja niiden vaikutukset ovat tosiasiasa päinvastaiset kuin mikä lakiluonnoksen 1 §:n mukaan on asetettu lain tarkoitukseksi.

Alkoholielinkeinoilla on kuntien näkökulmasta katsottuna taloudellisia ja paikallista elinvoimaa tukevia vaikutuksia, joita ei uudistusehdotuksen arvioinnissa voida sivuuttaa. Alkoholijuomien valmistus ja myynti tuottavat taloudellista hyötyä maataloustuottajille ja alkoholin valmistusta, kauppaa, markkinointia ja anniskelua harjoittaville yrityksille ja työntekijöille. Alkoholielinkeinot tuottavat myös verotuloja ja vientituloja ja tarjoavat kunnan asukkaille työpaikkoja ja mahdollistavat yrittäjyyden syntymistä. Samalla alkoholin käytöstä aiheutuu huomattavia kustannuksia ja tuottavuuden menetyksiä suomalaiselle elinkeinoelämälle ja julkiselle taloudelle.

Kuntaliitto suhtautuu positiivisesti esityksen paikallista elinvoimaa ja yrittäjyyttä tukeviin mahdollisuuksiin sekä ehdotettuihin elinkeinon harjoittamista joustavoittaviin toimiin. Kuntaliiton arvion mukaan on huolestuttavaa, että oletettujen positiivisten elinkeino- ja työvoimapolitiittisten vaikutusten toteutuminen jää esitysluonnoksessa epävarmalle tasolle. Tältä osin esityksen vaikutuksia pitäisi vielä tarkastella uudelleen ja tehdä sellaisia lisämuutoksia, jotka varmistaisivat sen, että oletetut haittavaikutukset eivät kumoaisi positiivisia elinkeino-, työllisyys- ja taloudellisia vaikutuksia, kuten nyt luonnoksen mukaan näyttäisi käyvän.

Esitysluonnoksessa säilytetään edelleen alkoholijuomien valmistuksen, tukkumyynnin, vähittäismyynnin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja anniskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, alkoholijuomien ostoikärajat sekä päihtyneitä asiakkaita koskevat rajotukset.

Kuntaliitto pitää näitä valintoja kannatettavina.

Ehdotettujen muutosten sosiaali- ja terveystaloudellinen arviointi

Esitysluonnoksen mukaan alkoholilain kokonaisuudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen erilaisia intressejä, mikä asiasta julkisuudessa käydyn keskustelun ja erilaisten arvolähtökohdienten puristuksessa on haastava tehtävä. On myös tosiasiallisesti vaikeaa arvioida etukäteen ehdotetun uudistuksen kaikkia seurannaisvaikutuksia, koska ne ovat sidoksissa niin yksilöiden käyttäytymiseen kuin myös laajempaan yhteiskunnalliseen, taloudelliseen ja kulttuuriseen kehitykseen.

Edelleen todetaan, että suomalaisten hyvinvointi ja terveys ovat kohentuneet ja elinajan odote pidentynyt. Sukupuolella, siviilisäädellä ja sosioekonomisella asemalla on kuitenkin edelleen merkittävä vaikutus terveyteen ja hyvinvointiin. Terveys ja hyvinvointi siirtyvät hyvällä ja huonolla tavalla sukupolvelta toiselle.

Alkoholinkäyttö on tärkein yksittäinen aikuisväestön terveyttä heikentävä riskitekijä Suomessa. Alkoholit ja tupakka aiheuttavat puolet eri väestöryhmien välisistä kuolleisuuseroista. Haittojen vähentämiseksi tarvitaan toimia, jotka kohdistuvat niin koko väestöön kuin suurkuuttajiin.

Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu 10-vuotistavoitteeksi, että suomalaiset voivat paremmin ja kokevat pärjäävänsä erilaisissa tilanteissa. Tavoitteena on, että terveys- ja hyvinvointierot kaventuvat. Sosiaali- ja terveystaloudellisten rakennemuutosten tavoitteena taas on muun muassa terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen sekä sosiaali- ja terveystaloudellisten kustannusten nousun hillintä.

Kuntaliitto yhtyy laajasti esitysluonnoksen sosiaali- ja terveystaloudellisiin vaikutusarvioihin. Uudistuksen seurauksena terveyserojen kaventuminen vaarantuisi ja sosiaali- ja terveystaloudellisten tarve ja kustannukset lisääntyisivät. Tästä syystä alkoholilain uudistuksen lähtökohtana tulisi olla kansanterveydellisten tavoitteiden ensisijaisuus, vaikka uudistuksessa pyrittäisiin huomioimaan myös muut intressit. Suomalaisella yhteiskunnalla ei ole varaa alkoholista johtuvien haittakustannusten merkittävään kasvuun.

Lakimuutoksen vaikutuksia suhteessa lastensuojelun tarpeeseen ei ole arvioitu. Alkoholihaittojen kasvaessa myös lastensuojelun tarpeessa olevien lasten määrä voi kasvaa. Lisäksi luonnoksessa ei ole arvioitu lakimuutoksen vaikutuksia raskaana olevien naisten alkoholin käyttöön ja siitä sikiöille mahdollisesti aiheutuvia seurauksia ja niistä aiheutuvia kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Esitysluonnoksen mukaan vähittäismyynnissä sallittaisiin myös ns. limuviinujen myynti ilman valmistustaparajoitetta. Tästä johtuen laskussa oleva nuorten alkoholin käyttö saattaisi uudelleen kääntyä nousuun, koska kyseiset juomat ovat suosittuja nuorten keskuudessa. Päivittäistavarakauppoihin tehdyt ostokokeet erityisesti kioskeilla ja huoltamoilla osoittavat, että näissä paikoissa nuorille myydään alkoholijuomia useammin papereita tarkistamatta kuin Alko Oy:n myymälöissä, joissa ikärajavälöntä toimii parhaiten. Nämä tuotteet tuleekin Kuntaliiton näkemyksen mukaan ehdottomasti säilyttää vain Alkon valikoimissa lasten ja nuorten terveyden ja hyvinvoinnin suojaamiseksi.

Ehdotettujen muutosten elinkeinopoliittinen ja taloudellisten vaikutusten arviointi

Lausuttavana olevan esitysluonnoksen mukaan alkoholijuomien valmistus myynti ja markkinointi tuovat yhteiskunnalle yli miljardin verotuloja ja lisäksi elinkeinotuloja ja työtuloja. Alkoholinkäyttö aiheuttaa vähintään kahden miljardin välittömät ja välilliset kustannukset.

Muutoksessa noin 5500 kauppaan, kioskiin ja huoltamolle siirtyisi 350 Alkosta nykyistä väkevempiä alkoholijuomia ja hinnat myös todennäköisesti halpenisivat erikoistarjousmyynnissä. Lisäksi saatavuus laajenisi myös anniskelupaikkojen ulosmyynnin seurauksena. Alkoholijuomien myynti ja kulutus lisääntyisivät ja muutos koskisi niitä juomia, joita jo nyt kulutetaan eniten. THL:n arvion mukaan nettomyynti kasvaisi 5 %:lla ja alkoholijuomien keskivahvuus lisääntyisi 4,5 %:sta 5 %:iin. Alkoholin kokonaiskulutus lisääntyisi n. 6 %. Suurin osa lisäyksestä johtuisi nykyisen kulutuksen väkevöitymisestä eli siitä, että alkoholin kuluttajat siirtyisivät käyttämään väkevempiä alkoholijuomia.

Kaupan myynnin kannalta kulutuksen väkevöitymisen ei arvioida lisäävän varsinaisesti myyntiä eikä työllisyyttä. Kotimaisten panimoiden myynti voisi lisääntyä, mutta vaikutus työllisyyteen olisi vähäinen. Uudistus voisi lisätä ulkomaista kilpailua ja myynnin lisäys kohdistua tuontituotteisiin. Ravintoloiden osalta uudistus voisi vähentää anniskelumyyntiä ja työllisyyttä alalla, koska uudistus vahvistaisi kaupan asemaa. Alkon myynti vähenisi ja muutoksella olisi merkittävä vaikutus myymäläverkkoon ja henkilöstömäärään. Hintojen halpeneminen vähentäisi oluen, siiderin ja Long drink -juomien matkustajatuontia enintään neljänneksen.

Verotulot voisivat lisääntyä n. 65 miljoonalla eurolla. Alkoholin aiheuttamat haittakustannukset valtiolle ja kunnille kasvaisivat. Esim. alkoholisairauksien hoitajaksot voisivat lisääntyä 1500:lla. Nykyisiin alkoholihaittojen välittömiin kustannuksiin (1,3 miljardia euroa) viiden prosentin kokonaiskulutuksen lisäys voisi merkitä 65 miljoonan euron lisäystä. Kustannusten lisäys olisi tällöin sama kuin alkoholiverotulojen arvioitu lisäys.

Kuntaliitto pitää kannatettavana esitystä käsityöläisöluiden tuomisesta samalle viivalle tilaviinin ja sahdin kanssa, vaikka em. muutoksen työllisyysvaikutukset arvioidaankin vähäiseksi. Pienpanimoiden toimintaedellytysten parantaminen voidaan nähdä kuitenkin toimenpiteenä, josta koituu suomalaiselle matkailulle ja ruokakulttuurille hyötyjä haittavaikutusten sijaan ja Kuntaliitto kannattaa ehdotettua muutosta.

Anniskelun osuus alkoholijuomien kokonaiskulutuksesta on tutkitusti suhteellisen pieni, mutta sen osuus alkoholin myynnin arvosta on suhteellisen suuri. Anniskelun osuus alan verokertymästä ja työllisyydestä on taas suuri. Anniskelumyynnin suhteellisen osuuden kasvattaminen finanssi-, työllisyys- ja terveystalouden näkökulmasta arvioidaankin olevan suurempi kuin siitä aiheutuvat haitat.

Em. perusteella Kuntaliitto katsoo, että lakiluonnoksessa tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota anniskelumyyntiin. Sen suhteellisen osuuden kasvattamisella voisi olla lähes kaikkien politiikan lohkojen vaikutusten arvioinnin näkökulmasta suuremmat positiiviset vaikutukset kuin siitä aiheutuvat haitat.

Jatkovalmistelussa tulisi harkita nyt esitetystä poiketen sellaista vaihtoehtoa, jossa alkoholin saatavuutta lisättäisiin vain asteittain parantamalla ja joustam-

voittamalla ensin anniskelumyynnin ja valvotun alkoholin nauttimisen mahdollisuuksia. Samalla voitaisiin esimerkiksi alueellisesti tai kuntakokeiluina kokeilla alkoholin vähittäismyynnin laajentamisen vaikutuksia hallituksen kokeilulainsäädännön tuella. Kokeiluja voitaisiin tehdä niin vapaamman kuin tiukemman alkoholin saatavuuden mallien mukaan, jolloin saataisiin selkeää näyttöä siitä, mitkä olisivat tosiasialliset nyt ehdotettujen vähittäismyynnin vapauttamisen haitta-, taloudelliset, hyvinvointi- sekä elinkeinopoliittiset vaikutukset yhteiskunnalle. Näin emme päätyisi tilanteeseen, jossa kerralla tehtävän suuren muutoksen vaikutuksia jouduttaisiin korjaamaan jopa vuosikymmeniä tai joiden inhimillisiin tai taloudellisiin seurauksiin yhteiskunnallamme ei ole varaa.

Muutokset kunnan ja muiden viranomaisten toiminnalle

Käsittelyssä olevassa lakiluonnoksessa mainitaan, että sen yhtenä tavoitteena on kunnallisen itsehallinnon sekä kansalaisten ja lähiyhteisöjen vaikutusmahdollisuuksien parantaminen. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan ravintoloiden jatkoaikaluovista luopuminen vähentäisi ja catering-ilmoitukset ja ravintoloiden vähittäismyyntiluvat lisäisivät lupaviranomaisen työtä. Alkoholin käytön lisääntyminen tulisi arvioidusti lisäämään pahoinpitelyjä ja poliisin hälytystehtäviä. Hälytystehtävät tulevat lisääntymään erityisesti viikonloppuisin ja ravintoloiden anniskeluaikojen pidentyessä. Aukioloaikojen mahdollisen laajentamisen myötä hälytystehtävät tulisivat jatkumaan nykyistä pitempään aamuun.

Kuntaliitto pitää myönteisenä sääntelyssä ehdotettua kuntien oikeutta kieltää anniskelun jatkaminen kello 1.30 jälkeen kunnan alueella tai määrättyllä kunnan alueella. Muilta osin kunnallisen itsehallinnon lisääminen jää esitysluonnoksessa epäselväksi. Kuntaliitto katsoo, että kokonaisuutena kunnallisen itsehallinnon lisäämistavoite ei ehdotetun sääntelyn valossa näytä lisääntyvän, vaan pikemminkin päinvastoin, vähenevän. Myös nyt käsittelyssä olevan lain yhtymäkohdat vasta reilun vuoden voimassa olleeseen lakiin ehkäisevästä päihdetyöstä jäävät epäselviksi ja tätä yhteyttä tulisi jatkovalmistelussa selkeyttää.

Kuntaliitto ehdottaa, että esityksen yhteydessä myös järjestyslakia muutettaisiin siten, että kunnalla olisi oikeus rajata/kieltää alkoholin vapaata nauttimista tietyillä alueillaan, kuten joissain tai kaikissa hoidetuissa puistoissa, lasten ja nuorten kokoontumispaikoissa, kuten leikkipuistoissa, nuorisotilojen piha-alueilla, urheilupaikoilla jne. Pelkästään se, että laissa ei sallittaisi alkoholin anniskelua tiloissa, jotka on tarkoitettu pääasiassa lapsille tai nuorille tai joita he käyttävät, ei ole riittävä keino turvata lapsille ja nuorille tai muille kuntalaisille alkoholivapaata tilaa lähiyhteisöissään.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lakiesityksessä ei ole riittävästi huomioitu kuntalain mukaista ja edelleen maakuntauudistuksessa vahvistuvaa kunnan hyvinvoinnin edistämisen tehtävää. Käsittelyssä olevassa lakiluonnoksessa tulisi turvata kunnille paremmat itsehallinnolliset oikeudet hoitaa tätä tehtävää myös alkoholihaittojen ehkäisemiseksi.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että poliisin hälytystehtävien lisäksi päihdyneiden kuljetustarve ja selviämisasemien tarve tulee esitettyjen muutosten seurauksena lisääntymään, millä on vaikutuksia julkiselle taloudelle sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen että poliisien resurssitarpeelle. Päihdyneiden lisääntynyt kuljettaminen voi vaarantaa poliisin muiden viranomaistehtävien hoitamista ja sillä voi näin myös olla vaikutuksia sisäisen turvallisuuden kehittämiseen.

Myös kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden vahvistaminen jää esitysluonnoksessa varsin vähäiselle huomiolle. Jatkovalmistelussa tulisi vielä kiinnittää huomiota siihen, että asukkaille ja heidän edustamilleen yhteisöille turvattaisiin aidot vaikutusmahdollisuudet lähiympäristönsä viihtyisyyden parantamiseen ja mahdollisten järjestyshäiriöiden ehkäisemiseen ja siihen, missä lähiyhteisössä alkoholia saisi julkisesti nauttia. Esityksessä asetettu huomautusmahdollisuus, joka sinänsä on positiivinen uudistus, jää vielä epäselväksi, eikä sen tosiasiallisesta vaikutuksesta varsinaiseen lupakäytäntöön ole varmuutta.

Kuntaliitto kannattaa viranomaisvalvonnan vähentämistä toimijoiden omavalvontaa lisäämällä ja omavalvontasuunnitelmia kehittämällä. Tähän kehittämiseen tulee tarjota tukea ja apua ja sen toteutumista tulee seurata ja omavalvonnan vaikutuksia myös arvioida.

Lakiluonnoksesta kokonaisuutena

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan on varmaa, että alkoholijuomien kokonaiskulutus lisääntyisi ja muutos vaikuttaisi negatiivisesti väestön sosiaaliseen hyvinvointiin ja terveyteen. Muun muassa alkoholin suurkuluttajien ja alkoholikuolemien määrän todetaan kasvavan, mitä voi pitää nykytilanteeseen nähden erittäin huolestuttavana kehityksenä.

Kuntaliitto on yhtä mieltä käsittelyssä olevan esitysluonnoksen alkoholihaittoja sekä hyvinvointi- ja terveyseroja lisäävistä vaikutuksista. Arvioidut lakimuutoksen vaikutukset vaarantavat sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenneuudistukseen liittyvän 3 miljardin kustannusten nousun hillitsemisen tavoitteen. Elinkeinolämälle mahdollisesti koituvat edulliset vaikutukset näkyvät todennäköisesti huomattavina kustannuksina sosiaali- ja terveyssektorilla.

Kokonaisuutena Kuntaliitto ei kannata esitysluonnoksen mukaista alkoholilain kokonaisuudistusta, koska laissa esitetyt säädösmuutokset eivät lähtökohtaisesti tue laille asetettua tarkoitusta. Mikäli nykyisiä alkoholin saatavuuden rajoituksia halutaan purkaa, tulisi purkaminen tehdä hallitusti ja erilaisia vaihtoehtoja testaavien kokeilujen kautta, jotta löydettäisiin nimenomaan suomalaiselle yhteiskunnalle soveltuva tapa, jossa uudistuksen hyödyt voisivat olla haittoja suuremmat.

SUOMEN KUNTALIITTO



Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja



Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveysasiat