

LAPS/76/2023, 22.11.2023

Lapsiasiavaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muutoksesta

Viite: VN/23782/2023

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991, LOS), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Sopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita.

Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Alkoholijuomien vähittäismyyntiä koskevia säännöksiä muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien lisäksi myös enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut alkoholijuomat. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kevätkaudella 2024.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- Päihteillä on erittäin haitallisia välittömiä (lasten ja nuorten oma alkoholinkäyttö) ja välillisiä (lasten vanhempien tai muiden läheisten ongelmallinen alkoholin käyttö) vaikutuksia lapsen terveyteen ja hyvinvointiin.
- Alkoholin saatavuus tulisi esityksen myötä lisääntymään jopa lähes 17-kertaiseksi.
- Esitetyt muutokset heikentävät lasten oikeutta terveyteen ja kehitykseen merkittävästi. Esityksen eteenpäin vieminen on lapsen edun vastaista, eikä sitä voi siksi pitää hyväksyttävänä.



- Hallituksen esityksestä ja laajemmin alkoholipoliittisesta keskustelusta puuttuu Suomessa lapsen ääni.
- Islannissa alkoholin saatavuus on rajoitettuja ja nuorten alkoholinkäyttöä on saatu vähennettyä tuntuvasti: islantilaiset nuoret käyttävät pohjoismaisista nuorista vähiten alkoholia. On merkillepantavaa, että Islannin tilanteen kuvaaminen puuttuu hallituksen esityksestä pohjoismaista ainoana.
- Hallitusohjelmaan sisältyvät eri alkoholilainsäädännön muutokset tulisi käsitellä kokonaisuutena.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapset ja nuoret ovat muihin väestöryhmiin verrattuna erityisessä asemassa, sillä kaikilla alle 18-vuotiailla lapsilla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus erityiseen suojeluun (3 artiklan 2 kohta). Tämä tarkoittaa suojelua niin fyysistä kuin psyykkistä hyvinvointia uhkaavilta tekijöiltä. Erään vakavan uhkatekijän muodostavat erilaiset päihteet, joilla voi olla pahimmillaan erittäin haitallisia sekä välittömiä (lasten ja nuorten oma alkoholinkäyttö) että välillisiä (lasten vanhempien tai muiden läheisten ongelmallinen alkoholin käyttö) vaikutuksia lapsen terveyteen ja hyvinvointiin.

Lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan on vahvistettu lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklassa. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut aihetta koskevassa yleiskommentissaan seuraavasti: *”Valtioiden tulisi suojella lapsia liuottimilta, alkoholilta, tupakalta ja laittomilta aineilta, kerätä lisää asianmukaista näyttöä ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tällaisten aineiden käytön vähentämiseksi lasten keskuudessa. Komitea suosittelee lasten terveydelle haitallisten aineiden mainostamisen ja myynnin sääntelyä ja tällaisten tuotteiden markkinoinnin sääntelyä paikoissa, joissa lapset kokoontuvat, ja lasten saatavilla olevissa tiedotusvälineissä ja julkaisuissa”*.¹

On myönteistä, että esitysluonnokseen sisältyy erillinen lapsivaikutusten arviointi sekä viittaus lapsen oikeuksien komitean tuoreisiin suosituksiin (HE s. 14). Arvioinnin lopputulos on kuitenkin hyvin valitettava, sillä se osoittaa, että esitetty muutos heikentäisi lapsen oikeutta terveyteen ja kehitykseen merkittävästi. Lapsen edun edelle on esityksessä asetettu markkinoiden ja kilpailun edistäminen sekä erityisesti pienpanimoiden saama

hyöty, eikä esiin ole tuotu riittäviä toimia, joilla uudistuksesta aiheutuvia lapsiin kohdistuvia haittoja ehkäistäisiin. **Tämä ei ole linjassa lapsen oikeuksien sopimuksen turvaaman lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen kanssa, eikä esitettyä muutosta voi siten pitää hyväksyttävänä.**

Esityksen vaikutukset lasten ja nuorten omaan alkoholinkäyttöön

Suomalaisten nuorten alkoholinkäyttö on saatu 2000-luvulla laskemaan, mikä on erinomainen saavutus. Sekä kouluterveyskysely että eurooppalainen koululaistutkimus nuorten päihteiden käytöstä (ESPAD) ovat kuitenkin osoittaneet, että nuorten alkoholin käytön väheneminen on pysähtynyt. THL:n laatiman alkoholilain jälkiarvioinnin mukaan nuorten alkoholinkäytön positiivisen kehityksen pysähtymisen ajoittuminen alkoholilain uudistuksen yhteyteen viittaa siihen, että lakimuutos vaikutti nuorten alkoholinkulutukseen.² Alkoholilainsäädäntöön ei tulisikaan tehdä nyt muutoksia, jotka vaarantavat pitkän aikavälin myönteisen kehityksen.

Lisäksi näyttää siltä, että nuorten alkoholinkäytön väheneminen on ollut ensisijaisesti raittiuden yleistymistä eikä niinkään alkoholia käyttävien nuorten humalajuomisen vähenemistä³. Nuorten päihteidenkäytössä on havaittavissa polarisoitumista⁴. Tuoreen kouluterveyskyselyn (2023) mukaan tosi humalassa vähintään kerran kuukaudessa on ollut 8. ja 9. luokkalaisista 8,8 prosenttia, lukion 1. ja 2. luokkalaisista 14,6 prosenttia ja ammatillisten oppilaitoksen 1. ja 2. vuosikurssilaisista 21,8 prosenttia.

Alkoholin terveysvaarat korostuvat mitä nuoremmasta henkilöstä on kyse. Aivot kehittyvät pitkään vielä nuoruusvuosien aikana ja ovat nuoruusiässä erityisen herkkiä kehityshäiriöille. Humalahakuinen juominen voi heikentää muun muassa muistia ja oppimiskykyä.⁵ Nuorilla myös alkoholimyrkytykset ovat yleisempiä kuin muilla käyttäjillä. Käypä hoito -suositus määrittelee alle 18-vuotiaiden alkoholinkäytön aina riskikäytöksi.⁶

Erilaiset kokeilut kuuluvat nuoruuteen, eivätkä alkoholimyynnin ikäraajat ja valvonta pysty täysin estämään nuoria hankkimasta alkoholia. Laajempi saatavuus lisää mahdollisuuksia siihen kuitenkin huomattavasti. Alaikäisten on helpompi saada ostettua alkoholijuomia lähikaupasta kuin Alkosta, jossa myynninvalvonta on tiukkaa ja henkilökunta koulutettua. Nuorten on myös helpompi saada täysi-ikäiset kaverinsa hakemaan juomia lähikaupasta kuin kauempana olevasta Alkosta.⁷ Esityksen mukaan (HE s. 10) Suomessa on tällä hetkellä

373 Alkon myymälää ja noin 6 300 kauppaa, joilla on alkoholin vähittäismyyntilupa, joten alkoholin saatavuus tulisi esityksen myötä lisääntymään jopa lähes 17-kertaiseksi.

On sinänsä myönteistä, että muutoksen rajaaminen vain käymisteitse valmistettuihin alkoholijuomiin perustuu nimenomaisesti tavoitteeseen suojella nuoria tyttöjä heidän keskuudessaan suosituilta juomasekoituksilta. Tätä vasten huomattavan ristiriitaiselta tuntuu kuitenkin se, että esitys toisi nykyistä runsaasti vahvemmat olutjuomat sekä siiderit lähimyyntiin. Kuten esityksessäkin tuodaan esiin, suomalaispoikien suosituin alkoholijuoma on ollut olut, ja siiderit taas kuuluvat tyttöjen suosikkijuomiin.⁸ Lisäksi esityksessä arvelaan myös mietojen makeiden viinien kiinnostavan alaikäisiä nuoria, niin kuin varmasti onkin. Hallituksen esityksessä todetaan hyvin suoraan, että lapset altistuisivat esitettyjen muutosten myötä nykyistä laajemmalle alkoholijuomien tarjonnalle, mutta arvioinnin lopputulokselle ei anneta painoarvoa. Haittojen ehkäisemiseksi ei riitä, että hallitus on hallitusohjelmassa päättänyt kiinnittää erityistä huomiota ehkäisevään päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa. (HE s. 14.)

Esityksen haitalliset vaikutukset lasten ja nuorten kasvuolosuhteisiin

Lapsen vaikutusmahdollisuudet läheistensä alkoholinkäyttöön ovat pienet, kun taas kasvuolosuhteiden vaikutus lapsen terveyteen, kehitykseen ja hyvinvointiin on erittäin merkittävä. Vanhempien alkoholin käyttö, erityisesti ongelmakäyttö, vaarantaa lapsen hyvinvointia ja perusturvallisuutta monella tavoin vaikuttaen lapsen elämään usein pitkälle aikuisuuteen asti.

Rekisteri- ja tilastotietojen pohjalta tehtyjen arvioiden mukaan noin 65 000–70 000 lasta elää perheessä, joissa ainakin toisella vanhemmalla on päihdeongelma. Päihdeongelmaan liittyvistä rekisterimerkinnöistä suurin osa (70–80 %) koskee alkoholinkäyttöä. Todellisuudessa niiden lasten määrä, joiden vanhemmat olisivat päihdehoidon tarpeessa, on arviolta vielä moninkertainen. Rekisteritietojen perusteella tavoitetaan nimittäin vain pieni osa päihteiden ongelmakäytön kirjosta.⁹

A-klinikkasäätiön toteuttamassa kyselyssä selvitettiin 12–18-vuotiaiden lasten kokemuksia vanhempien liiallisesta päihteiden käytöstä. Suuri osa kyselyyn vastanneista nuorista kertoi vanhempien juomiseen liittyvän kielteisiä kokemuksia ja tunteita. Yleisimpiä vanhempien aiheuttamia haittoja olivat perheriidat (usein väkivaltaiset), häpeä vanhemmista, ahdistus sekä luottamuksen kärsiminen, pelko vanhempaa kohtaan ja unen puute.¹⁰

Vakavimmissa tilanteissa vanhempien ongelmallinen alkoholinkäyttö johtaa siihen, ettei lapsi voi asua perheensä kanssa. Alkoholien ja muiden päihteiden käyttö on yksi merkittävimmistä syistä lastensuojelun toimenpiteiden perusteena ja vanhemman alkoholiongelma nostaa selvästi riskiä lapsen huostaanottoon ja sijoitukseen kodin ulkopuolelle. Esimerkiksi THL:n lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syitä ja taustoja kartoittaneessa tutkimuksessa havaittiin, että alkoholinkäytön arvioitiin vaikuttavan paljon joka neljännen (26 %) kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen tilanteen taustalla¹¹. Tutkimus on myös osoittanut, että vanhemman päihdeongelma lisää merkittävästi pienten lasten riskiä joutua sairaalahoitoon sairauden tai tapaturman vuoksi sekä on yhteydessä lasten ja nuorten mielenterveysongelmien riskiin¹².

Alkoholien saatavuuden lisääntyessä kasvaa lisäksi riski alkoholien aiheuttamille sikiövaurioille. Esityksessä mainitaan lyhyesti naisten raskaudenaikaisen alkoholinkäytön riskit sikiövaurioiden syntymiselle (HE s. 14), mutta siinä ei arvioida rehellisesti esitettyjen muutosten vaikutuksia. Esityksessä toistetaan usein esitetty arvio, jonka mukaan Suomessa syntyy vuosittain 600–3000 lasta, joilla on alkoholien aiheuttamia vaurioita. Tämä arvio perustuu kuitenkin vanhoihin kansainvälisiin arvioihin sekä 1990-luvulla tehtyihin kyselytutkimuksiin. Ajantasaisen ja tarkemman tutkimustiedon hankkiminen vaurioiden yleisyydestä parantaisi osaltaan ymmärrystä siitä, kuinka vaarallista alkoholien käyttö voi olla sekä millaista kärsimystä se aiheuttaa. Lisäksi se tarkentaisi arviota kustannuksista, joita alkoholista voi tästäkin näkökulmasta syntyä yhteiskunnalle.

Esityksessä todetaan varsin rehellisesti, etteivät alkoholijuomien luvanvaraisen vähittäismyyntin muutokset edistä alkoholinkäytön siirtämistä pois kotioloista, vaan pikemmin lisäävät käyttöä ja käyttötilanteita kodeissa, jolloin lasten ja perheiden kokemat haitat lisääntyvät ja syvenevät. Lisäksi mainitaan, että tämän myötä lastensuojelutoimien tarve ja kustannukset kasvavat. (HE s. 14.) **Esityksen lasten ja nuorten näkökulmasta erittäin haitalliset vaikutukset on siten tunnistettu ja tunnustettu. Tällä ei ole kuitenkaan ollut vaikutusta esityksen lopputulokseen.**

On myös muistettava, että vaikka lasten kokemukset häiritsevistä aikuisten alkoholinkäytöstä keskittyvät pääosin oman kodin tapahtumiin ja vanhempien toimintaan, kokevat lapset päihdehaittoja ja -uhkia myös julkisissa tiloissa ja tilanteissa. Näitä kokemuksia on valitettavasti tutkittu vasta erittäin vähän.¹³ Myös nämä lasten kannalta

haitalliset vaikutukset on huomioitava pohdittaessa alkoholin saatavuuden ja sen myötä kulutuksen kasvun vaikutuksia.

Kokonaisvaikutukset tuotava esille

Hallitusohjelmaan sisältyy myös muita alkoholin vapauttamista koskevia toimenpiteitä nyt lausuttavana olevan esityksen ollessa lainsäädäntömuutoksista ensimmäinen.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee muutoksia, jotka koskevat muun muassa kotimaisten alkoholijuomien tuottajien valmistuspaikalta tapahtuvan vähittäismyynnin laajentamista, rajat ylittävän etämyyntimenettelyn selkiyttämistä sekä alkoholijuomien verkkokaupan ja kotiinkuljetuksen sallimista. Lisäksi hallitus aikoo selvittää mahdollisuutta siirtää myös enintään 15 prosenttiset viinit luvanvaraiseen vähittäismyyntiin. (HE s. 3.)

Esityksen mukaan nyt valmisteilla olevalla muutoksella on jo yksinään todennäköisesti negatiivisia vaikutuksia väestön terveyteen ja hyvinvointiin. Kun sitä taas tarkastellaan suhteessa hallitusohjelmassa linjattuihin pidemmälle meneviin alkoholimarkkinoita avaaviin toimiin, johtaisivat ne kokonaisuutena arvioituna huomattavan suuriin terveys- ja hyvinvointivaikutuksiin. (HE s. 9.) Tämän tarkempaa arviota muutosten kokonaisvaikutuksista ei ole saatavilla. **Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että yksittäisten esitysten eteenpäin viemisen sijaan hallitusohjelman mukaiset muutokset alkoholilakiin tulisi käsitellä kokonaisuutena, tuoden avoimesti näkyviksi suunniteltujen muutosten yhteisvaikutukset.**

Lopuksi

Sekä tästä esityksestä että laajemmin alkoholipoliittisesta keskustelusta puuttuu Suomessa lapsen ääni. Suomalainen päihdetutkimus ja -politiikka ovat keskittyneet aikuisten kokemuksiin haitoista. Myös päihdepoliittisia ratkaisuja on perustelu vahvasti kansanterveydellisillä perusteilla, tarkoittaen tällöin aikuisten ja erityisesti vielä käyttäjien terveyttä. Suomessa ei ole sen sijaan tutkittu tai käytetty alkoholipoliittisia keinoja aikuisten aiheuttamien lasten kokemien päihdehaittojen torjumiseen. Tietävästi missään ei ole toistaiseksi tehty tai yritetty tehdä kattavaa kartoitusta aikuisten päihdeidenkäytöllä aiheuttamista vaikutuksista ja haitoista. Kuten Itäpuisto toteaa, tarvittaisiin rohkeutta kuunnella lapsia, vaikka se mitä kuullaan, voi olla aikuisille ahdistavaa kuultavaa.¹⁴

Lapsiasiavaltuutettu haluaa lisäksi muistuttaa Islannissa tehdyistä lapsen etua painottavista arvoalinnoista, jotka konkretisoituvat tiukkana alkoholipolitiikkana. Islannissa on vähittäismyynnissä vain mietoja alkoholijuomia ja alkoholimyymälät ovat hyvin rajoitetusti auki. Nuorten alkoholin käyttöä on saatu vähennettyä tuntuvasti ja islantilaiset nuoret käyttävät pohjoismaisista nuorista vähiten alkoholia. On merkillepantavaa, että Islannin tilanteen kuvaaminen puuttuu hallituksen esityksestä pohjoismaista ainoana.

Yhteenvetona lapsiasiavaltuutettu toteaa, että esityksen mukaiset muutokset heikentävät lasten asemaa ja oikeuksia oleellisesti ja aiheuttavat lapsille ja nuorille pahimmillaan suurta inhimillistä kärsimystä. Esityksen eteenpäin vieminen on yksiselitteisesti lapsen edun vastaista, eikä sen eteenpäin viemistä voi siksi pitää hyväksyttävänä.

Jyväskylässä 22.11.2023

Elina Pekkarinen
lapsiasiavaltuutettu

Reetta Peltonen
juristi

¹ CRC/GC/C/15, kohta 65.

² Vuonna 2018 voimaan tulleen alkoholilain jälkiarviointi: Vaikutukset alkoholin saatavuuteen, kulutukseen ja haittoihin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 7/2022, verkossa: <https://www.julkari.fi/handle/10024/145635>.

³ mt.

⁴ Kosola, S., Niemelä, E. & Niemelä, S.: Päihdekokeilut – normaalia nuoruutta vai alkava häiriö. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2018;134:865-72, verkossa <https://www.duodecimlehti.fi/duo14288>.

⁵ Hyytiä, P.: Päihteiden vaikutus kasvavan lapsen ja nuoren aivoihin. Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim 2015;131(10):933-9, verkossa <http://www.duodecimlehti.fi/lehti/2015/10/duo12255>, sekä <http://www.potilaanlaakarilehti.fi/kommentit/alkoholi-ja-nuoret-aivot/>.

⁶ Alkoholiongelmaisen hoito. Käypä hoito -suositus. Suomalaisen Lääkäriseuran Duodecimin ja Suomen Päihdelääketieteen yhdistyksen asettama työryhmä. Julkaistu 21.8.2018. Verkossa <https://www.kaypahoito.fi/hoi50028>.

⁷ Samoin arvioivat esim. Mäkelä, Warpenius ja Karlsson: Alkon yksinoikeusjärjestelmä on tehokas keino ehkäistä alkoholihaittoja. Tutkimuksesta tiiviisti 17/2022, THL. Verkossa <https://www.julkari.fi/handle/10024/144269>.

⁸ Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen: ESPAD-tutkimus 2019. Verkossa: <https://www.julkari.fi/handle/10024/138792>.



⁹ Raitasalo, K., Holmila, M. & Jääskeläinen, M.: Vanhempien päihdeongelmista aiheutuvat haitat lapselle. Teoksessa Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikot – vanhemmat, lapset ja alkoholi.

¹⁰ Takala, J & Roine, M: Nuorten kokemuksia aikuisten alkoholinkäytöstä. Teoksessa Alkoholi- ja päihdehaitat läheisille, muille ihmisille ja yhteiskunnalle.

¹¹ Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset: HuosTa-hankkeen (2014-2015) päätulokset. Verkossa:
<https://www.julkari.fi/handle/10024/130536>.

¹² Raitasalo K., Holmila, M. & Jääskeläinen, M: Vanhempien päihdeongelmista aiheutuvat haitat lapselle. Teoksessa Sukupolvien sillat ja kasvamisen karikot – vanhemmat, lapset ja alkoholi.

¹³ Itäpuisto, M: Päihteistä myrkylliset aikuiset. Teoksessa Myrkylliset aikuiset.

¹⁴ mt.