

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite: STM075:00/2011, 22.11.2016

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi alkoholilain kokonaisuudistukseksi

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 esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ja tavoitteet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Samalla muutettaisiin majoitus- ja ravitsemistoinnasta 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 vähittäismyyntiin yksinoikeutta muutettaisiin sallimalla luvanvaraiseen vähittäismyyntiin kaikki enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät alkoholijuomat. Tilaviinin ja sahdin erityisten vähittäismyyntilupien rinnalle otettaisiin käyttöön käsityöläisöluiden vähittäismyyntilupajärjestelmä.

Lisäksi ehdotetaan muun muassa otettavaksi käyttöön alkoholiluvanhaltijoiden omavalvonta ja lisättäväksi lähiympäristön ja kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia alkoholilain soveltamisessa.

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 saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia.



Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsiasiavaltuutettu keskittyy lausunnossaan arvioimaan esitysluonnoksen tavoitteita ja valittua toteuttamistapaa sekä vaikutusarviointia erityisesti lasten ja nuorten näkökulmasta.

Alkoholilain tarkoitus, uudistuksen tavoitteet ja toteuttamistapa keskenään ristiriidassa

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 uudistaminen katsoa tarpeelliseksi. Käsiteltävänä oleva uudistusehdotus on kuitenkin hyvin ristiriitainen suhteessa käytettävissä olevaan, esitysluonnoksesakin hyödynnettyyn, tutkimustietoon, joka koskee alkoholin käytön vaikutuksia kansanterveyteen sekä käytön lisääntymisestä aiheutuviin kustannuksiin ja kasvavaan inhimilliseen kärsimykseen. Uudistusehdotus on myös ristiriidassa Sipilän hallitusohjelman tavoitteisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Esitysluonnos itsessään on jo hyvin ristiriitainen, koska siinä on poikkeuksellisen suoraan kuvattu ehdotetusta lakimuutoksesta seuraavat ongelmat ja negatiiviset vaikutukset. Luonnoksessa todetaan uudistuksen sekä positiivisia että negatiivisia taloudellisia vaikutuksia. Julkisen talouden vaikutusten osalta nähdään syntyvien lisäkustannusten kumoavan alkoholiverotulojen kasvun.

Esitysluonnoksessa määritellyt tavoitteet ja valittu toteuttamistapa eivät ole toisiaan tukevia vaan ennemminkin toisensa poissulkevia. Esitysluonnoksen johdannossa (s. 4) muun muassa todetaan, että *"sosiaali- ja terveyspolitiikkaan kuuluvan alkoholipolitiikan varsinainen tarkoitus on vähentää alkoholin käyttäjilleen, heidän läheisilleen, muille ihmisille ja yhteiskunnalle aiheuttamia ongelmia ja haittoja"*. Uudistettavan alkoholilain tarkoitukseksi määritellään lakiehdotuksen 1 §:ssä, että *"alkoholipitoisten aineiden kulutusta vähennetään ja niihin liittyvää elinkeinotoimintaa rajoitetaan ja valvotaan alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi"*. Samaan aikaan monessa kohdin esitysluonnosta kuvataan, miten alkoholin saatavuuden lisääminen ja hinnan alentaminen kasvattavat kokonaiskulutusta ja miten kulutuksen kasvu johtaa terveyshaittojen ja sosiaalisten ongelmien lisääntymiseen sekä näistä johtuvien yhteiskunnalle aiheutuvien kustannusten kasvuun.

Esitysluonnoksessa todetaan yksiselitteisesti, että uudistus lisääisi alkoholin saatavuutta ja alentaisi sen hintaa¹. Tutkimustiedon valossa nämä ovat merkittäviä alkoholin käyttöä lisääviä tekijöitä. Se tarkoittaa käytännössä muun muassa sitä, että 2000-luvun aikana toteutetuilla alkoholiverotuksen korotuksilla aikaansaatu kokonaiskulutuksen kääntymisen laskuun² todennäköisesti tullaan menettämään. Riskinä on siten, että myös alkoholin käyttöön liittyvät haitat lisääntyvät. Tämä on selkeässä ristiriidassa lakiehdotuksen 1 §:ssä määritellyn lain tarkoitukseen. Esitysluonnoksessa toki todetaan (s. 39) rehellisesti, että uudistus toteutetaan tietoisena sen vaikutuksista.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on erittäin arveluttavaa ja lyhytnäköistä viedä esitysluonnoksessa ehdotettua uudistusta eteenpäin tietoisena sen merkittävistä negatiivisista vaikutuksista kansanterveydelle ja siitä seuraten myös kansantaloudelle, vaikka päivittäistavarakaupan ja alkoholin valmistajien näkökulmasta esityksillä olisikin positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessakin todetaan (s. 32), että käytettävissä olisi tehokkaita keinoja, joilla voidaan halutessa vähentää alkoholin kulutusta ja alkoholihaittoja. Alkoholilainsäädännön uudistuksen toteuttamistapaa tulisi siten arvioida uudelleen ottaen huomioon sosiaali- ja terveysvaikutukset, painottaen lasten hyvinvointia ja terveyttä.³ Arvioinnissa voisi lähtökohtana hyödyntää esimerkiksi vuonna 2013 valmistunutta arviomuistiota alkoholilain uudistamistarpeista.⁴

Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin huolestuttavana arviota, jonka mukaan uudistus tulee lisäämään nuorten alkoholin käyttöä.

Alkoholin saatavuuden lisääminen päivittäistavarakaupoissa vaikuttaa nuorten alkoholin käyttöön. Alkoholimyynnin ikärajat ja valvonta eivät estä nuoria hankkimasta alkoholia. Laajempi saatavuus lisää nuorten mahdollisuuksia hankkia alkoholia. Myös esimerkiksi ”limuviinujen” saatavuuden lisääminen ruokakaupoissa ja alkoholin hinnan oletettu halpeneminen voivat lisätä nuorten alkoholin käyttöä. Odotettavissa on siten, että nuorten alkoholin käytössä jo pidemmän aikaa näkynyt myönteinen kehitys käytön vähenemisen suuntaan loppuu ja pahimmillaan kääntyy nousuun. Tämä on todettu esitysluonnoksessa selkeästi.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että Suomi valtiona on sitoutunut kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) artikla) sekä ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi (4 artikla). Lapsen oikeuksien sopimus, joka on Suomessa laintasoisena voimassa, sisältää lukuisia lapsen oikeuksia, joilla on merkitystä käsiteltävänä olevan uudistusehdotuksen kannalta. Lapsiasiavaltuutettu ehdotti jo edellä mainittuun alkoholilain uudistamistarpeista laadittuun muistoon antamassaan lausunnossa muun muassa, että lapsen oikeudet ja lapsen etu asetettaisiin uudistuksen tavoitteiksi.⁵

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että vastuullinen alkoholilainsäädännön uudistaminen tulisi tehdä kiinteässä yhteistyössä alkoholimainonnan sekä päihdehoidon ja näitä koskevan lainsäädännön uudistamisen kanssa. Arviomuistio mielenterveyslain ja päihdehuoltolain uudistamisesta oli lausuntokierroksella keväällä 2016.⁶ Esitysluonnoksesta ei millään tavoin käy ilmi onko päihdehuoltolain uudistamistarpeita tai suunnitelmia otettu huomioon ehdotuksia laadittaessa.

Esitysluonnokseen tulisi liittää lapsivaikutusten arviointi

Hallituksen esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa huomioidaan lapset lyhyesti, mutta se ei sisällä nimenaista lapsivaikutusten arviointia, mitä on pidettävä puutteena.

Kuten jo yllä todettiin, esitysluonnoksen mukaisilla ehdotuksilla on selkeitä negatiivisia vaikutuksia lasten ja nuorten terveyteen ja hyvinvointiin. Alkoholin saatavuuden lisääntyminen nuorille on huomioitu luonnoksessa kohdassa 4.3 (s. 38): ”*E erityisen merkittävää on, että alkoholijuomien saatavuus ja markkinointi myös lapsille lisääntyisivät ja yleisimmin kaupan olevat alkoholijuomat samalla väkeväytyisivät. Vaikka luvanvaraisessa myynnissä valvotaan varsinaista lapsille myyntiä hyvin, lasten mahdollisuudet hankkia muulla tavoin esimerkiksi uusia alkoholijuomasekoituksia parasivat merkittävästi. Lasten alkoholinkäytön aleneva trendi voisi vähintään pysähtyä.*”

Kaikilla alle 18-vuotiailla lapsilla on oikeus erityiseen suojeluun (lapsen oikeuksien sopimuksen 3(2) artikla), jolla tarkoitetaan suojelua niin fyysistä kuin psyykkistäkin hyvinvointia uhkaavilta tekijöiltä. Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa ohjaava ja valvova YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2011 antamissa suosituksissaan Suomelle ilmaissut huolensa nuorten runsaasta alkoholin käytöstä sekä päihdeongelmaisten vanhempien kanssa asuvien lasten suuresta määrästä.⁷ Komitea suositteli tuolloin muun muassa, että valtio vahvistaa erityisesti päihdeongelmaisten perheiden ennaltaehkäiseviä palveluita sekä varhaista tukea ja puuttumista.⁸

Lapsen oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan on vahvistettu lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artiklassa. Komitea on todennut yleiskommentissaan, joka koskee oikeutta parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan 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”.*⁹

Alkoholin terveysvaarat korostuvat mitä nuoremasta henkilöistä on kyse. Tutkimusten mukaan alaikäisenä aloitettu alkoholin käyttö häiritsee aivojen kypsyamisprosessia ja altistaa alkoholiriippuvuuden kehittymiselle moninkertaisesti enemmän kuin myöhemmin aikuisena aloitettu alkoholin käyttö. Humalahakuinen juominen voi heikentää muun muassa muistia ja oppimiskykyä.¹⁰

Lasten elämään, terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttaa haitallisesti myös hänen vanhempiansa tai muiden läheistensä alkoholin käyttö. Alkoholin saatavuuden lisääminen ja hinnanalennukset lisäävät tutkitusti alkoholin käyttöä. Vanhempien alkoholin käyttö, erityisesti ongelmakäyttö, vaarantaa lapsen hyvinvointia ja perusturvallisuutta monella tavoin vaikuttaen lapsen elämään usein pitkälle aikuisuuteen asti. Noin 65 000-70 000 lasta elää perheessä, joissa ainakin toisella vanhemmalla on alkoholiongelma.¹¹ Vanhemman alkoholiongelma nostaa selvästi riskiä lapsen huostaanottoon ja sijoitukseen. Alkoholin ja muiden päihteiden käyttö on yksi merkittävimmistä syistä lastensuojelun toimenpiteiden perusteena.¹²

Esitysluonnoksessa todetaan, että alkoholin terveyshaitat ovat sukupuolisidonnaisia ja että naisilla terveyshaittojen riskit ilmenevät alemmilla kulutustasoilla kuin miehillä. Vaikutusarvioinnissa ei ole tuotu esiin sitä, että naisten alkoholinkäyttö aiheuttaa raskauden aikana merkittävän riskin sikiövaurioiden syntymisestä. Esimerkiksi ”limuviinujen” saatavuuden parantuminen voi erityisesti lisätä nuorten, lisääntymisikäisten naisten alkoholin käyttöä, sen lisäksi, että yleisesti ottaenkin arvioidaan alkoholin käytön lisääntyvän ja sen kohdistuvan yhtälailla naisiin ja miehiin. Riski alkoholin aiheuttamien sikiövaurioiden yleistymisestä kasvaa.

Useimmiten esitetty arvio on, että vuosittain Suomessa syntyy 600-3000 lasta, joilla on alkoholin aiheuttamia vaurioita. Arvio perustuu vanhoihin kansainvälisiin arvioihin sekä 1990-luvulla tehtyihin kyselytutkimuksiin. Kyse on siten vanhasta ja ei-suomalaisesta arvioista. Ajantasaisen ja tarkemman tutkimustiedon hankkiminen vaurioiden yleisyydestä olisi tärkeää. Tämä parantaisi osaltaan ymmärrystä siitä, kuinka vaarallista alkoholin käyttö voi olla sekä millaista ja kuinka laajaa kärsimystä se aiheuttaa. Lisäksi se tarkentaisi arviota kustannuksista, joita alkoholista voi tästäkin näkökulmasta syntyä yhteiskunnalle.¹³

Jyväskylässä 12.1.2017

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ Esim. esitysluonnoksen s. 35 kohdassa 4.1. Taloudelliset vaikutukset.

² Ibid. s. 23.

³ Väestön terveyden edistäminen on vahvistettu julkisen vallan tehtäväksi perustuslain (731/1999) 19 § 3 momentissa. Momenttiin sisältyy myös julkisen vallan viimekätinen vastuu huolehtia lasten hyvinvoinnista, joka on ymmärrettävä laajasti aineellisena, fyysisenä ja henkisenä hyvinvointina (HE 309/1993 vp, s.71-72).

⁴ Verkossa https://www.edilex.fi/ministerioiden_julkaisut/10731.pdf .

⁵ Lapsiasiavaltuutetun lausunto 2.10.2013, verkossa http://lapsiasia.ssthosting.fi/?page_id=1018

⁶ <http://stm.fi/documents/1271139/1977545/Arviomuistio+mielenterveyslain+ja+p%C3%A4ihdehuoltolain+palvelut.pdf/22c2f719-e424-4c80-81fa-6caf7c9e2d7e>

⁷ CRC/C/FIN/CO/4*, 7.9.2011, kohdat 30 ja 47.

⁸ Ibid. kohta 31.

⁹ CRC/GC/C/15, kohta 65.

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

¹¹ Ks. esim. <http://www.lasinenlapsuus.fi/lapsuudesta> ja <http://www.slideshare.net/THLfi/paihdeongelmaisten-lapset>

¹² Ks. esim. Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset. HuosTa-hankkeen (2014–2015) päätulokset. THL, raportti 3/2016.

¹³ On arvioitu, että sikiöaikana alkoholille altistuneiden lasten ensimmäisten 10 elinvuoden aikana syntyneet lisäkustannukset nousevat jopa noin 2 milj. markkaan. Suurimmat kustannukset koostuivat mm. sijaishoidon järjestämisestä, pitkäkestoisesta psykiatrisesta hoidontarpeesta ja erityisopetuksesta. Autti-Rämö, Ilona: Päihteet ja raskaus – syyllinen ja syytön. Suomen Lääkärilehti 10/2001 vsk 56, s. 1099–1100.