

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 alkoholilain 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 vähittäismyynnin 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.



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. Huolimatta 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 laintasoisena voimassa oleva YK:n lapsen oikeuksien sopimus (LOS) edellyttää, että ” [k]aikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon -- Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin” (3 artikla). YK:n lapsen oikeuksien komitea on muun muassa lausunut, että ”[v]elvoite ottaa lapsen etu huomioon ensisijaisena näkökohtana on ratkaisevan tärkeä silloin, kun sopimusvaltiot joutuvat punnitsemaan keskenään kilpailevia näkökohtia, kuten lyhytaikaisia taloudellisia näkökohtia ja pitkän aikavälin kehittämispäätöksiä. Sopimusvaltioiden 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 säädettyä tarkoitusta

Uudistuksessa toteutettavat muutokset ovat vastoin ehdotettavassa laissa säädettyä tarkoitusta. Lakiehdotuksen 1 § mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla 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 kasvuun 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 eteenpäin tietoisena sen merkittävistä negatiivisista vaikutuksista kansanterveydelle ja siitä seuraten myös kansantaloudelle, vaikka päivittäistavarakaupan ja alkoholiteollisuuden näkökulmasta esityksillä olisikin positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, samoin kuin hallituksen esityksessäkin (s. 41) todetaan, että ”[j]os uudistuksen päätavoite olisi vähentää alkoholin aiheuttamia haittoja, kustannus-hyötyosuhteeltaan tehokkaimmat keinot ovat WHO:n ja OECD:n sekä lääketieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten tiedeyhteisöjen mukaan koko väestöön kohdistuvat keinot: saatavuuden rajoittaminen, verotus ja

mainonnan rajoitukset”. Näitä tukevat uudistukset vahvistaisivat alkoholilainsäädännölle asetettuja tavoitteita.

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 artikla) 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 alkoholin käytöstä. Lapsen terveydelle ja hyvinvoinnille voi aiheutua merkittävää haittaa jo kohtuullisestakin, lapsen 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 päivittäistavara kaupalle 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 ylipäättään muuttuneet parempaan suuntaan. Kehitys on ollut erittäin myönteistä, mutta valitettavasti viimeisimmän nuorten terveystapatutkimuksen 2017 mukaan myönteinen kehitys on pysähtynyt. Täysikäistyneiden 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 asianmukaisesti selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve ja joka muutoinkin täyttää valiokunnan käytännössään uudelle rikossäännökselle asettamat vaatimukset.” Lakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota myös siihen, että rangaistus-säännös 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 muutosta 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 hallituksen esityksessä. Näin ollen se on jäänyt käytännössä kokonaan käsittelemättä myös uudistukseen liittyvässä keskustelussa sekä muun muassa lausuntokierroksilla lainvalmisteluvaiheessa. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa siitä oli vain lyhyt maininta kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, ilman minkäänlaisia perusteluita. Nyt hallituksen esityksessä asiaa käsitellään hieman tarkemmin kohdassa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Ainoaksi perusteluksi ehdotukselle on ko. kohdassa jo edellä mainittu toteamus, jonka mukaan tilanne on koettu epäoikeudenmukaiseksi.

Lakivaliokunta totesi edellä mainitussa mietinnössään, että sääntelylle tulee olla hyväksyttävä peruste, painava yhteiskunnallinen tarve, kriminalisoinnin tulee olla ennaltaehkäisevää ja tunnusmerkistön on oltava riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että mainittu tilanteen kokeminen epäoikeudenmukaiseksi 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 terveystieteiden valtuutettua perehtymään ja tarkkaan harkitsemaan 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 vaikutuksia ja erityisesti sitä seikkaa, että ”uudistuksen vaikutuksia ei välttämättä voida korjata peruuttamalla haitalliseksi osoittautuneita muutoksia” ei voida ohittaa, jos tarkoituksena on toteuttaa vastuullista hyvinvointipolitiikkaa, 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 yritystoiminnan vaikutusta lasten oikeuksiin (CRC/C/GC/16), kohta 17.

² Esimerkiksi alkoholilain kokonaisuudistuksen lähetekeskustelussa lapsia ei juurikaan huomioitu. Lähetekeskustelussa pidettiin 123 puheenvuoroa. Lapset ylipäätään mainittiin 35 puheenvuorossa. Näistäkin vain muutamassa puheenvuorossa 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.