Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Vastine sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta (HE 7/2024 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 03.05.2024 pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta asiassa HE 7/2024 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 17 ja 26 §:n muuttamisesta.

Viitaten sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin sosiaali- ja terveysministeriö (STM) toteaa seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (10/2024 vp), ettei hallituksen esityksestä käy asianmukaisesti ilmi, miten ehdotettuun sääntelyyn sisältyvän valmistustaparajoituksen on tarkoitus toteuttaa sääntelyn päämääriä. Perustuslakivaliokunta kehotti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa selvittämään tarkkaan asiaan soveltuvan EU-oikeuden sisällön ja arvioimaan ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-lainsäädäntöön. Perustuslakivaliokunta totesi, että kansallisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Talousvaliokunta toteaa lausunnossaan (8/2024 vp), että alkoholipoliittisten uudistusten ja toimenpiteiden pilkkominen useaan eri osaan voi vaikeuttaa ehdotusten muodostaman kokonaisuuden arviointia. Talousvaliokunta katsoi, että käyttötarkoitukseltaan yhtenevien ja alkoholipitoisuudeltaan saman vahvuisten alkoholijuomien myyntiä tulisi kohdella sääntelyssä samalla tavalla, jotta voitaisiin varmistaa yritysten yhdenvertainen kohtelu ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Talousvaliokunta pitää ilmeisenä riskinä, että ehdotettava muutos katsottaisiin EU-oikeuden vastaiseksi.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saamien asiantuntijalausuntojen perusteella yksikään lausunnonantajista ei kannata hallituksen esitystä sellaisenaan. Suurin osa lausunnonantajista vastustaa esitystä muutokseen vaikutustenarvioinnin perusteella liittyvien negatiivisten sosiaali- ja terveysvaikutusten vuoksi. Alkoholilainsäädännön muutokseen myönteisesti suhtautuvat lausunnonantajat katsovat, että esitys tulisi antaa muutettuna siten, että ehdotettu valmistustaparajoitus poistettaisiin esityksestä ja vähittäismyyntiin sallittaisiin kaikki enintään 8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät juomat valmistustavasta riippumatta. Lähes kaikki lausunnonantajat katsoivat, että hallitusohjelmaan sisältyvät alkoholilainsäädännön muutokset tulisi antaa samassa hallituksen esityksessä, jotta muutosten vaikutuksia olisi mahdollista arvioida yhtenä kokonaisuutena.

Valmistustaparajoituksen suhde EU-lainsäädäntöön

Kaikissa sosiaali- ja terveysvaliokunnan saamissa lausunnoissa, joissa arvioitiin esityksen suhdetta EU-lainsäädäntöön, katsottiin että kun ehdotettua muutosta arvioidaan SEUT 34 artiklan valossa, voidaan sen hallituksen esityksessä kuvattujen perusteluiden valossa arvioida olevan ongelmallinen. Lausunnoissa esitettyjen näkemysten mukaan hallituksen esityksessä ole kyetty kuvaamaan valmistustaparajoitukselle SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen rajoituksen oikeutusperusteiden olemassaoloa riittävällä tavalla. Toisaalta yhdessä valiokunnalle toimitetussa asiantuntijalausunnossa (Prof. Snell) katsottiin, että komission kannasta huolimatta esitystä tulisi arvioida SEUT 37 artiklan nojalla, sillä asiantuntijan mukaan esitykseen liittyvä valmistustaparajoitus koskee monopolin olemassaoloa ja sitä olisi tämän vuoksi tarkasteltava ainoastaan SEUT 37 artiklan valossa. Snellin mukaan, jos esitystä arvioidaan SEUT 37 artiklan valossa, ei annetulle sääntelylle olisi EU-oikeudellisia esteitä. Toisaalta, lausunnossa tuodaan esille, että mikäli valmistustaparajoitusta kuitenkin arvioitaisiin SEUT 34 artiklan nojalla, olisi todennäköistä, että muutettu alkoholilaki muodostaisi suhteellisuusperiaatteen vastaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen – eli loukkaisi sitä.

Joissakin lausunnoissa tuotiin esille, että ehdotetussa alkoholilain muutoksessa on kyse merkittävästä jakelukanavan laajennuksesta, eikä esitys sen vuoksi olisi kilpailuneutraali. Lausunnoissa tuotiin esille, että hallituksen esityksessä ei ole kuvattu valmistustaparajoituksen oikeasuhtaisuutta riittävällä tavalla.

Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, esitys mahdollistaisi nykyisin Alkon 373 myymälässä myytävien 5,6–8,0 prosenttisten käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien vähittäismyynnin myös vähittäismyyntiluvan haltijoille, joita on yhteensä noin 6 300. Tältä osin voitaneen siis puhua merkittävästä jakelukanavan laajennuksesta, joka ei koskisi esityksen mukaan vastaavan vahvuisia tislatusta alkoholista valmistettuja juomasekoituksia. On totta, että esitys laajentaisi käymisteitse valmistettujen 5,6–8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien jakelukanavaa pitäen samalla nykyisellään saman vahvuisten, tislatusta alkoholista valmistettujen juomien jakelukanavan. Kuten hallituksen esityksen sivulla 17 on todettu, samalla kun ehdotettu muutos todennäköisesti lisäisi käymisteitse valmistettujen alkoholijuomien myyntiä ja edistäisi kilpailua tältä osin, saattaa se osin tapahtua muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien kustannuksella. Tämä tarkoittaa, että samalla kun käymisteitse valmistettujen 5,6–8,0 prosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien myynti lisääntyisi, voisi muulla tavoin valmistettujen, samaa vahvuutta olevien juomien myynti laskea. Lisäksi pitkällä aikavälillä ehdotettu muutos voi vaikuttaa kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytymiseen siten, että kuluttajat myös jatkossa suosisivat kyseisen vahvuisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia muulla tavoin valmistettujen alkoholijuomien kustannuksella. Tämän vuoksi olisi mahdollista, että vaikka Suomessa jossain vaiheessa mahdollistettaisiin myös 5,5–8,0 prosenttia alkoholia sisältävien juomasekoitusten luvanvarainen vähittäismyynti, voisi kuluttajien osto- ja kulutuskäyttäytyminen olla jo muovautunut sillä tavoin, että kuluttajat suosivat tällöinkin käymisteitse valmistettuja kyseisen vahvuisia alkoholijuomia.

Hallituksen esityksessä on pyritty kuvaamaan valmistustaparajoitusta EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tuomalla esiin, että valmistustaparajoituksella pyritään suojaamaan nuoria, erityisesti tyttöjä, alkoholin haitallisilta terveysvaikutuksilta. Sisämarkkinaoikeuden lähtökohtana on tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus. Näihin perusvapauksiin voidaan säätää poikkeuksia esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi (mm. SEUT 36 artikla). Komission tiedonannon mukaan[1] SEUT-sopimuksen 34 ja 35 artiklan piiriin kuuluvat kaiken tyyppisten

[1] Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 34–36 artiklan soveltamisopas (2021/C 100/03). Verkossa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0323(03)&from=EN.

tavaroiden ja tuotteiden tuonti ja vienti. Kyseisen soveltamisoppaan mukaisesti SEUT-sopimuksen 34 artiklan soveltamisala rajoittuu jäsenvaltioiden välisen kaupan esteisiin. Sen vuoksi jonkin tapauksen arvioiminen tämän määräyksen nojalla *edellyttää rajat ylittävää ulottuvuutta*. Puhtaasti kansalliset toimenpiteet, jotka vaikuttavat vain kotimaisiin tavaroihin, eivät kuulu SEUT-sopimuksen 34–36 artiklan soveltamisalaan. Jotta toimenpide täyttäisi rajat ylittävyyttä koskevan vaatimuksen, riittää, että se voi joko välillisesti tai mahdollisesti haitata EU:n sisäistä kauppaa. Toisin kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan saamassa lausuntopalautteessa on tuotu esille, soveltamisoppaan mukaan perussopimuksen määräyksissä vaadittu rajat ylittävä ulottuvuus ei periaatteessa estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita (”käänteinen syrjintä”).[2] Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, Alkon tislatusta alkoholista valmistettujen juomasekoitusten valikoima sisältää pääosin kotimaisia tuotteita, eikä ehdotetun sääntelyn voida näin ollen katsoa rajoittavan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden ja tuotteiden tuontia ja vientiä suosimalla kotimaisia toimijoita muiden jäsenvaltioiden toimijoiden kustannuksella. Toisaalta voitaneen todeta, että ehdotettu valmistustaparajoitus voisi toteutuessaan suosia osin muiden jäsenvaltioiden toimijoita tiettyjen kotimaisten toimijoiden kustannuksella.

Palveluiden vapaata liikkuvuutta koskien voidaan soveltaa niin sanottua Gebhard-testiä, jonka mukaan arvioinnissa tulee kiinnittää huomioita siihen, onko kansallinen toimenpide 1) syrjivä, 2) perusteltavissa yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, 3) soveltuva ja tehokas ja 4) oikeasuhtainen.

Nyt ehdotettua valmistustaparajoitusta ei voida pitää syrjivänä siten, että se asettaisi eri jäsenvaltioiden toimijat keskenään erilaiseen asemaan, sillä sekä kotimaisia että muiden jäsenvaltioiden toimijoita kohdeltaisiin lainsäädännön osalta samalla tavalla. Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, Alkon valikoimassa 5,6–8,0 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävät käymisteitse valmistetut juomat ovat suurelta osin ulkomaisia tuotteita, kun taas saman vahvuisista tislatusta alkoholista valmistetut juomasekoitukset ovat pääosin kotimaisia tuotteita. Kuten perustamissopimuksen soveltamisoppaasta käy ilmi, perussopimuksen määräyksissä vaadittu rajat ylittävä ulottuvuus ei periaatteessa estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita (”käänteinen syrjintä”). Toisaalta ehdotettu muutos asettaisi eri tavalla alkoholijuomia valmistavat toimijat keskenään erilaiseen asemaan ja ehdotettua muutosta voitaisiin siltä osin pitää syrjivänä, ellei toimenpide ole riittävällä tavalla perusteltavissa yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, ellei se ole soveltuva ja tehokas tässä tarkoituksessa ja ellei toimenpidettä voitaisi pitää oikeasuhtaisena.

Valmistustaparajoituksen taustalla vaikuttaa tavoite suojella nuoria, erityisesti tyttöjä, alkoholin käytön haitallisilta terveysvaikutuksilta. Suojelun tarve perustuu THL:n tekemään alkoholilain uudistuksen jälkiarviointiin, jossa kuvatun nuorten terveystapatutkimuksen (NTTT) mukaan vuosien 2017 ja 2019 välillä nuorten keskuudessa suosiotaan lisäsivät vain juomasekoitukset. Jälkiarvioinnin mukaan nuorten raitistumiskehitys voimistui alkoholilain muutosta edeltävällä kuuden vuoden ajanjaksolla (2011–2017), mutta kehitys pysähtyi vuosien 2017 ja 2019 välillä. Vuonna 2021 raittiiden nuorten osuus lisääntyi jälleen. Vastaavasti nuorten kerralla juomat alkoholimäärät lisääntyivät erityisesti tytöillä lakimuutoksen jälkeen. Tämä selittyy jälkiarvioinnin mukaan todennäköisesti sillä, että tytöillä juomasekoitusten kulutus lisääntyi. WHO:n mukaan alkoholihaittojen vähentämiseen tehokkaimmat keinot ovat alkoholijuomien saatavuuden rajoittaminen, hintasäätely ja alkoholimainonnan rajoittaminen. Tältä osin esitykseen sisältyvää valmistustaparajoitusta voidaan pitää yleisen edun näkökulmasta tarpeellisena ja nuorten, erityisesti tyttöjen suojelemiseen myös soveltuvana, tehokkaana ja oikeasuhtaisena toimenpiteenä.

Joissakin sosiaali- ja terveysvaliokunnan saamista lausunnoista tuodaan esille riski siitä, ettei esitys olisi kaikilta osin EU-lainsäädännön mukainen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että kansallisia

[2] Kts. myös asia 78/70, Deutsche Grammophon v. Metro, ECLI:EU:C:1971:59.

toimenpiteitä toteutettaessa on tärkeää huomioida erityisesti komission esittämät huomiot, koska kansallisen lainsäädännön tultua voimaan komissio voi puuttua jäsenvaltioiden lainsäädännön EU-oikeuden vastaisuuteen käynnistämällä rikkomusmenettelyn, joka viime kädessä ratkaistaan EU-tuomioistuimessa. EU-rikkomusasialla tarkoitetaan komission jäsenvaltiota vastaan käynnistämää EU-jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevaa menettelyä. Menettelyn tarkoituksena on saavuttaa yhteisymmärrys jäsenvaltion ja komission välillä ilman, että asiaa tarvitsisi viedä unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi. Rikkomusmenettelyn aluksi komissio lähettää jäsenvaltiolle virallisen huomautuksen. Jollei jäsenvaltion viralliseen huomautukseen antama vastaus tyydytä komissiota, antaa se jäsenvaltiolle perustellun lausunnon, jonka jälkeen se voi nostaa jäsenvaltiota vastaan kanteen unionin tuomioistuimessa.

EU:n komission esitystä koskevassa ilmoituksessa esitetyt näkökohdat on pyritty huomioimaan valmistelussa, ja esitystä on täydennetty komission ilmoituksen johdosta. EU-asiantuntijoiden lausuntojen perusteella ei kuitenkaan voitane täysin poissulkea mahdollisuutta, että tällainen rikkomusasia esitykseen sisältyvän valmistustaparajoituksen johdosta käynnistettäisiin, mikäli komissio ei katsoisi esitykseen tehtyjä täydennyksiä riittäviksi. Lienee siis olemassa myös se mahdollisuus, että EU:n komissio pitäisi hallituksen esitykseen komission ilmoituksen johdosta tehtyjä täydennyksiä joiltain osin riittämättöminä ja käynnistäisi Suomea vastaan EU:n jäsenvelvoitteiden rikkomista koskevan menettelyn.

StV:n saamien asiantuntijalausuntojen perusteella EU-oikeuden asiantuntijatkaan eivät ole täysin yksimielisiä siitä, tulisiko esitystä arvioida SEUT 34 artiklan vai SEUT 37 artiklan nojalla. Kaikki asiantuntijat tuovat esille, että mikäli esitystä arvioitaisiin SEUT 34 artiklan valossa, olisi se EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen, sillä valmistustaparajoituksen on näissä lausunnoissa arvioitu syrjivän perusteettomasti tislatusta alkoholista juomasekoituksia valmistavia toimijoita. Toisaalta EU:n perustamissopimuksen soveltamisoppaan mukaan perussopimuksen määräyksissä vaadittu rajat ylittävä ulottuvuus ei periaatteessa estä jäsenvaltioita kohtelemasta kotimaisia tuotteitaan epäedullisemmin kuin tuontituotteita (”käänteinen syrjintä”). Jos taas esitystä arvioitaisiin SEUT 37 artiklan nojalla, ei se olisi EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen.

Lisäksi on huomioitava, että EU:n komissio ei ole arvioinut esitystä sen jälkeen, kun sitä on komission ilmoituksen johdosta täydennetty. On mahdollista, että EU:n komissio katsoisi asiaa eri tavalla hallituksen esitykseen tehtyjen täydennysten myötä, ottaen huomioon, mitä perustamissopimuksen soveltamisoppaassakin tuodaan esille. Toisaalta, vaikka EU:n komissio käynnistäisi asiassa rikkomismenettelyn, on mahdollista, että unionin tuomioistuin arvioisi asiaa eri tavalla – ottaen huomioon, että unionin tuomioistuin on esimerkiksi tapauksessa Visnapuu (C-198/14 Visnapuu EU:C:2015:751) todennut, että Suomen alkoholin vähittäismyyntilupajärjestelmää oli tarkasteltava SEUT 34 artiklan kannalta, kun taas Alkon monopolijärjestelmää oli tutkittava SEUT 37 artiklan kannalta. Tämä tarkoitti, että väkevien ja muiden vähittäislupajärjestelmän ulkopuolella olevia juomia koskevien sääntöjen laillisuuden arviointi oli tehtävä yksinomaan SEUT 37 artiklan perusteella.[3] Samoin EFTA-tuomioistuin katsoi tapauksessa EFTA surveillance authority v Norway (alcopops)[4], että Norjan valmistustaparajoituslainsäädäntöä piti tarkastella SEUT 37 artiklaa vastaavan ETA 16 artiklan valossa. EFTA-tuomioistuimen ratkaisu ei muodollisesti sido EU-tuomioistuinta, mutta sillä on kuitenkin merkitystä, koska ETA 16 ja SEUT 37 artiklat ovat saman sisältöiset.

[3] Asia C-198/14 Visnapuu EU:C:2015:751, erityisesti perustelukappaleet 90 ja 93-96.
[4] Case E-9/00 EFTA Surveillance Authority v Norway [2002] EFTA Ct. Rep. 7, https://eftacourt.int/download/9-00- judgment/?wpdmdl=1780.

Esityksen suhde YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (SopS 59 ja 60/1991)

Prof. Ojasen StV:lle toimittamassa asiantuntijalausunnossa tuodaan esille, että esitys on ristiriidassa myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja toisaalta esitys vesittäisi Ojasen mukaan myös kansanterveysperustelun perustuslaillista ulottuvuutta siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on pitänyt alkoholiin liittyvän elinkeinonharjoittamisen rajoittamista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta hyväksyttävänä juuri alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. PeVL 10/2024 vp, kappale 5). Myös lapsiasianvaltuutettu on lausunnossaan todennut, että lapsen etu ja lapsen oikeus erityiseen suojeluun ei nyt kyseessä olevassa esityksessä toteudu. Lisäksi Lastensuojelun Keskusliitto (LSK) vastustaa esitystä, sillä esitetyt muutokset – varsinkin yhdessä hallituksen kaavailemien muiden lasten ja perheiden tilannetta heikentävien toimien kanssa – LSK:n mukaan vakavasti heikentäisivät lasten hyvinvointia.

Hallituksen esitykseen otetun valmistustaparajoituksen tavoitteena olisi suojella erityisesti tyttöjä alkoholin haitallisilta vaikutuksilta ja em. lausunnoissa on tuotu esille, että kaikkia lapsia – myös poikia – tulisi suojella yhtäläisesti. Kuten tässä vastineessa aiemmin on tuotu esille, tarve juuri tyttöjen suojeluun on lähtenyt siitä, että THL:n tekemän vuoden 2018 alkoholilain uudistuksen jälkiarvioinnin perusteella nuorten kerralla juomat alkoholimäärät sekä humalakulutus lisääntyivät erityisesti tytöillä lakimuutoksen jälkeen. Pojilla vastaavaa kasvua ei jälkiarvioinnissa havaittu. Myös nuorten pitkään jatkunut raitistumiskehitys pysähtyi vuosien 2017-2019 välillä. Samalla juuri juomasekoitusten kulutus kasvoi nuorilla ja erityisesti tytöillä. Juomasekoitusten saatavuuden kasvu ja siitä seurannut kulutuksen lisääntyminen voikin selittää juuri tyttöjen alkoholinkäytön negatiivista kehitystä lakimuutoksen jälkeen. Syys-seuraussuhdetta näiden kahden ilmiön välille ei ole kuitenkaan vahvistettu.

Kuten hallituksen esityksessä on kuvattu, ehdotettavalla muutoksella on arvioitu olevan haitallisia vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Toisaalta hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut toimiin, joilla lapsille ja nuorille mahdollisesti aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voitaisiin torjua. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistelussa lasten ja nuorten terapiatakuuta koskeva hallituksen esitys, jonka luonnos on juuri nyt lausuntokierroksella 9.6.2024 saakka. Terapiatakuuta koskevan lainsäädännön tavoitteena on, että lapset ja nuoret saisivat mielenterveyden häiriöihin ja niiden ehkäisyyn apua nopeasti ja matalalla kynnyksellä. Terapiatakuulla vahvistettaisiin lasten ja nuorten mielenterveyden häiriöiden ehkäisyn ja hoidon saatavuutta perusterveydenhuollossa ja mielenterveyden tuen saatavuutta sosiaalihuollon perustason palveluissa. Terapiatakuun toimeenpanoon osoitettaisiin lisärahoitusta 35 miljoonaa euroa vuodessa.

Esityksen sosiaali- ja terveysvaikutukset sekä vaikutukset sosiaali- ja terveydenhuollon kantokykyyn

Useissa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon antaneet tahot vastustavat hallituksen esitystä esityksen sosiaali- ja terveysvaikutusten vuoksi. Yleisimpiä alkoholin käyttöön liittyviä terveyshaittoja ovat alkoholin vaikutukset erilaisiin syöpäsairauksiin, mielenterveyden ongelmiin ja uniongelmiin sekä verenkierto- ja ruuansulatuselimistön sairauksiin. Pitkäkestoinen runsas alkoholin kulutus lisää maksasairauksien, kuten maksan rasvoittumisen, maksakirroosin ja kroonisen haimatulehduksen todennäköisyyttä. Runsas alkoholinkäyttö aiheuttaa haittaa myös sydän- ja verisuoniterveydelle: humalajuomiseen liittyy merkittävä sydäninfarktin, äkkikuoleman ja aivoverenkierron häiriön vaara. Paljon alkoholia käyttävillä henkilöillä esiintyy myöskin muita enemmän masennusta ja ahdistuneisuushäiriöitä, ja

alkoholiongelmasta kärsivän itsemurhariski on huomattavasti suurempi. Lisäksi alkoholi on yleisin vaikuttava tekijä väkivallan, onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla. Vakavat alkoholin terveyshaitat keskittyvät erityisesti miehiin ja miehissä erityisesti sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleviin miehiin. Terveyshaittojen lisäksi alkoholi aiheuttaa sosiaalisia haittoja, joita voivat olla väkivallan lisäksi esimerkiksi lasten turvallisuuden ja hyvinvoinnin laiminlyönti ja perheen taloudelliset vaikeudet. Alkoholin kokonaiskulutuksen ja sosiaali- ja terveyshaittojen suhde on ollut jokseenkin kiinteä ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden perusteella alkoholin saatavuuden lisääntyminen lisää alkoholin kulutusta yhteiskunnassa. Tästä johtuen alkoholin saatavuuden lisäämisellä olisi todennäköisesti negatiivisia vaikutuksia väestön terveyteen ja hyvinvointiin.

Edellä kuvatut alkoholin käyttöön liittyvät terveyshaitat ja sosiaaliset haitat aiheuttavat tehtäviä ja kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollolle. Esimerkiksi alkoholisairaudet aiheuttivat vuonna 2021 noin 37 000 hoitojaksoa terveydenhuollon vuodeosastoilla. Myös alkoholin aiheuttamista kokonaiskustannuksista sosiaali- ja terveydenhuollolle on esitetty arvioita. Lähteestä ja laskentatavasta riippuen alkoholin sosiaali- ja terveydenhuollolle aiheuttamien kokonaiskustannusten voidaan arvioida olevan vuositasolla joitain satoja miljoonia euroja[5]. Mikäli alkoholin kulutus kasvaisi hallituksen esityksessä arvioidulla tavalla, aiheuttaisi tämä todennäköisesti vähäistä työmäärän lisääntymistä myös sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Kokonaisuudessa tämän hallituksen esityksen itsenäiset vaikutukset niin väestön terveyteen ja hyvinvointiin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kuormitukseen olisivat luonteeltaan pääosin negatiivisia mutta kuitenkin suhteellisen vähäisiä. Vaikutukset voisivat vaihdella alueittain, sillä Suomi on vahvasti jakautunut alueittain alkoholiongelmien osalta.

Esityksen vaikutukset alkoholin riski- ja suurkuluttajien läheisiin

Alkoholin on merkittävä lähisuhdeväkivallan taustatekijä ja vanhempien runsas alkoholinkäyttö voi lisätä muun muassa lasten turvattomuuden tunnetta ja huolenpidon laiminlyöntejä. Lasten ja nuorten turvallisuuden tunteen heikentyminen voi vaarantaa monin tavoin lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä myös myöhemmällä iällä. Lisäksi vanhemman vakava päihdeongelma lisää lasten tapaturmien, sairaalahoitojen ja psyykkisen kehityksen häiriöiden riskiä.

Suomen päihderiippuvaiset ry on omassa lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle huomauttanut, että hallituksen esityksen vaikutusten arviointi on muiden läheisten kuin lasten osalta puutteellinen. Alkoholin käytön vaikutukset ovat hyvin moninaisia ja erityisesti alkoholin aiheuttamien välillisten terveysvaikutusten arvioiminen usein hyvin haastavaa. Esityksessä on pyritty kuvaamaan monipuolisesti alkoholin käytön vaikutuksia myös ongelmakäyttäjien läheisiin. Hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnissa ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista kuvata kaikkia mahdollisia vaikutuksia vaan esityksessä pyritään kuvaamaan esityksen kannalta keskeiset vaikutukset.

Hallituksen toimet alkoholihaittojen torjumiseksi

Ehdotetulla alkoholilain muutoksella voi olla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen, lasten ja nuorten hyvinvointiin sekä toisaalta mahdollisten lisääntyneiden alkoholista aiheutuvien sairauksien myötä myös

---

[5] THL Päihdetilastollinen vuosikirja 2022, Verkossa: https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/146004/URN_ISBN_978-952-408-009-5.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Stockwell, T ym. (2019) Finnish alcohol policy at the crossroads: The health, safety and economic consequences of alternative systems to manage the retail sale of alcohol. A report prepared for the Finnish alcohol monopoly, Alko. Canadian Institute for Substance Use Research, University of Victoria, BC, Canada.

sosiaali- ja terveyspalvelujen kuormitukseen ja siten myös sosiaali- ja terveyspalvelujen riittävyyteen. Toisaalta lakiehdotuksella kevennettäisiin alkoholielinkeinoon liittyviä rajoituksia ja mahdollistettaisiin elinkeinonharjoittamisen oikeudesta nauttiminen näille toiminnanharjoittajille nykyistä sääntelyä paremmin.

Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut toimiin, joilla parannetaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuutta, mielenterveyspalvelujen saatavuutta ja lasten ja nuorten lyhytpsykoterapiapalvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut myös parantamaan mielenterveys- ja päihdeongelmiin liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuutta ja vaikuttavuutta ja kiinnittämään erityistä huomiota ehkäisevään mielenterveys- ja päihdetyöhön lasten ja nuorten toiminnassa. Näillä toimilla yhdessä nyt ehdotetun muutoksen kanssa voidaan edistää sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, lasten ja nuorten hyvinvointia ja yksilöllistä kehitystä sekä samalla mahdollistaa alkoholielinkeinonharjoittaminen nykyistä vähäisemmin rajoituksin.

Hallitusohjelman mukaisesti hallitus aikoo kehittää perustason mielenterveyspalveluja esimerkiksi Terapiat etulinjaan -toimintamallin kokemuksia hyödyntäen ja ottamalla käyttöön porrasteisen hoitomallin. Hallitus aikoo turvata lainsäädännön keinoin lasten ja nuorten yhdenvertaisen pääsyn perustason lyhytpsykoterapiaan tai muihin vaikuttaviin psykososiaalisiin hoitoihin (ns. hallituksen mallin mukainen lasten ja nuorten terapiatakuu). Hallitus on sitoutunut myös edistämään matalan kynnyksen toiminnan, esimerkiksi walk in -palveluiden ja chat-palveluiden sekä mielenterveysavun saatavuutta koko maassa. Hallitusohjelman mukaan hallitus tukee mielenterveyspalveluiden saatavuutta yhdessä hyvinvointialueiden kanssa tehostamalla Mielenterveystalo-palvelukokonaisuuden käyttöä alueilla (omahoito-ohjelmat ja verkkoterapiat).

Lisäksi hallituksen tavoitteena on huomioida ja turvata asiakkaiden tarpeita vastaavat erilaiset vaihtoehdot päihdehoitomalleihin sekä kehittää raskaana olevien päihteitä käyttävien naisten hoitoa. Hallitus aikoo lisätä raittiuteen tähtäävä vaikuttavaa lääkkeetöntä, toipumisorientoituneen mallin käyttöä, luoda kansalliset laatustandardit koulutukseen ja päihdehoitoihin sekä seurata päihdehoidon vaikuttavuutta.

Hallitusohjelmaan liittyvien alkoholilainsäädännön muutosten käsittely yhtenä kokonaisuutena

Useissa sosiaali- ja terveysvaliokunnan vastaanottamissa lausunnoissa tuotiin esille, että esityksen vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä muiden hallitusohjelmaan sisältyvien alkoholilainsäädännön muutostavoitteiden kanssa. Nyt ehdotetun muutoksen vaikutusten arvioinnissa on tuotu esille, että yhteisvaikutukset muiden hallitusohjelmaan kirjattujen alkoholilainmuutosten kanssa voivat olla mittavia. Yhteisvaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa hyvin haastavaa arvioida, sillä muiden hallitusohjelmaan sisältyvien alkoholilainsäädäntöön suunniteltujen muutosten osalta ei ole vielä varmuutta siitä, miten ja minkä sisältöisinä uudistukset toteutettaisiin ja missä laajuudessa ne muuttaisivat nykyistä alkoholilainsäädäntöä. Mahdollisissa tulevissa alkoholilainsäädännön muutoksia koskevissa hallituksen esityksissä tullaan kuitenkin arvioimaan ehdotetun muutoksen vaikutuksia myös suhteessa jo toteutettuihin alkoholilainsäädännön muutoksiin.