

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausuntoa asiassa LA 14/2020 vp (Lakialoite laiksi alkoholilain väliaikaisesta muuttamisesta). Sosiaali- ja terveysministeriön toimialan osalta esitän asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1. Alkoholilain tarkoitus ja aloitteen suhde siihen

a) Alkoholilain yleinen tarkoitus

Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Vakavimpia kuolleisuutta ja sairastavuutta lisääviä alkoholinkäyttöön liittyviä terveyshaittoja ovat syövät, neuro-psykiatriset häiriöt, sydän- ja verisuonisairaudet, sisäelinsairaudet, sikiövauriot, myrkytykset, tapaturmat ja itsemurhat. Useat terveysriskit lisääntyvät suorassa suhteessa kulutuksen määrään eikä turvallista kynnysarvoa alkoholinkäytölle ole olemassa. Satunnaiseenkin humalajuomiseen liittyy tapaturmariski. Toistuva suurkulutus ja ajoittainenkin humalajuominen voi aiheuttaa myös perhe-elämään, ihmissuhteisiin ja työelämään liittyviä sosiaalisia ongelmia samoin kuin taloudellisia ongelmia. Nämä ongelmat vaikuttavat monin tavoin myös muiden ihmisten elämään ja laajemmin yhteiskunnan ja talouden toimintaan.

Toisaalta ihmiset haluavat ostaa ja käyttää alkoholijuomia samoista syistä kuin muitakin päihteitä: niiden käyttöön liittyy erilaisia myönteisiä fyysisiä ja sosiaalisia mielihyvän kokemuksia. Lisäksi alkoholijuomien valmistus ja myynti tuottavat taloudellista hyötyä esimerkiksi maataloustuottajille ja alkoholin valmistusta, markkinointia, kauppaa ja anniskelua harjoittaville yrityksille sekä näillä aloilla työllistyville työntekijöille.

Kansantalouden kannalta alkoholielinkeinot tuottavat verotuloja ja myös vientituloja. Alkoholiverotulot ovat tärkeä osa tulokertymää valtion talousarviossa. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa sairauksien ja lyhenevien työurien kautta kustannuksia ja tuottavuuden menetyksiä julkiselle taloudelle ja koko suomalaiselle elinkeinoelämälle.

b) Alkoholilain viimeaikaiset muutokset ja niiden vaikutukset

Alkoholilainsäädäntö, jolla vaikutetaan edellä mainittuihin haittoihin ja hyötyihin, on viimeksi uusittu eduskunnassa vuonna 2017. Tutkimusten mukaan alkoholihaittoja vähennetään tehokkaimmin toimenpiteillä, joilla nostetaan alkoholijuomien hintaa ja rajoitetaan alkoholijuomien fyysistä saatavuutta. Saatavuuden rajoittamiskeinoihin kuuluvat esimerkiksi alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli, vähittäismyyntin ja anniskelun luvanvaraisuus, myynti- ja anniskelupaikkojen sijaintia ja aukioloa koskevat säännökset, ostoikärajat sekä päihtyneitä asiakkaita koskevat rajoitukset.

Alkoholilain ja muiden alkoholinkäyttöön liittyvien julkisen vallan toimien sisällön päättämisessä (alkoholipolitiikka) on aina kysymys tasapainottelusta lainsäädännön tarkoituksen ja sen hyödyllisten ja haitallisten vaikutusten välillä.

Alkoholilain kokonaisuudistuksen periaatteena oli edelleen alkoholihaittojen vähentäminen. Alkoholijuomien saatavuutta päätettiin kuitenkin samalla lisätä ja merkittävin muutos oli tässä suhteessa entistä väkevämpien alkoholijuomien tuominen Alkon myynnistä laajempaan kauppojen, kioskien ja huoltamoiden vähittäismyyntiin. Alkoholiverotusta on uudistuksen jälkeen nostettu kaksi kertaa, vuosina 2018 ja 2019.

Alkoholilain kokonaisuudistusta viimeisteltäessä alkoholijuomien kulutus oli muun muassa toistuvien alkoholiveronkorotusten jälkeen laskenut noin kymmenen vuoden aikana lähes 20 prosenttia. Esimerkiksi alkoholikuolleisuus oli laskenut kulutuksen vähentyessä lähes kolmanneksen.

Tilastokeskuksen tuoreet kuolinsyytiedot kertovat nyt, että tämä kehitys on alkoholilain kokonaisuudistuksen jälkeen pysähtynyt. Näin on tapahtunut, vaikka samaan aikaan on toteutettu kaksi alkoholiveronkorotusta. Vuonna 2019 alkoholiperäisiin tauteihin ja alkoholimyrkytyksiin menehtyi yhteensä 1 718 henkeä, mikä on 160 enemmän kuin vuonna 2017.

c) Alkoholijuomien kulutus covid-19-epidemian aikana ja alkoholin vaikutukset ihmisen immuunipuolustukseen

Koronavirusepidemian ensimmäisen aallon aikana keväällä 2020 Suomen rajoja suljettiin matkustukselta ja ravintolat sulkeutuivat huhtikuun alussa. Kun vielä helmikuussa alkoholijuomia myytiin noin 4 700 vähittäismyyntipisteessä, 360 Alkon myymälässä sekä 10 000 anniskeluravintolassa, huhtikuusta lähtien alkoholia myytiin vain vähittäismyynnissä ja kulutus keskittyi koteihin. Samalla alkoholin matkustajatuonti käytännössä loppui.

Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimus on koonnut kevään ja kesän 2020 alkoholin kulutustietoja ja vaikuttaa siltä, että alkoholin kokonaiskulutus laski vuonna 2020. Alkoholinkulutuksen muutos ei kuitenkaan ole tapahtunut tasaisesti kaikissa väestöryhmissä. Valtaosa väestökyselyyn vastanneista kertoi alkoholinkäyttönsä pysyneen ennallaan, 12 prosenttia kertoi vähentäneensä ja 8 prosenttia lisänneensä alkoholinkäyttöään epidemian aikana.

<https://thl.fi/fi/-/alkoholinkulutus-vaheni-koronaepidemian-ensimmaisen-aallon-aikana-vahittaismyynti-kasvoi>

Yleensä alkoholin kulutus- ja haittatilastot ovat seuranneet toisiaan, mutta alkoholilain kokonaisuudistuksen jälkeinen kehitys viittaa siihen, että alkoholihaitat (esimerkiksi alkoholikuolemat) voivat lisääntyä, vaikka kulutus ei kasvaisi tai vaikka se jonkin verran vähenisi. Tämä voi johtua siitä, että alkoholinkäyttö on yhä enemmän polarisoitumassa. Alkoholinkäyttöön juuri koronavirusepidemian aikana saattaa liittyä samanlaisia uhkakuvia.

Ensinnä, koronavirusepidemian aikana alkoholin kulutus on keskittynyt vähittäismyynnistä ostettuihin alkoholijuomiin. Verrattuna anniskeluun, vähittäismyynnissä myytävät alkoholijuomat nautitaan etupäässä kotiloissa. ”Normaalioloissakin” Suomessa on kohtalaisen tai korkean riskitason juojia runsaat 500 000, ja määrällisesti vähemmän, mutta silti säännöllisesti humalajuomista harrastavia runsaat 600 000. Pitkäaikaisen alkoholinkäytön tai humalajuomisen riskeille altistuvia suomalaisia on siis kaikkiaan noin 1,1 miljoonaa.

Suuri osa haitoista koskee edelleen käyttäjien omaa terveyttä ja hyvinvointia. Kun suurin osa alkoholin suurkuluttajistakin on työelämässä, säännöllinen viikkorytmi on rajoittanut jopa miljoonan suomalaisen juomista. Etätyöt ja massalomaumat ovat nyt voineet lisätä tämän väestöryhmän juomista.

Lisäksi, kun juominen tapahtuu lähes yksinomaan kotiloissa, alkoholin aiheuttamat haitat viattomille sivullisille (lapset, puoliset) lisääntyvät. Erityinen ongelma on, että poliisi, lastensuojelu ja sote-palvelut eivät helposti voi havaita ongelmia neljän seinän sisäلتä – edes sellaisissa tilanteissa, joissa lapset ovat ympäri vuorokauden kotona juovan aikuisen seurassa.

Koti- ja työelämänkin poikkeuksellisiin oloihin liittyvien haittojen valoisampana kääntöpuolena on, että ravintola-juominen ei ole tuottanut aiempaa määrää järjestyshäiriöitä julkisille paikoille ja lisäksi halvan alkoholin matkustajatuonti on ollut lähes täysin katkolla.

Toiseksi, alkoholin haitallinen käyttö heikentää perusterveenkin ihmisen vastustuskykyä. Tiedämme ainakin kolme haitalliseen alkoholinkäyttöön liittyvää erityistä terveysvaikutusta, jotka liittyvät juuri koronaepidemiaan:

- Se lisää alttiutta saada keuhkokuume.
- Se lisää alttiutta saada ARDS, useiden koronakuolemien taustalla oleva äkillinen hengitysvajausoireyhtymä. Kyse on vaikeimmasta hengitysvajauksen muodosta, joka vaatii tehohoitoa.
- Se hidastaa ja haittaa elimistön toipumista infektioista.

Alkoholin haitallinen vaikutus voimistuu entisestään, jos henkilöllä on lisäksi muita riskitekijöitä, kuten tupakointia tai ylipainoa. Näistä terveysvaikutuksista on viestinyt väestölle myös Terveiden ja hyvinvoinnin laitos:

<https://thl.fi/fi/web/alkoholi-tupakka-ja-riippuvuudet/ajankohtaista/neuvoja-paihteiden-kayttajalle-koronaepidemian-aikana/alkoholi-ja-koronaepidemia>

Eduskunnasta ja sosiaali- ja terveydenhuollon piiristä esitettiin kevään 2020 aikana myös ajatuksia ja vaatimuksia siitä, että alkoholin myynti pitäisi epidemian ajaksi lopettaa jopa kokonaan.

d) Aloitteen suhde edellä mainittuihin seikkoihin

Tältä osin aloitteessa on keväällä 2020 ollut kyse alkoholijuomien saatavuuden, ja erityisesti vähittäismyyntin, lisäämisestä koronavirusepidemian pahimmassa vaiheessa.

Lakialoitteen perusteluissa keskitytään edellä mainittuihin alkoholijuomien elinkeinotoimintaan liittyviin hyötyihin eikä millään tavalla viitata lain tavoitteeseen tai edes siihen, että alkoholijuomiin liittyviä haittoja ja hyötyjä pyritäisiin aloitteella tasapainottamaan. Aloitteessa ei myöskään ole mitään arviota esityksen vaikutuksista.

Suhteessa alkoholijuomien kokonaiskulutukseen aloitteessa tarkoitettulla tavalla vähittäismyyntävien alkoholijuomien määrä olisi kuitenkin vähäinen.

2. Lakialoitteen sisältö ja vaikutukset

Aloitteen mukaan enintään 15 miljoonaa litraa tuottaville kotimaisille panimoille sallittaisiin tuottamiensa alkoholijuomien luovuttaminen ostajille myyntipaikan ulkopuolella.

Soveltamisala jakautuu kahteen osaan:

- a) Käsityöläisölue (tuotanto enintään 500 000 litraa) tuottajia on noin sata. Niiden yhteen laskettu tuotanto on noin 22 miljoonaa litraa vuodessa.
- b) Lisäksi aloite koskee noin viittä suurempaa panimoa, joiden oluen tuotanto on enintään 15 000 000 litraa. Näistä suurin – Suomen neljänneksi suurin panimo Laitilan Wirvoitusjuomatehdas Oy - tuottaa pelkästään olutta yli 10 miljoonaa litraa.

Alkoholilain 35 §:n mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä saa harjoittaa vain luovuttamalla niitä asiakkaalle hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Lakialoitteen pääasiallisena tarkoituksena on, että 35 §:ään säädettäisiin määräaikainen poikkeus erikseen määritellyille suomalaisille ”panimoille”, jotka saisivat myydä määrättyjä

alkoholijuomia ”etämyyntiä käyttäen”, jolloin alkoholijuomat luovutettaisiin asiakkaalle ”vähittäismyyntipaikan ulkopuolella”.

Tietyt suomalaiset panimot saisivat toisin sanoen myydä valmistamaansa olutta (esim. Kukko, Keisari), siideriä (esim. Oiva, Skumppa) ja long drink-juomia (esim. Gini Long Drink, Sex on the Beach, Taskumatti) asiakkaille siten, että

a) alkoholijuomien luovuttaminen tapahtuisi missä tahansa vähittäismyyntipaikan ulkopuolella eli esimerkiksi asiakkaan kotiovelle, rappukäytävässä, työpaikalla, postikonttorissa tai uimarannalla tms.

b) juomat luovuttaisi asiakkaalle esimerkiksi panimon työntekijä tai lähetti, posti, kuljetusliike tai pikatilauksia toimittava ”olut/lonkerotaksi” tms.

Alkoholilakia tulisi aloitteen mukaan muutoin noudattaa ja alkoholijuomia asiakkaalle toimitettaessa olisi varmistettava asiakkaan täysi-ikäisyydestä.

Lakialoitteen tavoitteena on tukea taloudellisesti pienpanimosektoria, josta ”moni on erityisen haavoittuvainen koronavirusepidemiasta seuranneelle myynnin loppumiselle”. Aloitteessa ei ole kuvattu tavoitteen taustalla olevia olosuhteita tämän tarkemmin. Alkoholijuomien myyntitilastot vuodelta 2020 eivät ole valmistuneet, joten esimerkiksi juuri pienpanimoiden kokonaismyynnistä ei voida vielä sanoa mitään varmaa. Anniskelumyynti on varmasti vähentynyt, mutta vähittäismyynti on voinut lisääntyä merkittävästikin.

Kun aloitteen tarkoittamista pienpanimoiden tuottamista noin 40 miljoonan litran alkoholijuomista arviolta 75 % on myyty päivittäistavarakaupoista, on vaikea nähdä, että kauppa-asiakkaat siirtyisivät laajamittaisesti kotiinkuljetukseen. On myös vaikea nähdä, että asiakkaat, jotka aiemmin tilasivat ravintolassa esimerkiksi Kukko-olutta, eivät esimerkiksi ravintoloiden sulkutilanteessa ostaisi vastaavaa olutta kotiinsa kaupasta vaan tilaisivat sen postin tai kuljetusliikkeen kuljettamana kotiinsa. Sellaisten pienten pienpanimoiden, joiden tuotteita ei ole myynnissä kaupoissa tai varsinkaan valtakunnallisesti, myynti ja panimon toimintaedellytykset voisivat silti aloitteen johdosta parantua. Tältä osin aloite parantaisi myös pienten panimoiden tuotteiden saatavuutta kuluttajille. Kuitenkin, vaikka aloite lisäisi pienpanimo-oluiden (ja siiderien ja lonkeroiden) kokonaismyyntiä, vaikutus olisi marginaalinen. Asiakkaille toimitettavat määrät tulisivat olemaan niin pieniä suhteessa esimerkiksi oluen tilastoituun vuosimyyntiin (yli 400 miljoonaa litraa), että ehdotuksella ei olisi vaikutusta kokonaiskulutukseen.

Periaatteessa alkoholijuomien kotiinkuljetus merkitsee joka tapauksessa alkoholijuomien uutta myyntimuotoa, jota viranomaisten on mahdotonta valvoa.

Korkein oikeus on tarkastellut tapauksessa KKO 2028:48 sitä, voidaanko Suomen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli ja alkoholijuomien myymälämyynnin vaatimus perustella EU:n oikeuden valossa. Korkein oikeus totesi, että kaikkiin alkoholilainsäädännössä sallittuihin myyntitapoihin voidaan nykyisin kohdistaa tehokasta viranomaisvalvontaa. Sen sijaan sellaista vähittäismyyntiä, jossa myydyt alkoholijuomat toimitettaisiin suoraan kuluttajan kotiin tai muuhun tämän valitsemaan paikkaan, ei voitaisi kattavasti valvoa. Siten tällaisella järjestelmällä ei saavutettaisi kansanterveyden suojelemisen tavoitteita yhtä tehokkaasti kuin nykyisessä järjestelmässä.

<https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2018/kkokatsoialkoholijuomieninternetmyynninjakotiinkuljetuksenkielleyksi.html>

Koska kuljetetut alkoholijuomamäärät olisivat pieniä, valvomattoman myynnin osuus kokonaiskulutuksesta olisi myös vain marginaalinen. Nykyisen järjestelmän muuttaminen määräajaksikin johtaisi kuitenkin siihen, että nykyisen alkoholilain soveltaminen ja korkeimman oikeuden tuomion ennakkopäätösarvo erityisesti myymälämyynnin vaatimuksen valvonnan suhteen heikkenisi. Tämä tarkoittaisi erityisesti sitä, että ulkomaiset alkoholijuomien etämyynjät vetoaisivat

oikeudessa siihen, että Suomi on luopunut em. periaatteesta ja soveltaa (tai on soveltanut) kotimaista tuotantoa suosivaa sääntöä syrjintäkiellon vastaisesti.

Aloite sisältää näin ollen riskin siitä, että ulkomaisia etämyyjiä ei voitaisi enää rangaista luvattomasta alkoholijuomien myynnistä Suomessa ja/tai Suomi joutuisi vastaamaan EU:n tuomioistuimessa siihen, miksi (vastaavalla tavalla enintään 15 miljoonaa litraa tuottavalle) virolaiselle panimolle tai ranskalaiselle siideritilalle ei ole säädetty samaa etämyynti- ja kotiinkuljetusoikeutta.

Aloite voi myös olla perustuslain 6 §:n vastainen. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännössä saadaan kohdella tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä ja yrityksiä eri tavoin tarkoituksella edistää muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslaki edellyttää, että erilaisen kohtelun tarve perustellaan huolellisesti. Jos perustuslakivaliokunta tarkastelisi aloitetta, se saattaisi kiinnittää huomiota siihen, että osin mielivaltaisesti rajatun yritysyhjän asettaminen toisia (kotimaisia) yrityksiä parempaan asemaan on perusteltu taloudellisen tuen tarpeella eikä kyseinen tuki mainittavasti edes toteudu.

Äärimmillään jäljelle jää se, että esimerkiksi Suomen neljänneksi suurimman panimon Laitilan Wirvoitusjuomatehtaan Gini Long Drinkiä saisi kuljettaa ostajien kotiin ja Suomen kolmanneksi suurimman panimon Olvi Oyj:n Olvi Lonkeron kuljettamisesta asiakkaan kotiin rangaistaisiin rikoslain 50 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuna alkoholirikoksena.

3. Lakiehdotuksen ilmoittaminen komissiolle

Sekä alkoholijuomien nykyisen lupajärjestelmän että myyntisäännösten muuttaminen merkitsee teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetussa direktiivissä (EU) 2015/1535 tarkoitettua teollisesti valmistetun tuotteen tai maataloustuotteen teknisten määräysten muuttamista.

Jäsenvaltion on ilmoitettava muutosehdotus komissiolle ja jäsenvaltio ei saa hyväksyä sitä vähintään kolmeen kuukauteen (ns. "odotusaika"). Samaa menettelyä noudatettiin alkoholilain kokonaisuudistuksessa 2016-17.

Menettelyn tarkoituksena on, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei suositaisi kotimaisia elinkeinonharjoittajia ja syrjittäisi muissa jäsenvaltioissa olevia elinkeinonharjoittajia. Komissio ja muut jäsenvaltiot voivat ns. odotusaikana kiinnittää huomiota ehdotuksessa oleviin mahdollisiin ongelmakohtiin ja kyseinen odotusaika voi tämän johdosta pidentyä yhteensä kuuteen kuukauteen.

Se, että alkoholilain 35 §:n mukaan alkoholijuomia saa Suomessa myydä ja luovuttaa kuluttajille vain hyväksytyssä myyntipaikassa ja että aloitteessa tähän säädettäisiin poikkeus suomalaisille käsityöläisluen vähittäismyyntiluvanhaltijoille, voisi saada aikaan lausuntoja komissiosta ja muista jäsenvaltioista. Tällöin lakialoitetta ei siis saisi hyväksyä kuuteen kuukauteen siitä päivästä lukien, kun komissio on saanut jäsenvaltiolta ehdotuksen tietoonsa.

4. Yhteenveto

Nyt käsiteltävän lakialoitteen LA 14/2020 vp tai senkaltaisen lainsäädäntömuutoksen toteuttaminen pienpanimoiden vähittäismyyntin laajuuteen vaikuttaisi monin tavoin muun muassa alan yritysten yhdenvertaisuuteen, Euroopan unionin oikeuteen sekä yleisemminkin alkoholilain myynti- ja valvontajärjestelmään. Nämä negatiiviset vaikutukset vaikuttavat olevan periaatteellisesti ja käytännössä suurempia kuin lakialoitteen tuottamat positiiviset vaikutukset sen kohteena oleviin yrityksiin.