

HE 70/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilain alkoholijuomien mainontaa koskevaa pykälää.

Pykälään lisättäisiin määritelmiä kiellettyistä mietojen alkoholijuomien ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien juomien mainonnan keinoista. Yleisillä paikoilla toteutettu alkoholimainonta olisi eräin poikkeuksin kiellettyä. Televisiomainonnan kiellettyä esitysaikaa kello 7—21 pidennettäisiin yhdellä tunnilla kello 22:een ja sama

aikarajoitus säädettäisiin myös radiomainonnalle.

Samalla selvennettäisiin väkevien alkoholijuomien mainonnan sääntelyä muun muassa poistamalla alan ammattijulkaisujen lupamennettely.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015. Väkevien alkoholijuomien mainontaa koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan jo 1 päivänä tammikuuta 2014.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 EU:n lainsäädäntö ja kansainvälinen kehitys.....	5
EU:n lainsäädäntö.....	5
Kansainvälinen kehitys.....	5
EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.....	6
2.3 Nykytilan arviointi.....	7
Alkoholipolitiikan tavoitteet.....	7
Alkoholimainonnan sääntely.....	8
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
3.1 Tavoitteet.....	10
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	11
Alkoholimainonnan kiellettyjen keinojen täsmentäminen ja lisääminen.....	11
Erytysten markkinointimuotojen rajoittaminen.....	12
Sääntelyn vaihtoehdot.....	13
Keskeiset ehdotukset.....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	16
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	16
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	17
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	17
5 ASIAN VALMISTELU.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	19
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	19
2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....	21
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	21
4 VOIMAANTULO.....	22
LAKIEHDOTUS.....	23
Laki alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta.....	23
LIITE.....	25
RINNAKKAISTEKSTI.....	25
Laki alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta.....	25

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Ennen vuotta 1995 alkoholimainonta oli kokonaan kielletty. Uudessa alkoholilaisissa (1143/1994) väkevien alkoholijuomien mainonta säilyi kiellettyinä, mutta mietojen alkoholijuomien mainonta päätettiin eduskuntakäsittelyssä sallia siten, että mainonnan kohteita ja sisältöjä on rajoitettu.

Väkeviä alkoholijuomia ei ole mahdollista mainostaa juuri lainkaan. Mietoja alkoholijuomia puolestaan mainostetaan kaikissa mainosvälineissä.

Alkoholimainonnan vaikutuksista on saatu uusia tutkimustietoja sen jälkeen, kun mietojen alkoholijuomien mainonta vapautettiin. Tämän näytön mukaan alkoholimainonta lisää osaltaan lasten ja nuorten juomista.

Ehdotuksen tavoitteena on rajoittaa lapsiin ja nuoriin kohdistuvia ja vaikuttavia alkoholimainonnan keinoja, mutta säilyttää samalla muu mietojen alkoholijuomien mainonta sallittuna.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Alkoholijuomat sisältävät lain 3 §:n määritelmäsäännöksen mukaan enemmän kuin 2,8 tilavuusprosenttia etyylialkoholia.

Kaikkien alkoholijuomien mainonta oli ennen vuotta 1995 kielletty, mutta uudessa alkoholilaisissa väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainonnan sallittavuus päätettiin erottaa toisistaan.

Väkevien eli enemmän kuin 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien mainonta, epäsuora mainonta ja muu myyninedistämistoiminta on alkoholilain 33 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan kielletty. Väkevien juomien mainonta on sallittua vain pykälässä ja sen nojalla annettussa väkevien alkoholijuomien mainonnasta ja muusta myyninedistämistoiminnasta sekä

niitä koskevan tuotetiedon antamisesta annettussa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksessä (841/1995) erikseen säädetyissä tapauksissa. Väkevien alkoholijuomien mainonta on sallittua ainoastaan anniskelu-, vähittäismyynti- ja valmistuspaikoissa, ulkomaisissa painotuotteissa sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) luvalla väkevien alkoholijuomien myyntiin osallistuville henkilöille suunnatuissa ammattilaislehdissä.

Mietojen eli enintään 22 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien sekä vähintään 1,2 tilavuusprosenttia sisältävien juomien mainonta on 33 §:n 2 momentin mukaan sallittua, mutta mainonnalle on säädetty sisällöllisiä rajoituksia. Mainonnan lisäksi säännös koskee epäsuoraa mainontaa ja kuluttajiin kohdistuvaa muuta myyninedistämistoimintaa sekä niiden liittämistä muun tuotteen tai palvelun mainontaan tai myyninedistämistoimintaan. Epäsuorana mainontana pidetään 33 §:n 3 momentin mukaan erityisesti 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen juoman ja alkoholijuoman myynnin edistämistä muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnukseksi käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna 1 tai 2 momentissa tarkoitetulle juomalle tai alkoholijuomalle vakiintunutta tunnusta tai että siitä muutoin välittyy mielikuva tietystä 1 tai 2 momentissa tarkoitettusta juomasta tai alkoholijuomasta. Käytännössä alkoholijuomien mainontasäännökset koskevat yleisesti markkinointina pidettyjä kaupallisia toimintoja.

Alkoholilain 33 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan mainonta ei saa kohdistua alaikäisiin tai muihin henkilöihin, joille alkoholijuomaa ei 16 §:n mukaan saa myydä, eikä mainoksissa saa kuvata tällaisia henkilöitä. Viranomaiskäytännössä mainonnan on katsottu kohdistuvan alaikäisiin esimerkiksi silloin, kun mainos esitetään lapsille ja nuorille suunnatussa lehdessä tai mainontaa esiintyy lasten ja nuorten oppilaitoksessa tai musiikki-, kulttuuri- tai muussa tilaisuudessa. Mainonnan toteutustapa tai siinä esiintyvät henkilöt voivat myös osoittaa, että mainos koh-

distuu alaikäisiin. Esimerkiksi lasten ja nuorten kulttuuriin ja elämänpiiriin kuuluvia sarjakuvia, piirroselokuvia ja satuhahmoja taikka nuorisokulttuurin idoleita käyttävää mainontaa on siten pidetty kiellettyinä. Vastavasti alkoholimainonta on kiellettyä lapsille ja nuorille suunnatuissa lehdissä ja lasten ja nuorten musiikki-, kulttuuri- ja urheilutilaisuuksissa. Toisaalta alkoholimainonnan ei ole katsottu kohdistuvan alaikäisiin esimerkiksi julkisissa sisä- ja ulkotiloissa tai urheilutilaisuuksissa, vaikka lapset näkevät niissä yleisesti mainontaa tahtomattaankin.

Mainonnassa ei säännöksen 2 kohdan mukaan saa yhdistää alkoholin käyttöä ajoneuvolla ajamiseen. Mainonnassa ei siten saa kuvata päihtyneenä ajamista tai alkoholin nauttimista ennen ajamaan lähtöä, ajotauolla tai ajoneuvoa kuljettaessa.

Mainonnassa ei 3 kohdan mukaan saa korostaa alkoholijuoman alkoholipitoisuutta myönteisenä ominaisuutena. Valvontakäytännön mukaan juoman alkoholipitoisuutta ei saa mainonnassa korostaa esimerkiksi esittämällä se huomiota herättävästi tai vertaamalla juoman korkeaa alkoholipitoisuutta hintaan tai toiseen alkoholijuomaan.

Mainonnassa ei 4 kohdan mukaan saa kuvata alkoholin runsasta käyttöä myönteisesti taikka raittiutta tai alkoholin kohtuukäyttöä kielteisesti eikä mainonnassa saa 5 kohdan mukaan luoda kuvaa siitä, että alkoholin käyttö lisää sosiaalista tai seksuaalista menestystä. Kiellettyinä on pidetty esimerkiksi mainontaa, jossa alkoholijuoman avulla saavutetaan menestystä seurassa tai lisätään sukupuoli vetovoimaa.

Edelleen 6 kohdan mukaan mainonnassa ei saa luoda kuvaa, että alkoholilla on lääkinnällisiä tai terapeuttisia ominaisuuksia tai että se piristää, rauhoittaa tai on keino ristiriitojen ratkaisemiseksi.

Mainonta ei 7 kohdan mukaan saa olla hyvän tavan vastaista. Viranomaisohjeiden mukaan hyvän tavan vastaisena on pidettävä esimerkiksi mainontaa, joka on yhteiskunnassa vallitsevien arvojen vastaista tai on omiaan loukkaamaan tiettyä ihmisryhmää. Mainonnassa ei myöskään saa käyttää kuluttajan kannalta sopimatonta menettelyä taikka antaa muutoin alkoholista, sen käytöstä, vaikutuksista tai muista ominaisuuksista totuu-

den vastaista taikka harhaanjohtavaa tietoa. Tältä osin alkoholimainontaa koskee myös kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:n säännös hyvän tavan vastaisesta markkinoinnista. Säännöksen esimerkkimääritelmän mukaan markkinointia on pidettävä kiellettyinä hyvän tavan vastaisena markkinointina erityisesti, jos siinä esiintyy esimerkiksi sukupuoleen, ikään, etniseen alkuperään, kansalaisuuteen, kieleen, terveydentilaan, vammaisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai muuhun henkilöön liittyvään seikkaan perustuvaa syrjintää.

Mietojen alkoholijuomien ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia sisältävien juomien mainontaa rajoitettiin viimeksi vuoden 2008 alusta voimaan tulleella alkoholilain muutoksella (588/2007). Lain 33 §:n 2 momentin uuden 1 a kohdan mukaan mainonta on nykyään kiellettyä myös, jos mainonta toteutetaan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaisessa televisiotoinnassa kello 7—21 tai kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) mukaisesti 18 vuotta nuoremmille esitettäväksi sallitun kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvan julkisen esittämisen yhteydessä. Samalla rajoitettiin myös alkoholijuomien hinnoittelua ja hintamainontaa.

Väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainonnan rajoituksia ei 33 §:n 6 momentin mukaan sovelleta mainontaan sellaisessa Suomessa levitettävässä ulkomaisessa painokirjoituksessa, jonka pääasiallinen tarkoitus ei ole alkoholijuomien mainonta.

Alkoholimainontaa valvovat valtakunnallisesti Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja alueellisesti aluehallintovirastot. Lisäksi kuluttajavirasto valvoo yleisesti kaikkea kuluttajiin kohdistuvaa markkinointia kuluttajansuojalain (38/1978) perusteella.

Valviran julkaisemissa viranomaisohjeissa on kuvattu lain soveltamisratkaisuja viimeisen noin 18 vuoden ajalta. Kun lain vastaista mainontaa havaitaan, viranomaiset voivat kehottaa muuttamaan lain vastaisen mainoksen sisältöä tai kieltää mainonnan jatkamisen. Kielto voidaan kohdistaa mainonnan tilaajaan tai toimeenpanijaan sekä näiden palveluksessa olevaan henkilöön. Kieltoa voidaan tehostaa uhkasakolla.

Rikoslain 30 luvun 1 a §:n mukaan väkävän alkoholijuoman mainontakiellon ja miehen alkoholijuoman alaikäisiin kohdistuvan mainontakiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta (*alkoholijuoman markkinointirikos*). Alkoholijuoman markkinointirikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Alin yhteisöosakon rahamäärä on 850 ja ylin 850 000 euroa. Tämän lisäksi muusta alkoholilain 33 §:n vastaisesta mainonnasta voidaan alkoholilain 50 a §:n 4 momentin 9 kohdan mukaan tuomita sakkorangaistus (alkoholirikkomus). Molemmat rangaistussäännökset edellyttävät teolta tahallisuutta eikä niistä ole tiettävästi oikeuskäytäntöä.

2.2 EU:n lainsäädäntö ja kansainvälinen kehitys

EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin oikeudessa alkoholi- ja mainontaa säännellään erikseen ainoastaan audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 2010/13/EU, jäljempänä AV-direktiivi). Direktiivin 22 artikla sisältää alkoholilain 33 §:n 2 momenttia vastaavan luettelon alkoholilain televisiomainonnassa ja teleostoslähetyksissä kielletyistä elementeistä. AV-direktiivissä säädetään myös internetissä tarjottavien tilausohjelmajpalveluiden tarjoamisen vapaudesta.

Direktiivin peruslähdekohta on alkuperämaan periaate, jonka mukaan palveluntarjoajaan sovelletaan yleensä sijoittautumisvaltion lainsäädäntöä. Tarkoituksena on, että kaikki jäsenvaltiot varmistavat alueellaan vapauden vastaanottaa kyseisiä mediapalveluja muista jäsenvaltioista. Toisaalta direktiivi on niin sanottu vähimmäisdirektiivi. Jäsenmaat voivat siten asettaa lainkäyttövaltaansa kuululle televisioyhtiöille myös direktiiviä tiukempia ohjelmatoimintaa koskevia rajoituksia. Käytännössä edellä mainitut periaatteet merkitsevät sitä, että jäsenvaltio voi kieltää tietynlaisen mainonnan lähettämisen maansa

omilta ohjelmatoimijoilta, mutta samanlaista mainontaa voi kuitenkin näkyä toisesta jäsenvaltiosta lähetettävien ohjelmien yhteydessä.

Palvelujen vapaata tarjontaa saa kuitenkin direktiivin mukaan rajoittaa esimerkiksi kansanterveyden perusteella. Jäsenvaltion, joka haluaa rajoittaa tietyn palvelun saatavuutta toisesta jäsenvaltiosta, tulee ensin ottaa yhteyttä palvelun sijaintivaltion viranomaisiin asian selvittämiseksi. Jos kiellettyä mainontaa tästä huolimatta jatketaan, vastaanottajavaltio voi tietyin edellytyksin rajoittaa televisiolähetysten tai tilausohjelmajpalveluiden vapaata liikkuvuutta.

Televisiolähetystoiminnan rajoittamisesta voi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 38 §:n mukaan päättää valtioneuvosto. Jos toisesta jäsenvaltiosta tarjottavassa tilauspalveluohjelmatoiminnassa rikotaan esimerkiksi alkoholi- tai tupakkalain mainontasäännöksiä, voi Valvira direktiivin edellytysten täytyessä tehdä alkoholilain mukaisen kieltopäätöksen ohjelmatoiminnan harjoittajaa tai edelleenlähettäjää kohtaan.

Alkuperämaaperiaatetta sovelletaan myös internetissä tapahtuvaan tavaroiden tai palveluiden tarjontaan. Internetkaupasta säädetään tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä sisämarkkinoilla koskevista oikeudellisista näkökohdista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY (jäljempänä sähkökauppadirektiivi), joka on Suomessa pantu täytäntöön tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (458/2002; jäljempänä sähkökauppalaki). Alkuperämaaperiaatteesta huolimatta Valvira voi alkoholilain nojalla kohdistaa rajoituksia ulkomailta Suomeen harjoitettuun internetkauppaan, mutta vain sähkökauppalain 5 §:ssä säädettyillä edellytyksillä ja menettelytavoilla.

Kansainvälinen kehitys

Euroopan unionin jäsenmaat päättävät siis alkoholimainontaa koskevista säännöksistä itsenäisesti. Eräät jäsenmaat eivät rajoita lainsäädännöllä alkoholijuomien mainontaa lainkaan (esimerkiksi Luxemburg, Saksa, Tšekki, Kreikka ja Romania). Noin puolessa jäsenmaista alkoholimainontaa ohjataan elin-

keinoelämän itsesääntelyllä ainoana ohjauskeinona tai lainsäädännöllisten rajoitusten rinnalla.

Toisaalta eräät maat rajoittavat alkoholimainontaa voimakkaammin kuin Suomi.

Ruotsissa alkoholijuomien mainonta radiossa ja televisiossa on kielletty (Alkohollag 2010:1622). Mietojen enintään 15 prosenttia alkoholia sisältävien juomien lehtimainonta on ollut sallittua vuodesta 2003.

Ruotsin alkoholilaisissa määritellään nykyisin, millainen lehti- ja muu mainonta on kiellettyä. Lähtökohtaisesti mainonnan on oltava hillittyä, se ei saa olla tungettelevaa, kannustaa alkoholinkäyttöön eikä suuntautua alle 25-vuotiaisiin. Mainonta ei saa olla hyvän tavan vastaista, siinä ei saa käyttää kuluttajan kannalta sopimattomia menettelyjä eikä antaa paikkansapitämätöntä tai harhaanjohtavaa tietoa alkoholista, alkoholinkäytöstä, alkoholin vaikutuksista tai muista ominaisuuksista.

Kuvavisällön osalta laissa määritellään, millainen mainonta on sallittua. Mainoksen kuvassa saa näkyä vain tuote tai sen valmistuksessa käytettyjä raaka-aineita, yksittäisiä tuotepakkauksia ja tavaramerkki tai sitä vastaava tunnus.

Tuotteen alkoholipitoisuus on ilmaistava selvästi, mutta korkea alkoholipitoisuutta ei saa esittää myönteisenä ominaisuutena. Mainos saa olla enintään 2100 palstamillimetrin kokoinen. Mainoksen tulee lisäksi sisältää varoitusteksti, jonka koko on vähintään 20 % mainoksen pinta-alasta. Varoituksen esitystavasta ja teksteistä on säädetty erikseen.

Pohjoismaista Tanskassa on vähiten rajoituksia alkoholimainonnalle. Alkoholin TV-mainonnan kieltö kumottiin Tanskassa vuonna 2003. Purkamiseen vaikutti muun muassa se, että Tanskan kaupallinen TV-kanava oli siirtänyt lähetystoimintansa Englantiin vuonna 1987 ja tämä mahdollisti alkoholimainosten lähettämisen tanskalaisyleisölle. Muilta osin alkoholimainontaa koskee vuonna 2000 päivitetty itsesääntelyohjeisto, jonka antajana ja valvojana on riippumaton laajapohjainen elin (Håndhævelsesudvalget). Ohjeet noudattelevat AV-direktiivin päälinjoja. Erityispiirteenä ovat alkoholia ja urheilua koskevat ohjeet, jotka kieltävät muun muassa alkoholimainonnan urheilukentillä, urheilulehdissä ja myös urheilun alkoholisponsoroinnin. Val-

vonta perustuu kansalaisten tekemiin valituksiin.

EU:n ulkopuolisista maista Norjan alkoholilaki kieltää yksiselitteisesti alkoholijuomien markkinoinnin. Kielto koskee myös epäsuoraa mainontaa. Alkoholijuoman markkinoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä kaikkea tiedottamista markkinoimistarkoituksessa, kuten painotuotteissa, radiossa, elokuvassa, televisiossa, puhelimesta, verkossa, valomainoksessa, julisteissa ja kylteissä.

Ranskassa vuonna 1991 hyväksytyt ns. Evinin lain (Laki 91-32/12.1.1991) mukaan alkoholijuomien mainonta ja epäsuora mainonta, mukaan lukien sponsorointi, on pääsääntöisesti kiellettyä.

Lain mukaan alkoholijuomien mainonta on poikkeuksellisesti sallittua aikuisten painotuotteissa, radiossa tiettyinä aikoina, ulkomainosjulisteissa, esitteissä sekä alkoholijuomien myyntipaikoissa ja markkinoilla.

Evinin lain mukaan alkoholimainoksissa ei saa esittää muuta kuin laissa erikseen sallittua tuotetietoa. Sallittua on antaa tietoa juoman alkoholipitoisuudesta, tuottajasta ja alkuperäalueesta, laatuluokituksesta, juoman saamista palkinnoista, koostumuksesta, valmistustavasta, väristä, mausta, aromista sekä juoman käyttötavoista.

Alkoholijuomien televisiomainonta on siis kokonaan kielletty Ranskassa, Ruotsissa ja Norjassa. Televisiomainonnan aikarajoituksia sovelletaan Suomen lisäksi useissa maissa. Esimerkiksi Virossa, Maltassa ja Alankomaissa mainonta on kiellettyä kello 21:een asti ja Liettuassa ja Puolassa kello 23:een asti.

Alkoholijuomien radiomainonta on kielletty kokonaan Ruotsissa, Norjassa ja Sveitsissä ja aikarajoituksin Ranskan lisäksi Latviassa, Puolassa ja Sloveniassa.

Kaikkien alkoholijuomien ulkomainonta on kiellettyä esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa. Ruotsin lisäksi myös Virossa, Latviassa, Liettuassa, Puolassa, Sloveniassa ja Portugalissa mainosilmoituksissa tulee varoittaa alkoholihaitoista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt Ruotsin ja Ranskan alkoholimainontaa

koskevia säännöksiä. Lisäksi EFTA:n tuomioistuin on käsitellyt Norjassa olevaa alkoholijuomien markkinointikieltoa.

Tuomioistuimen mukaan mainontakielto voi haitata alkoholijuomien markkinoille pääsyä ja myyntiä sekä rajoittaa lisäksi mainonta-alan palvelujen tarjoamisen vapautta. Kotimainen alkoholin tuotanto ja kauppa hyötyvät kokonaisuutena arvioiden alkoholimainonnan kieltämisestä, sillä mainontakiellon on arvioitu vaikuttavan raskaammin muista jäsenvaltioista tuleviin tuotteisiin. Tuomioistuin on kuitenkin todennut, että alkoholin mainontaa voidaan kansallisesti rajoittaa perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisella kansanterveyden suojelua koskevalla syyllä, ellei käy ilmi, että kansanterveyttä pystyttäisiin suojelemaan alkoholin aiheuttamilta haitoilta toimenpiteillä, jotka vaikuttavat vähemmän yhteisön sisäiseen kauppaan. Tuomioistuimen julkisasiamies oli erikseen pitänyt mahdollisena ja perusteltuna alkoholimainonnan kieltämistä esimerkiksi sellaisissa tiedotusvälineissä, jotka ovat helposti lasten ja nuorten ulottuvilla (Tuomio C-405/98 kuluttaja-asiamies vastaan Gourmet International Products AB). EFTA:n tuomioistuin katsoi vastaavalla tavalla Norjassa toteutetun alkoholin markkinointikiellon mahdolliseksi (Tuomio E-4/04 Pedicel AS vastaan sosiaali- ja terveyshallitus).

Ranskan alkoholimainontaa koskeva säännös, joka kieltää alkoholin televisiomainonnan kokonaan, on myös todettu unionin oikeuden mukaiseksi tuomioissa C-262/02 (Komissio vastaan Ranska) ja C-429/02 (Bacardi France vastaan Ranskan TV1 ym.).

Lisäksi tuomioistuin on pitänyt unionin oikeuden mukaisena Katalonian maakunnan säännöksiä, joiden mukaan alkoholipitoisuudeltaan yli 23 prosenttisten alkoholijuomien mainostaminen joukkotiedotusvälineissä, kaduilla, pääteillä, elokuvateattereissa ja julkisissa kulkuvälineissä on kielletty (yhdistetyt asiat C-1/90 ja C-176/90).

2.3 Nykytilan arviointi

Alkoholipolitiikan tavoitteet

Alkoholin kulutus on kasvanut voimakkaasti viimeiset vuosikymmenet. Tähän kehi-

tykseen ovat vaikuttaneet monet tekijät. Keskeistä on, että alkoholijuomien saatavuutta ja kaupallista näkyvyyttä on lisätty rinnan koko yhteiskunnan taloudellisten ja muiden muutosten kanssa.

Vuonna 2004 toteutettujen alkoholijuomien matkustajatuonnin vapauttamisen ja alkoholiveron alennuksen seurauksena kokonaiskulutuksen kasvuvauhti kiihtyi. Kokonaiskulutus oli vuosina 2005 ja 2007 suurimmillaan absoluuttisena alkoholina laskettuna 10,5 litraa asukasta kohti. Kulutuksen kasvun myötä myös alkoholin aiheuttamat sosiaaliset ja terveydelliset haitat ovat kasvaneet.

Esimerkiksi alkoholin aiheuttama kuolleisuus ja alkoholin käyttöön liittyvä väkivaltarikollisuus ovat kasvaneet suhteellisesti jopa nopeammin kuin alkoholin kulutus. Esimerkiksi alkoholisairauksiin sekä alkoholiehtoiisiin henkirikoksiin ja tapaturmiin kuolee vuosittain vajaat 3 000 ihmistä. Alkoholisyyt ovat nykyisin kuolemansyytilastossa yleisin työikäisen väestön kuolinsyy. Noin viidesosa työiässä kuolleista miehistä kuoli alkoholiperäiseen sairauteen tai alkoholimyrkytykseen. Joka kymmenes ennen eläkeikää kuollut nainen menehtyi alkoholiperäisiin syihin. Noin kaksi kolmasosaa poliisin tietoon tullessiin pahoinpitelyihin ja henkirikoksiin syyllisiksi epäillyistä on ollut humalassa.

Alkoholipolitiikan erityisenä tavoitteena on suojella lapsia ja nuoria alkoholin aiheuttamilta haitoilta. Alaikäisten alkoholinkäyttö lisää väkivalta- ja tapaturmariskejä, vahingoittaa nuoren kehitystä ja ennustaa riippuvuutta ja haittoja aikuisena.

Lasten ja nuorten alkoholin käyttö ja humalajuominen lisääntyivät huomattavasti uuden alkoholilain säätämisen jälkeen 1990-luvun lopulla, mutta ne ovat tutkimusten mukaan vähentyneet 2000-luvulla.

Esimerkiksi 16-vuotiaista nuorista, joille alkoholijuomia ei saa myydä tai välittää, hieman yli 40 % käyttää nykyään alkoholia vähintään kerran kuukaudessa ja hieman alle 20 % juo itsensä tosihumalaan vähintään kerran kuukaudessa. Vuoden 2011 kouluterveyskyselyn mukaan lukion ensimmäisen ja toisen vuosikurssin oppilaista 25 % joi itsensä tosihumalaan vähintään kerran kuukaudessa. Ammattioppilaitosten oppilaiden vastaava luku oli 39 %.

Vaikka suomalaisten lasten ja nuorten humalajuominen on vähentynyt, se on edelleen yleisempää kuin Euroopassa keskimäärin. Eurooppalaisen koululaistutkimuksen (ESPAD) mukaan 15–16-vuotiaiden humalajuominen on Suomessa lähes kaksi kertaa niin yleistä kuin Etelä-Euroopan maissa, yleisempää kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa, mutta harvinaisempaa kuin esimerkiksi Tanskassa ja Iso-Britanniassa.

18-vuotiaiden ikäryhmässä humalajuominen lisääntyi merkittävästi 1990-luvun lopulla eikä tilanne ole parantunut. 18-vuotiaiden humalajuomisen yleisyys on Nuorten terveystapatutkimuksessa noussut koko 30-vuotisen tutkimusjakson korkeimmalle tasolle ja erityisesti nuorten naisten humalajuominen on lisääntynyt.

Lasten ja nuorten hoitoa vaativat päihtymystilat ja alkoholimyrkytykset ovat säilyneet vuodesta 1996 suunnilleen ennallaan. 15–19-vuotiailla tytöillä hoitajaksot yleistyivät kuitenkin selvästi vuosina 2005–2008 ja olivat jo yleisempiä kuin samanikäisillä pojilla.

Lasten ja nuorten alkoholinkäytössä on siten piirteitä polarisoitumisesta: vaikka raittiiden osuus on kasvanut merkittävästi, hoitoilmoitusten määrä ja humalajuomisen korkeat prosenttiosuudet osoittavat, että huomattavan runsaasti alkoholia käyttävien nuorten määrä ei ole vastaavalla tavalla vähentynyt. Sosiaalisen taustan mukaisesta polarisaatiosta ei ole vielä näyttöä, mutta koulumenestyksen mukaiset erot, joita on havaittu poikien raittiudessa ja tyttöjen runsaassa kertakulutuksessa, voivat tutkijoiden mukaan ennustaa tulevaa luokkapolarisatiota.

Vuosina 2008 ja 2009 toteutetut kolme alkoholiveron korotusta käänivät alkoholin kokonaiskulutuksen hallitusti laskuun. Kokonaiskulutus absoluuttisena alkoholina asukasta kohti laski veronkorotusten seurauksena vuosina 2010 ja 2011 noin 10,0 litran tasolle.

Vuoden 2012 alusta toteutetun alkoholiveron korotuksen seurauksena alkoholin kokonaiskulutus laski vuonna 2012 jopa 9,6 litraan. Huomionarvoista on, että tilastoimaton kulutus ei ole lisääntynyt lainkaan, vaan se on edelleen vuoden 2006 tasolla. Hallitus on kevään 2013 budjettiriihessä päättänyt jatkaa

alkoholiverotuksen maltillisia korotuksia vuonna 2014.

On odotettavissa, että alkoholin kulutuksen lasku näkyy myönteisenä kehityksenä haittilastoissa jo lähivuosina. Tätä kehitystä tulisi vahvistaa kaikilla päihdepolitiikan käytettävänä olevilla keinoilla.

Lasten ja nuorten alkoholinkäytön ehkäisy olisi tehokkainta päihdepolitiikkaa nyt ja tulevaisuutta varten. Alkoholinkäytön aloittamiseen ja yleistymiseen vaikuttavat useat suojaavat ja riskitekijät samanaikaisesti ja toisiinsa kytkeytyneinä. Vanhemmat, sisarukset, ystävät, koulu, harrastusyhdistykset ja muu lähipiiri muokkaavat sekä alkoholin käyttöä ehkäiseviä että siihen kannustavia asenteita. Vaikka alaikäisten ei tulisi saada alkoholia käyttöönsä, myös yleinen alkoholin saatavuus ja hintataso vaikuttavat heidän juomiseensa.

Ei voida varmuudella sanoa, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet lasten ja nuorten alkoholinkäytön vähenemiseen 2000-luvulla. Joka tapauksessa vuoden 2011 ESPAD-tutkimuksen mukaan nuorten alkoholin saatavuus on 2000-luvulla vaikeutunut, kun alaikäisille myynnin valvonta on tiukentunut. Merkittävää on, että nuorten omat käsitykset päihteiden saatavuudesta vaikuttavat kansainvälisten tutkimusten mukaan jopa enemmän päihteiden käyttöön kuin niiden todellinen saatavuus. Nuorille kyse on siis siitä mielikuvasta, joka heillä on päihteiden käytöstä ja sen yleisyydestä.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan päihdepolitiikan tavoitteet koskevat koko väestöä, mutta erityisesti lapsia ja nuoria. Hallitus toteuttaa hallitusohjelman mukaisesti alkoholilain kokonaisuudistuksen ja raittiustyölain uudistuksen kunnissa tehtävän päihdetyön tukemiseksi.

Alkoholimainonnan sääntely

Nykymuotoista alkoholimainontaa on esiintynyt noin 18 vuotta. Hyväksyessään nykyisen alkoholilain 33 §:n eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan tarkoituksena oli, että säännös ei anna mahdollisuuksia sellaiseen mainontaan, joka olisi alkoholilain tavoitteiden vastaista eli voisi lisätä alkoholihaittoja (StVM 32/1994). Valiokunta korosti

mietinnössään, että uudistuksen tavoitteena oli ehkäistä niin sanottu mielikuvamainonta. Eduskunta edellytti tuolloin lausumassaan hallituksen seuraavan alkoholimainonnan toimeenpanoa ja vaikutuksia ja ryhtyvän kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin alkoholimainonnan pitämiseksi terveyspolitiikan tavoitteiden kannalta riittävän suppeamuotoisena.

Alkoholimainonnan vaikutuksista alkoholinkokonaiskulutukseen tai yhteiskunnan yleisiin alkoholihaittoihin ei ole ollut yksiselitteistä tutkimusnäyttöä, vaikka mainonnan kulutusta lisäävää vaikutusta on pitkään pidetty itsestään selvänä.

Vasta 2000-luvulla on saatu varmuus tutkimustuloksista, joiden mukaan alkoholimainonta vaikuttaa lasten elämään: alkoholimainonta aikaistaa lasten alkoholinkäytön aloittamista sekä lisää nuoruudenaikaista alkoholinkäyttöä ja humalajuomista. Alkoholimainonta vaikuttaa näin haitallisesti lasten fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Nuorena aloitettu alkoholinkäyttö altistaa päihteiden suurkulutukselle ja riippuvuusongelmille aikuisiässä.

Alkoholimainonnan ja sen vaikutusten välillä on annos-vaste -suhde eli mitä enemmän lapset näkevät ympärillään alkoholimainontaa, sitä suurempi mainonnan vaikutus heidän käyttäytymiseensä on. Tärkein yhteenveto näistä tutkimustuloksista on Euroopan komission yhdessä alkoholiteollisuuden kanssa nimittämän alkoholi- ja terveysfoorumin tieteellisen ryhmän yksimielisessä raportissa vuodelta 2009.

Eduskunta ei ollut tietoinen näistä tutkimustuloksista vuonna 1995, jolloin mietojen alkoholijuomien mainonta vapautettiin. Uusi tutkimustieto mainonnan vaikutuksista on merkille pantavaa erityisesti siksi, että lapset ja nuoret juovat pääasiassa juuri olutta ja siideriä, joita nykyisin mainostetaan eniten. Mietojen alkoholijuomien osuus tilastoidusta alkoholinkulutuksesta on nykyään noin kolme neljäsosaa.

Sen lisäksi, että mietojen alkoholijuomien mainonnan sallimista tulisi tarkastella kriittisesti uuden tutkimustiedon valossa, nykyisten säännösten noudattamista valvovan Valviran mukaan lainsäädäntöön ja sen valvontaan liittyy useita muitakin ongelmia.

Lasten ja nuorten suojelun kannalta ongelmana on, että alkoholilaki sallii erilaista alkoholimainontaa, joka tavoittaa alaikäisiä lapsia ja vaikuttaa heidän asenteisiinsa. Vaikka alkoholilain 33 §:n 2 momentin 1 kohta kieltää alaikäisiin kohdistuvan alkoholimainonnan, lapset ja nuoret altistuvat jatkuvasti alkoholimainonnalle jokapäiväisessä elinympäristössään. Lapset näkevät alkoholimainontaa muun muassa bussipysäkeillä ja kadunvarsimainontana, vaikka ne eivät ”kohdistu” alaikäisiin, vaan kaikkiin julkisissa tiloissa kulkeviin ihmisiin.

Alkoholijuomien valmistajat ja mainostajat noudattavat yleensä viranomaisten tekemiä päätöksiä ja linjauksia. Jatkuvasti muuttuvan mainonnan sisältöjen ja viestien tunnistaminen ja valvonta on hyvin haasteellista. Erityisesti tietoverkoissa edullisesti toteutettava mainonta ja muut mainonnan uudet muodot ja sosiaalisen median kaupallistuminen ovat lisänneet myös alkoholimainonnan mahdollisuuksia merkittävästi.

Mainostajat pyytävät usein Valviralta yksityiskohtaisia kannanottoja suunnitteilla olevan mainonnan laillisuudesta. Ennakollinen ohjaus ja neuvonta edistävät valvonnan vaikuttavuutta, mutta ovat käytettävissä oleviin resursseihin nähden hyvin työläitä.

Kun viranomaiskieltä tietyn mainoksen, kieltö koskee yksilöityä mainosta. Tämän jälkeen mainostaja voi halutessaan muuttaa mainontaansa hieman siten, että uutta mainosta ei voida pitää kielletyn menettelyn toistamisena.

Lisäksi selvästikin lainvastaisiin mainoksiin on mahdollista puuttua vasta sen jälkeen, kun ne on jo toteutettu. Toteutetut mainoskampanjat ovat usein lyhytaikaisia, joten hallinnolliseen menettelyyn kuluva aika johtaa usein siihen, että mainonta on voitu jo lopettaa, kun viranomaiskieltää kampanjan. Kerran julkistettu mainonta jää kuitenkin usein elämään tietoverkkoihin, vaikka se olisi aikanaan kielletty.

Internetissä ja uusissa sosiaalisen median välineissä olevaa alkoholimainontaa koskevat samat säännökset kuin muutakin alkoholimainontaa. Internetiä käytetään tulevaisuudessa yhä enemmän elokuvien ja kaikkien kuvaohjelmien välityksessä ja vuorovaikutteisten nettisivujen ja pelien välittämisessä.

Mobiili- ja tabletlaitteiden käyttö mainonnassa lisääntyy sekä sosiaalisen median sovellyksien (Facebook, Twitter) että kuluttajien itsensä tuottaman tai jakaman sisällön kautta. Tässä kehityksessä vanha jako mainostajan ja mainonnan vastaanottajan välillä on menettämässä merkityksensä.

Digitaalisen viestinnän ja mainonnan uudet muodot poikkeavat siten merkittävästi 1990-luvulla vallinneesta tilanteesta. Nykyisillä säännöksillä ja niiden valvonnalla ei kyetä rajoittamaan digitaalista ja sosiaalisen median alkoholimainontaa edes lapsille, sillä parhaassakin tapauksessa mainossivustolla vastataan ”kyllä” tai ”ei” kysymykseen, oletko täysi-ikäinen. Mitään valvontaa ei ole esimerkiksi viraalimarkkinoinnissa, jossa mainostaja tuottaa lyhyitä viihdyttäviä video-ohjelmia tai mainosviestejä internetin käyttäjien jaettavaksi sähköposteilla ja sosiaalisen median yhteisöissä, tai epätyypillisiä mainonnan keinoja ja julkisuutta käyttävässä sisimarkkinoinnissa.

Vuonna 2008 voimaan tulleen alkoholin televisiomainonnan aikarajoituksen erityisenä tavoitteena oli vähentää lasten ja nuorten altistumista alkoholimainonnalle. Käytettävissä olevien tietojen mukaan säännöstä on noudatettu pääsääntöisesti hyvin.

Televisioyhtiöiden mukaan vuonna 2009 esimerkiksi MTV3-kanavalla alkoholimainonnasta esitettiin vain 16 prosenttia kello 21.00—22.30 välisenä aikana ja 84 prosenttia kello 22.30 jälkeen. Nelosella alkoholimainonnasta esitettiin mainittuina aikoina vastaavasti 34 ja 66 prosenttia.

TNS-Gallupin vuonna 2009 toteuttaman selvityksen mukaan televisio on lapsille edelleen näkyvin alkoholimainonnan väline. Selvityksen mukaan 13—17-vuotiaat kohtasivat vuonna 2009 alkoholimainontaa eniten televisiossa (76 %), kaupoissa (61 %), lehdissä (58 %), ulkomainoksissa (50 %) ja internetissä (42 %). 92 % lapsista ja nuorista muisti varmasti nähneensä alkoholimainoksia.

Alkoholimainonnan suhteelliset osuudet mainontaan käytetyistä rahoista jakautuivat eri mainosvälineiden kesken suuruusjärjestyksessä vuosina 2007—2009 seuraavasti: televisio 24 %, ulkomainonta 24 %, aikakauslehdet 19 %, sanomalehdet 17 %, internet 8 % ja radio 8 %.

Alkoholilain mietojen alkoholijuomien mainontaa koskevista säännöksistä on siten lastensuojelun ja terveystieteiden kannalta muutostarpeita. Nykyisten säännösten valvonta on vaikeaa ja uudet mainonnan välineet ja muodot vaikeuttavat sitä entisestään. Pääongelma ei ole säännösten rikkominen, vaan säännösten riittämättömyys uusien tutkimustietojen valossa ja uudessa media-alan muutostilanteessa.

Alkoholimainonnan rajoittaminen vastaisi kansainvälisiä suosituksia. YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsen etu on asetettava ensisijaiseksi kaikissa lainsäädäntötoimissa. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on Suomen kolmannen määräaikaisraportin johdosta antamissaan johtopäätöksissä vuonna 2005 suositellut, että sopimusvaltio vahvistaa lasten ja nuorten terveyteen, erityisesti lasten alkoholinkäyttöön, kohdistuvia toimenpiteitä.

Myös Maailman terveysjärjestön (WHO) vuonna 2010 hyväksymässä ensimmäisessä maailmanlaajuisessa alkoholistrategiassa korostetaan, että nuoriin aikuisiin kohdistettu alkoholimainonta tavoittaa helposti myös alaikäisiä. Tässä suhteessa kriittisiä kysymyksiä ovat sekä mainonnan sisältö että sen määrä. Tämän vuoksi strategiassa ehdotetaan lasten suojelemiseksi ennaltaehkäiseviä toimia mainonnan rajoittamisessa.

Neuvoston suosituksessa lasten ja nuorten alkoholinkäytöstä (2001/458/EY) kehoitetaan jäsenvaltioita varmistamaan, että alkoholijuomia ei mainosteta niin, että ne houkuttelisivat lapsia ja nuoria. Suosituksessa kiinnitetään erityistä huomiota sellaiseen sponsorointiin urheilu- ja muissa tapahtumissa ja sellaiseen mainontaan tiedotusvälineissä, joka on lapsille ja nuorille suunnattu tai joka tavoittaa huomattavan määrän lapsia ja nuoria.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Vaikka lasten ja nuorten alkoholinkäyttöön vaikuttavat nuoren lähipiirin lisäksi myös alkoholijuomien saatavuus, muun muassa myynnin ikärajojen noudattaminen, ja alko-

holijuomien hinta suhteessa nuorten käyttövaroihin, on näyttö alkoholimainonnan osuudesta alaikäisten alkoholinkäyttöön vaikuttavana tekijänä otettava huomioon. Alkoholimainonnan vaikutus lapsiin on samanlainen kuin tupakkamainonnalla, joka on käytännössä kielletty EU:n jäsenmaissa. Tässä esityksessä ei käsitellä alkoholimainonnan vaikutuksia väestön kokonaiskulutukseen, koska tutkimusnäyttö ei tässä suhteessa ole yksiselitteinen.

Väkevien alkoholijuomien mainonta on nykyisin kielletty. Niihin liittyy mietoja alkoholijuomia enemmän terveystarpeita, vaikka erot eivät ole niin suuria kuin yleisesti uskotaan. Koska erot liittyvät esimerkiksi alkoholimyrkytysten riskiin, väkeviä alkoholijuomia voidaan perustellusti kohdella lainsäädännössä eri tavalla kuin mietoja alkoholijuomia. Lähtökohtana on, että väkevien alkoholijuomien mainonta pysyisi nykyiseen tapaan kiellettyinä, vaikka säännöstä voitaisiin samalla tarkistaa.

Lainsäädännön muutostarpeet liittyvät siten mietojen alkoholijuomien mainonnan kieltämiseen tai rajoittamiseen. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman mukaan lapsiin ja nuoriin kohdistuvan mainonnan keinot samoin kuin sellaiset mainonnan keinot, joilla annetaan kuva alkoholin sosiaalista ja seksuaalista menestystä lisäävistä vaikutuksista, kielletään. Hallitusohjelman mukaan myös television ja radion sallittuja mainonta-aikoja tarkistetaan ja alkoholimainontasäännösten valvontaa tehostetaan sekä arvioidaan seuraamusten kehittämistarpeet.

Esityksen tärkein tavoite on siten rajoittaa mietojen alkoholijuomien mainontaa siten, että lapset ja nuoret altistuisivat alkoholimainonnalle nykyistä vähemmän. Koska havaitun mainonnan määrään pätee annosvaste-suhde, vähäisempi altistuminen alkoholimainonnalle johtaisi omalta osaltaan lasten ja nuorten vähäisempään alkoholinkäyttöön.

Alkoholipolitiikan yleisenä tavoitteena on vähentää alkoholin kokonaiskulutusta ja alkoholista aiheutuvia haittoja. Siltä osin kuin alkoholijuomien mainonnalla pyritään vaikuttamaan kansalaisten asenteisiin ja ostokäyttäytymiseen, mainonnan rajoittaminen on myös alkoholipolitiikan yleisten tavoitteiden

kannalta perusteltua. Alkoholimainonnan rajoittaminen tukee erityisesti päihdevalistuksen toimintamahdollisuuksia.

Toisaalta mainonnalla on aina myös viestinnällisiä tehtäviä. Mainonnan tehtävä on esimerkiksi kertoa kuluttajille, mitä tuotteita tuottaja tai kauppias tarjoaa, mistä ja miten niitä voi hankkia ja mitä ne maksavat. Osa nykyisestä alkoholimainonnasta toimii juuri näin.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Alkoholimainonnan kiellettyjen keinojen täsmentäminen ja lisääminen

Se, millainen mietojen alkoholijuomien mainonta on kiellettyä, on kirjoitettu alkoholilakiin melko yleisellä tasolla. Lakiin voidaan lisätä mainonnan sisältöjä ja keinoja koskevia tunnusmerkkejä, jolloin lapsiin ja nuoriin kohdistuva mainonta vähenisi.

Vaikka nykyinen säännös on paikoin tulokannanvarainen, Valviran yksityiskohtainen valvontakäytäntö on jo kirjattu alkoholimainontaa käsittelevään ohjeeseen, jota noudatetaan hyvin. Jos nykyisiä ohjeita kirjattaisiin lakiin, mainos, joka nyt on kielletty vaikiintuneen valvontakäytännön mukaisesti, olisi kielletty lain nimenomaisen säännöksen nojalla. Lainsäädäntö voisi näin täsmentyä, mutta oikeustila ei muuttuisi. Tämä vaihtoehto ei toteuttaisi esityksen tavoitteita.

Alaikäisiin kohdistuvan alkoholimainonnan keinot tulisi näin ollen kirjata lakiin selvästi nykyistä lakia ja valvontakäytäntöä tiukemmin.

Vuonna 2008 tuli voimaan kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:n muutos (561/2008). Säännöksen mukaan alaikäisille suunnattu tai alaikäiset yleisesti tavoittava markkinointi on kiellettyä hyvän tavan vastaista markkinointia erityisesti, jos se on omiaan vaikuttamaan haitallisesti alaikäisen tasapainoiseen kehitykseen tai jos siinä pyritään sivuuttamaan vanhempien mahdollisuus toimia täysipainoisesti lapsensa kasvattajina. Hallituksen esityksen (HE 32/2008 vp) mukaan esimerkiksi ulko- ja näyteikkunamainonta tavoittaa säännöksen tarkoittamalla tavalla alaikäiset yleisesti. Lakiesityksen perusteluissa tai

säännöksen soveltamiskäytännössä ei ole käsitelty alkoholimainontaa. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että kaikkea markkinointia koskevaa yleissäännöstä, joka sanamuotonsa mukaan soveltuisi yleisillä paikoilla tapahtuvan alkoholimainonnan kieltämiseen, ei ole pidetty riittävänä näin merkittävään yhteiskunnalliseen päätökseen. Yksi tapa tämentää esimerkiksi alaikäisiin kohdistuvan mainonnan kieltoa olisi kieltää nimenomaisesti yleisillä paikoilla toteutettu alkoholimainonta.

Erityisesti uudessa sosiaalisessa mediassa, mobiilimainonnassa ja viraalimarkkinoinnissa toteutettu alkoholimainonta on ongelmallista lasten ja nuorten kannalta, koska mainonnan vastaanottajan ikää ei käytännössä kontrolloida lainkaan. Sosiaalisen median uudet mainonnan keinot kiinnostavat lapsia ja nuoria, koska erilaisten kuvien ja videoiden tuottaminen ja jakaminen korostaa yhteisöllisyyttä. Mainonnan tunnistettavuus häviää jopa kokonaan, kun internetin yhteisöt valjastetaan levittämään esimerkiksi vitsikkäitä mainosvideoita. Tykkäämiseen liittyvillä palkintokilpailuilla ja peleillä voidaan herättää erityisesti lasten ja nuorten mielenkiinto mainontaan. Näiden mainonnan keinojen kieltäminen vähentäisi lasten ja nuorten altistumista alkoholimainonnalle, mutta ei estäisi aikuisia kuluttajia saamasta tarvittavia tietoja mainostettavista tuotteista.

Näitä vaihtoehtoja käsitellään jäljempänä erityisten markkinointimuotojen rajoittamisen yhteydessä.

Erityisten markkinointimuotojen rajoittaminen

Lapset ja nuoret altistuvat alkoholijuomien televisiomainonnalle huomattavasti vielä vuonna 2008 voimaan tulleen kello 21:n aikarajoituksen jälkeen. Lasten omien havaintojen mukaan alkoholijuomien mainonnan näkyvin kanava on edelleen televisio. Nykyinen aikaraja ei siis ole vähentänyt lasten altistumista alkoholimainonnalle riittävästi.

Viestintävirasto ja valtakunnalliset televisioyhtiöt ovat jo aiemmin sopineet lapsille sopimattomien televisio-ohjelmien lähetyksien porrastamisesta. Vuodesta 2004

lukien esimerkiksi alle 18-vuotiaille sopimattomia ohjelmia ei saa esittää ennen kello 23:a ja alle 15-vuotiaille sopimattomia ohjelmia ei saa esittää ennen kello 21:tä. Alkoholilaisissa säädetty kello 21:n aikaraja poikkeaa siis televisioyhtiöiden alaikäisten suojelemiseksi sopimasta kello 23:n aikarajasta.

Ehdotuksen tavoitteena on, että alkoholin televisiomainonnan aikaraja suojelisi lapsia alkoholimainonnalta nykyistä paremmin.

Televisio- ja radiomainonnan aikarajoitusten vaikuttavuutta vähentää tosin se, että ohjelmia ja mainoksia voidaan ilman aikarajoituksia jo nykyisin seurata myös muissa mediapalveluissa eli esimerkiksi tietoverkoissa olevien palveluiden kautta. Kuluttajien omien tallennusvälineiden käyttö johtaa myös siihen, että lähetysten aikarajoitusten merkitys vähenee. Vielä tällä hetkellä televisio ja radio ovat kuitenkin lasten ja nuorten arkielämässä näkyviä ja vaikuttavia medioita ja tämän vuoksi niitä koskevia erityisiä rajoituksia on syytä vielä käyttää ja kehittää.

Tutkimusten mukaan televisio- ja radiomainonnan yhdistäminen lisää mainonnan tehokkuutta. Alkoholin radiomainonnan esitysaikoja ei ole nykyisin lainkaan rajoitettu, joten televisiomainonnan aikarajan laajentamiseen myös radiomainonnalle olisi siten perusteita.

Vielä näkyvämpää alkoholimainontaa on kuitenkin julkisissa tiloissa eli esimerkiksi ulkomainoksissa. Ulkomainontaa pidetään tehokkaana mainontana, koska se tavoittaa ihmiset heidän arkielämänsä ympäristöissä eikä mainontaa voi sulkea pois päältä. Tyyppisiä mainospaikkoja ovat pysäkkien katosien ja jalkakäytävien julistepaikat, liikennevälineiden sisä- ja ulkotilat, rakennustelineiden suojapeitteet sekä ostoskeskusten ja tienvarsien mainospaikat. Ulkomainonta on muuttumassa digitaaliseksi eli mainokset voidaan esittää huomiota herättävissä näyttötauluissa, joista suurimmat ovat jo nykyisin kooltaan yli 50 neliömetriä.

Olisi siten lasten ja nuorten suojelemiseksi perusteltua, että heidän elinympäristössään yleisillä paikoilla näkyvät mainokset kielletäisiin. Yleisillä paikoilla näkyvällä ulkomainonnalla voi toisaalta olla välttämättömiä viestinnällisiä tarkoituksia. Ravintolan tai kaupan näyteikkunassa tai ulkotelineessä

oleva tarjousilmoitus ei yleensä olisi tässä suhteessa ongelmallinen.

Urheilu- ja musiikkitapahtumissa esitetään erilaisten sponsori- ja mainossopimusten mukaisesti alkoholimainontaa. Vaikka mainonnassa esitetään yleensä vain tuotemerkkejä, lapset altistuvat alkoholimainonnalle myös tällaisissa yleisötilaisuuksissa. Lisäksi urheilu- ja musiikki-idoleiden ja alkoholin yhdistämistä olisi mainonnassa yleensäkin syytä välttää, sillä tällä tavoin pyritään usein juuri tavoittamaan lapsia ja nuoria. Vaikka lasten ja perheiden tapahtumien yhteydessä alkoholijuomia ei tälläkään hetkellä saa mainostaa, alkoholimainonnan yleiseen kieltämiseen myös yleisötilaisuuksissa olisi perusteita. Toisaalta mainonnan näkyvyys ei niissä yleensä vastaa arkielämän tilanteissa esitetävän mainonnan näkyvyyttä. Monissa urheilu- ja tapahtumatiloissa tapahtuva alkoholimainonta on vähenemässä joka tapauksessa, sillä useimmat urheiluorganisaatiot eivät halua toteuttaa alkoholimainontaa ja monet kunnat ovat jo alkaneet omaehtoisesti rajoittaa alkoholimainontaa omistamissaan tai hallitsemisissaan tiloissa.

Säätelyn vaihtoehdot

Elinkeinoelämän toimijat – tässä tapauksessa alkoholijuomien valmistajat sekä viestintä- ja mainosala – ovat pyrkineet vastamaan yhteiskunnan ja eri sidosryhmien erilaisiin vaatimuksiin kehittämällä lainsäädännön vaihtoehdoksi alan itsesääntelyä. Yhteisääntelyssä lainsäädännön tavoitteita pyritään saavuttamaan yhteistyössä alan toimijoiden itsesääntelyn kanssa.

Mainonnan itsesääntelyn valvontaelimenä Suomessa toimii Keskuskauppakamarin alainen Mainonnan eettinen neuvosto, jonka kannanotot perustuvat Kansainvälisen kaupakamarin markkinoinnin perussääntöihin ja neuvoston omiin hyvää markkinointitapaa koskeviin periaatteisiin. Säännöt sisältävät määräyksiä muun muassa mainonnan hyvän tavan mukaisuudesta, mainoksen tunnistamisesta sekä lapsiin ja nuoriin kohdistuvasta mainonnasta.

Kuluttajille suunnattuja alkoholimainoksia neuvosto on käsitellyt kymmenen vuoden ai-

kana seitsemän, joista kolmelle on annettu huomautus.

Myös Julkisen sanan neuvosto valvoo mainonnan kansainvälisten perussääntösten noudattamista. Näiden lisäksi Suomessa on käytössä alkoholialan yksittäisten yritysten ja etujärjestöjen tuottamia ohjeistoja. Esimerkiksi Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto on vuoden 2008 alusta ottanut käyttöönsä vastuullisen markkinointiviestinnän ohjeistuksen. Ohjeet on uudistettu keväällä 2011 ja niiden mukaan mainoksissa esiintyvien henkilöiden on oltava vähintään 25-vuotiaita ja kaikki mainokset tarkistaa alan oma valvontaelin. Ulkomainoksia ei ohjeiden mukaan saa olla näköetäisyydellä peruskouluista eikä televisiomainontaa sallita, jos yleisöstä yli 30 % on alaikäisiä. Vastaavanlaisia itsesääntelyohjeita on viime aikoina julkistettu koko Euroopan laajuisina.

Kansainvälisten kokemusten mukaan mainonnan vapaaehtoisella vastuullisuudella ja itsesääntelyllä ei ole pystytty rajoittamaan yhä monimuotoisemmaksi kehittyvää alkoholimainontaa: sääntelyjärjestelmät ovat olleet rakenteellisesti tehottomia ja niiden noudattamisesta on helposti luovuttu kilpailutilanteen kiristyessä. Mainoksia tarkistavat elimet ovat monissa maissa nimenomaisesti hyväksyneet mainoksia, jotka ovat selvästi sekä lain että alan omien ohjeiden vastaisia. Suomalaisen valvontaelinten käytännöistä ei ole vastaavia kokemuksia. Ongelmallista suomalaisissakin alkoholialan itsesääntelyjärjestelmissä on, että ne kattavat vain osan alan toimijoista.

Vaikka alkoholielinkeino- ja -kaupan omien ohjeiden tarkoitus on olla vaihtoehto alkoholimainontaa rajoittavalle lainsäädännölle, ne eivät sisällöltään ja toimintaperiaatteiltaan yllä tavoitteeseen. Tästä huolimatta alkoholijuomien markkinoinnin ja mainonnan omavalvonta ja itsesääntely voivat useimmiten tukea yhteiskunnan tavoitteiden toteuttamista lainsäädännön rinnalla. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan suunnittelemassa alkoholistrategiassa itsesääntelyohjeissa kielletyn alkoholimainonnan seuraamus voi olla tuotteiden poistaminen myynnistä.

Lainsäädännön kiristämistä vastaan on esitetty myös yleisempää kritiikkiä. Viestintä on

globaalia toimintaa ja tulevaisuudessa yhä suurempi osa viestinnästä tapahtuu tietoverkoissa, jotka eivät tunne valtioiden rajoja. Tällä perusteella on esitetty, että kansallisilla säännöksillä ei voida enää rajoittaa alkoholimainontaa. Vastaavasti on esitetty, että lapset ja nuoret näkevät alkoholijuomia ja niiden nauttimistilanteita joka tapauksessa riippumatta siitä, miten alkoholimainontaa säännellään.

Mainonnan rajoitusten kritiikki sillä perusteella, että alkoholijuomia ja erilaisia alkoholimainoksia voidaan nähdä erilaisissa tilanteissa joka tapauksessa, ei kuitenkaan ole kestävä. Alkoholimainonnan ja sen haitallisten vaikutusten välillä on annos-vastesuhde eli lähtökohtaisesti mainonnan vähentäminen parantaa aina lasten ja nuorten hyvinvointia. Kansallisella lainsäädännöllä voidaan joka tapauksessa vaikuttaa suurimpaan osaan kaikesta suomalaisille lapsille ja nuorille näkyvästä alkoholimainonnasta.

On selvää, että kaikkea ulkomailla toteutettua alkoholimainontaa ei ole käytännön syistä mahdollista eikä tarvettakaan valvoa. Kansallisten säännösten toimivuudesta on tässä suhteessa kuitenkin olemassa selvä käytännön näyttö. Voimassa oleva väkevien alkoholijuomien mainonnan kieltäminen on toiminut hyvin. Arkielämän tilanteissa ei Suomessa mainosteta väkeviä alkoholijuomia ja ulkomalaisia mainoksia nähdäkseen niitä on erikseen etsittävä esimerkiksi internetistä. Sama havainto koskee myös tupakkamainontaa.

Keskeiset ehdotukset

Esityksen lähtökohtana olisi nykyinen jako väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainonnan sallittavuudessa. Väkevien alkoholijuomien mainonta olisi pääsääntöisesti kiellettyä ja mietojen alkoholijuomien mainonta säilyisi pääsääntöisesti sallittuna. Nykyistä eroa pienennettäisiin siten, että lapsiin ja nuoriin kohdistuvia mietojen alkoholijuomien mainonnan keinoja kiellettäisiin ja rajoitettaisiin.

Koska alkoholin televisiomainonta on tavoittanut lapsia ja nuoria tehokkaasti nykyisestä aikarajasta huolimatta, mietojen alkoholijuomien televisiomainonnan aikarajaa pidennettäisiin tunnilla. Sama aikaraja otet-

taisiin käyttöön myös radiomainonnassa, joka voidaan toteutustavoiltaan ja kohderyhmiltään monessa suhteessa rinnastaa televisiomainontaan. Televisio- ja radiomainontaa saisi siten toteuttaa vain kello 22—07.

Lisäksi yleisellä paikalla esitettävä alkoholimainonta kiellettäisiin. Erityisesti ulkomainonta on tällä hetkellä keino, jolla alkoholimainontaa on tuotu moniin lasten ja nuorten jokapäiväisiin elinympäristöihin: esimerkiksi bussipysäkeille, liikennevälineisiin ja isokokoiisiin videomainostauluihin kaupunkien keskustoissa. Poikkeuksena olisivat yleiset tilaisuudet ja niihin pysyvästi käytettävät paikat, joissa mainontaa saisi jatkaa. Lainvalmistelun aikana on esitetty, että erityisesti nykyisen urheilusponsoroinnin lopettaminen haittaisi joidenkin urheilulajien taloudellisia edellytyksiä. Poikkeus merkitsisi myös sitä, että alkoholisponsorointi olisi mahdollista myös kansainvälisissä urheilutapahtumissa. Lisäksi alkoholijuomia saisi mainostaa nykyiseen tapaan ulkomaanliikenteen aluksilla sekä vähittäismyynti- tai anniskelupaikoissa ja esimerkiksi hintailmoitukset saisivat näkyä myös paikkojen ulkopuolelle.

Alkoholimainonta, joka perustuu markkinointiarpajaisiin, kilpailuihin ja pelaamiseen tai kuluttajien tuottamaan tai jakamaan sisältöön, kiellettäisiin.

Markkinointiarpajaisia ja kilpailuja käytetään yleisesti mainonnassa ja myyninedistämistoiminnassa. Valviran ohjeiden mukaan arpajaiset ja kilpailut alkoholijuomien mainonnassa eivät ole nykyisten säännösten mukaan yleisesti kiellettyjä. Ainoastaan alkoholipalkintojen tarjoamista ja jakamista pidetään sopimattomana alkoholijuomien myyninedistämisenä. Etenkin viestinnän uudet muodot helpottavat erilaisten kilpailujen, arpajaisien ja pelien tarjoamista mainonnan osana. Palkintoina voidaan tarjota esimerkiksi konsertti- tai ottelulippuja tai muita etuja eikä osallistujan iän tarkistaminen ole yleensä mahdollista. Erityisesti pelaaminen kuuluu lasten ja nuorten maailmaan riippumatta siitä, saako osallistumisesta tai menestymisestä etuja tai palkintoja.

Myös sellainen alkoholijuomien mainonta, joka perustuu kuluttajien tuottamaan tai jakamaan sisältöön, kiellettäisiin. Alkoholimainontaa internetissä tai sosiaalisessa medi-

assa ei kiellettäisi yleisesti, sillä kielto koski vain sellaista mainontaa, jossa kuluttajat osallistuvat omilla teksteillään, kuvillaan tai videoillaan alkoholijuoman mainostajan verkkoyhteisön tai verkkosivuston toimintaan taikka jossa toisten kuluttajien tai mainostajan tuottamia sisältöjä on mainostajan myötävaikutuksella tarkoitus jakaa eteenpäin toisille kuluttajille.

Väkevien alkoholijuomien markkinointi olisi edelleen sallittua alkoholijuomien myyntiin osallistuville. Ammattilehtien ja painotuotteiden lupamenettelystä luovuttaisiin ja tietoja saisi antaa myös esimerkiksi alan ammattilaisten verkkosivuilla. Esityksessä noudatettaisiin tässä suhteessa samaa mallia kuin tupakkalain (693/1976) 8 §:n 3 momentissa, jonka mukaan tuotteen myyntiin osallistuville saadaan viestintävälineestä riippumatta antaa tietoja tuotteesta.

Niistä tilanteista, joissa väkeviä alkoholijuomia saisi mainostaa kuluttajille, säädettäisiin lain 33 §:ssä nykyisen sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen 841/1995 sijasta. Väkevien alkoholijuomien mainonta olisi nykyiseen tapaan sallittua niiden vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa.

Väkevien alkoholijuomien vähittäismyyntipaikassa voisi myös nykyiseen tapaan olla yleisön saatavana hinnasto tuotteista. Käytännössä alkoholilain mukaista väkevien alkoholijuomien vähittäismyyntiä harjoitetaan Alko Oy:n alkoholijuomamyymälöissä, suomalaisissa laivoissa ja lentokoneissa sekä lentokenttämyymälöissä. Voimassa olevassa sosiaali- ja terveysministeriön päätöksessä 841/1995 sallitaan tältä osin vain painettu hinnasto ja muu painotuote. Koska hinnastojen julkaiseminen ja myös niiden kysyntä on yhä enemmän siirtynyt internetiin, esityksen mukaan myös väkevien alkoholijuomien vähittäismyyntihinnasto voitaisiin julkaista tietoverkossa siten, että kaikki saatavilla olevat tuotteet esitetään samalla tavalla. On oletettavaa, että väkevien alkoholijuomien markkinointi ei mainittavasti lisääny helposti valvottavien vähittäismyyntihinnastojen kautta. Sen sijaan ravintoloiden väkevät alkoholijuomat esiteltäisiin asiakkaille edelleen anniskelupaikassa.

Ehdotuksen mukaan väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainontaa koskevia rajoit-

uksia ei sovellettaisi ulkomailla tapahtuvaan julkaisu- tai ohjelmatoimintaan, jota harjoittaa muu kuin Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja ja joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi vain muualla kuin Suomessa tai vaihtoehtoisesti samansisältöisenä useissa maissa Suomi mukaan lukien. Käytännössä säännös merkitsisi esimerkiksi sitä, että ulkomaalaisen toimijan ulkomaalaisessa aikakauslehdessä tai internetsivuilla kyseisen maan kuluttajille julkaistua alkoholimainontaa ei tutkittaisi Suomen alkoholilain perusteella, vaikka lehti tai verkkosivu olisi Suomessa luettavissa. Vastaavasti esimerkiksi koko pohjoisella pallonpuoliskolla näkyvissä olevan satelliittikanavan alkoholimainontaa ei valvottaisi Suomen alkoholilain mukaisesti.

Sähkökauppalain mukaan Suomeen sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan on noudatettava Suomen lainsäädäntöä myös silloin, kun palvelujen tarjonta kohdistuu yksinomaan tai pääasiassa toiseen Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon. Erityisesti toisista jäsenvaltioista peräisin olevien televisiolähetysten, audiovisuaalisten tilauspalvelujen ja sähköisen kaupankäynnin palvelujen osalta Suomen viranomaisten toimenpidemahdollisuudet ovat rajalliset. AV-direktiivi ja sähkökauppadirektiivi sallivat kuitenkin lähetystoiminnan tai sähköisen kaupankäynnin vapautteen puuttumisen, jos kansallista lainsäädäntöä selvästi kierretään. Ulkomailla tapahtuvaa toimintaa ei kuitenkaan yleensä tarvitse rajoittaa, sillä alkoholilain mukaan viranomaisen toimet voivat aina koskea mainonnan tilaajaa tai sen palveluksessa olevaa henkilöä. Alkoholilain mukainen kieltopäätös voidaan siten osoittaa esimerkiksi suomalaiselle alkoholijuomien maahantuojujalle, joka mainostaa väkevää alkoholijuomaa suomalaisille kuluttajille ulkomailla olevalla verkkosivulla tai ulkomailta lähettävässä ohjelmassa. Ehdotuksessa tämä käytäntö on varmistettu säännöksellä, jonka mukaan alkoholimainontaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ulkomailtakin harjoitettuun Suomessa markkinoilla olevien alkoholijuomien mainontaan, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi erityisesti Suomessa.

Nykyisten rangaistussäännösten mukaan väkevien alkoholijuomien mainontakiellon ja

miedon alkoholijuoman alaikäisiä koskevan mainontakiellon rikkomisesta voidaan tuomita sakkoo tai vankeutta enintään kuusi kuukautta (Rikoslain 30 luvun 1 a §). Muusta alkoholilain 33 §:n vastaisesta mainonnasta voidaan alkoholilain 50 a §:n 4 momentin 9 kohdan mukaan tuomita sakkorangaistus. Ehdotuksen mukaiset mainonnan rajoitukset kuuluisivat jälkimmäiseen ryhmään.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Alkoholijuomien valmistus, myynti ja markkinointi tuottavat yhteiskunnalle verotuloja, erilaisille yrityksille elinkeinotuloja ja alkoholin valmistukseen, myyntiin ja mainontaan osallistuville ihmisille työtuloja. Toisaalta alkoholinkäyttö aiheuttaa Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen arvion mukaan vuosittain yhteiskunnalle, yrityksille ja yksilöille noin miljardin euron välittömät kustannukset. Alkoholin aiheuttamien kustannusten laskennassa voidaan lisäksi arvioida alkoholin aiheuttamia tuotannonmenetyksiä ja enenaikaisten kuolemien vuoksi menetetyt elämän rahallista arvoa. Nämä välilliset kustannukset ovat arvion mukaan yhteensä 3,3—6,3 miljardia euroa vuodessa.

Alkoholimainonnan sääntely on yhteiskunnan kannalta edullinen keino vähentää alkoholihaittoja. Esimerkiksi Maailman terveysjärjestön julkaiseman tutkimuksen mukaan alkoholimainonnan kieltäminen on verotuksen jälkeen kustannustehokkain käytettävissä oleva keino, jolla alkoholin aiheuttamia terveyshaittoja voidaan vähentää.

Jos ehdotetut muutokset vähentävät aikaa myöten alkoholihaittoja, ne auttavat vähentämään myös alkoholin aiheuttamia taloudellisia kustannuksia valtion- ja kunnallistaloudelle ja elinkeinoelämälle.

Väkevien alkoholijuomien mainontaa koskevat säännökset eivät juuri muuttuisi, joten esityksellä ei siltä osin olisi mainittavia taloudellisia vaikutuksia.

Mietojen alkoholijuomien mainonta säilyisi sallittuna, mutta nykyistä rajatummmin. Nykyisin alkoholimainonnan osuus noin 1,4

miljardin euron mediamainonnan kokonaismarkkinoista on hieman alle yksi prosentti.

Uusien rajoitusten vaikutuksia kokonaismainonnan määrään on vaikea arvioida. Ehdotetut lisärajoitukset alkoholijuomien televisio- ja radiomainontaan vaikuttavat varmasti mainosmarkkinoiden volyyymiin Suomessa. Vaikka valtaosa televisiossa näytetyistä alkoholimainoksista on sijoitettu jo ennen ehdotettuja muutoksia kello 22.30:n jälkeen, televisioyhtiöiden sponsori- ja mainostulot vähentyisivät tältä osin, sillä katsojamäärät vähenevät kello kymmenen jälkeen. Radiomainonnan volyyymi on huomattavasti televisiomainontaa pienempi. Suurin merkitys radiomainonnan aikarajoituksesta olisi paikallisradioille, joiden liikevaihdosta lähes 10 % voi tulla panimoteollisuudelta esimerkiksi urheiluselostusten sponsorituloista. Koska sponsorin nimeä ei saisi enää mainita illalla lähetettävän selostuksen yhteydessä, ehdotus vaikeuttaisi ainakin tilapäisesti etenkin pienten asemien toimintaedellytyksiä.

Alkoholijuomien mainontakielto yleisillä paikoilla lopettaisi alkoholijuomien varsinaisen ulkomainonnan. Ulkomainonnasta saatavat tulot vähentyisivät paitsi mainostilaa vuokraavilta yrityksiltä, myös mainostilojen, esimerkiksi pysäkkikatosten ja liikennevälineiden, omistajilta kuten kunnilta. Vaikka useat alan toimijat voivat korvata vähentyvän alkoholimainonnan muilla mainoksilla, taloudelliset vaikutukset olisivat todennäköisesti negatiivisia.

Urheilu- ja muissa tapahtumissa tapahtuva alkoholimainonta toteutetaan yleensä sponsoroinnin ja mainostaulujen muodossa esimerkiksi jäähalleissa tai konserttipaikoilla. Lakiesitys ei kieltäisi tällaista mainontaa yleisötilaisuuksissa.

Ulkomainonta on television kanssa suurimpia mainosmedioita. Yhteensä mainosmarkkinat voisivat Suomessa vähentyä joitakin miljoonia euroja vuodessa siitäkin huolimatta, että nykyistä mainontaa siirtyy myös sallittuihin mainosvälineisiin kuten esimerkiksi sanoma- ja aikakauslehtiin ja urheilusponsorointiin.

Internetissä ja sosiaalisessa mediassa ei saisi enää mainostaa alkoholijuomia esimerkiksi nettipeleillä, kilpailuilla tai arvonnoilla. Mainostajan omien mainossisältöjen jakami-

nen tulisi erilaisissa verkkoyhteisöissä käytettävissä olevilla keinoilla estää, vaikka mainoksia saisikin nykyisen tapaan julkaista. Verko- ja sosiaalisen median mainonta on ollut vuodesta toiseen eniten kasvavia mainonnan muotoja, joten yleisesti ottaen rajoitusten vaikutukset peittyvät todennäköisesti kasvulukujen taakse.

Valtion- ja kunnallistaloudelle tai kotitalouksille alkoholimainonnan rajoitukset eivät aiheuta kustannuksia.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Alkoholijuomien vähittäismyynnin ja aniskelun sekä alkoholimainonnan valvonta kuuluu Valviralle ja aluehallintovirastoille. Ehdotuksen ei arvioida lisäävän viranomaisten valvontatyötä, sillä uudet rajoitukset ovat pääosin helposti valvottavia. Ehdotus parantaa tässä suhteessa viranomaisten toimintamahdollisuuksia puuttua lain vastaiseen markkinointiin.

Hallituksen tavoitteena on ehdotuksen lisäksi kehittää ja tehostaa myös alkoholimainonnan valvonnan resursseja ja yhteistyösuhteita muiden viranomaistahojen, erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Viestintäviraston kanssa. Alkoholielinkeinon ja -kaupan tulee myös pyrkiä vahvistamaan alkoholijuomien markkinoinnin ja mainonnan omavalvontaa. Elinkeinoelämän vastuullisuus ja itsesääntely voivat parhaimmillaan toimia tehokkaasti myös alkoholimainontaan liittyvissä kysymyksissä rajoittamalla mainontaa omaehtoisesti lainsäädäntöä enemmän. Esimerkiksi internetin ja sosiaalisen median uusien mainonnan muotojen käyttämistä voidaan rajoittaa täsmällisesti myös itsesääntelyn keinoin.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Rajoittamalla erityisesti lasten ja nuorten altistumista alkoholimainonnalle pyritään vähentämään lasten ja nuorten alkoholin kulutusta sekä aikaa myöten eniten haittoja aiheuttavaa suurkulutusta. Esitys voi vaikuttaa myös alkoholin kokonaiskulutukseen, mutta tästä vaikutuksesta ei voida esittää tavoitetta

tai arviota, koska tutkimusnäyttö ei tässä suhteessa ole yksiselitteinen.

Ehdotuksen tavoitteena on, että alkoholi- ja mainonnan rajoittaminen parantaisi myös terveysvalistuksen vaikutusmahdollisuuksia. Alkoholin kulutukseen, juomatapoihin ja haittojen syntymiseen vaikuttavat tekijät muodostavat kuitenkin monimutkaisen kokonaisuuden, josta yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksia on useimmiten jälkikäteen tutkimuksin vaikea havaita. On selvää, että alkoholimainonta ei ole lasten ja nuorten alkoholinkäyttöön vaikuttavista tekijöistä ainoa tai edes vaikuttavin, mutta sen tehokas rajoittaminen parantaa vanhempien ja yhteiskunnan mahdollisuuksia suojella lapsia alkoholinkäytön varhaisen aloittamisen haitoilta. Alkoholimainontaan ja valistukseen liittyvät toimenpiteet eivät vaikuta välittömästi, kuten verotuksen muutokset, vaan viipeellä.

Mainonnan rajoitusten on väitetty lisäävän alkoholijuomien hintakilpailua ja hintamainontaa ja sitä kautta alkoholihaittoja. Alkoholijuoman hinnan ilmoittaminen olisi edelleen sallittu tapa mainostaa mietoa alkoholijuomaa. Kun esityksen tavoitteena on vähentää lasten ja nuorten alkoholinkäyttöä, on kuitenkin parempi, että mainoksessa mainostetaan esimerkiksi oluen hintaa kuin että kaikkea mainontaa esitetään nykyisen tapaan lasten ja nuorten arkielämän ympäristöissä. Jos alkoholijuomien hintataso alenisi hintakilpailun seurauksena, valtio voi nopeasti korjata hintatason entiselleen korottamalla alkoholiverotusta.

Alkoholijuomien mainontaa rajoitettaisiin esityksessä enemmän kuin muissa jäsenvaltioissa keskimäärin. On odotettavissa, että Suomen esimerkki saa useat muut jäsenmaat valmistelemaan vastaavanlaisia lainsäädännöllisiä rajoituksia. Tämä voi johtaa siihen, että Euroopan unionissa harmonisoidaisiin alkoholijuomien markkinoinnin rajoituksia samaan tapaan kuin tupakkamainontaa harmonisointiin vastaavanlaisen kehityksen seurauksena tupakkamainontadirektiivillä (tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/33/EY).

5 Asian valmistelu

Hyväksyessään vuonna 2009 hallituksen esityksen alkoholirikoksia koskevien säännösten uudistamisesta (HE 84/2008 vp) eduskunta edellytti hallituksen selvittävän keväätistuntokauden 2010 loppuun mennessä muun muassa alkoholin mielikuvamainontaa koskevien lisätoimenpiteiden tarpeen. Jo tätä ennen eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta sekä päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunta ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota alkoholin mainontaan ja lisärajoitusten tarpeeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 2009 alkoholimainonnan rajoituksia selvittävän työryhmän, joka pohti laajemminkin nuoriin vaikuttavaa alkoholijuomien markkinointia, nuorten alkoholin käyttöön vaikuttamista sekä mahdollisuuksia vaikuttaa nuorten alkoholin käytön aloittamiskään. Työryhmässä olivat edustettuina tärkeimmät viranomaistahot sekä elinkeino- ja terveysjärjestöt. Työryhmä julkisti muistionsa kesäkuussa 2010. Työryhmässä käytiin läpi nuorten alkoholinkäyttöön liittyviä kysymyksiä laajasti ja mainonnan osalta työryhmä katsoi, että alkoholin mielikuvamainontaa koskevat lainsäädännölliset toimenpiteet eivät ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisia.

Työryhmän muistiosta pyydettiin syksyllä 2010 lausunnot laajalta joukolta viranomaisia, elinkeinojärjestöjä sekä lastensuojelu- ja terveysjärjestöjä. Alkoholijuomien valmistusta ja kauppaa sekä viestintä- ja mainosalaa edustavat elinkeinojärjestöt eivät kannattaneet alkoholimainonnan lisärajoituksia. Valvontaviranomaiset sekä terveys- ja lastensuojelujärjestöt puolsivat sitä, että mainontaa rajoitettaisiin tehokkaammin sallimalla vain tuotetiedon esittäminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli tammikuussa 2011 luonnoksen hallituksen esitykseksi alkoholilain 33 §:n muuttamisesta. Esityksessä televisiomainonnan kiellettyä esitysaikaa olisi pidennetty kahdella tunnilla kello 23:een ja sama aikarajoitus olisi säädetty myös radiomainonnalle. Pykälään olisi myös lisätty kielletyn mainonnan sisältöjä ja keinoja koskevia tunnusmerkkejä Valviran ohjeista.

Luonnoksesta pyydettiin lausunnot keskeisiltä viranomaisilta, alkoholielinkeinoja ja viestintäalaa edustavilta järjestöiltä sekä lastensuojelu- ja terveysjärjestöiltä. Valvontaviranomaiset, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, lapsiasiavaltuutettu sekä lastensuojelu- ja terveysjärjestöt pitivät edelleen esitettyjä muutoksia tarkoituksensa riittämättöminä ja osin tulkinnanvaraisina. Alkoholielinkeinoja ja viestintäalaa edustavat järjestöt katsoivat laajasti, että televisio- ja radiomainonnan uudet aikarajat merkitsisivät näissä välineissä käytännössä mainonnan täyskieltoa ja että mainonnan sisältöön ehdotetut säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja liian pitkälle meneviä. Lakiesitystä ei annettu eduskunnalle ennen valtiopäivien päättymistä keväällä 2011.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin keväällä 2012 uusi esitys viimeksi mainitun sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän esittämien tavoitteiden ja ehdotusten pohjalta.

Esitysluonnoksen mukaan alkoholimainonta olisi rajattu vain tuotetietoihin ja mainonta olisi kielletty yleisillä paikoilla mukaan lukien urheilu- ja muut yleiset tapahtumat. Lisäksi alkoholin televisiomainonnan aikaraja olisi kiristetty kello 23:een ja sama aikaraja olisi tullut myös radiomainonnalle.

Valvontaviranomaiset, muut viranomaiset pääosin, terveys- ja lastensuojelujärjestöt sekä Suomen Liikunta- ja Urheilu ry kannattivat alkoholimainonnan rajoittamista esitetyllä tavalla. Kaikki viestinnän ja alkoholielinkeinojen järjestöt ja yritykset sekä Suomen Jääkiekkoliitto ry vastustivat luonnoksessa esitettyjä alkoholimainonnan rajoituksia. Lausuntoyhteenveto on luettavissa sosiaali- ja terveysministeriön internetsivuilla.

Esitystä muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että mietojen alkoholijuomien mainonta säilyisi pääsääntöisesti sallittuna, televisio- ja radiomainonnan aikaraja olisi kello 22 ja joitakin mainonnan keinoja kielletäisiin erikseen. Alkoholijuomien mainonta yleisillä paikoilla olisi kiellettyä, mutta alkoholimainonta olisi sallittua urheilu- ja muissa yleisötilaisuuksissa. Samoin kuluttajien itsensä tuottamaan tai jakamaan sisältöön tai peliin, arpajaisiin tai kilpailuun perustuva alkoholimainonta olisi kiellettyä.

Luonnoksesta pyydettiin jälleen lausunnot keskeisiltä viranomaisilta, alkoholielinkeinoja ja viestintäalaa edustavilta järjestöiltä, lastensuojelu- ja terveysjärjestöiltä sekä keskeisiltä alan yrityksiltä. Koska lausunnonantajia on jo kuultu esityksen pääasiasta useita kertoja, lausuntoaika on ollut tavanomaista lyhyempi eli vajaat kolme viikkoa. Alkoholimainonnan rajoituksia koskevat yleiset näkemykset säi-

lyivät lausunnoissa pääosin ennallaan. Mainonnan sallimista yleisötilaisuuksissa kritisoitiin ja sen nähtiin vääristävän kilpailua erityisesti kokonaan kiellettävän ulkomainonnan kanssa. Televisio- ja radiomainonnan aikarajoituksen kiristämisen yritysvaikutukset arvioitiin hyvin kielteisiksi. Lausuntoyhteenvedo on luettavissa sosiaali- ja terveysministeriön internetsivuilla.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

33 §. Voimassa olevan pykälän 2 momentin 1 a kohdan mukaan miedon alkoholi-juoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainonta, epäsuora mainonta ja kuluttajiin kohdistuva myyninedistämistoiminta sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun mainontaan ja myyninedistämistoimintaan on kiellettyä televisiossa kello 7—21. Säännös ehdotetaan siirrettäväksi 2 momentin uudeksi 8 kohdaksi ja muutettavaksi siten, että aikaraja olisi kello 7—22 ja samaa aikarajoitusta sovellettaisiin myös radiomainontaan.

Samoin 8 kohdan mukaan alkoholimainonta olisi nykyiseen tapaan kielletty alle 18-vuotiaille sallittujen kuvaohjelmien elokuvateatterissa tapahtuvan julkisen esittämisen yhteydessä. Säännöksessä on otettu huomioon se, että ikärajoja koskevat säännökset kuuluvat nykyisin kuvaohjelmalakiin (710/2011).

Uutena rajoituksena alkoholimainonta olisi 2 momentin uuden 9 kohdan mukaan kielletty, jos se toteutetaan tai kohdistetaan yleisölle järjestyslaissa (612/2003) tarkoitetulla yleisellä paikalla. Ehdotetun 5 momentin mukaan tämä kielto ei kuitenkaan koskisi kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitettua yleisötilaisuutta ja niihin pysyvästi käytettävää paikkaa, ulkomaanliikenteen aluksia sekä vähittäismyynti- tai anniskelupaikkoja ja hinnan ja saatavuuden ilmoittamista niiden ulkopuolella.

Järjestyslaissa yleisellä paikalla tarkoitetaan tietä, katua, jalkakäytävää, toria, puistoa,

uimarantaa, urheilukenttää, vesialuetta, hautausmaata tai muuta vastaavaa aluetta, joka on yleisön käytettävissä, sekä rakennusta, joukkoliikenteen kulkuneuvoa ja muuta vastaavaa paikkaa, kuten virastoa, toimistoa, liikenneasemaa, kauppakeskusta, liikehuoneistoa tai ravintolaa, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Säännös koskisi tilanteita, joissa mainonta toteutetaan yleisellä paikalla tai joissa mainonta kohdistetaan muualta yleisellä paikalla olevalle yleisölle. Koska mainonta olisi sallittua yleisötilaisuuksien lisäksi myös niihin pysyvästi käytettävissä paikoissa, ei esimerkiksi jäähallin kaukalon laitaa maalattua alkoholijuoman tuotemerkkiä tarvitsisi poistaa otteiden välillä.

Mietoja alkoholijuomia saisi siis säännöksen mukaan edelleen mainostaa kansainvälisessä liikenteessä käytettävällä aluksella sekä alkoholijuomia myyvässä myymälässä ja anniskelupaikassa. Kansainvälisen liikenteen aluksilla sovelletaan yleensä lipun lakia, eikä suomalaisia aluksia ole syytä saattaa eri asemaan verrattuna samoja reittejä kulkeviin ulkolaisiin aluksiin. Alkoholijuomien vähittäismyyntipaikoissa ja anniskelupaikoissa on luonnollista mainostaa ja esitellä myytävänä olevia tuotteita. Lisäksi myymälän tai ravintolan näyteikkunassa tai tilan ulkopuolella esimerkiksi niin sanotussa A-ständissä saisi kertoa asiallisesti tarjolla olevien mietojen alkoholijuomien saatavuudesta ja mainostaa niiden hintoja.

Alkoholimainonta, joka perustuu kuluttajan osallistumiseen peliin, arpajaisiin tai kilpailuun taikka jossa käytetään kuluttajien tuot-

tamaa tai jakamaa sanallista tai kuvallista sisältöä, kiellettäisiin 2 momentin uuden 10 kohdan mukaan.

Pelien, markkinointiarpajaisten ja kilpailujen kieltö koskisi sekä perinteisesti esimerkiksi painetulla materiaalilla toteutettuja että matkapuhelimilla, tietoverkossa tai pelialustoilla toteutettuja mainonnan ja myynninedistämisen keinoja.

Tavallisia internetmainonnan linkkejä tai valmistajien internet- tai yhteisöpalvelusivustoja ei kiellettäisi. Kielto koskisi erityisesti kuluttajien omien juomiskuvien tai -videoiden jakamista valmistajan internetsivujen tai yhteisöpalvelujen kautta, mainosfilmien tuottamista kuluttajien ja bloggaajien kotisivujen tai kaveripiirien kautta jaettavaksi sekä osallistumiseen tai ”tykkäämiseen” perustuvien markkinointiarpajaisten, tietokilpailujen ja pelien tuottamista. Kuluttajien omaehtoinen viestintä keskenään ei ole mainontaa, joten säännös ei koskisi esimerkiksi lomakuvien tai -videoiden oma-aloitteista jakamista, vaikka niissä esiintyisi alkoholijuomia. Sen sijaan alkoholijuomien valmistajien internet- tai sosiaalisen median sivuilla ei saisi esittää kuluttajien kuvia, videoita tai tarinoita eikä mainostaja saisi tarjota sisältöä kuluttajien jaettavaksi. Jos mainostaja on esittänyt tuottamansa mainosaineiston jakamisen niillä keinoilla, jotka ovat sen käytettävissä, se ei vastaisi siitä, että kuluttaja esimerkiksi lähettää linkin tai aineistoa toiselle kuluttajalle.

Väkevien alkoholijuomien mainonta olisi pykälän 4 momentin mukaan sallittu 2 momentissa säädetyin rajoituksin vain kolmenlaisissa tapauksissa. Ensinnä mainonta olisi nykyiseen tapaan sallittua väkevien alkoholijuomien valmistus-, vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa. Säännös koskee erityisesti anniskeluravintoloita ja Alko Oy:n myymälöitä sekä suomalaisten laivojen ja lentokoneiden sekä lentoasemien vähittäismyyntiä. Näissä paikoissa on luonnollista, että myytävänä olevia tuotteita ja niiden tuotetietoja saa esitellä kuluttajille.

Toiseksi mainonta olisi sallittua painettuna tai tietoverkossa väkevien alkoholijuomien vähittäismyyntihinnastossa siten, että kaikki saatavilla olevat juomat esitetään yhdenmukaisella tavalla. Säännös koskisi Alko Oy:n

sekä suomalaisten laivojen ja lentokoneiden sekä lentoasemien vähittäismyyntiä. Nykyisin sallittu painettu vähittäismyyntihinnasto voitaisiin näin ollen esittää kuluttajille myös tietoverkossa, mutta vain sillä edellytyksellä, että kaikki saatavissa olevat tuotteet esitetään samalla tavalla. Tämä merkitsee sitä, että juomien erityisiä mainoksia ei saa hinnastossa esittää.

Kolmanneksi väkevien alkoholijuomien mainonta olisi sallittua yksinomaan alkoholijuomien myyntiin osallistuville.

Ammattilehtien ja -painotuotteiden lupamenettelystä luovuttaisiin ja tietoja saisi antaa myös esimerkiksi alan ammattilaisten verkkosivuilla. Esityksessä noudatettaisiin tässä suhteessa samaa mallia kuin tupakkalain (693/1976) 8 §:n 3 momentissa, jonka mukaan tuotteen myyntiin osallistuville saadaan viestintävälineestä riippumatta antaa tietoja tuotteesta. Käytännössä mainonta saisi kohdistua nykyiseen tapaan esimerkiksi vain alan ammatillisten yhdistysten jäseniin tai muulla tavoin ennakolta rajattuun ryhmään.

Puhtaasti toimituksellisessa julkaisu- ja ohjelmatoiminnassa sekä oppi- ja tietokirjoissa saisi nykyiseen tapaan kuvata ja esitellä myös väkeviä alkoholijuomia.

Pykälän 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi alkoholimainonnan rajoitusten alueellisesta soveltamisesta. Ehdotuksen mukaan väkevien ja mietojen alkoholijuomien mainontaa koskevia rajoituksia ei sovellettaisi muun kuin Suomeen sijoittautuneen elinkeinonharjoittajan mainontaan ulkomailla tapahtuvassa julkaisu- tai ohjelmatoiminnassa, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi vain muualla kuin Suomessa tai vaihtoehtoisesti samansisältöisenä useissa maissa Suomi mukaan lukien. Käytännössä säännös merkitsisi esimerkiksi sitä, että ulkomaalaisessa aikakauslehdessä tai internetsivuilla kyseisen maan kuluttajille julkaistua alkoholimainontaa ei tutkittaisi Suomen alkoholilain mukaan, vaikka lehti tai verkkosivu olisi Suomessa luettavissa. Vastaavasti esimerkiksi koko pohjoisella pallonpuoliskolla näkyvässä olevan satelliittikanavan alkoholimainontaa ei valvottaisi Suomessa.

Toisaalta alkoholimainontaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin kuitenkin ulkomailta harjoitettuun Suomessa markkinoilla

olevien alkoholijuomien mainontaan, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi erityisesti Suomessa. Jos suomalainen valmistaja mainostaisi väkevää alkoholijuomaa toisen jäsenvaltion alueelta esimerkiksi internetin videopalveluiden tai verkkokauppojen välityksellä suomalaisille kuluttajille, mainonta voitaisiin kieltää ensisijaisesti valmistajaan tai hänen palveluksessaan oleviin henkilöihin kohdistuvilla toimenpiteillä. Viranomaiset voisivat toimia mainonnan lopettamiseksi myös AV-direktiivin ja sähkökauppadirektiivin mukaisesti. Säännös vastaisi sisällöltään myös tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 5 §:ää, jossa on säädetty menettelystä, jonka mukaisesti rajoitukset toteutetaan. Unionin oikeus sallii nimittäin poikkeuksia alkuperämaaperiaatteen soveltamiseen erityisesti silloin, jos mainonnan tarkoituksena on kansallisten kansanterveyttä suojelevien säännösten kiertäminen.

40 §. Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa määräyksiä esimerkiksi alkoholijuomien mainontaa ja muuta myyninedistämistä koskevien säännösten noudattamisesta. Johdantokappaleessa ehdotetaan käytettäväksi asetus-termiä, sillä ministeriöt antavat nykyisin perustuslain 80 §:n mukaan asetuksia, eivät määräyksiä. Edellä on todettu, että alkoholijuomien mainonnasta ei enää säädetäisi sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Tämä asetuksenantovaltuus ehdotetaan siten kumottavaksi.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiesityksen tavoitteena on ollut, että alkoholijuomien mainonnan rajoituksista säädetään vain lain tasolla. Kun 40 §:ssä oleva asetuksenantovaltuus kumotaan, päättyy väkevien alkoholijuomien mainonnasta ja muusta myyninedistämistoiminnasta sekä niitä koskevan tuotetiedon antamisesta annetun sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen 841/1995 voimassaolo.

Päätöksessä on säädetty hyvin yksityiskohdaisesti siitä, miten väkeviä alkoholijuomia voidaan mainostaa ammattijulkaisuissa, anniskelu- ja vähittäismyyntipaikoissa sekä alkoholijuomien myyntiin osallistuvilla. Nämä

väkevien alkoholijuomien mainonnan mahdollisuudet ehdotetaan säilytettäväksi ehdotuksessa 33 §:n 4 momentissa, mutta ilman yksityiskohtaista sääntelyä. Esimerkiksi nykyisestä alan ammattijulkaisun lupamenettelystä luovuttaisiin.

3 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

Kaupallinen viestintä kuuluu perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen soveltamisalaan, mutta sen ei ole katsottu kuuluvan sananvapauden ydinalueelle.

Koska mainonta ja kaupallinen viestintä eivät kuulu sananvapauden ydinalueelle, niihin voidaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällölliselle ydinalueelle. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee valiokunnan käytännön mukaan täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 15/2010 vp, PeVL 21/2010 vp ja PeVL 54/2006). Sananvapauden lisäksi mainonnan sääntely liittyy myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Ehdotettujen rajoitusten taustalla on terveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää lasten ja nuorten altistumista alkoholijuomien mainonnalle ja sen myötä alkoholin haittavaikutuksille. Tutkimustiedon mukaan alkoholin mainonta vaikuttaa erityisesti lasten ja nuorten alkoholinkäyttöön. Rajoitusten tarkoitusta on siten pidettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Mietojen alkoholijuomien mainonta ja myyninedistäminen säilyisi esityksen mukaan lähtökohtaisesti sallittuna. Mainontaan kohdistuu jo voimassa olevassa laissa eräitä sisällöllisiä ja aikarajoituksia. Muun muassa alaikäisiin kohdistuva alkoholimainonta on kiellettyä ja alkoholimainonta televisiossa on kiellettyä kello 7—21. Alkoholin televisiomainonnan nykyisiä aikarajoituksia on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty hyväksyttävänä (PeVL 54/2006 vp). Tämän esityksen perusteluissa on todettu, että nykyinen aikarajoitus ei ole vaikuttanut toivotulla tavalla.

Audiovisuaalinen mainonta on erityisesti lapsiin ja nuoriin kohdistuvana useimpia muita viestintämuotoja vaikuttavampaa. Tässä yhteydessä on merkittävää, että perustuslain sananvapaussäännökseen sisältyy yksilöity lakivaraus lasten suojelemiseksi välttämättömien rajoitusten säätämiseksi kuvaohjelmiin. Perusoikeusuudistuksen esitöistä ilmenee (HE 309/1993 vp, s. 57), että kyseisessä perustuslain kohdassa ei kuvaohjelmilla tarkoitettu viitata televisio-ohjelmiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksia voidaan kuitenkin soveltaa televisiotoimintaan, sillä se on merkittävä kuvaohjelmien jakelukanava (PeVL 19/1998). Vaikka yksinomaan ääntä hyväksi käyttävän mainonnan rajoituksia ei ole tältä osin käsitelty, esityksessä televisiomainontaa koskevaa rajoitusta täydennettäisiin samoilla perusteilla radiomainontaa koskevalla aikarajoituksella.

Yleisillä paikoilla toteutettavan mietojen alkoholijuomien mainonnan kieltoa voidaan pitää melko merkittävänä mainonnan rajoituksena. Kiellon tärkein peruste on, että ulkomainonta tavoittaa valikoimatta yleensä kaikki yleisillä paikoilla kulkevat kuluttajaryhmät eikä esimerkiksi vanhemmilla ole keinoja estää mainonnan näkyvyyttä lapsilleen. Mietojen alkoholijuomien mainontaa voitaisiin edelleen harjoittaa niiden ostopaikoissa ja esimerkiksi lehdissä ja internetissä sekä televisiossa ja radiossa edellä mainituin aikarajoituksin. Terveydelle haitallisten tuotteiden mainonnan näkyvyyden osalta voidaan viitata myös siihen, että myynnissä olevia tupakkatuotteita ei tupakkalain 8 a §:n mukaan saa edes näyttää niiden ostopaikoissa (PeVL 21/2010 vp.).

Alkoholijuomien mainonta markkinointipajaisilla, kilpailuilla ja peleillä liittyy melko kaukaisesti sananvapauden käyttämiseen. Sama koskee esimerkiksi sellaisia verkkoyhteisöjen toimintoja, joiden tarkoituksena on levittää sinänsä sallittuja mainosmateriaaleja kuluttajien henkilökohtaisten verkostojen

kautta. Kuluttajien oikeutta lähettää tai vastaanottaa haluamaansa aineistoa ei lakiesityksessä rajoiteta.

Esitetyt rajoitukset ovat mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Mainostajille jäisi edelleen paljon liikkumavaraa erilaisten esitystapojen suhteen, joten rajoitukset rajoittavat sananvapautta yleisesti ottaen vähäisest.

Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti käytännössään katsonut kansanterveyden edistämisen ja lasten suojelun oikeuttavan varsin pitkällekin meneviä perusoikeusrajoituksia erityisiä haittariskejä omaavien elinkeinotoimintojen markkinoinnille.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksen perusoikeusliittymien johdosta hallitus pitää silti suotavana, että esityksestä hankitaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

4 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Koska erityisesti alkoholijuomien radio- ja ulkomainontaa koskevia sopimuksia tai järjestelyjä voi olla tarpeen uusien rajoitusten johdosta muuttaa, siirtymäajan tarkoituksena on, että alkoholijuomien mainostajille ja mainosvälineiden edustajille annettaisiin tähän sekä mainonnan suunnittelun muutoksiin riittävästi aikaa sen jälkeen, kun laki on hyväksytty ja vahvistettu.

Väkevien alkoholijuomien mainontaa koskeva 33 §:n 4 momentti voisi kuitenkin tulla voimaan jo vuoden 2014 alusta, koska tältä osin säännöstä vain yksinkertaistettaisiin ja lievennettäisiin.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan alkoholilain (1143/1994) 40 §:n 2 momentin 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1281/1995, sekä
muutetaan 33 § ja 40 §:n 2 momentin johdantokappale, sellaisena kuin niistä on 33 § osaksi laissa 588/2007, seuraavasti:

33 §

Mainonnan sääntely

Väkevän alkoholijuoman mainonta, epäsuora mainonta ja muu myynninedistämis-toiminta on kielletty.

Miedon alkoholijuoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainonta, epäsuora mainonta ja kuluttajiin kohdistuva muu myynninedistämis-toiminta sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun mainontaan tai myynninedistämis-toimintaan on kielletty, jos:

1) se kohdistuu alaikäisiin tai muihin henkilöihin, joille alkoholijuomaa ei 16 §:n mukaan saa myydä, taikka siinä kuvataan tällaisia henkilöitä;

2) siinä yhdistetään alkoholin käyttö ajoneuvolla ajamiseen;

3) siinä korostetaan alkoholijuoman alkoholipitoisuutta myönteisenä ominaisuutena;

4) siinä kuvataan alkoholin runsasta käyttöä myönteisesti taikka raittius tai alkoholin kohtuukäyttö kielteisesti;

5) siinä luodaan kuva, että alkoholin käyttö lisää suorituskykyä taikka edistää sosiaalista tai seksuaalista menestystä;

6) siinä luodaan kuva, että alkoholilla on lääkinnällisiä tai terapeuttisia ominaisuuksia tai että se piristää, rauhoittaa tai on keino risi-tiriitojen ratkaisemiseksi;

7) se on hyvän tavan vastaista, siinä käytetään kuluttajan kannalta sopimatonta menetelyä taikka annetaan muutoin alkoholista,

sen käytöstä, vaikutuksista tai muista ominaisuuksista totuuden vastaista taikka harhaanjohtavaa tietoa.

8) se toteutetaan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa kello 7—22 tai kuvaohjelman, jonka ikäraja on kuvaohjelmalain (710/2011) mukaan alle 18 vuotta, elokuvateatterissa tapahtuvan julkisen esittämisen yhteydessä;

9) se toteutetaan tai kohdistetaan yleisölle järjestyslaissa (612/2003) tarkoitetulla yleisellä paikalla; sekä

10) siinä käytetään kuluttajan osallistumista peliin, arpajaisiin tai kilpailuun taikka kuluttajien tuottamaa tai jakamaa sanallista tai kuvallista sisältöä;

Epäsuorana mainontana pidetään erityisesti 1 ja 2 momentissa tarkoitetun juoman ja alkoholijuoman myynnin edistämistä muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna 1 tai 2 momentissa tarkoitetulle juomalle tai alkoholijuomalle vakiintunutta tunnusta tai että siitä muutoin välittyy mielikuva tietystä 1 tai 2 momentissa tarkoitetusta juomasta tai alkoholijuomasta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, väkevän alkoholijuoman mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja myynninedistämis-toimintaa voidaan harjoittaa 2 momentissa säädetyin rajoituksin:

1) väkevien alkoholijuomien valmistus-, vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa;

2) painetussa tai tietoverkossa esitetyssä vähittäismyyntihinnastossa siten, että kaikki saatavilla olevat juomat esitellään kuluttajille yhdenmukaisella tavalla; sekä

3) yksinomaan alkoholijuomien myyntiin osallistuville.

Sen estämättä, mitä 2 momentin 9 kohdassa säädetään, miedon alkoholijuoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja myynninedistämistoimintaa voidaan harjoittaa 2 momentissa säädetyn rajoituksen:

1) kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitettussa yleisötilaisuudessa ja siihen pysyvästi käytettävässä paikassa;

2) kansainvälisessä liikenteessä käytettävässä aluksessa;

3) vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa; sekä

4) vähittäismyynti- ja anniskelupaikan ulkopuolella juoman saatavuuden ja hinnan ilmoittamisen osalta.

Mitä edellä 1—3 momentissa säädetään, ei sovelleta sananvapauden käyttämisestä jouk-

koviestinnässä annetussa laissa (460/2003) tarkoitettuun julkaisu- ja ohjelmatoimintaan, jota muu kuin Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja harjoittaa ulkomailta ja joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi yksinomaan muualla kuin Suomessa tai samansisältöisenä vastaanottajan maasta riippumatta. Säännöksiä sovelletaan kuitenkin ulkomailta harjoitettuun Suomessa markkinoilla olevien alkoholijuomien mainontaan, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi erityisesti Suomessa.

40 §

Sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 . Lain 33 §:n 4 momentti tulee kuiten-
kin voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Peruspalveluministeri *Susanna Huovinen*

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

alkoholilain 33 ja 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan alkoholilain (1143/1994) 40 §:n 2 momentin 6 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1281/1995, sekä
muutetaan 33 § ja 40 §:n 2 momentin johdantokappale, sellaisena kuin niistä on 33 § osaksi laissa 588/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

33 §

33 §

Mainonnan sääntely

Mainonnan sääntely

Väkevän alkoholijuoman mainonta, epäsuora mainonta ja muu myynninedistämistoiminta on kielletty.

Miedon alkoholijuoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainonta, epäsuora mainonta ja kulluttajiin kohdistuva muu myynninedistämistoiminta sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun mainontaan ja myynninedistämistoimintaan on kielletty, jos:

1) se kohdistuu alaikäisiin tai muihin henkilöihin, joille alkoholijuomaa ei 16 §:n mukaan saa myydä, taikka siinä kuvataan tällaisia henkilöitä;

1 a) se toteutetaan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaisessa televisiotoiminnassa kello 7—21 tai kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain (775/2000) mukaisesti 18 vuotta nuoremmille esitettäväksi sallitun kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvan julkisen esittämisen yhteydessä;

2) siinä yhdistetään alkoholin käyttö ajoneuvolla ajamiseen;

3) siinä korostetaan alkoholijuoman alkoholipitoisuutta myönteisenä ominaisuutena;

4) siinä kuvataan alkoholin runsasta käyttöä myönteisesti taikka raittius tai alkoholin koh-

Väkevän alkoholijuoman mainonta, epäsuora mainonta ja muu myynninedistämistoiminta on kielletty.

Miedon alkoholijuoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainonta, epäsuora mainonta ja kulluttajiin kohdistuva muu myynninedistämistoiminta sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun mainontaan tai myynninedistämistoimintaan on kielletty, jos:

1) se kohdistuu alaikäisiin tai muihin henkilöihin, joille alkoholijuomaa ei 16 §:n mukaan saa myydä, taikka siinä kuvataan tällaisia henkilöitä;

(poist.)

2) siinä yhdistetään alkoholin käyttö ajoneuvolla ajamiseen;

3) siinä korostetaan alkoholijuoman alkoholipitoisuutta myönteisenä ominaisuutena;

4) siinä kuvataan alkoholin runsasta käyttöä myönteisesti taikka raittius tai alkoholin koh-

tuukäyttö kielteisesti;

5) siinä luodaan kuva, että alkoholin käyttö lisää suorituskykyä taikka edistää sosiaalista tai seksuaalista menestystä;

6) siinä luodaan kuva, että alkoholilla on lääkinnällisiä tai terapeuttisia ominaisuuksia tai että se piristää, rauhoittaa tai on keino risiiriitojen ratkaisemiseksi; sekä

7) se on hyvän tavan vastaista, siinä käytetään kuluttajan kannalta sopimatonta menettelyä taikka annetaan muutoin alkoholista, sen käytöstä, vaikutuksista tai muista ominaisuuksista totuuden vastaista taikka harhaanjohtavaa tietoa.

Epäsuorana mainontana pidetään erityisesti 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen juoman ja alkoholijuoman myynnin edistämistä muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle juomalle tai alkoholijuomalle vakiintunutta tunnusta tai että siitä muutoin välittyy mielikuva tietystä 1 tai 2 momentissa tarkoitettusta juomasta tai alkoholijuomasta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, väkevän alkoholijuoman mainontaa ja muuta myynninedistämis-toimintaa voidaan harjoittaa siten kuin sosiaali- ja terveysministeriö siitä tarkemmin määrää:

1) tuotevalvontakeskuksen hyväksymässä majoitus- ja ravitsemisalalan tai vähittäismyynnin ammattijulkaisussa tai muussa alkoholijuomien myyntiin osallistuville levitettävässä painokirjoituksessa, jonka levikki ja levitystapa ovat sosiaali- ja terveysministeriön antamien määräysten mukaisia; sekä

2) alkoholijuomien anniskelupaikoissa, vä-

kohtuukäyttö kielteisesti;

5) siinä luodaan kuva, että alkoholin käyttö lisää suorituskykyä taikka edistää sosiaalista tai seksuaalista menestystä;

6) siinä luodaan kuva, että alkoholilla on lääkinnällisiä tai terapeuttisia ominaisuuksia tai että se piristää, rauhoittaa tai on keino risiiriitojen ratkaisemiseksi;

7) se on hyvän tavan vastaista, siinä käytetään kuluttajan kannalta sopimatonta menettelyä taikka annetaan muutoin alkoholista, sen käytöstä, vaikutuksista tai muista ominaisuuksista totuuden vastaista taikka harhaanjohtavaa tietoa.

8) se toteutetaan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa kello 7–22 tai kuvaohjelman, jonka ikäraja on kuvaohjelmalain (710/2011) mukaan alle 18 vuotta, elokuvateatterissa tapahtuvan julkisen esittämisen yhteydessä;

9) se toteutetaan tai kohdistetaan yleisölle järjestyslaissa (612/2003) tarkoitettulla yleisellä paikalla; sekä

10) siinä käytetään kuluttajan osallistumista peliin, arpajaisiin tai kilpailuun taikka kuluttajien tuottamaa tai jakamaa sanallista tai kuvallista sisältöä;

Epäsuorana mainontana pidetään erityisesti 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen juoman ja alkoholijuoman myynnin edistämistä muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle juomalle tai alkoholijuomalle vakiintunutta tunnusta tai että siitä muutoin välittyy mielikuva tietystä 1 tai 2 momentissa tarkoitettusta juomasta tai alkoholijuomasta.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, väkevän alkoholijuoman mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja myynninedistämis-toimintaa voidaan harjoittaa 2 momentissa säädetyin rajoituksin:

1) väkevien alkoholijuomien valmistus-, vähittäismyynti- ja anniskelupaikoissa;

2) painetussa tai tietoverkossa esitettyssä vähittäismyntihinnastossa siten, että kaikki saatavilla olevat juomat esitellään kuluttajille yhdenmukaisella tavalla; sekä

3) yksinomaan alkoholijuomien myyntiin osallistuville.

Voimassa oleva laki

hittäismyyntipaikoissa ja valmistuspaikoissa.

Tuotevalvontakeskus voi peruuttaa 4 momentissa tarkoitetun hyväksymisensä, jos:

1) ammattijulkaisun tai painokirjoituksen levikissä tai levitystavassa on tapahtunut muutos;

2) tuotevalvontakeskukselle ei ole ilmoitettu kaikkia hyväksymisen kannalta tärkeitä tietoja; tai

3) julkaisemisessa on tapahtunut väärinkäytöksiä.

(poist.)

Sen estämättä, mitä 2 momentin 9 kohdassa säädetään, miedon alkoholijuoman ja vähintään 1,2 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän juoman mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja myyninedistämistoimintaa voidaan harjoittaa 2 momentissa säädettyin rajoituksin:

1) kokoontumislaissa (530/1999) tarkoitettussa yleisötilaisuudessa ja siihen pysyvästi käytettävässä paikassa;

2) kansainvälisessä liikenteessä käytettävässä aluksessa;

3) vähittäismyynti- ja anniskelupaikassa; sekä

4) vähittäismyynti- ja anniskelupaikan ulkopuolella juoman saatavuuden ja hinnan ilmoittamisen osalta.

Mitä 1—3 momentissa säädetään, ei sovelleta mainontaan sellaisessa Suomessa levitetävässä ulkomaisessa painokirjoituksessa, jonka pääasiallinen tarkoitus ei ole alkoholijuomien mainontaa.

Mitä edellä 1—3 momentissa säädetään, ei sovelleta sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetussa laissa (460/2003) tarkoitettuun julkaisu- ja ohjelmatoimintaan, jota muu kuin Suomeen sijoittautunut elinkeinonharjoittaja harjoittaa ulkomailla ja joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi yksinomaan muualla kuin Suomessa tai samansisältöisenä vastaanottajan maasta riippumatta. Säännöksiä sovelletaan kuitenkin ulkomailta harjoitettuun Suomessa markkinoilla olevien alkoholijuomien mainontaan, joka on tarkoitettu vastaanotettavaksi erityisesti Suomessa.

(poist.)

Alkoholijuomien valmistaja, maahantuojaja tai tukkumyyjä voi antaa 1 momentin säännösten estämättä alkoholijuomien myyntiin osallistuville tietoa tuotteensa hinnasta, koostumuksesta, ominaisuuksista ja valmistamisesta sekä muita vastaavia tietoja siten kuin sosiaali- ja terveysministeriö siitä tarkemmin määrää.

40 §

Sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa tarvittaessa määräyksiä:

6) alkoholijuomien mainontaa ja muuta myyninedistämis toimintaa koskevien säännösten noudattamisesta;

40 §

Sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta

Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella voidaan säätää:

(poist.)

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 . Lain 33 §:n 4 momentti tulee kuiten-
kin voimaan päivänä kuuta 20 .*
