

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 100/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ismo Tuominen, sosiaali- ja terveysministeriö
- poliisitarkastaja Jari Pajunen, sisäministeriö
- hallitusneuvos Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Liisa Huhtala, työ- ja elinkeinoministeriö
- poliisitarkastaja Ari Järvenpää, Poliisihallitus
- yksikön päällikkö Riku-Matti Lehikoinen, Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- tulliyli tarkastaja Anna Kallio, Tulli
- ylitarkastaja Seppo Raitolahti, Verohallinto
- johtaja Jussi Holmalahti, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)
- tutkimusprofessori Pia Mäkelä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- asiantuntijalääkäri Tuula Kock, Suomen Kuntaliitto
- toimitusjohtaja Juhani Pekkala, Kaupan liitto ry
- toimitusjohtaja Timo Lappi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toimitusjohtaja Kari Luoto, Päivittäistavara-kauppa ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Kirkkohallitus
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

- Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Helsingin hallinto-oikeus
- Verohallinto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi alkoholilaki. Samalla muutettaisiin muun muassa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettua lakia (308/2006). Alkoholilain keskeiset periaatteet säilyisivät pääosin ennallaan. Erityisesti alkoholijuomien anniskeluun liittyvää sääntelyä kevennettäisiin esimerkiksi vapauttamalla anniskeluaikoja sekä anniskelupaikan vastaavia hoitajia ja anniskelualueita koskevia edellytyksiä.

Hallintovaliokunta tarkastelee lausunnossaan esitystä toimialansa mukaisesti lähinnä sisäisen turvallisuuden, lupahallinnon, valvonnan ja kuntien kannalta. Lausunnossa olevat viittaukset lakiehdotukseen koskevat ehdotusta uudeksi alkoholilain (1. lakiehdotus).

Esityksen vaikutus poliisin toiminnan ja resurssien näkökulmasta

Hallintovaliokunta on laajamittaisesti ja perusteellisesti arvioinut sisäisen turvallisuuden tilaa ja sen vaikutuksia muun muassa poliisin toiminnan ja resurssien kannalta sisäistä turvallisuutta koskevasta selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 5/2017 vp), sisäisen turvallisuuden strategiasta antamassaan lausunnossa (HaVL 22/2017 vp) sekä toistuvasti valtionalouden kehyksistä ja valtion talousarvioesityksistä antamissaan lausunnoissa (viimeisimpinä HaVL 15/2017 vp ja HaVL 30/2017 vp).

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut nopeasti, ja keskeisimmät muutokset liittyvät kansainväliseen ja kotimaiseen turvallisuustilanteeseen. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinta on hälventynyt, ja poliisi joutuu suuntaamaan toimintaansa uusien turvallisuusuhkien, esimerkiksi kyberrikollisuuden ja terrorismin, torjuntaan. Samalla perinteiset turvallisuusuhkat ovat pysyneet ennallaan, mutta turvallisuusviranomaisten edellytykset sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ovat heikentyneet. Sisäisen turvallisuuden toimialalla tarvitaan viranomaisten suorituskyvyn selvää nostamista, jotta uusiin sisäisen turvallisuuden uhkiin kyetään vastaamaan ja huolehtimaan myös perinteisistä tehtävistä, jotka eivät ole kadonneet minnekään.

Viime vuosina sisäisen turvallisuuden resursseja on pyritty lisäämään vaikeasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hallitusohjelman mukaiset toimintamenosäästöt ja muut tehdyt leikkauspäätökset pienentävät toimintamenoja kumulatiivisesti siten, että sisäisen turvallisuuden toimijat joutuvat etsimään koko ajan haastavassa toimintaympäristös-

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

sä uusia, tehokkaampia ja tuottavampia toimintamalleja vähenevien resurssien vuoksi. Viime aikoina sisäiseen turvallisuuteen osoitetuilla määrärahoilla kompensoidaan aiempia määrärahaliekkauksia vain osittain. Samalla valiokunta kiinnittää kriittistä huomiota siihen, että poliisin tilanne heikkenee merkittävästi vuodesta 2019 alkaen, kun määrärahataso laskee vuoden 2018 tasosta yli 20 miljoonalla eurolla.

Poliisin suurin kustannuserä, noin 70 prosenttia, muodostuu henkilöstömenoista. Tämän vuoksi toiminnan rahoituksen supistuminen näkyy väistämättä poliisin henkilöstön määrässä. Valiokunta on selontekomietinnössään pitänyt nykyisessä turvallisuustilanteessa lähitulevaisuuden minimitavoitteena 7 500 poliisimiehen tasoa. Tämä edellyttäisi noin 70 miljoonan euron lisäpanostusta poliisin kehysrahoitukseen. Asianmukaisen poliisimiesten perustason tulisi kuitenkin olla lähimmän seuraavan kymmenen vuoden aikana ainakin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen tasolla eli 7 850 henkilötyövuodessa, ellei turvallisuustilanne heikkene nykyisestä.

Tavoitteena on säilyttää poliisin toimintavalmiusaika hyvällä tasolla, mutta valiokunnan arvion mukaan toimintavalmiusajat tulevat vastaisuudessa pitenemään ja tavoitettavuus heikkeneeseen. Erityisesti harvaan asutulla alueella hälytystehtävien vasteajat ovat voineet jo tähän mennessä kestää aivan liian kauan. Entistä useammin hälytystehtäviä jää hoitamatta, kun poliisi ei ehdi ajoissa avuksi.

Toimintaympäristön nopean muutoksen vuoksi poliisi on joutunut keskittymään yhä selkeämmin ydintehtäviinsä ja tehtäviä on jouduttu priorisoimaan. Tämän johdosta muun muassa poliisin ennalta estävään valvontaan, kuten alkoholivalvontaan, käytettyjä resursseja on jouduttu kohdentamaan muihin tehtäviin, usein kiireellisiin hälytystehtäviin, joihin liittyvät hyvin usein myös alkoholista aiheutuvat ongelmat. Päihtymys lisää sekä väkivallan käytön että väkivallan uhriksi joutumisen riskiä. Päihdeongelma ja siihen liittyvät muut ongelmat ovat usein myös esimerkiksi lastensuojelun asiakkuuden taustalla. Alkoholinkäytön vaikutukset näkyvät muussakin poliisin työssä, kuten rikostorjunnassa ja muissa tehtävissä.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotettujen alkoholilainsäädännön muutosten arvioidaan lisäävän poliisin hälytystehtäviä ja näin ollen poliisin resurssitarvetta. Valiokunta toteaa, että hälytystehtävistä hyvin suuri osa ajoittuu viikonloppujen ilta- ja yöaikaan, jolloin alkoholinkäyttö on runsasta. Tämä vaikuttaa jaksotyötä tekevien poliisimiesten työvuoroihin ja aiheuttaa haitta- ja ylityökustannuksia. Anniskelupaikkojen jatkoaikojen lisääntyminen ja myöhentyminen tulee poliisin käsityksen mukaan lisäämään järjestyshäiriöitä erityisesti taajamien keskustuissa. Poliisin on tuolloin asetettava entistä enemmän partioita ns. a-valmiuteen, mikä on pois poliisin ennalta estävään työhön, esimerkiksi päihde- ja liikennevalvontaan, käytettävästä ajasta. Kustannuksia syntyy myös esimerkiksi kiinniotettujen päihtyneiden kuljetuksista ja vartioinnista. Toisaalta, mikäli asiakkaat poistuvat ravintoloista nykyistä porrastetummin, saattaa se valiokunnan näkemyksen mukaan tasoittaa ruuhkatilanteita ainakin jossain määrin.

Poliisiyksiköiden toimittamien tietojen perusteella on arvioitu, että alkoholilain kokonaisuudistuksen johdosta poliisimiesten henkilötyövuosimäärään tulisi saada yhteensä 170 henkilötyövuotta lisää hälytys-, liikenneturvallisuus- ja rikostorjuntatason säilyttämiseksi nykyisellä tasolla. Sisäministeriön arvion mukaan uudistuksen johdosta poliisin lisäresurssitarve on noin 10—15

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

miljoonaa euroa vuodessa. Alkoholilain uudistuksen arvioidaan lisäävän myös pelastustoimen ja ensihoidon tehtäviä.

Alkoholihaitat eivät realisoidu välittömästi lain tullessa voimaan, vaan alkoholin kokonaiskulutuksen arvioidun kasvun myötä. Alkoholinkulutukseen vaikuttavat monet muutkin seikat kuin lainsäädäntö. Edellä esitetty arvio poliisin lisäresurssitarpeesta perustuu kuitenkin poliisin omaan arvioon tulevasta kehityksestä. Ottaen huomioon, että poliisi joutuu jo nykyisin työskentelemään alimitoitetuilla resursseilla, hallintovaliokunta korostaa, että tästä lainuudistuksesta johtuva poliisin lisäresurssitarve on turvattava. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että esityksen arvioidaan myös lisäävän valtion verotuloja.

Tullin valvontatehtävä

Lakiehdotuksen 60 §:n 4 momentin mukaan Tullin tehtävänä on valvoa alkoholilaissa säädettyjen maahantuontikieltojen ja -rajoitusten sekä 32 §:n noudattamista. Voimassa olevassa alkoholilaissa ei lainkaan säädetä Tullin valvontatehtävistä. Nykyisin EU:n tullilainsäädännön mukaiset tavaran tulliselvittämistä koskevat velvoitteet ja Tullin maahantuonnin valvontatehtävä syntyvät EU:n ulkopuolelta tapahtuvan alkoholin tuonnin osalta sitä kautta, että kaikki tuonnin edellytykset on selvitettävä tulliselvityksessä. EU:n sisäisessä tuonnissa Tullin suorittama valvonta perustuu Tullin toimivaltaan puuttua rikosepäilyyn. Esitutkintalain (805/2011) mukaan Tulli on toimivaltainen rikosten esitutkintaviranomainen siten kuin siitä on erikseen säädetty laissa rikostutkinnasta Tullissa (623/2015). Rikostutkinnasta Tullissa annetun lain mukaan tullirikoksella tarkoitetaan rikosta, jolla rikotaan sellaista tullilain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä. Lisäksi tullirikoksella tarkoitetaan muun muassa rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista. Vaikka alkoholin maahantuonnin valvontaa ei nykyisin ole nimenomaisesti säädetty Tullin tehtäväksi, on Tullilla toimivalta puuttua havaitsemiinsa alkoholin maahantuontirikosepäilyihin EU:n sisäliikenteessä viimeksi mainitun säännöksen nojalla.

Tarkoitus säätää uudessa alkoholilaissa maahantuontikieltojen ja -rajoitusten noudattamisen valvonta Tullille nimenomaisesti tehtäväksi sinänsä selkeyttää nykytilaa. Valiokunta toteaa, että valvonnan nimenomainen säätäminen tehtäväksi asettaa Tullille selkeän viranomaisvelvoitteen ja uuden valvontatehtävän, mikä tulee ottaa huomioon henkilöstö- ja taloudellisissa resursseissa. Mahdollista on, että myös varastointi- ja hävittämiskustannukset kasvavat, mikä myös tulee huomioida resursoinnissa.

Hallintovaliokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota alkoholijuomien maahantuontia koskevaan 32 §:ään. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälä loisi myös etämyyntikiellon. Jos etämyynnillä tarkoitetaan menettelyä, jossa ulkomainen myyjä toimii myös maahantuojana tai järjestää maahantuonnin, asettaa 32 § toiminnalle esteen, koska kyse ei olisi tuonnista omaan käyttöön, vaan se olisi kaupallisessa tai muussa elinkeinotarkoituksessa tapahtuvaa, jolloin maahantuojalla tarvitsisi toiminnalleen alkoholilain mukaisen luvan. Ottamatta kantaa säännöksen sisältöön valiokunta toteaa, että puhuminen etämyynnin kiellosta, vaikka 32 §:ssä on kyse vain maahantuontia koskevasta sääntelystä, on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä Tullin valvontatehtävän laajuudesta. Ehdotettujen pykälien mukaan Tullin valvontatehtävä kuitenkin selvästi ulottuu vain tuontitapahtumien lainmukaisuuden valvontaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

Vaikka EU-lainsäädäntö mahdollistaa uudessa alkoholilaissa ehdotetunlaisen maahantuontirajoitteen myös EU:n sisäliikenteessä, valiokunta toteaa, että EU:n lainsäädäntö myös rajoittaa Tullin mahdollisuuksia suorittaa tällaisen tuonnin valvontaa. Tullilain (304/2016) 1 §:n 3 momentin mukaan tullilaissa säädettyjä hallinnollisia toimivaltuuksia voidaan käyttää unionin oikeuden mukaisin edellytyksin unionin jäsenvaltioiden välisessä liikenteessä tavaroiden Suomeen tuontia ja Suomesta vientiä sekä tavaroiden Suomen alueen kautta kuljettamista koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi. Tullilain perusteluissa (HE 153/2015 vp) todetaan, että tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen puuttumisen on oltava perusteltavissa unionin oikeudessa hyväksytyillä perusteilla. Tullitoimenpiteiden tekemistä sisäliikenteessä voidaan pitää asiallisesti riittävän perusteltuna ja unionin oikeuden mukaan sallittuna esimerkiksi silloin, kun on saatu luotettava vihje Tullin valvottavien säännösten rikkomisesta. Käytännössä Tullin suorittamat sisäliikenteen tarkastukset perustuvat joko Tullin tekemään riskianalyysiin tai luotettavaan vihjetietoon Tullin valvottavien säännösten rikkomisesta. Momentissa tarkoitettuja sisäliikenteen tarkastuksia ei EU-oikeuden edellyttämän tavaroiden vapaan liikkuvuuden vuoksi saa kohdistaa satumanvaraisesti valittuihin tavaroihin, kulkuneuvoihin tai henkilöihin.

Hallintovaliokunta korostaa, että se seikka, että Tullin valvottavaksi ehdotetun 32 §:n perusteluissa puhutaan etämyynnin kiellosta, ei voi aiheuttaa Tullille valvontatehtäviä, joista ehdotetuissa säännöksissä ei säädetä.

Harmaa talous

Alkoholilain säännösten valvonta perustuu kattavaan lupajärjestelmään. Käytännössä lupajärjestelmällä varmistetaan, että alkoholielinkeinossa toimivat elinkeinonharjoittajat kykenevät vastaamaan velvoitteistaan, heidät tavoitetaan valvonnalla ja lain vastaiseen toimintaan voidaan puuttua tehokkaasti. Alkoholilain valvonnalla pyritään myös ehkäisemään harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ja tätä kautta myös turvaamaan tasapuolisen kilpailun edellytykset kaikille toimijoille. Sääntely tukee myös järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa.

Luvan myöntämisen yleisistä, hakijaan liittyvistä edellytyksistä säädettäisiin lakiehdotuksen 13 §:ssä pääpiirteittäin vastaavasti kuin voimassa olevan alkoholilain (1143/1994) vuonna 2002 perustuslain voimaantulon johdosta säädetyssä 21 a §:ssä anniskeluluvan hakijaa koskevista edellytyksistä. Mainitussa pykälässä säädetään muun muassa perusteista, jotka osoittavat vaadittavan luotettavuuden ja taloudellisten edellytysten puuttuvan. Ehdotetun 13 §:n mukaan sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä koskisi muun muassa vaatimus siitä, että hakija ei saisi olla konkurssissa ja että hakijan tulee kyetä varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten velvollisuuksien täyttämistä. Jos hakijana on oikeushenkilö, oikeushenkilön hallintoelimeen kuuluvan henkilön, toimitusjohtajan tai avoimessa yhtiössä vastuunalaisen yhtiömiehen taikka kommandiittiyhtiön vastuunalaisen yhtiömiehen tulee täyttää pykälän 1 momentin 1—3 kohdassa luonnolliselle henkilölle asetetut vaatimukset.

Arvioitaessa, kykeneekö hakija varallisuutensa puolesta huolehtimaan toiminnasta ja lakisääteisten tehtävien täyttämistä ja onko oikeushenkilön edellä mainittuja henkilöitä pidettävä luotettavana ja tehtävään sopivana, huomioon on otettava hakijan tai henkilön aikaisempi näihin edellytyksiin liittyvä toiminta. Kysymys on kokonaisharkinnasta. Jos hakijan aikaisempi toiminta osoittaa kokonaisuutena hakijan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan tämän lain

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

mukaista elinkeinotoimintaa, luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty. Huomioon otettaisiin muun ohella myös se, jos hakija tai hallintoelimeen kuuluva henkilö olisi käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, joka on laiminlyönyt verojaan ja maksujaan tai jolta on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu pysyvästi alkoholilain mukainen lupa.

Hallintovaliokunta pitää lupajärjestelmää koskevaa sääntelyä tärkeänä harmaan talouden torjunnan kannalta. Valiokunta on tähdentänyt tehokkaita toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi muun muassa sisäisen turvallisuuden selontekomietinnössään. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa tulee tehostaa muun muassa entistä paremmalla yhteistyöllä viranomaisten ja yksityissektorin välillä. Poliisi, syyttäjälaitos, tuomioistuinlaitos, Tulli ja Verohallinto tarvitsevat myös riittävät voimavarat harmaan talouden tehokkaaseen torjuntaan.

Vaikutukset kuntien kannalta

Esityksen mukaan alkoholikonaisuudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen erilaisia intressejä. Alkoholielinkeinoilla on kuntien näkökulmasta taloudellisia ja paikallista elinvoimaa tukevia vaikutuksia. Alkoholijuomien valmistus ja myynti tuottavat taloudellista hyötyä maataloustuottajille ja alkoholin valmistusta, kauppaa, markkinointia ja anniskelua harjoittaville yrityksille ja niiden työntekijöille. Toisaalta alkoholin käyttö aiheuttaa välittömiä ja välillisiä kustannuksia julkiselle taloudelle ja elinkeinoelämälle.

Alkoholihaitat konkretisoituvat kuntatasolla. Ne vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeeseen ja kustannuksiin. Lisäksi ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettu laki (523/2015) velvoittaa kunnat ehkäisemään ja vähentämään alkoholihaittoja. Selvityksen mukaan kuntien valmiudet tähän kuitenkin vaihtelevat. Kuntien ehkäisevä päihdetyö, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen laajemminkin, nojaa vahvasti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaan ja toimiin.

Hallintovaliokunta on edellä käsitellyt esityksen vaikutuksia erityisesti poliisiin, mutta myös pelastustoiminnan ja ensihoidon näkökulmasta. Esityksen arvioidaan lisäävän myös näitä tehtäviä ja kustannuksia.

Jatkoaikailmoitusta koskevan, lakiehdotuksen 44 §:n mukaan kunnalla on oikeus asukkaidensa turvallisuuden edistämiseksi kieltää anniskelun jatkaminen tai rajoittaa sitä määrättyllä kunnan alueella. Kunnan päätös voi koskea kaikkia viikonpäiviä tai määrättyjä viikonpäiviä, ja se voi olla voimassa toistaiseksi tai määräajan. Päätös tulee voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi. Valiokunta pitää ehdotusta tarpeellisena ja perusteltuna. Järjestyshäiriöillä on vaikutuksia kuntalaisten turvallisuuteen.

Selvityksen mukaan alkoholiin liittyvillä lainsäädäntömuutoksilla on ollut vaikutusta myös päihdyneinä kiinniotettujen määriin. Poliisi toimittaa päihtymyksen vuoksi henkilöitä myös paljon muualle kuin poliisin tiloihin, muun muassa selviämisasemille, kotiin tai terveyskeskukseen. Valiokunta katsoo, että lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluita tarvitsevien päihdyneiden palveluista tulee vastata näistä toiminnoista vastaavat viranomaiset. Selviämisasemaverkostoa tulee vahvistaa päihdehaittojen vähentämiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

Lupa- ja valvontaorganisaatio

Lakiehdotuksen mukaan alkoholilain mukaisina lupa- ja valvontaviranomaisina toimivat Sosiaalili- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valvira valtakunnan tasolla ja aluehallintovirastot omilla toimialueillaan. Käytännössä suurin osa päätöksistä tehdään aluehallintovirastoissa vähittäismyyntiin ja anniskeluun liittyen. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu malli vastaa nykytilaa eikä viranomaisorganisaatio siten lakiehdotuksen hyväksymisen myötä muutu.

Parhailtaan valmisteilla olevassa maakunta- ja soteuudistuksessa on kysymys myös aluehallinnon uudistuksesta, jonka tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto. Nyt käsiteltävänä olevan alkoholilain uudistamista koskevan esityksen perustelujen mukaan ainakin alueellinen alkoholihallinto siirrettäisiin maakunnille. Hallintovaliokunta toteaa, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä ei käsitellä maakunta- ja soteorganisaatiokysymyksiä. Siltä osin kuin maakunta- ja soteuudistuksessa tehtävät ratkaisut merkitsevät muutoksia valtion aluehallinnon organisointiin, asiat käsitellään erikseen valmisteltavien hallituksen esitysten pohjalta.

Ehdotettu alkoholilaki edellyttää lupa- ja valvontatoiminnan uudelleensuunnittelua, ohjeistuksen laatimista viranomaisille ja elinkeinonharjoittajille sekä tietoteknisiä muutoksia. Uuden lain voimaantuloon on sen vuoksi tärkeää varata riittävä valmistautumisaika. Esimerkiksi tietojärjestelmämuutosten tulisi olla toteutettuina ennen lain voimaan tuloa. Erittäin tärkeää lain toimeenpanton kannalta on, että lain nojalla annettavat asetukset valmistellaan ajoissa niin, että ne voidaan antaa lain voimaan tullessa. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että ehdotukseen sisältyy useita viranomaistoimintaan ja sen resursointiin liittyviä muutoksia, joiden vaikutuksia ei saadun selvityksen mukaan ole pystytty riittävästi ennakoimaan esimerkiksi toiminnasta perittävien maksujen sekä valtion talousarvioesityksen valmistelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan lain voimaantuloon tulisi näistä syistä varata aikaa ainakin puoli vuotta lain hyväksymisestä lukien.

Muita seikkoja 1. lakiehdotuksesta

13 §. Hakijaan liittyvät yleiset edellytykset. Pykälän 3 momentin mukaan luvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, jos hakijan aikaisempi toiminta osoittaa kokonaisuutena hakijan tai henkilön ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan tämän lain mukaista elinkeinotoimintaa. Pykälän 4 momentin mukaan aikaisempaan toimintaan pidetään muun muassa sitä, että hakijalta tai henkilöltä on viimeksi kuluneen kahden vuoden aikana peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa taikka henkilö on käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, jolta on saman ajan kuluessa peruutettu pysyvästi tämän lain mukainen lupa.

Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotettu kahden vuoden määräaika ilman mainintaa laskuperusteesta ei ole riittävän täsmällinen ja se voi myös joissain tapauksissa osoittautua liian lyhyeksi ottaen huomioon esimerkiksi hallinto-oikeuksien määräämän täytäntöönpanon keskeytyksen tai mahdollisen käsittelyajan pitkittymisen. Esimerkiksi liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) mukaan liiketoimintakielloon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi lainvoimaisesta tuomiosta.

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

Näistä syistä hallintovaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle harkittavaksi pykälän 4 momentin 3 kohdan muuttamista siten, että anniskeluluvan peruuttaminen muodostaisi esteen uuden luvan saamiseksi viideksi vuodeksi lainvoimaisesta päätöksestä. Ajan pidentämistä puoltaa myös se, että luvan peruuttamisen edellytyksiä esitetään hallituksen esityksessä tiukennettaviksi.

45 §. Anniskelun valvonta eräissä tapauksissa. Ehdotuksen mukaan, jos anniskelua jatketaan anniskelupaikassa kello 1.30:n jälkeen, luvanhaltijan tulee asettaa yksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitettu järjestyksenvalvoja jokaista alkavaa sataa asiakasta kohti yksinomaan valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä kello 1.30:stä asiakkaiden alkoholijuomien nauttimisen päättymiseen asti. Valiokunnan käsityksen mukaan säännös tarkoittaa muun ohella sitä, että ns. kiertäviä järjestyksenvalvoja, jotka toimivat usean anniskelupaikan järjestyksenvalvojina samanaikaisesti, ei voi käyttää säännöksessä tarkoitettuina järjestyksenvalvojina.

Hallintovaliokunta katsoo, että järjestyksen pitämisen kannalta on perusteltua edellyttää pykälässä mainituilta anniskelupaikoilta tietty määrä järjestyksenvalvoja valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikoissa. Ehdotuksen mukaan aluehallintovirasto voi myös hyväksyä pääsääntöä pienemmän miehityksen tai määrätä pääsääntöä suuremman miehityksen, jos laissa säädetty edellytykset täyttyvät.

86 §. Alkoholipitoisten aineiden poisottaminen, haltuunotto ja hävittäminen. Pykälän 1 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa alkoholipitoiset aineet pois henkilöltä, jolla ei ole oikeutta pitää niitä hallussaan, sekä henkilöltä, joka on päihtymyksen vuoksi otettu kiinni poliisilain (872/2011) 2 luvun 2 §:n 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa. Hallintovaliokunta toteaa, että pykälässä on tarpeen viitata myös poliisilain 2 luvun 10 §:n 2 momenttiin, ja esittää viittauksen lisäämistä 1 momenttiin.

Poliisilain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan henkilö voidaan ottaa kiinni, jos paikalta poistaminen on todennäköisesti riittämätön toimenpide eikä rikosta voida muuten estää taikka häiriötä tai vaaraa muuten poistaa. Kiinni otettu voidaan pitää säilössä niin kauan kuin on todennäköistä, että hän syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun rikokseen taikka aiheuttaa häiriötä tai vaaraa, kuitenkin enintään 24 tuntia kiinniottamisesta. Myös mainitun säännöksen perusteella kiinniottetut henkilöt ovat monesti päihtyneitä ja heillä voi olla hallussaan alkoholipitoisia aineita. Sekä avatussa että avaamattomassa astiassa olevat aineet, joiden arvo on vähäinen, tulee voida myös hävittää.

Poisotettuihin alkoholijuomiin liittyvien poliisin toimenpiteiden tulee olla mahdollisimman kevyitä ja toimivia hallinnollisten prosessien kannalta. Valiokunnan näkemyksen mukaan poliisille ei pidä asettaa esityksen mukaista 12 tunnin tai 30 vuorokauden alkoholijuoman säilytysvelvollisuutta. Säännöksen noudattaminen esityksen mukaisessa muodossa lisäisi merkittävästi poliisin työtä säilössäpitopaikoissa. Lisäksi säännöksestä aiheutuisi poliisille tarve järjestää alkoholijuomille asianmukaiset säilytystilat sekä siihen liittyvä kirjanpitovelvoite. Vähäarvoisen alkoholin hävittäminen 86 §:n 2 momentin mukaisesti on perusteltua häiriöiden ennaltaehkäisemiseksi.

Hallintovaliokunta esittää lisäksi, että 86 §:n 5 momenttiin sisältyvä ilmaisu "koska on syytä olettaa" tarkistettaisiin syyttömyysolettaman paremmin huomioivaan muotoon "jos on syytä olettaa".

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp

87 §. *Tarkastus ja etsintä.* Ehdotuksen mukaan poliisi voi laittomasti hallussa pidetyn alkoholi-juoman etsimiseksi tarkastaa pykälässä säädetyn edellytyksin alle 18-vuotiaan mukana olevat tavarat ja päällisin puolin hänen vaatteensa, jos häntä epäillään todennäköisin syin 90 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitettua rikkomuksesta. Hallintovaliokunta toteaa, että pykäläviittaus on virheellinen, ja esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että se korjataan. Alle 18- ja alle 20-vuotiaita koskevista alkoholipitoisen aineen hallussapitokielloista säädetään 83 §:n 2 momentissa. Näiden hallussapitokiellojen rikkomisesta säädetään lakiehdotuksen 90 §:n 6 momentissa, jossa on viittaus rikesakkorikkomuksista annettuun lakiin (986/2016).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Antti Rantakangas kesk
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Perustelut

Voimakkaasti sääntelyä vapauttava hallituksen esitys alkoholilain uudistamisesta on tullut käsitteilyyn aikana, jolloin viranomaisresurssien riittävydestä on kannettu voimakkaasti huolta. Lakiuudistuksen myötä resurssihaasteet kasvavat kaikkien sisäisen turvallisuuden viranomaisten sekä aluehallintovirastojen ja kuntien osalta sosiaali- ja terveystalouden kohdalla.

Poliisin resurssit

Poliisin resurssit ovat laskeneet viimeisen kymmenen vuoden aikana n. 10 % samalla, kun tehtävien määrä on merkittävästi lisääntynyt. Sisäministeriön arvion mukaan alkoholilain uudistuksen aiheuttama lisästarve poliisille on 170 henkilötyövuotta.

Esityksessä on useita säännösmuutoksia, jotka lisäävät erityisesti humalajuomista, järjestyshäiriöitä, pahoinpitelyjä ja onnettomuuksia. Nämä ovat seurauksia erityisesti siitä, että lisäämällä juuri alkoholin vähittäismyyntiä, alkoholin kulutusta siirretään koteihin ja kaduille. Anniskelun osalta suurin erillinen muutos on aamuyön jatkoaikojen lisääminen. Kuten erityisesti poliisihallituksen lausunnossa todetaan, muutos lisää myös niiden ravintoloiden aamuyön anniskelua, joilla ei tähän asti ole ollut edellytyksiä saada nykyisiä jatkoaikaluupia.

Poliisin henkilöstömenoja lisäksi muun muassa hälytystehtävien lisääntyminen erityisesti viikonloppuisin, työn painopisteaikojen muuttuminen, haitta- ja ylityökustannusten lisääntyminen, kiinniotettujen kuljetuskustannusten lisääntyminen, kiinniotettujen vartiointitarpeen lisääntyminen ja päihtyneiden henkilöiden rikosten selvittäminen sekä rikosten esitutkinta.

Harmaa talous

Alkoholin anniskelutoimintaan on kehittynyt toimintamalli, jossa liiketoimintaa harjoitetaan niin, että veroja ja muita velvoitteita ei ole tarkoituksaan maksaa. Verohallinnon valvontahankkeessa vuosina 2015—2016 tarkastetuista 650 ravintolasta peräti 70 %:ssa havaittiin puutteita veronmaksussa tai kirjanpidossa. Tämän tyyppisen toiminnan yksi tunnusomainen piirre on välinpitämättömyys alkoholilain säännöksiä kohtaan. Alkoholilain uudistukseen liittyvät lupaedellytysten keventäminen ja sanktioiden lieventäminen uhkaavat lisätä harmaata taloutta alalla.

Tullin uudet tehtävät

Alkoholilain myötä Tullille on tulossa uusia tehtäviä etämyynnin sekä maahantuonnin ikärajojen valvonnassa. Lain mukaan Tulli huolehtisi jatkossa mm. alaikäisten alkoholin maahantuojien saattamisesta.

Kuten esityksessäkin on todettu, rajat ylittävän etämyynnin ja siihen liittyvän maahantuonnin valvonta edellyttää Tullilta säännönmukaista ja resursoitua rikostiedustelua sekä kohdennettuja val-

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2017 vp
Eriävä mielipide

vontatoimia maahan tuotavien erien pysäyttämiseksi ja takavarikoimiseksi. Laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää henkilöstöressurssien lisäämistä.

Uudessa alkoholilaissa kiellettäisiin väkevien alkoholijuomien maahantuonti alle 20-vuotiailta ja mietojen alkoholijuomien maahantuonti alle 18-vuotiailta. Näiden kieltojen rikkominen johtaisi kevyemmän rikesakkomenettelyn sijaan päiväsakkomenettelyyn, joka on rikkomukseen nähden tarpeettoman raskas menettely ja aiheuttaa valvontaviranomaiselle kohtuuttoman työtaakan. Maahantuonti-ikärajojen rikkominen olisi erittäin perusteltua sanktioida rikesakoilla.

Maakuntalaki

Tällä hetkellä ei ole olemassa hyväksyttyä esitystä maakuntalaiksi, jonka vuoksi alkoholilain esityksessä ei ole mahdollista linjata alkoholilain valvontaa maakunnille.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2017

Sirpa Paatero sd
Joona Räsänen sd
Matti Semi vas