

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 9/2002 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av alkohollagen**

**Regeringens proposition om komplettering av
regeringens proposition om ändring av alkohol-
lagen (RP 24/2001 rd)**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av alkohollagen (RP 24/2001 rd) och den 17 april 2002 en proposition om komplettering av regeringens proposition om ändring av alkohollagen (RP 24/2001 rd) (RP 50/2002 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Social- och hälsovårdsutskottet har utarbetat ett gemensamt betänkande om propositionerna, eftersom det i båda föreslås ändringar i 21 § i alkohollagen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kari Paaso, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- överinspektör Anne Järvinen, inrikesministeriet
- överdirektör Ilkka Suojarvi, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral
- överinspektör Ilkka Virtanen, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- jurist Jouko Levonen, Servicebranschens fackförbund — Servicefacket
- verkställande direktör Juha Rydman och vicehäradshövding Juhani Hopsu, Finlands Hotell- och Restaurangförbund.

PROPOSITIONERNA

***Regeringens proposition RP 24/2001 rd med
förslag till lag om ändring av alkohollagen***

I propositionen föreslås ändringar i alkohollagen. Enligt förslaget skall tillståndsförvaltningen förenklas. Det nuvarande tillståndsförfarandet för ändring av serveringsområden för alkoholdrycker föreslås bli ersatt med ett anmä-

ningsförfarande som regleras genom förordning av statsrådet. Vidare föreslår regeringen att serveringstillstånd skall kunna förenklas med hjälp av villkor som behövs för övervakningen. Rättsmedelssystemet i alkohollagen föreslås samtidigt bli ändrat i överensstämmelse med förvaltningsprocesslagen. Kompetensfördelningen mellan tillståndsmyndigheterna, dvs. social- och

hälsovårdens produkttillsynscentral och länsstyrelserna, skall regleras genom förordning av statsrådet och inte längre genom lag. Samtidigt överförs en del av produkttillsynscentralens uppgifter inom tillståndsförvaltningen till länsstyrelserna.

Avsikten var att huvudparten av lagen skulle träda i kraft den 1 januari 2002.

Regeringens proposition RP 50/2002 rd om komplettering av regeringens proposition om ändring av alkohollagen (RP 24/2001 rd)

I mars 2001 lämnade regeringen en proposition med förslag till lag om ändring av alkohollagen. Avsikten med ändringen är att förenkla och regionalisera alkoholförvaltningen. I samband

med behandlingen av propositionen har det visat sig att den behöver kompletteras. Den paragraf där det anges vem som kan beviljas serveringstillstånd för alkoholdrycker och på vilka villkor måste ändras i överensstämmelse med grundlagen. Grundlagen kräver tydliga bestämmelser i de fall då näringsfriheten begränsas. Dessutom måste lagen klart och tydligt ange i vilka situationer tillståndsmyndigheten på social- och hälsovårdspolitiska grunder kan begränsa ett serveringstillstånd alternativt avslå en ansökan, om en begränsning inte anses vara en tillräckligt åtgärd. Regeringen kompletterar propositionen i dessa avseenden.

Den föreslagna lagen avses till största delen träda i kraft den 1 januari 2003.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Decentraliserad tillståndsförvaltning

Ändringarna i proposition RP 24/2001 rd innebär en partiell reform av alkohollagen. Reformen avser att skapa en rättslig grund för en mer flexibel kompetensfördelning mellan tillsynsmyndigheterna i enlighet med de generella målen för utveckling av statsförvaltningen. Förslaget avser att regionalisera tillståndsförvaltningen, gallra bort onödiga tillståndsförfaranden och ordna överklagande i tillståndsärenden i överensstämmelse med förvaltningsprocesslagen. Enligt propositionen är det första steget i en överföring av uppgifterna från centralförvaltningen till regionalförvaltningen och att avbyråkratisera tillståndsförvaltningen att ändra förordningen om alkoholdrycker och sprit. Det kommer att vara länsstyrelserna som beslutar om förlängda serveringstider. För att säkerställa en samordnad tillståndspraxis föreslår regeringen att produkttillsynscentralen utöver övervakningen av minuthandeln och serveringen av alkoholdrycker också skall utfärda anvisningar inom tillståndsförvaltningen.

Utskottet ställer sig bakom förslaget att Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral får en starkare roll som centralt ämbetsverk och länsstyrelserna får en starkare roll som den regionala myndigheten med helhetsansvar för alkohollagen. Med avseende på förvaltningen, näringsidkarna och serviceanvändarna är det befogat att de beslut som berör den praktiska verksamheten förs över på länsstyrelserna, närmare kunderna. Länsstyrelserna har bättre kännedom om de lokala förhållandena och de praktiska rutinerna kring servering än ett centralt ämbetsverk. Dessutom har länen ett mer flexibelt samarbete med polisen.

Det är skäl att följa upp konsekvenserna av den decentraliserade tillståndsförvaltningen och utifrån erfarenheterna överväga om tillståndsförvaltningen i ännu högre grad kan föras över på de regionala myndigheterna och ännu närmare själva verksamheten, till exempel på de ekonomiska regionerna när denna organisationsnivå får en mer permanent ställning.

Villkor för serveringstillstånd

I proposition RP 24/2001 rd ingår ett förslag till en delreform av bestämmelserna om serverings-

tillstånd. Efter att ha hört sakkunniga kunde social- och hälsovårdsutskottet konstatera att 21 § i alkohollagen behöver ändras i större omfattning än regeringen föreslår. Utskottet menade att ändringarna bör göras i samband med behandlingen av propositionen och anmodade ministeriet att komma med ett preciserat förslag till 21 § i alkohollagen.

I en skrivelse till social- och hälsovårdsministeriet påpekade utskottet att bestämmelsen om serveringstillstånd var svår att tillämpa i praktiken och att den föreslagna ändringen inte förtydligade myndigheternas roll. De frågor som utskottet tog upp i skrivelsen ingår i den allmänna motiveringen till proposition RP 50/2002 rd. Utskottet lyfte fram folkhälsoaspekternas roll för regleringen av serveringsverksamhet och underströk särskilt att barn och unga bör skyddas mot alkoholrelaterade skador.

I proposition RP 50/2002 rd ingår nya bestämmelser om serveringstillstånd. Det kan noteras att 21 c § och framför allt 21 d § har stor betydelse för alkoholpolitiken. I 21 c § krävs det att serveringsstället skall ha så stor personal att verksamheten kan övervakas effektivt. Hur lokalen är uppdelad, om det är självbetjäning eller servering till bordet och hur stor personal det finns har ofta en avgörande betydelse till exempel för hur effektivt serveringsstället kan förhindra att minderåriga konsumerar alkohol. Bestämmelsen kräver också att serveringsområdet avgränsas tydligt på idrotts-, gymnastik- och musikevenemang eller andra jämförliga tillställningar. Servering är inte tillåten på läktare.

Enligt 21 d § kan tillståndsmyndigheten förvägra serveringstillstånd eller införa begränsningar, om serveringstillstånd söks för ett ställe i anslutning till eller i omedelbar närhet av lokaler som huvudsakligen är avsedda för eller används av barn eller ungdomar eller för ett ställe där det bedrivs näringsverksamhet vars huvudsakliga målgrupp är barn och ungdomar. Det samma gäller när serveringstillstånd söks för ett idrottsvenemang eller för en tillställning som är avsedd för hela familjen eller vars deltagare till stor del är barn och ungdomar. Förslagen uppfyller kravet på att folkhälsoaspekter måste beaktas

när serveringstillstånd beviljas, påpekar utskottet. Det är enligt utskottet viktigt att trygga barns och ungas rätt till en alkoholfri omgivning. Det är också viktigt att detta kommer fram i tillstånden. Förbud mot alkoholförsäljning vid idrottstillställningar, kulturevenemang osv. vänder sig vanligen inte mot konkurrensvillkoren för näringsidkare.

Det är bra att tillståndsmyndigheten har rätt att avslå lunchserveringar på arbetsplatser serveringstillstånd. Förslaget att tillstånd kan förvägras på grund av konsekvenserna för omgivningen är också värt att understödjas. Enligt motiveringen till propositionen är syftet med bestämmelsen att medborgarna skall få bättre möjligheter att påverka sin närmiljö när det är uppenbart att alkoholserveringen kan ha negativa konsekvenser på grund av berusade personer. Myndigheterna skall fatta sitt beslut om att avslå tillstånd eller ställa villkor utifrån utredningar och utlåtanden. Beslutet bygger således på flera olika aktörers syn på saken, och störningar har verifierats genom utredningar. Mindre incidenter eller avgränsade negativa fall kan således inte ha konsekvensen att tillståndet dras in.

Tillstånd för förlängda öppettider

Som ett första steg i reformen överförs besluten om förlängda öppettider för restauranger på länsstyrelserna. När förlängning beviljas är det viktigt att få kontroll över risken att alltför mycket alkohol serveras vid vissa tider. För närvarande finns bestämmelser om förlängda serveringstider i ett beslut av social- och hälsovårdsministeriet (761/1995). När tillstånd övervägs är tillståndsmyndighetens förhandsbedömning av hotellets, restaurangens eller programmets nivå av stor betydelse. Det har varit svårt att samordna sådana kriterier.

Bestämmelserna bör ses över med hänsyn till att tillståndsmyndigheterna skall ha möjlighet att väga in alkoholpolitiska aspekter å ena sidan och kunna säkerställa konkurrensneutralitet å andra sidan. Kriterierna bör dessutom understryka att näringsidkaren själv ansvarar för verksamheten. Näringsidkarens planer för antalet anställda och deras arbetsuppgifter och om övervak-

ningen är viktiga kriterier när förlängd serveringstid övervägs. Också förhöjda kontrollavgifter är till hjälp när det gäller att förebygga negativa effekter av alkoholservering på nätterna. Utskottet menar att myndigheterna bör ha möjligheter att ta hänsyn till omgivningens synpunkter och skona extra utsatta områden. På dessa "fridlysta" områden skulle samma konkurrensvillkor gälla för alla som har serveringstillstånd. Det vore befogat att tillstånden för förlängd serveringstid bara beviljas för en begränsad tid, anser utskottet. Då är det klart att de är undantag och inte regel.

Resurserna inom alkoholförvaltningen

Utskottet påpekar att länsstyrelsernas personella resurser för alkoholförvaltningen är underdimensionerade redan när det gäller de nuvarande uppgifterna. Alkoholförvaltningen vid länsstyrelserna måste snabbt få större resurser för att syftet med propositionen, att decentralisera tillståndsförvaltningen, skall kunna uppfyllas. Också tillsynen har för små resurser. När länsstyrelserna får större intäkter av nya tillståndsavgifter bör de få ett resurstillskott för alkoholfrågor som åtminstone är lika stort som avgiftsintäkterna.

Vid sidan av de skärpta och förtydligade tillståndsbestämmelserna behövs det också större satsningar på att bekämpa den svarta ekonomin och ekobrottslighet. När serveringstillstånd har getts fritt de senaste tio åren har serveringsställen ökat explosionsartat. Samtidigt har resurserna för myndigheternas övervakning minskat markant. Företagens hårda konkurrens om kunderna har medfört en rad olägenheter som inte kan övervakas med de tillbudsstående resurserna. Det är alltför vanligt att bestämmelserna i alkohollagen inte följs, till exempel att berusade

och minderåriga serveras alkohol. Ekonomisk brottslighet är ingen ovanlighet inom näringen. Skatter och arbetsgivaravgifter försummas, konkurser är satta i system, smugglad sprit säljs osv. Det krävs effektivare tag från myndigheternas sida, bättre övervakning och större samarbete mellan myndigheterna, om de ärliga företagarna inom branschen skall kunna skyddas och osund konkurrens bekämpas. Det är extra viktigt att myndigheter som övervakar serveringstillstånden och skattemyndigheter som beslutar om betalningsplaner för skatteskulder intensifierar sitt samarbete. Den bristande övervakningen har dessutom gjort att branschen är osäker för arbetstagarna. Effektivare övervakning från myndigheternas sida stöder också personalen i dess ansträngningar att övervaka att begränsningarna enligt alkohollagen efterlevs.

Alkoholkonsumtionen på serveringsställena står för ungefär 20 % av alkoholkonsumtionen i vårt land, påpekar utskottet. Resten, 80 %, kommer från detaljhandeln. Minuthandeln står för ungefär 40 % av detaljhandeln. Den alkohol som säljs i minuthandeln hamnar vanligen lättare i händerna på barn och unga. Utskottet anser det nödvändigt att detaljhandeln bättre lever upp till övervakningskravet i alkohollagen.

Utskottet föreslår smärre preciseringar i 21 a § 2 mom. 4 punkten och i ikraftträdelsebestämmelsen. Ändringen i 21 a § 2 mom. 4 punkten påverkar inte den svenska lagtexten.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändring (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av alkohollagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i alkohollagen av den 8 december 1994 (1143/1994) 13 § 2 mom. samt 14, 15, 19, 21—23, 26, 41, 42, 44 och 51 §,
 av dessa lagrum 15, 22 och 42 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 486/1997 och 44 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 210/1998 och 1/1999, *samt fogas till lagen nya 21 a—21 d §* som följer:

13—15 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

23 §
 (Som i RP 50/2002 rd)

19 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

26 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

21 §
 (Som i RP 50/2002 rd)

41 och 42 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

21 a §
 (Som i RP 50/2002 rd. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

44 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

21 b—21 d §
 (Som i RP 50/2002 rd)

51 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

22 §
 (Som i RP 24/2001 rd)

Denna lag träder i kraft den 200 . La-
 gen 21 b § tillämpas dock på serveringsställen
 som är verksamma vid *lagrummets* ikraftträdan-
 de samt på anhängiga ansökningar om server-
 ringstillstånd räknat från den 1 januari 2004.

ShUB 9/2002 rd — RP 24/2001 rd, RP 50/2002 rd

Helsingfors den 28 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Inkeri Kerola /cent
Valto Koski /sd

Pehr Löv /sv
Juha Rehula /cent
Sari Sarkomaa /saml
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.