

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi alkoholilain muuttamisesta

Hallituksen esitys alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi alkoholilain muuttamisesta (HE 24/2001 vp) sekä 17 päivänä huhtikuuta 2002 hallituksen esityksen alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä (HE 50/2002 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on laatinut esityksistä yhteisen mietinnön sen johdosta, että molemmissa hallituksen esityksissä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilain 21 §:ää.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kari Paaso, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Anne Järvinen, sisäasiainministeriö
- ylijohtaja Ilkka Suojarvi, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus
- ylitarkastaja Ilkka Virtanen, Etelä-Suomen lääninhallitus
- lakimies Jouko Levonen, Palvelualojen ammattiliitto PAM
- toimitusjohtaja Juha Rydman ja varatuomari Juhani Hopsu, Suomen Hotelli- ja Ravintoliitto.

HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esitys HE 24/2001 vp laiksi alkoholilain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi alkoholilakia. Ehdotuksen mukaan alkoholilupahallintoa kevennettäisiin siten, että alkoholijuomien anniskelualueen muutokset saatettaisiin nykyisen lupamenettelyn piiristä valtioneuvoston asetuksella säädettävällä tavalla ilmoituksenvarai-

siksi. Ehdotuksen mukaan anniskelulupiin voitaisiin asettaa valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja. Alkoholilain mukainen muutoksenhakujärjestelmä ehdotetaan samalla muutettavaksi hallintovalituslain mukaiseksi. Alkoholilupaviranomaisten eli Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen sekä lääninhallitusten toimivaltajaosta ei ehdotuksen mukaan enää sää-

dettäisi lailla, vaan valtioneuvoston asetuksella. Samalla osa tuotevalvontakeskuksen lupahallintotehtävistä siirrettäisiin lääninhallituksille.

Laki oli tarkoitettu pääosiltaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

Hallituksen esitys HE 50/2002 vp alkoholilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 24/2001 vp) täydentämisestä

Hallitus antoi maaliskuussa 2001 eduskunnalle esityksen laiksi alkoholilain muuttamisesta. Muutoksella on tarkoitus keventää ja alueellistaa alkoholihallintoa. Esityksen käsittelyn yhteydessä on kuitenkin ilmennyt tarvetta eräiden

sen kohtien täydentämiseen. Alkoholilain pykälä, jossa määritellään, kenelle ja millä ehdoilla alkoholijuomien anniskelulupa myönnetään, tulisi saada vastaamaan uutta perustuslakia. Uusi perustuslaki edellyttää selkeää sääntelyä silloin, kun elinkeinovapautta rajoitetaan. Lisäksi lakiin tulisi selkeästi kirjata sellaiset tilanteet, jolloin lupaviranomainen voisi sosiaali- ja terveystoimintoihin perustein rajoittaa anniskelulupaa tai, jollei tällaista katsota riittäväksi, hylätä hakemuksen. Hallitus täydentää esitystään näiltä osin.

Ehdotettu laki on pääosiltaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2003.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lupahallinnon hajauttaminen

Hallituksen esityksessä HE 24/2001 vp on kyseessä alkoholilain osittaisuudistus, jonka tarkoituksena on valtionhallinnon yleisten kehittämistavoitteiden mukaisesti luoda lainsäädännölliset edellytykset valvontaviranomaisten joustavammalle toimivalta-alueelle. Tarkoituksena on alueellistaa lupahallintoa, karsia tarpeetonta lupamenettelyä ja järjestää muutoksenhaku lupasiassa hallintovalituslain mukaiseksi. Tehtävien siirto keskushallinnosta aluehallintoon ja lupahallinnon keventäminen on esityksen mukaan tarkoitus ensi vaiheessa aloittaa muuttamalla alkoholijuomista ja väkiviinasta annettua asetusta siten, että anniskelun jatkoajoista päättäminen annetaan kokonaan lääninhallitusten tehtäväksi. Yhtenäisen lupakäytännön varmistamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että alkoholijuomien vähittäismyyntin ja anniskelun valvonnan lisäksi tuotevalvontakeskuksen tehtävänä olisi myös lupahallinnon ohjaus.

Valiokunta pitää kannatettavana esityksen lähtökohtaa Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen roolin vahvistamisesta keskushallintotyyppisenä virastona ja lääninhallitusten roolin vahvistamisesta alueellisena alkoholi-

lain kokonaisuudesta vastaavana viranomaisena. Käytännön toimintaa koskevien ratkaisujen siirto lääninhallituksiin lähemmäksi asiakkaita on perusteltua sekä hallinnon, elinkeinonharjoittajien että palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Läänitasolla on keskusvirastotasoa parempi tuntemus paikallisista olosuhteista ja anniskelutoiminnan järjestämisestä käytännön tasolla. Lisäksi yhteistyö poliisin kanssa on läänitasolla joustavampaa.

Valiokunta toteaa, että nyt hyväksyttävän lupahallinnon hajauttamisen vaikutuksia lupakäytäntöön on syytä seurata ja kokemusten perusteella harkita lupahallinnon alueellistamista edelleen ja sen siirtämistä vieläkin lähemmäs varsinaista toimintaa, esimerkiksi seutukuntatasolle, seutukunnittain organisoidun hallinnon vakiinnuttaessa asemaansa.

Anniskeluluvan edellytykset

Hallituksen esitykseen HE 24/2001 vp sisältyi ehdotus anniskelulupaa koskevan säännöksen osittaisesta uudistamisesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi kuultuaan säännösehdotuksesta asiantuntijoita, että anniskelulupaa koskevaan alkoholilain 21 §:ään on tarpeellista tehdä muutoksia laajemminkin kuin hallitus oli ehdottanut. Valiokunta piti tarkoituksenmukaisena,

että muutokset toteutetaan esityksen käsittelyn yhteydessä ja pyysi kirjeellään ministeriöltä tarkennettua ehdotusta alkoholilain 21 §:n osalta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta viittasi sosiaali- ja terveysministeriölle lähettämässään kirjeessä siihen, että anniskelulupaa koskevan säännöksen soveltaminen oli käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi eikä ehdotettu muutos olisi selkeyttänyt viranomaistoimintaa. Valiokunnan kirjeessään esiin nostamat seikat on esitetty hallituksen esityksen HE 50/2002 vp yleisperusteluissa. Valiokunta korosti kirjeessään kansanterveydellisten näkökohtien huomioon ottamista anniskelutoimintaa koskevassa sääntelyssä ja painotti erityisesti lasten ja nuorten suojelua alkoholin haitoilta.

Hallituksen esitykseen HE 50/2002 vp sisältyvät uudet anniskelulupaa koskevat säännökset. Lakiehdotuksen 21 c § ja erityisesti 21 d § ovat alkoholipoliittisesti merkittäviä. Lakiehdotuksen 21 c §:ssä edellytetään, että anniskelupaikassa on riittävästi henkilökuntaa tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Anniskelupaikan tilaratkaisut, anniskelun järjestäminen itsepalveluna tai pöytiintarjoiluna sekä henkilökunnan määrä vaikuttavat usein ratkaisevasti esimerkiksi siihen, voidaanko anniskelupaikassa tehokkaasti estää alaikäisten alkoholinkäyttö. Säännökseen sisältyy myös velvollisuus rajata anniskelualue erilaisissa urheilu-, liikunta-, musiikki- tai niihin verrattavissa tapahtumissa selkeästi, eikä anniskelualueeksi saa hyväksyä katso-motilaa.

Lakiehdotuksen 21 d §:n mukaan anniskelulupa voidaan jättää myöntämättä tai siihen voidaan liittää rajoituksia, jos anniskelulupaa haetaan pääosin lapsille tai nuorille tarkoitettujen tai heidän käyttämiensä tilojen yhteyteen tai välittömään läheisyyteen tai paikkaan, jossa elinkeinotoiminnan on katsottava kohdistuvan pääosin lapsiin ja nuoriin. Vastaavasti voidaan menetellä silloin, kun anniskelulupaa haetaan urheilutapahtumaan tai tilaisuuteen, joka on luonteeltaan perhetapahtuma tai johon muuten osallistuu runsaasti lapsia ja nuoria. Valiokunta toteaa, että mainitut ehdotukset toteuttavat tavoitetta kansanterveydellisten seikkojen huomioon

ottamisesta anniskelulupia myönnettäessä. Valiokunnan näkemyksen mukaan on tärkeää turvata lasten ja nuorten oikeus alkoholittomaan ympäristöön ja on tärkeää myös lupakäytännössä edistää tätä pyrkimystä. Erilaisten urheilu-, kulttuuri- ym. tapahtumien yhteydessä alkoholi-myynnin epääminen ei yleensä kohdistu elinkeinonharjoittajien kilpailuedellytyksiin.

Valiokunta pitää hyvänä ehdotusta, jonka mukaan anniskelulupa voidaan jättää myöntämättä työpaikkaruokailuun tarkoitettuihin tiloihin. Säännökseen kirjattu mahdollisuus evätä lupa ympäristölle aiheutuvien kielteisten seurausten vuoksi on myös kannatettava. Esityksen perustelujen mukaan kyseisen säännöksen tarkoituksena on lisätä kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa lähiympäristöönsä silloin, kun anniskelutoiminnasta voi ilmeisesti seurata päihtyneiden aiheuttamia haittoja. Säännöksessä edellytetään lupaviranomaisen tekemän päätöksen luvan epäämisestä tai ehtojen asettamisesta selvitysten ja lausuntojen perusteella. Ratkaisu perustuu näin eri tahojen näkemyksin ja selvityksin todennettuun häiriöön, joten vähäiset häiriöt tai yksittäiset kielteiset tapaukset eivät voi johtaa luvan menetykseen.

Jatkoaikaluvat

Lupahallinnosta on tarkoitus ensivaiheessa siirtää ravintolan aukioloaikoihin myönnettävät jatkoaikaluvat lääninhallitusten toimivaltaan. Anniskelun jatkoaikojen myöntämisessä on tärkeää pyrkiä hallitsemaan riskialttiina aikoina tapahtuvaa liika-anniskelua. Jatkoaikojen myöntämisedellytyksistä säädetään tällä hetkellä sosiaali- ja terveysministeriön päätöksessä (761/1995). Jatkoaikaluvan myöntämisedellytykset painottavat lupaviranomaisen tekemää ennakkollista arviota hotellin, ravintolan tai niiden ohjelman tasokkuudesta. Tällaisten kriteerien yhdenmukainen soveltaminen on ollut vaikeaa.

Säädöstä uudistettaessa tulisi edellytykset määritellä siten, että lupaviranomainen voisi ottaa alkoholipoliittisia näkökohtia huomioon, ja toisaalta siten, että kilpailuneutraliteetti turvataisiin. Luvan myöntämisedellytyksissä tulisi painottaa elinkeinonharjoittajan omaa vastuuta

toiminnan järjestelyissä. Elinkeinonharjoittajan suunnitelma henkilökunnan määrästä ja tehtävistä sekä valvonnasta ovat keskeisiä arvioitaessa jatkoluvan edellytyksiä. Myös korotettujen valvontamaksujen avulla voitaisiin paremmin hallita haittoja, joita yöaikaan tapahtuvasta anniskelusta aiheutuu. Valiokunta katsoo, että viranomaisella tulisi olla mahdollisuus ottaa huomioon lähiyhteisöjen mielipiteet ja pyrkiä rauhoittamaan erityisesti häiriöherkkiä alueita. Tällaisilla rauhoitetuilla alueilla olisivat kaikki anniskeluluvan haltijat kilpailunäkökohdista tasavertaisessa asemassa. Valiokunta pitää perusteltuna jatkoaikalupien myöntämistä jatkossakin vain määräaikaisina, jolloin niiden poikkeuksellisuus korostuu.

Alkoholihallinnon resurssit

Valiokunta toteaa, että lääninhallituksissa on alkoholihallinnon tehtäviin osoitettu henkilöstöresursseja nykyistenkin tehtävien asianmukaisen hoitamisen kannalta liian vähän. Jotta hallituksen esityksen tarkoitus lupahallinnon hajauttamisesta voisi toteutua, tulee lääninhallitusten alkoholihallinnon resursseja pikaisesti lisätä. Myös valvontatoiminnassa nykyiset resurssit ovat liian vähäiset. Kun jatkoaikaluvista tuloutuu lääninhallituksille uusia lupamaksuja, tulisi lääninhallituksissa osoittaa alkoholiasioiden hoitamiseen vähintään lupamaksutuloja vastaavat lisäykset.

Valiokunta tähdentää, että nyt tiukentuvien ja selkeytyvien lupasäännösten lisäksi tulee vastedes panostaa entistä enemmän harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan. Anniskelulupien vapaa myöntäminen viimeisen kymmenen vuoden aikana on johtanut räjähdysmäiseen anniskelupaikkojen lisääntymiseen. Samanlaisesti viranomaisvalvonnan resursseja on vähennetty merkittävästi. Yritysten kova kilpailu asiakkaista on synnyttänyt paljon epäkohtia, joita käytettävissä olevilla voimavaroilla ei pystytä

valvomaan. Alkoholilain vastainen toiminta — kuten anniskelu päihtyneille ja alaikäisille — on käytännössä liian yleistä. Elinkeinoon piirissä esiintyy myös taloudellista rikollisuutta; verojen ja työnantajamaksujen laiminlyöntiä, konkurssikeinottelua, salakuljetetun alkoholin myyntiä jne. Alalla toimivien rehellisten yrittäjien elinkeinon suojaaminen ja kilpailuhäiriöiden torjuminen edellyttää viranomaisilta tehokkaampia ja paremmin kohdennettuja valvontatoimia sekä nykyistä parempaa viranomaisyhteistyötä. Erityisen tärkeää olisi tiivistää yhteistyötä anniskelulupia valvovien viranomaisten ja verovelkojen maksusuunnitelmista päättävien verovirastojen välillä. Valvonnan puute on tuonut myös alan työntekijöille lisääntyneitä turvatomuutta, ja viranomaisvalvonnan tehostaminen tukisi myös henkilökunnan pyrkimystä valvoa alkoholilain mukaisia anniskelurajoituksia.

Valiokunta toteaa, että anniskelupaikoissa käytetyn alkoholin osuus on noin 20 prosenttia maamme alkoholin kulutuksesta. Loput 80 prosenttia tulee kulutukseen vähittäismyyntin kautta. Päivittäistavarakaupan osuus vähittäismyyntistä on noin 40 prosenttia. Päivittäistavarakaupoista myytävä alkoholi käytännössä helpoimmin ajautuu lasten ja nuorten kulutukseen. Valiokunta pitää välttämättömänä, että vähittäismyyntissä nykyistä paremmin noudatetaan alkoholilain mukaisia valvontavelvoitteita.

Valiokunta ehdottaa vähäisiä täsmennyksiä lakiehdotuksen 21 a §:n 2 momentin 4 kohtaan sekä voimaantulosäännökseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

alkoholilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 8 päivänä joulukuuta 1994 annetun alkoholilain (1143/1994) 13 §:n 2 momentti, sekä 14, 15, 19, 21—23, 26, 41, 42, 44 ja 51 §, sellaisina kuin niistä ovat 15, 22 ja 42 § osaksi laissa 486/1997 ja 44 § osaksi laeissa 210/1998 ja 1/1999, sekä

lisätään lakiin uusi 21 a—21 d § seuraavasti:

13—15 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

19 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

21 §
(Kuten HE 50/2002 vp)

21 a §

Anniskeluluvan hakijaa koskevat edellytykset

(1 mom. kuten HE 50/2002 vp)
Vaadittava luotettavuus tai taloudelliset edellytykset puuttuvat, jos

(1—3 kohta kuten HE 50/2002 vp)

4) hakijalta *tai* yhteisöltä, jossa hakija on käyttänyt määräämisvaltaa, on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana peruutettu pysyvästi anniskelulupa,

(5 ja 6 kohta kuten HE 50/2002 vp)

ja hakijan edellä mainittu tai siihen välittömästi verrattavissa oleva aikaisempi toiminta osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi harjoittamaan anniskelutoimintaa.

(3 ja 4 mom. kuten HE 50/2002 vp)

21 b—21 d §
(Kuten HE 50/2002 vp)

22 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

23 §
(Kuten HE 50/2002 vp)

26 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

41 ja 42 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

44 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

51 §
(Kuten HE 24/2001 vp)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 . Lain 21 b §:ää sovelletaan kuitenkin *tämän lainkohdan* voimaan tullessa toiminnassa oleviin anniskelupaikkoihin sekä vireillä oleviin anniskelulupahakemuksiin 1 päivästä tammikuuta 2004.

StVM 9/2002 vp — HE 24/2001 vp, HE 50/2002 vp

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Marjatta Vehkaoja /sd	Pehr Löf /r
jäs.	Eero Akaan-Penttilä /kok	Juha Rehula /kesk
	Merikukka Forsius /vihr	Sari Sarkomaa /kok
	Tuula Haatainen /sd	Marjatta Stenius-Kaukonen /vas
	Inkeri Kerola /kesk	Raija Vahasalo /kok
	Valto Koski /sd	Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.