

03.10.2017

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

HE 100/2017 vp

Sisäministeriön poliisiosaston asiantuntijalausunto alkoholilain kokonaisuudistuksesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Sisäministeriön poliisiosasto lausuu asiasta seuraavaa.

Keskeistä

- Alkoholijuomien saatavuuden parantaminen tulee lisäämään poliisin, pelastustoimen ja ensihoidon tehtäväämääriä
- Ravintoloiden anniskeluajkojen pidentyminen tulee aiheuttamaan poliisille lisäkustannuksia erityisesti viikonloppujen aamuyön tunneille
- Sisäministeriön poliisiosasto esittää, että harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi luvan myöntämisen edellytyksiä (1 luvun 13 §) tarkennettaisiin
- Sisäministeriön poliisiosasto esittää, että järjestyksenvalvojen tulisi olla esityksessä (5 luvun 45 §) kirjattua klo 01.30 aikaa aikaisemmin valvomassa ravintoloiden turvallisuutta
- Sisäministeriön poliisiosasto esittää, että alkoholipitoisten aineiden poisottaminen, haltuunotto ja hävittäminen (13 luku 86 §) kohtaan lisättäisiin myös poliisilain 2 luvun 10 §. Poliisille ei tulisi säätää esityksen mukaista 12 tunnin tai 30 vuorokauden alkoholijuoman säilytysvelvollisuutta.
- Selviämisasemaverkoston laajentaminen tulisi huomioida sote- ja maakunt uudistuksissa

Yleisesti

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

Esityksessä todetaan, että alkoholijuomien fyysinen saatavuus paranisi ja niiden hintataso halpenisi. Tämä tullee arvion mukaan lisäämään alkoholin kokonaiskulutusta. Nykyistä väkevempien alkoholijuomien tuleminen päivittäistavarakauppojen valikoimaan tullee laskemaan niiden hintaa ja helpottamaan saatavuutta. Näiden syiden vuoksi on arvioitavissa, että alkoholin käyttö lisääntyy. Samoin ravintoloiden lupiin ja anniskeluajoihin tehtävät muutokset tulevat arvion mukaan lisäämään alkoholin käyttöä erityisesti viikonloppuöisin.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan luonnoksessa esitetyt muutokset toisaalta purkavat normeja, mutta toisaalta tulevat lisäämään alkoholihaittoja. Alkoholihaitat puolestaan aiheuttavat muun muassa poliisin ja muiden viranomaisten kuten pelastusviranomaisten työmäärän kasvua ja siten kustannusten kasvua. Tämä puo-

03.10.2017

lestaan edellyttää viranomaisten kuten esimerkiksi poliisin ja pelastustoimen lisäresursointia.

Alkoholilain vaikutusten arviointi

Alkoholilain muutosten arvioidaan lisäävän poliisin, pelastustoimen ja ensihoidon tehtäviä. Esityksen luonnoksessa on sivuilla 14 - 22 laajasti kuvattu alkoholin haittoja. Alkoholilain kokonaisuudistuksen muutoksilla arvioidaan olevan lisäävä vaikutus alkoholin kulutukseen. Alkoholin käytön vaikutukset näkyvät erittäin selvästi poliisin työssä kuten poliisin valvonta- ja hälytystoiminnassa, rikostorjunnassa sekä muissa tehtävissä. Esimerkiksi poliisille ilmoitetut pahoinpitely ja tappelu hälytystehtävät lisääntyvät moninkertaisiksi viikonloppujen yöaikaan, jolloin alkoholia käytetään runsaasti. Nämä viikonlopun yöaikana lisääntyvät hälytystehtävät ja hälytystehtävien jatkuminen aamulla pidempään mahdollisen ravintoloiden anniskeluaikojen pidentyessä on erittäin haasteellista poliisin työvuorjärjestelyiden vuoksi. Hälytystehtävät keskittyvät yleisesti isoihin taajamiin ja taajamien keskustoihin. Lisäksi kesäkuukausina alkoholista aiheutuneita tehtäviä on enemmän ja poliisin henkilöstöä on vähemmän käytössä lomien vuoksi. Hälytystehtävien lisääntyessä entisestään taajamien keskustoissa, haja-asutusalueiden poliisipalvelujen saatavuus voi heikentyä ilman poliisipartioiden lisäämistä. Alkoholin vaikutukset näkyvät myös pelastus- ja ensihoidon tehtävissä kuten esimerkiksi onnettomuuksissa, tulipaloissa, tapaturmissa ja hukkumisissa.

Alkoholi on eräs merkittävimmistä tapaturmia aiheuttavista tekijöistä. Myös erilaiset alkoholin käytön seurauksena syntyneet onnettomuudet ja onnettomuuksien uhat työllistävät viranomaisia. Tietyistä rikoksista huomattava osa tehdään päihtyneinä. Alkoholin käyttö on yhteydessä väkivaltaiseen käyttäytymiseen. Alkoholin käyttö näyttää lisäävän aggressiivista ja väkivaltaista käyttäytymistä. Humalatiila myös heikentää arvostelukykyä ja ongelmanratkaisutaitoa. Alkoholihumala lisää väkivaltaa ja se lisää myös vaaraa joutua väkivallan, ryöstön tai omaisuusrikoksen kohteeksi. Alkoholipäihtymys on usein läsnä myös raiskausrikoksissa. Pahoinpitelyrikoksiin syylliseksi epäillyistä noin puolet on alkoholin vaikutuksen alaisena. Myös henkirikollisuus ja alkoholi liittyvät toisiinsa. Henkirikoksiin syyllistyneistä pääosa tekee tekonsa alkoholin vaikutuksen alaisena. Aikuisten välisistä henkirikoksista 67 prosentissa kaikki osapuolet eli sekä tekijä että uhri ovat rikoshetkellä humalassa. Henkirikollisuuden tason ja alkoholin kulutuksen välillä on selvä tilastollinen yhteys.

Päihteiden vaikutus poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan tehtävissä on varsin suuri ja se näkyy erityisesti tietyissä tehtävätyypeissä. Vuosien 2002 ja 2015 välisenä aikana kirjatut usein päihteisiin liittyvät poliisin hälytystehtävät (pahoinpitely ja tappelu, päihtynyt henkilö, häiriökäyttäytyminen ja ilkivalta, juopumus liikenteessä tai kotihälytys) olivat selvästi keskimääräistä korkeammalla tasolla vuosien 2004 - 2008 välillä, jolloin vuonna 2004 toteutetun alkoholiveron alentamisen seurauksena alkoholin käyttö lisääntyi ja alkoholihaitat lisääntyivät. Ennen vuoden 2004 alkoholiveron laskua edellä mainittuja hälytystehtäviä oli vuonna 2003 noin 326 000 kappaletta. Vuonna 2004 näitä oli noin 361 000 kappaletta eli noin 11 prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Vastaavasti vuonna 2007 näitä tehtäviä oli noin 384 000 eli noin 18 prosenttia enemmän kuin vuonna 2003. Tehtävämäärät ovat arvion mukaan laskeneet alkoholin käytön vähentymisen seurauksena vähitellen vuodesta 2008 ja vuonna 2015 näitä tehtäviä oli noin 291 000. Alkoholin kokonaiskulutus kasvoi vuoteen 2008 saakka, jonka jälkeen toteutettujen viiden alkoholiveron korotuksen jälkeen kokonaiskulutus on laskenut.

Edellä mainituista poliisin hälytystehtävistä hyvin suuri osa on viikonloppuisin ilta ja yöaikaan. Vuonna 2015 poliisin suoritettavaksi tulleista noin 291 000 hälytystehtävästä (pahoinpitely ja tappelu, päihtynyt henkilö, häiriökäyttäytyminen ja ilkivalta, juopumus liikenteessä tai kotihälytys) noin 35 % eli 102 000 kappaletta tapahtui viikonloppu ilta ja yöaikaan (pe - la klo 17.00 - 05.00 ja la - su 17.00 - 05.00). Koko vuoden kaikista pahoinpitelytehtävistä noin puolet kirjattiin näinä aikoina. Aamuyön tunteina pahoinpitelytehtäviä on selvästi enemmän kuin muina aikoina. Esimerkiksi lauantaisin klo 00.00 - 05.00 välisenä aikana poliisille tulee hälytystehtäviä pahoinpitelyistä tai tappeluista enemmän kuin koko maanantai ja tiistapäivinä yhteensä. Tehtävien hoitaminen voi vaatia useiden poliisipartioiden sitomisen tehtävälle.

03.10.2017

Alkoholiin liittyvillä lainsäädäntömuutoksilla on aikaisemmin ollut vaikutusta myös päihtyneinä kiinniotettujen määrään. Vuonna 2004 (alkoholiveron alentaminen) poliisi otti päihtymyksen vuoksi kiinni noin 11 % enemmän kuin vuonna 2003. Päihtymyksen vuoksi säilöön otettujen määrät ovat laskeneet vuosien aikana ja poliisin säilytystilat ovat myös vähentyneet toimitiloihin liittyvien muutosten vuoksi. Vuonna 2015 poliisi otti kiinni päihtymyksen vuoksi kiinni noin 60 000 henkilöä. Päihtymyksen vuoksi henkilöitä toimitetaan myös paljon muualle kuin poliisin tiloihin. Päihtynyt henkilö, häiriökäyttäytyminen ja ilkivalta sekä kotihälytystehtäviltä yli 20 000 henkilöä toimitetaan säilöönottojen lisäksi poliisin toimesta muun muassa selviämisasemalle, kotiin, terveyskeskukseen tai muualle.

Esityksen taloudelliset vaikutukset viranomaisten toimintaan

Sisäministeriön poliisiosaston arvion mukaan alkoholilain kokonaisuudistuksen muutosten johdosta poliisin lisäresurssitarve olisi noin 10 - 15 miljoonaa euroa vuodessa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty arvio on näin ollen suuruusluokaltaan oikea. Henkilöstöresurssien lisätarve on arvioitu noin 170 henkilötyövuodeksi, jotta poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan taso, liikennevalvonnan taso ja rikostorjunnan taso voidaan säilyttää nykyisellä tasolla uuden alkoholilain voimaantulon jälkeen. Poliisin henkilöstömenoja lisäksi muun muassa hälytystehtävien lisääntyminen erityisesti viikonloppuisin, työn painopisteajkojen muuttuminen, haitta- ja ylityökustannusten lisääntyminen, kiinniotettujen kuljetuskustannusten lisääntyminen, kiinniotettujen vartiointitarpeen lisääntyminen ja päihtyneiden henkilöiden rikosten selvittäminen sekä rikosten esitutkinta. Lisääntyviä kuluja aiheuttavat myös lisäajoneuvoista aiheutuvat ja vapautensa menettäneiden tiloja koskevat lisätarpeet. Sisäministeriön poliisiosasto pitää välttämättömänä poliisin resurssien lisäämistä vastaavalla määrällä.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan poliisilla tulee olemaan vaikeuksia selvittää lisääntyvistä tehtävistä ilman lisäresursointia. Erityisesti tehtävien lisääntyminen viikonloppuisin yöaikaan aiheuttaa suuria ongelmia, koska nämä ovat poliisi-työn kannalta kaikkien kalleimpia työtunteja. Poliisin toimintakyky selvittää alkoholin käytön lisääntymisen johdosta aiheutuvista lisääntyvistä hälytystehtävistä, rikoksista ja muista tehtävistä on merkittävästi heikompi kuin esimerkiksi vuonna 2004. Vuonna 2004 poliisimiesten henkilötyövuosia (ilman opiskelijoita) oli 7 789, kun vastaavasti vuonna 2016 henkilötyövuosia oli noin 7 200 (tässä luvussa ei Suojelupoliisin poliisimiehiä). Vuoden 2018 talousarvioesityksen mukaan vuonna 2018 poliisimiesten määrä olisi 7 200.

Myös poliisin ennalta estävä järjestyksenvalvonta tulee vaikeutumaan. Tällä ennalta estävällä toiminnalla pyritään estämään muun muassa keskusta-alueiden järjestyshäiriöitä ja pahoinpitelyitä ennen niiden tapahtumista. Myös pelastustoimen tehtävät tulisivat lisääntymään ja kustannukset sen myötä kasvamaan.

Pykäläkohtaiset kommentit

Alkoholilaki

13 §

Majoitus- ja ravitsemistoimialalla lainsäädännön tulee tukea harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Tämän vuoksi on oleellista, että viranomaisilla on edellytykset estää epärehelliset toimijat.

Poliisiosasto esittää, että selkeyden vuoksi pykälän 1 ja 2 momentteihin molempiin lisättäisiin uudeksi kohdaksi: hakija huolehtii veroihin, lakisääteisiin eläke-, työttömyys- ja tapaturmamaksuihin sekä tullin perimiin maksuihin liittyvien velvollisuuksiensa hoitamisesta;

17 §

Enintään 5,5, tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävän alkoholijuoman vähittäismyynti tulee lisäämään alkoholin kokonaiskulutusta ja siten myös mahdollisia alkoholihaittoja. Viranomaisten tehtävät tulevat mahdollisesti lisääntymään haittojen lisääntymisen myötä.

03.10.2017

21 §

Esityksen mukaan lupaviranomaisen (AVI) on pyydettävä lausunto anniskelulupahakemuksesta kunnalta ja poliisilta. Sisäministeriön poliisiosasto pitää toiminnasta aiheutuvien haittojen vähentämisen kannalta hyvänä, että lupaviranomaisen on pyydettävä lausunto anniskelulupahakemuksesta kunnalta ja poliisilta. Lisäksi on perusteltua, että anniskelualueen lähialueiden toimijoille varataan mahdollisuus esittää huomautuksensa.

44 §

Jatkoaikailmoituksella saisi jatkaa ilmoituksen perusteella anniskelua kello neljään saakka. Erillistä lupaa ei siis enää vaadittaisi. Anniskeltuja alkoholijuomia saisi nauttia yhden tunnin ajan anniskelun päättymisestä (43 §). Alkoholijuomien nauttiminen ravintolassa olisi siis mahdollista kellon viiteen saakka aamulla. Ravintoloihin liittyvät häiriöt voivat tämän vuoksi lisääntyä ja viiranomaisten on entistä vaikeampi puuttua ongelmallisten ravintoloiden toimintaan.

Anniskelupaikkojen jatkoaikojen lisääntyminen ja alkoholijuomien nauttimisen myöhentyminen tulee lisäämään järjestyshäiriöitä erityisesti taajamien keskustoissa. Tämä tulee lisäämään poliisin tarvetta erityisesti viikonloppuisin. Poliisipalvelujen lisäkysyntä kohdistuisi työaikajärjestelyiden kannalta erittäin ongelmallisiin ja kalliisiin aikoihin. Tämä puolestaan heikentää kaikkien poliisipalvelujen saatavuutta kun poliisien työtunteja joudutaan kohdentamaan entistä enemmän näille ajoille, jos poliisin resursseja ei lisätä.

45 §

On järjestyksen pitämisen kannalta perusteltua edellyttää pykälässä mainituilta anniskelupaikoilta tietty määrä järjestyksenvalvojia (1 / 100 asiakasta) valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikoissa. Sisäministeriön poliisiosasto kuitenkin esittää, että turvallisuuden varmistamiseksi järjestyksenvalvojien tulisi olla valvomassa jo kello 24:stä alkaen, kuten aikaisemmin lausunnolla olleessa luonnoksessa oli.

67 §

Poliisin mahdollisuus keskeyttää anniskelu vähittäismyynti- tai anniskelupaikassa on perusteltua esitetyllä tavalla.

86 §

Esityksen mukaan poliisimiehellä olisi 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. Sisäministeriön poliisiosasto esittää, että 86 §:n 1 momenttiin lisätään myös poliisilain 2 luvun 10 §:n 2 momentti. Myös tällä perusteella kiinniotetut henkilöt ovat monesti päihtyneitä ja heillä voi olla hallussaan alkoholipitoisia aineita.

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.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan poisotettujen alkoholijuomiin liittyvät poliisin toimenpiteet tulee olla mahdollisimman kevyitä ja toimivia hallinnollisen prosessien kannalta. Poliisille ei pidä asettaa esityksen mukaista 12 tunnin tai 30 vuorokauden alkoholijuoman säilytysvelvollisuutta. Sinänsä vähäarvoisen alkoholin hävittäminen 2 momentissa kuvatulla tavalla on perusteltua häiriöiden ennaltaehkäisemiseksi.

Laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 4 luvun 1 §:n muuttamisesta

Muutoksella muutettaisiin viittausta tulevan alkoholilakiin. Tämä on sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan perusteltu muutos.

03.10.2017

Muut esitetyt lakimuutokset

Ei kommentoitavaa.

Muuta

Sisäministeriön poliisiosasto pitää toiminnallisesti välttämättömänä, että päihtyneistä huolehtimisessa poliisin vastuuta vähennetään. Tulisi huolehtia siitä, että lähinnä sosiaali- ja terveystieteiden tarvitsevien päihtyneiden palveluista vastaisi näistä toiminnoista vastaavat. Selviämishoitopalvelut kuuluvat osana päihdehoito- ja -huoltovälikäyttöä jo nykyisellään kuntien ja 2019 alkaen maakuntien tehtäviin. Käynnissä olevan sote -uudistuksen yhteydessä tulee huolehtia, että maakunnat kantavat vastuunsa selviämishoitopalveluiden järjestämisestä. Maakunnan tulisi jatkossa huolehtia katavasta ja riittävästä selviämishoitopalveluiden järjestämisestä eli ns. rauhallisista päihtyneistä huolehtimisesta selviämisasemalla. Selviämisasemaverkostoa tulee vahvistaa vähentämään päihdehaittoja.

Poliisitarkastaja

Jari Pajunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 03.10.2017 klo 13:52. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Sisäministeriön jakelu