

Poliisitarkastaja Ari Järvenpää

19.10.2017

POL-2017-31731

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

HE 100/2017

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle

Poliisihallitukselta on pyydetty kirjallista lausuntoa sekä edustajaa henkilökohtaisesti kuultavaksi perjantaina 27.10.2017 eduskunnan hallintovaliokuntaan liittyen hallituksen esitykseen alkoholilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi HE 100/2017.

Toimintaympäristön nopea muutos on asettanut merkittäviä haasteita poliisin toiminnalle. Poliisi on joutunut keskittymään yhä selkeämmin ydintehtäviinsä ja tehtäviä on jouduttu priorisoimaan. Tämän johdosta mm. poliisin ennalta estävään valvontaan, kuten mm. alkoholivalvontaan käytettyjä resursseja on jouduttu kohdentamaan muihin tehtäviin. Nämä tehtävät liittyvät usein tavalla tai toisella poliisin operatiiviseen hälytystoimintaan, joihin tehtäviin liittyvät hyvin usein myös alkoholista aiheutuvat negatiiviset ongelmat.

Poliisihallitus toteaa myös, että tuleva alkoholilain kokonaisuudistus tulee vaikuttamaan laaja-alaisesti poliisin tehtäviin. Alkoholin käytön lisääntyminen ja saatavuuden helpottuminen tulee lisäämään poliisin hälytystehtäviä, pahoinpitelyjä ja yleensäkin henkeen ja terveyteen kohdistuvia rikoksia, rattijuopumusrikoksia ja kotiväkivalta tapauksia. On myös oletettavaa, että esimerkiksi terveysasemien ja sairaaloiden päivystyksissä työskentelevät joutuvat entistä useammin päihtyneiden hyökkäysten ja häiriköinnin kohteiksi. Poliisin joutuessa sitoutuman entistä enemmän kiireellisten hälytystehtävien hoitoon, jää poliisilta yhä vähemmän aikaa ennalta estävään valvontatyöhön. Tällaisen ennalta estävän valvonnan vähenemisen seurauksena on pelkona mm. se, että täysin sivulliset ihmiset saattavat joutua päihitteiden väärinkäyttäjien yllätyksellisten hyökkäysten kohteiksi. Poliisiyksiköiltä saatujen tietojen perusteella poliisimiesten henkilötyövuosimäärään tulisi saada yhteensä 170 henkilötyövuotta lisää hälytys-, liikenneturvallisuuden ja rikostorjunnan tason säilyttämiseksi nykyisellä tasolla.

Hallituksen esityksessä kuvatut alkoholihaitat eivät realisoidu heti lain tullessa voimaan, vaan alkoholin kokonaiskulutuksen kasvun myötä. Lisätehtävistä aiheutuvat kustannusvaikutukset em. henkilötyövuosilisäyksellä olisivat kokonaisuudessaan n. 11 milj.euroa.

Keskeiset huomiot alkoholilaista

13 § Hakijaan liittyvät yleiset edellytykset

Lausunnolla olleen STM:n esityksen (STM075:00/2011) hakijaan liittyvät yleiset edellytykset ovat muuttuneet lausuntokierroksen jälkeen muun muassa niin, että oikeushenkilön omistajien luotettavuutta tai taloudellisia edellytyksiä ei enää arvioida, jolloin luvanhaltijayhtiön voi omistaa talousriksista vastikään tuomittu.

Lakiehdotuksen 13 §:n 3 mom. 3 kohdan mukaan luvan myöntämisen edellytykset puuttuvat, jos 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. *Kohtaa tulisi muuttaa siten, että anniskeluluvan peruuttaminen muodostaisi esteen uuden luvan saamiseksi viideksi vuodeksi lainvoimaisesta päätöksestä.* Kahden vuoden määräaika, ilman mainintaa laskuperusteesta, johtaa tilanteeseen, jossa lupaperuutuksen merkitys häviää hallinto-oikeuksien pitkäkestoiseen valitusmenettelyyn ja täytäntöönpanon keskeytyksiin. Tämän turvaamistoinen vertailukohtana voidaan pitää lakia liiketoimintakiellosta. Liiketoimintakielloon voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi lainvoimaisesta tuomiosta.

17 § Alkoholijuomien vähittäismyyntilupa ja sen myöntämisen edellytykset

Poliisi käsityksen mukaan erityisesti ns. limuviinujen vähittäismyyntin salimiseen päivittäistavarakaupoissa liittyy selkeä riski, sillä kyseiset juomat olisivat entistä helpommin lasten ja nuorten saatavilla. On oletettavaa päivittäistavarakauppojen myyvän ns. limuviinoja nykyistä halvemmalla. Tämän seurauksena on pelko, ettei nuorison raitistuminen tulevaisuudessa enää jatkuisikaan, mikä lisäisi poliisin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen vaikuttavia päihdetehtäviä erityisesti viikonloppuina.

40 § Henkilöllisyyden todistaminen

40 §:n perustelutekstiin on kirjattu: *"Pykälän mukaan alkoholijuomien ostaja ja anniskelualueella oleskeleva olisi velvollinen vaadittaessa todistamaan henkilöllisyytensä henkilökunnalle ja tämän lain valvontaa suorittavalle viranhaltijalle poliisiviranomaisen myöntämällä ajokortilla, passilla tai kuvallisella henkilökortilla".*

Itse pykälässä sanamuoto on *"viranomaisen myöntämällä..."*. Pykälän muotoilu on oikea, koska esim. Suomessa poliisi ei enää myönnä ajokortteja ja muutenkin tämä on yksinkertaisempi sanamuoto, joka ottaa huomioon myös ulkomaisten asiakirjojen esittäjät. Vaikka itse pykälässä onkin oikea sanamuoto, tulisi se korjata myös perustelutekstiin väärinkäsitysten välttämiseksi.

44 § Jatkoaikailmoitus

Nykyisen käytännön mukaan ns. anniskelun jatkoajoista päättää alkoholiviranomainen kuultuaan asiassa mm. paikallista poliisiviranomaista, jolloin alkoholin anniskelun jatkoaikaa harkitaan moniammatillisesti huomioiden lupaharkinnassa mm. se, miten paljon hälytystehtäviä kyseisen ravintolan asiakkaiden taholta on poliisille aiheutunut. Lupaharkinnan perusteena on ollut myös se, miten hyvin järjestyksenvalvonta ja ravintolan alkoholin anniskelun omavalvonta on onnistunut ravintolan toiminnassa.

Nykyinen käytäntö on taannut sen, että ne ravintolat, joilla on ollut kyky huolehtia mm. ravintolan järjestyksenvalvonnasta ja anniskelun omavalvonnasta riittävän hyvin, ovat saaneet mahdollisuuden alkoholin anniskeluun jatkoajalla. Sen sijaan ne ravintolat, joilla ei ole ollut edellä mainittua kykyä huolehtia asioista, ovat jääneet ilman alkoholin anniskelun jatkoajalupaa. Esitys jatkoajojen muuttamisesta ilmoituksenvaraisiksi mahdollistaa alkoholin nykyisen jatkoajaka-anniskelun liian helposti myös niille ravintoloille, joilla ei ole edellytyksiä tähän toimintaan.

Poliisihallitus katsoo, että anniskelun jatkoajan saaminen klo 01.30:n jälkeen tulisi olla luvanvaraista, sillä ennen anniskeluluvan myöntämistä tehty viranomaisharkinta toimii merkittävästi paremmin kuin se, että jälkikäteisen valvonnan kautta puututtaisiin ilmoituksenvaraiseen lupaan anniskella alkoholia jatkoajalla. Alkoholilain valvontaa suoritetaan jo nyt liian vähäisin resurssein ja mahdollinen anniskeluajan vapauttaminen edellyttäisi merkittävää resurssien lisäämistä ns. kentällä tapahtuvaan käytännön alkoholilainsäädännön valvontaan.

Anniskelupaikkojen jatkoajojen lisääntyminen ja myöhentyminen, siihen liittyvä alkoholin anniskelu 04:ään saakka ja alkoholijuoman nauttimisen salliminen 05 saakka tulevat poliisin käsityksen mukaan lisäämään järjestyshäiriöitä aamuyön tunteina erityisesti keskusta-alueilla, jolloin poliisin työvuoroja joudutaan jatkamaan nykyistä pidemmälle erityisesti viikonloppuisin. Tämä tarkoittaa sitä, että poliisin henkilöstö- ja ajoneuvokalustotarve tulee painottumaan koko yön mittaisiksi. Tämän seurauksena vaikutukset jaksotyötä tekevien poliisien työvuoroihin tulevat olemaan merkittävät, sillä työvuorolistoja suunniteltaessa joudutaan ainakin perjantain ja lauantain sekä juhlapyhien yövuoroja vahvistamaan, jolloin ei voida enää käyttää ns. tukivuoroa, mikä päättyy esim. 04 aamuyöllä, vaan vuorot tulevat jatkumaan 07 tai 08 saakka. Jatkoajojen pidentymisen vaikutukset kesäaikana tulevat aiheuttamaan selkeän ongelman selviytyä kaikista poliisille tulevista hälytystehtävistä ja rikostutkinnan tehtävistä.

Tämän lisäksi jatkoajojen venyminen pitkälle aamuun aiheuttaa myös sen, että poliisin on entistä enemmän asetettava poliisipartioita ns. a - valmiuteen, jolloin poliisin ennalta estävään työhön käytettävä työaika kuituu entisestään mm. päihde- ja liikenteenvalvonnan osalta.

45 § Anniskelun valvonta eräissä tapauksissa

Lausunnolla olleella STM:n esityksessä (STM075:00/2011) kyseinen pykälä oli kirjattu seuraavasti: *Jos anniskelua jatketaan anniskelupaikassa kello 1.30:n jälkeen, luvanhaltijan tulee asettaa kaksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitettua järjestyksenvalvojaa jo-*

kaista alkavaa 200:aa asiakaspaikkaa kohti yksinomaan valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä kello 24:stä asiakkaiden alkoholijuomien nauttimisen päättymistä seuraavan puolen tunnin ajaksi.

Poliisihallitus esitti STM:lle lausunnossaan seuraavaa muutosta em. lainkohtaan: "Jos anniskelua jatketaan anniskelupaikassa kello 1.30:n jälkeen, luvanhaltijan tulee asettaa kaksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (1085/2015) tarkoitettua järjestyksenvalvojaa jokaista alkavaa 200:aa asiakaspaikkaa kohti yksinomaan valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä kello 23 asiakkaiden alkoholijuomien nauttimisen päättymistä seuraavan puolen tunnin ajaksi".

Poliisihallitus piti jo tuolloin tärkeänä määritellä pääsäännöksi järjestyksenvalvonta aloitettavaksi jo klo 23 ehdotetun klo 24 sijaan. Mikäli järjestyksenvalvonta anniskelupaikassa aloitetaan HE:ssä ehdotetun mukaisesti vasta klo 01.30, on anniskelupaikan yleinen järjestys ja turvallisuus mahdollisesti jo vaarantunut. Aiemmassa esityksessä järjestyksenvalvonnan tuli kestää alkoholijuomien nauttimisen päättymistä seuraavan puolen tunnin ajan. HE:ssä järjestyksenvalvonnan kesto esitetään rajattavaksi kello 1.30:stä asiakkaiden alkoholijuomien nauttimisen päättymiseen asti. Poliisihallituksen käsityksen mukaan järjestyksenvalvonnan tulisi jatkua ainakin alkoholijuomien nauttimisen päättymistä seuraavan puolen tunnin ajan, koska järjestyksenvalvontavelvoite kattaa anniskelupaikan lisäksi sen välittömässä läheisyyden.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan ns. kiertävät järjestyksenvalvojat eivät voisi tulevaisuudessa enää toimia usean anniskelupaikan järjestyksenvalvojina samanaikaisesti. Poliisihallitus esittää lisättäväksi lain perusteluosiin tätä koskevan selvennyksen, jotta tällaisia ns. kiertäviä järjestyksenvalvojia ei hyväksyttäisi em. lainkohdan tarkoittamiksi järjestyksenvalvojiksi ja se olisi selkeästi luettavissa myös lain perusteluista.

STM:n esityksessä (STM075:00/2011) järjestyksenvalvojien lukumäärä oli sidottu asiakaspaikkojen lukumäärään. HE:ssä järjestyksenvalvojien lukumäärä on sidottu asiakasmäärään. Poliisihallituksen käsityksen mukaan olisi tarkoituksenmukaisempaa sitoa järjestyksenvalvojien lukumäärä lähtökohtaisesti asiakaspaikkojen lukumäärään. Tällä tavalla tulisi riittävästi huolehdittua anniskelupaikan järjestyksestä ja turvallisuudesta. On oletettavaa, etteivät järjestyksenvalvontaa suorittavat tahot tule varaamaan "ylimääräisiä" järjestyksenvalvojia sellaisia tilanteita varten, missä anniskeluluvan haltija toteaa asiakasmäärän ylittävän esim. yöllä kello 02.30. Tarvittaessa 45 § 2 momentin mukaan lupaviranomainen voi pienentää 1 momentissa tarkoitettua vaatimusta tai poistaa sen kokonaan.

85 § Alkoholijuoman nauttimiskiellot

Esityksen mukaan poliisi voisi 2 momentin mukaan, jos yleisen järjestyksen ylläpitäminen sitä edellyttää, kieltää alkoholijuomien nauttimisen yleisellä paikalla.

85 § 2 momentin lisäyksellä mahdollistetaan alkoholijuomien nauttimisen kieltäminen yleisellä paikalla myös muualla kuin järjestyslain 4 §:ssä mainitulla taajama-alueella, mitä voidaan pitää poliisin toiminnan kannalta hyvänä. Pykälässä esitetty kiello-oikeus on ilmaistu hyvin yleisellä tasolla, eikä luonnoksen perusteluissakaan ole määriteltyä oikeutta mitenkään avattu. Poliisin toiminnan kannalta olisi tärkeää, että lain perusteluissa olisi selitetty, mitä tämä käytännössä voisi tarkoittaa ja kuinka kieltäminen toteutettaisiin. Perusteluissa tulisi olla maininta myös siitä, kuinka nauttimiskielto saatettaisiin kansalaisten tietoon ja kuinka yleinen paikka rajattaisiin. Tulisiko kiellon liittyä johonkin erilliseen tapahtumaan vai voisiko sen antaa muutoinkin. Nykyisin voimassa olevassa alkoholilaissa vastaava oikeus on olemassa aivan ylimalkaisena ja tarkentamattomana. Uudistettavaan alkoholilakiin asian voisi vielä korjata ja tarkentaa poliisin kiello-oikeutta. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut tähän poliisin kiello-oikeuteen kantaa ratkaisussaan 17.6.2013 Dnro 2613/4/12 ja todennut, että mistään ei saa selvyttä, kuinka tällaista hyvin avoimesti muotoiltua lainkohtaa olisi tulkittava.

Perustelutekstiin olisi lisäksi hyvä saada maininta siitä, että päihdyttävien aineiden nauttimis- ja hallussapitokielloista säädetään lisäksi järjestyslaissa ja kokoontumislaisissa.

86 § Alkoholipitoisten aineiden poisottaminen, haltuunotto ja hävittäminen

Lainsäädännössä tulisi mahdollistaa myös poliisilain (872/2011) 2 luvun 10 §:n 2 momentin (rikoksilta ja häiriöiltä suojaaminen) perusteella kiinniotetun henkilön alkoholipitoisten aineiden poisotto (avatut sekä avaamattomat). Myös tällä perusteella kiinniotetut henkilöt ovat monesti päihtyneitä ja heillä voi olla hallussaan alkoholipitoisia aineita. Avatussa ja avaamattomassa astiassa olevat aineet, joiden arvo on vähäinen, tulisi voida myös hävittää.

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.

Poliisille ei pidä asettaa esityksen mukaista 12 tunnin tai 30 vuorokauden alkoholijuoman säilytysvelvollisuutta.

Tämän säädöksen noudattaminen tällaisena tulisi lisäämään merkittävästi poliisin työtä säilössäpitopaikoissa. Samalla säännös tulisi aiheuttamaan poliisille merkittävän tarpeen järjestää alkoholijuomille säilytystilat sekä siihen liittyvän kirjanpitovalvoiteineen.

86 § 5 momentissa on edellisestä laista periytynyt lauserakenne, minkä mukaan *"Pidättämiseen oikeutettu virkamies saa todisteellisesti hävittää tai hävityttää sellaisen alkoholijuoman tai muun alkoholipitoisen aineen astioiden tai päällyksineen, raaka-aineen, välineen ja tarvikkeen, joka voidaan takavarikoida, koska on syytä olettaa, että se julistetaan menetetyksi, ja jolla ei ole sanottavaa myynti- tai käyttöarvoa"*.

Tällainen sanamuoto ei sovi esitutkintaviranomaisena toimivalle poliisille, jonka tulee kunnioittaa syyttömyysolettamaa. Momentissa tulisi lukea *"jos on syytä olettaa, että..."*. Prepositio koska on ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa. Hävittämisen taustalla on aina menettämisseuraamussääntely ja menettämisseuraamuksen perustana on oltava syyksiluettu tai syyksilukematon rikos.

87 § Tarkastus ja etsintä

Pykälä näyttäisi olevan ristiriidassa sen mahdollisen alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Ykkösmomentin mukaan poliisi voi tehdä henkilöntarkastuksen alle 18-vuotiaalle, jos tätä epäillään todennäköisin syin 90 §:n 4 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta rikkomuksesta. 90 §:n 4 momentin 1 kohdan rikkomus on anniskelupaikan omistajalle, tilaisuuden toimeenpanijalle tai järjestyksenvalvojalle asetetun alkoholilain 85 §:n 3 momentin kiellon rikkominen. Poliisihallituksen käsityksen mukaan momentin pitäisi koskea alle 18 -vuotiaiden alkoholijuoman laitonta hallussapitoa.

Alle 18-vuotiaiden ja alle 20-vuotiaiden hallussapitokieltojen rikkomisesta säädetään alkoholilain 90 §:n 6 momentissa ja siitä viittauksella rikesakko-rikkomuksista annettuun lakiin.

91 § Kuulemisvelvollisuus

Pykälässä on maininta virallisesta syyttäjästä. Suomessa ei ole enää virallisia syyttäjiä, sillä laki syyttäjälaitoksesta (439/2011) voimaantulon jälkeen Suomessa käytetään syyttäjä -nimikettä.

Muut esitetyt lakimuutokset

Poliisihallituksella ei kommentoitavaa.

Muuta

Poliisihallitus pitää välttämättömänä, että lähinnä sosiaali- ja terveyspalveluita tarvitsevien päihytyneiden palveluista vastaisi näistä toiminnoista vastaavat. Selviämishoitopalvelut kuuluvat osana päihdehoito- ja -huoltovetvoitetta jo nykyisellään kuntien ja 2019 alkaen maakuntien tehtäviin. Sote -uudistuksen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että maakunnat huolehtivat selviämishoitopalveluiden järjestämisestä. Maakunnan tulisi jatkossa huolehtia kattavasta ja riittävästä selviämishoitopalveluiden järjestämisestä eli ns. rauhallisista päihytyneistä huolehtimisesta selviämisasemalla. Selviämisasemaverkostoa tulee vahvistaa vähentämään päihdehaittoja.