

26.10.2017

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 100/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

1. Johdanto

Hallituksen esityksessä alkoholilaiksi toteutetaan pitkään valmisteltu alkoholilain kokonaisuudistus. Uudistus on erittäin tarpeellinen, koska nykyinen alkoholilaki on vanhentunut ja aiheuttaa runsaasti turhaa hallinnollista taakkaa. Ravintolat ovat tyytyväisiä lakiesityksen sääntelyä keventäviin esityksiin. Näistä tärkeimpiä ovat ravintoloiden aukioloaikojen vapauttaminen ja anniskelun jatkaminen klo 01.30 jälkeen ilmoituksella, henkilökunnan pätevyysvaatimusten keventäminen, yhteisten anniskelualueiden mahdollistaminen, anniskelu ilmoituksella tilaisuuksissa ja tapahtumissa (cateringlupa), annostelua koskevan sääntelyn vapauttaminen ja nykyaikaisten maksujärjestelyjen mahdollistaminen. Kevennykset helpottavat ravintoloiden arkea ja vähentävät hallinnollisen työn määrää.

Esitykseen on kuitenkin jäänyt ongelmallisia kohtia, jotka vesittävät sääntelyn keventämisen ja heikentävät ravintola-anniskelun asemaa muihin alkoholin kotimaisiin jakelukaaviin ja matkustajatuontiin nähden.

Anniskelukulutus on laskenut vuodesta 1997 alkaen jokaisena vuonna. Tuolloin anniskelun osuus alkoholin kokonaiskulutuksesta Suomessa oli 21 prosenttia. Nykyisin osuus on 10 prosenttia. Ravintola-ala työllistää nykyisin 10 000 – 15 000 henkilöä vähemmän kuin se työllistäisi, jos anniskelun osuus olisi edelleen 20 prosentin tasolla, mutta alkoholin kokonaiskulutus olisi nykyisellä tasolla. Suomen valtio saisi vuosittain yli 300 miljoonaa euroa enemmän arvonnä- ja valmisteverotuottoja. Lisäksi tulisivat vielä ansiotuloverotuotot ja työttömyydestä aiheutuvien menojen väheneminen.

Viron ja muiden Baltian maiden EU-jäsenyys ja erinomaiset laivayhteydet sinne ovat johtaneet myös kotimaan matkailun heikkoon kehitykseen. Suomalaisten matkat Baltian maihin ovat kasvaneet vuodesta 2007 lukien 60 prosentilla, kun kotimaan matkailu maksullisessa majoituksessa on kasvanut vain reilulla 6 prosentilla. Alkoholin hankinta ja edulliset matkailu- ja ravintolapalvelujen hinnat Baltian maissa ovat toimineet matkailun ajurina. Keskiolutpullo maksaa ravintolassa Suomessa keskimäärin 5 euroa. Samalla hin-

nalla asiakas saa Baltian maista 12 pulloa olutta. Matkailun ja alkoholin hankintakanavien yhteys käy selvästi ilmi liitteestä.

2. Jatkoaikasääntely (44 §) ja järjestyksenvalvojapakko (45 §)

Myönteistä esityksessä on, että ravitsemisliikkeiden aukioloaika vapautetaan. Anniskelu olisi nykyiseen tapaan sallittua kaikille anniskelupaikoille 9.00 – 01.30. Jatkoaikaravintoloiden hallinnollista taakkaa kevennettäisiin, kun tulkinvaraisista jatkoaikaedellytyksistä ja määräaikaisista jatkoaikaluvista luovuttaisiin. Anniskelupaikka voisi jatkaa anniskelua ilmoituksella enintään 04.00 asti. Anniskeltuja juomia voitaisiin nauttia tunnin ajan anniskeluajan päättymisestä.

Yllä kuvattu sääntelyn keventäminen helpottaa ravintoloiden toimintaa ja parantaa asiakaspalvelua. Nykyisin ravintolat ovat joutuneet ohjaamaan asiakkaita ulos ravintolasta lähes heti juomien myynnin päätyttyä, kun ravintola on tyhjennettävä asiakkaista puolessa tunnissa anniskeluajan päättymisestä. Asiakkaiden nopea poistamistahti on aiheuttanut käytännön ongelmia ja myös ärtymystä asiakaskunnassa. Nykysääntely on johtanut myös siihen, että ravintoloiden asiakaskunta purkautuu samanaikaisesti kadulle, taksitolpille ja keskustojen ruokapaikkoihin.

Esityksen myötä ravintolat voivat tarjota asiakkaille mahdollisuuden jäädä nauttimaan rauhassa juomia anniskeluajan päätyttyä ja asiakkaat poistuvat ravintoloista porrastetuin. Tämä vähentää osaltaan järjestyshäiriöiden riskiä, kun lainsäädännön aiheuttamat tarpeettomat kiire- ja ruuhkatilanteet vähenevät.

Anniskelun osuus on vuosi vuodelta vähentynyt. Iltaravintoloissa on tavallisesti vilkasta kahtena iltana viikossa ja jatkoajalla anniskellun alkoholin määrä on vähäinen. MaRan tekemän selvityksen mukaan asiakas nauttii yökerhossa keskimäärin 2-3 annosta illan aikana.

Ravintoloiden syyksi luetaan perusteettoman suuri osuus julkisella paikalla tapahtuneista järjestyshäiriöistä. Häiriökäyttäytymiset kirjataan liian usein läheisen ravintolan osoitteella selvittämättä, onko tapahtuneella mitään tekemistä ravintolan toiminnan kanssa.

Ravintoloiden toiminnan ja yleisen järjestyksen kannalta ongelmallinen ilmiö on kontrolloimaton julkijuopottelu. Ihmisten sallitaan nauttia valvomattomissa olosuhteissa alkoholia kuinka paljon tahansa, miten tahansa ja missä tahansa. Ilmiö on kansainvälisesti verrattuna täysin poikkeuksellinen. Julkijuopottelun ja kodeissa olevien ulkomailta haettujen isojen alkoholivarastojen takia yleisillä paikoilla liikkuu etenkin viikonloppuisin paljon päihtyneitä henkilöitä, jotka syyllistyvät myös häiriökäyttäytymiseen. Jos järjestyshäiriöitä halutaan vähentää julkisilla paikoilla, julkijuopotteluun tulee puuttua ja toteuttaa alkoholipolitiikkaa, joka ei kannusta hakemaan suuria määriä alkoholijuomia ulkomailta.

Lakiesityksen 45 § velvoittaisi jatkoaikaa käyttävät anniskelupaikat asettamaan jatkoajalle yhden järjestyksenvalvojan jokaista alkavaa sata asiakasta kohti valvomaan yksinomaan järjestystä ja turvallisuutta. Lupaviranomainen voi lieventää vaatimusta ja poistaa sen kokonaan, jos vaatimus on selvästi tarpeeton. Lupaviranomainen voi myös edellyttää useampien järjestyksenvalvojien asettamista.

MaRa huomauttaa, että järjestyksenvalvontaa koskevat säännökset on vuoden 2015 lainmuutoksella koottu yhteen lakiin. Laissa yksityistä turvallisuuspalveluista (*jäljempänä turvapalvelulaki* 21.8.2015/1085) säädetään tyhjentävästi niistä paikoista ja alueista, joihin järjestyksenvalvoja voidaan asettaa. Laissa myös säädetään järjestyksenvalvojan toimivaltuuksista ja tehtävistä. Ehdotettu alkoholilain 45 § ja siinä oleva järjestyksenvalvojan asettamispakko on ristiriidassa turvapalvelulain kanssa.

MaRan lakimiehet käsittelevät vuosittain satoja jäsenten ja alkoholiviranomaisten välisiä asioita. Yhteydenotoissa järjestyksenvalvontaan liittyvät asiat eivät ole nousseet juuri esille muutamia yksittäistapauksia lukuun ottamatta. Tämä osoittaa, että tarveharkintaan perustuva turvapalvelulainsäädäntö on osoittautunut toimivaksi.

Turvapalvelulain 26 § antaa oikeuden järjestyksenvalvojan asettamiseen pykälässä mainittuihin paikkoihin, kuten yleisötilaisuuksiin ja ravitsemisliikkeisiin, mutta ei pakota siihen. Alkoholilakiesitys sen sijaan pakottaisi jatkoaikaa käyttävät anniskelupaikat asettamaan järjestyksenvalvojan niissäkin tapauksissa, joissa se ei ole tarpeellista. Alkoholilakiesityksessä oleva velvoite järjestyksenvalvojan asettamiseen anniskelupaikkaan on näin ollen tältä osin ristiriidassa turvapalvelulain sääntelyn kanssa.

Alkoholilakiesityksen 45 § sisältää myös sääntelyä jatkoaikapaikassa toimivan järjestyksenvalvojan tehtävistä. Järjestyksenvalvoja olisi asetettava yksinomaan valvomaan järjestystä ja turvallisuutta anniskelupaikassa ja sen välittömässä läheisyydessä. Myös tämä sääntely on ristiriidassa turvapalvelulain kanssa. Turvapalvelulaissa säädetään tyhjentävästi järjestyksenvalvojan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Järjestyksenvalvojan tehtävänä on suorittaa järjestyksenvalvontatehtävää toimialueellaan ja hänen on toiminnassaan asetettava etusijalle sellaiset toimenpiteet, jotka edistävät yleisön turvallisuutta (turvapalvelulaki 25 ja 29 §). MaRa katsoo, että muissa laeissa ei voida säätää järjestyksenvalvojan tehtävistä, varsinkaan turvapalvelulaista poikkeavasti. Järjestyksenvalvojan, järjestyksenvalvoja käyttävän yrityksen ja järjestyksenvalvontapalveluita tarjoavan yrityksen tulee voida päätellä järjestyksenvalvojan tehtävät ja toimivaltuudet yksinomaan turvapalvelulaista.

Ehdotettu järjestyksenvalvojapakko tulisi aiheuttamaan eriarvoisuutta maan eri osissa ja vääristämään siten kilpailua ja aiheuttaisi lukuisia hallinto-oikeusprosesseja. Järjestyksenvalvojapakko on myös taloudellisesti mahdoton erityisesti pienille (pehe)ravintoloille.

MaRa toteaa, että kaavamaisen menettelyn sijasta anniskelupaikan omavalvontasuunnitelmassa on tehtävä arvio järjestyksenvalvonnasta todellisen tarpeen perusteella. Ravinto-

la pystyy lähtökohtaisesti itse parhaiten arvioimaan järjestyksenvalvonnan tarpeen ja laatimaan omavalvontasuunnitelman arvion pohjalta.

MaRa katsoo, että ravintola-alalle kohtuullisempi ja parempi keino järjestyksen turvaamiseksi jatkoaikana on asettaa alkoholilaissa velvoite jatkoajan omavalvontasuunnitelman laatimiseen. Siinä kuvattaisiin ravintolan toiminta-ajatus, arvioidut asiakasmäärät jatkoaikapäivinä, miten järjestyksenpidosta huolehditaan ja miten järjestyshäiriöitä ehkäistään jatkoajalla ja arvioidaan samalla tarve järjestyksenvalvojien asettamiseen. Lupaviranomainen voi tarvittaessa ottaa kantaa esitetyn järjestyksenvalvonnan riittävyteen jatkoaikailmoitusta käsitellessään, jos se arvioi järjestyksenvalvonnan ilmeisen riittämättömäksi.

Poliisilla on oikeus tarvittaessa puuttua ongelmiin, jos sellaisia ilmenee. Esimerkiksi turvapalvelulain 26 §:n 3 momentin nojalla poliisilla oikeus määrätä asetettavaksi riittävä määrä järjestyksenvalvojia ravitsemisliikkeeseen, jos siihen on järjestyksen ja turvallisuuden säilymiseksi erityinen syy. Turvapalvelulain esitoissa (HE 22/2014) erityisenä syynä mainitaan muun muassa toistuvat järjestyshäiriöt. Anniskeluviranomaisella olisi myös lakiesityksen mukaan oikeus antaa seuraamuksia luvanhaltijalle, jos anniskelupaikassa tai sen välittömässä läheisyydessä on tapahtunut järjestyshäiriöitä, jotka johtuvat omavalvontasuunnitelman puutteellisuudesta tai sen noudattamatta jättämisestä.

3. Alkoholiviranomaisten määräystenantovaltuutta (22 §) on rajattava

Pykäläehdotuksen mukaan lupaviranomainen saa määrätä anniskelulupaan toiminnan erityisestä luonteesta tai toiminnassa esille tulleista muista erityisistä olosuhteista johtuvia anniskelualueeseen, anniskeluaikaan, anniskeluannosten kokoon, henkilökunnan ja asiakaspaikkojen määrään sekä meluhaittojen ehkäisyyn liittyviä ehtoja ja rajoituksia, jos ne ovat välttämättömiä valvonnan turvaamiseksi anniskelupaikassa ja sen ympäristössä, järjestyshäiriöiden ja meluhaitan ehkäisemiseksi asuinympäristössä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdot ja rajoitukset on mitoitettava siten, että ne eivät estä eivätkä kohtuuttomasti vaikeuta luvanhaltijan ravitsemistoiminnan harjoittamista.

Alkoholiviranomaisen määräystenantovaltuutta koskevassa pykälässä on merkittävä toimivaltaan liittyvä ongelma. Se oikeuttaa anniskeluviranomaisen puuttumaan asioihin, jotka kuuluvat selkeästi muiden viranomaisten tehtäviin ja toimivaltaan. Määräystenantovaltuus on myös erittäin laaja ja vesittää monelta osin anniskeluun esitetyt kevennykset.

Meluhaittojen ehkäiseminen kuuluu terveydensuojelulain nojalla terveydensuojeluviranomaisten tehtäviin. Korkein hallinto-oikeus otti ratkaisussaan (KHO:2013:111) kantaa alkoholiviranomaisen antamiin määräyksiin meluasioissa, joissa nimenomainen toimivalta on terveydensuojeluviranomaiselle. Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään, että alkoholilain noudattamista valvovan viranomaisen toimivaltaan ei luontevasti kuulu antaa melun määrän rajoittamiseen tähtääviä määräyksiä varsinkin kun nimenomainen toi-

mivalta samassa asiassa on edellä selostetulla tavalla annettu laissa muille tahoille. Tällaista rinnakkaista toimivaltaa voitaisiin pitää oikeusjärjestyksen kannalta poikkeuksellisena.

Järjestyslaissa (2003/612) säädetään puolestaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämisestä. Yleisen paikan määritelmään sisältyy muun muassa liikehuoneistot tai ravintolat, jotka ovat yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin. Yleisen järjestyksen häiritseminen tai turvallisuuden vaarantaminen yleisellä paikalla on kielletty. Järjestyslain valvonta ja häiriöihin puuttuminen kuuluu poliisille.

Alkoholilakiesitys on ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kanssa ja antaisi rinnakkaisen toimivallan alkoholiviranomaisille asioissa, joissa nimenomainen toimivalta on muilla viranomaisilla.

MaRa katsoo, että anniskeluviranomaiselle ei tule antaa toimivaltaa antaa määräyksiä järjestyshäiriöiden ehkäisemiseksi (*toimivalta kuuluu poliisille*), meluhaitan ehkäisemiseksi asuinympäristössä (*toimivalta kuuluu terveystarkastajalle*) tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi (*toimivalta kuuluu poliisille*).

MaRa esittää, että viranomaisen määräyksenantovaltuus 22 §:ssä tulee rajata määräyksiin, jotka ovat välttämättömiä tehokkaan valvonnan ja järjestyksenpidon turvaamiseksi anniskelupaikassa.

Timo Lappi
toimitusjohtaja

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä ja kuntoutumiskeskuksia, viikko-osakeyhtiöitä, leirintäalueita, kongressi- ja tapahtumatoimialan yrityksiä, ravintoloita, catering-yrityksiä, eines- ja valmistuskeittäjiä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalveluyrityksiä, luontomatkailuyrityksiä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluita tarjoavia yrityksiä. MaRassa on 2 700 jäsentä, joilla on 7 000 toimipaikkaa. MaRan jäsenyritykset työllistävät noin 70 000 henkilöä.