

Viite

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kirjallisen asiantuntijalausunnon pyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle alkoholilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 100/2017 vp

Yhteyshenkilö

Fredrik Rönnlund, puh. 01825146

Asia

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE ALKOHOLILAIKSI JA ERÄIKSI
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 100/2017)**

Tämä lausunto nostaa esille niitä seurauksia, jotka johtuvat alkoholi-kysymysten lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan jakamisesta Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä. Lausuntoon on liitetty vaikutusarvio Ahvenanmaan hyvinvointi- ja elinkeinopolitiikasta, ja lainsäädäntövallan siirtämistä on myös huomioitu itsehallintopoliittisesta näkökohdasta.

1. Yleisiä näkökohtia

Hallituksen kunnianhimoa yksinkertaistaa alkoholilakia asetuksineen ja koota ne yhtenäiseksi kokonaisuudeksi pidetään hyvänä. Maakunnan hallitus jakaa Suomen hallituksen tavoitteet yksinkertaisemmista säännöistä ja byrokratian vähentämisestä ja suhtautuu myönteisesti moneen ehdotukseen. Nykyiseen lainsäädäntöön verraten lakiehdotuksella arvioidaan kuitenkin olevan heikommat edellytykset täyttää lainsäädännön yleistä tarkoitusta, sillä ehdotus uhkaa lisätä sosiaalisia ja terveyteen liittyviä ongelmia sekä alkoholinkäytöstä syntyviä kustannuksia yhteiskunnalle.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden jaetusta lainsäädäntö- ja hallintotoimivallasta johtuen arvioidaan olevan ongelmallisia. Nykyisen toimivallanjaon kannalta lain voimaantulo maakunnassa voi johtaa ikäviin seurauksiin sovellettaessa ehdotusta vähittäismyyntistä anniskelupaikassa.

Ehdotus edellyttää maakunnan lainsäädännön uudistusta alueella kokonaisuudessaan, mikä voidaan aloittaa aikaisintaan siinä vaiheessa, kun lain käsittely on viety päätökseen valtakunnassa. Maakunnan hallitus toivookin, että asiaan kiinnitetään huomiota päätettäessä ehdotetun lain voimaantuloajankohdasta.

Käsityöläisoluiden vähittäismyyntilupaa koskevan ehdotuksen arvioidaan olevan myönteinen asia Ahvenanmaan elinkeinoelämän kannalta. Nykyisessä muodossaan ehdotus hyödyttää kuitenkin vain erittäin pientä osaa maakunnan elinkeinonharjoittajista. Maakunnan hallitus arvioi, että säännöksen laajentamisella olisi pitkällä aikavälillä myönteinen vaikutus maakunnan elinkeinoelämään.

Arvioidut maakuntaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset, jotka johtuisivat vahvempien alkoholijuomien saatavuuden lisääntymisestä vähittäiskaupoissa, ja ne ongelmat, joihin ehdotetut säännökset vähittäismyyntistä anniskelupaikassa voivat johtaa, ajankohtaistavat kysymyksen Ahvenanmaan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta.

2. Lainsäädäntövalta, maakunnan lainsäädäntö ja hallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (ÅFS 1991:71) 18 §:n 13 kohdan mukaan lupa alkoholijuomien anniskeluun kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, mikä lain esitöissä on tarkennettu *ehdoiksi ja luvaksi anniskeluun*. Ahvenanmaan itsehallintolain 29 §:n 4 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat muuta kuin 18 §:n 13 kohdassa tarkoitettua alkoholilainsäädäntöä.

Alkoholilain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetun maakuntalain (ÅFS 1995:92) 3 §:n mukaan anniskeluluvan myöntäminen, alkoholijuomien anniskelun valvominen sekä muut hallinnolliset tehtävät, jotka alkoholilain (SDK 1994/1143) mukaan kuuluvat valtion viranomaisille, hoidetaan Ahvenanmaalla Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaisen toimesta, jos kyseiset tehtävät Ahvenanmaan itsehallintolain 23 §:n mukaan kuuluvat maakunnalle.

Alkoholin anniskelua säännellään alkoholilain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetussa maakuntalaissa (ÅFS 1995:92), alkoholiin liittyvien valtakunnan säädösten soveltamisesta Ahvenanmaalla annetussa maakunta-asetuksessa (ÅFS 2013:59) sekä majoitus- ja tarjoilutoimintaa koskevassa maakunta-asetuksessa (ÅFS 1996:49). Lisäksi maakunnan hallituksen päätös säännöksistä anniskeluluvan myöntämisen edellytyksistä (S1303P03, nro 5) ja maakunnan hallituksen ohjeet pidennetyn anniskeluajan edellytyksistä (S1013E35, nro 83) sääntelevät anniskelun ehdoista. Ahvenanmaalaiset poikkeamat nyt käsittelyssä olevasta ehdotuksesta uudeksi alkoholilainiksi ovat erityisen tärkeitä. Poikkeamat valtakunnan nykyisestä anniskelua koskevasta lainsäädännöstä liittyvät esimerkiksi vaatimuksiin vastaavasta hoitajasta ja tämän läsnäolosta anniskelupaikassa, rangaistussäännöksiin, anniskelupaikkojen luokitteluun ja erityisvaatimuksiin erilaisten anniskelualueiden osalta.

3. Vaikutusarvio

Ehdotuksen ei kokonaisuudessaan katsota olevan yhdenmukainen 1 §:ssä ilmenevän tavoitteen kanssa vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta alkoholin käyttäjille, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Ehdotus sisältää vahvempien alkoholijuomien (enintään 5,5 tilavuusprosenttia) nykypäivää laajemman saatavuuden vähittäiskaupassa, minkä

arvioidaan johtavan suurempaan kulutukseen ja kielteisiin vaikutuksiin, kuten kasvaviin sosiaalisiin ja terveydellisiin ongelmiin sekä suurempiin kustannuksiin yhteiskunnalle. Mainittuja arvioita alleviivaavat myös ne lausunnot, jotka viranomaiset, asiantuntijaryhmät ja yhdistykset antoivat maakunnan hallitukselle samassa yhteydessä, kun lausuntokierroksen lausuntoa annettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Maakunnan hallitus suhtautuu erityisen kielteisesti vähittäiskaupassa myytäviin alkoholijuomiin, joita ei ole valmistettu käymisteitse (poikkeus nykyisen alkoholilain 14 §:stä (SDK 1994/1143)), sillä tämä mahdollistaa erityisesti nuoremmille kohderyhmille kohdistettujen, niin sanottujen limuviinujen vähittäismyynnin.

Omavalvonnan käyttöönotto ehdotuksen 54 §:n mukaisesti on myönteinen asia, sillä se voi edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän yhteistä vastuunottoa alkoholimyynnistä. Säännös tarkoittaa samalla, että vastuu siirretään valvonta- ja lupaviranomaisilta luvanhaltijoille. Koulutettu ja vastuullinen luvanhaltija ja henkilökunta ovat edellytyksiä onnistuneelle tulokselle, mikä puolestaan edellyttää erityisiä viranomaispanostuksia sekä yhteistoimintaa viranomaisten ja luvanhaltijoiden välillä. Maakunnan hallitus ilmaisee huolensa siitä, että ehdotuksen uudistukset ovat arvioiden mukaan kokonaisuudessaan riittämättömiä hillitsemään niitä seurauksia, joita vahvempien alkoholijuomien laajempi saatavuus vähittäiskaupoissa aiheuttaa kansanterveydelle.

Ulkomaanliikenteessä olevassa vesi- tai ilma-aluksessa harjoitettavasta alkoholijuomien vähittäismyynnistä ja anniskelusta säädetään 6 luvussa. Säännökset merkitsevät lisävapautusta matkustaja-aluksilla tapahtuvan myynnin osalta, mikä arvioiden mukaan voi johtaa lisääntyviin järjestykseen liittyviin ongelmiin. Maakunnan hallitus painottaa pyrkimystä harmonisoida säännöstöjä kansainvälisesti toimiville yrityksille, toisin sanoen ulkomaanliikenteelle.

Maissa tapahtuva matkailu muodostaa Ahvenanmaan kansantaloudessa 4,3 prosenttia bkt:stä, mikä on suhteellisesti katsottuna suurempi osuus kuin ympäröivillä alueilla.

Ahvenanmaan elinkeinoelämä koostuu monesta pienestä elintarvikejalostajasta sekä vähittäiskaupasta, jotka ovat maantieteellisesti hajallaan maakunnassa. Maakunnan hallituksen elinkeino-osasto on sisäisellä lausuntokierroksella arvioinut, että näiden kohdalla alkoholipitoisten juomien tuottamisen ja käsityöläisluen paikallisen myynnin vapauttamisella sekä vahvempien alkoholipitoisten juomien myynnillä elintarvikekaupoissa on myönteisiä vaikutuksia pieniin yrityksiin, jotka siten saavat tukevamman maaperän toiminnalleen. Tämä voi luoda edellytykset lisääntyvälle työllisyydelle ja pidemmille aukioloajoille maaseudulla ja saaristossa.

Maakunnan hallitus suhtautuu myönteisesti 3 §:n 1 momentin 15 kohdan, 17 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 17 §:n 2 momentin mukaiseen käsityöläisluen vähittäismyyntilupaun. Kalenterivuoden 500 000 litran tuotantoraja edistää kuitenkin vain pienen mittakaavan toimintaa. Maakunnan hallitus ottaa huomioon EU-oikeuteen ja alkoholimonopoliin liittyvät syyt sille, että ehdotus koskee ainoastaan rajoitetun, perinteisen käsityöläisluen valmistusta. Elinkeinopoliittisesta näkökohdasta korkeampi tuotantoraja olisi kuitenkin suositeltava.

4. Lainsäädäntövallan siirtäminen

Kansanterveyspoliittisista syistä maakunnan hallitus vastustaa vahvempien alkoholijuomien, erityisesti sellaisten, joita ei ole valmistettu käymisteitse, vähittäismyyntiin mahdollistamista Ahvenanmaalla. Maakunnan hallitus on aiemmin tuonut esille saman näkökohdan lausunnossaan 61 S2, 2.3.2017, sosiaali- ja terveysministeriölle.

Maakunnan hallitukselta puuttuu mahdollisuus harjoittaa yhtenäistä ja tehokasta alkoholipolitiikkaa kansanterveyden ja elinkeinojen edistämiseksi. Lakiehdotuksen sisältö korostaa tätä puutetta. Kansanterveyden edistämiseksi maakunnan hallitus voisi puhtaasti teoreettisesti ottaa käyttöön tiukemmat anniskelusäännökset vastapainona vahvempien alkoholijuomien vähittäismyyntille. Sellainen toimenpide vääristäisi kuitenkin voimakkaasti kilpailua vähittäiskauppojen eduksi ja ahvenanmaalaisen ravintola-alan haitaksi. Yhteiskunnan alkoholinkulutuksen rajoittamisen anniskelusäännöksiä sääntelemällä tulee olla yhdenmukaista muiden alkoholipoliittisten toimenpiteiden kanssa ollakseen tehokasta ja tarkoituksenmukaista. Maakunnan hallitukselta puuttuu tarpeellisia työkaluja alkoholin saatavuuden rajoittamiseksi tai alkoholin hinnan korottamiseksi, mitkä hallituksen esityksen 3.3 luvussa arvioidaan olevan tehokkaimmat toimenpiteet alkoholinkulutuksen rajoittamiseksi. Nykyisen toimivallanjaon puitteissa maakunnan hallituksen alkoholipolitiikasta tulee pirstoutunutta ja tehotonta. Tässä yhteydessä mainittakoon Ahvenanmaan ominaispiirteitä, kuten saaren sijainti, matkailuelinkeinon suuri merkitys ja alkoholin myynti matkustaja-aluksilla, jotka jo tänä päivänä mahdollistavat yleisesti ottaen suuren alkoholin saatavuuden.

On olemassa vahvoja perusteita alkoholilainsäädäntöön liittyvän toimivallan siirtämiselle Ahvenanmaalle. Ahvenanmaan itsehallintolain (ÅFS 1991:71) 29 §:n 4 kohdan mukaan maakuntapäivien suostumuksella voidaan lainsäädäntövalta, joka koskee muuta kuin 18 §:n 13 kohdassa tarkoitettua alkoholilainsäädäntöä, kokonaan tai osittain siirtää maakunnalle. Lainsäädäntövallan siirtäminen alkoholikysymyksissä voitaisiin toteuttaa myös itsehallintolain uudistuksen yhteydessä. Tämän voisi toteuttaa niin, että ehdotuksen 22 §:ssä mainittu alkoholimonopoli säilyisi Ahvenanmaalla.

5. Erityiset huomautukset

17 §

Ehdotuksen 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja vähittäismyyntilupia myönnettäisiin Ahvenanmaalla valtakunnan viranomaisen toimesta Ahvenanmaan viranomaisen myöntämän anniskeluluvan perusteella. Jos säännöstä on tarkoitus soveltaa maakunnassa, merkitsee se sitä, että valtakunnan viranomainen myöntää vähittäismyyntiluvan anniskelupaikalle ilman vaatimusta anniskeluluvan myöntäneen viranomaisen suostumuksesta tai myötävaikutuksesta, minkä lisäksi vähittäismyyntiä harjoittavissa anniskelupaikoissa sovellettaisiin kahta eri säännöstä. Maakunnan säännösten mukaan anniskeluluvat on luokiteltu eri vaatimusten ja oikeuksien mukaan, vastaten osittain valtakunnan nykyisiä anniskelulupia, mutta säännökset asettavat myös erityisiä vaatimuksia eri

anniskelupaikoille. Vastaavia vaatimuksia ei esiinny valtakunnan nykyisissä säännöksissä. Ehdotuksen 17 §:n 1 momentin 3 kohdan soveltamisesta maakunnan anniskelupaikoissa nykyisten säännösten mukaisesti seuraisi, että kaikille anniskelupaikoille voitaisiin luokittelusta huolimatta myöntää vähittäismyyntilupa ilman mahdollisuutta poikkeukseen maakunnan säännöksissä.

Myös alkoholimyynnin valvonta toiminnassa, jolle on myönnetty anniskelulupa Ahvenanmaan viranomaisen toimesta ja vähittäismyyntilupa 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti valtakunnan viranomaisen toimesta, olisi käytännössä jaettu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä. Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomainen on lausunnossaan maakunnan hallitukselle todennut, että jaettu valvonta voi vähittäismyynnin sääntelystä riippuen tulla ongelmalliseksi. Ehdotuksen 17 §:n 1 momentin 3 kohdan toteuttaminen edellyttää, että vähittäismyyntiluvan myöntävällä viranomaisella on saatavilla Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaisen tekemät päätökset anniskeluluvista tai niiden peruuttamisesta tai muista seurauksista.

Omavalvontasuunnitelma (56 §), joka 17 §:n 3 momentin mukaan olisi edellytys vähittäismyyntilualle, saisi 17 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti rajoitetun merkityksen maakunnan vähittäismyyntiluvan haltijoiden osalta, jos vastaavaa suunnitelmaa anniskeluluvan myöntämisen edellytyksenä ei ole otettu käyttöön maakuntalaissa.

Ehdotuksen 17 §:n 4 momentista käy ilmi, että lupaviranomainen saa asettaa vähittäismyynnin kassa- ja myyntijärjestelyjä koskevia lupamääräyksiä, jos paikan sijaintiin tai toimintaan liittyy erityisiä valvonnan tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskejä tai jos samassa toimipaikassa harjoitetaan myös anniskelua. Mainitut järjestelyt olisivat käytännössä yhteiset yhden anniskelupaikan anniskelun ja vähittäismyynnin osalta, mikä asettaisi erityisiä vaatimuksia maakunnan ja valtakunnan lainsäädännölle sekä vastaaville lupa- ja valvontaviranomaisille.

Ehdotuksen 17 §:n 1 momentin 3 kohdasta ei käy ilmi, tarkoittaako *anniskelussa olevien alkoholijuomien vähittäismyynti*, että luvan mukaisesti myytävät juomat ovat anniskeluun hankittuja juomia (anniskelun lupanumerolla). Tämä on Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaisen mielestä olennaista, koska hankinta- ja myyntivolyymin valvonta voidaan tehdä mahdolliseksi, jos anniskelun lupanumerolla (Ahvenanmaan toimivalta) hankittuja juomia tuodaan vähittäismyyntiin (valtakunnan toimivalta). Alkoholijuomien hankkimisesta säädetään ehdotuksen 46 §:ssä havainnollistamatta lupanumeroiden käsittelyä.

Kaiken kaikkiaan katsotaan, että 17 §:n 1 momentin 3 kohta saattaa ahvenanmaalaisessa yhteydessä pirstoa lupa- ja valvontatyötä ja vaikeuttaa soveltamista lupanhaltijan osalta. Ahvenanmaan lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaa ei arvioiden mukaan ole huomioitu 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainittuja lupia ehdotettaessa.

22 §

Ehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun anniskelun yhteydessä tapahtuvan alkoholijuomien vähittäismyynnin myyntiaikaa ja myyntimääriä saisi rajoittaa ja lupahakemuksen

hylätä 22 §:n 2 momentissa esitetyin perustein. Koska 22 §:n 2 momentti esittää perusteet anniskeluluvan rajoittamiselle, saa 22 §:n 3 momentti Ahvenanmaalla sovellettaessa erityisen sisällön, sillä mahdolliset säännökset anniskeluluvan rajoittamisesta käyvät ilmi maakunnan lainsäädännöstä eivätkä 22 §:n 2 momentista. Siksi 22 §:n 3 momentti voi Ahvenanmaalla sovellettaessa osoittautua epäselväksi. Jos 22 §:n 2 momentin perusteet olisi lueteltu myös 22 §:n 3 momentissa, säännös olisi ollut selkeämpi ahvenanmaalaisessa yhteydessä.

57 § ja 58 §

Lakiehdotuksen 58 §:n mukaan alkoholilain tuntemista osoittavan todistuksen myöntäisi valtioneuvoston tai opetusministeriön luvan nojalla ravintolapalvelun koulutusta antava oppilaitos.

Anniskelusäännökset, mukaan lukien tarjoiluhenkilökuntaan kohdistuvat vaatimukset, kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Vastaavaan hoitajaan ja tämän sijaiseen liittyvät vaatimukset käyvät ilmi nykyisestä alkoholilain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetun maakuntalain (ÅFS 1995:92) 3a §:stä. Ahvenanmaan oppilaitokset myöntävät mainitun säännöksen mukaisen todistuksen, mutta eivät opetusministeriön luvan nojalla. Tällä hetkellä Ahvenanmaan lukio myöntää näitä todistuksia, niin sanottuja anniskelupasseja.

Jotta olisi selvää, että myös henkilöt, joilla on Ahvenanmaalla myönnetty todistus, voisivat toimia vastaavana hoitajana (tai *muuna tehtävään nimettynä henkilönä*) valtakunnassa, tulee harkita 57 §:n ja 58 §:n tarkentamista siten, että myös vastaavia oppilaitosten myöntämiä alkoholilain tuntemista osoittavia todistuksia hyväksytään.

Saatujen tietojen mukaan käytäntö valtakunnassa on se, että Ahvenanmaalla myönnetty todistukset hyväksytään.

Alkoholilain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetun maakuntalain (ÅFS 1995:92) 3a §:n mukaan Ahvenanmaalla vastaavalta hoitajalta vaadittu todistus on ravintola-alan koulutusta antavan oppilaitoksen myöntämä alkoholijuomien anniskeluun liittyvien säännösten tuntemista osoittava todistus. Mainitun maakuntalain 3a §:stä käy ilmi Ahvenanmaalla todistuksen myöntämistä edellyttämän kokeen sisältö, joka suurilta osin vastaa 1 §:n 2 momentin 2 kohtaa sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa alkoholijuomien anniskelupaikan vastaavan hoitajan ja tämän sijaisten ammatillisista edellytyksistä (SDK 1371/2002). Koska Ahvenanmaa on hyväksynyt valtakunnan nykyisen alkoholilainsäädännön niin sanotun blankettilainsäädännön kautta, Ahvenanmaan anniskelusäännökset perustuvat valtakunnassa voimassa oleviin säännöksiin.

Mainitun maakuntalain 3a §:n (ÅFS 2007/86) viimeisimmästä muutosehdotuksesta käy ilmi, että ravintola-alan koulutusta antavalla oppilaitoksella tarkoitetaan Ålands gymnasieskolaa ja Högskolan på Ålandia tai muuta vastaavaa oppilaitosta, jossa vaadittavaa alkoholilainsäädäntöön liittyvää koulutusta järjestetään. Käytännössä Ahvenanmaalla *muuhun vastaavaan oppilaitokseen* ovat lukeutuneet valtakunnan oppilaitokset, jotka ovat myöntäneet alkoholijuomien anniskeluun liittyvien säännösten tuntemista osoittavia todistuksia.

66 §

Siltä osin kuin valtakunnan viranomaiset, esimerkiksi veroviranomaiset ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, tarvitsevat tietoja alkoholielinkeinorekisteristä Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaiselta, on rekisterin oltava käytettävissä ruotsin kielellä. Maakunnan viranomaisten ja valtion viranomaisten välinen kirjeenvaihtokieli on Ahvenanmaan itsehallintolain (ÅFS 1991:71) 38 §:n mukaan ruotsi.

Ministeri

Wille Valve

Erityisasiantuntija

Fredrik Rönnlund