



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2013 - 2014

Dnro 8195/13.08.00.03/2012
Päiväys 18.12.2012 (päivitys 17.10.2013)
ISSN-L 2242-2587
ISSN 2242-2587 (Verkojulkaisu)
ISBN 978-952-5978-27-8 (pdf)

Helsinki, 2012

KUVAILULEHTI

Julkaisun nimi

Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2013-2014

Julkaisija

Valvira ja aluehallintovirastot

Julkaisun päivämäärä

18.12.2012 (päivitys 17.10.2013)

Dnro

Dnro 8195/13.08.00.03/2012

Tiivistelmä

Valtioneuvoston asetuksessa alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994) edellytetään, että sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, Valvira, laatii yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman. Valvontaohjelmalla ohjataan alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyynnin alueellista lupahallintoa ja valvontaa yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja alkoholilain tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Valvontaohjelmaa päivitetään vuosittain. Ohjelma sisältää yleisen osan lisäksi vuosittain vaihtuvat pääpainopistealueet eli sektorikohtaiset valvontaohjelmat.

Avainsanat (asiasanat):

alkoholi, alkoholijuoma, anniskelu, valvonta, vähittäismyynti

ISSN-L

2242-2587

ISSN

2242-2587 (Verkkojulkaisu)

ISBN

978-952-5978-27-8 (pdf)

Sisällys

Esipuhe	5
1 Johdanto	6
2 Toimintaympäristön muutokset.....	8
3 Alkoholihallinnon toimintojen vaikuttavuus, kehittäminen ja seuranta	11
4 Valvontaohjelman toimeenpano vuonna 2013	14
4.1 Paikallisen vaikuttamisen lisääminen alkoholilupahallinnossa	14
4.2 Miten valvotaan selvästi päihtyneitä henkilöitä koskevien sääntöjen noudattamista?.....	16
4.3 Omavalvontaa tukevan anniskeluvalvonnan lisääminen.....	18
4.4 Taloudellisten edellytysten valvonta.....	19
5 Valvontaohjelman arviointi ja seuranta.....	21
Liitteet	
Liite 1 Sektorikohtainen ohjelma vuodelle 2014 – Lisätty 17.10.2013	22

Esipuhe

Alkoholi on eräs merkittävimmistä terveyseroja selittävästä tekijöistä. Siitä aiheutuvat haitat ovat vuosi vuodelta lisääntyneet. Viranomaisvalvonta sekä elinkeinon omavalvonta ovat hinnan ja saatavuuden säätelyn ohella tehokkaita alkoholipoliittisia keinoja ehkäistä alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, yhteiskunnallisia ja terveydellisiä haittoja.

Viranomaisvalvonnan ja omavalvonnan on toimittava tehokkaasti jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi valtion vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman vaikutukset kohdistuvat myös alkoholiviranomaisiin. On siis selvää, että tulevaisuudessa yhteistyön, valvonnan ja sen edellyttämän ohjauksen toimintatapoja on kehitettävä ja vaikuttavuutta parannettava. Valvontaa on aiempaa selkeämmin kohdistettava tunnistettujen riskien perusteella, unohtamatta kuitenkaan lupahallintoa ja siihen liittyvää ennakkoivaa valvontaa.

Alkoholihallinnon toinen valtakunnallinen valvontaohjelma on valmisteltu vuosille 2013–2014. Valvontaohjelman on laatinut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) yhdessä aluehallintovirastojen alkoholihallinnon kanssa. Valvontaohjelma koostuu yleisestä osasta sekä vuosittain vaihtuvista pääpainopistealueista. Vuonna 2013 alkoholihallinnon valvontaohjelman pääpainopisteet ovat paikallisen vaikuttamisen lisääminen, valvontatoiminta selvästi päihtyneiden osalta, omavalvontaa tukevan anniskeluvälvön kehittäminen sekä luvanhaltijoiden ja -hakijoiden taloudellisten edellytysten systemaattinen valvonta.

Tällä valvontaohjelmalla pyritään kehittämään Valviran alkoholihallinnon ohjausta sekä aluehallintovirastojen alkoholilupahallintoa ja valvontaa yhdenmukaiseksi saumattomaksi kokonaisuudeksi ja sitä kautta vähentämään alkoholin aiheuttamia hyvinvoinnin ja terveyden riskejä.

Helsingissä joulukuun 18. päivänä 2012

Marja-Liisa Partanen
ylivohtaja, Valvira

1 Johdanto

Alkoholilain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Valtioneuvoston alkoholijuomista ja väkiviinasta antaman asetuksen (1344/1994) 1 b §:ssä todetaan, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira laatii yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman. Säännös tuli voimaan 1.1.2010. Ohjelma ohjaa alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyynnin sekä mainonnan alueellista lupahallintoa ja valvontaa yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja alkoholilain tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Valvontaohjelmassa määritellään valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön alkoholihallinnolle asettamien tavoitteiden toteuttamisen edellyttämät tarkoituksenmukaiset lupaviranomaisten toimenpiteet sekä menettelytavat, joilla valvontatarpeiden perusteella viranomaisvalvontaa kohdennetaan riskikohteisiin. Valvontaohjelma tarkistetaan vuosittain ja siihen kirjataan lupaviranomaiskohtaisten toimintojen ja alkoholihallinnon kokonaisvaikuttavuuden arvioimiseksi tarpeelliset suoriteseurannan tiedot.

Keväällä 2010 valmistui ensimmäinen valtakunnallinen valvontaohjelma, joka keskittyi luvanhaltijoiden taloudellisen luotettavuuden valvontaan. Vuosien 2011–2012 valvontaohjelma valmistui vuoden 2011 alussa. Vuoden 2011 valvontaohjelman sektorikohtaisen osan keskeisenä ajatuksena oli kehittää riskinarviointia alkoholihallinnon tarkastusten suuntaamiseksi riskikohteisiin. Valvontaohjelmassa riskikohteiksi luokiteltiin esimerkiksi kohteet, joista muu viranomaisvalvonta on antanut tarkastusvinkin tai valvontaviranomaisen on aikaisemmin puuttanut valvonta-kohteen omavalvonnan laiminlyönteihin. Vuoden 2011 aikana valmistui myös valtakunnallisen valvontaohjelman taloudellisen luotettavuuden valvonnan sektorikohtaisen osan loppuraportti.

Vuosien 2011–2012 valvontaohjelman vuoden 2012 sektorikohtainen osuus keskittyi alkoholijuomien vähittäismyynnin jälkikäteisvalvonnan kehittämiseen. Tarkastusten vaikuttavuutta haluttiin lisätä, ja ohjelmassa painotetaan sitä, että alkoholitarkastajien yksinään suorittaman valvonnan pitää tukea entistä paremmin toiminnanharjoittajan omavalvontaa. Myyntikieltojen valvonnassa on parannettu yhteistyötä poliisin kanssa.

Pääministeri Kataisen hallituksen 22.6.2011 päivätyn hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa alkoholilain uudistuksen. Hallitusohjelmassa esitetään muun muassa seuraavia päihdepolitiikan ja kokonaisuudistuksen taustalinjauksia:

- Tehostetaan toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi alkoholin, tupakan, huumausaineiden ja rahapeliongelmiin aiheuttamilta haitoilta.
- Alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen perustuu saataavuuden ja hinnan sääntelyyn sekä terveellisten elintapojen edistämiseen.
- Jatketaan valtakunnallista alkoholiohjelmaa, jonka keskeisiä toimenpiteitä ovat alueellisen koordinaation mallin vakiinnuttaminen, alkoholilain kokonaisuudistus ja alkoholiverotuksen tarkistaminen.

- Alkoholimainontaa rajoitetaan kieltämällä lapsiin ja nuoriin kohdistuvan mainonnan keinot ja sellaiset mainonnan keinot, joilla annetaan kuva alkoholin sosiaalista ja seksuaalista menestystä lisäävistä vaikutuksista. Tarkistetaan television ja radion sallittuja mainonta-aikoja. Alkoholimainontasäännösten valvontaa tehostetaan ja arvioidaan seuraamusten kehittämistarpeet.
- Nykyinen vähittäismyyntimonopoli säilytetään alkoholilain mukaisena. Alko Oy:n omistajaohjaus säilytetään sosiaali- ja terveysministeriössä.

Vuosien 2013–2014 valvontaohjelma pohjautuu valmisteluhetkellä voimassa olleeseen alkoholilakiin (1143/1994) ja asetukseen alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994) sekä valtioneuvoston asetukseen alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta (1208/2002).

2 Toimintaympäristön muutokset

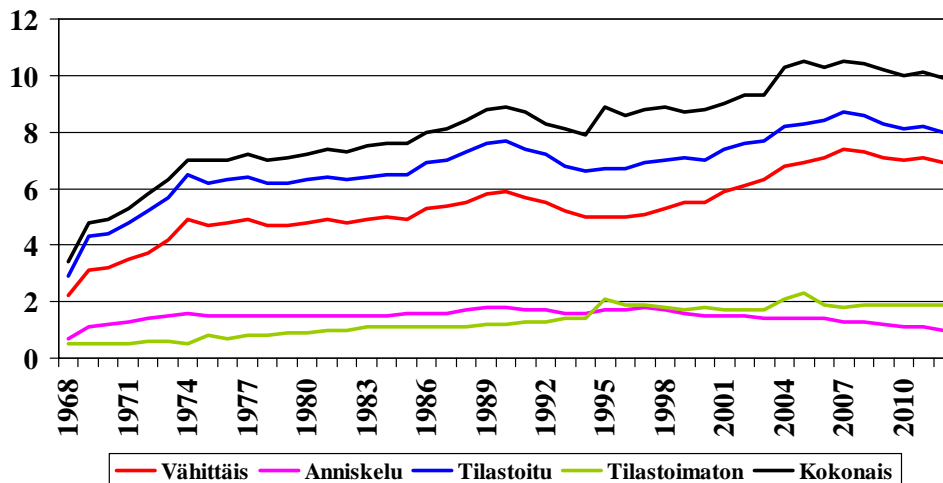
Alkoholin kulutus on viimeisen neljän vuosikymmenen aikana nelinkertais-
tunut. Alkoholi on nykyisin yleisin työikäisen väestön kuolinsyy.

Alkoholin kulutuksen kasvu näkyy alkoholin käytön aiheuttamien terveydel-
listen ja sosiaalisten haittojen ja niistä aiheutuvien kustannusten määrässä.
Esimerkiksi vuonna 2009 alkoholin käyttö aiheutti 0,8–1,0 miljardin euron
välittömät ja 3,2–5,9 miljardin euron välilliset haittakustannukset. Vuosien
2008–2010 aikana haittojen määrä on kuitenkin vähentynyt jonkin verran,
mutta ennakkotietojen mukaan näyttäisi siltä, että vuonna 2011 useiden
haittojen väheneminen on pysähtynyt.

Vuoden 2011 ennakkotietojen mukaan poliisi sai 83 758 kotihälytystä, mikä
on noin kaksi prosenttia enemmän kuin edellisvuonna. Poliisin tietoon tul-
leiden pahoinpitelyrikosten kokonaismäärä on edellisvuosina vähentynyt,
mutta vuonna 2011 pahoinpitelyjen määrä kasvoi lähes neljänneksen. Eni-
ten kasvoivat lievien pahoinpitelyjen ja pahoinpitelyjen määrät. Rattijuopu-
mustapausten määrä kasvoi noin kaksi prosenttia. Päihtymyksen takia säi-
löön otettujen määrä väheni noin prosentin verran.

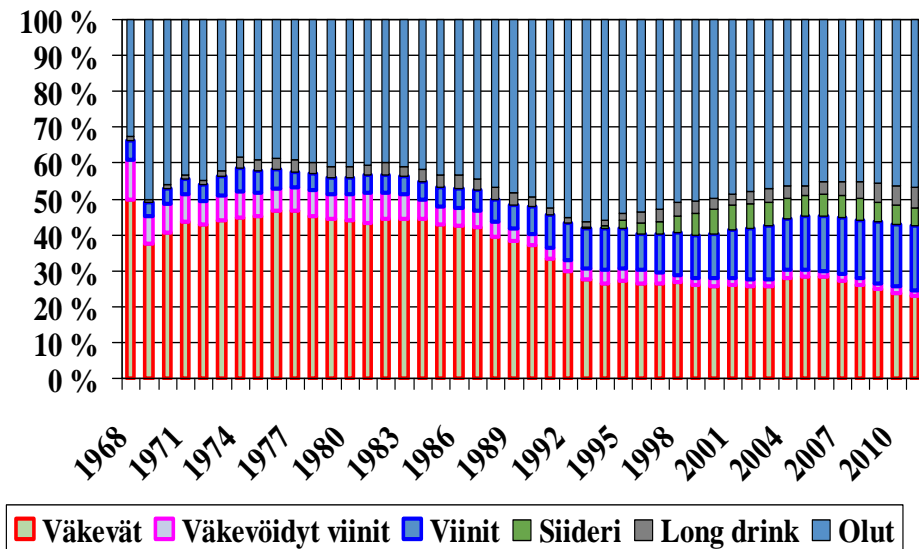
Vuonna 2010 alkoholin käyttöön liittyviä kuolemia oli noin 2 700 eli 189 kuo-
lemaa vähemmän kuin vuonna 2009. Alkoholimyrkytykseen kuolleiden
määrä väheni noin 14 prosenttia ja alkoholisairauksiin kuolleiden määrä 3,5
prosenttia. Päihtyneenä tapaturmaan tai väkivaltaan kuolleiden määrä vä-
heni vuonna 2010 noin 10 prosenttia edellisvuoteen verrattuna. Vuonna
2010 sairaaloissa kirjattiin 22 889 hoitajaksoa, joissa alkoholisairaus oli
päädiagnoosina. Alkoholisairauksien hoitajaksojen määrä väheni vuoteen
2009 verrattuna yli 7 prosenttia.

Vuonna 2011 alkoholijuomien kokonaiskulutus oli 10,1 litraa 100-
prosenttisena alkoholina asukasta kohti. Alkoholin kokonaiskulutus on edel-
leen tasolla, jolle se nousi vuoden 2004 alkoholiveronalennuksen ja EU-
maiden sisäisten tuontirajoitusten poistamisen jälkeen. Vähittäismyynnin
osuus tilastoidusta alkoholin kulutuksesta vuonna 2011 oli 86 prosenttia
kun taas ravintolamyynnin osuus tilastoidusta kulutuksesta oli 14 prosent-
tia.



Kuva 1. Alkoholin kulutus 1968–2011, 100 % litraa / asukas

Alkoholijuomien kulutuksessa suositaan yhä enemmän mietoja juomia. Mal-lasjuomien, pääosin keskioluen, kulutus muodostaa 47 % tilastoidusta al-koholikulutuksesta ja viinien osuus (18 % vuonna 2011) on noussut yhä lähemmäksi väkevien alkoholijuomien kulutusta, joka oli 23 prosenttia vuonna 2011. Siiderien ja long drink -juomien kulutus on kasvanut 1990-luvulta lähtien, mutta niiden yhteenlaskettu osuus kulutuksesta oli yhä noin kymmenen prosenttia vuonna 2011.



Kuva 2. Kotimaan myynnin rakenne 1968–2011, 100 % alkoholina

Alkon myymälöitä on tätä kirjoitettaessa 349. Alkolla on myös oikeus toimit-taa tilauksesta alkoholijuomia luovutuspaikkojen kautta, ja niiden lukumäärä on 111. Elintarvikemyymälöiden vähittäismyyntilupia eli enintään 4,7 tila-vuusprosenttia alkoholia sisältävien käymisteitse valmistettujen juomien myyntiin oikeuttavia lupia on 5496. Elintarvikemyymälöiden vähittäismyynti-lupien määrä on ollut viime vuodet laskussa, esimerkiksi vuonna 2007 niitä

oli 6229. Samoin tilaviini- ja sahti-myymlöiden lukumäärä on vähentynyt vuosi vuodelta. Valvontaohjelman kirjoitushetkellä niitä oli 32, kun esimerkiksi vuonna 2007 niitä oli vielä 47.

Anniskelupaikkoja on yhteensä 8348 joka ei merkittävästi eroa viime vuoden kokonaismäärästä. Pitkällä aikavälillä C-luvun (enintään 4,7 tilavuusprosenttisia käymisteitse valmistettuja alkoholijuomia) toimivien anniskelupaikkojen määrä on laskenut huomattavasti ja vastaavasti kaikkien alkoholijuomien anniskeluun oikeuttavilla luvilla eli A-luvilla toimivien määrä on lisääntynyt.

Taulukko 1.

Anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat (lukumäärät Allu-rekisteristä 28.9.2012)

Anniskeluluvat							Vähittäismyyntiluvat					Kaikki	
A	ma ¹ A	B	ma ¹ B	C	ma ¹ C	Yht.	C	Kiertomä ² C	Alko	Luovutuspaikka	Tilaviini	Yht.	Yhteensä
5659	230	339	30	2011	79	8348	5496	20	349	111	32	6008	14356

¹) määräaikainen

²) myymäläautot

3 Alkoholihallinnon toimintojen vaikuttavuus, kehittäminen ja seuranta

Alkoholilain tavoitteet ohjaavat alkoholihallinnon toimintaa. Aluehallintovirastot soveltavat lainsäädäntöä itsenäisesti hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Valviran tehtävänä on varmistaa ohjauksen keinoin, että yhtenäinen valvontakäytäntö toteutuu koko maassa. Alkoholielinkeinorekisteri (Allu) ja alkoholihallinnon oma verkkopalvelu (Alpo) ohjaavat osaltaan yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja tehostavat alkoholihallinnon keskinäistä ja poikkihallinnollista viranomaisyhteistyötä.

Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyöeliminä alkoholihallinnossa toimivat substanssivastaavista koostuva alkoholihallinnon yhteistyöryhmä ja alkoholihallinnon tietojärjestelmä -alatyöryhmä Allu. Ryhmät ovat keskeisiä toimintaa kehitettäessä. Ne on perustettu Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyön ja tiedonkulun parantamiseksi. Alkoholihallinnon yhteistyöryhmän tehtävänä on sopia alkoholihallinnon ohjauksen, lupahallinnon ja valvonnan sekä sähköisen viestinnän yhteistyömuodoista ja työnjaon yksityiskohdista. Ryhmät myös yhdenmukaistavat toimintatapoja, tulkintoja ja ratkaisulinjauksia. Ryhmien tehtävänä on myös osallistua valvontaohjelman valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan. Allu-alatyöryhmä puolestaan keskittyy alkoholielinkeinorekisterin kehittämiseen.

Edellä mainitut ryhmät toimivat koordinaatioryhmän alaisuudessa. Koordinaatioryhmään kuuluvat Valviran johtoryhmän jäsenet ja aluehallintovirastojen Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueiden johtajat. Koordinaatioryhmä käsittelee aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyön kannalta strategiset linjaukset ja toimintapoliittisesti merkittävät asiat.

Alkoholihallinnon käytettävissä olevien keinojen pidempiaikaisen vaikuttavuuden ja lyhytaikaisten vaikutusten arviointia on käsitelty joissakin kansainvälisissä tutkimuksissa¹ ja sivuttu harvoissa kotimaisissa selvityksissä², mutta kokonaisarviointia alkoholihallinnon toimien vaikuttavuudesta Suomessa ei ole toistaiseksi tehty. Edellä mainitun kansainvälisen tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin yleisesti todeta, että kansallinen alkoholilainsäädäntömme sisältää jo nyt monia vaikuttaviksi havaittuja keinoja.

Alkoholihallinnon lupien käsittelyyn ja valvontaan liittyvät keinot ovat vain osa alkoholipoliittista kokonaisuutta. On tärkeää, että lupahallinto ja valvonta tukevat muita alkoholipolitiikan vaikuttamiskeinoja. Alkoholihallinnon muita keinoja vaikuttaa alkoholijuomien kulutukseen ovat toimintojen luvanvaraisuus ja toimintaan liittyvät rajoitukset, kuten ikää ja päihtymystä koskevat rajoitukset. Saatavuuden rajoittamista ja juomisympäristöön vaikuttamista korostetaan, koska ne on nähty perinteisesti tehokkaampina keinoina vähentää alkoholista aiheutuvia haittoja kuin esimerkiksi pelkkä haittavalistus.

¹ Babor et al 2010: Alcohol, no ordinary commodity.

² Mm. Soikkeli 2010: Mitä tutkimusnäyttö kertoo alkoholimainonnan vaikutuksista lapsiin ja nuoriin? (Yhteiskuntapoliittikka 75/2010:5)

Taulukko 2.
Päihtyneitä ja alaikäisiä koskevia seurantaindikaattoreita 2007-2011

ANNISKELU	2007	2008	2009	2010	2011
Tarkastuskohteita pl. tilapäiset	8366	8322	8 298	8302	8278
Tarkastusten määrä	5124	5 155	5221	4714	3723
-joista jatkoaikatarkastuksia	862	911	871	852	745
Todettujen epäkohtien määrä	5753	5488	5 354	4415	3346
-joista päihtyneiden oleskelu	314	352	257	216	173
-joista päihtyneille anniskelu	133	179	112	95	73
-joista alaikäisille anniskelua	15	15	9	13	10
Epäkohtia suhteessa tarkastuksiin	112 %	106 %	103 %	94 %	90 %
Tarkastuksia suhteessa tarkastuskohteisiin	61 %	62 %	63 %	57 %	45 %

VÄHITTÄISMYynti	2007	2008	2009	2010	2011
Tarkastuskohteita	6744	6605	6 455	6251	6076
Tarkastusten määrä	2227	2137	1939	1341	1008
Todettujen epäkohtien määrä	746	679	583	397	398
-joista myynti päihtyneille	12	7	4	2	2
-joista myynti alaikäisille	9	3	5	1	2
Epäkohtia suhteessa tarkastuksiin	34 %	32 %	30 %	30 %	39 %
Tarkastuksia suhteessa tarkastuskohteisiin	33 %	32 %	30 %	21 %	17 %

Alkoholihallinnossa on tehtävä tiivistä viranomaisyhteistyötä. Myös asiantuntijoiden keskinäinen verkottuminen on tärkeää. Hallinnon prosessien tuloksellisuus perustuu pitkälti asiakkuuden-, ajan ja asianshallinnan tietojärjestelmien tehokkaaseen käyttöön. Tuloksellinen ja tehokas alkoholihallinto edellyttää, että kaikilla alkoholihallinnossa toimivilla viranomaisilla on yhteinen tahto ja yhteiset tavoitteet sekä yhdenmukaiset käytännöt soveltaa lakia. Verkottamalla hyödynnetään alkoholihallinnon oma asiantuntemus, ja viranomaisyhteistyön tiedonvaihtomenettelyjen kautta esimerkiksi poliisi- ja veroviranomaiselta saatava viranomaistieto.

Kansallinen alkoholiohjelma korostaa yhteistyön merkitystä alkoholihaittojen vähentämisessä. Ohjelman yksi keskeisistä tavoitteista on levittää Pakka-toimintamallia eli paikallisen alkoholipolitiikan toimintamallia. Sen avulla kehitetään viranomaisten ja paikallisten toimijoiden sekä lähiyhteisöjen yhteistyötä ehkäisemään alaikäisille ja päihtyneille myyntiä, anniskelua ja välittämistä.

Yksi keskeinen osa kehittää toimintoja on alkoholihallinnon hakemusmenettelyjen sähköistäminen. Tavoitteena on jo aiemmin sähköistettyjen anniskelun neljännesvuosi-ilmoituksen ja jatkoaikahakemuksen lisäksi sähköistää kaikki alkoholihallinnon hakemusmenettelyt.

Hallinnon on myös rakennettava tuloksellisia kumppanuuksia elinkeinon ja kolmannen sektorin kanssa. Valviran tehtävänä on toimia aloitteentekijänä, verkottajana sekä osaamisen kokoajana ja välittäjänä. Muun muassa an-niskelun ja vähittäismyynnin neuvotteluryhmän (AVÄNE) tavoitteena on lisätä avoimuutta ja muodostaa keskustelufoorumi eri toimijoiden välille. Neuvotteluryhmässä ovat viranomaisten lisäksi edustettuina Alko Oy, Päi-vittäistavarakauppa ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto SBL ry ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry.

4 Valvontaohjelman toimeenpano vuonna 2013

Alkoholihallinnon valvontaohjelman avulla toteutetaan suunnitelmallista valvontaa, yhdenmukaistetaan ohjausta sekä valvonta- ja ratkaisukäytäntöjä ja luodaan lähtökohtia omavalvonnan kehittämiseksi. Sen avulla kehitetään myös alkoholivalvonnan riskiperusteisuutta ja tuotetaan tietoa lainsäädännön kehittämiseksi. Alkoholivalvonnan riskiperusteisuus korostuu erityisesti alaikäisiä ja päihtyneitä koskevissa tulossopimusten painotuksissa. Päihtyneille ja alaikäisille anniskelua ja myyntiä vähennetään kohdentamalla valvontaa riskianalyysin perusteella ongelmallisiin anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkoihin.

Valvontaohjelma toimii työkaluna aluehallintovirastojen valvontatyön suunnittelun ja toteutuksen pohjaksi. Aluehallintovirastot laativat vuosittain valvontasuunnitelman, joka sisältää valvontaohjelman painopisteiden käytännön toimeenpanon ja ennakkovalvonnan, taloudellisten edellytysten valvonnan sekä kenttävalvonnan toteutukseen liittyvät erikseen ohjeistettavat seikat. Valvira valmistelee aluehallintovirastojen käyttöön yhdenmukaisen valvontasuunnitelmapohjan.

Valvontaohjelma tarjoaa lisäksi alkoholihallinnon luvanhaltijoille lähtökohtia oman toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin sekä erityisesti omavalvonnan kehittämiseen.

4.1 Paikallisen vaikuttamisen lisääminen alkoholilupa- pahallinnossa

Alkoholilain tarkoituksena on ehkäistä alkoholista aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja (1 §). Alkoholin anniskelusta johtuvien haittojen ehkäisemiseksi alkoholilain 21 d § mahdollistaa anniskelualan, anniskelualueen, juomalajien tai anniskelupaikkojen määrän rajoittamisen, muun muassa silloin kun:

- 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
- anniskelupaikan sijainti on sellainen, että lupaviranomaisella on saatujen selvitysten ja lausuntojen perusteella syytä epäillä, että anniskelusta aiheutuu asuinympäristölle, yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai yhdyskunnan palveluille ja toiminnoille häiriöitä tai muita kielteisiä seurauksia.

Aluehallintovirastojen alkoholihallinto voi hankkia tarpeellisiksi katsomiltaan tahoilta selvityksiä edellä mainittujen seikkojen arvioimiseksi. Lähes aina lausunto pyydetään poliisilta. Tämän lisäksi on tarkoituksenmukaista pyrkiä kuulemaan myös anniskelupaikan lähiympäristön asukkaita ja yrittäjiä sekä paikallisia toimijoita mahdollisten häiriöiden ja haittojen ehkäisemiseksi.

Paikallisten tahojen lausunnot auttavat alkoholihallintoa huomioimaan anniskeluluvan myöntämistä harkitessaan mahdolliset alkoholilain 21 d §:n

mukaiset rajoittamis- tai kieltotarpeet. Lausunnot mahdollistavat paremman yhteistyön alkoholihaittojen ehkäisyssä sekä lisäävät elinkeinonharjoittajien tietoisuutta omasta toimintaympäristöstään.

Hämeenlinnan seudulla on ollut käytössä lausuntokäytäntö, jossa anniskeluluvista pyydetään seutulausunto. Lausuntoa varten ehkäisevän päihdetyön seutukoordinaattorit ovat kuulleet tarvittavia tahoja esim. paikallisia asukasyhdistyksiä, taloyhtiöiden hallituksia, ravintoloiden ja myymälöiden lähiasukkaita sekä eri viranomaisten tai yhteisöjen edustajia. Lausuntokäytännön helpottamiseksi Valviran edeltäjä, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus eli STTV, on luonut sähköisen lausuntomenettelyn.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Valvira sekä Etelä-Suomen aluehallintovirasto ovat valmistelleet edellä mainitun Pakka-toimintamallin toimintatapojen ottamista laajemmin käyttöön aluehallintovirastojen alkoholihallinnon työvälineeksi. Myös sähköistä lausuntopyyntömenettelyä kehitetään. Valviran ja aluehallintovirastojen koordinaatioryhmä on tukenut toimintamallin käyttöönottoa.

4.1.1 Toimeenpano

Sähköisen seutulausunnon käyttöä on tarkoitus laajentaa vuoden 2013 aikana. Tavoitteena on, että aluehallintovirastot ottavat sen koekäyttöön joillakin soveltuvilla alueillaan. Muilla alueilla pyritään lisäämään anniskelupaikkojen lähiympäristön ja paikallisten toimijoiden kuulemista anniskelulupahakemusta käsiteltäessä.

Lausuntoja pyydetään pääsääntöisesti seuraavien hakemusten käsittelyn yhteydessä:

- uusi anniskelupaikka
- uusi ulkotarjoilualue
- anniskeluaajan merkittävä pidennys ulkotarjoilualueella
- asiakaspaikkojen merkittävä lisäys ulkotarjoilualueella
- kokonaan uusi anniskeluaajan jatkaminen

Muiden lupahakemusten yhteydessä lausuntoja on syytä pyytää tarpeen vaatiessa.

Seutulausunnon käytännön toteutuksessa yhteistyökumppaneita ovat kuntien ja seutukuntien lisäksi THL:n alkoholiohjelma, joka pyrkii sisällyttämään käytännön osaksi alkoholiohjelman kumppanuussopimuksia kuntien kanssa sekä Valvira, joka vastaa sähköiseen lausuntomenettelyyn laaditun väli- neen kehittämisestä ja ylläpidosta.

Valvira kehittää alkoholihallinnon sähköistä järjestelmää yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa. Tavoitteena on, että kaikki pyydetyt lausunnot ja selvitykset voidaan liittää järjestelmään, jolloin voidaan seurata seudullisia ja paikallisia lausuntoja ja arkistoida ne sähköisesti. Lisäksi sähköistä lupajärjestelmää kehitetään lupaharkintaan liittyvän tilastoinnin ja seurannan parantamiseksi.

4.2 Miten valvotaan selvästi päihtyneitä henkilöitä koskevien sääntöjen noudattamista?

Alkoholihallinnon tulossopimuksissa on jo monena vuonna ollut painopistealueena vähentää päihtyneille anniskelua. Esimerkiksi Valviran ja sosiaali- ja terveysministeriön välisessä vuoden 2012 tulossopimuksessa on asetettu toiminnalliseksi tavoitteeksi (2015), että valvontaviranomaiset ehkäisevät tehokkaasti yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa päihtyneille anniskelua ja alkoholin myyntiä alaikäisille. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa tavoitteena vuosille 2012 - 2015 on, että aluehallintovirastot ovat osallistuneet alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman toimeenpanoon yhteistyössä Valviran kanssa. Painopisteenä on tehostaa päihtyneille anniskelun valvontaa ja sanktiointia.

Alkoholilain 23 §:n mukaan päihtynyttä ei saa päästää anniskelupaikkaan. Asiakas, joka käyttäytyy häiritsevästi tai jonka päihtymys on selvästi havaittavissa, on poistettava anniskelupaikasta. Alkoholijuomaa ei saa alkoholilain 24 §:n mukaan anniskella häiritsevästi käyttäytyvälle tai selvästi päihtyneelle.

Humalajuomisen ja siitä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi on valvottava erityisesti päihtyneitä koskevien säännösten noudattamista. Päihtyneitä koskevan valvonnan vaikuttavuutta on lisättävä kehittämällä valvonnan laatua. Vaikka painopistettä on vuosi vuodelta siirretty enemmän riskinarviointiin perustuvaan valvontaan, ei kokonaisvalvontamääriä pidä enää vähentää merkittävästi. Aluehallintovirastojen strategisissa tulossopimuksissa on asetettu tavoitteeksi, että alkoholilupatarkastuksia on suoritettu 20 - 25 prosentille valvottavista.

4.2.1 Toimeenpano

Kohdevalinta

Anniskelutarkastuksia pitää tehdä erityisen alkoholivaltaisiin ja häiriöalttiin anniskelupaikkoihin. Riskinarvioinnissa on käytettävä yhteistyöviranomaisilta saatua tietoa sekä hyödynnettävä alkoholielinkeinorekisterin raportointimahdollisuuksia. Vuoden 2011 valvontaohjelmasta saatujen kokemusten perusteella rekisteriin kehitetään aikaisempien tarkastuksien syihin pohjautuva raportti, joka toimii yhtenä riskinarvioinnin välineenä. Anniskelupaikan häiriöalttiuden arvioimisessa on keskeistä muun muassa poliisiviranomaiselta saatava kenttätieto. Tiedon jalostumista ja siirtymistä alkoholilupaviranomaisen tietoon parannetaan Valviran ja Poliisihallituksen yhteistyönä vuonna 2013 kehittämällä poliisin sähköistä lausunto- ja tarkastusilmoitusjärjestelmää.

Määritelmät

Valvontakäynneillä on olennaista, että päihtyneiden oleskelua ravintolassa ja päihtyneille anniskelua valvotaan aluehallintovirastoissa yhdenmukaisesti. Edellytyksenä yhdenmukaiselle valvonnalle on päihtymysasteen määrittely. Selvästi päihtyneen tunnusmerkkeinä voidaan pitää muun muassa:

- henkilöllä on vaikeuksia kiinnittää katsetta tai henkilöllä on lasittunut katse

- henkilö käyttäytyy häiritsevästi, äänekkäästi ja hän on ylenpalttisen itsevarma
- henkilöllä on vaikeuksia käsittää asioita ja ymmärtää toisen sanomaa
- henkilön liikkeet ovat epävarmat ja kömpelöt, hänellä on vaikeuksia saada otetta esineistä ja refleksit ovat hitaat
- hän läikyttelee juomaansa ja lasia on vaikea viedä suulle
- henkilö kävelee huojuen tai kaatuu ilman tukea
- henkilöllä on sammaltava puhe eikä se ole enää ymmärrettävää
- henkilö on sekava tai hänen on vaikea kontrolloida tunteitaan
- henkilö nuokkuu tai saattaa torkahtaa helposti tai on sammunut/nukkuu
- henkilö voi pahoin.

Selvästi päihtyneisyyden tunnusmerkkejä arvioidaan aina tilannekohtaisesti. Päihtymyksen arvioinnissa on otettava huomioon se, että päihtymykseen viittaavat tunnusmerkit saattavat johtua sairaudesta tai vammasta. Tunnuksmerkkien soveltaminen ei saa johtaa syrjintään sairauden tai vamman perusteella. Vammaisuuden ilmenemismuotoja suhteessa päihtymyksen tunnusmerkkeihin on käsitelty tarkemmin alkoholihallinnon sähköisessä verkkopalvelussa.

Toiminta tarkastuskäynnillä

Mikäli tarkastuksella havaitaan, että selvästi päihtyneille tai häiritsevästi käyttäytyville henkilöille on anniskeltu, kirjataan epäkohdat tarkastuspöytäkirjaan. Tapauksissa, joissa selvästi päihtyneellä asiakkaalla on anniskelutiloissa hallussaan alkoholiuomaa, mutta itse alkoholiuoman myyntitilannetta ei ole havaittu, on epäkohta arvioitava ensisijaisesti selvästi päihtyneen oleskeluna anniskelualueella.

Vastaavan hoitajan tai muun henkilökuntaan kuuluvan kanssa käydään läpi tarkastuspöytäkirja, todetaan havainnot ja pyydetään pöytäkirjaan anniskelupaikan edustajan allekirjoitus. Mikäli anniskelupaikan henkilökunnalla on epäselvyyttä allekirjoituksen merkityksestä, on tarkastajan hyvä korostaa sitä, että pöytäkirjan allekirjoitus ei tarkoita tarkastajan tekemien havaintojen hyväksymistä. Tarkastuspöytäkirjan allekirjoituksella osoitetaan se, että pöytäkirjan jäljennös on luovutettu anniskelupaikkaan tarkastuksen päätteeksi.

Kuuleminen

Päihtymystä koskevien havaintojen jälkeen pyydetään luvanhaltijalta pääsääntöisesti aina kirjallista vastinetta tapahtuneeseen. Erillinen kuuleminen täyttää pöytäkirjaa paremmin hallintolain (6.6.2003/434) veloitteen selvittämismääräyksen ja asianosaisen kuulemisesta. Kuulemiskirjeessä voidaan tarkastushavainnot kertoa yksityiskohtaisemmin ja jäsennellymmin kuin pöytäkirjassa. Lisäksi kirjallisen selvityspyynnön avulla saadaan enemmän vaikuttavuutta, kun luvanhaltija joutuu keskustelemaan henkilökunnan kanssa ja pohtimaan anniskelupaikan omavalvonnan toimivuutta. Luvanhaltijan oikeusturvan takaamiseksi tulisi kuulemisen tapahtua kohtuullisessa ajassa havaintojen tekemisestä, jotta luvanhaltijalla olisi todellinen mahdollisuus selvittää asiaa omalta osaltaan.

Aluehallintoviraston on hallintolain mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi

tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Päihtymystapauksissa tämä tarkoittaa käytännössä, että joko omiin tai muiden viranomaisten havaintoihin perustuvat epäkohdat tuodaan luvanhaltijan kuulemiskirjeessä esille riittävän tarkasti. Kaikki seuraamusharkintaan vaikuttavat tekijät on mainittava kuulemiskirjeessä.

Seuraamukset

Jos valvontakäynnillä anniskelupaikassa on havaittu selvästi päihtynyt asiakas tai useampi päihtynyt asiakas ja/tai heille anniskelua, on seuraamuksena ensimmäisellä kerralla yleensä huomautus tai varoitus. Jos päihtyneitä ja heille anniskelua havaitaan anniskelupaikassa toistuvasti tai jos annetut sanktiot eivät ole parantaneet tilannetta, on seuraamuksena luvan määräaikainen tai pysyvä peruutus. Törkeissä liika-anniskelutapauksissa on seuraamuksena heti luvan peruutus määräajaksi.

Päihtyneitä asiakkaita koskeviin anniskelurikkomuksiin sisältyy monia arvioitavia asioita, jotka vaikuttavat sanktion laatuun ja määrään. Sanktio määräytyy anniskelun hoidosta tehtävän kokonaisarvion perusteella. Siinä otetaan huomioon anniskelupaikan erityispiirteet. Sanktiota harkittaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- tarkastuskäynnillä havaitut muut rikkeet,
- henkilökunnan määrä ja ammattitaito,
- omavalvontajärjestelyiden toimivuus,
- anniskelupaikan toiminnasta aikaisemmin mahdollisesti tehdyt häiriö- ym. ilmoitukset sekä
- toiminnassa aikaisemmin todetut rikkomukset ja niistä määrätyt seuraamukset.

Seuraamuksen määräämisessä on aina otettava huomioon hallinnossa noudatettava suhteellisuusperiaate. Seuraamus ei saa olla kohtuuton. Sen pitää olla objektiivisesti perusteltavissa ja oikeaksi arvioidussa suhteessa kyseessä olevan anniskelupaikan erityispiirteisiin ja tapahtuneisiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin.

4.3 Omavalvontaa tukevan anniskeluvalvonnan lisääminen

Ennakollinen luvanhaltijoiden toimintaa ohjaava valvonta on keskeinen osa alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisyä. Viranomaisvalvonnan avulla ohjataan ja tuetaan toiminnanharjoittajan omavalvontaa.

Vuoden 2012 valvontaohjelmassa ohjattiin alkoholihallinnon tarkastajia tukemaan elinkeinonharjoittajien omavalvontaa vähittäismyynnissä. Vastaava toiminta tulee laajentaa anniskeluvalvontaan.

Omavalvontaa tukeva anniskeluvalvonta on pääsääntöisesti kohdennettava kello 03.30:n jatkoaikaluvalla toimiviin anniskelupaikkoihin. Sen on perustuttava anniskelupaikan henkilökunnan (esimiehet, vastaavat hoitajat, tarjoilijat, järjestyksenvalvojat) ohjeistamiseen ja neuvontaan kiireettömästi, mieluiten etukäteen sovittuna ja kiireettömänä ajankohtana, esimerkiksi aikavälillä 21–23. Omavalvontaa tukevassa tarkastuksessa on perinteistä yöaikaan kello 01.30–04.00 tehtävää tarkastusta paremmat mahdollisuudet

käydä läpi anniskelupaikan omavalvontajärjestelyt ja tarvittavat asiakirjat sekä keskustella henkilökunnan kanssa.

4.3.1 Toimeenpano

Vuoden 2013 aikana aluehallintovirastot kokeilevat anniskelun omavalvontaa tukevia tarkastuksia kohdistuen kello 03.30:n jatkoaikaluvalla toimiviin anniskelupaikkoihin. Tavoitteena on, että jokainen kenttävalvontaa tekevä alkoholihallinnon tarkastaja kokeilee omavalvontaa tukevaa tarkastusmallia vähintään kahdesti.

4.4 Taloudellisten edellytysten valvonta

Luvanhaltijoiden ja luvanhakijoiden taloudellisten edellytysten valvonta perustuu alkoholilain 21 §:n ja 21 a §:n vaatimusten toteutumisen valvontaan. Tarkoitus on varhaisen puuttumisen kautta ennaltaehkäistä luvanhaltijoiden ylivelkaantuminen ja vähentää sellaisten toimijoiden määrää, joilla ei ole taloudellisia edellytyksiä ja luotettavuutta jatkaa toimintaa.

Viranomaisen yhtenä tärkeänä tehtävänä on turvata elinkeinon kilpailuneutraaliteetti ja puuttua toiminnallaan kilpailua vääristäviin tekijöihin. Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) vuonna 2012 tekemän selvityksen mukaan 19 % kaikista majoitus- ja ravitsemisalalla toimivista yrityksistä oli verovelkaisia (tilanne joulukuussa 2011). Yhteensä verovelkaa oli 95 miljoonaa euroa ja jaettuna kaikkien melkein 5 000 verovelkaisen yhtiön välillä, verovelka oli keskiarvoltaan 19 300 euroa. Tehokkaalla ja oikein kohdennetulla valvonnalla aluehallintovirastoilla on selkeä mahdollisuus pienentää tätä lukua. Luvanhaltijoilla, joilla on verovelkaa, on usein havaittu olevan muitakin epäkohtia toiminnassaan.

4.4.1 Toimeenpano

Ennakkovalvonta

Lupaprosessi on ennakoivaa valvontaa. Se perustuu yhtiön tai yhteisön hakemusten yhteydessä toimittamiin asiakirjoihin ja selvityksiin. Lupapäätöstä harkittaessa otetaan huomioon myös harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tuottamat velvoitteidenhoitoselvitykset (VHS), jotka auttavat luvanhakijan taloudellisen tilanteen selvittämisessä. Selvitys tilataan HTSY:ltä, ja siitä käy ilmi organisaation tai organisaatiohenkilön sekä näihin välittömästi tai välillisesti kytkeytyvän organisaation ja organisaatiohenkilön toimintaan ja talouteen sekä mm. veroihin ja lakisääteisiin eläkevakuutusmaksuihin liittyvien velvoitteiden hoitaminen. Selvityksestä saa tiedon kyseisten osapuolten mahdollisista ulosotossa vireillä olevista asioista sekä lakisääteisen ilmoitusvelvollisuuden hoitamisesta. Aluehallintoviraston on pyydettävä selvitys aina kun luvanhakijana on uusi toimija tai edellisestä taloudellisten edellytysten selvityksestä on kulunut huomattavan pitkä aika, tai kun selvitys katsotaan tarpeelliseksi muiden hakemukseen liittyvien seikkojen johdosta.

Jälkikäteisvalvonta

Jälkikäteisvalvonta kohdistetaan jo elinkeinossa toimiviin luvanhaltijoihin, jotta varmistetaan, että toimija täyttää alkoholilain 21 a §:n edellytykset toiminnan jatkamiseksi. Valvonnassa ensiarvoisen tärkeitä tietolähteitä ovat verohallinnon Valviralle toimittamat luvanhaltijoiden verovelkatiedot, neljännesvuosi-ilmoitukset, kateraportit ja VHS-raportit. Näiden tietojen perusteella aluehallintovirastot voivat kuulla luvanhaltijaa ja määrätä tarpeen vaatiessa seuraamuksen. Taloudellisten edellytysten valvonnan tehostamiseksi myös verovelkaisten valvonta sekä ilmoitusten laiminlyönneistä johtuva valvonta pitää kirjata valvontasuunnitelmaan. Verovelkaisten luvanhaltijoiden ja ilmoitusten laiminlyönneistä johtuva valvonta on tehokkainta suorittaa silloin, kun alkoholihallinnolla ei ole kiireisin lupien käsittelyaika meneillään.

Asiakirjojen perusteella suoritetusta valvonnasta saatuja tietoja tulisi hyödyntää kenttävalvonnassa ja päinvastoin. HTSY toimittaa vuosittain pyynnöstä aluehallintovirastoille ilmiöselvitysraportin, jonka kautta saa tietoa eri häiriöryhmistä. Ilmiöselvitysraportti koostuu pelkästään koneellisesta poiminnasta ja se on noin 18-25-sivuinen. Raporttia voi käyttää työkaluna kohderyhmän valinnassa pyytämällä HTSY:ltä velvoitteidenhoitoselvitykset halutuista häiriöryhmistä. Näin esiin tulleiden tietojen perusteella voidaan tehokkaasti valvoa riskikohteita.

5 Valvontaohjelman arviointi ja seuranta

Valvontaohjelman vuoden 2013 toimeenpanon seuranta perustuu pääsääntöisesti alkoholihallinnon tietojärjestelmään (Allu) kerääntyviin tietoihin sekä niiden perusteella luotaviin raporteihin.

Valvontaohjelman seurantaan valitut mittarit alkoholihallinnon tietojärjestelmässä ovat seuraavat:

- Pyydettyjen seutulausuntojen määrä.
- Alkoholilain 21 d §:n soveltaminen lupaharkinnassa (määrä).
- Taloudellisten edellytysten puuttumisen vuoksi peruutettujen anniskelu- ja vähittäismyyntilupien määrä.
- Riskinarvioinnin toteutuminen valvontakohteiden valinnassa.
- Päihtyneille anniskelusta/päihtyneiden oleskelusta annetut sanktiot.
- Tarkastusmäärät suhteessa tarkastuskohteiden määrään.

Lisäksi Valvira pyytää kalenterivuositain aluehallintovirastoilta kalenterivuoden alussa valvontasuunnitelman ja selvityksen sen toteuttamisesta. Lisäksi se pyytää kahdesti kalenterivuodessa selvityksen taloudellisten edellytysten valvonnan vaikuttavuudesta. Harmaan talouden selvitysyksiköltä pyydetään vuosittain tieto aluehallintovirastojen tilaamien veloitteidenhoitoselvitysten määrästä ja sen kehityksestä.

Vuoden 2013 seurantatiedoista laaditaan väliraportti vuonna 2014. Valvontaohjelman vuoden 2014 painopisteet määritellään myöhemmin. Koko valvontaohjelmakauden jälkeen laaditaan raportti valvontaohjelman tuloksista.

Liite 1 (lisätty 17.10.2013)

ALKOHOLIHALLINNON VALTAKUNNALLINEN VALVONTAOHJELMA VUOSILLE 2013 – 2014

Sektorikohtainen ohjelma vuodelle 2014: Tiedonhallinnan ja riskinarvioinnin korostaminen alkoholihallinnossa

Alkoholihallinnon valvontaohjelman avulla toteutetaan suunnitelmallista valvontaa, yhdenmukaistetaan ohjausta sekä valvonta- ja ratkaisukäytäntöjä ja luodaan lähtökohtia omavalvonnan kehittämiseksi. Sen avulla kehitetään myös alkoholivalvonnan riskiperusteisuutta ja tuotetaan tietoa lainsäädännön kehittämiseksi. Aluehallintovirastot huomioivat vuosittaisessa valvontasuunnitelmassaan valtakunnallisen valvontaohjelman painotukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön on tarkoitus uudistaa alkoholilakia (1143/1994) siten, että hallituksen on tarkoitus jättää asiasta esitys eduskunnalle kevätistuntokaudella 2014. Alkoholihallinnon haasteena on tässä yhteydessä muun ohella viranomaiskäytäntöjen ja -ohjeiden ajantasaistaminen uutta lainsäädäntöä vastaavaksi. Alkoholiviranomaisten tehtävänä on myös lain valmistelussa edistää valvonnan edellytysten säilymistä.

Vuoden 2014 valvontaohjelman sektorikohtaisessa osuudessa painotetaan aluehallintovirastojen ja Valviran tiedonhallintaa ja perustyön toimenpiteitä sekä menettelytapoja, joilla viranomaisvalvontaa kohdennetaan riskikohteisiin. Alkoholivalvonnan riskiperusteisuus korostuu erityisesti alaikäisiä ja päihtyneitä koskevissa tulossopimusten painotuksissa. Päihtyneille ja alaikäisille anniskelua ja myyntiä vähennetään kohdentamalla valvontaa riskianalyysin perusteella ongelmallisiin anniskelu- ja vähittäismyyntipaikkoihin.

Oletuksena on, että luvanhaltijoiden varsinaiset anniskelu- ja vähittäismyyntirikkomukset, laiminlyönnit viranomaisilmoituksissa sekä esimerkiksi verojen ja julkisten maksujen kiertäminen kasaantuvat samoille luvanhaltijoille. Näin ilmoitustietojen laiminlyöntejä valvottaessa puututaan niihin toimijoihin, jotka aiheuttavat eniten haittaa myös sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Harmaan talouden torjunta on osa alkoholiviranomaisen perustyötä; ei pelkästään erillistä työtä ja projekteja.

Tällä valvontaohjelmalla pyritään perustyön näkyville saattamiseen. Valvontaohjelmaan kootulla työllä on myös jatkuvuutta, koska alkoholilain uudistaminen sinänsä ei asiasta laaditun arviomuiston perusteella ole ristiriidassa työn jatkamisen kanssa.

Valvontaohjelmaan kirjattuja seikkoja ei ole kirjattu aikaisemmin yhteen asiakirjaan tässä laajuudessa. Osaltaan tällä koonnilla paikataan valvontakäsikirjan aukkoja, kehitetään alkoholitarkastajien osaamista ja muodostetaan yhteinen linja joidenkin erityiskysymysten osalta. Lisäksi valvontaohjelman avulla lisätään hallinnon tietopääomaa, korostetaan alkoholihallinnon kokonaisuutta ja saatetaan läpinäkyväksi käytännön yhteistyö. Valvontaohjelmassa viranomaiset ja luvanhaltijat nähdään yhteistyössä tuottamassa tietoa alkoholielinkeinosta ja sen toimijoista.

Osaamisen ja periaatteiden kirjaaminen valvontaohjelmaan hyödyttää myös uudistettavana olevan alkoholielinkeinorekisterin, Allun, kehitystyötä.

1 Yleistä alkoholihallinnon tiedonhallinnasta

Alkoholilain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja (AlkoL 1 §). Tämän päämäärän saavuttamiseksi alkoholijuomien valmistus (AlkoL 5 §), tukkumyynti (AlkoL 27 §), vähittäismyynti (AlkoL 14 §) ja anniskelu (AlkoL 21 §) ovat alkoholilaissa säädetty luvanvaraisiksi, erillisiksi toiminnoiksi. Lupaviranomaisina toimivat aluehallintovirastot ja Valvira. Alkoholiyhtiöllä on oikeus alkoholijuomien vähittäismyyntiin ilman erillistä lupaa (AlkoL 13 §) ja sille on myönnetty tukkumyyntilupa. Alkoholijuomien maahantuonti kaupalliseen tarkoitukseen on sallittua vain, jos maahantuojalla on alkoholijuomien anniskelu-, vähittäismyynti- tai tukkumyyntilupa.

Lupakäytännössä anniskelu- ja vähittäismyyntitoimipaikoille annetaan yksilöivä tunniste (toimipaikkanumero), joka yhdistettynä lupatyyppeihin muodostaa toimipaikkakohtaisen lupanumeron. Luvanhaltija yksilöi alkoholijuomastonsa tilaamalla tukkumyyjältä tuotteet toimipaikkaan lupanumerolla sekä raportoi itse maahantuomansa tai lopettaneesta toimipaikasta ostamansa alkoholijuomat.

Valviralla ja aluehallintovirastolla on alkoholilain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvontaa varten oikeus saada valvonnan kannalta tarpeelliset ilmoitukset, tiedot ja asiakirjat (AlkoL 44.1 §:n 3 kohta). Valvira ja aluehallintovirastot pitävät alkoholilaissa tarkoitettujen lupasioiden käsittelyä ja valvontaa sekä alkoholitilastointia varten alkoholielinkeinorekisteriä elinkeinonharjoittajista, joille on myönnetty alkoholilaissa tarkoitettu lupa tai jotka ovat hakeneet tällaista lupaa (AlkoL 44.2 §). Vastuullisena rekisterinpitäjänä toimii Valvira. Rekisteri toimii muun ohella tuoterekisterinä. Tuoterekisteri sisältää muun muassa perustiedot markkinoilla olevista alkoholijuomista sekä niistä vastuussa olevista elinkeinonharjoittajista. Maahantuojan tai valmistajan on tehtävä kaikista uusista tuotteista ilmoitus tuoterekisteriin ennen niiden tuloa markkinoille.

Alkoholielinkeinorekisterin tietojen avulla tuotetaan valtakunnalliset, viralliset alkoholin kapasiteetti-, myynti- ja kulutustilastot. Rekisteritietoja hyödynnetään yhtäältä tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon perustana sekä toisaalta viranomaistoiminnassa paitsi alkoholivalvonnassa myös verohallinnossa ja esimerkiksi poliisin talousrikostutkinnassa. Osto- ja myyntitietojen perusteella laskettuja toimipaikkakohtaisia katelaskelmia voidaan verrata muihin viranomaistietoihin riskikohteiden löytämiseksi. Myös elinkeino hyötyy alkoholielinkeinon tietotuotannosta.

Koska kaikki siirrot lupanumerolta toiselle kirjautuvat alkoholielinkeinonjärjestelmään, on valvonta myös tuoteturvallisuusnäkökulmasta auko- tonta.

2 Tukkumyynti ja maahantuonti anniskelun ja elintarvikeliikkeiden valvonnan näkökulmasta

Alkoholilaki ja alkoholiviranomaiset määrittävät alkoholijuomien tukkumyyntin elinkeinonharjoittajille erotuksena vähittäismyyntistä ja anniskelusta,

jotka kohdistuvat lopullisiin kuluttajiin. Alkoholiyhtiö erottaa myynnissään ja raportoinnissaan vähittäismyynnin ja tukkumyynnin.

Tukkumyyjän on kalenterikuukausittain ilmoitettava Valviraan luvanhaltijoille myymistään alkoholijuomista litramäärä ja kokonaishinta ilman arvonlisäveroä. Myynti ilmoitetaan lupanumeroittain ja tuotenumeroittain. Kuukauden aikana toimitettuja saman tuotteen toimituksia ei eritellä ilmoituksessa. Tukkumyyjän on ilmoitettava asiakkaan palautukset ja raportoitava ne omana rivinä erillään toimituksista. Tukkumyyjän on annettava kalenterikuukauden toimitustiedot seuraavan kuukauden 18 päivään mennessä.

Kuluvan kalenterikuukauden tukkumyynnin toimitustiedot ovat alkoholielinkeinorekisterissä kokonaisuudessaan tallennettuna kolmannen kuukauden 10 päivänä. Käytännössä siis tammikuun toimitustiedot ovat rekisterissä 10.4. Tätä ennen kauden tiedoissa saattaa olla osatietoja, koska kaikkia tietoja ei ole ehditty viedä rekisteriin (yksittäisen tukkurin toimittamat tiedot siis siirretään rekisteriin sitä mukaa, kun ne ovat tallennettavissa). Yksittäisten, uusien tuotteiden osalta tiedot saattavat täydentyä tosin tätäkin myöhemmin.

Valvira valvoo alkoholijuomia alkoholilain ja elintarvikelain perusteella. Valvonta kohdistuu muun muassa pakkausmerkintöihin ja koostumukseen kuten lisäaineisiin, mikrobiologiseen laatuun, kasvinsuojeluainejäämiin ja muihin vierasaineisiin sekä jäljitettävyyteen, nimisuojaan ja muuntogeenisyyteen liittyvien vaatimusten noudattamiseen. Valvira valvoo myös luonnonmukaisesti tuotettuja alkoholijuomia. Tuotteen rekisteröinnin yhteydessä toimija esittää virallisen laboratorion tekemän ensivalvonta-analyysin tuotteesta. Alkoholijuomien valvonnassa painotetaan kotimaassa valmistettuja tuotteita ja EU:n ulkopuolelta tuotuja tuotteita. Muissa EU-maissa valmistetut tuotteet valvotaan lähtömaassa. Analyysitodistusta ei vaadita lähtömaasta riippumatta sellaisista juomista, joiden maahantuodun erän suuruus on alle 100 litraa.

3 Alkoholijuomien hankkiminen anniskeluun ja elintarvikeliikkeiden vähittäismyyntiin

Anniskelupaikassa saadaan anniskella ja nauttia sekä elintarvikeliikkeessä vähittäismyydä vain sellaisia alkoholijuomia, jotka luvanhaltija on

1. hankkinut toimipaikan lupanumerolla alkoholijuomien valmistajalta tai tukkumyyjältä (myös Alko)
2. tuonut itse maahan (lupanumerokohtainen raportointivelvoite) tai
3. ostanut lopettaneesta anniskelu- tai vähittäismyyntitoimipaikasta (lupanumerokohtainen raportointivelvoite).

Alkoholilainsäädäntö ei ole täsmällinen luvanhaltijan velvollisuudesta käyttää lupanumeroa alkoholijuomahankinnoissaan. Toisaalta alkoholiviranomaisella on vakiintuneen viranomaisohjauksen ja oikeuskäytännön valossa mahdollisuus määrätä luvanhaltijoita noudattamaan edellä esitettyjä hankkimis- ja raportointitapoja.

Kuopion hallinto-oikeus on 1.2.2011 antamallaan päätöksellä hylännyt luvanhaltijan valituksen Itä-Suomen aluehallintoviraston päätöksestä, jolla

aluehallintovirasto on peruuttanut määräajaksi luvanhaltijan anniskeluluvan, koska luvanhaltija on ostanut alkoholijuomia anniskeluun vähittäismyyntiliikkeestä. Luvanhaltijalle on annettu asiasta jo aikaisemmin kirjallinen varoitus.

Anniskelu- tai vähittäismyyntiluvan haltija saa tuoda maahan luvassaan tarkoitettuja alkoholijuomia omaa anniskelu-/vähittäismyyntitoimintaa varten tehtyään ennen maahantuonnin aloittamista maksullisen ilmoituksen Valviraan (AlkoL 8 §). Ilmoitus tehdään kirjallisesti. Valvira lähettää ilmoittajalle vastauskirjeen, joka on maahantuonnin yhteydessä esitettävä tullille. Ilmoitus tehdään toimipaikkakohtaisesti ja siitä tehdään merkintä Allun toimipaikkanäytölle. Oman tuonnin salliminen liittyy tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, joka on eräs EU:n sisämarkkinoiden peruseräilyperiaatteista. Alkoholijuoman kaupallista maahantuontia pidetään laittomana, jos siitä ei ole suoritettu Suomessa alkoholiveroa. Tällaisen juoman anniskelu tai vähittäismyynti voi johtaa anniskelu- tai vähittäismyyntiluvan peruuttamiseen.

Anniskelu- ja vähittäismyyntiluvanhaltijoiden on ilmoitettava anniskelulupanumerolle maahantuomansa alkoholijuomat kuukausittain Valviralle viimeistään tuontia seuraavan kuukauden 18. päivään mennessä. Tuotteesta ilmoitetaan EAN-koodin (tai Valviran antaman tuotenumeron) ja tuotteen nimen lisäksi tieto tuoduista määristä litroittain sekä ostohinta euroina. Alkoholijuoma on lisäksi maahantuotaessa ilmoitettava tullille tullattavaksi ja verotettavaksi.

Jos alkoholijuomien vähittäismyyjä saa tietoonsa, että sen myymää alkoholijuomaa aiotaan jälleenmyydä tai anniskella, ei alkoholijuomaa voi myydä (AlkoL 16 § 1 mom. 3 kohta).

Anniskeluun ja vähittäismyyntiin voidaan hankkia alkoholijuomia myös ostamalla tuotteet lopettaneesta toimipaikasta; esimerkiksi konkurssipesästä (asetus alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344 / 1994) 28 §). Ostaja toimittaa aluehallintovirastoon kaupasta laaditun artikkelikohtaisen luettelon, jossa näkyy tuotteista nimi/EAN-koodi, tilavuus ja määrä sekä yhteenlaskettu lopullinen kauppa-hinta (ALV 0%) ja kaupan osapuolten lupanumerot. Avattu alkoholijuomapakkaus ei voi tuoteturvallisuussyistä edelleenmyydä. Alkoholijuomien hankkiminen anniskelutoimintaan ei ole mahdollista kuin edellä luetelluilla tavoilla. Luvanhaltija hankkii muussa toiminnassa käyttämänsä alkoholijuomat ilman anniskelulupanumeroa (esimerkiksi edustus- ja henkilöstötilaisuudet tiloissa, jotka eivät ole nauttimiskieltojen piirissä). Anniskeluluvan haltija voi lisäksi hakea Valviralta anniskelupaikkakohtaista lupaa alkoholiverovapaan keittiöalkoholin käyttöön ruoan valmistuksessa.

4 Anniskelu- ja vähittäismyyntiluvanhaltijoiden raportointivelvoitteet

Alkoholilain 44 §:ssä tarkoitettu lupaviranomaisen tiedonsaantioikeus tarkoittaa kääntäen sitä, että luvanhaltijalla on velvollisuus antaa laissa edellytettyjä valvonnan ja tilastoinnin kannalta välttämättömiä tietoja lupaviranomaiselle ja menetellä siten, että tiedot ovat luotettavasti saatavilla. Tällä perusteella anniskeluluvan-haltijan on ilmoitettava edellytetyt tiedot neljännesvuosittain ja vähittäismyyntiluvanhaltijan vuosittain. Määräys tietojen toimittamisesta annetaan luvanhaltijalle lupapäätöksessä.

Alkoholilaissa tarkoitettua lupaa edellyttävän toiminnan valvonnasta peritään vuotuinen maksu luvan haltijoilta (AlkoL 55 §). Maksun suuruus määrätään edellisen vuoden myydyin määrän perusteella tai vuoden pituisena laskenta-aikana arvioiduista ostoista siten, että maksun suuruus nousee portaittain anniskellun tai vähittäismyydyin määrän noustessa (Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista). Käytännössä luvanhaltijalta perittävä vuotuinen valvontamaksu lasketaan tämän tukkumyyjältä ostamien alkoholiostojen perusteella. Lupanumerojärjestelmän kiertäminen mahdollistaisi alkoholilain 21 a §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetun julkisoikeudellisten maksujen laiminlyömisestä. Maksua määrättäessä ei tällä hetkellä huomioida luvanhaltijan omaa tuontia ja ostoja lopetetusta toimipaikasta.

Anniskeluluvanhaltijan on raportoitava anniskelupaikan myynnistä neljännesvuosittain aluehallintovirastoon. Ilmoituksen voi jättää sähköisesti tai paperilla. Ilmoitukseen kirjataan seuraavat tiedot:

- tieto siitä onko anniskelupaikalla ollut ilmoituskauden aikana omaa alkoholijuomien maahantuontia (kyllä vai ei)
- olutmyynti (yli 2,8 tilavuusprosenttiset mallasjuomat) täysinä euroina arvonlisäveroineen
- muu alkoholimyynti (yli 2,8 tilavuusprosenttia) täysinä euroina arvonlisäveroineen
- ruokamyynti arvonlisäveroineen
- myynti yhteensä (edelliset myyntitiedot yhteenlaskettuna).

Lisäksi henkilökuntalukumääristä ilmoitetaan kaikki ravintolaan työsuhteessa olevat ja vuokratut henkilöt sekä ravintolassa työskentelevät omistajat ja perheenjäsenet, jotka eivät ole työsuhteessa: kokoaikaisten, osa-aikaisten sekä omistajien ja perheenjäsenten lukumäärä (kolme eri lukua) sekä vuokratyövoima tunneissa. Henkilökuntatiedot ilmoitetaan ilmoituskauden viimeisen kalenterikuukauden ajalta.

Anniskeluluvanhaltijan on toimitettava anniskelun neljännesvuosi-ilmoitus ilmoituskautta seuraavan kuukauden 10. päivään mennessä joko sähköisesti tai paperilla. Jos anniskelulupa on tilapäinen, ilmoitus on toimitettava kymmenen päivän kuluessa tilaisuuden päättymisestä. Esimerkiksi vuoden 2013 toisen neljänneksen ilmoituksista yli 86 % on tehty sähköisesti.

Alkoholijuomien vähittäismyyntiluvanhaltijan on raportoitava myynneistään kalenterivuositain aluehallintovirastoon. Tiedot toimitetaan tammikuun loppuun mennessä joko sähköiseen järjestelmään tai paperilla. Luvanhaltijan on ilmoitettava, onko vähittäismyyntipaikalla ollut alkoholijuomien omaa maahantuontia, alkoholijuomien myynti täysinä euroina arvonlisäveroineen sekä elintarvikemyynti täysinä euroina arvonlisäveroineen.

Myyntiksi kirjataan asiakkailta saatu rahatulo sekä omakustannehinta tilanteessa, jossa varsinaista suoraa maksua ei tule (esimerkiksi edustuskulut ja muu oma käyttö).

Luvanhaltijan on järjestettävä kirjanpito ja kassatoiminnot siten, että ilmoituksen tiedot ovat luotettavasti saatavilla. Luvanhaltija kantaa vastuun oman toimintansa asianmukaisuudesta ja myös esimerkiksi huolimattomuutensa seurauksista. Luvanhaltija on siis velvollinen varmistumaan siitä, että

hänen antamansa tiedot ovat paikkansapitäviä eikä hän voi vedota huolimattomuuteen, jos tiedot puuttuvat tai luvanhaltijan antamat tiedot osoittautuvat virheellisiksi. Vastuu tietojen toimittamisesta ja oikeellisuudesta on aina luvanhaltijalla, vaikka tämä olisikin siirtänyt käytännön raportoinnin esimerkiksi tilitoimiston tehtäväksi. Toimipaikan lopettaessa ilmoittamattomat tiedot on muistettava toimittaa aluehallintovirastoon.

Luvanhaltijan sähköisesti tallentamat myyntitiedot löytyvät Allusta seuraavana päivänä; paperilla toimitettujen tietojen osalta tiedoissa on tallennusviive.

Luvanhaltijoiden ilmoitustietoja ja tukkumyyjien toimitustietoja yhdistelemällä laaditaan myös toimipaikan kateraportti (raportissa oikaistaan arvonlisäverovelvollisena ilmoitettavat myyntitiedot arvonlisäverottomien ostotietojen kanssa yhteismitallisiksi). Kateraportin avulla anniskelupaikasta saadaan vertailukelpoista tietoa sen toiminnasta, luotettavuudesta ja elinkel-
poisuudesta.

Oikeuskäytännössä Korkein hallinto-oikeus on 10.9.2001 (taltio 2144) antanut kirjallisen huomautuksen anniskeluluvanhaltijalle, joka ei ole antanut pyytämättä ja ajoissa neljännesvuosi-ilmoituksia. Turun hallinto-oikeus on 24.5.2007 hylännyt anniskeluluvanhaltijan valituksen 14 vuorokauden määräaikaisesta peruutuksesta tilanteessa, jossa yhtiö on toistuvasti laiminlyönyt neljännesvuosi-ilmoitusten toimittamisen.

Alkoholitoimitukset kirjautuvat rekisteriin lupanumeroittain. Lupanumerolle toimitetut alkoholitoimitukset luokitellaan lupatyypeittäin, tukkumyyjittäin sekä tuotteittain. Näin esimerkiksi saman toimipaikan tietyt muutostilanteet jäävät näkymään toimitustietoihin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa saman luvanhaltijan saman toimipaikan anniskelulupa vaihdetaan kesken kuukautta määräaikaisesta toistaiseksi voimassaolevaksi, jäävät alkoholitoimitukset rekisteriin näkymään erikseen määräaikaiselle ja erikseen toistaiseksi voimassaolevalle luvulle. Sama koskee esimerkiksi lajivalikoimien muutosta. Luvanhaltijalta ei ole kuitenkaan perusteltua edellyttää erillisiä ilmoituksia, vaan kausi-ilmoitus riittää.

5 Valvonnassa huomioitavia seikkoja

Luvanhaltijoiden ilmoitustiedot ovat keskeinen valvonnan väline. Alkoholivalvonnan tehokkuus edellyttää, että tietojenantovelvollisuuden laiminlyönteihin ja merkittävästi poikkeaviin tietoihin puututaan. Valvontatoimia harkittaessa voidaan lähtökohdaksi ottaa, että viranomaisen harhautustarkoituksessa tehty tahallinen tietojenantovelvollisuuden laiminlyönti, jolla toimija on pyrkinyt saamaan itselleen etua, on moitittavampi kuin huolimattomuudesta johtuva vähäinen laiminlyönti. Toisaalta kirjanpitoon perustuvat alkoholimyyntitiedot ovat jo luonteeltaan niin olennaisia, ettei niitä koskevia virheitä voi pääsääntöisesti selittää huolimattomuudella eikä pitää vähäisinä. Laiminlyönnin seuraamuksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Nykyllänsäädännön nojalla luvanhaltijoita voidaan velvoittaa hankkimaan alkoholijuomansa lupanumeroa vastaan tai raportoimaan itse maahantuomansa ja lopettaneesta toimipaikasta ostamansa alkoholijuomat sekä ilmoittamaan myynneistään neljännesvuosittain tai vuosittain. Käytännössä myynti-ilmoitustietoja ei voida odottaa oma-aloitteisesti, vaan puuttuvista

ilmoitustiedoista lähetetään ensin muistutus ("karhukirje"). Kirjeessä muistutetaan luvanhaltijaa puuttuvasta ilmoituksesta, pyydetään toimittamaan ilmoitukselta edellytetyt tiedot sekä muistutetaan, että tietojen antamisessa on kyse lakisääteisen velvollisuuden täyttämisestä, jonka rikkomisella saattaa olla seuraamuksia. Muistutus ilmoituksen jättämisestä voidaan tehdä sähköpostilla (lähes kahdella kolmasosalla anniskelutoimipaikoista on Allun osoitteistossa sähköpostiosoite, vähittäismyyntitoimipaikkojen osuus on yli kaksi kolmasosaa).

Tämän jälkeen puuttuvien tietojen osalta kirjataan valvonta-asia vireille, kuullaan luvanhaltijaa laiminlyönnistä ja arvioidaan tapauskohtaisesti määrätäänkö luvanhaltijalle alkoholilain mukainen seuraamus.

Vastaavasti alkoholiuomahankintojen osalta luvanhaltijaa ohjataan ensisijaisesti käyttämään virallista jakelukanavaa, ja tämän jälkeen annetaan tarvittaessa päätös, jolla alkoholilain 44 §:n nojalla määrätään käyttämään virallista jakelukanavaa sekä annetaan alkoholilain mukainen seuraamus-päätös todetusta rikkeestä.

Koska lyhyin tarkastusväli anniskelumyynnille on kalenterivuoden neljännes, tarkoittaa tukkutoimitustietojen viive sitä, että esimerkiksi ensimmäisen vuosineljänneksen tiedot ovat kokonaisuudessaan alkoholielinkeinorekisterissä 10.6. Tyypillisen, anniskelupainotteisen anniskelupaikan myynnin rakennetta tarkasteltaessa merkitystä erityisesti on hanaoluen toimitustiedoilla. Näin karkean käsityksen paikan toiminnasta saa tilanteessa, jossa käytettävissä on anniskelupaikan raportoima olutmyynti sekä tätä vastaavat tiedot hanaoluen alkoholitoimituksista.

Tarkasteltaessa luvanhaltijoiden ilmoitustietoja ja tukkumyyjien toimitustietoja, tulee muistaa, että alkoholirekisterissä olevat alkoholiuomien toimitus- ja luvanhaltijoiden ilmoitustiedot säilytetään viisi täyttä kalenterivuotta. Tätä vanhemmat tiedot eivät ole saatavilla eikä niitä voi valvonta-asioissa hyödyntää.

Valvira vastaa ensisijaisesti Suomessa myytävän alkoholiuoman tuoteturvallisuuden viranomaisvalvonnasta. Anniskelu- tai vähittäismyyntiluvanhaltijalla on tuodessaan itse maahan alkoholiuomia vastuu alkoholiuomista (AlkoL 43 §). Valvira ohjaa ja valvoo tämän vastuun toteutumista. Jos luvanhaltija maahantuo alkoholiuomia anniskeluun tai myyntiin ilman Valviraan tehtyä ilmoitusta tai ostaa alkoholiuomat määräysten vastaisesti vähittäismyymälästä, on alkoholilain mukainen valvontavastuu aluehallintovirastolla.

Alkoholiviranomaisen saadessa tietoonsa luvanhaltijaa koskevan verotarkastuskertomuksen, on keskeistä selvittää, onko luvanhaltijan kirjanpidon puutteet todettu niin huomattaviksi, ettei kirjanpitoa eikä annettuja veroilmoituksia ole voitu oikaistunakaan käyttää verotuksen perusteena. Tästä syystä veroviranomainen on ryhtynyt arvioverotukseen (verotusmenettelylaki 27 §), joka käytännössä usein johtaa veroseuraamuksiin. Ilmoitustietojen osalta on keskeistä huomioida, että myös alkoholiviranomaiselle toimitetut vuosi- tai neljännesvuosi-ilmoitukset ovat olleet vääräsisältöisiä.

Virheellisen tiedon antaminen voi täyttää rikoslain 16 luvun 7 §:ssä säädetyn rekisterimerkintärikoksen tai 8 §:ssä säädetyn väärän todistuksen an-

tamisen viranomaiselle tunnusmerkistön. Lupaviranomainen voi siten harkintansa mukaan saattaa asian poliisiin tutkittavaksi.

6 Käytännön toimenpiteet valvontaohjelman toimeenpanoon ja arviointiin

Alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman vuoden 2014 sektori-kohtaisen osuuden toimeenpano käynnistyy alkoholiasioita käsittelevien henkilöiden perehtymisellä valvontaohjelmaan. Tarvittaessa virastot tarkentavat toimintatapojaan noudattamaan yhdessä sovitun valvontaohjelman linjauksia.

Valvontaohjelman käytännön toimenpiteinä pyritään tehostamaan Allu-rekisterin tietojen hyödyntämistä. Tietoa hyödynnetään paitsi valvontakohteiden kokoamiseksi, myös yksittäisen toimipaikan tietojen hyödynnettävyyden parantamiseksi aluehallintovirastojen alkoholivalvonnassa.

Vuosien 2011 - 2012 alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman tuloksena oli listaus kriteereistä, joiden perusteella valvontaa kohdennetaan riskikohteisiin. Tällaisia syitä ovat esimerkiksi kohteesta saadut epäkohtailmoitukset, luvanhaltijan toimipaikkaa koskevat ilmoituslaiminlyönnit sekä aikaisemmat tarkastushavainnot. Listaa on täsmennetty mainitun valvontaohjelmakauden tuloksilla ja työn seuranta on viety osaksi Allu-rekisteriä.

Alkoholielinkeinorekisteri, Allu, sisältää monipuolisesti tietoja tarkastuskohteista ja luvanhaltijoista. Osa riskiperusteista on haettavissa Allun raporteista, joiden tehokkaammaksi hyödyntämiseksi Valvira valmistelee teknisen ohjeen. Valvira päivittää lisäksi aluehallintovirastojen valvontasuunnitelmapohjan. Aluehallintovirastot huomioivat ohjeen laatiessaan vuoden 2014 valvontasuunnitelmiaan.

Vuoden 2014 aikana Valvira valmistelee yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa toimipaikkakohtaisen raportin, joka kokoaa tarkastuskohteesta monipuolisesti tietoa yhteen raporttiin aluehallintovirastojen kenttävalvonnan tueksi. Aluehallintovirastojen tehtävänä on ottaa raportti käyttöön sen valmistuttua.

Alkoholilakia uudistettaessa alkoholiviranomaisten uudelleentarkasteluun tulevat vuoden 2014 aikana myös valvontaohjelman sektorikohtaiseen osuuteen kirjatut tiedonhallintaan liittyvät toiminnot ja periaatteet.

Valvontaohjelman vuoden 2014 sektorikohtainen osio arvioidaan aluehallintovirastoihin tehtävällä kyselyllä poikkeuksellisesti jo elo-syyskuussa 2014 osana alkoholilain muutokseen valmistautumista. Lisäksi Valvira arvioi aluehallintovirastojen valvontasuunnitelmat valvontaohjelman toimeenpanon näkökulmasta.



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

PL 210

00531 Helsinki

Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Puhelin 0295 209 111

Faksi 0295 209 700

Sähköposti: kirjaamo(at)valvira.fi

www.valvira.fi