



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2012

Yleinen osa

Taitto: AT-Julkaisutoimisto Oy

Helsinki, 2012

KUVAILULEHTI

Julkaisun nimi

Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011–2012

Julkaisun tekijä ja julkaisija

Valvira ja aluehallintovirastot

Julkaisun päivämäärä

4.1.2011 (päivitys 26.3.2012)

Dnr

Dnro 7328/05.01.08.03/2010

Tiivistelmä

Valtioneuvoston asetuksen alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994) muutoksella (1802/2009) edellytetään, että sosiaali - ja terveysministeriön alainen keskusviranomai- nen, Valvira, laatii yhteistyössä alueellisten lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa alko- holihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman. Valvontaohjelmalla ohjataan alkoholi- juomien anniskelun ja vähittäismyynnin alueellista lupahallintoa ja valvontaa yhdenmu- kaiseen ratkaisukäytäntöön ja alkoholilain tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Valvontaohjelma käsittää myös myynninedistämisen valvonnan ohjauksen. Ohjelmaa päivitetään vuosittain. Valvontaohjelma sisältää yleisen osan lisäksi vuosittain vaihtuvat pääpainopistealueet eli sektorikohtaiset valvontaohjelmat.

Avainsanat (asiasanat):

alkoholi, alkoholijuoma, anniskelutoiminta, valvonta, vähittäismyynti

Sisältö

Esipuhe	5
1 Johdanto	6
2 Toimintaympäristö	7
2.1 Alkoholin kulutus ja juomatavat	7
2.2 Alkoholipolitiikan keinot	8
3 Toimintaa ohjaavat linjaukset ja valvontaohjelman pääpainopistealueet	10
4 Valvonta	11
4.1 Toimivalta	11
4.2 Valvontakohteet	11
4.3 Valvontaohjelman sisältö ja rakenne	12
4.4 Sektorikohtaiset valvontaohjelmat	13
4.5 Luvanhaltijoiden taloudellisen luotettavuuden valvontaa koskeva valvontaohjelma	13
4.6 Myynninedistämisen valvonta	14
5 Valviran ohjauksen keinot	15
6 Yhteistyö viranomaisten ja alan toimijoiden kanssa	17
7 Alkoholihallinnon yleisiä periaatteita	19
8 Valvontaohjelman toteutus, raportointi, arviointi ja kehittäminen	20
Liitteet	
Liite 1 Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma vuosille 2011 – 2012	21
Liite 2 Valvonnan seurantalomake	23
Liite 3 Sektorikohtainen ohjelma vuodelle 2012 – Lisätty 26.3.2012	24

Esipuhe

Alkoholi on eräs merkittävimmistä terveyseroja selittävistä 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 muuttavassa toimintaympäristössä. Lisäksi valtion tuottavuusohjelman henkilöstöresurssien vähentäminen kohdistuu myös alkoholiviranomaisiin. On siis selvää, että tulevaisuudessa yhteistyön, valvonnan ja sen edellyttämän ohjauksen toimintatapoja sekä vaikuttavuutta on kehitettävä. Valvontaa on aiempaa selkeämmin kohdistettava tunnistettujen riskien perusteella, unohtamatta kuitenkaan lupahallintoa ja siihen liittyvää ennakoivaa valvontaa.

Alkoholihallinnon ensimmäinen valtakunnallinen valvontaohjelma on valmisteltu vuosille 2011–2012. Ensimmäinen kausi toimii perustana ohjauksen ja valvonnan kehittämisen jatkotyölle. Valvontaohjelman on laatinut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) yhdessä aluehallintovirastojen alkoholihallinnon kanssa. Valvontaohjelma koostuu yleisestä osasta, jota päivitetään vuosittain, sekä vuosittain vaihtuvista pääpainopistealueista, sektorikohtaisista valvontaohjelmista. Vuoden 2011 pääpainopistealue on valvonnan kohdistaminen riskiperusteisesti. Valvontaohjelma sisältää tämän lisäksi perustietoa valvontakohteista, alkoholihallinnon työmenetelmistä, viranomaisyhteistyöstä ja tilastotietoa alkoholivalvonnasta.

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

Helsingissä tammikuun 4. päivänä 2011

Marja-Liisa Partanen
ylijohtaja, Valvira

1 Johdanto

Alkoholilain (1143/1994) tarkoituksena on kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja (1 §).

Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluu mm. alkoholiin liittyvän politiikan suunnittelu, ohjaus ja lainsäädäntö sekä alkoholin aiheuttamien haittojen ehkäisy. Sosiaali- ja terveysministeriön tavoitteena on, että kaikilla olisivat samanlaiset mahdollisuudet terveelliseen ja turvalliseen elämään.

Valtioneuvoston alkoholijuomista ja väkiviinasta antaman asetuksen (1344/1994, muutos 1802/2009) 1b pykälässä (voimaan 1.1.2010) edellytetään, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), laatii yhteistyössä alueellisten lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa alkoholihallinnon valtakunnallisen valvontaohjelman. Valvontaohjelman avulla ohjataan alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyynnin alueellista lupahallintoa ja valvontaa yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön ja alkoholilain tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Valvontaohjelma ohjaa myös mainonnan ja myynninedistämisen valvontaa.

Valvontaohjelma on yksi keino, jonka avulla toteutetaan valtioneuvoston ja sosiaali- ja terveysministeriön asettamia alkoholipoliittisia tavoitteita. Siinä määritellään viranomaisvalvonnan tarkoituksenmukaiset toimenpiteet ja menettelytavat. Lisäksi se sisältää toiminnan vaikuttavuuden arviointia varten suoritetilastot. Valvontaohjelma tarkistetaan vuosittain.

Valviran tehtävänä alkoholihallinnossa on ohjata ja kehittää aluehallintovirastojen lupahallintoa ja valvontaa, tuottaa alkoholihallinnon tarvitsemia tietopalveluita sekä valvoa valtakunnallisesti alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua sekä myynninedistämistä. Valtakunnallisen ohjauksen ja kehittämisen tavoitteena on tehostaa alkoholilaisissa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista sekä turvata lain yhdenmukainen soveltaminen koko maassa. Viranomaisohjauksen keinoja ovat valvontaohjelmat, neuvonta, koulutus, ohjeet ja oppaat sekä viranomaisohjauksen kautta koordinoitu toiminta, kuten esimerkiksi valvontaprojektit ja -hankkeet.

Aluehallintovirastot myöntävät alueillaan luvat anniskeluun ja vähittäismyyntiin. Lisäksi ne valvovat alueellaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä, anniskelua sekä myynninedistämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) laati Alkoholihallinnon valtakunnallisen toimintasuunnitelman (aValtsu) vuonna 2006, ja sen viimeinen päivitys oli vuonna 2008.

Vuosina 2009 ja 2010 tapahtui merkittäviä alkoholihallinnon keskus- ja aluehallinnon organisaatiota koskevia uudistuksia. Uudistusten toteuduttua on varmistettava alkoholihallinnon toiminnan jatkuvuus. Valtion tuottavuusohjelman aikana alkoholihallintoon ei saada lisää henkilöitä, joten voimavarojen riittävyys lupahallinnon ja valvonnan kannalta keskeisiin painopistealueisiin on turvattava kehittämällä työmenetelmiä ja toimintatapoja.

2 Toimintaympäristö

2.1 Alkoholin kulutus ja juomatavat

Suomalaisten hyvinvointi ja terveys ovat viime vuosina parantuneet monin tavoin. Elin-
tavat ovat muuttuneet terveellisemmiksi ja monet kansantaudit sekä niiden riskitekijät
ovat vähentyneet. Keskimääräinen elintaso on Suomessa noussut. Hyvästä kehityksestä
huolimatta väestöryhmien väliset hyvinvointi- ja terveyserot ovat kuitenkin edelleen
suuria ja pikemmin kasvamassa kuin vähenemässä. Eräs merkittävimmistä terveyseroja
selittävästä tekijästä on alkoholin käyttö.

Alkoholin kulutuksen kasvu 2000-luvulla on lisännyt alkoholista aiheutuvia haittoja.
Alkoholin kulutus on kasvanut suhteellisesti eniten naisilla ja yli 50-vuotiailla. Alkoholi-
sairaudet ja -kuolemat ovat lisääntyneet, ja päihdehuollon asiakkaiden määrä on kasva-
nut. Vuosina 2003 – 2007 päihdehuollon erityispalveluissa asioiden asiakkaiden määrä
on lisääntynyt 10 prosenttia. Myös sairaaloissa alkoholisairauksien vuoksi hoidettujen
asiakkaiden määrä on kasvanut 10 prosenttia vuodesta 2003 vuoteen 2007. Toistuva ja
runsas alkoholin käyttö johtaa suurella todennäköisyydellä alkoholiriippuvuuteen, alko-
holismiin, joka on krooninen aivosairaus. Siitä kärsii 8 prosenttia suomalaisista miehistä
ja 2-3 prosenttia naisista.

Naisten lisääntynyt alkoholinkäyttö on tärkein yksittäinen suomalaisessa alkoholikult-
tuurissa tapahtunut muutos viimeisten 40 vuoden aikana. Naisten alkoholinkäyttö on
lähes kuusinkertaistunut ja miesten yli kaksinkertaistunut. Suomalaisten alkoholinkäyttö
sijoittuu edelleenkin enimmäkseen kauas arjesta, iltamyöhään, viikonloppuun ja juhlapyy-
hiin, ja humalajuominen on säilyttänyt asemansa suomalaisessa juomiskulttuurissa.

Naisten alkoholinkäytön muutokset ovat muuttaneet koko alkoholikulttuuriamme.
Naisten juomisen hyväksyntä on luonut edellytykset sille, että alkoholinkäyttö on arki-
päiväistynyt ja kotiutunut. Kodeissa juominen tarkoittaa myös sitä, että lapset näkevät
aikuisten alkoholinkäyttöä. Yleensä alkoholia nautitaan melko vähäisiä määriä lasten
ollessa läsnä, mutta kun alkoholia käytetään, lähes joka kymmenes aikuinen juo itsensä
tuntuvaan humalaan.

Vanhempien ongelmallisen päihteidenkäytön vaikutukset lapsiin ja perhe-elämään
ovat merkillepantavia. Vanhempien päihdeongelmat näkyvät mm. perheväkivaltana
ja huostaanottoina. Päihdeongelmaisten vanhempien lasten syrjäytymisriski kasvaa, ja
ongelmat siirtyvät usein sukupolvelta toiselle.

Nuorten myönteinen raittiuskehitys on viime vuosina pysähtynyt kaikissa ikäryhmissä
molemmilla sukupuolilla. Raittiiden nuorten osuus oli 2000-luvulla kaikissa ikäryhmissä
ja molemmilla sukupuolilla korkeimmillaan vuonna 2007. Nyt saattaa olla meneillään
vaihe, jolloin nuorten alkoholinkäytön laskeva trendi on kääntymässä tai pysähtymässä.
Vasta seuraavina vuosina vahvistuu, miten nuorten alkoholinkäyttö muuttuu.

Alkoholiverojen korotukset ovat vähentäneet odotetulla tavalla alkoholin kokonais-
kulutusta. Kulutus väheni vuodesta 2008 vuoteen 2009 lähes kaksi prosenttia. Asukasta
kohden kulutettiin sataprosenttista alkoholia 10,2 litraa eli 0,2 litraa vähemmän kuin
vuonna 2008. Tilastoidun kulutuksen eli kotimaassa myydyn alkoholin määrä oli 8,3
litraa ja tilastoimattoman kulutuksen 1,9 litraa asukasta kohden. Todetusta vähenemi-
sistä huolimatta alkoholinkulutus on lisääntynyt 10 prosenttia vuoteen 2003 verrattuna.
Sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteena on vähentää kokonaiskulutusta vuoteen 2011
mennessä 9,4 litraan asukasta kohden.

Alkoholijuomien kulutuksen rakenteessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta
viime vuosina. Kotimaan myynnistä noin neljäsosa on väkeviä alkoholijuomia ja lähes
puolet mallasjuomia. Long drink -juomien kulutus kasvoi noin 11 prosenttia vuodesta
2008 vuoteen 2009, mietojen viinien kulutus kasvoi myös hieman, mutta kaikkien mui-
den juomien kulutus puolestaan väheni.

Alkoholinkulutus on siirtynyt yhä enemmän ravintoloista koteihin. Vuonna 2009 kotimaassa kulutetusta alkoholista myytiin 44 prosenttia elintarvikeliikkeistä, 42 prosenttia Alkon myymälöistä ja 14 prosenttia ravintoloista. Elintarvikeliikkeiden myynnin määrä kasvoi hieman edellisvuoteen verrattuna. Aiempien vuosien trendi jatkui eli sekä Alkon että ravintoloiden myynnin määrä väheni selvästi.

Alkoholin tilastoimaton kulutus kasvoi vuodesta 2008 vuoteen 2009 noin viisi prosenttia. Samana ajanjaksona matkustajatuonnin määrä absoluuttisena alkoholina lisääntyi kahdeksalla prosentilla. Muiden tilastoimattomien kulutuksen erien määrät pysyivät lähes ennallaan. Tilastoimattoman kulutuksen osuus kokonaiskulutuksesta on vajaa viidennes.

Vuonna 2006 alkoholin käyttö aiheutti yhteiskunnalle noin 0,7–0,9 miljardin euron välittömät kustannukset ja noin 3,1–5,8 miljardin euron välilliset kustannukset. Yli kolmannes välittömistä kustannuksista aiheutui järjestyksen ylläpidosta. Terveydenhuollon osuus oli neljännes ja sosiaalihuollon osuus reilu viidennes välittömistä alkoholihaittamenoista.

Yleiset asenteet alkoholia ja sen nauttimista kohtaan ovat muuttuneet. Nykyisin alkoholi kuuluu luonnollisena osana moniin tilaisuuksiin ja tapahtumiin. Esimerkiksi urheilutapahtumiin ja -kilpailuihin, konsertteihin ja moniin perhetapahtumiin haetaan anniskelulupaa. Alkoholi ja sen nauttiminen on sisäistetty normina suomalaiseen sosiaaliseen yhdessäoloon. Tämä käy ilmi mm. alkoholijuomien mainonnan sisältämistä viesteistä, joissa alkoholi kuuluu asiaan, kun vietetään aikaa yhdessä ystävien ja perheen kanssa.

2.2 Alkoholipolitiikan keinot

Tutkimusnäyttöä siitä, miten vaikuttavia erilaiset kansanterveyslähtöistä alkoholipolitiikkaa tukevat keinot ovat, on saatu 1990-luvun puolivälistä lähtien. Alkoholipolitiikassa on tarkoituksenmukaista käyttää keinoja, jotka vaikuttavat sekä alkoholin kokonaiskulutukseen että riskialttiiseen juomiskäyttäytymiseen ja juomisen ympäristöihin, jotka usein aiheuttavat ongelmia.

Alkoholipolitiikan keskeisiä keinoja ovat vaikuttaminen alkoholin hintaan, saatavuuteen, liikennejuopumukseen ja juomisympäristöön. Sen sijaan valistuksella saadaan aikaa vain vähäisiä vaikutuksia. Kansainvälinen tutkimusnäyttö kertoo yhdenmukaisesti, että alkoholijuomien hintojen nostaminen vähentää sekä alkoholin kulutusta että alkoholihaittoja, kuten kuolleisuutta, rikollisuutta ja liikenneonnettomuuksia. Hinta vaikuttaa kaikkiin kuluttajaryhmiin, niin nuoriin kuin suurkuluttajiin ja ongelmakuluttajiin, eli ryhmiin joihin usein kohdennetaan alkoholipoliittisia erityistoimia.

Tutkimus osoittaa vahvasti, että alkoholin kulutus ja haitat lisääntyvät, kun alkoholin saatavuus kasvaa kaupallisten lähteiden lisääntyessä ja kääntäen ne vähenevät, kun saatavuus rajoittuu. Paras teho saadaan vähittäismyynnin rajoittamisesta vähentämällä myyntipäiviä ja -tunteja sekä myyntipisteitä. On osoitettu, että myynti- ja anniskelupisteiden vähentäminen tietyllä alueella vähentää pitkällä aikavälillä väkivaltaa ja muita haittoja alueella.

Alkoholin aiheuttamien liikenneonnettomuuksien ja -kuolemien vähentäminen erityisesti rikkaissa maissa on 20. vuosisadan kansanterveyden edistämisen ja alkoholipolitiikan tärkeimpiä menestystarinoita. Kansainvälinen näyttö osoittaa, että liikennejuopumuksen ehkäisyssä on saatu aikaan pitkäaikaisia parannuksia väestötasolla. Kuitenkin on huomattava, että suurkuluttajat jatkavat usein humalassa ajamista, vaikka olisivat jääneet siitä kiinni. Tehokkaita rattijuoppouden ehkäisykeinoja ovat ratsiat ja puhallutukset, ja niiden tehokkuutta lisää näkyvyys ja julkisuus.

Juomista voidaan vähentää rajoittamalla myyntipaikkojen määrää ja lyhentämällä anniskeluaikoja sekä luomalla tehokas omavalvontajärjestelmä. Myös vaikuttaminen sosiaaliseen asenneilmapiiriin vähentää alkoholin kulutusta ja siihen liittyvää väkivaltaa.

On kiistatonta, että nuorten altistuminen alkoholimainonnalle aikaistaa käytön aloittamista ja lisää niiden nuorten alkoholinkäyttöä, jotka jo juovat. Alkoholimainonnan rajoituksia selvittänyt työryhmä sai mietintönsä valmiiksi kesäkuussa 2010. Työryhmä ei

päätynyt esittämään mainonnan rajoituksia. Rajoittamiseen liittyvä lakialoite on vireillä eduskunnassa (syksyllä 2010). Verrattuna muihin alkoholihaittojen vähentämiskeinoihin, mainonnan vastaviestintä, valistus- ja kasvatusohjelmat, ovat kalliita eikä niillä juuri näytä olevan pitkäaikaista vaikutusta alkoholin käyttöön ja käytöstä aiheutuviin haittoihin.

Alkoholihaittojen ehkäisyssä ei kannata valita vain yhtä menetelmää, vaan on yhdisteltävä eri menetelmiä niin, että yhtäaikaiset, erityyppiset interventiot yhteiskunnan eri foorumeilla tukevat toisiaan. Erityisesti Suomessa, mutta myös muualla, tällaisesta menettelystä on saatu lupaavia tuloksia. Interventioissa puututaan yhtä aikaa päihteiden kysyntään, tarjontaan ja haittoihin. Yleisen, koko väestöön kohdistuvan ehkäisyn rinnalla tarjotaan palveluja riskiryhmille ja niille, jotka kärsivät päihdeongelmista. Teot ja viestit eri puolilla yhteisöä, eri kohderyhmille ja eri keinoin yhtäaikaan vahvistavat toistensa vaikutusta, synnyttävät toimintaa ja aktivoivat yhteisöä sekä vaikuttavat sen mielipideilmastoon ja tapaan toimia.

3 Toimintaa ohjaavat linjaukset ja valvontaohjelman pääpainopistealueet

Valvontaohjelma perustuu alkoholilain tavoitteisiin sekä alkoholipoliittisiin ohjelmiin. Alkoholipolitiikan tavoitteena on alkoholin käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisy sekä alkoholin kulutuksen hillitseminen. Meneillään olevassa hallitusohjelmassa (15.4.2007, jota 22.6.2010 nimitetty hallitus päätti jatkaa tältä osin) tavoitteena on päihdehaittojen vähentämisen, mihin pyrittäessä tärkeimpinä tavoitteina pidetään alkoholin ja tupakan kokonaiskulutuksen vähentämistä. Hallitus päätti hallitusneuvotteluiden yhteydessä jatkaa kansallisen alkoholiohjelman toteuttamista. Kansallisen alkoholiohjelman alkoholipoliittisia linjauksia koskevassa periaatepäätöksessä (9.10.2003) esitetään alkoholihaittojen ehkäisylle kolme osatavoitetta. Ne ovat alkoholin lasten ja perheiden hyvinvoinnille aiheutuvien riskien vähentäminen, alkoholijuomien riskikäytön ja siitä aiheutuvien haittojen vähentäminen ja alkoholin kokonaiskulutuksen vähentäminen. Kansallista alkoholiohjelmasta toteutetaan mm. terveydenedistämisen politiikkaohjelman kautta.

Alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisy edellyttää poikkihallinnollista toimintaa. Alkoholista aiheutuva syrjäytyminen on Suomessa sisäisen turvallisuuden keskeisin uhka. Valtioneuvosto on laatinut sisäisen turvallisuuden ohjelman (sisäasianministeriön julkaisu 16/2008, 8.5.2008), jonka perusteella on laadittu mm. harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmat. Vuosina 2010 ja 2011 on meneillään viides toimintaohjelma talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi sekä talousrikostorjuntaohjelma (sisäasianministeriön julkaisu 2009, 19.12.2009). Alkoholihaittojen ehkäisy korostuu myös opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimassa lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelmassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulossopimuksessa Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa on nostettu painoalueeksi estää alaikäisten alkoholijuomien saanti ja nauttiminen sekä päihtyneille anniskelu.

Tätä valvontaohjelmaa laadittaessa on huomioitu myös muita kansallisia ja kansainvälisiä terveysohjelmia. Näistä mainittakoon erityisesti Terveys 2015 kansanterveysohjelma sekä Euroopan unionin komission alkoholin aiheuttamia haittoja vähentämään laatima strategia (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU strategy to support Member States in reducing alcohol related harm COM(2006) 625).

Valvontaohjelman yleisessä osassa ja sektorikohtaisissa valvontaohjelmissä kuvataan niitä menetelmiä, joilla edellä kuvatut alkoholipoliittiset linjaukset sekä alkoholilain yleiset tavoitteet saatetaan käytännön toimenpiteiksi valvonnassa ja lupahallinnossa. Valvontaohjelman tärkeimpänä tavoitteena on parantaa tarkastustoiminnan vaikuttavuutta sekä siirtyä tarkastuksissa riskiperustaiseen valvontakohteiden valintaan aiempien määrällisten tavoitteiden sijasta.

4 Alkoholihallinto alkoholipolitiikan toteuttajana

4.1 Toimivalta

Aluehallintovirastot ovat lupaviranomaisia alueensa anniskelu- ja vähittäismyyntiasioissa. Lisäksi aluehallintovirastot valvovat alueellaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä, anniskelua sekä myyinnedistämistä. Valvira ohjaa valtakunnallisesti lupahallintoa ja valvontaa. Lisäksi Valvira valvoo valtakunnallista myyinnedistämistä sekä sellaisen markkinointia, joka katsotaan periaatteelliseksi ja laaja-alaiseksi (mm. kansainvälinen mainonta).

4.2 Valvontakohteet

Suomessa oli 30.7.2010 voimassa 8 417 anniskelulupaa ja 6 335 alkoholijuomien vähittäismyyntilupaa. Luku sisältää Alkon myymälät ja luovutuspaikat. Tämä tarkoittaa yhteensä 14 752 toimipaikkaa. Lisäksi tilapäisesti toimivia anniskelupaikkoja on ollut vuosittain vajaa tuhat.

Taulukko 1. Anniskelu- ja vähittäismyyntiluvat (lukumäärät Allu-rekisteristä 31.7.2010)

Anniskelu-luvat							Vähittäismyyntiluvat						Kaikki
A	ma ¹ A	B	ma ¹ B	C	ma ¹ C	Yht.	C	Kierto- mlä ² C	Alko	Luovutus- paikka	Tila- viini	Yht.	Yhteensä
5598	219	290	31	2151	128	8417	5811	24	344	120	36	6335	14752

¹⁾ määräaikainen

²⁾ myymäläautot

Taulukossa 1 on ilmoitettu alkoholielinkeinolupien määrät Suomessa (tilanne 31.7.2010). Taulukkoon on eritelty A-luvalla (voidaan anniskella kaikkia alkoholijuomia), B-luvalla (voidaan anniskella vain mietoja alkoholijuomia eli enintään 22 tilavuusprosenttisia juomia) sekä C-luvalla (voidaan anniskella vain käymisteitse valmistettuja enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä alkoholijuomia) anniskelupaikat. Määräaikaisena anniskelulupa voidaan myöntää silloin, kun anniskelupaikan toiminta on luonteeltaan määräaikaista tai, kun hakijan edellytyksiä tai anniskelutoimintaa on erityinen syy seurata. Määräaikainen lupa voidaan myöntää enintään yhdeksi vuodeksi. Tilapäinen anniskelulupa myönnetään tilaisuuksiin ja tapahtumiin enintään yhden kuukauden ajaksi.

Vähittäismyynti on taulukossa 1 eritelty käymisteitse enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältävän tuotteiden vähittäismyyntipaikkoihin, tuotteen valmistajan harjoittamaan tilaviiniin tai sahdin vähittäismyyntipaikkoihin sekä Alkon myymälöihin ja luovutuspaikkoihin.

Valvonnan tavoitteena on varmistaa alkoholilain noudattaminen ja sen tavoitteiden toteutuminen elinkeinonharjoittajia ja kuluttajia neuvomalla ja ohjaamalla, tekemällä tarkastuksia, käyttämällä hallinnollisia pakkokeinoja, antamalla lausuntoja ja varautumalla erityistilanteisiin. Lisäksi valvonnalla turvataan elinkeinonharjoittajien yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu sekä alan kilpailuneutraliteetti.

Valvottavat kohteet ovat hyvin erilaisia. Merkittävin jakoperuste on jako anniskelu- ja vähittäismyyntitoimintaan. On kuitenkin huomattava, että toimintojen sisälläkin on suuria keskinäisiä eroja. Arvioitaessa anniskelupaikan tai vähittäismyyntipaikan valvontatarvetta, keskeisiä kriteereitä ovat kohteen toiminta-ajatus (toimintaan mahdollisesti liittyvät riskitekijät), sijainti ja aukioloajat.

Alkoholijuomien vähittäismyyntissä toiminta-ajatuksen liittyy myyntipaikan tyyppi (esim. Alkon myymälä, kioski, huoltamo tai päivittäistavarakauppa). Anniskelupaikan

toiminta-ajatuksessa valvontakohteita määrittävät alkoholimyynnin osuus suhteessa ruokamyyntiin sekä asiakaskunnan ikärakenne. Anniskelupaikka voi toiminta-ajatuksensa perusteella palvella myös esimerkiksi ohikulkijoita, vapaa-ajanviettokeskuksen asiakkaita tai paikallisia asukkaita.

Sijainnin mukaan valvontakohteet voidaan luokitella esimerkiksi sen mukaan, onko myyntipaikan läheisyydessä asutusta, onko se kaupunkikeskuksessa, muussa taajamassa, asutuskeskuksessa vai haja-asutusalueella.

Alkoholijuomien vähittäismyynnin valvonnassa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota alle 400 neliömetrin suuruisiin päivittäistavara-kauppoihin, joissa saa lakimuutoksen jälkeen myydä alkoholia vielä klo 18 – 21 välisenä aikana.

Anniskelua on syytä valvoa erityisesti klo 1.30 jälkeen. Huomiota kannattaa kiinnittää ravintolassa myös kiinnittyä muuhun iltaelämään, päiväanniskeluun juomapainotteisissa ravintoloissa ja kerrallaan lyhytkestoiseen anniskeluun (esim. jääkiekko-otteluiden erätautot ja teatteriesitysten väliajat).

Alkoholihallinnon valvonta voidaan jakaa virastossa ja kentällä tehtävään valvontaan. Sekä virastossa että kentällä tehdään ennakkovalvontaa ja jälkikäteisvalvontaa. Luvanhaltijoiden ohjaus on myös keskeinen osa valvonnan kokonaisuutta. Kentällä tehtävä valvonta tarkoittaa käytännössä tarkastuskäyntejä luvanhaltijoiden ja -hakijoiden liikepaikkoihin. Tähän voi sisältyä myös kohteen ulkopuolella tapahtuvaa tarkkailua, jossa seurataan luvanhaltijan omavalvonnan toimivuutta ja liikepaikan suhdetta ympäristöönsä.

Tarkastuskäynneillä viranomaiset tavoittavat vain pienen osan anniskelu- ja myyntitoiminnasta. Keskeinen osa viranomaisvalvontaa onkin luvanhakijoiden ja -haltijoiden ohjaus, omavalvonnan tukeminen sekä valvonnan näkyväksi saattaminen ehkäisevässä mielessä.

Virastossa tehtävä valvonta käynnistyy, kun luvanhakija jättää lupahakemuksensa käsittelyyn. Tämän valvonnan keinoja ovat lausuntopyyntö ja erilaiset rekisteri- ja viranomaistiedustelut.

Luvanhaltijoiden valvonta lupakäsittelyn ohella virastossa tarkoittaa mm. seuraavia:

- havaittujen epäkohtien valvontatoimet,
- seurataan verovelkojen tilannetta ja puututaan laiminlyönteihin,
- seurataan anniskeluluvanhaltijoiden alkoholijuomien ostotietoja sekä neljännesvuosi-ilmoituksia ja vähittäismyynniluvanhaltijoiden vuosi-ilmoituksia,
- seurataan mediaa (riskikohteiden määrittäminen ja myynninedistämisen valvonta),
- tiedonvaihto viranomaisyhteistyönä,
- kootaan taustatiedot kenttävalvontaa varten.

4.3 Valvontaohjelman sisältö ja rakenne

Valvontaohjelma koostuu yleisestä osasta, joka on laadittu vuosille 2011 – 2012, sekä sektorikohtaisista valvontaohjelmista. Tarvittaessa valvontaohjelman yleisosaa ja erityisesti sektorikohtaisia valvontaohjelmia päivitetään ohjelmien toimeenpanokauden aikana. Tavoitteena on, että jatkossa valvontaohjelmakausi olisi sama kuin hallituskausi. Näin valvontaohjelma olisi jatkossa nelivuotinen, ja se päivitetäisiin tarvittaessa vuosittain maaliskuun loppuun mennessä.

Valvontaohjelmakaudella 2011 -2012 painoalueena on parantaa valvonnan vaikuttavuutta. Valvontaohjelmassa määritellään konkreettisesti ne toimenpiteet ja menettelytavat, joilla valvontaa kohdennetaan riskiperusteisesti. Tätä varten vuoden 2011 sektorikohtainen osa koostuu valvontakriteerien luokittelusta sekä valvontatarkastusten toimenpiteiden ja havaintojen seurannasta.

Valvontaohjelma kokonaisuudessaan korostaa valvonnan riskiperusteisuutta. On kuitenkin huomioitava, että perusvalvontatyö on kaikissa olosuhteissa turvattava, eikä valvonta koskaan voi kohdentua pelkästään riskiperusteisesti. Tätä varten seurantalomakkeen tilastoinnissa on ennalta suunnittele mattomatkin kohteet huomioitu.

Valvontaohjelma sisältää yleisen osan sekä sektorikohtaisten valvontaohjelmien lisäksi tietoja viranomaistoiminnasta sekä yhteistyöstä eri sidosryhmien kanssa, hallinnon ylei-

sistä periaatteista sekä valvontaohjelman toteutuksen arvioinnista ja seurannasta. Osana valvontaohjelmaa ovat aluehallintovirastojen valvontaan liittyvät suoriteseurantatiedot ja tavoitteiden toteutuman arviointi, jotka laaditaan vuosittain ja liitetään päivityksien yhteydessä valvontaohjelmaan. Vuoden 2010 suoriteseurantatiedot sisältävä asiapaperi on valvontaohjelman liitteenä 1.

4.4 Sektorikohtaiset valvontaohjelmat

Meneillään olevassa ohjelmassa on yleisen osan lisäksi eri painoalueille keskittyvät sektorikohtaiset valvontaohjelmat, jotka laaditaan (tai päivitetään) vuosittain. Sektorikohtaisia valvontaohjelmia on vuosittain yksi tai useampi, ja ne voivat olla myös useammalle vuodelle jaksottuvia. Sektorikohtaiset valvontaohjelmat julkaistaan toimeenpanovuoden alussa. Mahdolliset toimialan muut vuosittaiset valvontahankkeet eivät sisälly valvontaohjelmaan, vaan kukin virasto tiedottaa niistä erikseen.

Vuoden 2010 sektorikohtainen valvontaohjelma on taloudellisen luotettavuuden valvontaohjelma, jonka toimeenpano aloitettiin keväällä 2010 ja saatetaan loppuun vuoden 2011 kevään aikana. Valvontaohjelma on lyhyesti kuvattu kohdassa 4.5 ja se on kokonaisuudessaan luettavissa liitteenä (liite 2).

Vuoden 2011 sektorikohtainen valvontaohjelma on valvontatarkastusten kriteerien luokittelu sekä valvontatarkastusten toimenpiteiden ja havaintojen seuranta. Tätä varten valvontaohjelmassa on valvontakohteiden seurantalomake (liite 3). Lomake on tarkoitettu alkoholitarkastajille käytännön työkaluksi valvonnan vaikuttavuuden seurantaan varten. Lomakkeelle merkitään taustatiedot valvontakohteista sekä valvontakohteittain eriteltyinä syy jokaiselle valvontatarkastukselle (esimerkiksi toisen viranomaisen tekemä ilmoitus tai määräaikainen lupa) sekä valvontatarkastuksessa tehdyt havainnot sekä konkreettiset toimenpiteet (selvityspyyntö tai ohjaus). Tavoitteena on, että jatkossa seurantatiedot kirjataan Allun tarkastusnäytölle.

Vuoden 2011 sektorikohtaisen valvontaohjelman toimeenpanosta laaditaan erillinen liite valvontaohjelman yleiseen osaan ennen ohjelman toimeenpanoa. Loppuraportti toimeenpanosta valmistuu keväällä 2012 ja sen perusteella valvontaohjelmaan tehdään tarvittavat ohjelmakauden loppua koskevat päivitykset alkuvuonna 2012.

Vuoden 2012 sektorikohtaiset valvontaohjelmat määritellään vuoden 2011 aikana.

4.5 Luvanhaltijoiden taloudellisen luotettavuuden valvontaa koskeva osa (liite 2)

Valviran ja aluehallintovirastojen yhteinen koordinaatioryhmä päätti kokouksessaan 15.3.2010 hyväksyä Valtakunnallisen valvontaohjelman taloudellista luotettavuutta koskevan osan. Tämä valvontaohjelman osa toteutetaan vuoden 2010 aikana yhteistyössä aluehallintovirastojen, verohallinnon, ulosottotoimen ja viranomaisyhteistyökeskuksen (VIRKE, vuodesta 2011 Verohallinnon alainen Selvityskeskus) kanssa. Valvontaohjelman osa perustuu alkoholilain 21 a §:n asettamiin taloudellisten ja muiden edellytysten valvontaan. Valvonnassa keskitytään alkoholijuomien anniskeluelinkeinossa toimivien yritysten ja yrittäjien maksulaiminlyöntien paljastamiseen (yksityisoikeudelliset ja julkiset maksuvelvoitteet), maksujen perintään saattamiseen, luotettavuus- ja taloudellisten edellytysten olemassaolon arviointiin sekä taloudellisten väärinkäytösten paljastamiseen. Tarvittaessa tehdyt valvontahavainnot toimitetaan alkoholilain 45 §:n nojalla muille toimivaltaisille viranomaisille hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen ja kilpailuneutraliteetin turvaamiseen elinkeinossa.

Valvontaohjelman taloudellista luotettavuutta koskevan osan tavoitteena on tarkastaa tehdyn suunnitelman mukaisesti aluehallintovirastojen toimialueella olevien luvanhaltijoiden alkoholilain 15 ja 21 a §:ien mukaiset edellytykset toimia luvanvaraisessa alkoholielinkeinoissa. Samoin tavoitteena on ohjata ongelmaiset yritykset toimimaan niin, että niillä on taloudelliset edellytykset jatkaa toimintaansa. Lisäksi tavoitteena on kartoittaa taloudellisen luotettavuuden tilannetta elinkeinossa valtakunnallisesti. Val-

vontaohjelman loppuraportti julkaistaan toukokuussa 2011. Loppuraporttia käytetään tämän valvontasektorin kehittämiseen.

4.6 Myynninedistämisen valvonta

Alaikäisten kehitystä vahingoittava ja vanhempien kasvatustehtävää vaikeuttava mainonta on kielletty. Altistuminen alkoholin mainonnalle alentaa alkoholinkäytön aloittamiskäyttäjä ja lisää alaikäisten alkoholin käyttöä. Lisäksi eri medioista välitetyllä alkoholimainonnalla on toisiinsa nähden kumuloiva vaikutus erityisesti alaikäisiin. Tämä vahingoittaa nuoren kehitystä ja ennustaa riippuvuutta ja haittoja aikuisena. Lapsilla on oikeus erityiseen suojaan ja kasvattajilla julkisen vallan tukeen.

Valvira kohdentaa mainonnan valvontaa erityisesti alkoholilain 33 §:n 2 momentin kohdan 1 perusteella: Mainonta on kiellettyä, jos se kohdistuu alaikäisiin tai muihin henkilöihin, joille alkoholijuomaa ei 16 §:n mukaan saa myydä, taikka siinä kuvataan tällaisia henkilöitä. Erityisesti valvotaan ulkomainontaa. Lain kohdan haaste on, että mainonta, joka puhuttelee nuoria aikuisia, puhuttelee myös alaikäisiä, esimerkiksi 17-vuotiaita. Ja toisaalta, alaikäiset kohtaavat päivittäin esimerkiksi alkoholin ulkomainontaa, vaikka se ei olisi heille kohdistettu.

Myynninedistämisen keinot ja mediakulttuuri sekä alkoholijuomat muuttuvat jatkuvasti. Myös myynninedistämisen valvonnan keinojen on muututtava. Yhä enemmän mainontaa ja siten myös valvontaa toteutetaan verkossa, mm. sosiaalisessa mediassa. On kuitenkin huomattava, että valtaosa mainonnasta, joka tavoittaa alaikäiset, toteutetaan perinteisissä medioissa eli TV:ssä, radiossa ja printtimainontana.

Mainonnan valvonnan keinoina aluehallintovirastot ja Valvira voivat käyttää ohjetta ja kieltoa, joita voidaan tehostaa uhkasakolla.

5 Valviran ohjauksen keinot

Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyöeliminä toimivat virastojen johdosta koostuva koordinaatioryhmä sekä neljä muuta yhteistyöryhmää. Koordinaatioryhmässä käsitellään ja linjataan toimintapolitiittisesti merkittävät kysymykset. Muut neljä ryhmää ovat: luparyhmä, valvontaryhmä, alkoholiryhmä ja ympäristöterveydenhuollon ryhmä. Ryhmissä on aluehallintovirastojen ja Valviran virkamiehiä. Tarvittaessa ryhmät kuulevat ulkopuolisia asiantuntijoita.

Valvira perusti keväällä 2010 Alkoholijuomien anniskelun ja vähittäismyyntin neuvotteluryhmän. Ryhmässä on edustettuna alan elinkeinoa, aluehallintovirastot, poliisi ja Valvira. Neuvotteluryhmän toiminnan tavoitteena on lisätä alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyyntiasioiden käsittelyn avoimuutta ja muodostaa keskustelufoorumi eri toimijoiden välillä. Neuvotteluryhmä toteuttaa toiminnassaan ja linjauksissaan valtioneuvoston laatimaa alkoholipoliittista ohjelmaa alkoholin aiheuttamien yhteiskunnallisten, sosiaalisten sekä terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Neuvotteluryhmän ensisijaisiksi käsiteltäviksi asioiksi linjattiin:

- valvonnan kehittäminen (valvontaohjelmat, valvonnan painoalueiden arviointi, valvonnan laadun ja vaikuttavuuden kehittäminen, omavalvonta ja riskiarvioinnin kehittäminen),
- alkoholijuomien anniskelu- ja vähittäismyyntiluvanhakijoiden ja -haltijoiden taloudellisen luotettavuuden valvonta,
- alkoholialan säädösmuutostarpeiden arviointi,
- yhteistyön kehittäminen, ml. koulutus (viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja elinkeinon välinen),
- paikallisen vaikuttamisen (mm. kansalaiset ja kansalaisjärjestöt) lisääminen.

Valvira ylläpitää aluehallintovirastojen ja Valviran välistä extranetiä, joka toimii yleisenä tiedottamiskanavana sekä Valviran ja aluehallintovirastojen välisten yhteistyöryhmien kokouksien ja muiden materiaalien asiakirja-arkistona. Alkoholihallinnon omana extranetinä toimii Alpo-portaali, joka sisältää mm. aluehallintovirastojen ja Valviran päätösarkiston sekä tuomioistuimien ratkaisujen päätösarkiston.

Valvira ylläpitää myös alkoholialan rekisteriä, Allua. Rekisteri sisältää perustiedot alkoholialan luvanhaltijoista, heidän toimipaikoistaan sekä perustiedot (tuotenimi ja -ryhmä, tuotteesta vastuullinen elinkeinonharjoittaja, alkoholiprosentti, pakkauskoko ja -tyyppi) kaikista markkinoilla olevista alkoholijuomista

Valvontamenettelyissä kehitetään erityisesti sähköistä asiointia. Valmisteilla on sähköinen lupahakemus. Lisäksi Valvira ylläpitää ja kehittää jo käytössä olevia alkoholihallinnon yhteisiä sähköisen asioinnin lomakkeita. Sähköistä asiointia varten on luotu anniskelun neljännesvuosi-ilmoitus, vähittäismyyntin vuosi-ilmoitus, sähköinen tuoteilmoitus, ja sähköinen lausuntomenettely.

Valvira tekee vuosina 2008 - 2011 tulossopimuskauden aikana vuosittain asiakastytyväisyyskyselyn mm. aluehallintovirastoille. Vastausten avulla Valvira parantaa aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistyössä käytettäviä välineitä ja menettelytapoja.

Alkoholihallinnon nykyistä tehokkaampi toimeenpano edellyttää alkoholihallinnon viranhaltijoilta jatkuvaa kouluttautumista. Erityisesti toimintaympäristön muuttuessa on panostettava koulutukseen ja viestintään sekä yhteistyömuotojen kehittämiseen. Valvontaohjelman tavoite on myös osaltaan tukea valvontaviranomaisten ammatillisen pätevyyden ylläpitoa ja kehittymistä. Valvontahenkilöstön ammattitaidon ylläpitämisestä voidaan myös laatia erillinen koulutussuunnitelma, jonka toteutumista seurataan vuosittain.

Valvontaviranomaisella on oltava palveluksessaan tai sopimuksen perusteella käytettävissään tarpeellinen määrä pätevää ja riittävän kokemuksen omaavaa henkilöstöä.

Meneillään olevat organisaatiomuutokset, resurssipula sekä valtion tuottavuusohjelma asettavat haasteita lupahallintoon ja valvontatyöhön. Jos virastolla ei ole tarpeeksi voimavaroja hoitaa tarpeellista valvontaa, valvontaohjelman raportoinnissa on selvitettävä, miten valvontavelvoitteet on resurssipulan vallitessa hoidettu sekä arvio siitä, miten valvonta pystytään vastaisuudessa hoitamaan.

Valvira laatii yhdessä aluehallintovirastojen kanssa alkoholielinkeinon valvontaa ja lupahallintoa tukevan käsikirjan. Käsikirjassa kuvataan yksityiskohtaisesti valvonta- ja lupaprosessit, ja se valmistuu vuoden 2011 aikana.

6 Yhteistyö alkoholielinkeinon, viranomaisten ja alan toimijoiden kanssa

Alkoholihallinto koostuu sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen alkoholialan asiantuntijoista. Alkoholihallinnon tärkeimmät ulkoiset yhteistyötahot ovat muut viranomaiset, alkoholielinkeino ja kansalaiset sekä näitä edustavat yhdistykset ja järjestöt. Yhteistyö tapahtuu alkoholihallinnon lupa-, valvonta- ja ohjaustehtävissä sekä alkoholilain 1 §:n mukaisen alkoholihaittojen ehkäisemisen tavoitteen toteuttamisessa.

Alkoholihallinnon viranomaisyhteistyö perustuu alkoholilain 47 §:ään, jonka mukaan poliisi-, rikosrekisteri-, syyttäjä-, tulli-, ulosotto-, vero-, väestörekisteri- ja muiden viranomaisten on salassapitosäännösten estämättä annettava Valviralle ja aluehallintovirastolle valvontaviranomaisen tarvitsemia tietoja. Muilla viranomaisilla on siten keskeinen asema sekä ennako- että jälkivalvonnassa. Valvonnassa selvitetään yhteistoiminnalla luvanhakijoiden ja –haltijoiden liiketoiminnan edellytykset sekä taloudellinen luotettavuus. Taloudellisen luotettavuuden valvonnassa yhteistyöllä veroviranomaisen ja ulosottoviranomaisen kanssa on korostunut merkitys. Alkoholielinkeinon harjoittamisen valvonnassa tärkein yhteistyöviranomainen on poliisi. Alkoholihallinto tekee säännöllisesti yhteisvalvontaa myös palo- ja pelastusviranomaisen, tulliviranomaisen, työsuojelun ja sosiaali- ja terveysvalvontaviranomaisten kanssa. Viranomaiset tekevät yhdessä myös suunnitelmallista tehovalvontaa, joka toteutetaan esimerkiksi koulujen aloitus- tai lopetusviikonloppuna. Valvonnan perusteella alkoholitarkastajat tekevät tarvittaessa esimerkiksi tutkintapyyntöjä poliisille, verotarkastusesityksiä verohallintoon tai lastensuojeluilmoituksia sosiaaliviranomaisille.

Alkoholiviranomaisilla on kiinteä yhteys myös alan toimijoita edustaviin edunvalvontajärjestöihin. Edunvalvontajärjestöistä keskeisimmät yhteistyökumppanit ovat Päivittäistavarakauppa ry, Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry, Palvelualojen ammattiliitto sekä myyninedistämisen valvonnassa myös alkoholijuomien valmistajia ja maahantuojia edustava Elintarviketeollisuusliitto ja sen jäsenjärjestöt. Elinkeinoa edustavilla järjestöillä on merkittävä asema mm. omavalvonnan kehittämisessä.

Alkoholiviranomaisten sitoutuminen erilaisiin hankkeisiin, kuten ehkäisevän päihdetyön hankkeisiin ja paikallisiin alkoholihankkeisiin (mm. Kansallisen alkoholiohjelman PAKKA-hanke) on tärkeää. Kukin aluehallintovirasto päättää mahdollisesta osallistumisesta näihin hankkeisiin henkilöstö- ja taloudellisten resurssien puitteissa. Näissä hankkeissa yhteistyökumppaneiden piiri laajenee viranomaisten ja elinkeinon lisäksi paikallisiin järjestöihin ja yhdistyksiin, esimerkiksi koulujen vanhempainyhdistyksiin ja asukasyhdistyksiin. Uuden tyyppistä yhteistyötä ja kansalaisvaikuttamista edustaa uudet tiedonvälityskanavat, kuten viinamainos.info verkkosivusto, jonka kautta viranomaisten tietoon saatetaan myyninedistämistä koskevia epäkohtia.

Sähköiset järjestelmät ovat yksi osa yhteistyövälineitä. Poliisin ja alkoholihallinnon keskeinen yhteistyöväline on sähköinen viestintäjärjestelmä, jonka kautta alkoholiviranomaiset pyytävät poliisin lausuntoa hakemuksesta sekä hakijan luotettavuudesta. Poliisi puolestaan käyttää järjestelmää sähköisten tarkastusilmoitusten toimittamiseen aluehallintovirastoille. Yhteistyötä toteutetaan myös rekisteriyhteistyön muodossa. Alkoholihallinnon ulkopuolisilla viranomaisilla on pääsy Valviran ylläpitämään alkoholielinkeinorekisteriin. Valvontatarpeen mukaan alkoholiviranomaisille on annettu pääsy yhteistyökumppanien omaan järjestelmään, kuten PTY:n omavalvontajärjestelmään. Vakausero- ja turvateknikan valvonnassa tärkein yhteistyökumppani on Turvateknikan keskus (Tukes) joka on laatinut oman lomakkeen mittalaitteiden tarkastamista varten. Alkoholiviranomaisilla on myös tätä valvontaa varten pääsy myös Tukes:n extranet-palveluun.

Yhteistyöryhmät ja yhteistyöhankkeet, mm. valvontakampanjat, ovat olennainen osa yhteistyötä. Alkoholiviranomaiset järjestävät koulutusta alan toimijoille sekä osallistuvat viranomaistoimintaan sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Sidosryhmille järjestet-

tävät koulutustilaisuudet järjestetään useimmiten yhteistyössä elinkeinon ja muiden viranomaisten kanssa. Yhteistyöllä on suuri merkitys myös alkoholiviranomaisten kouluttamiseen, ammattitaidon ylläpitämiseen ja virkamiesten ammattitaidon kehittämiseen. Alkoholihallinnon virkamiesten koulutus- ja neuvottelutilaisuudet järjestetään usein yhteistyönä sidosryhmien kanssa.

Kuvassa 1 on esitetty alkoholihallinnon tärkeimmät yhteistyökumppanit.



Kuva 1. Alkoholihallinnon yhteistyöverkosto

7 Alkoholihallinnon yleisiä periaatteita

Julkisuuslaki edellyttää viranomaiselta tiedottamista toiminnastaan. Viranomaisviestinnällä on kolme tehtävää. Sillä: a) kerrotaan etukäteen toiminnan painopistealueista ja tavoitteista, b) lisätään toiminnan läpinäkyvyyttä ja preventiivistä luonnetta julkaisemalla lupahallinnon ja valvonnan tuloksia sekä c) varmistetaan erityis- ja poikkeustilanteissa aktiivisella tiedottamisella elinkeinonharjoittajien, kansalaisten ja muiden viranomaisten tiedontarve.

Valvontaohjelman toteutumisesta tiedotetaan elinkeinolle, kansalaisille ja muille viranomaisille. Aluehallintovirastojen viestinnän tavoitteena on tiedottaa alkoholihallinnon toiminnasta ja viestiä valvonnasta ongelmia ehkäisevästä näkökulmasta. Valviran tehtäviin kuuluu valtakunnallisesta valvontaohjelmasta tiedottaminen. Valviran viestinnän tavoitteena on tehostaa alkoholilain tarkoituksen saavuttamista sekä turvata lain yhdenmukainen soveltaminen koko maassa.

Valvontaohjelman viestinnällä pyritään vahvistamaan myös viranomaisvalvonnan ehkäisevää luonnetta sekä parantamaan yrittäjien omavalvonnan tehokkuutta. Valvontaohjelmaa koskevalla viestinnällä pyritään myös lisäämään alkoholihallinnon toiminnan näkyvyyttä kaikissa sidosryhmissä.

Alkoholihallinnon suoritukset ovat maksullisia. Maksuista säädetään valtioneuvoston asetuksella (1145/2009) aluehallintoviraston maksuista. Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut asetuksen 289/2010 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista.

8 Valvontaohjelman toteutus, raportointi, arviointi ja kehittäminen

Alkoholihallinnon valvontaohjelma on laadittu vuosille 2011 – 2012. Aluehallintovirastot vastaavat valvontaohjelman käytännön toteutuksesta ja vuosittaisesta raportoinnista Valviralle. Valvira laatii aluehallintovirastojen vuosiraporteista yhteenvedon 31.3. mennessä. Koko valvontaohjelmakautta koskeva yhteenvedo laaditaan 30.4.2013 mennessä. Valvontaohjelmakauden toteutumisen kokonaisarviointi perustuu aluehallintovirastojen antamiin raportteihin ja Valviran laatimaan yhteenvedoon valvontaohjelman toteutumisesta. Valvontaohjelman toteutumisen arviointia hyödynnetään jatkossa alkoholihallinnon valvonnan ja lupahallinnon kehittämisessä sekä seuraavan valvontaohjelmakauden suunnittelussa.

Valvontaohjelmakauden painopisteenä on valvontatarkastusten vaikuttavuuden kehittäminen yhteistyönä keskusviraston ja aluehallintovirastojen välillä. Valvonnan vaikuttavuudessa keskeisessä asemassa on valvontakohteiden valinta ja sen kehittäminen. Valvonnan vaikuttavuuden arviointi pohjautuu valvontakohteiden valinnan sekä niistä saatujen tulosten arviointiin. Saadut tulokset käsitellään koko maan kattavina yhteenve-toina valvontakohteiden valintakriteerien vaikutuksina valvonnan tuloksellisuuteen. Tätä yhteenvedoa hyödynnetään ohjelmakauden tulevien vuosien valvonnassa ja ohjauksessa, mm. valvontakohteiden riskiperusteisessa arvioinnissa sekä valvontatarkastusten sisällön kehittämisessä.

Liite 1

ALKOHOLIHALLINNON VALTAKUNNALLINEN VALVONTAOHJELMA VUOSILLE 2011 – 2012

Sektorikohtainen ohjelma vuodelle 2011

Valtakunnallinen valvontaohjelma koostuu yleisestä osasta, joka on laadittu vuosille 2011 – 2012, sekä sektorikohtaisista valvontaohjelmista. Koko valvontaohjelmakaudella painopistealueena on parantaa valvonnan vaikuttavuutta. Valtioneuvoston alkoholijuomista ja väkiviinasta antaman asetuksen (1344/1994, muutos 1802/2009) 1b pykälässä (voimaan 1.1.2010) edellytetään, että valvontaohjelman mukainen valvonta kohdistetaan riskinarvioinnin perusteella. Käytännössä kuitenkin olemassa olevat tietojärjestelmät asettavat riskinarvioinnille suuria rajoitteita.

Vuoden 2011 sektorikohtainen valvontaohjelma on valvontatarkastusten kriteerien luokittelu sekä valvontatarkastusten toimenpiteiden ja havaintojen seuranta. Tätä varten valvontaohjelmassa on valvontakohteiden seurantalomake. Sektorikohtaisen valvontaohjelman tavoite on tehdä näkyväksi paikallisesti tehty riskinarviointi ja saada koottua valtakunnallinen tieto tehdystä riskinarvioinnista.

Tavoitteena on, että jatkossa riskinarviointiin perustuva valvonta olisi osana Allu-järjestelmään (tai muuta käytössä olevaa alkoholihallinnon tietojärjestelmää).

Seurantalomake on tarkastajakohtainen. Siihen kirjataan seuraavasti:

1) **Perustieto.** Valvontakohte eli toimipaikka ja sen lupanumero.

2) **Kriteeri valvontatarkastukselle.**

Kriteerit on lomakkeessa jaettu kolmeen ryhmään, a) sidosryhmän ilmoitus, b) tarkastajan arviointi ja c) luotettavuus. Valvontakriteeri voi olla samaan kohteeseen usea edellä luetelluista.

2a) Sidosryhmän tekemällä **ilmoituksella** tarkoitetaan viranomaisen (esim. poliisi) tai muun (kansalaiset, media ja kilpailijat).

2b) **Tarkastajan arvio** -kohtaan erotetaan kriteeriksi valvontakohteen valinnassa

- teemavalvonta (esim. koulujen alkajais- ja päättäjäviiikonlopun valvonta, yhteisvalvontaviiikonlopun poliisin kanssa sekä Ehkäisevän päihdetyön viikon valvonta),
- uudet luvat tai ei muuten tarkastetut valvontakohteet,
- valvontahistoria eli aiemmat valvontakohteelle annetut sanktiot,
- määräaikainen tai tilapäinen lupa,
- jatkoikatarkastus,
- vähittäismyyntipaikan tarkastus, joka on valittu riskikellonajan mukaan,
- havainto tarkastusmatkalla eli ennalta suunnitteleman valvontatarkastus,
- muut (ns. perusvalvontaa esim. "naapuriravintola" tai muuten tarkastusmatkan varrella).

2c) **Luotettavuus**-kohtaan on yhdistetty kaikki elinkeinonharjoittajan luotettavuuteen liittyvät seikat (mm. taloudellinen luotettavuus sekä ilmoitus- ja raportointiepäselvyydet).

3) **Valvontatarkastuksen tulos.** Tulos voi olla se, että paikasta ei ole toimenpiteitä eli a) OK tai annettu b) huomautus tai c) selvityspyyntö tai d) muu (esim. ilmoitus poliisille, verottajalle, lastensuojeluviranomaiselle tai Valviralle).

Valvontatuloksia voi periaatteessa olla yhdestä valvontatarkastuksesta olla useampi (esim. huomautus puuttuvista asiakirjasta ja ilmoitus myynninedistämiseen liittyvä epäselvyys Valviralla). Jos paikassa ei suunnitelmasta huolimatta käydä (esim. paikka on mennyt kiinni), se merkitään kohtaan ”ei käyty”.

Tietoja kerätään koko vuoden 2011. Tiedon kirjaa kukin tarkastaja. Koska tavoitteena on tehdä valvontakunnallinen yhteenveto, ei ole tarkoituksenmukaista, että yksittäiset tarkastajat toimittavat tietoja Valviralla, vaan aluehallintovirasto kokoaa ne yhdeksi alueelliseksi kokonaisuudeksi. Tiedot toimitetaan Valviralle (mielellään sähköisesti) 31.1.2012 mennessä (tietojen toimittamisesta informoidaan vielä erikseen).

Tulosten analysointi ja menettelyn arviointi tehdään alkuvuodesta 2012. Tältä osin valvontaohjelman loppuraportti julkaistaan keväällä 2012. Tuloksia käytetään tulevan valvontaohjelmakauden (alkaa vuonna 2013) valmisteluun.

Liite 3 (lisätty 26.3.2012)

ALKOHOLIHALLINNON VALTAKUNNALLINEN VALVONTAOHJELMA VUOSILLE 2011 – 2012

Sektorikohtainen ohjelma vuodelle 2012

Alkoholihallinnon valtakunnallinen valvontaohjelma on laadittu vuonna 2010 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa (Valvira) vuosiksi 2011-2012. Valtakunnallinen valvontaohjelma koostuu yleisestä osasta, joka on laadittu vuosiksi 2011-2012, sekä sektorikohtaisista valvontaohjelmista. Tässä valvontaohjelman liitteessä asetetaan valvontaohjelman painopisteet alkoholijuomien vähittäismyynnin valvonnalle vuodeksi 2012.

Sosiaali- ja terveysministeriö on Valviran kanssa tehdyssä tulossopimuksessa esittänyt tulostavoitteeksi vuodelle 2011, että valvontaohjelman uudeksi painopisteeksi on otettu vähittäismyynnissä tapahtuvan alkoholijuomien välittämisen valvonta.

Aluehallintovirastojen ja STM:n vuoden 2011 tulossopimusten mukaan aluehallintovirastot osallistuvat alkoholista aiheutuvien haittojen ehkäisyyn viranomaisyhteistyössä ja parantavat valvonnan vaikuttavuutta tiivistämällä viranomaisyhteistyötä.

Nykytilanteen arviointi

Aluehallintovirastojen vastuulla on alkoholilain mukaan alkoholijuomien vähittäismyynnin valvonta. Valvonta voidaan jakaa etukäteisvalvontaan eli lupahallintoon sekä jälkikäteisvalvontaan eli luvanhaltijoiden toiminnan seuraamiseen esimerkiksi tarkastuskäynnein.

Jälkikäteisvalvontaa toteutetaan tällä hetkellä pääasiassa alkoholitarkastajien tarkastuskäynnein. Tarkastusten avulla pystytään vaikuttamaan pääasiassa vain myyntijärjestelyihin sekä hinnoitteluun. Myyntikieltojen valvonnassa alkoholitarkastajien suorittama valvonta on vaikuttavuudeltaan vajavaista johtuen toimivallan rajallisuudesta mm. alaikäisiksi epäiltyjen iän varmistamisessa sekä epäiltyjen välittämistapausten paljastamisessa ja selvittämisessä.

Toimenpiteet

Alkoholijuomien vähittäismyynnin jälkikäteisvalvonnan kehittämiseksi entistä vaikuttavampaan suuntaan tarkastustoimintaa kehitetään kahdella tavalla:

- 1) Alkoholitarkastajien yksinään suorittamaa valvontaa tulee painottaa entistä enemmän luvanhaltijoiden omavalvontaa tukevaan suuntaan.
- 2) Yhteistyötä poliisin kanssa tulee lisätä ja kehittää myyntikieltojen valvonnassa.

Alkoholitarkastajien suorittaman omavalvontaa tukevan jälkikäteisvalvonnan tulee perustua vähittäismyymälöiden päällikötason sekä kassahenkilöstön ohjeistamiseen ja neuvontaan kiireettömästi, mieluiten etukäteen sovittuna ajankohtana. Tällöin vähittäismyyntipaikan omavalvontajärjestelyt, alkoholijuomien hinnoittelu, sijoittelu ja mainonta voidaan tarkastaa sekä samalla antaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta myyntipaikan henkilöstölle.

Yhteistyö poliisin kanssa on ensiarvoisen tärkeää vähittäismyynnin myyntikieltojen valvomisessa. Poliisi voi tarkastaa nuorelta näyttävän alkoholijuomien ostajan iän, arvioida alkoholijuomien ostajan päihtymystilaa sekä puuttua välitysepäilyihin. Alkoholitarkastajien rooli yhteistyössä tehtävässä valvonnassa on vähittäismyyntipaikan toiminnan seuranta ja poliisin toiminnan ohjeistaminen ja tukeminen. Kohdevalintaa tehtäessä on syytä ottaa huomioon myös muiden viranomaisten ja tahojen tiedot ja kokemukset vähittäismyyntipaikoista, joista on syytä epäillä alaikäisten saavan alkoholijuomia ja/tai joiden kohdalla välittämistoiminnasta on aikaisempia havaintoja.

Painopisteiden toimeenpano

Vuoden 2012 aikana aluehallintovirastot kokeilevat omavalvontaa tukevaa tarkastustoimintaa. Tavoitteena on, että jokainen kenttävalvontaa tekevä alkoholitarkastaja kokeilisi uudenlaista tarkastusmallia vähintään kahdesti. Kokemuksia uudenlaisesta tarkastustoiminnasta kerätään webropol-kyselyllä tarkastuskohteilta tarkastuskäyntien jälkeen sekä valvontaohjelmakauden päättyessä suoraan jokaiselta tarkastajalta.

Poliisin kanssa tehtävän valvontayhteistyön tavoitteena vuonna 2012 on, että jokaisen aluehallintovirastojen toimipaikan alueella järjestetään yhteistyössä poliisin kanssa vähittäismyynnin valvontaa. Tarkastajamääriltään suurimpien toimipaikkojen (Helsinki, Turku, Tampere, Vaasa, Jyväskylä) alueella yhteistä valvontaa tulisi harjoittaa vähintään kahdesti. Aluehallintovirastot raportoivat toteutuneista yhteisvalvonnoista Valviralle vuoden 2012 loppuun mennessä.



Valvira

Sosiaali- ja terveysalan
lupa- ja valvontavirasto

PL 210

00531 Helsinki

Lintulahdenkuja 4, 00530 Helsinki

Puh. 0295 209 111

Faksi 0295 209 700

Sähköposti: [kirjaamo\(at\)valvira.fi](mailto:kirjaamo(at)valvira.fi)

www.valvira.fi