



Valvira

Tillstånds- och tillsynsverket
för social- och hälsovården

Riksomfattande tillsynsprogram för alkoholförvaltningen 2013 – 2014

Dnr 8195/13.08.00.03/2012
Datum 18.12.2012 (uppdaterad 17.10.2013)
ISSN-L 2242-2595
ISSN 2242-2595 (Online publikation)
ISBN 978-952-5978-28-5 (pdf)

Helsingfors, 2012

PRESENTATIONSBLAD

Publikationens titel

Riksomfattande tillsynsprogram för alkoholförvaltningen 2013 - 2014

Författare och publicerare

Valvira och regionförvaltningsverken

Publiceringsdatum

18.12.2012 (uppdaterad 17.10.2013)

Dnr

Dnr 8195/13.08.00.03/2012

Sammandrag

I statsrådets förordning om alkoholdrycker och sprit (1344/1994) förutsätts att det centrala ämbetsverket Valvira som är underställt social- och hälsovårdsministeriet ska i samarbete med regionförvaltningsverken utarbeta ett riksomfattande tillsynsprogram för alkoholförvaltningen. Tillsynsprogrammet styr den regionala tillståndsförvaltningen för servering och detaljförsäljning av alkoholdrycker i riktning mot en enhetlig beslutspraxis och effektiv verkställighet av alkohollagen.

Tillsynsprogrammet uppdateras årligen. Programmet innehåller förutom en allmän del också årligen varierande prioriterade insatsområden dvs. sektorspecifika tillsynsprogram.

Nyckelord (ämnesord):

alkohol, alkoholdryck, servering av alkoholdrycker, tillsyn, detaljhandel

ISSN-L

2242-2595

ISSN

2242-2595 (Online publikation)

ISBN

978-952-5978-28-5 (pdf)

Innehåll

Förord	5
1 Inledning	6
2 Förändringar i verksamhetsmiljön	8
3 Effektiviteten, utvecklingen och uppföljningen av alkoholförvaltningens verksamhet	11
4 Verkställighet av tillsynsprogrammet 2013	14
4.1 Ökning av lokal påverkan i alkoholförvaltningen	14
4.2 Hur övervakar man att regler gällande uppenbart berusade personer efterföljs?	16
4.3 Ökande av serveringstillsyn som stöder egenkontroll	18
4.4 Tillsyn av ekonomiska förutsättningar	19
5 Bedömning och uppföljning av tillsynsprogrammet	21
Bilagor	
Bilaga 1 - Sektorspecifikt program för 2014 – Uppdaterad 17.10.2013	22

Förord

Alkohol är en av de viktigaste faktorerna som förklarar hälsoskillnader och år för år har de alkoholrelaterade skadorna ökat. Myndigheternas tillsyn och näringsgrenens egenkontroll är vid sidan av reglering av priser och tillgång effektiva alkoholpolitiska medel för att förebygga de sociala, samhälleliga och medicinska skadeverkningarna av alkohol.

Myndigheternas tillsyn och egenkontroll måste fungera effektivt i en omvärld som är i ständig förändring. Dessutom gäller minskningen av personalresurserna inom ramen för statens produktivitets- och resultatprogram också alkoholmyndigheterna. Det är således tydligt att samarbetet, tillsynen och styrmetoderna för tillsynen måste utvecklas och effektiviteten förbättras i framtiden. Tillsynen måste allt tydligare genomföras utifrån kända risker, men utan att tillståndsförvaltningen och den förebyggande tillsynen för den skull glöms bort.

Det andra riksomfattande tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen har sammanställts för åren 2013–2014. Tillsynsprogrammet har upprättats av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) tillsammans med alkoholförvaltningen vid regionförvaltningsverken. Tillsynsprogrammet består av en allmän del samt av årligen varierande prioriterade insatsområden. År 2013 är de prioriterade insatsområdena ökning av lokal påverkan, tillsynsverksamhet angående uppenbart berusade personer, utveckling av serveringstillsyn som stöder egenkontroll samt systematisk tillsyn av tillståndsinnehavarnas och -sökandens ekonomiska förutsättningar.

Med hjälp av tillsynsprogrammet vill vi utveckla Valviras styrning av alkoholförvaltningen och samordna alkoholtillståndsförvaltningen och tillsynen vid regionförvaltningsverken till en välfungerande helhet och därigenom minska de risker alkoholen medför för människors välfärd och hälsa.

Helsingfors den 18 december 2012

Marja-Liisa Partanen
överdirektör, Valvira

1 Inledning

Syftet med alkohollagen är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhällsliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen. I 1 b § i statsrådets förordning om alkoholdrycker och sprit (1344/1994) förutsätts det att Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira i samarbete med de regionala tillståndsmyndigheterna utarbetar ett riksomfattande tillsynsprogram för alkoholförvaltningen. Bestämmelsen trädde i kraft 1.1.2010. Programmet styr den regionala tillståndsförvaltningen för servering och detaljförsäljning av alkoholdrycker samt för reklam av alkoholdrycker i riktning mot en enhetlig beslutpraxis och effektiv verkställighet av alkohollagen.

I tillsynsprogrammet anges de ändamålsenliga åtgärder av tillståndsmyndigheterna som krävs för att uppnå de mål som statsrådet och social- och hälsovårdministeriet uppställt för alkoholförvaltningen samt de förfaringsätt med vilka myndighetstillsyn utgående från övervakningsbehovet inriktas på riskobjekt. Tillsynsprogrammet ska justeras årligen och de uppgifter om prestationsuppföljning som behövs för att bedöma verksamheten enligt tillståndsmyndighet och alkoholförvaltningens totala effektivitet ska anges i planen.

På våren 2010 blev det första nationella tillsynsprogrammet som fokuserade på tillsyn av tillståndshavarnas ekonomiska tillförlitlighet färdigt. Tillsynsprogrammet för 2011–2012 färdigställdes i början av 2011. Den centrala tanken i den sektorspecifika delen för tillsynsprogrammet för 2011 var utveckling av riskbedömning för att rikta alkoholförvaltningens kontroller till riskobjekt. I tillsynsprogrammet klassificerades som riskobjekt till exempel objekt om vilka en annan myndighet har gett tips om kontroll eller om en tillsynsmyndighet tidigare har ingripit i försummelse av egenkontroll. Under 2011 färdigställdes också slutrapporten för den sektorspecifika delen av tillsyn av ekonomisk tillförlitlighet.

Den sektorspecifika delen för 2012 i tillsynsprogrammet för 2011–2012 fokuserade på utveckling av efterhandstillsyn av detaljhandel med alkoholdrycker. Syftet var att öka kontrollernas inflytande och programmet betonar att under de inspektioner som alkoholinspektörerna själva utför bör tyngdpunkten i ökande grad ligga på att stödja tillståndshavarnas egenkontroll. Vid tillsynen av försäljningsförbud har samarbetet med polisen förbättrats.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Katainens regering från 22.6.2011 ska regeringen genomföra en reform av alkohollagen. I regeringsprogrammet föreslås bland annat följande riktlinjer som grund för alkohol- och drogpolitiken och en helhetsreform:

- Effektiverade åtgärder ska vidtas för att skydda hela befolkningen och särskilt barn och unga från de skador alkohol, tobak, narkotika och penningsspelproblem orsakar.
- Förebyggandet av de skador användningen av alkohol orsakar grundar sig på en reglering av tillgången och priset samt främjande av hälsosamma levnadsvanor.

- Man fortsätter det riksomfattande alkoholprogrammet vars centrala åtgärder är att etablera modellen för den regionala koordinationen, bereda en totalreform av alkohollagen och att justera alkoholbeskattningen.
- Reklam för alkohol begränsas genom att förbjuda reklam som riktar sig till barn och unga samt reklam där det ges en bild av att alkohol har en positiv inverkan på den sociala och sexuella framgången. De tillåtna sändningstiderna för reklam i TV och radio ses över. Övervakningen av bestämmelserna om reklam för alkohol effektivieras och behovet av att utveckla påföljderna utvärderas.
- Det nuvarande monopolet på detaljhandeln kvarstår i enlighet med alkohollagen. Ägarstyrningen av Alko Ab hålls kvar inom social- och hälsovårdsministeriet.

Tillsynsprogrammet för 2013–2014 baserar sig på alkohollagen (1143/1994) som var i kraft under beredningsskedet och förordningen om alkoholdrycker och sprit (1344/1994) samt statsrådets förordning om förlängning av serveringstiden för alkoholdrycker (1208/2002).

2 Förändringar i verksamhetsmiljön

Alkoholkonsumtionen har fyrfaldigats under de senaste fyra årtionden. Alkohol är nu den vanligaste dödsorsaken hos befolkningen i arbetsför ålder.

Ökning av alkoholkonsumtionen syns i antalet alkoholbetingade medicinska och sociala skadeverkningar och kostnader som orsakas av dessa. Till exempel 2009 orsakade alkoholkonsumtionen direkta skadekostnader på 0,8–1,0 miljarder euro och indirekta kostnader på 3,2–5,9 miljarder euro. Under 2008–2010 har antalet skadeverkningar dock minskat i någon mån, men enligt förhandsuppgifter verkar minskningen av flera skadeverkningar ha stannat upp under 2011.

Enligt förhandsuppgifterna för 2011 larmades polisen 83 758 gånger till privata bostäder, vilket är cirka två procent mer än föregående år. Det totala antalet misshandelsbrott som polisen fått kännedom om har minskat under de föregående åren, men under 2011 ökade antalet misshandel med nästan en fjärdedel. Mest ökade antalet lindriga misshandelsbrott och misshandelsbrott. Antalet rattfylleribrott ökade med cirka två procent. Antalet personer som tagits i förvar på grund av berusning minskade med cirka en procent.

År 2010 var antalet alkoholrelaterade dödsfall cirka 2 700 dvs. 189 dödsfall mindre än 2009. Antalet döda av alkoholförgiftning minskade med cirka 14 procent och antalet döda av alkoholrelaterade sjukdomar med 3,5 procent. Antalet personer som dött berusade i en olycka eller på grund av våld minskade 2010 med cirka tio procent jämfört med föregående år. År 2010 rapporterades på sjukhusen 22 889 vårdperioder där en alkoholrelaterad sjukdom var huvuddiagnosen. Antalet vårdperioder med alkoholrelaterade sjukdomar minskade med över sju procent jämfört med 2009.

År 2011 var den totala alkoholkonsumtionen 10,1 liter 100-procentig alkohol per invånare. Den totala alkoholkonsumtionen är fortfarande på den nivå som den steg till år 2004 efter sänkningen av alkoholskatten och avskaffningen av EU-ländernas interna importbegränsningar. Detaljhandelns andel av statistikförd alkoholkonsumtion var 2011 86 procent och restaurangförsäljningens andel 14 procent.

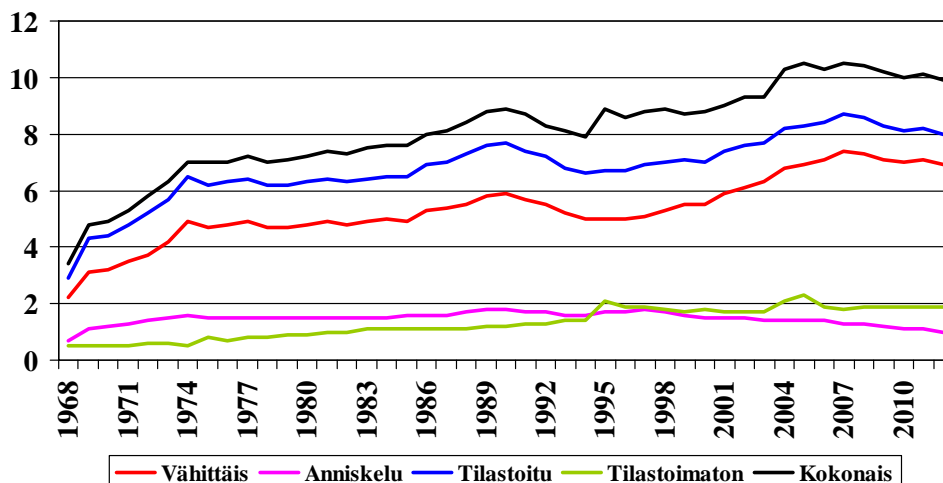


Bild 1. Alkoholkonsumtion 1968–2011, 100 % liter / invånare

Alkoholkonsumtionens struktur har förändrats så att den allt mer betonar svaga alkoholdrycker. Konsumtionen av maltdrycker, främst mellanöl, upptar 47 % av statistikförd alkoholkonsumtion och vinkonsumtionen (18 % under 2011) har stigit allt närmare konsumtionen av starka alkoholdrycker som uppgick till 23 % år 2011. Konsumtionen av cider och long drinkdrycker har ökat sedan 1990-talet, men deras sammanlagda andel av konsumtionen var fortfarande cirka tio procent år 2011.

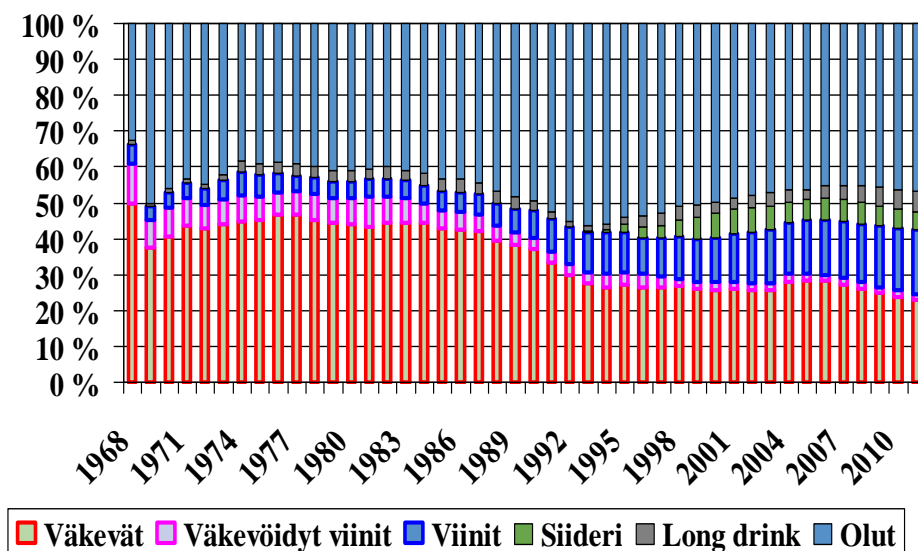


Bild 2. Försäljningsstrukturen i Finland 1968–2011, i 100-procentig alkohol

Vid skrivande stund har Alko 349 butiker. Alko har också rätt att leverera alkoholdrycker på beställning via ombud. Antalet ombud är 111. Livsmedelsaffärerna har 5496 detaljhandelstillstånd dvs. tillstånd som berättigar till försäljning av alkoholdrycker som har en alkoholhalt på max 4,7 volymprocent och som tillverkats genom jäsnings. Antalet detaljhandelstillstånd för livsmedelsaffärer har sjunkit under de senaste åren, till exempel 2007 gavs 6229 tillstånd. Likaså har antalet butiker som säljer gårdsvin och sahti

minskat år för år. Vid skrivande stund fanns det 32 sådana butiker, när det under 2007 fortfarande fanns 47.

Det finns sammanlagt 8348 serveringsställen, vilket inte skiljer sig mycket från det totala antalet under de senaste åren. På lång sikt har antalet serveringsställen med C-tillstånd (endast servering av alkoholdrycker som har en alkoholhalt på max 4,7 volymprocent och som tillverkats genom jäsnings) minskat märkbart och på motsvarande sätt har serveringsställen med tillstånd som berättigar till servering av alla alkoholdrycker dvs. A-tillstånd ökat.

Tabell 1.
Serverings- och detaljhandelstillstånd (antalet i Allu-registret 28.9.2012)

Serveringstillstånd							Detaljhandelstillstånd					Totalt Samman- lagt	
A	v t ¹ A	B	v t ¹ B	C	v t ¹ C	Sam- man- lagt	C	Ambu- lerande ² C	Alko	Utläm- nings- ställe	Gårds- vin		Sam- man- lagt
5659	230	339	30	2011	79	8348	5496	20	349	111	32	6008	14356

¹) för viss tid

²) butiksbussar

3 Effektiviteten, utvecklingen och uppföljningen av alkoholförvaltningens verksamhet

Målsättningarna i alkohollagen styr alkoholförvaltningens verksamhet. Regionförvaltningsverken tillämpar lagstiftningen självständigt enligt principen om god förvaltning. Valviras uppgift är att genom styrning säkra att tillsynspraxisen är enhetlig i hela landet. Registret över alkoholnäringsen (Allu) och alkoholförvaltningen egen webbtjänst (Alpo) styr för sin del beslutspraxisen mot en enhetlig riktning samt effektiviserar alkoholförvaltningens inbördes och förvaltningsövergripande myndighetssamarbete.

Som Valviras och regionförvaltningsverkens samarbetsorgan verkar alkoholförvaltningens samarbetsgrupp som består av substansansvariga och alkoholförvaltningens underarbetsgrupp för informationssystem Allu. Grupperna är centrala vid utvecklingen av verksamheten. De har grundats för att förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan Valvira och regionförvaltningsverken. Alkoholförvaltningens samarbetsgrupp har som uppgift att överenskomma om samarbetsformer och detaljer angående styrning av alkoholförvaltningen, tillståndsförvaltningen och tillsynen samt den elektroniska kommunikationen. Grupperna ska också förenhetliga verksamhets-sätten, tolkningarna och beslutslinjerna. Grupperna har också som uppgift att delta i beredning, verkställighet och uppföljning av tillsynsprogrammet. Underarbetsgruppen Allu däremot fokuserar på utveckling av registret över alkoholnäringsen.

De ovan nämnda grupperna verkar under koordineringsgruppen. Till koordineringsgruppen hör medlemmarna i Valviras ledningsgrupp och cheferna för regionförvaltningsverkens ansvarsområden för basservice, rättskydd och tillstånd. Koordineringsgruppen behandlar strategiska linjer och ärenden som har verksamhetspolitisk betydelse för regionförvaltningsverken och Valvira.

Bedömning av alkoholförvaltningens medel och hur de verkar på lång sikt och kort sikt har behandlats i en del internationella undersökningar¹ och berörts i några få finländska utredningar², men tills vidare finns det ingen helhetsbedömning i Finland om hurdana effekter alkoholförvaltningens åtgärder har. På basis av den ovan nämnda internationella undersökningen kan man dock allmänt konstatera att vår nationella alkohollagstiftning innehåller redan nu många effektiva medel.

Alkoholförvaltningens medel för tillståndsbehandling och tillsyn är endast en del av den alkoholpolitiska helheten. Det är viktigt att tillståndsförvaltningen och tillsynen stöder andra alkoholpolitiska påverkningsmedel. I alkoholförvaltningens andra medel som påverkar konsumtionen av alkoholdrycker ingår tillståndsplikt samt begränsningar i anknytning till verksam-

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

² Bl.a. Soikkeli 2010: Mitä tutkimusnäyttö kertoo alkoholimainonnan vaikutuksista lapsiin ja nuoriin? (Yhteiskuntapolitiikka 75/2010:5)

heten såsom begränsningar gällande ålder och graden av berusning. Begränsning av tillgången till alkohol och inverkan på konsumtionsmiljön betonas, eftersom de har traditionellt setts som de effektivaste medlen att minska skadeverkningar av alkohol än till exempel enbart upplysning om skadeverkningar.

Tabell 2.
Uppföljningsindikatorer för berusade och minderåriga 2007 - 2011

SERVERING	2007	2008	2009	2010	2011
Tillsynsobjekt förutom tillfälliga	8366	8322	8 298	8302	8278
Antalet kontroller	5124	5 155	5221	4714	3723
-av vilka kontroller av förlängd tid	862	911	871	852	745
Antalet uppdagade olägenheter	5753	5488	5 354	4415	3346
-av vilka situationer då berusade befunnit sig i lokalerna	314	352	257	216	173
-av vilka servering till berusade	133	179	112	95	73
-av vilka servering till minderåriga	15	15	9	13	10
Olägenheter i förhållande till kontroller	112 %	106 %	103 %	94 %	90 %
Kontroller i förhållande till tillsynsobjekt	61 %	62 %	63 %	57 %	45 %

DETALJHANDEL	2007	2008	2009	2010	2011
Tillsynsobjekt	6744	6605	6 455	6251	6076
Antalet kontroller	2227	2137	1939	1341	1008
Antalet uppdagade olägenheter	746	679	583	397	398
-av vilka försäljning till berusade	12	7	4	2	2
-av vilka försäljning till minderåriga	9	3	5	1	2
Olägenheter i förhållande till kontroller	34 %	32 %	30 %	30 %	39 %
Kontroller i förhållande till tillsynsobjekt	33 %	32 %	30 %	21 %	17 %

Myndighetssamarbetet bör vara tätt inom alkoholförvaltningen. Det är också viktigt att experter bildar nätverk sinsemellan. Förvaltningsprocessernas resultat grundar sig i stor utsträckning på effektiv användning av informationssystem för kundskap, tid och ärendehantering. En framgångsrik och effektiv alkoholförvaltning förutsätter att alla myndigheter som verkar inom alkoholförvaltningen har en gemensam vilja och gemensamma mål samt följer enhetlig praxis när de tillämpar lagen. Genom att bilda nätverk utnyttjas alkoholförvaltningens egen sakkunskap och myndighetsinformation som erhålls t.ex. från polisen och skattemyndigheten genom myndighetssamarbetets förfaranden för informationsutbyte.

Det nationella alkoholprogrammet betonar samarbetets betydelse vid minskningen av alkoholens skadeverkningar. En av programmets centrala målsättningar är att sprida verksamhetsmodellen Pakka dvs. verksam-

hetsmodellen för lokal alkoholpolitik. Med hjälp av modellen utvecklas samarbetet mellan myndigheter och lokala aktörer samt närsamhället för att förebygga försäljning, servering och förmedling av alkohol till minderåriga och berusade.

En central del som utvecklar verksamheten är att elektronisera ansökningsförfarandena. Målet är att förutom den redan tidigare elektroniserade kvartalsrapporten om servering och ansökan om förlängd serveringstid elektronisera alla ansökningsförfaranden inom alkoholförvaltningen.

Förvaltningen bör också bygga upp framgångsrika partnerskap med näringsen och den tredje sektorn. Valviras uppgift är att fungera som initiativtagare och nätverksbildare samt att samla ihop och förmedla kunskande. Målsättningen för bland annat förhandlingsgruppen för servering och detaljhandel (AVÄNE) är att öka öppenheten samt att bilda ett diskussionsforum för de olika aktörerna. Förutom myndigheterna är Alko Ab, Finlands Dagligvaruhandel rf, Turism- och Restaurangförbund rf, Finlands Bensin- och Trafikservicehandlarförbund FBF rf och Servicefacket PAM rf representerade i förhandlingsgruppen.

4 Verkställighet av tillsynsprogrammet 2013

Med hjälp av tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen genomförs planerad tillsyn, förenhetligas styrningen och tillsyns- och avgörandepaxisen samt skapas förutsättningar för utveckling av egenkontroll. Med hjälp av programmet utvecklas också riskbaserad alkoholtillsyn och produceras information för utveckling av lagstiftningen. Vikten av att alkoholtillsynen är riskbaserad betonas i synnerhet i resultatavtalen som gäller för minderåriga och berusade. Servering och försäljning till berusade och minderåriga minskas genom att på basis av riskanalyser fokusera tillsynen på problematiska serverings- och detaljhandelsställen.

Tillsynsprogrammet fungerar som ett verktyg och grund för planering och genomförande av regionförvaltningsverkens tillsynsarbete. Regionförvaltningsverken utarbetar årligen en tillsynsplan som innehåller praktiskt genomförande av tillsynsprogrammets prioriteringar och förhandskontroll, tillsyn av ekonomiska förutsättningar samt frågor som är anknytna till genomförande av tillsyn på fältet och för vilka man ger separata anvisningar. Valvira bereder åt regionförvaltningsverken en enhetlig mall för tillsynsplanen.

Förutom detta erbjuder tillsynsprogrammet alkoholförvaltningens tillståndsinnehavare utgångspunkter för planering av egen verksamhet, genomförande och bedömning samt i synnerhet för utveckling av egenkontroll.

4.1 Ökning av lokal påverkan i alkoholförvaltningen

Syftet med alkohollagen är att förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen (1 §). För att förebygga skadeverkningar som orsakas av servering av alkohol möjliggör 21 d § i alkohollagen begränsning av serveringstiden, serveringsområdet, de typer av alkoholdrycker som får serveras eller antalet kundplatser bland annat när:

- serveringstillstånd söks för ett ställe i anslutning till eller i omedelbar närhet av lokaler som huvudsakligen är avsedda för eller används av barn eller ungdomar eller för ett ställe där det bedrivs näringsverksamhet vars huvudsakliga målgrupp är barn och ungdomar
- serveringsstället är beläget så att tillståndsmyndigheten utifrån erhållna utredningar och utlåtanden har anledning att misstänka att serveringsverksamheten stör eller har andra negativa konsekvenser för boendemiljön, allmän ordning och säkerhet eller för samhällets service och funktioner.

Regionförvaltningsverkens alkoholförvaltning kan i syfte att bedöma ovan nämnda omständigheter skaffa utredningar från instanser som anses nödvändiga. Nästan alltid begärs ett utlåtande av polisen. Dessutom är det ändamålsenligt att försöka höra invånare och företagare i området nära serveringsstället samt lokala aktörer för att förebygga eventuella störningar och skadeverkningar.

Utlåtanden från lokala instanser hjälper alkoholförvaltningen att beakta eventuella behov av begränsning eller förvägrande enligt 21 d § i alkohollagen då beviljande av serveringstillstånd övervägs. Utlåtandena möjliggör ett bättre samarbete i fråga om förebyggande av alkoholens skadeverkningar och ökar näringsidkarnas medvetenhet om sin egen omvärld.

I Tavastehusregionen har man använt en utlåtandep Praxis där man begär ett lokalt utlåtande om serveringstillstånd. Regionkoordinatorer för förebyggande missbruksarbete har hört behövliga instanser för utlåtandet, t.ex. lokala boendeföreningar, husbolagens styrelser, invånare som bor nära restauranger och butiker samt representanter för olika myndigheter och sammanslutningar. Valvira's föregångare, Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral (STTV) har skapat ett elektroniskt utlåtandeförfarande för att underlätta utlåtandeförfarandet.

Institutet för hälsa och välfärd (THL), Valvira och Regionförvaltningsverket i Södra Finland har förberett ett bredare ibruktagande av ovan nämnda verksamhetsmodell Pakka som ett verktyg för regionförvaltningens alkoholförvaltning. Också det elektroniska förfarandet för utlåtandebegäran utvecklas. Valvira's och regionförvaltningsverkens koordineringsgrupp har stött ibruktagandet av verksamhetsmodellen.

4.1.1 Verkställighet

Bruket av elektroniskt lokalt utlåtande ska utvidgas under 2013. Målet är att regionförvaltningsverken tar det i bruk inom vissa områden som lämpar sig för detta. Inom andra områden strävar man efter att öka hörande av aktörer på området nära serveringsstället och lokala aktörer vid behandling av ansökan om serveringstillstånd.

Utlåtanden begärs huvudsakligen i samband av behandling av följande ansökningar:

- nytt serveringsställe
- ny uteservering
- betydlig förlängning av serveringstid på en uteservering
- betydande ökning av kundplatser på en uteservering
- helt ny ansökan om förlängd serveringstid

I samband med övriga tillståndsansökningar begärs utlåtanden vid behov.

Samarbetspartners vid det praktiska genomförandet av lokala utlåtanden är förutom kommunerna och de ekonomiska regionerna också THL:s alkoholprogram, som ska sträva efter att inkludera praxisen som en del av alkoholprogrammets partnerskapsavtal med kommuner, samt Valvira som svarar för utveckling och upprätthållande av redskapet för det elektroniska utlåtandeförfarandet.

Valvira utvecklar alkoholförvaltningens elektroniska system i samarbete med regionförvaltningsverken. Målet är att alla begärda utlåtanden och utredningar kan integreras i systemet, då det är möjligt att följa regionala och lokala utlåtanden samt att arkivera dem elektroniskt. Dessutom utvecklas det elektroniska tillståndssystemet för att förbättra statistikföring och uppföljning av tillståndsprövning.

4.2 Hur övervakar man att regler gällande uppenbart berusade personer efterföljs?

Prioriteringarna i alkoholförvaltningens resultatavtal har redan under många år varit att minska servering av alkohol till berusade. Till exempel i resultatavtalet mellan Valvira och social- och hälsovårdsministeriet för 2012 har man ställt som ett funktionellt mål (2015) att tillsynsmyndigheterna ska i samarbete med lokala aktörer effektivt förebygga servering av alkohol till berusade och försäljning till minderåriga. Målet för 2012 - 2015 i regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal är att regionförvaltningsverken ska ha deltagit i verkställighet av det riksomfattande tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen i samarbete med Valvira. Prioriteringen är att effektivisera kontroll och sanktionering av servering till berusade.

Enligt 23 § i alkohollagen ska berusade vägras tillträde till serveringsstället. Om en kund uppträder störande eller är uppenbart berusad ska denne avlägsnas från serveringsstället. Enligt 24 § i alkohollagen får alkoholdrycker inte serveras till den som uppträder störande eller är uppenbart berusad.

För att minska berusningsdrickande och skadeverkningar som detta orsakar bör man övervaka i synnerhet att bestämmelser gällande berusade efterföljs. Effektiviteten av tillsyn av berusade bör ökas genom att utveckla tillsynens kvalitet. Trots att tyngdpunkten har år för år flyttats allt mer mot tillsyn som baserar sig på riskbedömning, bör det totala antalet kontroller inte minskas avsevärt. I regionförvaltningsverkens strategiska resultatavtal har man ställt upp som mål att alkoholtillståndskontroller ska utföras för 20 - 25 procent av ställen som ska kontrolleras.

4.2.1 Verkställighet

Val av objekt

Serveringskontroller bör utföras på serveringsställen där det används avsevärt mycket alkohol och där det finns en stor risk för störningar. I riskbedömningen bör man använda uppgifter som erhållits från samarbetsmyndigheterna samt utnyttja rapporteringsmöjligheterna som alkoholnäringsregistret erbjuder. På basis av erfarenheter från tillsynsprogrammet för 2011 utvecklas i registret en rapport som grundar sig på orsakerna till tidigare kontroller. Rapporten fungerar som ett redskap för riskbedömning. Det centrala vid bedömningen av hur stor risken för störningar är på serveringsstället är bland annat fältinformation som erhållits från polisen. Bearbetning och överföring av informationen till alkoholtillståndsmyndigheterna förbättras 2013 i samarbete mellan Valvira och Polisförvaltningen genom att utveckla polisens elektroniska system för utlåtanden och kontrollanmälningar.

Definitioner

Det centrala under kontrollbesöken är att övervakningen av berusade som befinner sig lokalerna eller serveras alkohol genomförs enhetligt i regionförvaltningsverken. Definiering av graden av berusning är en förutsättning för enhetlig tillsyn. Kännetecken på att en person är uppenbart berusad är bland annat:

- personen har svårigheter att fästa blicken eller har en glasartad blick
- personen uppträder störande, högljutt eller är överdrivet självsäker
- personen har svårigheter att uppfatta saker och vad andra säger
- personens rörelser är osäkra och klumpiga, har svårt att greppa saker och långsamma reflexer
- personen spiller ut sin dryck och har svårt att föra glaset till munnen
- personen svajar och ramlar utan stöd
- personen talar sluddrigt och obegripligt
- personen är förvirrad eller har svårt att kontrollera sina känslor
- personen nickar till eller slumrar till eller är medvetslös/sover
- personen mår illa

Kännetecken för betydlig berusning bedöms alltid i sitt sammanhang. Vid bedömning av graden av berusning bör alltid beaktas att tecken som verkar visa på berusning kan bero på en sjukdom eller ett handikapp. Tillämpning av kännetecknen får inte leda till diskriminering på grund av sjukdom eller handikapp. Hur handikapp kan uttrycka sig i förhållande till kännetecknen för berusade behandlas närmare i alkoholförvaltningens elektroniska webbtjänst.

Vad som ska göras under ett kontrollbesök

Om man upptäcker under kontrollbesöket att alkohol serverats till uppenbart berusade personer eller personer som uppträder störande, skrivs olägenheterna ner i tillsynsprotokollet. I fall då en uppenbart berusad kund innehar alkohol i serveringslokalerna, men om man inte observerat själva försäljningstillfället, bör olägenheten främst bedömas som att en uppenbart berusad person befinner sig i serveringslokalen.

Tillsynsprotokollet går igenom med den ansvarige föreståndaren eller någon annan ur personalen, observationerna fastställs och man ber att föreståndaren för serveringsstället undertecknar protokollet. Om betydelsen av undertecknandet är oklar för personalen på serveringsstället kan inspektören med fördel poängtera att undertecknande av protokollet inte innebär godkännande av inspektörens observationer. Med undertecknande av tillsynsprotokollet bevisas att en kopia över protokollet har överlämnats till serveringsstället efter kontrollbesöket.

Hörande

Efter observationer av berusning begärs i regel alltid ett skriftligt genmäle av tillståndsinnehavaren. Ett separat hörande uppfyller bättre än ett protokoll förpliktelsen om utredningsskyldighet och hörande av part enligt förvaltningslagen (6.6.2003/434). I brevet om hörande kan man redogöra mer ingående och strukturerat för observationerna som gjorts under kontrollbesöket än i protokollet. Dessutom ger en skriftlig begäran om utredning större effekt eftersom tillståndsinnehavaren måste diskutera saken med sin personal och tänka över hur serveringsställets egenkontroll fungerar. För att trygga tillståndsinnehavarens rättsskydd bör hörandet ske i rimlig tid efter observationerna, så att tillståndsinnehavaren ska ha en verklig möjlighet att utreda saken för sin del.

Regionförvaltningsverken bör enligt förvaltningslagen sörja för en tillräcklig och ändamålsenlig utredning genom att skaffa fram uppgifter och utred-

ningar som är nödvändiga för utredningen av ärendet. I fall med berusade personer innebär detta i praktiken att olägenheter som grundar sig antingen på egna eller andra myndigheters observationer tas upp tillräckligt ingående i brevet om hörande som skickas till tillståndsinnehavaren. Alla faktorer som påverkar påföljdsprövningen ska nämnas i brevet om hörande.

Påföljder

Om man upptäckt en uppenbart berusad kund eller flera berusade kunder och/eller servering till dessa, är påföljden första gången oftast en anmärkning eller en varning. Om man upptäcker upprepade gånger berusade personer eller servering till berusade på ett serveringsställe eller om sanktionerna inte har förbättrat situationen kan tillståndet återkallas antingen för viss tid eller permanent. I grova fall då det serverats för mycket alkohol är den omedelbara påföljden återkallelse av tillstånd för viss tid.

I fråga om serveringsförseelser gällande berusade kunder finns det många aspekter som måste bedömas och som påverkar vilken typ av sanktion och hur omfattande sanktion som ska utfärdas. Sanktionen bestäms på basis av en helhetsbedömning som görs om hur serveringens sköts. I bedömningen beaktas serveringsställets särdrag. När sanktionen övervägs bör man uppmärksamma bland annat följande:

- övriga förseelser som upptäckts under kontrollbesöket,
- personalantalet och yrkeskunnighet,
- hur bra fungerar egenkontrollen,
- eventuella tidigare anmälningar om störning el.dyl. som gjorts om serveringsstället samt
- förseelser i verksamheten som tidigare konstaterats och påföljder som utfärdats.

Då påföljd bestäms bör man alltid beakta proportionalitetsprincipen som efterföljs i förvaltningen. Påföljden får inte vara orimlig. Den ska kunna motiveras objektivt och stå i rätt proportion till ifrågavarande serveringsställets särdrag samt till förseelserna och försummelse som skett.

4.3 Ökande av serveringstillsyn som stöder egenkontroll

Föregripande tillsyn som styr tillståndsinnehavarnas verksamhet är en central del av förebyggande av alkoholens skadeverkningar. Med hjälp av myndighetstillsyn styrs och stöds verksamhetsidkarens egenkontroll.

I tillsynsprogrammet för 2012 styrdes alkoholförvaltningens inspektörer till att stöda näringsidkarnas egenkontroll inom detaljhandeln. Motsvarande verksamhet bör utvidgas till serveringstillsynen.

Serveringstillsyn som stöder egenkontroll ska huvudsakligen riktas till serveringsställen som har tillstånd till förlängd serveringstid till kl. 03.30. Den ska grunda sig på anvisningar och rådgivning som ges till personalen (chefer, ansvariga föreståndare, serveringspersonal, ordningsvakter) utan brådska, gärna på en icke-brådskande tidpunkt som man kommit överens om i förväg, till exempel mellan 21–23. Under ett kontrollbesök som stöder egenkontroll har man bättre möjligheter att gå igenom serveringsställets

arrangemang för egenkontroll och behövliga dokument samt att tala med personalen jämfört med ett traditionellt kontrollbesök som görs på natten mellan klockan 01.30–04.00.

4.3.1 Verkställande

Under 2013 provar regionförvaltningsverken på kontrollbesök som stöder egenkontroll av servering och fokuserar på serveringsställen som har tillstånd till förlängd serveringstid till kl. 03.30. Målet är att alla alkoholförvaltningens inspektörer som utför kontrollbesök på fältet provar modellen som stöder egenkontroll åtminstone två gånger.

4.4 Tillsyn av ekonomiska förutsättningar

Tillsyn över tillståndsinnehavarnas och tillståndssökandens ekonomiska förutsättningar grundar sig på tillsyn av genomförande av kraven i 21 § och 21 a § enligt alkohollagen. Syftet är att genom tidigt ingripande förebygga överskuldssättning bland tillståndsinnehavarna samt att minska antalet aktörer som inte har ekonomiska förutsättningar och tillräcklig tillförlitlighet att fortsätta verksamheten.

En viktig uppgift för myndigheterna är att trygga konkurrensneutraliteten inom näringen och att med sin verksamhet ingripa i faktorer som snedvrider konkurrensen. Enligt en utredning som utarbetats av enheten för utredning av grå ekonomi (HTSY) 2012 har 19 % av alla företag inom hotell- och restaurangbranschen skatteskulder (situationen i december 2011). Sammanlagt uppgick skatteskulderna till 95 miljoner euro och delat mellan de nästan 5 000 företagen med skatteskulder uppgår den genomsnittliga skatteskulden till 19 300 euro. Med en effektiv och rätt fokuserad tillsyn har regionförvaltningsverken en tydlig möjlighet att minska denna siffra. Ofta har man upptäckt att det också förekommer andra missförhållanden i verksamheten hos tillståndsinnehavare som har skatteskulder.

4.4.1 Verkställande

Förhandstillsyn

Tillståndprocessen är en del av förhandstillsyn. Processen grundar sig på dokument och utredningar som bolaget eller sammanslutningen bifogar i samband med ansökningarna. När tillståndsbeslutet övervägs beaktas också fullgöranderapporterna (VHS) som enheten för utredning av grå ekonomi (HTSY) producerar och som bidrar till utredningen av tillståndssökandens ekonomiska situation. Utredningen beställs från HTSY och av den framgår hurdan verksamhet och ekonomi en organisation eller en organisationsanknuten person samt en organisation eller organisationsanknuten person med direkt eller indirekt koppling till de förstnämnda har och hur de fullgör bl.a. sina skyldigheter gällande skatter samt lagstadgade pensionsförsäkringsavgifter. Av utredningen framgår om parterna i fråga har eventuella anhängiga utredningsärenden samt om anmälningsskyldighet enligt lagen uppfyllts. Regionförvaltningsverket bör alltid begära en utredning när tillståndssökanden är en ny aktör eller om det har gått en betydligt lång tid

sedan den förra utredningen, eller om en utredning anses nödvändig på grund av andra faktorer i anknytning till ansökan.

Efterhandstillsyn

Efterhandstillsyn riktas till tillståndsinnehavare som redan verkar inom näringen. Med detta säkras att aktören uppfyller förutsättningarna enligt 21 a § i alkohollagen för att verksamheten ska få fortsätta. Skatteskuldsuppgifter som skatteförvaltningen tillställer Valvira, kvartalsrapporter, täckningsrapporter och fullgöranderapporter är ytterst viktiga informationskällor för tillsynen. På basis av dessa uppgifter kan regionförvaltningsverken höra tillståndsinnehavaren och vid behov förordna påföljder. För att effektivisera tillsynen av ekonomiska förutsättningar bör även tillsyn av tillståndsinnehavare med skatteskulder samt tillsyn som beror på försummelse av anmälningar nedtecknas i tillsynsplanen. Det effektivaste är att utföra tillsyn av tillståndsinnehavare med skatteskulder och försummelser av anmälningar utanför alkoholförvaltningens mest brådskande tid för behandling av tillstånd.

Uppgifter som erhållits från tillsyn som genomförts på basis av dokument borde utnyttjas i tillsynen på fältet och tvärtom. På begäran tillställer HTSY regionförvaltningsverken årligen en rapport om fenomenutredning som ger information om olika störningsgrupper. Rapporten om fenomenutredning består enbart av automatiskt urval och är cirka 18 - 25 sidor lång. Rapporten kan användas som ett verktyg vid val av målgrupp så att man begär fullgöranderapporter om önskade störningsgrupper från HTSY. Så kan man effektivt övervaka riskobjekt på basis av uppgifter som kommit fram.

5 Bedömning och uppföljning av tillsynsprogrammet

Uppföljning av verkställighet av tillsynsprogrammet för 2013 grundar sig huvudsakligen på uppgifter som samlas i alkoholförvaltningens informationssystem (Allu) samt på rapporter som skapats på basis av uppgifterna.

Mätare som valts för uppföljning av tillsynsprogrammet i alkoholförvaltningens informationssystem är följande:

- Antalet begärda lokala utlåtanden
- Tillämpning av 21 d § i alkohollagen i tillståndsprövningen.
- Antalet serverings- och detaljhandelstillstånd som återkallats på grund av bristfälliga ekonomiska förutsättningar.
- Genomförande av riskbedömning vid val av tillsynsobjekt.
- Tidigare sanktioner för servering av alkohol till berusade / för att berusade befunnit sig i serveringslokalerna
- Antalet kontroller i relation till antalet tillsynsobjekt

Dessutom begär Valvira kalenderårsvis av regionförvaltningsverken i början av kalenderåret en tillsynsplan samt en utredning om genomförande av planen. Dessutom begär Valvira två gånger per kalenderår en utredning om hur effektiv tillsynen av ekonomiska förutsättningar har varit. Av enheten för utredning av grå ekonomi begärs årligen uppgiften om antalet fullgöranderapporter som regionförvaltningsverken beställt och om dess utveckling.

År 2014 utarbetas en mellanrapport om uppföljningsuppgifterna för 2013. Prioriteringarna för tillsynsprogrammet för 2014 definieras senare. Efter hela programperioden utarbetas en rapport om tillsynsprogrammets resultat.

Bilaga 1 (uppdaterad 17.10.2013)

RIKSOMFATTANDE TILLSYNSPROGRAM FÖR ALKOHOLFÖRVALTNINGEN 2013 – 2014

Sektorspecifikt program för 2014: Informationshantering och riskbedömning betonas i alkoholförvaltningen

Syftet med tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen är att genomföra planerad tillsyn, förenhetliga styrningen och tillsyns- och avgörandepraxisen samt skapa förutsättningar för utveckling av egenkontroll. Med hjälp av programmet utvecklas också riskbaserad alkoholtillsyn och produceras information för utveckling av lagstiftningen. I sin årliga tillsynsplan beaktar regionförvaltningsverken tyngdpunkterna i det riksomfattande tillsynsprogrammet.

Social- och hälsovårdsministeriet ämnar förnya alkohollagen (1143/1994) och regeringen planerar lämna en proposition i ärendet till riksdagen under vårsessionen 2014. Utmaningen för alkoholförvaltningen är att i detta sammanhang vid sidan om annat uppdatera myndighetspraxis och -anvisningar till att motsvara den nya lagstiftningen. Alkoholmyndigheternas uppgift är också att under beredningen av lagen främja bevarandet av förutsättningarna för tillsyn.

I den sektorspecifika delen i tillsynsprogrammet för 2014 betonas regionförvaltningsverkens och Valviras informationshantering och åtgärder i det grundläggande arbetet samt de förfaringssätt med vilka myndighetstillsyn inriktas på riskobjekt. Riskbaserad alkoholtillsyn betonas i synnerhet i resultatavtalen som gäller för minderåriga och berusade. Servering och försäljning till berusade och minderåriga minskas genom att på basis av riskanalyser fokusera tillsynen på problematiska serverings- och detaljhandelsställen.

Antagandet är att tillståndsinnehavares egentliga serverings- och detaljhandelsförseelser, försummelse i fråga om myndighetsanmälningar samt till exempel kringgående av skatt eller offentliga avgifter anhopas på samma tillståndsinnehavare. Vid tillsyn över försummelse av anmälningsuppgifter ingriper man i de aktörer som orsakar mest skada också ur social- och hälsopolitikens synpunkt. Bekämpning av grå ekonomi är en del av alkoholmyndighetens grundläggande arbete: det är inte endast fråga om ett separat arbete och olika projekt.

Syftet med detta tillsynsprogram är att synliggöra det grundläggande arbetet. Enligt en promemoria som utarbetats i ärendet ger arbetet som samlas i tillsynsprogrammet kontinuitet, eftersom reformen av alkohollagen inte i sig står i strid med att arbetet fortsätter.

Omständigheter som skrivits ner i tillsynsprogrammet har inte tidigare skrivits ner i ett enda dokument i denna omfattning. Genom att samla in arbetet kompletteras delvis brister i tillsynshandboken, utvecklas alkoholinspektörers kompetens och bildas en gemensam linje i fråga om vissa specialfrågor. Med hjälp av tillsynsprogrammet ökar man dessutom förvaltningsområdets kunskapskapital, betonar alkoholförvaltningen som en helhet och gör det praktiska samarbetet transparent. I tillsynsprogrammet ser man att

myndigheterna och tillståndsinnehavarna producerar information om alkoholnärings- och dess aktörer genom samarbete.

Att skriva in kompetens och principer i tillsynsprogrammet gagnar även utvecklingsarbetet av Allu, registret över alkoholnärings-, som ska förnyas.

1 Allmänt om informationshantering i alkoholförvaltningen

Syftet med alkohollagen är att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhällsliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen (Alkohollag 1 §). För att uppnå detta mål har det stadgats i alkohollagen att tillverkning av alkoholdrycker (alkohollagen 5 §), partihandel (alkohollagen 27 §), detaljhandel (alkohollagen 14 §) och servering (alkohollagen 21 §) är tillståndspliktiga, separata funktioner. Regionförvaltningsverken och Valvira verkar som tillsynsmyndigheter. Alkoholbolaget har rätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker utan särskilt tillstånd (alkohollagen 13 §) och har beviljats partihandelstillstånd. Kommersiell import av alkoholdrycker är tillåten endast om importören har serveringstillstånd, detaljhandelstillstånd eller partihandelstillstånd.

I tillståndspraxisen ges serverings- och detaljhandelsställen en identifikationsuppgift (verksamhetsställets nummer) som kombinerat med typen av tillstånd utgör ett tillståndsnummer som är specifikt för verksamhetsstället. Tillståndsinnehavaren specificerar sina alkoholinköp genom att beställa produkterna av partihandlaren till verksamhetsstället med tillståndsnumret samt rapporterar själv för alkoholdrycker som tillståndsinnehavaren själv importerat eller inhandlat från ett nerlagt verksamhetsställe.

Valvira och regionförvaltningsverken har för tillsynen över efterlevnaden av alkohollagen och de bestämmelser och föreskrifter som utfärdats med stöd av den rätt att få de meddelanden, upplysningar och dokument som behövs för tillsynen (alkohollagen 44 1 § 3 punkt). Valvira och regionförvaltningsverken ska för handläggning och övervakning av tillståndsärenden som avses i alkohollagen samt för alkoholstatistiken föra ett alkoholnäringsregister över näringsidkare som har beviljats eller ansökt om tillstånd enligt alkohollagen (alkohollagen 44.2 §). Valvira är registeransvarig. Registret fungerar vid sidan om annat också som ett produktregister. Produktregistret innehåller bland annat basuppgifter om alkoholdrycker som finns på marknaden samt om näringsidkare som svarar för dem. Importören eller tillverkaren ska göra en anmälan till produktregistret över alla nya produkter innan de kommer ut på marknaden.

Med hjälp av uppgifterna i alkoholnäringsregistret produceras riksomfattande, officiell statistik över kapacitet, försäljning och konsumtion av alkohol. Registeruppgifter utnyttjas å ena sidan som grund för forskning och politiskt beslutsfattande och å andra sidan i myndighetsverksamhet förutom i alkoholtillsyn också vid skatteförvaltningen och till exempel i polisens undersökningar av ekonomiska brott. Bidragskalkyler som beräknas separat för verksamhetsställen på basis av inköps- och försäljningsuppgifterna kan jämföras med andra myndighetsuppgifter i syfte att hitta riskobjekt. Även näringsdrar fördel av dataproduktionen inom alkoholnäringsdrar. Eftersom alla överföringar från ett tillståndsnummer till ett annat registreras i alkoholnäringsregistret, är tillsynen fullkomlig också i fråga om produktsäkerhet.

2 Partihandel och import med utgångspunkt i servering och tillsyn av livsmedelsaffärer

Alkohollagen och alkoholmyndigheterna definierar att partihandel av alkoholdrycker hänför sig till näringsidkare till skillnad från detaljhandel och servering som riktas till slutkonsumenterna. Alkoholbolaget skiljer åt detaljhandel och partihandel i sin försäljning och rapportering.

Partihandlaren ska varje kalendermånad meddela till Valvira litermängden för alkoholdrycker som denne sålt till tillståndsinnehavare samt helhetspriset utan moms. Försäljningen anges per tillståndsnummer och produktnummer. Leveranser av samma produkt som levererats under en månad specificeras inte i anmälan. Partihandlaren ska ange kundens returneringar och rapportera dem på en egen rad separat från leveranserna. Partihandlaren ska ange leveransuppgifterna för kalendermånaden senast den 18 dagen i följande månad.

Leveransuppgifter för partihandel under innevarande kalendermånad finns i sin helhet sparade i alkoholnäringsregistret den 10 dagen i den tredje månaden. I praktiken finns således leveransuppgifterna för januari månad i registret den 10 april. Före detta kan uppgifterna för perioden innehålla deluppgifter, eftersom man inte har hunnit föra in alla uppgifter i registret (uppgifter som meddelats av en enstaka partihandlare överförs således till registret i och med att det är möjligt att registrera dem). I fråga om enstaka, nya produkter kan dock uppgifterna kompletteras ännu senare.

Valvira övervakar alkoholdrycker med stöd av alkohollagen och livsmedelslagen. Tillsynen riktas bland annat till förpackningspåskrifter och sammansättning såsom tillsatsämnen, den mikrobiologiska kvaliteten, rester av växtskyddsmedel och andra främmande ämnen samt spårbarhet, namnskydd och efterföljande av krav i anslutning till genetisk modifiering. Valvira övervakar också alkoholdrycker som producerats ekologiskt. I samband med registrering av produkten uppvisar aktören en primärkontrollanalys över produkten. Analysen görs av ett officiellt laboratorium. I tillsynen av alkoholdrycker betonas produkter som tillverkats i hemlandet och produkter som importerats från länder utanför EU. Produkter som tillverkas i de övriga EU-länderna övervakas i ursprungslandet. Oberoende av ursprungsland förutsätts analysintyg inte för sådana drycker, vars importerade parti omfattar mindre än 100 liter.

3 Anskaffning av alkoholdrycker för servering och livsmedelsaffärernas detaljhandel

På serveringsställen får man servera och avnjuta och i livsmedelsaffärer detaljsälja endast sådana alkoholdrycker som tillståndsinnehavaren har

1. skaffat med verksamhetsställets tillståndsnummer av en tillverkare av alkoholdrycker eller en partihandlare (även Alko)
2. själv importerat (tillståndsnummerspecifik rapporteringsskyldighet) eller
3. inhandlat från ett nerlagt serverings- eller detaljhandelsställe (tillståndsnummerspecifik rapporteringsskyldighet).

Alkohollagstiftningen är inte exakt i fråga om tillståndsinnehavarens skyldighet att använda tillståndsnummer för sina anskaffningar av alkoholdrycker. Å andra sidan har alkoholmyndigheten i ljuset av etablerad myndighetsstyrning och rättspraxis möjligheten att förordna tillståndsinnehavare att följa ovan presenterade anskaffnings- och rapporteringssätt.

Kuopio förvaltningsdomstol har med sitt beslut den 1 februari 2011 förkastat tillståndsinnehavarens besvär om ett beslut som regionförvaltningsverket i Östra Finland har fattat. Regionförvaltningsverket hade återkallat tillståndsinnehavarens serveringstillstånd för viss tid, eftersom tillståndsinnehavaren hade inhandlat alkoholdrycker för servering i en detaljhandelsaffär. Tillståndsinnehavaren hade redan tidigare mottagit en skriftlig varning i ärendet.

Innehavare av serverings- eller detaljhandelstillstånd får importera alkoholdrycker som avses i tillståndet för egen serverings-/detaljhandelsverksamhet efter att ha gjort en avgiftsbelagd anmälan till Valvira innan importen påbörjas (Alkohollagen 8 §). Anmälan görs skriftligt. Valvira skickar ett svarsbrev till anmälaren som ska uppvisas tullen i samband med import. Anmälan görs separat för varje verksamhetsställe och det görs en anteckning över det i delen för verksamhetsställen i Allu. Att bevilja egen import hänför sig till fri rörelse av varor som är en av grundprinciperna för EU:s inre marknad. Kommersiell import av alkoholdrycker anses vara olaglig, om det inte betalas alkoholskatt för det i Finland. Servering eller detaljhandel av sådan dryck kan leda till återkallande av serverings- eller detaljhandelstillstånd.

Innehavare av serverings- och detaljhandelstillstånd ska anmäla de alkoholdrycker som de importerat på sina serveringstillståndsnummer varje månad till Valvira senast den 18 dagen följande månad efter importen. Förutom EAN-koden (eller produktnumret som Valvira gett) och produktens namn anges uppgifter om importerade alkoholmängder i liter samt inköpspris i euro. Dessutom ska alkoholdrycker anges för tullen för tullklarering och beskattning vid import.

Om en detaljförsäljare får vetskap om att alkoholdrycker som denne sålt kommer att återförsäljas eller serveras, får alkoholdryckerna inte säljas (alkohollagen 16 § 1 mom. 3 punkt).

Alkoholdrycker kan också skaffas för servering och detaljhandel genom att inhandla produkter från en rörelse som avslutar sin verksamhet, till exempel från ett konkursbo (förordning om alkoholdrycker och sprit (1344/1994) 28 §). Köparen tillställer regionförvaltningsverket en artikelspecifik förteckning över affären. I förteckningen ska man ange produkternas namn/EAN-kod, volym och antal samt den totala slutliga köpesumman (moms 0 %) och parternas tillståndsnummer. Öppnade alkoholförpackningar kan av produktssäkerhetsskäl inte återförsäljas.

Det är inte möjligt att skaffa alkoholdrycker för serveringsverksamhet på andra än de ovan nämnda sätten. Tillståndsinnehavaren skaffar alkoholdrycker som används i annan verksamhet utan serveringstillståndsnummer (till exempel representations- och personalsammankomster i lokaler som inte omfattas av förtäringförbud). Innehavare av serveringstillstånd kan

dessutom från Valvira ansöka om ett tillstånd specifikt för serveringsstället för användning av alkoholskattefri köksalkohol vid matlagning.

4 Rapporteringsskyldigheter för innehavare av serverings- och detaljhandelstillstånd

Tillståndsmyndighetens rätt till information enligt 44 § i alkohollagen innebär omvänt att tillståndsinnehavaren är skyldig att lämna uppgifter som förutsätts i lagen och som är nödvändiga för tillsyn och statistikföring till tillståndsmyndigheten och förfara så att uppgifterna är tillgängliga på ett tillförlitligt sätt. Med stöd av detta ska innehavare av serveringstillstånd meddela förutsatta uppgifter kvartalsvis och innehavare av detaljhandelstillstånd årligen. Bestämmelsen om tillställande av uppgifter ges till tillståndsinnehavaren i tillståndsbeslutet.

För tillsynen över verksamhet som enligt alkohollagen kräver tillstånd tas ut en årlig avgift hos dem som har tillstånd (alkohollagen 55 §). Avgiftens storlek bestäms på basis av mängden som sålts året innan eller estimerade inköp under en ett år lång beräkningstid så att avgiftens storlek stiger i etapper då den serverade eller detaljsålda mängden ökar (Statsrådets förordning om avgifter till regionförvaltningsverken). I praktiken räknas den årliga tillsynsavgiften som tas ut av tillståndsinnehavaren på basis av alkoholinköp som denne inhandlat hos partihandlaren. Kringgående av tillståndssystemet skulle möjliggöra den försummelse av att betala offentliga avgifter som avses i 21 a § 2 moment 5 punkt i alkohollagen. Då avgiften bestäms beaktas för närvarande inte tillståndsinnehavarens egen import och inköp från ett nerlagt verksamhetsställe.

Innehavare av serveringstillstånd ska rapportera om försäljningen i serveringsstället en gång i kvartalet till regionförvaltningsverket. Anmälan kan lämnas in elektroniskt eller som pappersversion. Följande uppgifter antecknas i anmälan:

- uppgift om serveringsstället har haft egen alkoholimport under anmälningensperioden (ja eller nej)
- ölförsäljning (maltdrycker som har en alkoholhalt på över 2,8 volymprocent) i hela euro inklusive moms
- annan alkoholförsäljning (över 2,8 volymprocent) i hela euro inklusive moms
- matförsäljning inklusive moms
- försäljning totalt (ovan nämnda försäljningsuppgifter sammanräknade).

Av personalantalet anges dessutom alla som är i arbetsförhållande till restaurangen och hyrda personer samt ägare och familjemedlemmar som arbetar i restaurangen och som inte står i ett arbetsförhållande: antalet heltidsanställda, deltidsanställda samt ägare och familjemedlemmar (tre olika tal) samt hyrd arbetskraft i timmar. Personaluppgifterna anges för den sista kalendermånaden av anmälningensperioden.

Innehavare av serveringstillstånd ska antingen elektroniskt eller som pappersversion tillställa kvartalsanmälan för servering senast den 10 dagen följande månad efter anmälningensperioden. Om serveringstillståndet är tillfälligt, ska anmälan tillställas myndigheterna inom tio dagar efter att evene-

manget avslutats. Till exempel år 2013 hade 86 procent av anmälningarna för det andra kvartalet gjorts elektroniskt.

Innehavare av detaljhandelstillstånd för alkoholdrycker ska rapportera för sina försäljningar varje kalenderår till regionförvaltningsverket. Uppgifterna skickas senast i slutet av januari antingen genom det elektroniska systemet eller på papper. Tillståndsinnehavaren ska ange om detaljhandelsstället har haft egen import av alkoholdrycker, försäljningen av alkoholdrycker i hela euro inklusive moms samt livsmedelsförsäljning i hela euro inklusive moms.

Som försäljning antecknas penninginkomster som erhållits av kunderna samt självkostnadspris i situationer där egentlig direkt betalning inte erhålls (till exempel representationsutgifter och övrig egen användning).

Tillståndsinnehavaren ska ordna bokföringen och kassafunktionerna så att uppgifterna i anmälan är tillförlitligt tillgängliga. Tillståndsinnehavaren ansvarar för att dennes verksamhet är korrekt och till exempel också för följder av vårdslöshet. Tillståndsinnehavaren är således skyldig att försäkra sig om att de upplysningar som han lämnar in är korrekta, och han kan inte åberopa vårdslöshet, om upplysningarna fattas eller visar sig vara felaktiga. Tillståndsinnehavaren ansvarar alltid för tillståndet och riktigheten av uppgifter, även om den praktiska rapporteringen skulle ha överförts till exempel till en revisionsbyrå. Uppgifter som inte anmälts ska tillställas regionförvaltningsverket då verksamhetsstället nerläggs.

Försäljningsuppgifter som tillståndsinnehavaren sparat finns i Allu följande dag; uppgifter som tillställs på papper sparas senare.

Genom att kombinera tillståndsinnehavarnas anmälningsuppgifter och partihandlarnas leveransuppgifter upprättas också en rapport för verksamhetsställets täckningsbidrag (i rapporten görs momspliktiga försäljningsuppgifter jämförbara med momsfria försäljningsuppgifter). Nettorapporten ger jämförbara uppgifter om serveringsställets verksamhet, tillförlitlighet och livskraftighet.

I rättspraxisen har högsta förvaltningsdomstolen den 10 september 2001 (liggare 2144) gett en skriftlig anmärkning åt en innehavare av serveringstillstånd som inte hade gett kvartalsanmälningarna utan begäran och i tid. Åbo förvaltningsdomstol har den 24 maj 2007 förkastat en serveringstillståndsinnehavares besvär över en tillfällig återkallelse för 14 dagar i en situation, där bolaget upprepade gånger hade försummat att tillställa kvartalsanmälningar.

Alkoholleveranser registreras i registret enligt tillståndsnummer. Alkoholleveranser som levererats med tillståndsnummer klassificeras enligt tillståndstyp, partihandlare och produkter. Så blir till exempel vissa ändringssituationer för ett visst verksamhetsställe synliga i leveransuppgifterna. Till exempel i en situation där samma tillståndsinnehavares serveringstillstånd för samma verksamhetsställe byts ut mitt i månaden från tillfälligt tillstånd till ett serveringstillstånd för viss tid, syns alkoholleveranserna separat med tillfälligt tillstånd och separat med tillstånd för viss tid i registret. Samma gäller till exempel ändring av sortiment. Det är dock inte motiverat att förut-

sätta separata anmälningar från tillståndsinnehavaren, utan det räcker med en periodanmälan.

5 Omständigheter som ska beaktas i tillsynen

Tillståndsinnehavarnas anmälningsuppgifter är ett centralt verktyg för tillsyn. Alkoholförvaltningens effektivitet förutsätter att man ingriper i försummelser av skyldigheten att lämna upplysningar och i uppgifter som avviker på avsevärt sätt. Vid övervägande av tillsynsåtgärder kan man ta som utgångspunkt att en uppsåtlig försummelse av skyldigheten att lämna upplysningar i syfte att vilseleda myndigheten, med vilken aktören har strävat efter att uppnå förmåner, är mer klandervärd än en obetydlig försummelse som beror på vårdslöshet. Å andra sidan är alkoholförsäljningsuppgifter som baserar sig på bokföring redan till sin karaktär så väsentliga att fel som gäller dem inte huvudsakligen kan bortförklaras med vårdslöshet eller anses vara obetydliga. Påföljden för försummelsen ska följa proportionalitetsprincipen.

Med stöd av den nuvarande lagstiftningen kan tillståndsinnehavare förpliktas att skaffa sina alkoholdrycker mot tillståndsnummer eller rapportera alkoholdrycker som de själva importerat och köpt på en nerlagd anläggning samt att meddela om sina försäljningar en gång i kvartalet eller varje år. I praktiken kan man inte förvänta sig att anmälningsuppgifter om försäljning ska skickas självmant, utan först skickas en påminnelse (ett "kravbrev") för anmälningsuppgifter som fattas. I brevet påminns tillståndsinnehavaren om anmälan som fattas, begärs att uppgifterna som förutsätts av anmälan ska skickas samt påminns att det i inlämning av uppgifter är fråga om att uppfylla en lagstadgad skyldighet och att brott mot detta kan ha följder. Påminnelse om anmälan kan göras per e-post (nästan två tredjedelar av serveringsställen och över två tredjedelar av detaljhandelsställen har sin e-postadress i Allus adressregister).

Efter det registreras att tillsynsärendet blivit anhängigt för de uppgifters del som saknas, sedan hörs tillståndsinnehavaren för försummelsen och därefter görs en bedömning i fallet i fråga om tillståndsinnehavaren ska föreläggas en påföljd enligt alkohollagen.

Likaså handleds tillståndsinnehavaren att i första hand använda en officiell distributionskanal i fråga om anskaffning av alkoholdrycker, och efter det ges vid behov ett beslut där man med stöd av 44 § i alkohollagen bestämmer att tillståndsinnehavaren ska använda en officiell distributionskanal samt utfärdar ett beslut om påföljd för konstaterad försummelse.

Eftersom den kortaste tiden mellan kontrollerna är kalenderårets kvartal, innebär dröjningen i partileveransuppgifterna att till exempel uppgifterna för det första kvartalet är i alkoholregistret i sin helhet 10 juni. Vid betraktande av försäljningsstrukturen för ett typiskt serveringsställe som satsar på servering har i synnerhet leveransuppgifterna för kranöl betydelse. Då får man en grov uppfattning om verksamheten på verksamhetsstället i situationer, då uppgifter om ölförsäljningen som serveringsstället rapporterat om samt motsvarande uppgifter om alkoholleveranser av kranöl är tillgängliga.

Vid betraktande av tillståndsinnehavares anmälningsuppgifter och partihandlares leveransuppgifter bör man komma ihåg att leveransuppgifter för

alkoholdrycker och tillståndsinnehavarnas anmälningsuppgifter sparas i fem fulla kalenderår i alkoholregistret. Äldre uppgifter är inte tillgängliga och man kan inte utnyttja dem i tillsynsärenden.

Valvira svarar i första hand för myndighetstillsynen av produktsäkerheten för alkoholdrycker som säljs i Finland. Innehavare av serveringstillstånd eller detaljhandel har ansvaret för alkoholdryckerna då de själva importerar alkoholdrycker (alkohollagen 43 §). Valvira styr och övervakar genomförandet av detta ansvar. Om tillståndsinnehavaren importerar alkoholdrycker för servering eller försäljning utan att ha tillställt Valvira en anmälan eller inhandlar alkoholdrycker i strid med föreskrifter i en detaljhandelsaffär, har regionförvaltningsverket enligt alkohollagen tillsynsansvaret.

När alkoholmyndigheten får kännedom om en skattegranskningsberättelse gällande tillståndsinnehavaren, är det centralt att utreda om bristerna i tillståndsinnehavarens bokföring har konstaterats vara så betydande att varken bokföringen eller den inlämnade skattedeklarationen kan läggas som grund för beskattning även om de rättas. På grund av detta har skattemyndigheten verkställt beskattning enligt uppskattning (27 § i lagen om beskattningsförfarande), vilket i praktiken ofta leder till skattepåföljder. För anmälningsuppgifters del är det viktigt att beakta att innehållet har varit felaktigt även i års- och kvartalsanmälningarna som tillställts alkoholmyndigheterna.

Inlämnande av felaktig upplysning kan uppfylla rekvisitet för registeranteckningsbrott i 16 kapitel 7 § i strafflagen eller ingivande av osant intyg till myndighet enligt 8 §. Tillståndsmyndigheten kan således enligt egen prövning överlämna ärendet till polisen för utredning.

6 Praktiska åtgärder för verkställande och bedömning av tillsynsprogrammet

Verkställandet av den sektorspecifika delen för 2014 i det riksomfattande tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen startar med att personer som behandlar alkoholärenden fördjupar sig i tillsynsprogrammet. Vid behov skärper ämbetsverken sina verksamhets sätt för att efterfölja riktlinjerna i det gemensamt överenskomna tillsynsprogrammet.

Som praktiska åtgärder i tillsynsprogrammet strävar man efter att effektivt utnyttja uppgifterna i Allu-registret. Uppgifterna utnyttjas förutom för att samla ihop tillsynsobjekt även för att förbättra möjligheten att utnyttja uppgifter som gäller ett enskilt verksamhetsställe i regionförvaltningsverkens alkoholtillsyn.

Resultatet för det riksomfattande tillsynsprogrammet för alkoholförvaltningen för 2011–2012 var en förteckning över kriterier, på basis av vilka tillsyn riktas till riskobjekt. Sådana orsaker är till exempel anmälningar om missförhållanden i objektet, anmälningsförsummelse gällande tillståndsinnehavarens verksamhetsställe samt observationer under tidigare kontrollbesök. Förteckningen har preciserats med resultat från nämnda tillsynsprogramperiod och uppföljningen av arbetet har gjorts till en del av Allu-registret.

Registret över alkoholnäringsen, Allu, innehåller mångsidigt med uppgifter om tillsynsobjekt och tillståndsinnehavare. En del av riskgrunderna finns i Allus rapporter, och Valvira bereder en teknisk anvisning för att effektivisera utnyttjandet av dessa. Dessutom uppdaterar Valvira regionförvaltningsverkens modell för tillsynsplanen. Regionförvaltningsverken beaktar anvisningen vid utarbetandet av tillsynsplanen för 2014.

Under 2014 bereder Valvira i samarbete med regionförvaltningsverken en rapport som samlar ihop information om enskilda verksamhetsställen. Syftet är att samla in mångsidig information om tillsynsobjekt i en enda rapport som stöd för regionförvaltningsverkens kontrollbesök på fältet. Regionförvaltningsverkens uppgift är att ta rapporten i bruk efter att den färdigställts.

Vid förnyandet av alkohollagen betraktar alkoholmyndigheterna under 2014 på nytt också funktioner och principer i anslutning till datahantering som nedtecknats i tillsynsprogrammets sektorspecifika del.

Den sektorspecifika delen för 2014 i tillsynsprogrammet bedöms med en enkät som utförs exceptionellt redan i augusti–september 2014 vid regionförvaltningsverken som en del av förberedelser inför ändringen av alkohollagen. Dessutom bedömer Valvira regionförvaltningsverkens tillsynsplaner med utgångspunkt i verk-ställandet av tillsynsprogrammet.



Valvira

Tillstånds- och tillsynsverket
för social- och hälsovården

PB 210
00531 Helsingfors
Fågelviksgränden 4, 00530 Helsingfors
Telefon 0295 209 111
Fax 0295 209 700
E-post: kirjaamo(at)valvira.fi
www.valvira.fi