

PIKASUUNNISTUS SUOMEN ALKOHOLIPOLIITTISEN SUUNNITTELUN RYTEIKKÖÖN

Sosiaali- ja terveysministeriö on 15 kuukauden sisällä lahjoittanut meille kaksi alkoholipoliittista dokumenttia. Kommentoin ensin niistä tuoreempaa, ”Kohti monen polun alkoholipoliitikkaa”. On heti mainittava, että tätä työryhmämuistiota (65 s.) voidaan lähinnä luonnehtia työtapaturmaksi. Koska dokumentti suurella todennäköisyydellä haudataan hiljaisuudessa, se ei ansaitsisi huomiota, ellei se kertoisi jotain siitä, miten oikukasta Suomen alkoholipoliittinen nyky-suunnittelu voi olla korkeimmalla poliittisella tasolla.

RINNAKKAISET POLUT

Alkoholipoliittikan suunnitteluun on vaikuttanut se, että vastuu alkoholiasioista Lipposen kakkoskabinetissa (1999–2003) jaettiin kahden ministerin välillä. Ensimmäinen asia oli peruspalveluministeri Eva Biaudet’n (rkp) hoidossa (huhtikuuhun 2000), sitten siitä vastasi peruspalveluministeri Osmo Soininvaara (vihreät; huhtikuusta 2000 huhtikuuhun 2002, jolloin Biaudet oli vanhempainlomalla), ja nyt kapulaa vie taas Biaudet. Järjestely on poikkeuksellinen eikä ongelmaton, kuten kohta näemme.

Peruspalveluministerin toimikauden sisältyi vuoden 1997 kansallisen alkoholiohjelman uudistaminen. Tätä varten sosiaali- ja terveysministeriö antoi maaliskuussa 2000 Päihde- ja raittiusasiain neuvottelukunnalle tehtäväksi tuon ohjelman ”päivittämisen”, kuten termi kuuluu, ottamalla huomioon WHO:n

Euroopan alueosaston syksyllä 1999 hyväksymän alkoholiohjelman vuoksi 2000–2005.

Biaudet’ta ei kuitenkaan houkuttanut ajatus jatkaa muodollisten alkoholipoliittisten ohjelmien sarjaa. Hän halusi esiintyä perinteiden murtajana ja näki tilaisuuden yhdistää nuorekkaan poliitikko-profilinsa mielestään rypistyneen suomalaisen alkoholijärjestelmän kasvunkohotukseen. Biaudet’n veto oli yllättävä ja poliittisesti hivenen riskialtis: huhtikuussa 2000, päivää ennen kuin hän teki tilaa Soininvaaralle, hän asetti ”Alkoholipoliitikka 2000”-työryhmän ja nimitti nuoren, kiistellyn suomalais-italialaisen viinikauppiaan Petri Viglionen ryhmän puheenjohtajaksi.

Työryhmä muotoili tehtävänsä biaudetmäisen reippaasti. Sen piti tuoda ”suomalaiseen alkoholipoliitikkaan uusia aloitteita, ehdotuksia ja näkökulmia sekä [mieltä] siihen uusia, ihmisen itsensä ja hänen lähiympäristönsä vastuuta vahvistavia keinoja” (s. 9 muistiossa). Työryhmän ensimmäinen lehdistötiedote (13.4.2000, s. 13 muistiossa) otsikoitiin ”Ylös vanhoista taisteluhaidoista”, ja tekstistä voimme lukea: ”Peruspalveluministeri Eva Biaudet sanoo, että alkoholipoliittista ajateluamme kahlitsee edelleen kielto lakiajan perinne ja ylhäältä ohjattavuus. Näillä eväillä politiikkaa ei enää voida jatkaa”.

Työnsä alkuvaiheessa puheenjohtaja Viglione herätti huomiota vaatimalla kerettiläisesti alkoholin vähittäismyynnin ja anniskelun ikära-

jan alentamista 18:sta 16 ikävuoteen (Ilta-Sanomat 22.5.2000).

Kun Osmo Soininvaara sai kapulan Biaudet’lta, hän käynnisti välittömästi uuden työryhmän, jonka nimi – ”2000-luvun alkoholiohjelma” – on eksyttävästi samanlainen kuin Biaudet’n luomus. Erilainen se oli siinä mielessä, että se tiukasti noudatti muutoseikkoja asettaen tehtäväkseen päivittää vuoden 1997 alkoholiohjelma. Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin Sini-nauhaliiton toiminnanjohtaja Jorma Niemelä, alkoholistihoidon ideologioiden asiantuntija ja alkoholipoliittikan kokenut vaikuttaja esimerkiksi 1990-luvun EU-ratkaisujen yhteydessä.

Soininvaaran ryhmä oli nopea käänteissään. ”2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta” ilmestyi helmikuussa 2001. Biaudet’n ryhmän, sen sijaan, ei mielestään sopinut päättää työtään ennen kuin Biaudet itse oli palannut ministeriksi. Tämä tapahtui siis huhtikuussa 2002, ja kesäkuussa loppuraportti näki päivänvalon.

Työryhmät ovat edenneet vieressä. Poliittinen diplomatia on huolehtinut siitä, että ne ovat tarkkaan vältäneet toisiaan. Loppuraportteissa keskinäiset viittaukset ovat vain muodon sanelemia.

HARHAPOLKU

Biaudet’n ydinajatus oli antaa ryhmälleen vapaat kädet suunnitella uutta alkoholipoliitikkaa. Sähäkän alkuvaiheen jälkeen ryhmältä meni

sormi suuhun. Alkoholipoliittiset kysymykset osoittautuivat odotettua mutkikkaammiksi. Loppuraportissaan ”Kohti monen polun alkoholipoliitikkaa” ryhmä omistaa ärsyttävän paljon tilaa selostaakseen sisäisiä keskustelujaan esimerkiksi siitä, alistaako vallitseva alkoholin sääntely meitä holhoukselle vai asettaako se meille pikemminkin suojaavia rajoja (s. 21).

Tuloksena on rupatteluraportti – sekava kokoelma mielijohteita, joita tuskin voi tarkastella vakavasti. Muutama poiminto saa riittää:

”Työryhmässä pohdittiin pitäisikö känni selvästi ja nollatoleranssilla kieltää – vaikka sosiaalisella pakheksunnalla – joiltakin ryhmiltä (kuten esimerkiksi vanhemmilta ja alaikäisiltä) (...). Lisäksi pohdittiin miten voitaisiin luoda myös käytännössä toteutuvia tahtotiloja siitä, että on parempi juoda vähän tai että joskus ei tarvitse edes juoda ollenkaan; tai että voidaan juoda mieluummin harvemmin kuin aina; tai että voidaan juoda ’siististi’ eli ottamatta turhia riskejä, aiheuttamatta haittoja ja örveltämättä öykkärimäisesti. Ja jos humalajuomista ei saada pois, niin voisimme ainakin alkaa rakentaa mielikuvaa ’sopivasta kännistä’, jossa korostuisivat humalan myönteiset puolet – sillä niitähän siinäkin on, eihän sitä muuten niin hanakasti tavoiteltaisi” (s. 33).

”Lukioluokan mennessä yhdessä ravintolaan osa on usein täyttänyt 18, mutta osa on vielä alaikäisiä. Yhteisen juhlan kokeminen voi tuottaa näin paineita yrittää saada alkoholia tavalla tai toisella. Ryhmäpaineen vähentämiseksi tulisivat miettiä uusia keinoja. Työryhmässä yhtenä tällaisena pohdittiinkin ajatusta aloittaa alkoholinkäyttö varsin samoihin aikoihin (esimerkiksi kaikki edellisenä vuonna 18 täyttäneet saivat alkoholikäyttöoikeuden samaan päivänä, vaikkapa 1.6.)” (s. 35).

Loppuraportista puuttuvat varsi-

naiset ehdotukset. Yhteenvedossa todetaan: ”Perustehtäväksi muodostuu siten sellaisen alkoholipoliittisen keskustelukuluttuurin ja käytännön luominen, jossa on tilaa toisiaikin kunnioittavalle moniäänisyydelle”. Tämä on oikeutettu, joskin sumea tavoite. Yrityksestään huolimatta seuraavakaan lause ei hälvennä sumua: ”Työryhmä kiteyttää tämän [perustehtävän] mottoon *alkoholipoliitikka on niin monisyinen kokonaisuus, että sen haasteisiinkin tulee antaa monitasoisia vastauksia*” (s. 50). Pahinta on kuitenkin se, että ryhmä päätyy mielipiteettömään tilaan:

”Työryhmä tulkitsee (...) kritiikin alkoholipoliittisesta holhouksesta – ja toiveen omaehtoisesta vastuusta – toisaalta perustelluksi, mutta toisaalta kohtuuttomaksi” (s. 50).

”Työryhmä toivoo *alkoholiasenteisiimme* lisää suvaitsevaisuutta, mutta on samalla huolissaan liiallisesta kaiken suvaitsemisesta” (s. 51; kursivointi ryhmän).

Loppuvaikutelmaksi jää, että alkuvaiheen pärisevät rummut ja rai-kuvat torvet ensin varustettiin sordiinolla ja sitten hiljenivät kokonaan. Alkoholipoliittiset kysymykset osoittautuivat sen verran monimutkaisiksi, että ryhmä katsoi parhaaksi luopua toimenpide-ehdotuksista.

Lehdistöraportointi oli yksimielinen:

”Viinatyöryhmä epäonnistui” (Helsingin Sanomat, pääkirjoitus, 17.6.2002)

”Työryhmä ei löytänyt keinoja juomatapojen muuttamiseksi” (Metro 14.6.2002)

”Tajunnanvirtaa alkoholista” (Il-talehti, pääkirjoitus, 15.6.2002)

”Inget nytt inom alkoholpolitiken [Alkoholipoliitikassa ei mitään uutta]” (Hufvudstadsbladet 14.6.2002)

Helsingin Sanomat (14.6.2002) lainasi ministeri Biaudet'n loppura-

portin julkistamistilaisuudessa antamaa lausuntoa: ”olisi keksittävä alkoholin korvaava tekijä, koska kulttuurimme on läpeensä kyllästetty alkoholilla”.

Voidaan olettaa, ettei kansallinen alkoholipoliittinen suunnittelu tule pitkään aikaan tarjoamaan meille vastaavanlaista, näennäisesti uusiajattelevaa, valtion asettamaa alkoholipoliittista työryhmää.

PÄÄPOLKU

Kun yksi työryhmä epäonnistuu, on eduksi, jos toinen on käsien ulottuvilla. Toisin kuin ministeri Biaudet ministeri Soininvaara tarttui sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen laatia kansallinen alkoholipoliittinen ohjelma. Hänen työryhmänsä työskenteli erinomaisen pragmaattisesti ja tuotti ”2000-luvun alkoholiohjelman” – kymmenkohtaisen ohjelman, joka viime vuodesta lähtien on muodostanut valtiovallan alkoholipoliittisten toimien perustan.

Ohjelman analyttinen osa sisältää joitakin uusia painotuksia. Ensimmäinen alkoholikysymys on uudelleen määrittelyn kohteena. ”[Alkoholikysymys] on pitkään ollut tärkeä yleinen yhteiskunnallinen kysymys, mutta on vähitellen menettänyt painoarvoaan (...). Samalla alkoholikysymys on hitaasti hajonnut suuresta kokonaiskysymyksestä joukoksi teknisiä erityiskysymyksiä, joita tarkastellaan mieluummin erillisratkaisuina [tarkoittanee monopolirakenteen juridista oikeutusta, matkustajien alkoholituomisia koskevia sääntöjä, alkoholimainonnan sääntöjä jne.] kuin perinteisen alkoholipoliitikan suurina kokonaisratkaisuina (...). Tässä tilanteessa kansallisen toimintaohjelman laatiminenkin on aikaisemmasta poikkeava tehtävä: kokonaiskysymystä ei enää ole, vaan ratkaisut on etsittävä pala kerrallaan sieltä, missä julkisilla toi-

milla on reaalisia vaikutusmahdollisuuksia” (s. 9).

Toiseksi ohjelman perusteluissa lähdetään siitä, että alkoholinkulutus ja alkoholiin liittyvät haitat tulevat kasvamaan. Katsotaan, että mahdollisuudet vaikuttaa väestön kokonaiskulutukseen ovat lähivuosina kaventumassa merkittävästi. Siksi katseet käännetään niin sanottuja haittoja vähentäviä toimia kohti. Näin seurataan WHO:n toisen alkoholipoliittisen toimintaohjelman (2000–2005) viitoittamaa tietä, jonka mukaan kokonaiskulutuksen säätely saa tehdä tilaa erityisiin riskiryhmiin ja -tilanteisiin kohdistetuille toimille. Yhdessä ohjelman avainlauseista sanotaan: ”Suomen alkoholipoliittisessa arsenaalissa on mahdollista korostaa entistä enemmän palvelujen ehkäisevää roolia. Tämä tarkoittaa tietysti erityisiä ehkäisevän työn muotoja ja erityisiä päihdepalveluja, mutta vielä keskeisempi rooli voisi olla hyvinvointipalveluilla yleensä” (toisin sanoen asumispalveluilla, toimeentulotuella, korkealla työllisyydellä ym.) (s. 18).

Ohjelmaan ovat vaikuttaneet suuresti lähivuosien näkymät, joihin kuuluvat eritoten EU:n alueella vuonna 2004 toteutuva vapaa alkoholi- ja tupakkakauppa henkilökohtaista käyttöä varten ja Viron liittyminen EU:hun. Lisäksi voidaan havaita selviä impulsseja ”ei-pohjoismaisesta” alkoholipoliittisesta ajattelusta, jossa on tapana erottaa alkoholikysymyksiä toiminnallisesti ja hallinnollisesti toisistaan irrallaan oleviin lohkoihin. Kaiken kaikkiaan alkoholipoliittikka esitetään hyvin heikkona kansallisena rakennelmana.

Ohjelma päättyy kymmeneen ehdotukseen. Kolme pyrkii perkaamaan keskus- ja paikallishallintoa. Muut ehdotukset ovat erittäin konkreettisia ja rajattuja. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- paikallisen päätösvalan lisääminen alkoholikauppaan ja anniskeluun liittyvässä lupahallinnossa ja valvonnassa,
- päihdeongelmallisille tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden kattavuuden ja saataavuuden parantaminen,
- selkeiden periaatteiden ja käytäntöjen luominen hallintoon ja paikallistason toimintaan sen varmistamiseksi, että erityisesti lapsille ja nuorille tarkoitettujen toiminta- ja vapaa-ajan ympäristöt voivat pysyä alkoholittomina,
- alkoholiongelmien varhaisen toteamisen tehostaminen yleisissä sosiaali- ja terveystalouksissa, työterveyshuollossa sekä koulu- ja opiskelijaterveydenhuollossa.

Kymmenen ehdotusta ovat voimassa vuoteen 2003 asti kymmenen eri projektin muodossa. Sen jälkeen on taas aika päivittää ohjelma.

Päivittäminen on paljon puhuva termi. Se on luonteeltaan tekninen, ja jotain teknistä ja hallinnollista huokuu myös itse ohjelmasta. Ohjelmia tulee ja menee. Jos uutta tarvitaan, voidaan aina päivittää edellinen. Vanhan ohjelman vilkaiseminen – sillä tavalla kuin on tapana palata perusteellisesti työstettyyn komiteamietintöön – ei ole vaivan väärä. Miksi? Koska huolelliset analyysit alkoholin tuotannon, kaupan ja kulutuksen yhteiskunnallisesta merkityksestä loistavat poissa-

olollaan. Miten tuotanto, kauppa ja kulutus vaikuttavat työllisyyteen, valtiontalouteen, turismiin, sosiaaliseen järjestykseen, terveydenhoitojärjestelmään, kansanterveyteen ja yksilöiden terveyteen? On olemassa tutkimuksia näistä aiheista erikseen ja jossain määrin myös tuosta kiistämättä monisyisestä alkoholikysymyksestä kokonaisuutena. 1990-luvun alun jälkeen tämä tieto on ollut statistin asemassa valtion asettamissa alkoholipoliittisissa työryhmissä.

Ei pidä erehtyä uskomaan, että tämä kokonaisnäkökuvan puute on yksinkertaisesti vahinko, jonka helposti voi korjata seuraavassa työryhmässä. Enemmän analyttinen puutostila osoittaa todeksi, että alkoholikysymyksen statuksessa yleisesti ja alkoholiongelmien hallinnoinnissa erityisesti on tapahtumassa syvälle käyviä muutoksia.

CHRISTOFFER TIGERSTEDT

2000-LUVUN ALKOHOLI-OHJELMA
YHTEISTYÖTÄ JA VASTUUTA
TYÖRYHMÄMUISTIOITA 2000: 29
HELSINKI: SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ, 2001
88 s. liitteineen

KOHTI MONEN POLUN
ALKOHOLIPOLITIikka
ALKOHOLIPOLITIikka 2000
-TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI
TYÖRYHMÄMUISTIOITA 2002: 6
HELSINKI: SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ, 2002
65 s. liitteineen