

## ONKO MONOPOLILLA TARKOITUS?

ISMO TUOMINEN

Alkoholilain 13 §:n mukaan alkoholiyhtiöllä on 14 §:ssä tarkoitettua myyntiä (tilaviinimyy-mälät ja lääninhallitusten myöntämät vähittäismyyntiluvat) lukuun ottamatta yksinoikeus harjoittaa alkoholijuomien vähittäismyyn-tiä. Jos joku rikkoo alkoholiyhtiön yksinoikeutta myymällä luvattomasti alkoholijuomaa, seurauksena voi olla alkoholilain 85 §:n mukaan enintään kahden vuoden vankeusrangaistus. Kyseinen maksimirangaistus on sama kuin vaikkapa sellaisissa rikoksissa kuin kuolemantuottamus ja vapaudenriisto.

Hallitusmuodon 15 §:ssä taataan kansalaisille elinkeinonharjoittamisen vapaus. Alkoholiyhtiön yksinoikeus on lailla säädetty poikkeus tästä perusoikeudesta. Hallitusmuodon perustelujen mukaan kansalaisten perusoikeuksien rajoituksille tulee kuitenkin olla hyväksyttävät perusteet. Perusoikeuden rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja rajoituksen tulee myös olla välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp).

Olen kirjoitustyöhön ryhtyessäni ottanut tehtäväkseni selvittää, mikä on se painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima hyväksyttävä peruste, jonka voidaan sanoa oikeuttavan lainsäätäjän ratkaisun. Tarkemmin ilmaistuna yritän vastata kysymykseen, mitä yhteiskunta odottaa saavansa siitä hyvästä, että se on alkoholiyhtiön hyväksi rajoittanut yhtä kansalaistensa perusoikeutta.

Vastauksen löytyminen olisi tärkeää monestakin syystä. Vastauksen löytymättä jääminen merkitsisi sitä, että yhteiskunnassamme kansalaisten perusoikeuksien asema ei sittenkään olisi niin vahva kuin ehkä uskomme.

Perusoikeuksia voisi siis silloin rajoittaa ilman hyväksyttävää syytä. Toisaalta vastausvaihtoehtoja on julkisuudessa esitetty useitakin. Jos esitetyistä vaihtoehtoista osa osoittautuisi epäloogiseksi tai vääräksi, analyysi selkeyttäisi alkoholipoliittista keskustelua. Ja viimein: alkoholiyhtiön yksinoikeuden todellisen perusteen selvittäminen ohjaisi yhteiskuntaa myös vaatimaan yhtiöltä sille myönnetyn privilegion ”hintaa”.

## ALKOHOLIYHTIÖN TEHTÄVÄ

Ruotsin vähittäismyymontimonopolin, Systembolaget Ab:n, velvoitteet on määrätty yhtiön ja valtion välisessä sopimuksessa, jonka kohdan 1 mukaan yhtiön on harjoitettava toimintaansa siten, että alkoholin kulutuksesta aiheutuvat yhteiskunnalliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennalta. Kun Suomessa ei ole tehty vastaavaa sopimusta, kansalaisten perusoikeuden rajoittamisen perustetta on etsittävä lainsäädännöstä.

Alkoholilaissa ei ole säännöstä, joka vastaisi suoraan kysymykseen. Alkoholilain vaikeaminen asiasta johtuu ilmeisesti siitä, että alkoholiyhtiön yksinoikeuden perustetta on pidetty itsestään selvänä. Pelkkä ”sosiaali- ja terveystoimittisten syiden” toistelemine ei tässä kuitenkaan riitä.

Alkoholilain 36 §:n 1 momentin kohdan 1 mukaan alkoholiyhtiön tehtävänä on huolehtia sille laissa yksinoikeudeksi säädetyn vähittäismyynnin harjoittamisesta. Säännöksen kohta 2 tuo kuitenkin jo lisävalaistusta asi-

aan. Sen mukaan alkoholiyhtiön tehtävänä on myös antaa vuosittain sosiaali- ja terveystoimintaminsterialle kertomus vähittäismyyntinsä kehityksestä ja ”niistä toimenpiteistä, joihin yhtiö on ryhtynyt lain 1 §:ssä määritellyn tarkoituksen saavuttamiseksi”. Alkoholilain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Alkoholilaisissa edellytetään toisin sanoen alkoholiyhtiön raportoivan yhteiskunnalle vuosittain siitä, millä tavoin se on alkoholijuomien kulutusta ohjaamalla ehkäissyt alkoholin aiheuttamia haittoja. On johdonmukaista tulkita säännöstä siten, että lain mukaan alkoholiyhtiön ja sen johdon päävelvoite on alkoholihaittojen ehkäiseminen ja että siihen liittyvä sivuvelvoite on raportoiminen tästä toiminnasta yhteiskunnalle.

Alkoholilain 1 §:n perusteluista voidaan saada selville, mitä laissa on tarkoitettu alkoholiyhtiön velvollisuutena olevalla kulutuksen ohjaamisella. Lakiesityksen perustelujen mukaan alkoholin käytöstä aiheutuvat haitat kasvavat alkoholin kulutuksen lisääntyessä. Periaatepykälän perustelujen mukaan haittojen ehkäisemisessä on ”keskeisessä asemassa väestön kulutuksen ohjaaminen alhaisempaan kokonaiskulutukseen yleensä ja lisäksi alhaisempaan kulutukseen yksittäisillä käyttökertoilla” (HE 119/1994 vp, s. 22 ja 29). Kysymyksessä ei siis tässä ole esimerkiksi lainsäätäjän pyrkimys ohjata alkoholin kulutusta väkevästä mietoihin juomiin, vaan yksiselitteisesti hillitä alkoholin kulutusta. Alkoholiyhtiön tulee kertomuksessaankin raportoida ”vähittäismyyntinsä kehityksestä” eli toimenpiteidensä tuloksellisuudesta.

Ennen vuotta 1995 alkoholiyhtiö hallitsi monopoli-asemassa koko alkoholiteollisuutta ja -kauppaa. Uudessa alkoholilaisissa yksinoikeus koskee enää vain vähittäismyyntiä. On esitetty väitteitä, joiden mukaan alkoholiyhtiöllä ei enää muuttuneessa markkinatilanteessa voi olla alkoholin haittojen ehkäisemiseen liittyviä toimintavelvoitteita. Kuitenkin halli-

tuksen esityksessä on kiinnitetty huomiota juuri tähän tilanteeseen (HE 119/1994 vp, s. 23):

”Nyt esitettävä alkoholijärjestelmä nojautuu edelleen muiden alkoholijuomien kuin keskioluen vähittäismyyntimonopoliin. Vähittäismyyntimonopolin alkoholipoliittinen merkitys on oleellisesti muita monopolin alueita suurempi. Rajoittamalla yksityistä voitontavoittelua alkoholijuomien myynnissä voidaan hillitä myynnin luonnetta ja taata parhaiten myyntitoiminnalle asetettavien sosiaalisten tavoitteiden toteutuminen. Muut monopolitoiminnat lakautetaan ...”

Vaikka monopolin ulkopuolinen myynti laajeni eduskuntakäsittelyssä koskemaan kaikkia käymisteitse valmistettuja enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä alkoholi-juomia ja lisäksi erään edellytyksin tilaviiniin vähittäismyyntiä, nämä muutokset ovat vaikuttaneet alkoholin kulutukseen vain marginaalisesti. Edellä lainatun näkökohdan ei siten voida tämän johdosta sanoa muuttuneen. Toisaalta on selvää, ettei oikeusjärjestyksessä aseteta kenellekään sellaisia velvoitteita, joiden toteuttaminen ei ole mahdollista. Alkoholiyhtiön tehtävänä on siten ehkäistä alkoholista aiheutuvia haittoja vain oman toimintansa rajoissa. Muiden myyjien toimintaan sillä ei ole lain mukaan enää edes mahdollisuuksia puuttua.

#### VOITONTAVOITTELUN RAJOITTAMINEN

Lainatussa kohdassa täsmennetään myös alkoholiyhtiön päävelvoitteen toteuttamistapaa. Yksinoikeuden tarkoituksena on sen mukaan rajoittaa yksityistä voitontavoittelua ja näin hillitä myynnin luonnetta. Jo vuoden 1932 väkijuomalain (45/1932) perusteluissa korostettiin, että väkijuomaliikettä ei saanut jättää yksityisten vapaaksi ansionsaantikeinoksi. ”Yksityinen hyödyntäminen” oli päinvastoin suljettava siitä pois. Tässä yhteydessä pidettiin parhaana keskittää kaikki alkoholin valmistus ja kauppa yksinoikeudella yhtiölle, jossa valtiolla on määräämisvalta. Yhtiömuo-

to valittiin, koska haluttiin joustava toimintarakenne eikä tarkoitusta varten haluttu perustaa uutta valtion virastoa. Kuitenkin perustelujen mukaan yhtiön hallintoa koskevin määräyksiin pyrittiin varmistamaan, että sen toimintaa johdettaisiin laissa säädetyn yleishyödyllisen tarkoituksen eikä yhtiön yksityisen edun vuoksi.

Yksityisen voitontavoittelun rajoittamisessa ei ole kysymys kauppiaiden voittojen kollektiivisesta kadehtimisesta. Alkoholi on siitä erikoinen kauppatavara, että sen käyttö aiheuttaa mielihyvän lisäksi vuosittain yli 2 000 ihmisen kuoleman, yhteiskunnalle miljardien markkojen kustannukset ja moninaista inhimillistä kärsimystä. Alkoholin kulutuksen lisääntyminen johtaa tutkimusten mukaan kuolemien, kustannusten ja kärsimysten lisääntymiseen. Markkinatalouteen ja elinkeinovaivautteen kuuluu, että jokainen elinkeinonharjoittaja pyrkii kannattavaan toimintaan ja on oikeutettu pyrkimään kykyjensä mukaan parhaimpaan mahdolliseen tulokseen. Yksityiskauppiaiden voitontavoitteluun liittyvät markkinointi- ja muut toimenpiteet olisivat väistämättä omiaan lisäämään alkoholin myyntiä (eli kulutusta). Voitontavoittelu vaikuttaa näin myynnin luonteeseen. Kaikkien kauppiaiden päiväuniin kuuluvat jatkuva asiakasvirta ja kukkuraiset ostoskärryt.

Yhteiskunnan etu ei juuri voisi olla enempää ristiriidassa jonkin elinkeinon pyrkimysten kanssa. Kun lailla ei kuitenkaan voida kieltää kauppiaita menestymästä, valittiin toinen tie. Tietynvahvuisten alkoholijuomien kauppa annettiin yksinoikeudella valtionyhtiön hoidettavaksi, sillä siten terveys voidaan nostaa arvona taloudellisen tuloksen edelle.

Alkoholiyhtiötä aikanaan perustettaessa mainittiin, kuten edellä kävi ilmi, erityisesti näkökohta, jonka mukaan yhtiötä tulee johtaa laissa säädetyn yleishyödyllisen tarkoituksen eikä yhtiön yksityisen edun vuoksi. Lainsäätäjät kantoivat siis huolta valtionyhtiön yksityisen edun ajamisesta. Eikö valtionyhtiön etu – voitollinen toiminta – sitten ole aina myös omistajan etu? Ei ole. Kysymys on alusta pitäen

ollut siitä, että alkoholilain tarkoituksella ja yhtiön yksityisellä edulla on voimakas taipumus joutua ristiriitaan. Yhteisöoikeuden mukaankin julkisille yrityksille myönnettävien erityisoikeuksien ja yksinoikeuksien edellytyksenä on, että erityisasema palvelee yleistä etua eikä taloudellisia intressejä (EY-tuomioistuimen tapaus Sacchi, 155/73). Koska alkoholi on kauppatavara, jonka myynnin kasvusta seuraa yhteiskunnalle merkittävää haittaa, vastaus voitaneen voitontavoittelun osalta tiivistää näin: Kun alkoholiyhtiö on alkoholihaittoja ehkäisevillä toimenpiteillään ”maksanut” yhteiskunnalle privilegiostaan sen varsinaisen hinnan, se saa (ja sen pitääkin) näyttää sijoitetulle pääomalle kohtuullista voittoa. Pysyvästi tappiollinen toiminta merkitsisi nimittäin sitä, että alkoholin kuluttajat saisivat yhteiskunnan subventiota harrastukselleen. Yksin ylitsevuotavallakaan voitonjolla yhtiön erityisasemaa suhteessa kansalaisten perusoikeuksiin ei silti voitaisi oikeuttaa. Julkinen voitontavoittelu ei nimittäin käsitteellisesti mitenkään poikkea yksityisestä, jos molempien tavoitteena on myynnin kasvattaminen.

Alkoholilain ja sen perustelujen valossa voidaan jo tehdä yhtäpitävä päätelmä. Vähittäismyynnin yksinoikeuden ensisijaisena tarkoituksena on ehkäistä alkoholin aiheuttamia haittoja. Yhteiskunta odottaa alkoholiyhtiön raportoivan vuosittain niistä toimenpiteistään, joilla alkoholimyynnin luonnetta on hillitty ja sitä kautta pyritty hillitsemään alkoholin kulutusta. Mistään muista alkoholiyhtiön yksinoikeuden tehtävistä alkoholilaisissa tai sen perusteluissa ei ole mainintaa.

Tässä vaiheessa voidaan siirtyä käsittelemään tarkemmin niitä toimenpiteitä, joiden käyttäminen olisi alkoholiyhtiölle mahdollista. Joitakin reunaehtoja on jo esitetty. Yhtiö vastaa ensinnäkin vain omasta myynnistä (joka kattaa lähes 100 % kaikista Suomessa myydyistä väkeväistä alkoholijuomista ja niistä sekoitetuista limuviinoista sekä viineistä). Se ei muutoinkaan ole vastuussa yhtiön päätösvallan ulkopuolella tapahtuvista muutok-

sista, kuten yleisen kulutuskysynnän kasvamisesta, oluen kioskimyyntin sallimisesta, matkustajatuontia koskevien rajoitusten purkamisesta tai alkoholiverotuksen alentamisesta. Edellä esitetystä johtuu, ettei alkoholiyhtiön voida sanoa epäonnistuneen tehtävänsään, vaikka sen myynti nousisi, kunhan se omalta osaltaan olisi raportoimillaan toimenpiteillä pyrkinyt hillitsemään kulutuksen kasvua.

Toisaalta yhtiö ei voi raportissaan ottaa yksiselitteisesti kunniaa sellaisista alkoholihaittoja ehkäisevistä säännöksistä, jotka eduskunta on säätänyt. Näihin säännöksiin kuuluu myös itse monopolijärjestelmä siten, ettei alkoholiyhtiö voi kaiken logiikan mukaan vuodesta toiseen raportoida ehkäisensä alkoholihaittoja vain olemalla ainoa alkoholin myyjä. Kun yksinoikeuden peruste liittyy lain perustelujen valossa ennen kaikkea ”myynnin luonteen” hillitsemiseen, voidaan lähteä siitä, että alkoholihaittojen ehkäisytyössä on merkittävältä osin kysymys alkoholiyhtiön ja sen asiakkaan välisestä suhteesta.

#### ALKOHOLIYHTIÖN SUHDE ASIAKKAISIIN

Alkoholiyhtiön historiaan kuuluu jakso, jonka aikana alkoholihaittoja ehkäistiin ennen kaikkea ostajia kiusaamalla. Viinakorttien ja jopa ostajien nuhteluihin johtaneen ostajatakkailun aika on kuitenkin ohi. Ne perustuvat omana aikanaan asianmukaisiin säännöksiin, joihin ei ole enää laissa tai edes sen perusteluissa viitattu. Alkoholilain perusteluissa kulutuksen ohjaamistavoitteet esitetään täysin vastakkaisella tavalla:

”Lakiehdotuksessa esitetyt keinot kulutuksen ohjaamiseksi ovat pääasiassa samoja kuin aikaisemmassa lainsäädännössä. Tavoitteena on käyttää ja kehittää sellaista keinovalikoimaa, jonka väestön enemmistö ymmärtää ja hyväksyy” (HE 119/1994 vp, s. 22).

Perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen yleispätevään totuuteen, ettei päätä kannata

hakata seinään. Alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmä voi olla olemassa vain silloin, kun sen tavoitteet ymmärretään ja sen käyttämät keinot hyväksytään kohtuullisiksi. Nykyisessä mielipideilmastossa asia voitaisiin ilmaista niin, että alkoholiyhtiön yhteiskunnalle raportoitaviin toimenpiteisiin voisi kuulua aktiivinen vaikuttaminen kansalaismielipiteeseen alkoholikauppaa koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Tarkoitin tällä yhtiön oikeiden arvojen esille nostamista eikä sen primitiivisen ilon ruokkimista, jonka alkoholiyhtiön kaupallistuminen on vaikuttanut saaneen aikaan lehdistössä ja ”holhoukseen” kyllästyneiden kansalaisten silmissä.

Uskottavan alkoholipoliittisen viestinnän edellytyksenä on luonnollisesti se, että alkoholiyhtiön toiminta ja käyttäytyminen on johdonmukaisessa suhteessa sen erityisasemaan. Vaikka koko henkilöstö ei yhtiön yhteiskunnallista tehtävää hyväksyisikään, minimivaatimuksena voitaneen pitää sitä, ettei yhtiön itsensä piiristä ainakaan aktiivisesti ajettaisi alkoholilainsäädännön muuttamista sellaiseen suuntaan, joka lyö korville kansanterveydellisiä tavoitteita. Kun ehkäisevän sosiaali- ja terveystalouden politiikan ja alkoholiyhtiön tavoitteet ovat yhtäläiset, lakia ei noudateta vain sen vuoksi, että valvontaviranomainen pakottaa, vaan lain edustamien yhteisten arvojen vuoksi. Yhtiöllä ei siten olisi mitään tarvetta etsiä laillisen toiminnan rajoja eikä myöskään pyrkiä niitä laajentamaan esimerkiksi etujärjestöjen edunvalvonnan kautta. Alkoholilainsäädännön viranomaisvalvonnan kannalta ei olisi yhdentekevää, jos ylivoimaisesti suurinta alkoholijuomien myyjää ei tarvitsisi käytännössä juuri valvoa.

Vähittäismyyntimonopolissa markkinatalouden lait on käännetty nurinpäin. Markkinataloudessa paras myyjä myy asiakkaille eniten. Asiakaspalvelulla on vain myynnin väliarvo. Alkoholiyhtiön tulee myös palvella asiakkaitaan, mutta toisesta lähtökohdasta. Myyjän tehtävänä on ”vain” täyttää asiakkaan tarpeet, ei luoda hänelle uusia tarpeita. Asiakaspalvelulla onkin kansanterveyden väline-

arvo. Ero voi olla ensinäkemältä hiuksenhieno, mutta käsitteellisesti se on merkittävä. Tässä valossa katsottuna kansalaisilla olisi alkoholijuomamyymälässä ainutlaatuinen mahdollisuus saada asiakaspalvelua pyyteettä, ilman voitontavoittelua.

Alkoholijuomien kulutuksen hillitsemistävoitteen ja hyväksyttävän asiakaspalvelun yhteen sovittaminen näyttäisi antavan vastauksia siihen, mitä yhteiskunta todella odottaa alkoholiyhtiöltä vastineeksi sille antamalleen yksinoikeudelle. Koska valtio on turvannut yhtiön taloudellisen aseman monopolilla, alkoholiyhtiöltä voidaan odottaa sellaisiakin yhteiskunnan etua turvaavia toimenpiteitä, jotka aiheuttavat kustannuksia tai muutoin rajoittavat saatavissa olevia liikevoittoja. Toisaalta alkoholiyhtiölle ei ole säädetty mitään erityisvaltuuksia rajoittaa aktiivisesti kansalaisten kulutuskäyttäytymistä.

Aikaisemmin alkoholiyhtiön lakisääteisiin tehtäviin kuului harjoittaa alkoholin käytöstä aiheutuvia haittoja koskevaa tiedotusta, valistusta ja muuta alkoholia koskevaa terveyskasvatusta. Alkoholilain muutoksella (1281/1995) tehtävät siirrettiin kuitenkin 1.5.1996 lukien Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukselle Stakesille, jolta niitä on siirretty Terveiden edistämisen keskukselle. Vaikka haittavalistustyötä ei muutoksen jälkeen ole alkoholiyhtiöltä kielletty, ei varsinaisen valistustyö sinänsä yhtiöltä juuri pois siirrettynä toimintana voi olla ainakaan siltä edellytettävien toimenpiteiden kärjessä. Pikemminkin nykyisen työnjaon mukaan alkoholiyhtiön tiedotustehtävä liittyy alkoholihaittoja ehkäisevän myyntijärjestelmän PR-työhön.

Alkoholiyhtiön tehtäviin on aikaisemmin kuulunut rajoittaa alkoholijuomien saatavuutta. Vuoden 1932 väkijuomalain mukaan myymälää ei saanut lainkaan perustaa maalaiskuntaan. Vuoden 1968 alkoholilaki perustui vähittäismyymäläverkoston kehittämiseen ns. tarveharkintaan. Ensinnäkin myymälän sai perustaa kuntaan vain kunnanvaltuuston suostumuksella. Lisäksi vähittäismyymälän

sai perustaa vain väestö- tai liikekeskukseen, jossa myynti paikkakunnan asukasluvun, lähimmän etäisyyden ja muut olosuhteet huomioon ottaen katsotaan tarpeelliseksi. Tarveharkinnan suoritti yhtiön hallintoneuvosto. Vaikka alkoholiyhtiö merkitsi pidättyvyyttä uusien myymälöiden perustamisessa, toisaalta alkoholiyhtiön on tullut toteuttaa alkoholijuomien kauppaa alueellisesti tasapuolisesti. Voimassa olevasta alkoholilaista ns. tarveharkinta poistettiin. Yksikään kunta ei ole vähittäismyyntiä kieltänyt. Alkoholiyhtiön päätöksenteosta uutta myymälää perustettaessa ei mainita laissa mitään ja Tuotevalvontakeskuksen tehtävänä olevan myymälän hyväksymisen edellytyksenä on vain, että myymälän sijainti on asianmukainen ja valvonta voidaan järjestää tehokkaasti.

Jos alkoholiyhtiön varsinaisena tehtävänä olisi edelleen rajoittaa alueellisesti alkoholijuomien saatavuutta, se merkitsisi käytännössä räikeää maaseudun syrjintää. Kaupungeissa – ja etenkin pääkaupunkiseudulla – alkoholijuomien saatavuus on nykyään käytännössä ongelmatonta, kun taas maaseudulla matkat lähimpään myymälään ovat pitkät. Lainsäädäntöasiakirjoista ja säännösten viimeaikaisesta kehityksestä päätellen tämä ei kuitenkaan ole ollut järjestelmän varsinaisen tarkoitus. Alkoholilain 13 §:n 3 momentissa on nimittäin säädetty alkoholiyhtiölle oikeus lähettää alkoholijuomia tilauksesta ostajille. Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti tärkeänä tätä mahdollisuutta, jotta ”näin voidaan ainakin osittain varmistaa alkoholijuomien saatavuus maan kaikissa osissa”. Valiokunnan mietinnön mukaan varsinkin harvaan asutuilla alueilla, mutta yleisemmin taajamien ulkopuolella, saattaa muutoin alkoholijuomien hankkiminen muodostua jo matkakustannusten johdosta kohtuuttoman kalliiksi (StVM 32, 1994 vp). Säännöksessä lähettämällä tarkoitettiin alun perin postilähetyksiä, joita käytettiin etenkin Lounais-Suomen saaristossa. Alkoholijuomien alueellista saatavuutta parannettiin lisää 1.10.1996 voimaan tulleella asetuksella, jolla säädettiin

mahdollisuudesta perustaa erityisiä alkoholi-juomien luovutuspaikkoja maaseudulle (680/1996). Tällaisia yksityisessä kauppalikkeessä tai linja-autoasemalla toimivia luovutuspaikkoja on jo yli 50.

Vaikuttaa siten oikealta sanoa, että alkoholi-juomien rajoitettu saatavuus ei ole vähittäismyyntijärjestelmän tarkoitettu vaikutus. Eri asia on, että lainsäädännön ei-tarkoitettukin vaikutus voi olla myönteinen: Epäilemättä jokainen tekemättä jätetty ostosmatka on kansanterveydelle hyväksi. Varsinainen syy maaseudun harvaan myymäläverkostoon on kuitenkin kannattavuuden vaatiman väestöpohjan puuttuminen. Järjestelmän hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä saattaa kuitenkin vaatia jopa kannattamattomien myymälöiden pitämistä. Tähän viittaa esimerkiksi Ruotsin valtion ja Systembolagetin välisen sopimuksen määräys:

”Yhtiön on tehtävä päätökset myyntipaikkojen avaamisesta ja sulkemisesta ottaen huomioon tätä koskevat liiketaloudelliset, palvelujen tarjontaan liittyvät ja alkoholipoliittiset seikat; samalla sen on kuitenkin varmistettava, että jokaiseen kuntaan avataan myyntipaikka, jos kyseinen kunta sitä ehdottaa, ja että myyntipaikkaa vailla oleviin kuntiin toimitetaan tilauksesta juomia siten, että Systembolaget vastaa juomien toimittamisesta aiheutuvista kustannuksista.”

Alkoholiyhtiön oikeiden toimintatapojen hakeminen näyttää siis olevan vaativaa tasapainottelua kahden toisilleen osittain vastakkaisen intressin välillä. Alkoholi-juomien vähittäismyyntijärjestelmän hyväksyttävyyttä saattaa joskus vaatia jopa sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat lisätä alkoholi-juomien kulutusta. Kun kulutuksen kasvamisen hinta on aina suuri, tällaisten toimenpiteiden tulisi epäilemättä olla painavan tarpeen vaatimia ja tarkkaan harkittuja. Vaarana on, että alkoholiyhtiö luisuu ”asiakasohjautuvuudessaan” tavalliseksi päivittäistavarakaupaksi, minkä jälkeen myymäläpäälliköiden myynti- ja voittoa tavoitteiden asettamiseen ei ole enää pitkä matka...

Alkoholihaittojen ehkäisytaavoitteen ja jär-

jestelmän hyväksyttävyyden tasapainotilasta on vastaavasti kysymys myös alkoholi-juomamyymälöiden aukioloajoista päättämisessä. Lain aukioloaika-rajaukset ovat samat alkoholiyhtiölle ja tilaviinimyymälöille. Vaikka asetuksen mukainen sallittu aukioloaika kaikille myymälöille on esimerkiksi maanantaista perjantaihin klo 9–20, ei maksimaalinen alkoholi-juomien ajallinen saatavuus tai siitä riippuvasta lisämyynnistä saatava liikevoitto liene kuitenkaan yhteiskunnan ensisijainen tavoite.

Alkoholilaissa ei myöskään aseteta alkoholiyhtiölle esimerkiksi ostoikärajojen tai päihityneille myymisen suhteen ankarampia velvoitteita kuin muille vastaavien alkoholi-juomien myyjille. Lain säännösten tunnollista noudattamista sinänsä ei voitane lukea sellaiseksi ministeriölle raportoitavaksi ”toimenpiteeksi”, johon yhtiö on ”ryhtynyt” lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toisaalta on selvää, että terveyden edistämisen arvon sisäistänyt monopoliyhtiö voi budjetoida merkittäviäkin ylimääräisiä kustannuksia lain edustamien arvojen puolustamiseksi. Yhtiö voisi siis kertomuksessaan raportoida sellaisista myynnin valvontaan liittyvistä erityisistä henkilöstöpanostuksista tai kampanjoista, jotka eivät normaalisti kuulu vähittäiskaupan tehtäviin.

Siitä, että lain kiellot ja käskyt eivät juuri erottele alkoholiyhtiötä ja muita alalla toimijoita, ei siis voida yksiselitteisesti rajata laissa säädettyjä asioita pois alkoholiyhtiöltä edellytettävien toimenpiteiden joukosta. Voidaan sanoa, että yksityiset elinkeinonharjoittajat toimivat lain ja alemmanasteisten säännösten rajoittamalla alueella, jossa vallitsee sääntö ”Mikä ei ole kiellettyä, on sallittua”. Alkoholiyhtiö puolestaan toimii samojen säännösten kehikossa, mutta sen tulisi soveltaa sääntöä ”Mikä ei ole kiellettyä, voi silti olla yhteiskunnan edun vastaista”. Esimerkiksi mietojen alkoholi-juomien mainonta ja myynninedistäminen on alkoholiyhtiölle laissa sallittu, mutta sen ei silti millään tavoin tarvitse eikä pidä edistää alkoholi-juomien myyntiä.

Myynnin luonteen hillitsemiseen sisältyy

käsitteellisestikin pidättyminen jostakin toiminnasta. Kun kansalaisilla joka tapauksessa on oikeus ostaa haluamiaan alkoholijuomia kohtuullisin ehdoin ja kun alkoholiyhtiön varsinaisen asiakaspalvelun laadukkuuden ei pidä erota normaalista, pidättyminen kaikesta sellaisesta alkoholijuomien myyntiä edistävästä toiminnasta, joka ei suoraan liity asiakkaiden ”oikeuksiin”, vaikuttaakin muodostavan merkittävimmän tekijän alkoholiyhtiön käytettävissä olevista keinoista.

Päivittäistavarakauppa on yleisesti ottaen kuluttajille suunnatun markkinointiviestinnän tärkein lenkki. Hyödykkeiden valmistajien, maahantuojien, agenttien ja tukkumyyjien myyntikampanjoiden sekä niiden kohderyhmän välitön rajapinta on kauppa. Missään muualla kuluttaja ei ole niin vastaanottavainen hyödykkeiden mainonnalle ja myynnin edistämistoiminnalle kuin astuessaan kauppaan ostoskassi kädessä. Tämän vuoksi kaupat tehdään nykyisin ”ostosparatiiseiksi”. Markkinointiviestintä kuuluu jo sillä tavoin kuluttajien jokapäiväiseen elämään, että vain valistunut kuluttaja uhraa ajatustakaan sille, miksi kauppias mainostaa päivittäin yhtä artikkelia alle sisäänostohintansa, miksi sisäänkäynnin yhteydessä oleva tavaravuori vaihdetaan lähes päivittäin tai miksi kuluttaja pakotetaan kulkemaan myymälän läpi jotakin reittiä.

Markkinointipsykologian oppeihin perustuva järjestelmällinen kansalaisten kulutuskäyttäytymisen stimulointi, jonka opettaminen kuuluu kaikkien kaupallisten oppilaitosten opetussuunnitelmiin, ei ole päihhteiden kaupassa yhteiskunnan edun mukaista. On aivan ilmeistä, etteivät kansalaiset pidä (viime kädessä itse kustantamansa) markkinoinnin objektina olemista sellaisena kansalaisoikeutenaan, että vähittäismyyntijärjestelmän hyväksyttävyyttä vaatisi alkoholiyhtiöltä mitään laillisiakaan alkoholijuomien myynninedistämistoimenpiteitä. Edellä esitetyn voisi toisin sanoen ilmaista myös niin, ettei alkoholiyhtiö saisi ryhtyä mihinkään asiakkaan ostokäyttäytymiseen potentiaalisesti vaikutta-

vaan toimenpiteeseen selvittämättä ensin, voiko toimenpide lisätä alkoholijuomien kullutusta, ja jos voi, voidaanko se kuitenkin perustella järjestelmän hyväksyttävyyden edellyttämänä. Kansalaisten houkutteleva alkoholijuomamyyntiä esimerkiksi lehti-mainonnalla ei voine millään perusteella olla yhteiskunnan edun mukaista.

Alkoholijuomista kuluttajille annettavaa tuotetietoa käsitellen seuraavan otsikon alla.

#### ALKOHOLIYHTIÖN SUHDE ALKOHOLIJUOMATEOLLISUUTEEN

Markkinatalouden säännöillä toimivat alkoholijuomien valmistajat kotimaassa ja ulkomailla pyrkivät maksimoimaan tuotteidensa myynnin. Alkoholiyhtiön ensisijainen tehtävä on vähentää (tai ainakin hillitä) kauppatavaroitensa myyntiä. Tästä voitaisiin tehdä se johtopäätös, ettei alkoholiyhtiön suhde alkoholijuomateollisuuteen voi – eikä sen tarvitsekaan – olla liiketaloudellisessa mielessä ”hyvä”.

Alkoholijuomien vähittäismyyntijärjestelmä edellyttää kansalaisten jonkinasteista hyväksyntää, mutta jo asian luonteen johdosta alkoholiyhtiön aseman ja toiminnan ei tarvitse olla sen etupiirin hyväksymä, jonka pyrkimyksiä sen on tarkoitus rajoittaa. Alkoholiyhtiön päätehtävän tulisi siten vaikuttaa voimakkaammin suhteessa alkoholijuomateollisuuteen ja -kauppaan kuin suhteessa asiakkaisiin.

Valtioneuvoston asettaman vuoden 1987 alkoholikomitean mietinnössä (KM 1989:1) hahmoteltiin alkoholipolitiikan toimintalinjoja. Komitean mietintöön on viitattu nykyisen alkoholilain perusteluissa ja todettu komitean ehdottaneen, ettei alkoholin vähittäismyyntiin ja anniskeluun liittyviä toimenpiteitä käytettäisi työllisyys- ja elinkeinopoliittisten päämäärien edistämisen välineinä. Alkoholikaupassa(kaan) kysymys ei ole vain mustavalkoisesta hyvän kamppailusta pahaa vastaan. Kansanterveyden puolustaminen vain

on mainitun viittauksen mukaan yksiselitteisesti arvokkaampaa kuin esimerkiksi työllisyyden edistäminen ja ristiriitatilanteessa vähempiarvoisen hyvän asian tulee väistyä.

Jo edellä käsitelty myymälämyynnin edistäminen on ehkä merkittävin toiminta-alue, millä yhteiskunnan ja teollisuuden intressit ovat alkoholijuomamyymälöissä vastakkaiset. Paitsi että alkoholiyhtiön ei tulisi itse edistää alkoholijuomien myyntiä millään markkinointiviestinnän keinoilla, sen ei tulisi sallia kenenkään muunkaan sitä tekevän myymälöissään. Myymäläpäällikkö, joka sallii alkoholijuoman valmistajan tai maahantuojan sijoittaa myymälätiloihin alkoholijuomaa mainostavia kylmäkaappeja, mainoslakanoita, kampanjakynnysmattoja, purjelaivoja tai kilpailukuponkeja, edistää alkoholijuomien myyntiä.

Rajoittaessaan liikekumppaneidensa pyrkimyksiä menestyä markkinoilla alkoholiyhtiön tulee kuitenkin menetellä sillä tavoin ”hyväksyttävästi”, ettei toiminta ole asiatonta tai liikekumppaneiden yhdenvertaisuutta loukkaavaa. Joitakin yleisiä sääntöjä voidaan tässä suhteessa esittää.

Monopoli poistaa jo määritelmänsä mukaisesti kilpailun markkinoilta. Kansantaloustieteen mukaan toimiva taloudellinen kilpailu taas johtaa positiiviseen kehitykseen taloudessa ja tuottaa sitä kautta hyvinvointia. Eduskunta on tätä turvatakseen säätänyt lain kilpailun rajoituksista. Lailla pyritään estämään elinkeinonharjoittajien kilpailua rajoittavat toimet. Myös Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan kilpailun edellytyksiä.

Onko alkoholilaissa säädetty alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli sitten tässä suhteessa laitton? Ei ole. Ensinnäkin kilpailulainsäädännössä ei sinänsä kielletä monopoli- olemassaoloa ja toiseksi alkoholilain yksinoikeussäännös syrjäyttää erityislakina joka tapauksessa kilpailulainsäädännön. Sellainen rajoitus sekä kansallisesta että yhteisön kilpailulainsäädännöstä voidaan kuitenkin johtaa, ettei alkoholiyhtiö saa käyttää monopo-

liasemaansa kilpailua rajoittavasti muulla tavoin kuin sillä, minkä järjestelmän tarkoituksen – alkoholihaittojen ehkäisemisen – katsotaan välttämättä vaativan.

Eduskunnan talousvaliokunta viittasi nykyistä alkoholilakia säädettyä yhteisö-säännösten järjestelmälle asettamiin vaatimuksiin. Silloisen Eftan valvontaviranomaisen mukaan vähittäismyyntimonopolin säilyttäminen edellyttää,

1. että on olemassa objektiivisia sääntöjä alkoholituotteiden ostosta ja myynnistä,

2. että näitä sovelletaan yhdenmukaisesti kotimaisiin ja muista ETA-maista peräisin oleviin tuotteisiin,

3. että noudatetut periaatteet ovat selkeitä ja julkisia ja

4. että tuottajien ja vähittäismyyntimonopolin välillä ei saa olla institutionaalisia yhteyksiä (TaVM 13, 1994 vp).

Alkoholiyhtiö on julkistanut yleiset sopimusehdot (”Alkoholijuomien valikoimaanotto- ja kaupanpito-ohje”), joissa on pyritty varmistamaan tavarantoimittajien tasapuolinen kohtelu esimerkiksi juuri valittaessa tuotteita myyntivalikoimiin. Se, että alkoholilaki vaikeuttaa lähes kokonaan alkoholiyhtiön tehtävistä tässäkin suhteessa, on kuitenkin ongelmallista. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus on lausunut Euroopan komissiolle laatimassaan raportissa, että monopolin toiminnan ja sen valvonnan kannalta olisi selkeämpää, jos myös lainsäädännössä olisi täsmälliset säännökset monopolin syrjimättömästä toiminnasta. Tuotevalvontakeskus on myös tehnyt asiasta lakiehdotuksen sosiaali- ja terveysministeriölle.

Erityisesti yhteisö-lainsäädännöstä on johdettu yksinoikeutetulle alkoholiyhtiölle jonkinasteinen velvoite tiedottaa kaupan pitämistään tuotteista. Ruotsin valtion ja Systembolagetin sopimuksen mukaan ”yhtiön on pyrittävä tekemään kuluttajille tutuiksi myyntivalikoimiensa uudet juomat samalla kuitenkin noudattaen alkoholilaissa säädettyjä rajoituksia”. Kansallisilla alkoholijuomamarkkinoilla vanhat ja tutut (kotimaiset) tuotteet



ovat yleensä niin vahvoja, että uusilla tuotteilla on huomattavia vaikeuksia tulla markkinoille. Kun alkoholijuomien valmistus ja maahantuonti ovat lain mukaan vapaan kilpailun alaisia elinkeinoja, olisi uusien (ja etenkin toisista jäsenvaltioista peräisin olevien) tuotteiden "salaaminen" mahdollisesti kilpailua vääristävä toimenpide. Tällä perusteella myymälöistä saatava hinnasto ja uusien tuotteiden kuvasto on sosiaali- ja terveysministeriön väkevien alkoholijuomien mainontaa koskevalla päätöksellä (841/1995) hyväksytty myös siltä osin, kuin niissä esitellään lain mainontakiellon alaisia väkeviä alkoholijuomia. Asialla on myös se puoli, että alkoholimyymälään saapuvalla kansalaisella on oikeus odottaa ostopäätöksensä tueksi tietoa valikoimissa olevista tuotteista. Sekä yhteisö-lainsäädäntöön että järjestelmän hyväksyttävyyteen liittyvät asiakaspalvelusyyt oikeuttavat siten eräin rajoituksin tuotetiedon jakamisen valikoimissa olevista alkoholijuomista.

Sekä alkoholiyhtiön kansanterveydellisen tehtävän että kansallisten ja yhteisön kilpailusäännösten kannalta on todettava, että vakavin ongelma nykyisessä vähittäismyyntijärjestelmässä liittyy alkoholiyhtiön organisatoriseen asemaan. Alkoholilain voimaantulosta 1.1.1995 lähtien alkoholijuomien vähittäismyynnin yksinoikeutta ei ole harjoittanut valtionyhtiö, vaan valtionyhtiön – Alko-Yhtiöt Oy:n – omistama Alko Oy. Alkoholiyhtiön sisaryhtiöitä ovat Alko-Yhtiöt Oy:n omistamat alkoholijuomia valmistava Primalco Oy, hotelli- ja ravintolayhtiö Aretia Oy ja tukku-kauppa- ja agentuuritoimintaa kansainvälisillä alkoholijuomamerkeillä harjoittava Havistra Oy.

Käsittelemättä tässä yhteydessä tämän enempää konsernirakennetta sekä sen todellisia ja potentiaalisia vaikutuksia järjestelmän uskottavuuteen ja syrjimättömyyteen voidaan sanoa, että yhtiörakennelman säilyttämisessä kysymys on ilmeisesti ollut jostakin muusta kuin kansanterveyden edistämisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä pohtii parhaillaan, miten alkoholiyhti-

ön toiminta parhaiten järjestetään tässä suhteessa.

Lopuksi nousee esille kysymys siitä, tulisiko alkoholiyhtiön itsensä voida toimia markkinoilla joltain osin markkinatalouden ehdoilla eli toisin sanoen myyntiään ja voittoaan maksimoiden. Alkoholiyhtiöhän myy myös käymisteitse valmistettuja enintään 4,7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä alkoholijuomia, joiden osalta sillä ei ole monopoliasemaa. Alkoholihaittojen ehkäisytaavoitteen kannalta katsottuna näiden tuotteiden myynti alkoholijuomamyymälöissä puolustaa paikkaansa. Vaikkapa olutta ostavalle tarjotaan näin myös miedompi vaihtoehto. Olisi kuitenkin epä johdonmukaista – ja itse asiassa erittäin vaarallista – sallia alkoholiyhtiön kilpailua lääninhallitusten luvanhaltijoiden kanssa paikkakunnan olut- tai limuviinamarkkinoista. Yhtiölle säädetyn yksinoikeuden kansanterveydelliset tavoitteet ja järjestelmän uskottavuus vaarannettaisiin vain muutaman miljoonan markan vuoksi. Lisäksi lakisääteisen monopolin liiketoiminnan laajentaminen oman alueensa ulkopuolelle on kilpailusäännösten kannalta aina ongelmallista.

Esille nousee tältä osin myös alkoholiyhtiön itsensä harjoittama alkoholijuomien maahantuonti ja tukkukauppa. Yhtiö tuo nimittäin itse maahan ja varastoi alkoholijuomia, joista osan se toimittaa omiin alkoholijuomamyymälöihinsä ja osan myy esimerkiksi ravintoloille tai tukkuliikkeille. Edellä esitetyt epäilyt pätevät tässäkin. Alkoholijuomien myynnin hyllyttämiseen pyrkivä yhtiö kauppaamassa "omia löytöjään" eteenpäin tuntuukin hieman ristiriitaiselta ajatukselta. Tukku myynnin harjoittamiseen kilpailluilla markkinoilla alkoholiyhtiöllä ei nähdäkseni ole yhtään kansanterveydellistä tai järjestelmän hyväksyttävyyteen liittyvää syytä.

Maahantuonnin osalta asia ei olekaan näin yksinkertainen. Alkoholimonopolin tulee EY-tuomioistuimen tuoreen ratkaisun mukaan voida hankkia alkoholijuomia suoraan muiden jäsenvaltioiden tuottajilta (siis harjoittaa omaa maahantuontia EU-maista), sillä näin

kaikilla jäsenvaltioiden tuottajilla on tasaver-  
taiset mahdollisuudet päästä markkinoille  
(Franzénin tapaus, C-189/95). Kun Ruotsissa  
Systembolagetilla ei ollut omaa maahantuon-  
tia, tämä oli ainoa asia, jonka tuomioistuin  
katsoi monopolijärjestelmässä olevan perus-  
tamisopin vastainen. Tarkasti ottaen  
päätös ei kuitenkaan velvoita sallimaan alko-  
holiyhtiön omaa maahantuontia mistään muu-  
alta kuin EU-maista eikä siinä silloinkaan  
edellytetä alkoholiyhtiöltä minkäänlaista ul-  
komaankaupan agentin tai edustajan toimin-  
nalle tyypillistä tuottajan edunvalvontaa.

#### LOPUKSI

Olen pyrkinyt vastaamaan kirjoituksen alussa  
esitettyyn kysymykseen korostetun perin-  
pohjaisesti ja teoreettisesti. Alkoholilain ja sen  
esitöiden järjestelmällinen analyysi osoittaa  
yhtäpitävästi, että hallitusmuodossa mainit-  
tua elinkeinonharjoittamisen vapautta on al-  
koholijuomien vähittäismyyntimonopolilla  
rajoitettu alkoholista aiheutuvien haittojen  
ehkäisemiseksi.

Se, että kauppiaksi ryhtyvän kansalaisen  
ammatinvalintamahdollisuuksia on kaven-  
nettu yhdellä, on kuitenkin vain pintaa. Sano-  
taan, että ”näkyvät markkinavoimat”  
kykenevät heiluttelemaan kokonais-  
santaloituksia. Perinteiset sääntelykeinot ovat  
voimattomia, koska markkinat hallitsevat ny-  
kyään itse itseään. Suomen alkoholijuoma-  
markkinoilla yhteiskunnan etuja on turvattu  
ainutlaatuisella tavalla. Yhteiskunta on työn-  
tänyt käsivartensa alkoholielinkeinon sisään  
ja voi näin vaikuttaa markkinavoimia vastaan  
siltä osin kuin ristiriitoja ilmenee.

Alkoholiyhtiön olemassaolon peruste –  
myynnin ja kulutuksen hillitseminen – vai-  
kuttaa sotivan länsimaisen talousjärjestelmän  
perusteita vastaan. Monopolijärjestelmä on  
siten helppo tuomita romahtaneen komentota-  
louden hiipuvaksi jäänteeksi. Samalla kui-  
tenkin jatkuvaan kasvuun piiskaava markki-  
natalous on yleisesti alettu nähdä vakavana

uhkana kestäväälle kehitykselle. Länsimaiden  
talousnoususta huolimatta syrjäytyneiden  
joukko kasvaa. Kun kansalaisyhteiskunta-  
keskustelussa on vaadittu uutta tasapainoa  
markkinoiden, julkisen sektorin ja kansalais-  
sektorin välille, mallia voisi nähdäkseni ottaa  
pohjoismaisesta alkoholijuomien vähittäis-  
myyntijärjestelmästä.

Tavoitteen toteuttaminen käytännössä on  
ollut ja on vaikeaa. Sitä tulisi kuitenkin edel-  
lyttää. Johtoportaan ja myymälöissä alko-  
holiyhtiön tehtävän tulisi näkyä esimerkiksi ky-  
seenalaistamalla kaikki toiminnot, jotka liit-  
tyvät tuloksentekoon. Alkoholiyhtiölle on al-  
koholilailla turvattu sellainen asema, että se  
voi ja sen tulee pidättyä kaikesta sellaisesta  
myyntitoiminnasta, joka on omiaan lisäämään  
sen omaa myyntiä ja joka ei jostain muusta  
syystä ole välttämätöntä. Teoriassa alkoholi-  
yhtiön vuositulos on hyvä ainakin silloin, kun  
se on pystynyt leikkaamaan omalta osaltaan  
alkoholijuomien kulutuksesta pois sen osan,  
joka liiketaloustieteen mukaan voitaisiin op-  
timaalisella markkinaohjautuvuudella ja ku-  
luttajiin kohdistuvalla myynninedistämällä  
saada aikaan. Tämä on nähdäkseni merkittä-  
vin osa hinnasta, jonka yhteiskunta on oikeu-  
tettu myöntämästään privilegiosta saamaan.

Perusoikeuden rajoituksen tulee olla paina-  
van yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tässä  
tapauksessa rajoituksen elinkeinon harjoit-  
tamisen oikeus olisi ristiriidassa toisen perus-  
tuslaissa turvatun perusoikeuden kanssa.  
Hallitusmuodon 15 a §:n mukaan julkisen  
vallan on edistettävä väestön terveyttä.

Perusoikeuksia ei ole hallitusmuodossa  
pantu ensisijaisuusjärjestykseen. Kansan-  
edustajien tehtävä on lakeja säätäessään pan-  
na lakien vaikutukset ja niiden taustalla ole-  
vat arvot ”oikeaan” järjestykseen. Alkoholiju-  
omien vähittäismyyntijärjestelmällä on  
edessään tienhaara. Toista tietä seuraamalla  
nähdään ainakin, voiko markkinataloudella  
enää olla vaihtoehtoa, joka ottaa ensisijaisesti  
huomioon kansalaisten terveyden. Toista tietä  
seuraamalla valitaan ensisijaiseksi arvoksi li-  
säarvo.