

Säännöstelyn aika Ruotsin alkoholipolitiikassa

Brattin järjestelmän lakkauttamisesta 25 vuotta

Erkki J. Immonen

Alkoholijuomien ostoon oikeuttavasta vastakirjasta (motbok) luovuttiin Ruotsissa neljännesvuosisata sitten, tarkemmin sanottuna 1. 10. 1955. Tämän ns. Brattin säännöstelyjärjestelmän lakkauttamisesta päätettiin kutakuinkin yksimielisesti, mutta nyt on Ruotsissa jälleen alkanut uusi säännöstelyä vaativa virtaus. On vaadittu ns. vastakortin (motkort) käyttöönottoa ja alkoholijuomien ostajien rekisteröintiä, sanalla sanoen ”viinakorttijärjestelmää”.

Ehdotuksissa uskotaan, että säännöstely vähentäisi alkoholin kokonaiskulutusta. ”Vastakortti” estäisi muka alle 20-vuotiaita, päihdeongelmaisia ja ns. välittäjiä saamasta alkoholijuomia. Näissä ehdotuksissa on yleensä ollut kysymys myös säännöstelystä kuukausiannoksineen (esim. pullo väkeviä ja kolme puolikasta viinejä). Joissakin ehdotuksissa on lähdetty siitä, että kuukausiannokset määrättäisiin 100:n prosentin alkoholiksi laskettuina. On myös ehdotettu, että kuukausiannoksen lisäksi saisi ostaa juomia laillisesti, mutta normaalia kalliimpaan hintaan. Alkoholijuomat tulisivat siis sitä kalliimmiksi, mitä enemmän niitä ostaisi.

Viimeaikaisista ehdotuksista ei mikään tarkalleen vastaa aikaisempaa Brattin järjestelmää eikä Suomessa voimassa ollutta ostajaintarkkailua. Mutta tietenkin ehdotukset juontavat juurensa niistä, minkä vuoksi lienee syytä tarkastella Brattin järjestelmän historiaa; ostajaintarkkailua on äskettäin selostettu tässä lehdessä (1/1980).

Brattin järjestelmän synty

Jo 1800-luvulla herättiin huomaamaan,

että Ruotsissa käytetään alkoholijuomia liian paljon. Kieltolaki sai yhä enemmän kannatusta, ei yksin Ruotsissa vaan myös muissa Pohjoismaissa. Suomessa eduskunta asettui vuonna 1907 kieltolain kannalle. Ruotsissa kieltolakimieliä huipentui vuonna 1909 nimien keruuseen, jolloin yli kaksi miljoonaa kansalaista allekirjoitti kieltolakia vaativan adressin. Tämä johti vuonna 1911 valtion alkoholikomitean asettamiseen.

Yksi alkoholikomitean jäsenistä oli lääkäri Ivan Bratt. Hän oli ajatellut kieltoilille vaihtoehtoa, joka perustui säännöstelyyn. Jo vuonna 1908 Bratt piti Ruotsin lääkäriseurassa (Svenska Läkarsällskapet) esitelmän alkoholikysymyksestä. Esitelmän johdosta seura asetti viisijäsenisen komitean selvittämään kysymystä. Tuloksena oli laaja (390-sivuinen) mietintö, joka ilmestyi 1912 nimellä Alkohol och samhället. Mietinnössä vaadittiin alkoholijuomien vähittäismyynnin kontrollointia: ”Oli tiedettävä kenelle, milloin ja miten suuria määriä myytiin.” Näin laskettiin perusta ns. Brattin järjestelmälle.

Göteborg on ollut edelläkävijä pohjoismaisessa alkoholipolitiikassa. Siellä sai jo 1860-luvulla alkunsa alkoholikauppaan sovellettu toimintaperiaate, jonka mukaan yksityinen voitontavoittelu oli poistettava alkoholikaupasta. Näin levisi Ruotsiin ja Suomeen ns. Göteborgin järjestelmä; alkoholikaupasta ja anniskelusta huolehtivat paikalliset yhtiöt, jotka käyttivät voittonsa yleisiin tai hyväntekeväisyystarkoituksiin. Göteborgin järjestelmää ei pidä kuitenkaan sekoittaa kokeiluun, joka suoritettiin eräässä Göteborgin järjestelmän mukaisesti toimivassa yhtiössä nimeltä Ab Göteborgssystemet.

met.

Ab Göteborgssystemetin johtaja E. André aloitti jo vuonna 1912 yksilöllisen kontrollijärjestelmän kokeilun. Väkevien alkoholijuomien ostajilta vaadittiin ostolupatodistus (köpetillståndsbevis). Järjestelmä poikkesi sikäli Brattin järjestelmästä, ettei siinä ollut kiinteitä ostorajoja. André'n järjestelmä muistutti siis Suomessa 1940-luvulla voimaan tullutta ostajaintarkkailua. André'n periaatteen mukaan alkoholiostoja piti rajoittaa vasta sitten, kun oli ilmennyt väärinkäyttöä. André teki alkoholijuomien myynnistä tarkkoja tilastoja, joita mm. Ruotsin vuoden 1944 raittiuskomitea käytti sittemmin hyväkseen.

André'n kokeilu jäi lyhytaikaiseksi: vuonna 1915 sen korvasi Brattin järjestelmä Göteborgissakin. Bratt oli jo 26. 2. 1914 aloittanut Göteborgin järjestelmän periaatteita säilyttäen ja kehittäen ”yksilöllisen kontrollijärjestelmän” kokeilun Tukholmassa. Tällöin käytettiin ns. vastakirjoja (motbok): eri henkilöryhmille oli vahvistettu erilaisia osto-oikeuksia.

Vuoden 1916 alusta Brattin järjestelmä tuli käyttöön koko Ruotsissa. Olosuhteet suosivat järjestelmän voimaantumista: maailmansodan vuoksi elintarvikkeiden saanti oli säännösteltyä ja yleinen mielihyvä siten ymmärsi säännöstelyä.

Järjestelmä uskoi vähittäismyynnin paikallisille systeemyhtiöille, jotka saivat vain määräkoron pääomalleen. Vastakirja oikeutti ostamaan väkeviä juomia 4—48 litraa vuodessa iästä, sukupuolesta, perhesuhteista ja varallisuudesta riippuen. Kuukausiannos oli siten enintään 4 litraa. Asiakas menetti osto-oikeuden, jos hän oli syyllistynyt juopotteluun tai alkoholijuomien luvattomaan luovuttamiseen. Vuonna 1917 säädetyn lain mukaan vastakirja voitiin antaa 21-vuotiaalle. Käytännössä useilla paikkakunnilla tuli ikärajaksi kuitenkin 25 vuotta, koska kunnanvaltuustoilla oli oikeus asettaa lisäehtoja. Systeemyhtiön oli pakko noudattaa vastakirjoja jakaessaan kunnanvaltuuston määräämää ikärajaa. Naimisissa olevat naiset eivät yleensä saaneet

omaa vastakirjaa. Väärinkäytösten vuoksi vastakirja voitiin menettää.

Vastakirjaa sovellettiin ainoastaan väkevien alkoholijuomien vähittäismyyniin, mutta periaatteessa sitä voitiin käyttää myös miedomprien alkoholijuomien vähittäismyynnissä. Brattin järjestelmä pyrki poistamaan yksityisedun alkoholipitoisten aineiden kaupasta. Brattin periaate oli myös, että yhteiskunnan tuli reagoida voimakkaasti henkilöön, joka omaksi tai toisten vahingoksi käytti väärin alkoholia.

Vastakirjasta tuli lakisääteinen (vuosien 1917 ja 1937 juovutusjuomien myyntilait). Väkeviä alkoholijuomia ostaessaan ostajan oli joka kerta irrotettava vastakirjastaan tilauslomake sekä täytettävä ja allekirjoitettava se. Kerralla sai ostaa vain ennalta vahvistetun määrän. Tilauslomakkeet arkistoitettiin ja otettiin tarpeen vaatiessa tarkistettaviksi.

Vastakirja oli henkilökohtainen, ja se oli sidottu määrättyyn ostopaikkaan. Ei saanut siis asioida missä alkoholimyymälässä tahansa. Jos joku halusi käyttää vastakirjaa muussa myymälässä kuin kantamyymälässään, hänen oli anottava erityistä siirtokorttia (transportkort). Aluksi siirtokortilla sai asioida vain määrättyissä myymälöissä, myöhemmin koko maassa. Siirtokortti oli voimassa kuusi kuukautta, mutta se voitiin uudistaa.

Vastakirjan annos oli yleensä alussa pieni, litra tai kaksi kuukaudessa. Suurimman kuukausiannoksen (neljä litraa, vuoden 1941 alusta kolme litraa) saamiseksi täytyi olla 30 vuotta täyttänyt ja oman talouden pitäjä. Itsestään huolehtiva nainen sai kuitenkin yleensä tyytyä litraan tai kahteen vuosineljänneksenä. — Edustustarkoituksiin voitiin anomuksesta saada ylimääräisiä annoksia tai ylimääräinen vastakirja. Tämä merkitsi sitä, että varakkaat voivat säännöstelyn aikanakin ostaa niin paljon väkeviä juomia kuin halusivat.

Voitto kieltolaista

Ensimmäisen maailmansodan aikana

Norja ja Islanti toteuttivat kieltolain, aluksi täyskieltona, mutta osittain viinimaiden kauppapoliittisen painostuksen takia ne vapauttivat 1920-luvun alussa miedot juomat. Puolikielto kumottiin Norjassa vuonna 1927 ja Islannissa vuonna 1934. Suomessa oli kieltolaki voimassa 1919—1931. Ruotsissakin oli kieltolain kannattajia, mutta vuoden 1922 elokuussa toimitetussa kansanäänestyksessä kieltolain vastustajat voittivat niukasti (924 974—889 116).

Ruotsissa Brattin järjestelmä esti kieltolain tulon maahan 1920-luvulla. Se oli kukistanut kilpailijansa: Andrén järjestelmän, kieltolain ja myös ns. puolikiellon, josta Norjalla ja Islannilla oli ollut onnettomia kokemuksia.

Vaikka kieltolaki jäi tappiolle kansanäänestyksessä, sillä oli yhä kannattajia erityisesti raittiusväen keskuudessa. Osoituksena tästä Ruotsin vapaamielinen (frisinnade) puolue hajaantui vuoden 1923 toukokuussa kieltolakikysymyksen vuoksi. Kieltolain vastustajat perustivat liberaalisen puolueen. Vähitellen Ruotsin raittiusväen enemmistö siirtyi kieltolain kannattamisesta korkean verotuksen kannalle (tanskalainen järjestelmä).

Osa raittiusväestäkin piti Brattin järjestelmää kieltolakia parempana vaihtoehtona. Suurimman kannatuksensa säännöstely ilmeisesti sai melkein raittiiden ja kohtuukäyttäjien taholta. Liikakäyttäjät eivät Brattin järjestelmästä pitäneet.

Useat Ruotsin raittiusväen edustajat toivat yhtenäen esiin mielipiteitään vastakirjasta. Vastakirjalla oli heidän mielestään normaalioloissakin sama käyttöä yleistävä vaikutus kuin korttijärjestelmällä poikkeusaikoina. Kortille pantu tavara sai välttämättömyystavaran luonteen. Monet alkoholia käyttämättömätkin hankkivat vastakirjan ”kaiken varalta”. Kun se kerran oli hankittu, ostettiin määräännokset, muutoin olisi tuntenut menettäneensä jonkin edun. Jos henkilö tarvitsi vaikkapa vain yhden pullon alkoholia 50-vuotispäiväjuhliinsa, hänen oli hankittava vastakirja. — Säännöstely oli

omiaan juurruttamaan käsitystä, että jokainen normaali ihminen käyttää alkoholiuomia. Syvällisin — kenties alitajainen — syy raittiusväen harmistumiseen lienee kuitenkin ollut se, että Brattin järjestelmä oli alun perin luotu vastapainoksi kieltolakipyrkimyksille.

Kolme vai neljä litraa

Vastakirja oli Ruotsissa 50 vuoden ajan eniten keskusteltu kirja sekä valtiopäivillä että julkisessa sanassa. Oliko se hyödyllinen raittiuden kannalta? Vai oliko se vahingollinen? Minkä suurusten tuli määräännosten olla?

Vuonna 1941, poikkeuksellisissa sotaoloissa, suurinta määräännosta pienennettiin 4 litrasta 3 litraan kuukaudessa. Vuonna 1946 koko Ruotsin kansa odotti kärsimättömänä valtiopäivien istuntoa, jossa ratkaistiin, saisiko se takaisin menettämänsä neljännen litran. Sotavuosien aikana ei Ruotsin valtiopäivillä ollut omistettu millekään asialle niin paljon huomiota. ”Eikä koko rikkireivityssä maailmassamme ole asiaa, joka voisi herättää kansamme kiinnostusta siinä määrin kuin neljäs litra”, kuvasi eräs sosiaalidemokraattinen lehti valtiopäivillä vallinnutta tilannetta.

Hallitus esitti 3 litran ostorajoituksen pitämistä voimassa, koska raittiustilanne sitä vaati. Esityksen takana oli lähinnä sosiaalidemokraattinen valtiovarainministeri Ernst Wigfors, joka oli raittiusmies. Hallituksen kanta voitti, ensimmäisessä kamarissa äänin 64—53 ja toisessa kamarissa äänin 115—77. Merkille pantavaa oli kuitenkin, että puoluerajat menivät rikki. Sosiaalidemokraateistakin joka neljäs äänesti hallituksen esitystä vastaan. Talonpoikaispuolueen edustajat jakautuivat kahteen leiriin. Hajaannusta oli myös oikeistopuolueen ja kansanpuolueen ryhmissä.

Keskustelu laajeni määräännoksien suuruudesta koskemaan ”rajoitusten tehotomuutta” yleensä. Elettiin sodan jälkeistä aikaa, säännöstelyjärjestelmiä purettiin kaikkialla maailmassa. Jossain

määrin myös yksityinen voitontavoittelu käytti hyväkseen säännöstelyn vastaista mielialaa.

Järjestelmän kuolema

Valtion asettama alkoholikomitea, vuoden 1944 raittiuskomitea, antoi kuolettavan iskun Brattin järjestelmälle. Komitea totesi, että Brattin järjestelmä aivan alkuaikoina oli onnistunut vähentämään alkoholin väärinkäyttöä. Sittemmin alkoholin kulutus ja väärinkäyttö lisääntyivät järjestelmän aikana. Kehitys oli Ruotsissa jopa epäsuotuisampaa kuin naapurimaissa. Syyksi komitea nimesi — säännöstelyjärjestelmän. Brattin järjestelmä oli tuonut asiakkaita sellaisia, jotka muutoin olisivat pidättyneet ostamasta alkoholia. Ihmiset olivat alkaneet ostaa ja juoda alkoholia tavallista enemmän juuri säännöstelyn vuoksi. Täysraittiiden osuus väestöstä oli järjestelmän aikana vähentynyt (miesten kohdalla puolesta viidennekseen). Ruotsissa ei voitu havaita julkisessa juopottelussa ja väkivaltarikollisuudessa vähennystä kuten naapurimaissa.

Tukea säännöstelyn vastaiselle kannalleen komitea sai myös suomalaisesta tutkimuksesta (Alkoholiliikkeen Aikakauskirja 6/1949). Tämä tutkimus tosin tehtiin nimenomaan Ruotsin komitean toivomuksesta, mutta tutkimuksen tekijä ei voinut aavistaa, että raportti saisi keskeisen sijan komitean mietinnössä. Tutkimukseen vedoten vaadittiin Ruotsissa luopumista Brattin säännöstelyjärjestelmästä, koska katsottiin, että määräännöksillä oli ”imevä vaikutus”, minkä vuoksi Ruotsissa alkoholijuomien kulutus kohosi suuremmaksi kuin Suomessa. Valtaosa Alkon asiakkaista tyytyi alle 2 litran ostoihin kuukautta kohden, Ruotsissa ostettiin täydet määrät.

Komitea totesi, että säännöstelyjärjestelmän aiheuttama kulutuksen kasvu lisäsi myös vastaavasti alkoholihaittoja. Nuorison juopottelu oli Ruotsissa lisääntynyt enemmän kuin missään muussa maassa. Komitea katsoi tämän johtuvan

siitä, että nuorison juomatavat kieroutuivat säännöstelyn aikana.

Varsin pian komitean mietinnön jälkeen (vuoden 1954 tammikuussa) Ruotsin valtiopäiville annettiin esitys uudeksi alkoholilainsäädännöksi. Siinä ehdotettiin Brattin järjestelmästä luopumista ja alkoholijuomien osto-oikeutta 21-vuotiaalle. Samalla tuli luopua paikallisista alkoholiyhtiöistä, joita oli silloin 41, ja perustaa koko maata käsittävä monopoli Suomen tapaan. Ehdotusta perusteltiin komitean mietinnöllä, joka piti Brattin järjestelmää pääsyyllisenä epätyytyttävään alkoholiolojen kehitykseen. Hallitus edellytti, että lisääntyvä vapaus toisi lisääntyvää vastuuta alkoholin käytössä.

Toukokuun 21. p:nä 1954 Ruotsin valtiopäivät hyväksyivät hallituksen esityksen (vain kuudennes vastusti sitä). Nopeasti perustettiin Nya System Ab, joka ryhtyi myymään alkoholijuomia ilman määräännöksiä. Lähes 800 säännöstelyä hoitanutta henkilöä jouduttiin sijoittamaan uudelleen. Näistä noin 500 sijoitettiin muihin valtion tai julkisen alan tehtäviin ja yli 50-vuotiaat, joilla oli vähintään 15 palvelusvuotta, siirrettiin ennenaikaiselle eläkkeelle. Vuoden 1955 lopussa, kuukausi uudelleen järjestelyn jälkeen, Nya System Ab:n palveluksessa oli 1 364 täysipäiväistä ja 1 596 osapäiväistä työntekijää.

Alkoholimyymälöiden asiakaspiirissä Brattin järjestelmästä luopuminen aiheutti muutoksia (Bouquet 2/80). Ostajien joukkoon ilmestyi entistä enemmän naisia ja 21—25-vuotiaita. Ns. kanta-asiakkaat katosivat, kun jokainen sai ostaa juomia mistä alkoholimyymälästä tahansa. Loppukuun jonoista alkoholimyymälöiden edustalla päästiin, kun asiakkaiden ei tarvinnut pelätä, että osa määräännöksistä ”palaa” kuukauden päättyessä. — Lain mukaan raittiuslautakunnat voivat päättää väärinkäyttäjille annettavista ostokielloista.

Loppuarviointi

Brattin järjestelmästä luopuminen lisä-

si aluksi alkoholijuomien kulutusta Ruotsissa. Vuonna 1956 saavutettiin huippuluokema, 4,4 litraa 100 %:n alkoholina. Vuosina 1956—58 toimeen pannut väkevien juomien hinnankorotukset (noin 40 %) palauttivat kuitenkin kulutuksen suurin piirtein vuosien 1951—54, ts. Brattin järjestelmän viimeisten vuosien, tasolle (taulukko 1). Sitä vastoin viinien ja mallasjuomien kulutus on Ruotsissa vuoden 1955 tasosta kaksinkertaistunut, joten kokonaiskulutuksessa on tapahtunut lisäystä. Säännöstelyjärjestelmästä luopuminen ei siis vähentänyt alkoholijuomien kulutusta, nuorison juopottelua eikä todennäköisesti lisännyt raittiiden määrää. Vuoden 1944 raittiuskomitea pani siis ilmeisesti vastakirjajärjestelmän viaksi sellaistaakin, mistä sitä ei ainakaan yksin voi pitää vastuullisena. Jotkut ilmiöt eivät näytä riippuvan niinkään järjestelmästä kuin ajan hengestä.

Toisaalta ei voida pitää vastakirjasta luopumista syyllisenä kokonaiskulutuksen kasvuun. Samoihin aikoihin Ruotsin alkoholipolitiikassa tapahtui myös muita muutoksia, mm. anniskelumääräyksiä väljennettiin, ja vahva olut (3,6—4,5 painoprosenttia alkoholia) tuli kauppoihin 1. 10. 1955 ja keskiolut vapautettiin vuonna 1965. Toimenpiteiden erillisvaikutuksia on vaikea arvioida. Sitä paitsi alkoholijuomien kokonaiskulutuksen kasvu vuoden 1955 jälkeen on ollut yleismaailmallista, mm. meillä Suomessa on käynyt näin.

Olisiko säännöstelyyn palaamisesta sitten apua Ruotsin alkoholipolitiikalle? Tuskinpa. Maassa olisi noin 6 miljoonaa ”vastakorttiin” oikeutettua, heistä ilmeisesti 5 miljoonaa hankkisi kortin. Jos pienin annos olisi 1 litra kuukaudessa, tekisi tämä jo 50 milj. litraa vuodessa. Mutta 3 litran annoksilla ylitettäisiin moninkertaisesti vähittäismyynnissä nyt myytävien väkevien juomien määrät (61,5 milj. litraa vuonna 1979). On pidettävä mielessä, että viimeisinä säännöstelyvuosina 85 % asiakkaista osti ”täydet annokset”.

Säännöstelyjärjestelmä merkitsisi virkavaltaisuuden lisääntymistä, koska osto-

Taulukko 1. Alkoholijuomien kulutus Ruotsissa henkeä kohti, litraa 100 %:n alkoholia

vuosi	väkevät juomat	kaikki alkoholijuomat
1906—10	3,4	4,6
1911—15	3,4	4,3
1916—20	1,7	2,4
1921—25	2,1	3,0
1926—30	2,3	3,3
1931—35	2,2	3,1
1936—40	2,2	3,2
1941—45	2,1	2,8
1946—50	2,5	3,5
1951	2,5	3,5
1952	2,6	3,7
1953	2,7	3,8
1954	2,5	3,7
1955	2,8	4,1
1956	3,2	4,4
1957	2,8	4,1
1958	2,4	3,7
1959	2,4	3,8
1960	2,3	3,7
1961	2,5	3,9
1962	2,5	4,0
1963	2,4	4,0

jen rekisteröinti tulisi välttämättömäksi. Kyseenalaista olisi, saataisiinko aikaan kulutuksen vähenemistä. Gävleborgin läänissä kokeiltu ostojen rekisteröinti johti vähäiseen alkoholistojen vähenemiseen tässä läänissä, mutta alkoholijuomien myynti kasvoi vastaavasti naapurilääneissä. Säännöstely lisäisi alkoholijuomien välitystä ja muuta laitonta alkoholi-liikettä. Päihdeongelmiin ei rekisteröinnistä ollut apua. Brattin järjestelmän aikana kolme neljännestä juopottelijoista oli ilman vastakirjaa ja kuitenkin he saivat jatkuvasti alkoholijuomia.

Ainoastaan päihdeongelmaisten rekisteröinti merkitsisi Ruotsissa tietojen keräämistä ainakin 200 000 henkilöstä. Rekisteröinti saattaisi olla valtion taholta tehostettu ”asenteen osoitus”, mutta se saattaisi myös johtaa lisääntyneeseen alkoholin kulutukseen ja huomion kiintymiseen entistä enemmän päihteisiin.

Alkoholitutkimukselle rekisteröinti antaisi tietoja, mutta tietoja voidaan saada riittävästi paljon yksinkertaisemmilla ja huokeammilla menetelmillä. Säännöste-

lyä ja rekisteröintiä ei voida suorittaa pelkästään atk-laitteilla vain nappia painamalla. Monien Ruotsin alkoholimyymälöiden tilat ovat myös liian pienet, jotta niissä voisi suorittaa tarkkailutehtäviä.

Päihdeongelmaisten yksilöllistä ohjausta tulee luonnollisesti suorittaa. On kui-

tenkin kyseenalaista, missä määrin voisi tässä työssä olla hyötyä alkoholiostojen säännöstelystä tai rekisteröinnistä. Vielä voidaan kysyä, minkälaista ohjausta voidaan suorittaa alkoholimyymälässä; olisi-ko rajoituttava vain valistusaineiston jakamiseen.

Alkoholipolitiikka Vol. 45: 267—272, 1980