

Alkoholimonopoli

Länsimaiset alkoholimonopolit ovat keskittyneet pohjoiselle pallonpuoliskolle Pohjoismaihin, Kanadaan ja Yhdysvaltoihin. Monopoliin syntyhistoria on näissä maissa lähes sama.

1800-luvun puolivälissä oli Yhdysvalloissa lyhytaikaisia kieltolakeja ja kotipolito kiellettiin Norjassa, Ruotsissa ja Suomessa. 1800-luvun lopulla Ruotsissa, Suomessa ja Yhdysvalloissa oli viinaa koskevia kunnallisia monopoliyhtiöitä.

Kun meillä säädettiin kieltolaki ensimmäistä kertaa vuonna 1907 (lakia ei vahvistettu Venäjällä), oli Yhdysvalloissa kieltolaki jo viidessä osavaltiossa ja valtakunnallinen kieltolaki tuli voimaan 1920.

Suomessa ja Islannissa oli totaalinen kieltolaki. Ruotsin kieltolain kannattajat hävisivät täpärästi vuonna 1922 ja kunnalliset alkoholimonopolit jatkoivat toimintaansa. Ne yhdistettiin vuonna 1954 yhtiöksi nimeltä Systembolaget. Norjassa kieltolain ulkopuolelle jäivät miedot viinit ja olut. Niiden kauppaa hoitamaan perustettiin nykyinen alkoholimonopoli A.S. Vinmonopolet, joka vuonna 1938 otti haltuunsa useimmat paikalliset vähittäismyyntimonopolit. Vuoteen 1934 mennessä lähes kaikki kieltolait olivat korvautuneet eriasteisilla monopolijärjestelmillä.

Jäljempänä pyrin kuvailemaan Suomen järjestelmän ominaislaatuja alkoholijuomien jakelun suhteen vertaamalla sitä muihin alkoholimonopoleihin ja osittain myös vapaisiin alkoholijärjestelmiin. Johtopäätökseni perustuvat kokemuksiini monopolivaltioissa ja vapaissa valtioissa. Monopolivaltiot ovat Ruotsi, Norja, Islanti, Ontario ja Michigan. Kokemukset vapaista järjestelmistä perustuvat Tanskaan, Grönlantiin, Indianaan, Irlantiin, Englantiin, Ranskaan, Saksan liittotasavaltaan, Sveitsiin, Italiaan, Kreikkaan sekä vapaan alkoholijärjestelmän maahan Jugoslaviaan.

Alkoholipoliittiset tavoitteet

Alkoholimonopoli ja alkoholilainsäädäntö liittyvät usein viinakulttuurin maihin, joilla on pitkät perinteet alkoholiin liittyvissä rajoitustoimenpiteissä. Virallinen kontrolli on ehkä syynä siihen, ettei ole päässyt syntymään epävirallista normistoa, joka taas säätelee alkoholin kulutusta monissa vapaissa Etelä-Euroopan valtioissa. Joka tapauksessa kulutus- ja haittatilastot osoittavat, että kulutuksen ja haittojen hallinnassa monopolijärjestelmä on huomattavasti tehokkaampi. Usein näkyvät akuutit haitat ovat esillä monopolivaltioissa, erityisesti Suomessa, ja krooniset jatkuvaan alkoholin käyttöön

perustuvat terveyshaitat ovat korostuneempia Etelä-Euroopan valtioissa.

Pohjoismaisessa alkoholilainsäädännössä on selkeästi asetettu tavoitteet kunkin maan alkoholipoliittiselle järjestelmälle. Yleensä tavoitteena on haittojen ja vaurioiden minimoiminen. Norjassa olut on jätetty tämän lainsäädännön ulkopuolelle. Vapaissa valtioissa ei yleensä ole asetettu kaiken kattavia alkoholipoliittisia tavoitteita, vaan eri viranomaisilla on oman alueensa osalta erilaisia tavoitteita, mutta yleensä näissä maissa ei ole koordinoitua alkoholipoliittista toimeenpanovaltaa.

Vapaassa Tanskassa kansankäräjät asettivat vuonna 1977 alkoholipoliittiset tavoitteet, joissa korostetaan tiedotuksen, valistuksen ja hintapolitiikan merkitystä. Mutta mielenkiintoinen on kohta, jossa todetaan: Väestön alkoholin käytölle ei tulisi asettaa enempää rajoituksia ja kieltöjä kuin suuri enemmistö on valmis hyväksymään. Toisaalta rajoitusten tulee sisältyä asiayhteytensä mukaiseen lainsäädäntöön eikä erityiseen alkoholilakiin.

Vaikka esimerkiksi Yhdysvaltojen osavaltioiden lainsäädännössä ei aina ole selkeästi lausuttuja tavoitteita, ne ovat kuitenkin mielletävissä, koska usein järjestelmät pyrkivät vaikuttamaan alkoholijuomien kulutukseen. Toisaalta Yhdysvalloissa lähes yhtä voimakkaana, ellei joskus voimakkaampanakin, tavoitteena lainsäädännössä on yksilöllisyyden ja väestön mielipiteiden huomioon ottaminen. Monissa lisenssivaltioissakin anniskelulupien määrä on sidottu väestökiintiöihin. Tutustumiskohteenamme olleessa kontrolli- eli monopolivaltiossa ei lainsäädännössä ollut alkoholipoliittisia tavoitteita, kun taas vastaavassa lisenssivaltiossa oli.

Yhdysvalloissa liittohallitus on pyrkinyt vaikuttamaan osavaltioiden alkoholipoliittiseen päätöksentekoon mm. siten, että tiemäärärahoja uhattiin alentaa, mikäli liittovaltiot eivät nosta myynnin alaikärajaa 21 vuoteen. Uhkaus toi tulosta. Toisaalta ainakin käsittelyssä on ollut lakiesitys, jonka mukaan tiemäärärahoja nostetaan, mikäli osavaltiot tiukentavat rattijuopumuslainsäädäntöä. Monissa Euroopan vapaissa valtioissa alkoholin haittoista nimenomaan rattijuopumukseen liittyvät ovat olleet voimakkaammin esillä kuin esimerkiksi terveyshaittoihin liittyvät.

Alkoholijärjestelmistä

Alkoholijuomien vähittäismyyntissä ovat erot eri järjestelmien välillä selkeimmät. Monopolijärjestelmässä alkoholi myydään valtion alkoholimyymälöiden kautta ja vapaissa valtioissa niiden myyntiä hoitavat elintarvike- liikkeet, joissakin valtioissa jopa ilman erillistä lupaa. Näiden ääripäiden välillä on runsaasti erilaisia sekajärjestelmiä, joissa saattaa olla sekä valtion viinakauppoja

että luvallisia elintarvikeliikkeitä ja ravintoloita, jotka myyvät myös ulos. Selkeimmät erot ovat siinä, miten miedoin juoma, olut, myydään vähittäismyynnissä. Anniskelussa monien maiden erilaiset alkoholijärjestelmät ovat hyvin lähellä toisiaan. Yleensä anniskelu vaatii erityisen luvan lausuntomenettelyineen ja kunnallisine päätösoikeuksineen, ja poliisin lisäksi usein myöntäjäviranomaisen itse valvoo anniskelua kuten Alko Suomessa.

Tiedossani ei ole yhtään maata, jossa oluen myynti olisi säännöstelty omalla laillaan kuten Suomessa. Esimerkkinä oluen myyntijärjestelmistä voidaan ottaa vaikka Pohjoismaat. Islannissa oluen myynti on kokonaan kielletty, koska sitä pidetään porttina väkevämpiin juomiin. Norjassa myydään maitokaupoissakin vahvaa olutta, Ruotsissa myydään laimennettua kevytolutta luvanvaraisesti ja Suomessa elintarvikeliikkeissä myydään luvanvaraisesti keskiolutta. 1970-luvulla Ruotsissa keskiolut kiellettiin ja Suomessa monet kunnat tekivät saman ratkaisun. Tanskassa taas ei rajoituksia ole ja Färsaarilla on lähes kieltolaki.

Selkein ero Suomen ja erityisesti muiden Pohjoismaiden välillä on se, että Suomessa alkoholipolitiikasta vastaa Alko, joka on vastuuvollinen sosiaali- ja terveysministeriön kautta eduskunnalle. Kun Alko on muista yhteiskunnallisista instituutioista erillinen laitos, taataan tällä se, että pelkästään alkoholipoliittiset seikat tulevat päätöksenteossa huomioon otetuiksi. Esimerkiksi Ruotsissa anniskeluoikeuksien myöntämiseen vaikuttavat alkoholipoliittiset, poliittiset ja työllisyysintressit sekä elinkeinoelämän ja matkailun intressit; ravintolaverkoston tiheydessä on suuria kuntakohtaisia eroja. Ruotsin ravintolaelinkeino on pitkään valittanut myöntämisyjärjestelmän aiheuttamista ongelmista. Luvathan myöntää lääninhallitusta, mutta kunnilla on veto-oikeus. Suomessa alkoholijuomien jakeluverkostoa säädellään valtakunnallisesti ja samat myöntämisperiaatteet koskevat koko valtakuntaa.

Ruotsissa on alkoholikomitea esittänyt kuntien veto-oikeuden ja tarveharkinnan poistamista. Komitean esityksen mukaan valvonnan painopistettä tulisi siirtää ennaltaehkäisystä jälkikäteishallintoon. Mietintö on voimakkaasti rajoitusten ja byrokratian vastainen ja vapaa mielinen, joten se tuskin tulee menemään sellaisenaan lävitse nykytilanteessa.

Kun Alkolla on langat käsissään, se voi joustavasti koordinoita ja varioida eri alkoholipolitiikan keinojen käyttöä kulloisenkin tilanteen mukaan. Esimerkiksi Ruotsissa alkoholipolitiikkaan ja lainsäädäntöön liittyvät asiat on uskottu sosiaalhallituksen alkoholitoimistolle. Sosiaalhallituksen yhteydessä toimii eri yhteiskuntapiireistä koostuva alkoholiasiain neuvottelukunta, jota johtaa sosiaalhallituksen pääjohtaja. Neuvottelukunta eroaa Alkon hallintoneuvostosta siinä, että tällä neuvottelukunnalla ei ole päätäntävaltaa, vaan se valmisteleo asioita ja tekee aloitteita. Alkoholiverotusta ja kahta alkoholimonopoliyhtiötä koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriölle ja eduskunta päättää alkoholin hinnoista. Alkoholivalistus kuuluu opetusministeriölle ja sitä toteuttaa mm. Systembolaget. Monopoliyhtiöillä ei sinänsä ole alkoholipoliittista valtaa. Lääninhallitukset myöntävät anniskeluoikeudet ja kunnilla on veto-oikeus. Norjassa taas kunnat

myöntävät anniskeluoikeudet jopa Vinmonopoletille, joka myöntää ne edelleen väkevien juomien osalta ravintoloitsijalle. Kansanäänestykset ovat Norjassa edelleen yleisiä. Islannissa on tupakankin tuonti monopolisoitu.

Monissa valtioissa, esimerkiksi Yhdysvalloissa, Norjassa, Tanskassa, Islannissa ja Irlannissa, anniskeluluvat myönnetään määräajaksi. Yleisin kausi on vuosi, Pohjoismaissa 4—8 vuotta. Suomessa luvat myönnetään toistaiseksi.

Yhdysvalloissa yksilökeskeinen poliittinen järjestelmä heijastuu myös alkoholiasioissa. Vuosittaisen hakemusprosessin yhteydessä jokainen hakemus julkitetaan paikallisissa lehdissä ja ennen myöntämistä järjestetään asukkaille julkinen kuulustelu, jossa kuka tahansa voi vastustaa hakemusta. Monissa valtioissa on hyvin monimutkaiset paikalliset kansanäänestyssäännöt. Valtion viranomaiset myöntävät luvat. Esimerkiksi lisenssivaltiossa Indianassa on käytössä 50 erilaista alkoholiin liittyvää lupaa tarkkoine maksutalukkoineen. Kyseisessä valtiossa on myös pelkästään alkoholin myynnin valvontaan erikoistuneita alkoholipoliiseja.

Yhdysvalloissa käydään jatkuvaa kissanhännänvetoa monopoli- (18) ja lisenssivaltioiden (32) välillä. Monopolivaltiot yrittävät olla mahdollisimman tehokkaita taloudellisesti, jotta niitä ei yksityistettäisi tehottomuuden vuoksi. Viime vuonna mm. Iowassa yksityistettiin alkoholin vähittäismyynti, mutta tukkukauppa jäi monopolin haltuun.

Yhdysvaltojen monopolivaltiot kertovat mielellään julkisuudessa, että kulutustaso on niissä matalampi, mutta valtion verotulot korkeammat verrattuna lisenssivaltioihin. Yhtenä selityksenä on esitetty mm., että alkoholijärjestelmä heijastelevat väestön asenteita ja pienemmät kulutusluvut johtuvat osittain tästä.

Yhdysvaltojen eri osavaltioiden alkoholijärjestelmät ovat melkoisen sekavat. Yhteistä niille on, että missään ei ole monopolisoitu alkoholin valmistusta, missään ei ole ravintola-alan tytäryhtiöitä, oluen myynti on kaikissa monopolin ulkopuolella ja anniskelu tapahtuu valtion myöntämällä lisenssillä. Siihen yhtäläisyydet sitten loppuvatkin, monopoleja voi olla jopa lääni- tai kaupunkitasolla (Pohjois-Carolina). Kaikissa monopolivaltioissa on alkoholin tukkukauppa monopolisoitu, mutta joissakin vähittäismyyntiä harjoittavat myös yksityiset luvanhaltijat (esim. agentuurikaupat harvaan asutuilla seuduilla). Kaikissa monopolivaltioissa yli puolet kulutuksesta myydään monopolin ulkopuolella. Rajan takana Ontariossa taas on esitetty oluen ja viinin myynnin sallimista pienissä elintarvikeliikkeissä. Esitys jäi kuitenkin samoihin aikoihin virinneen laajan alkoholipoliittisen keskustelun alle, sillä eräs komitea esitti 240:tä erilaista toimenpidettä alkoholiolojen kohentamiseksi.

Termeihin monopolivaltio ja vapaa valtio sisältyy hyvin paljon erilaisia arvovarauksia yleensä jälkimmäisen eduksi. Tästä syystä on ennako-odotusten vastaista, että vapaista valtioista löytyy hyvin yksityiskohtainen alkoholilainsäädäntö. Tällainen todella mielenkiintoinen esimerkkimaa on Irlanti (tarkemmin Alkoholipolitiikka 6/87). Irlannin järjestelmä on selvästi Suomen monopolijärjestelmää tiukempi ja yksityiskohtaisempi. Ravintoloitsijoita, henkilökuntaa ja asiakkaita koskevien pykälien

määrä on niin suuri, että järjestyspoliisi ei pysty muun työn ohella hallitsemaan ja valvomaan kaikkia. Eräiltä osin alkoholilain rikkominen on anniskelussa melkoisen julkista. Toisaalta niin Irlannissa, Kanadassa ja osittain Pohjoismaissakin tiukkaa anniskeluun liittyvää lainsäädäntöä pyritään vesittämään runsaalla poikkeuslupasäännöstellä. Kanadassa poikkeuslupia on vuosittain jopa 150 000, naapurimaissa ovat ongelmana laittomat huvihuoneistot.

Ravintoloiden valvonta ja anniskelumääräykset

Suomessa raittiuspiirit ovat pyrkineet siirtämään ravintoloiden valvontaa Alkolta lääninhallituksille. Kansainvälisesti ottaen ravintoloita valvoo yleensä poliisi ja tätä täydentää monissa maissa luvanmyöntäjäviranomaisten oma valvonta, kuten Suomessakin. Tämä sen vuoksi, että kaikissa maissa vahvimpia toimenpiteitä on lupien peruuttaminen joko kokonaan tai määräajaksi. Tätä voivat täydentää erilaiset sakkorangaistukset. Niissä maissa, joissa luvat myönnetään määräajaksi, tarkastellaan ravintoloiden toimintaa luvan uudelleen myöntämisen yhteydessä.

Suomen kaltaista kunnallisten alkoholitarkastajien järjestelmää ei ole sellaisenaan muissa maissa. Raportoivathan tarkastajatkin meillä luvanmyöntäjäviranomaiselle. Toisaalta muualla lupien myöntämisen kanssa tekemisissä olevat kuntien tai lääninhallitusten viranomaiset voivat tarkastaa ravintoloita.

En lähde tässä yhteydessä vertailemaan eri maiden anniskeluun liittyviä määräyksiä. Vähittäismyyntiin liittyvät määräykset ovat hyvin samankaltaisia, ainoastaan oston alaikäraajat vaihtelevat maittain. Anniskelussa niin valvotun kuin vapaankin alkoholijärjestelmän maissa on löydettävissä kaksi yhteistä määräystä, jotka koskevat alaikäisille ja päihtyneille anniskelua sekä usein myös velaksi anniskelua.

Muihin monopolivaltioihin verrattuna meidän anniskeluaikamme ovat vapaammat, erityisesti muissa Pohjoismaissa ja Yhdysvalloissa on pyritty rajoittamaan sunnuntaiannistelua.

Anniskeluhinnoittelussa Pohjoismaista Ruotsissa mietojen juomien hinnoilla on yläraja ja väkevien juomien hinnoilla alaraja eli hintatason voi valita vapaasti, mutta hintasuhteet on sidottu. Islannissa ja Norjassa (vain väkevät juomat) on minimi- ja maksimihinnoittelu kuten Suomessakin nykyään. Hinnat ovat Suomessa Pohjoismaiden edullisimmat, toisaalta anniskelun osuus alkoholi-juomien kokonaiskulutuksesta on selkeästi suurin.

Lopuksi

Pohjoismaiset alkoholimonopolit on järjestetty valti-onyhtiöperiaatteella. Yhdysvalloissa ja Kanadassa alkoholiasioita hoitaa ja luvat myöntää valtion viranomainen. Toisaalta myös vapaissa valtioissa on alkoholimonopoleja, kuten Saksan liittotasavallassa ja Sveitsissä, joissa viinan välittäjänä toimii monopoli. Muuten alkoholiasiat kuuluvat normaaliin paikallis-, väliportaan ja koko valtakunnan hallintoon, osa-alueen mukaiseen hallintohajaan.

Suomen alkoholijärjestelmä eroaa muista siinä, että meillä alkoholipoliittista valtaa ei ole jaettu eri viranomaisille, joilla saattaa olla joskus jopa ristiriitaisia intressejä. Suomen järjestelmä takaa eri alkoholipoliittisten keinojen tavoitehakuisen ja koordinoitun käytön, tilanteen mukaan ja valtakunnan tasolla. Suomen keskitetty järjestelmä takaa myös keskitetyt ja perusteelliset tiedot. Esimerkiksi yhtä perusteellisia kulutustiedostoja ei ole ollut eri pyynnöstäkään käytettävissämme muista maista.

Monopoli- ja vapaiden järjestelmien raja on hyvin joustava. Vapaakin järjestelmä voi byrokratiassaan ohittaa monopolin. Eri järjestelmien erot ovat yllättävän pienet erityisesti anniskelulupien myöntämisessä ja anniskelun valvonnassa. Tuntuu siltä, että usein järjestelmän määräävinä tekijöinä ovat virkakoneiston byrokraattiset ja täydellisyshakuiset tavoitteet. Tuntuu, että eräissä valtioissa alkoholilainsäädännön tavoite ei ole niinkään alkoholipoliittinen, vaan järjestelmän täydellisyden takaaminen. Usein liian tiukaksi koettuun järjestelmään liittyy runsas poikkeuslupapolitiikka tai suora-naista määräysten kiertämistä ja rikkomista. Alkoholijärjestelmillä tulisi olla kansan tuki eikä siten kuin Norjassa, jossa on joskus sanottu norjalaisten ajattelevan, että alkoholilaki on luotu rikottavaksi.

Yleisesti ottaen alkoholipoliittikan keinoista hintapolitiikka ja mainontakiellot lienevät yleisimpiä. Alkoholiverotuksen huippumaita ovat monopoli-Suomi ja vapaan järjestelmän Irlanti. Monopolivaltioissa useimmiten rajoitetaan anniskeluaikoja ja alaikäisille sekä päihtyneille anniskelua pyritään holhoamaan lähes kaikissa maissa.

Alkoholijuomien jakeluverkostoa pyritään säätelämään myös monissa maissa, mutta usein tavoitteita ei ole lausuttu julki; säätely pohjautuu asukaskiintiöihin tai pelkästään turvaa kunnallisen itsemääräämisoikeuden.

Valistukseen uskotaan useimmissa maissa. Tällä hetkellä se lienee monissa Euroopan ja Yhdysvaltojen valtioissa keskittynyt rattijuopumuksen vastustamiseen. Omakohtainen näkemykseni on, että koordinoitummin valistusta harrastetaan Ruotsissa ja Suomessa niin tuoteku- kuin haittavaliistuksenkin osalta.

Juhani Hakala

Tasapainon kahdet kasvot

Tasapaino on merkillinen käsite. Me suhtaudumme siihen kaksijakoisesti. Lapsessa mahdollisesti ilmenevä tasapainoisuus saa meiltä varauksettoman hyväksymisen. Jos oma mieleemme on tasapainoinen ja tyyni, toki hyväksymme senkin ilman muuta. Asenteemme kuitenkin yleensä muuttuu, jos joku keksii ehdottaa tasapainoa organisaatioittemme tai koko yhteiskuntamme tavoitteeksi. Tällöin tasapaino näyttää edistyksen ja kehityksen viholliselta. Edistys edellyttää toimintaa ja taistelua. Se edellyttää eteenpäin ryntäämistä ja riskinottoa. Se edel-