



29.11.2017

Heikki Hiilamo
sosiaalipolitiikan professori
Sosiaalitieteiden laitos
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntö HE 100/2017 vp

Lausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kiitän sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua alkoholilain kokonaisuudistuksesta. Keskityn lausunnossani tutkimusaiheeseen eli alkoholiteollisuuden lobbausstrategioihin. Olen vuoden 2000 jälkeen julkaissut 15 kansainvälistä vertaisarvioitua artikkelia, kolme kotimaista vertaisarvioitua artikkelia, kaksi tutkimusraporttia, väitöskirjan ja tietokirjan tupakka- ja alkoholiteollisuuden lobbausstrategioista. Tuotantoni keskittyy pääasiassa tupakkateollisuuteen. Aikaisempi tutkimus on kuitenkin osoittanut yhtymäkohtia tupakkateollisuuden ja alkoholiteollisuuden strategioissa (Bond & al 2009; McCambridge & al. 2013; Savell & al. 2016).

Määritelmät

Alkoholiteollisuudella tarkoitetaan alkoholijuomien valmistajia, jakelijoita ja vähittäismyyjiä. Talouden globalisaatio on myllännyt myös alkoholiteollisuutta ja kasvattanut suuryhtiöiden valtaa. Tämä on myös kiihdyttänyt alkoholiteollisuuden pyrkimyksiä vaikuttaa alkoholisääntelyyn eri markkina-alueilla. Suomessa alkoholiteollisuuden keskeisin lobbausorganisaatio on Panimoliitto.

Lobbauksella pyritään vaikuttamaan hallitusten lainsäädäntösuunnitelmiin kaupankäynnin riskien pienentämiseksi. Lobbauksen neopluralistinen näkökulma kiinnittää huomioita intressien edustuksellisuuteen, ryhmien välisiin tilannesidonnaisiin kamppailuihin ja päämäärien moninaisuuteen. Näkökulma korostaa vaikuttamisprosessin epävarmuutta, päätöksenteon ennakoimattomuutta sekä etujärjestöjen selviytymistä resurssikamppailussa. (Lowery & Gray 2004; Lowery 2007.) Alkoholiteollisuuden suuryritysten ja etujärjestöjen vaikuttaminen voidaan yleisesti tulkita instrumentaaliseksi teollisuuden voittojen turvaamiseksi (Lowery 2007).



29.11.2017

Alkoholiteollisuuden viestit

Alkoholiteollisuudella on yhteisiä viestejä, joita teollisuuden edustajat käyttävät eri puolilla maailmaa ja eri tilanteissa alkoholisääntelyn vastustamiseksi. Teollisuuden viestit voi kiteyttää viiteen ydinkohtaan:

- juominen on normaalia ja pidättäytyminen epänormaalia,
- kokonaiskulutus ei lisää haittoja, sillä pieni poikkeava joukko on syyppää haittoihin,
- alkoholimainonta on vaaratonta,
- kuluttajavalistus toimii paremmin kuin sääntely,
- alkoholiteollisuus on osa ongelman ratkaisua.

Tupakkateollisuus käyttää samoja argumentteja. Molemmat teollisuuden alat pyrkivät vahvistamaan näitä viestejä tilaustutkimuksilla ja kritisoimalla puolueettomaan näyttöön pyrkiviä tutkijoita. Näyttö on kuitenkin selvä: Tupakoinnissa tai alkoholin nauttiminen ei ole välttämätöntä. Ihminen tulee hyvin toimeen ilman kumpaakaan nautintoainetta. Tupakan ja alkoholin haitat eivät aiheudu yksinomaan ”suurkuluttajista”. Molempien aineiden haitat ovat suorassa suhteessa kulutukseen väestötasolla. Mainonta lisää kulutusta ja haittoja. Valistuksen sijaan aineiden saatavuuden rajoittaminen – esimerkiksi veroilla ja myyntikielloilla – vähentää haittoja tehokkaasti. Lainvalmistelussa teollisuus ei pyri kansanterveyteen vaan pyrkii turvaamaan myyntinsä ja voittonsa.

Yksilön vapaudesta

Alkoholi ja tupakka ovat nautintoaineina erilaisia, mutta on silti kiinnostava vertailla lainsäätäjien suhtautumista niihin. Savukkeista tuli jo 1920-luvulla viehätysvoiman, kauneuden ja vallan symboleita, kun taas alkoholiin suhtauduttiin niin kielteisesti, että sen myynti jopa kiellettiin. Toisin kuin alkoholiin, savukkeisiin ei liittynyt väärinkäytön mahdollisuutta. Mies saattoi polttaa liian monta savuketta, mutta kiihkeinkään tupakoinnin vastustaja ei voinut väittää, että mies menisi sen seurauksena kotiin ja hakkaisi vaimonsa.

Vielä kieltolakien kumoamisen jälkeenkin tupakkateollisuus hyödynsi lobbauksessaan alkoholin huonoa mainetta. Suomen Tupakan edustajan mukaan ”ilman tupakkaa ihmiset ehkä hakeutuisivat vaarallisempien tuotteiden, kuten alkoholin ja eräiden lääkeaineiden, pariin”. Tupakkateollisuuden menettelytavat ovat tunnettuja tupakkaoikeudenkäyntien seurauksena julkisiksi tulleista asiakirjoista. Ihmiset ymmärtävät, että tupakkateollisuus on ennen muuta kiinnostunut olemassaolostaan eikä ihmishenkien säästämistä. Alkoholiteollisuuden toiminnasta ei ole ainakaan vielä saatavissa yhtä hyvää aineistoa kuin tupakkateollisuuden toiminnasta.



29.11.2017

Tupakkasääntelyssä ratkaiseva käänne tapahtui silloin, kun päätöksentekijät oivalsivat, ettei siinä ole kyse tupakoitsijoiden ja tupakoimattomien tarpeiden yhteensovittamisesta, vaan arvovalinnasta voittojaan suojelevan teollisuuden ja kansanterveyden välillä.

Alkoholiteollisuus on saanut monet uskomaan, että uusi alkoholilaki koskisi vain ja ainoastaan kansalaisten vapautta juoda alkoholia. Kysymys ei ole kuitenkaan siitä painotetaanko lainsäädännössä yksilön vapautta vai yhteiskunnan kokonaisvastuuta kansalaisista. Yksilönvapauteen kuuluu myös muun muassa vapaus liikkua iltaisin ilman pelkoa häiriöistä, vapaus väkivallattomaan perhe-elämään ja vapaus raittiiseen elämään niillä, joille alkoholismi on elämää hallitseva sairaus. Alkoholiteollisuuden yksilönvapautta painottava näkökulma häivyttää teollisuuden näköpiiristä ja jättää alkoholin vapauttamisesta eri mieltä olevat kansalaiset kiistelemään keskenään.

Alkoholiteollisuuden lobbaus mainosrajoituksia vastaan

Ennen vuoden 1995 EU-jäsenyyttä alkoholiteollisuus ei osallistunut alkoholipolitiikan valmisteluun Suomessa. Alkoholipolitiikka oli kattavaa, esimerkiksi mainostaminen ei ollut sallittua. EU-jäsenyyden seurauksena alkoholipolitiikkaa alettiin vapauttaa. Mietojen alkoholijuominen (alle 22 til.-%) mainostaminen sallittiin jo vuonna 1995. Uutta oli myös se, että alkoholiteollisuus pääsi mukaan alkoholipolitiikan valmisteluun.

EU:ssa alkoholiteollisuuden edunvalvontajärjestöjen ja yhtiöiden on sallittu osallistua alkoholin myyntiä ja mainontaa koskevaan päätöksentekoon. Uudessa tilanteessa alkoholiteollisuus on käyttänyt monipuolisia vaikuttamisstrategioita heikentääkseen alkoholisääntelyä sekä lisätäkseen tuotteidensa myyntiä ja voittojaan.

Hallitus laski dramaattisesti erityisesti vahvojen alkoholijuomien veroja vuonna 2002 ennakoiden Viron EU-jäsenyyttä. Päätöksellä pyrittiin suitsimaan niin kutsuttua viinarallia Virosta. Vahvojen juomien kulutus kääntyi rajuun nousuun. Näin tapahtui myös alkoholikuolleisuudelle. Alkoholi tappoi entistä enemmän erityisesti pienituloisia miehiä.

Hallitus valmisti alkoholimainonnan rajoittamista jo vuosina 2007–2011, ja työ jatkui hallituskaudella 2011–2015. Esillä oli pitkälle meneviä toimia mainonnan rajoittamiseksi, muun muassa mielikuvamainonnan kieltö. Alkoholitutkijat ja alan kansalaisjärjestöt Suomessa ja muualla Euroopassa ovat puhuneet mainonnan rajoitusten puolesta. Alkoholiteollisuus on kiivaasti vastustanut rajoituksia ja pyrkinyt kiistämään alkoholin mielikuvamainonnan tehokkuuden, vaikka se käyttää runsaasti rahaa mainontaan.

Laajasta poliittisesta kannatuksesta huolimatta eduskunta torjui alkoholin mielikuvamainonnan kiellon vuonna 2014. Tutkimuksemme mukaan alkoholiteollisuus käytti lobbauksessa samoja



29.11.2017

strategioita kuin alan kansainväliset etujärjestöt EU:ssa ja globaalisti (Lauronen ym. 2017). Haastatteluihin ja media-aineistoon perustuva analyysimme osoitti, että teollisuus käytti ennen muuta poliitikkojen lobbausta, informaatiovaikuttamista ja tukijoukkojen muodostamista pyrkiessään vaikuttamaan alkoholimainonnan rajoituksiin.

Panimoliitto teki tiivistä yhteistyötä eurooppalaisen kattojärjestön Theo Brewers of Europe'n kanssa. Panimoliiton toimitusjohtajina on vuodesta 2005 lähtien ollut kolme eri kokoomuspuolueessa meritoitunutta henkilöä, jotka ovat taustansa vuoksi voineet hyödyntää yhteyksiä poliittikkoihin. Alkoholiteollisuus hyötyi runsaasti mahdollisuudesta osallistua alkoholipoliittisiin työryhmiin. Pyöröovi-ilmiön avulla se pystyi vaikuttamaan sujuvasti mainosrajoituksia käsittelevissä työryhmissä ja valiokunnissa.

Alkoholiteollisuuden kampanjat

Suoran poliittikkolobbauksen lisäksi Suomessa korostui kampanjointi sekä tietopohjainen vaikuttaminen kansalaismielipiteeseen. Vuonna 2008 Panimoliitto toteutti ”Kännissä olet ääliö” – valistuskampanjan yhdessä mainostoimisto Bob Helsingin (nykyisin Bob The Robot) kanssa. Kampanjassa Panimoliiton yhteistyökumppaneina olivat muun muassa Oy Hartwall Ab, Oy Sinebrychoff, Olvi Oyj ja Seppo Koskinen Ravintolat Oy. Tämä kampanja voidaan nähdä alkoholiteollisuuden reaktiona sääntelyä vastaan hallituksen jo valmistellessa mainonnan rajoittamista.

Panimoliiton kumppani, Suomen suurin ulkomainosyhtiö JCDecaux toteutti poliittisia rajoituksia vastustavan ”Joisitko vähemmän” –kampanjan vuonna 2012 pääasiassa ulkomainosten ja Facebookin avulla. Kampanja syntyi vastareaktiona lakiehdotukseen, jossa alkoholin mielikuvamainonta kiellettäisiin. Alkoholiteollisuus on myös vähätellyt mainonnan vaikutusta korostamalla kasvatuksen, perheen ja muun lähipiirin vaikutusta. Vanhempainliitto ry toteutti viestintäkampanjan ”Kotirintama” vuosina 2013–2014 netti- ja ulkomainoksina. Kampanja oli esimerkki yhteiskuntavastuuta korostavasta kampanjoinnista. Rahoittajana kampanjassa toimi Hartwallin lisäksi ulkomainosyhtiö JCDecaux.

”Kielletty maailma” oli Kaiku Helsingin toteuttama ”ylisääntelyä” eli poliittisia rajoituksia kritisoiva kampanja, jota toteutettiin verkossa, kiertueilla ja keskustelupaneeleilla. ”Kielletty maailma” on esimerkki alkoholiteollisuuden ja tupakkateollisuuden tukijoukkojen rakentamisesta yli intressiryhmien rajojen hyödyntämällä teollisuudenalojen välisestä yhteistyöstä. Kampanjoinnissa näkyy, miten sosiaalisesta mediasta on tullut keskeinen vaikuttamisfoorumi muiden medioiden ohella.



29.11.2017

Tilaustutkimukset toimivat mainosrajoitusten vastaisessa lobbauksessa argumenttien tukena päätöksenteossa ja suuren yleisön tiedon muodostuksen vaikuttajana. Teollisuus haki ja sai tukijoukkoja viestinnän, mainonnan ja urheilun toimijoista.

Alkoholilain kokonaisuudistus

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa alkoholilain kokonaisuudistuksen taustasta. Kun sosiaali- ja terveysministeriö (STM) käynnisti alkoholilain kokonaisuudistuksen valmistelun syyskuussa 2011, tavoitteena oli muun muassa parantaa lainsäädännön ja valvonnan mahdollisuuksia ehkäistä alkoholin aiheuttamia haittoja sekä kehittää paikallisia mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristön turvallisuuteen ja häiriöttömyyteen.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sai STM:ltä toimeksiannon kartoittaa alkoholiolojen lähihistoriaa ja nykytilaa sekä arvioida alkoholihaittoja vähentäviä keinoja alkoholilain ja raittiustyölain uudistamisen tueksi toimittamassaan raportissa, josta THL julkaisi katsauksen.

STM laati vuonna 2013 arviointimuistion alkoholilain uudistamistarpeista. Muistion mukaan alkoholilainsäädännön tavoitteessa vähentää alkoholihaittoja oli epäonnistuttu, koska alkoholin kulutus ja haitat olivat lisääntyneet. Muistio ehdotti alkoholihaittojen vähentämistä rajoittamalla tuntuvasti alkoholin saatavuutta siellä, missä kulutus oli aivan erityisesti kasvanut eli vähittäiskaupassa. Muistion mukaan vähittäismyynnin myyntiaikoja voitaisiin rajoittaa ja arvioida mahdollisuudet muuttaa yleisessä vähittäismyynnissä olevien alkoholijuomien prosenttiraja nykyisestä 4,7 %:sta Ruotsissa käytössä olevaan 3,5 %:iin.

Ehdotus sai kannatusta muun muassa keskustapuolueesta. Alkoholilain kokonaisuudistus ei edennyt muistiosta saatuja lausuntoja pidemmälle ennen Juha Sipilän hallituksen muodostamista. Lokakuussa 2015 STM:n mukaan lain päivittämistä tarvittiin paitsi lainsäädännön selkiyttämiseksi myös alkoholihaittojen ehkäisemiseksi sekä elinkeinopolitiikan kannalta turhan sääntelyn keventämiseksi.

Alkuperäinen tavoite saatavuuden rajoittamisesta alkoholihaittojen vähentämiseksi vaihtui alkoholin saatavuuden lisäämiseksi. Edellä kuvatut kampanjat ja alkoholiteollisuuden muuttunut rooli päätöksenteon yhteistyökumppanina ovat olleet luomassa alkoholisääntelyn vastaista ilmapiiiriä ja osaltaan edesauttaneet paitsi mainosrajoitusten myös laajemmin alkoholisääntelyn purkamista. Kesken olevassa tutkimushankkeessamme selvitämme alkoholiteollisuuden roolia alkoholilain kokonaisuudistuksen sisältöön vaikuttamisessa.

Lopuksi haluan muistuttaa, että keskustelut lainsäätäjien kanssa ovat osa demokraattista prosessia. Kaikki ne tahot, joita päätökset koskevat, yrittävät oikeutetusti saada näkemyksensä kuuluviin. Prosessien tulisi kuitenkin olla avoimia ja päätösten tulisi perustua tieteellisesti hyväksytyyn



29.11.2017

näyttöön eikä tilaustutkimuksiin. Lisäksi alkoholiteollisuuden tilanteen tekee poikkeukselliseksi se, että se valmistaa ja myy tuotteita, joiden haitat ovat ilmeisiä ja se, että teollisuus pyrkii edelleen vähättelemään haittoja.

Helsingissä 29. marraskuuta 2017

Heikki Hiilamo

Viitteet:

Bond, Laura & Daube, Mike & Chikritzhs, Tanya. Access to Confidential Alcohol Industry Documents: From 'Big Tobacco' to 'Big Booze'. *Australasian Medical Journal* 11 (2009): (3) 1-26.

Lauronen, JP. & Mäkelä, S. & Salminen, P. & Hiilamo, H. (2017): Alkoholiteollisuuden strategiat alkoholijuomien mainosrajoitusten vastustamiseksi. *Yhteiskuntapolitiikka* 82(2):141—152.

Lowery, David & Gray, Virginia. A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests. *Political Research Quarterly* 54 (2004): (1) 164-175.

Lowery, David. Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity* 39 (2007): (1) 29-54.

McCambridge, Jim & Hawkins, Ben & Holden, Chris. Industry use of evidence to influence alcohol policy: A case study of submissions to the 2008 Scottish government consultation. *PLOS Medicine*, 2013. <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001431> (luettu 13.4.2016)

Savell, Emily & Fooks, Gary & Gilmore, Anna B. How does the alcohol industry attempt to influence marketing regulations? A systematic review. *Addiction* 111 (2016): (1) 18-32.