

INTRESSIKAMPPAILUA ALKOHOLIKENTÄLLÄ

Karaokekysymyksen yhteiskuntapoliittiset diskurssit

Pauliina Kovanen
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntapolitiikka
Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2008

TIIVISTELMÄ

INTRESSIKAMPPAILUA ALKOHOLIKENTÄLLÄ

Karaokekysymyksen yhteiskuntapoliittiset diskurssit

Pauliina Kovanen

Yhteiskuntapolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaajat: Marja Holmila, Susanna Myllylä ja Mari Kivitalo

Kevät 2008

87 sivua + 1 liite

Tämän pro gradu -tutkielman aiheena on alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinon välinen anniskelun jatkoaikoihin liittyvä intressikamppailutilanne. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinon välinen intressikamppailutilanne (karaokekysymys) on rakentunut, millaisia diskursseja sen taustalla on sekä miten diskurssit vaikuttavat alkoholikentän toimintaan. Kysymyksiin pureudutaan tutkimalla sitä, miten intressikamppailutilannetta kuvataan, millaiset puhuvat rakentavat, pitävät yllä tai pyrkivät muuttamaan intressikamppailutilannetta sekä millaisia seurauksia diskursseilla on. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa alkoholikentän rakenteesta ja toiminnasta sekä tuoda esiin uusia näkökulmia anniskelun alkoholipoliittiseen säätelyyn. Tarkastelu kohdistuu vuodesta 2004 alkaen esiin nousseisiin anniskelun jatkoaikoja koskeviin alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinonharjoittajien välisiin intressiristiriitoihin.

Tutkimusaineistoon kuuluu kaksi erityyppistä aineistoa. Ensimmäinen on seitsemästä alkoholihallinnon virkamiesten ja elinkeinonharjoittajien edustajien haastatteluista koostuva aineisto. Toinen aineisto on asiakirja-aineisto, joka koostuu neljästätoista Kuopion hallinto-oikeuden asiakirjasta, yhdestä korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjasta sekä yhdestä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen lääninhallituksille osoittamasta ohjeasiakirjasta. Aineiston analyysissä muodostettiin neljä diskurssia, jotka käsittelivät viranomaisten harkintavaltaa, vastuuta, kumppanuuden rakentumista sekä ravintoloiden tasokkuuden määrittelyä ja luokittelua.

Tutkimuksen keskeiset tulokset osoittavat, että anniskelun jatkoaikapäätöksentekoon liittyvässä tasokkuuden määrittelyssä on havaittavissa samanhenkistä luokittelua kuin 1930 – 1950-luvuilla, jolloin ravintolat jaettiin I-, II-, ja III-hintaluokan ravintoloihin. Nykyinen tasokkuuteen perustuva jaottelu saattaa asettaa eri sosiaaliryhmät eriarvoiseen asemaan. Anniskelun jatkoaikojen tiukemmat kriteerit on otettu käyttöön viranomaistyönä ilman poliittista keskustelua, vaikka kyseessä on sekä alkoholi- että elinkeinopoliittinen toimenpide. Viranomaisilla on edelleen vahva valta-asema alkoholikentällä. Ravintolaelinkeinon muuttuminen tavalliseksi elinkeinoksi ja elinkeinonvapauden piiriin kuuluvaksi on kuitenkin parantanut ravintolaelinkeinon valta-asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristöönsä. Elinkeinonharjoittajat pyrkivät parantamaan asemaansa kehittämällä yhteistyötä ja kumppanuutta sekä toimimalla aktiivisesti alkoholihaittoja vastaan, jolloin ravintolat voivat myös osoittaa pelaavansa alkoholikentällä arvostettujen sääntöjen mukaisesti.

Avainsanat: alkoholipoliittikka, intressikamppailu, hallinnointi, anniskelu, ravintolat, diskurssianalyysi

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 TAUSTOJA.....	10
2.1 ALKOHOLIPOLIITTISET TRENDIT 1995 - 2007	10
2.2 VASTUULLINEN ANNISKELU	11
2.3 ALKO-KESKEINEN JÄRJESTELMÄ	12
2.4 RAVINTOLAELINKEINO ALKON AIKANA	13
2.5 ALKOHOLIHALLINNON UUDISTUS VUONNA 1995.....	15
2.6 ANNISKELUELINKEINON ROOLIN KEHITYS ALKOHOLIHALLINTOJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISEN JÄLKEEN	16
3 HALLINNAN JA HALLINNOINNIN UUDET TUULET.....	19
3.1 JULKISHALLINNON REFORMI.....	19
3.2 UUSI JULKISHALLINTO HYVÄSSÄ JA PAHASSA	21
3.2.1 Alkoholipolitiikka ja NPM	22
3.3 UUSI HALLINTA	24
3.3.1 Vastuun osoittaminen.....	26
4 LUOKKAJAOT YHTEISKUNNASSA – JA RAVINTOLOISSA	28
4.1 RAVINTOLOIDEN HINTALUOKAT JA TASOKKUUS.....	28
4.2 MAKU SOSIAALISTEN LUOKKIEN EROTTELIJANA	30
5 HALLINNON JA ELINKEINONHARJOITTAJIEN VÄLISET SUHTEET – RAKENTEEN TEORIAA	33
5.1 INSTITUUTTIOT	33
5.2 SOSIAALISET KENTÄT	36
5.3 ALKOHOLIKENTÄN RAKENNE	37
6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	41
6.1 TUTKIMUSASETELMA	41
6.2 AINEISTO.....	42
6.3 DISKURSSIANALYYSI.....	46
6.4 SISÄLLÖNANALYYSI	49
6.5 AINEISTON REUNAEDOT	50
6.6 TUTKIJAN POSITIO	51
7 INTRESSIKAMPPAILU HALLINTO-OIKEUDEN ASIAKIRJOISSA	53
7.1 RAVINTOLAELINKEINON PERUSTELUT	53
7.2 VIRANOMAISTEN PERUSTELUT	57

8 ALKOHOLIKENTÄN DISKURSSIT	59
8.1 VIRANOMAISTEN HARKINTAVALTA – EXIT POLITICS?	59
8.2 VASTUUDISKURSSI	62
8.3 KUMPPANUUDEN RAKENTAMISEN DISKURSSI	65
8.4 HERRAT JA RAHVAS -DISKURSSI	69
9 JOHTOPÄÄTÖKSET	73
9.1 ALKOHOLIKENTÄN VALTASUHTEET	73
9.2 UUSI HALLINTA	74
9.3 TASOKKUUTEEN PERUSTUVA JAOTTELU JA SEN ONGELMAT	76
10 POHDINTAA	78
LÄHTEET	80
LIITE 1: Teemahaastattelurunko	88

1 Johdanto

Viime vuosina keskustelua on herättänyt alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien väliset ristiriidat, jotka liittyvät Itä-Suomen lääninhallituksen lanseeraamaan tapaan tulkita alkoholilakia. Kun päätöksenteko anniskelun jatkoajoista alueellistettiin lääninhallituksille vuonna 2004, Itä-Suomen lääninhallituksessa omaksuttiin käytäntö, jonka mukaan karaoke ei ole riittävän korkeatasoista ohjelmaa, jotta ravintola olisi oikeutettu anniskelun jatko aikaan kello 1.30 jälkeen. Tästä tapauksesta innostuneena ryhdyin pohtimaan suomalaista alkoholikontrollikulttuurin piirteitä, hallinnon ja elinkeinonharjoittajien välisiä valtasuhteita sekä alkoholi- ja elinkeinopolitiikan rooleja anniskelutoiminnassa. Tutustuessani näihin teemoihin huomasin niillä olevan yhtymäkohtia laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen.

Anniskelun jatko aikapäätöksenteon alueellistaminen liittyy kokonaisvaltaiseen alkoholihallintojärjestelmän uudistamiseen. Koko alkoholikenttä uudistui vuonna 1995, kun nykyinen alkoholilaki astui voimaan. Alkoholihallinnon organisointia uudistettiin, ja poliittiset päätökset liberalisoivat alkoholikontrollia. Uudistusten tarkoituksena oli mukauttaa suomalaista alkoholijärjestelmää Euroopan unionin käytäntöihin paremmin sopivaksi. Suurimmat muutokset suomalaisen alkoholihallintojärjestelmän muutoksessa ovat olleet valvonnan vastuorganisaatioiden vaihtuminen. Aikaisemmin Alko hallitsi alkoholihallinnon ja -politiikan kaikkia osa-alueita, mutta uudistusten jälkeen valvonta- ja lupahallinto siirtyi Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselle (STTV) ja lääninhallituksille. Alkoholipolitiikan ylimpänä vastuuelimenä on Sosiaali- ja terveysministeriö.

Alkoholiin liittyvä lupahallinto- ja valvontatehtävien alueellistaminen puolestaan kytkeytyy laajempaan julkisen hallinnon tehtävien ja toimintojen alueellistamisohjelmaan. Alueellistaminen on keskeinen tema uudessa julkisjohtamisessa (New Public Management, NPM), jonka mukaisesti Suomen julkishallinnon rakenteita on 1990-luvulla uudistettu.

Alkoholihallintojärjestelmän uudistamisen myötä ravintolaelinkeinonharjoittajat ovat saaneet itsenäisemmän roolin ja vahvemman oikeudellisen aseman riippumattomina

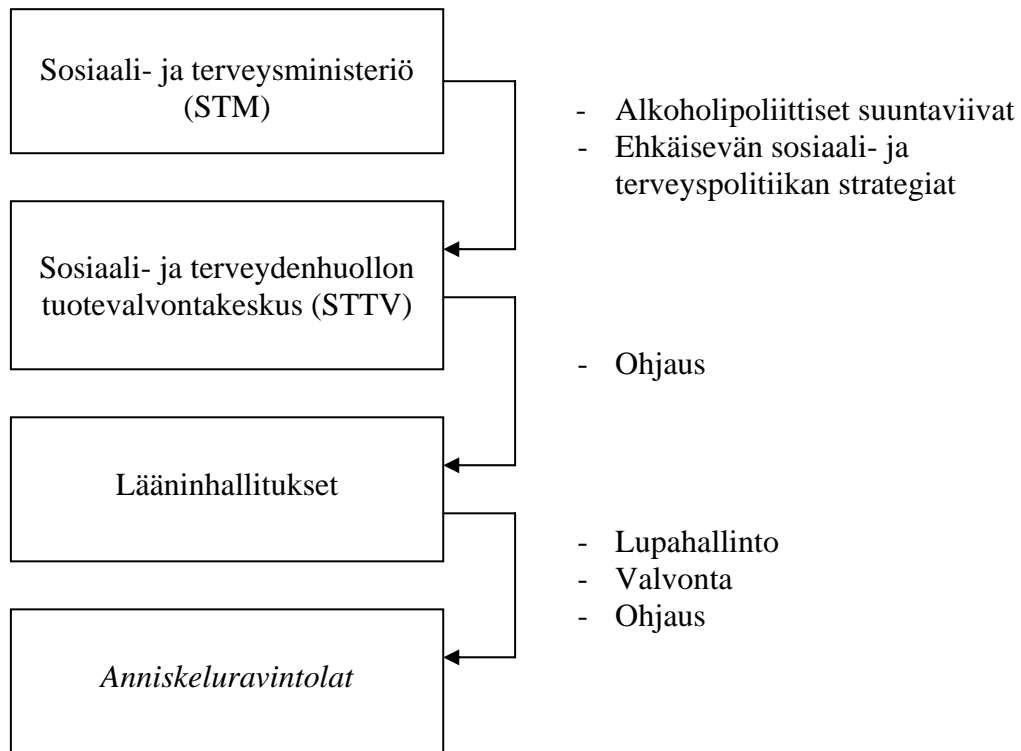
elinkeinonharjoittajina. Alko-keskeisessä järjestelmässä ravintolaelinkeino oli tiukassa kontrollissa ja ravintoloitsijat olivat Alkon sopimus Kumppaneita. Alko muun muassa myönsi anniskeluluvat tarveharkinnan perusteella, valvoi ravintoloiden toimintaa sekä määräsi anniskeltavien juomien myyntihinnan.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinon välinen intressikamppailutilanne (karaokekysymys) on rakentunut, millaisia diskursseja sen taustalla on sekä miten diskurssit vaikuttavat alkoholikentän toimintaan. Kysymyksiin pureudutaan tutkimalla sitä, miten intressikamppailutilannetta kuvataan, millaiset puhuvat rakentavat, pitävät yllä tai pyrkivät muuttamaan intressikamppailutilannetta, sekä millaisia seurauksia diskursseilla on. Ajallisesti tutkimus liittyy alkoholijärjestelmän uudistuksen jälkeiseen aikaan vuosille 1995 - 2007. Tarkastelu kohdistuu vuodesta 2004 alkaen esiin nousseisiin anniskelun jatkoaikojen koskeviin alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinonharjoittajien välisiin intressiristiriitoihin. Aihe on ajankohtainen, sillä alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien väliset intressiristiriidat ovat syntyneet vasta viime vuosina. Alko-keskeisen järjestelmän aikana edellytyksiä vastaavalle tilanteelle ei juuri ollut.

Seuraavaksi esittelen tutkimusaiheeseen liittyviä keskeisiä käsitteitä:

Alkoholihallinto

Suomessa alkoholielinkeinot ovat olleet luvanvaraisia kieltolain kumoamisesta asti. Alkoholilupajärjestelmä syntyi tarpeesta kontrolloida alkoholielinkeinojen yksityistä voitontavoittelua. Alkoholihallinto käsittää kaikki alkoholiin liittyvät viranomaistehtävät. Alkoholihallinnolla tarkoitetaan usein alkoholilain noudattamisen valvontaa, johon sisältyvät lupahallinto- ja valvontatehtävät sekä sanktiointi. Tässä tutkielmassa keskitytään juuri edellä mainittuihin alkoholihallinnon osa-alueisiin, joiden tärkeimmät toimijat ovat Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) sekä lääninhallitukset. Muita alkoholihallinnon viranomaistehtäviä ovat lakisääteisten päihdepalvelujen järjestäminen sekä ehkäisevä päihdetyö, jotka ovat pääasiallisesti kuntien vastuulla. (Alavaikko 2000a.)



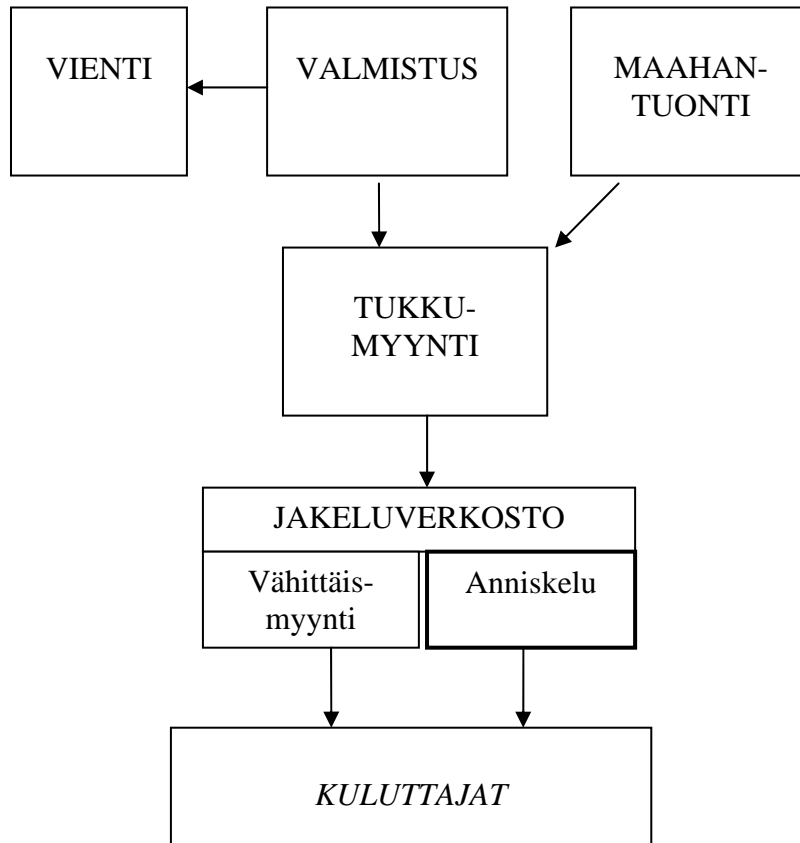
KUVIO 1. Anniskelutoimintaan liittyvä hallinto ja alkoholipoliittinen ohjaus

Kuviossa 1 on esitetty anniskelutoimintaan liittyvän alkoholihallinnon ja -poliittisen ohjauksen organisaatiot sekä niiden vastuusuhteet. Ylimpänä organisaationa on sosiaali- ja terveysministeriö, joka vastaa alkoholipolitiikan yleisistä strategioista, ohjauksesta ja kehittämisestä. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV) toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisena ja vastaa alkoholilain, kemikaalilain, tupakkalain ja terveydensuojelulain valtakunnallisesta valvonnasta ja toimeenpanon ohjauksesta. STTV ohjaa lääninhallitusten toimintaa. Lääninhallitukset vastaavat anniskelutoiminnan lupahallinnosta, valvontatehtävistä sekä ohjauksesta. (Alkoholivalvonta 2004, 20 – 21; Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut; Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen verkkosivut.)

Alkoholielinkeinot

Alkoholielinkeinoihin kuuluu anniskeluravintoloiden lisäksi alkoholijuomien valmistus, maahantuonti, tukkumyynti sekä vähittäismyynti. Kaikki alkoholisidonnaiset elinkeinot ovat luvanvaraisia. Vähittäismyynnissä valtion omistamalla Alkolla on monopolioikeus myydä yli 4.7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä juomia. Ruokakaupat, huoltoasemat ja

kioskit voivat luvan saaneena myydä korkeintaan 4.7 tilavuusprosenttia alkoholia sisältäviä tuotteita, jotka pääasiassa ovat olutta ja siideriä. Vähittäismyyntipaikoissa alkoholia ei saa nauttia paikan päällä toisin kuin anniskelupaikoissa, joissa puolestaan alkoholijuomia ei saa viedä pois anniskelualueelta. (Alkoholivalvonta 2004, 18.) Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan alkoholin anniskelutoimintaa. Ravintoloista puhuttaessa tarkoitetaan nimenomaan niitä ravintoloita, joilla on anniskeluoikeudet.



KUVIO 2. Alkoholielinkeinot

Kuviossa 2 on yksinkertaistettu malli suomalaisen alkoholielinkeinoverkoston toimijoista sekä alkoholijuomien kulkeutumisesta ketjun läpi kuluttajille. Kuviossa on esitetty, miten anniskeluelinkeino sijoittuu alkoholielinkeinojen joukkoon, ja mitä reittiä alkoholijuomat yleisimmin päätyvät anniskeluun ja sitä kautta kuluttajille. Kuvioista nähdään, että anniskelutoimintaan liittyvä elinkeino on välittömässä kontaktissa kuluttajien kanssa. Vuonna 2005 ravintolamyynnin osuus tilastoidusta alkoholin kulutuksesta oli 16,3 prosenttia, kun taas vähittäismyynnin osuus oli 83,7 prosenttia (Alkoholijuomien kulutus vuonna 2005).

Anniskeluluvat

Alkoholin anniskelupuolella on kolme eri lupatyyppeä, A-, B-, ja C-luvat. A-luvan saaneet anniskelupaikat voivat tarjoilla enintään 60 tilavuusprosentin vahvuisia alkoholijuomia, B-luvat oikeuttavat enintään 22 tilavuusprosentin vahvuisten tuotteiden tarjoiluun. Anniskelupaikat, joilla on C-luvat, ovat niin sanottuja keskiolutbaareja, sillä C-luvalla saa anniskella korkeintaan 4.7 prosentin vahvuisia alkoholituotteita. (Karlsson ja Österberg 2002, 153-154; Alkoholilaki 1143/1994.) Suurimmalla osalla anniskelupaikoista on A-oikeudet. Vuonna 2005 pysyvät A-oikeudet ovat olleet 61 prosentilla anniskelupaikoista (Luvat maakunnittain ja kunnittain 2005).

Anniskelun jatkoaika

Alkoholin anniskelu on sallittua 9.00 – 01.30 välisenä aikana. Anniskelun jatkamiselle voi anoa jatkoaikalupaa kello 02.30:een tai 03.30:een. Lupa anniskelun aloittamiseen voidaan myöntää aikaisintaan kello viideksi. (Alkoholilaki 1143/1994, Valtioneuvoston asetus 1208/2002). Tässä tutkielmassa keskeinen problematiikka liittyy kello 01.30 jälkeen myönnettävien jatkoaikalupien kriteeristöön, joka valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) 5 §:n 2 momentin mukaan on seuraavanlainen:

Erityisenä syynä alkoholijuomien anniskeluun kello puoli kahden jälkeen voidaan pitää:

- 1) anniskelupaikan toiminta-ajatusta, joka tasokkaan viihdeohjelman tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi edellyttää pidennettyä anniskeluaikaa; ja*
- 2) anniskelupaikassa järjestettävää erityistä tilaisuutta tai tapahtumaa, jonka luonne edellyttää pidennettyä anniskeluaikaa.*

Lupa alkoholijuomien anniskeluun kello puoli neljään voidaan myöntää ensisijaisesti yksinomaan ilta- ja yöaikaan avoinna olevalle anniskelupaikalle, jos

- 1) se toimii hyvätasoisien hotellin yhteydessä; tai*
- 2) se on varustelu- ja palvelutasoltaan erityisen hyvätasoinen viihderavintola.*

(Valtioneuvoston asetus 1208/2002.)

2 TAUSTOJA

2.1 Alkoholipoliittiset trendit 1995 - 2007

Tässä luvussa teen lyhyen katsauksen suomalaisen alkoholipolitiikan suuntaviivoista. Sosiaali- ja terveysministeriön alkoholiohjelmat ovat vuodesta 1996 asti määrittäneet pääpiirteissään sen, mitä osa-alueita alkoholipolitiikassa kulloinkin painotetaan.

Päätökset alkoholipolitiikan suuntaviivoista valmistellaan ajankohdan alkoholiolot huomioiden. Eri aikakausina alkoholiin liittyvät ongelmat ovat olleet erilaisia, joten alkoholiohjelma vastaa kunkin ajankohdan tarpeisiin. Vuonna 1995 päihde- ja raittiusasian neuvottelukunta valmisteli sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä esityksen kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996 – 1999. Ohjelma pohjautui Maailman terveysjärjestön Euroopan aluetoimiston jäsenvaltioiden vuonna 1992 hyväksymään päätökseen Euroopan alkoholiohjelmasta, jossa jäsenvaltiot sitoutuivat alkoholinkulutuksen säätelyyn osana kansanterveydellisten ongelmien ehkäisyä. Kansallisen alkoholiohjelman tehtävä oli esittää toimintasuunnitelma alkoholipoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. (Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996 – 1999.)

Haasteellisuutta Suomen kansallisen alkoholiohjelman valmisteluun toi alkoholijärjestelmän ja -olojen muutos vuonna 1995. Ohjelmassa painottuikin alkoholipoliittisen uudistuksen myötä hävinneiden kontrolliin perustuvien keinojen korvaaminen uusilla ajattelu- ja toimintamalleilla. Vuosien 1996 – 1999 alkoholiohjelman nimeksi annettiin ”Onks tietoo?”, ja sen pääkohdat olivat kansalaisen vastuun ja paikallisen alkoholipoliittisen toiminnan lisääminen, päihdepalvelujen kehittäminen sekä laaja-alaisen alkoholipoliittisen toimijaverkoston luominen. (Onks tietoo? 1995.)

2000-luvun alkoholiohjelma Yhteistyötä ja vastuuta oli voimassa vuosina 2000 – 2003. Ohjelma pohjautui WHO:n Euroopan aluetoimiston 2. alkoholiohjelman uusiin painotuksiin sekä vuosien 1996 – 1999 alkoholiohjelman arvioinnissa esitettyihin parannusehdotuksiin. 2000-luvun alkoholiohjelmassa korostettiin paikallisen päätösvallan, järjestökentän toimintamahdollisuuksien sekä verkostotoimintamallin kehittämistä

alkoholiasioissa. Lisäksi päihdetyön ja -palvelujen asemaa haluttiin vahvistaa sekä pitää lasten ja nuorten urheilu- ja toimintaympäristöt alkoholittomina. (2000-luvun alkoholiohjelma.)

Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista 9.10.2003 loi pohjan vuonna 2004 voimaan tulelle alkoholiohjelmalle, jonka nimi varsin kuvaavasti on Alkoholiohjelma 2004 – 2007 Yhteistyön lähtökohdat. Ohjelmassa korostetaan lasten ja nuorten suojelemista alkoholinkäytön haitoilta sekä alkoholin riskikäytön ja kokonaiskulutuksen vähentämistä. Keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi on esitetty muun muassa paikallisen alkoholipolitiikan kehittäminen, laaja-alainen yhteistyö viranomaisten, paikallisten toimijoiden, ehkäisevän päihdetyön vastuuhenkilöiden ja elinkeinonharjoittajien kesken sekä alkoholielinkeinojen vastuullinen toiminta. (Alkoholiohjelma 2004 – 2007.)

Mukautuminen EU:n kaupp- ja kilpailupoliittisiin vaatimuksiin heikensi kaikkien Pohjoismaiden vahvoja alkoholipoliittisia kontrolloikeinoja alkoholin saatavuutta ja hinnoittelua koskien. Tämän vuoksi Suomessa on ollut kehitettävä uusia keinoja alkoholista aiheutuvien haittojen säätelemiseksi. Vuoden 1995 alkoholihallinnon organisaatiomuutosten jälkeen Suomen, kuten myös muiden Pohjoismaiden alkoholipolitiikan pääsuuntauksissa on korostettu paikallistason aktivointia, laaja-alaisen yhteistyöverkoston toimintaa sekä elinkeinonharjoittajien vastuullisuutta. (Babor et al. 2003.)

2.2 Vastuullinen anniskelu

Viranomaisvalvonnan vähentyessä on ryhdytty etsimään uusia keinoja kehittää ravintola-alaa ja ehkäistä anniskeluun liittyviä alkoholihaittoja. Haaviston ja Warsellin (2002, 189 – 190) mukaan ravintoloiden oman vastuun korostaminen ja vastuullinen anniskelu on nähty yhtenä ratkaisuna näihin haasteisiin. Vastuullisella anniskelulla tarkoitetaan sitä tehtäväkokonaisuutta, joka säätelee ravintolan alkoholipoliittista vastuuroolia. Käytännössä vastuullisella anniskelulla tarkoitetaan tarjoiluhenkilöstön vastuun korostamista, alkoholisäädösten ja ohjeiden tuntemusta, taitoa käsitellä ongelmallisia tilanteita ja asiakkaita vastuullisella ja korrektilla tavalla sekä tarkkuutta alaikäisten ja asiakkaiden

humalatilan tunnistamisessa. Vastuullinen anniskelu voidaan käsittää siksi työkäytäntöjen kulttuuriksi, jolla ravintolassa on totuttu huolehtimaan alkoholisäädösten toteuttamisesta ja asiakkaiden turvallisuudesta. (Emt.) Ravintolahenkilökunnan asenteet, kokemus ja koulutus ovat keskeisiä tekijöitä vastuullisen anniskelun toteutumisessa (Niilola 2002). Vastuullinen anniskelu liittyy olennaisesti laajempaan kokonaisuuteen, ravintoloiden omavalvontaan. Omavalvonta on ravintoloiden henkilökunnan itse harjoittamaa anniskelutoiminnan seuranta ja valvontaa, joka sisältää myös toiminnan kehittämisen vastuullisempaan suuntaan. (Haavisto ja Warsell 2002, 194 – 195.)

Vastuullisen anniskelun (responsible beverage service) käsite on kotoisin Pohjois-Amerikasta, jossa sen tehtävänä on ollut muun muassa kontrolli- ja valvontatoimenpiteiden pehmentäminen tai korvaaminen (Haavisto ja Warsell 2002, 190). Tarve kehittää vastuullista anniskelua nouseekin Haaviston ja Warsellin (emt.) mukaan esiin silloin, kun valtiollinen kontrolli on vähäistä tai olemassa oleva järjestelmä ei toimi. Suomessa vastuullista anniskelua on kehitetty ja tuotu käytäntöön projektimuotoisesti 1990-luvun puolivälistä lähtien. Projekteissa vastuullista anniskelua on pyritty kehittämään kouluttamalla ja tiedottamalla ravintolahenkilöstöä, aktivoimalla paikallistason yhteistyötä, kokoamalla päihdefoorumeita paikallisten toimijoiden kesken. (Haavisto ja Warsell 2002, 190 – 192.)

2.3 Alko-keskeinen järjestelmä

Alko oli keskeisin toimija alkoholipolitiikan kentällä vuodesta 1932 vuoteen 1995 asti. Käyttäessänini määritettä ”Alkon aika” tarkoitan kyseistä aikaväliä. Virallisesti Valtion alkoholiliike Oy:n nimeksi tuli Oy Alko Ab vasta vuonna 1969, vaikka tuotemerkki ”Alko” otettiin käyttöön heti yhtiön perustamisen jälkeen 1932. Käytän tässä tutkielmassa selkeyden vuoksi nimeä Alko, vaikka virallinen nimi onkin vaihdellut eri aikakausina.

Alkon perustamista edelsi kieltolain kumoaminen vuonna 1932. Alkoholipoliittinen myllerrys, joka lopulta johti kieltolain kumoamiseen sai päättäjät pohtimaan toisenlaisen alkoholijärjestelmän perustamista. Kieltolain kumoamisen jälkeen alkoholiasiat haluttiin siirtää valtiovallan suorasta päätäntävällästä toiseen valtiojohtoiseen organisaatioon. (2000-

luvun alkoholiohjelma, 20.) Alkon ylimmät hallintoelimet olivat hallintoneuvosto sekä johtokunta. Johtokunta oli osakeyhtiölain mukainen yhtiön hallitus, kun taas hallintoneuvosto koostui Suomen hallituksen määräämistä jäsenistä. (Alkoholilain uudistamistyöryhmän muistio 1993:21, 11 – 12.) Hallintoneuvosto oli linkki ministeriöiden ja yhtiön välillä.

Alkoholimonopoliyhtiön tehtäviin kuuluivat käytännössä kaikki alkoholiin liittyvät toimenpiteet. Alkolla oli alkoholin vähittäismyynti-, tukkumyynti-, ja tuontimonopoli, minkä lisäksi Alko vastasi alkoholitutkimuksesta, -verotuksesta ja -politiikasta sekä lupahallinto- ja valvontatehtävistä. (2000-luvun alkoholiohjelma, 20.) Yksityisille olutpanimoille annettiin oikeus valmistaa alkoholipitoisia tuotteita Alkon myöntämän luvan varassa ja valvonnassa. Yksityisyrityksien oli mahdollista ryhtyä harjoittamaan myös alkoholin anniskelutoimintaa, mikäli Alko myönsi siihen luvan. (Karlsson ja Österberg 2002, 145.) Alko hallinnoi kokonaisvaltaisesti jokaista alkoholikentän osa-aluetta.

Vuonna 1969 tapahtui merkittävä alkoholipoliittinen muutos, kun uudistettu alkoholilaki tuli voimaan. Niin sanotun keskiolutlain myötä keskioluen myynti sallittiin ruokakaupoissa ja kahviloissa. Vaikka vuoden 1969 uudistus oli mullistava ja vapautti alkoholin saatavuutta, ei sillä kuitenkaan ollut kovin suurta vaikutusta Alko-keskeiseen hallintojärjestelmään lupa- ja valvontatehtävien lisääntymistä lukuun ottamatta. Alko myönsi luvat keskioluen myyntiä varten ja valvoi toimintaa. Alkolla säilyi myös oikeus päättää keskioluen hinnasta. (Karlsson ja Österberg 2002, 145.)

2.4 Ravintolaelinkeino Alkon aikana

”Voi perustellusti sanoa, että Suomessa ei ole ollut ennen 1990-luvun puoltaväliä itsenäistä ravintolakulttuuria ilman Alkoa. Alko on määrännyt lähes kaiken, mitä ravintoloissa tapahtuu – ainakin kaiken, mikä vähänkin sivuaa alkoholin myyntiä.”
(Häikiö 2007, 104)

Kuten edellä olevassa luvussa totesin, kieltolain kumoamisen jälkeen kaikki alkoholiin liittyvät tehtävät siirtyivät Alkon vastuulle, myös alkoholin anniskeluasiat. Aluksi Alkon tulikin päättää, missä määrin se hoitaisi anniskelua itse, ja missä määrin myöntäisi

anniskelulupia yksityisille yrittäjille. Alkon oma anniskelutoiminta jäi hyvin pienimuotoiseksi ja suurin osa anniskelutoiminnasta tapahtui yksityisten yrittäjien järjestämänä. Yrittäjät toimivat Alkon sopimuskumppaneina Alkon tiukassa valvonnassa. Alko omisti ravintoloissa myytävät alkoholituotteet sekä määräsi niiden hinnan. Alko myös ohjeisti tarkkaan, miten anniskelu tuli suorittaa. (Häikiö 2007, 84, 103 – 106.)

Kieltolain kumoamisen jälkeen alkoholipolitiikkaa ohjasi raittiustavoite, joten alkoholin kulutus pyrittiin pitämään mahdollisimman alhaisena. Erityisesti maaseutu pyrittiin pitämään täysin alkoholittomana, eikä sinne saanut perustaa alkoholin vähittäismyynti- tai anniskelupaikkaa. Ravintolaelinkeinonharjoittaminen oli epävarmalla pohjalla, sillä Alko myönsi anniskeluoikeudet kolmeksi vuodeksi kerrallaan, eikä oikeuden jatkuminen ollut varmaa. Ravintolassa käynti oli luonnollinen osa elämää vain hyvin pienelle osalle suomalaisia. (Sillanpää 2002, 218 – 219.) Sotavuosina ravintoloiden käyttö lisääntyi, sillä monille asiakkaille ravintoloissa ruokailu oli vaihtoehto pitkille elintarvikejonoille. Sotavuosina ravintoloiden toiminta sai tosin myös lisärajoitteita; aukioloaikoja lyhennettiin ja tanssi kiellettiin. Vuoden 1952 olympialaisia varten tehtiin joitakin alkoholipoliittisia lievennyksiä, jotka piristivät ravintolaelinkeinon toimintaa. Taustalla oli tarve välittää moderni Suomi-kuva ulkomaalaisille kisaturisteille. Pienistä lievennyksistä huolimatta 1950-luku oli tiukan anniskelubyrokratian aikaa. Anniskeluelinkeinoa koskevat määräykset tiukkenivat ja ravintoloiden määrä laski tasaisesti sodan jälkeisistä vuosista aina 1960-luvun alkuun asti. (Emt. 219 – 220.)

1960-luvulla Alkon suhtautuminen ravintoloihin muuttui merkittävästi. Ravintolat alettiin nähdä ennemminkin vapaa-ajanviettopaikkoina kuin kansalaiskouluina. Ajattelun muutoksen taustalla olivat sekä henkilövaihdokset Alkon johdossa että yhteiskunnallinen muutos. Mieli-ilmailmaston vapautumisen ja radikalisoitumisen sekä tasa-arvovaatimusten myötä työväestöön ja muihin alempiin sosiaaliryhmiin kohdistuva vahva alkoholipoliittinen kontrolli ei enää ollut poliittisesti korrektia. Muutoksen myötä alkoholipoliittisen suojelun pääkohteeksi nousi nuoriso. (Sillanpää 2002, 221 – 222; Sulkunen, Alasuutari, Nätkin ja Kinnunen 1985, 33.) Vuosina 1962 – 1965 Alko toteutti olutravintolakokeilun, jonka tarkoituksena oli tuoda uudelleen katukuvaan viihtyisiä, hyvin hoidettuja olutravintoloita, joissa sai ruokaa kohtuullisin kustannuksin. Olutravintoloita perustettiin myös maaseudulle, mikä herätti suurta vastustusta raittiusliikkeessä. Kokeilu onnistui kuitenkin hyvin, ja myös raittiusliikkeen oli myönnettävä, että olutravintolat olivat

ohjanneet alkoholin kulutusta maaseudulla väkevästä juomista mietoihin. (Sillanpää 2002, 114 – 115.)

Sillanpään (2002, 154 – 157) mukaan 1970-luku oli ravintoloiden erikoistumisen aikaa. Lisäksi ravintoloiden lukumäärä kasvoi huomattavasti vuonna 1969 voimaan tulleen uuden liberaalimman alkoholilain myötä (emt., 143). 1970-luvulla ravintolakenttä monipuolistui nopeasti sekä eri väestöryhmien tarpeiden vuoksi että ulkomailta tulevien vaikutteiden ansiosta. Monipuolistuminen oli tosin Sillanpään (emt., 157) mukaan paljolti näennäistä, sillä suomalaisen ravintolan ikiaikaiset ominaispiirteet – vahva kontrolli ja tiukat käyttäytymissäännöt – säilyivät tarjonnan laajentumisesta huolimatta.

1980-luvulla anniskeluelinkeinon toiminta otti taas uusia askeleita liberaalimpaan suuntaan. Vuonna 1986 Alko ryhtyi keventämään anniskelusäännöksiä, mikä toi helpotusta ravintolatyöntekijöiden työnkuvaan. Samana vuonna Alko päätti myös, ettei uusien anniskeluoikeuksien myöntämiselle enää asetettu määrällisiä rajoitteita. Tämän päätöksen myötä ravintoloiden määrä kasvoi entisestään ja alalle tuli todellista kilpailua. Myös anniskelubyrokratia keventyi, kun uusi alkoholilaki tuli voimaan vuonna 1987. (Sillanpää 2002, 224.)

2.5 Alkoholihallinnon uudistus vuonna 1995

Vuonna 1995 alkoholihallintojärjestelmää uudistettiin radikaalisti. Alkon monopolia purettiin, ja alkoholipoliittista päätäntävaltaa siirrettiin takaisin suoran valtiovallan alaisuuteen yli kuudenkymmenen vuoden tauon jälkeen. Taustalla hallintojärjestelmän muutostarpeessa oli Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen ja myöhemmin Euroopan Unioniin. Alko-keskeisestä järjestelmästä oli luovuttava, sillä Alkon kaltainen monopoli, jossa liiketoiminta ja viranomaistehtävät ovat saman katon alla, on ristiriidassa EU:n kilpailusäädösten kanssa. Uudistusten jälkeen Alkon monopolista jäi jäljelle vain vähittäismyyntimonopoli, sekin osittain purettuna. (Alavaikko 2000a; 2000-luvun alkoholiohjelma.) Sosiaali- ja terveysministeriön alaisuuteen perustettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV), jonne siirrettiin suurin osa alkoholihallinnon viranomaistehtävistä. STTV:n vastuulle luovutettiin vuonna 1995 alkoholin valmistuksen, tuonnin, tukkumyynnin, sekä yli 4,7-tilavuusprosenttia alkoholia

sisältävien juomien vähittäismyynnin ja anniskelun lupahallinto. Lääninhallitukset saivat hoitaakseen keskioluen anniskelun ja vähittäismyynnin lupahallinnon. (Alkoholivalvonta 2004, 19.)

Vuoden 1995 jälkeen alkoholihallinnon tehtäväjako uudistettiin vuonna 2003 voimaan tulleessa lakimuutoksessa. Lakiin liittyvän asetusmuutoksen myötä anniskelupaikkojen jatkoaikaluopien myöntäminen siirtyi STTV:lta lääninhallitusten tehtäväksi 1.1.2004. Alkoholihallinnon alueellistamisprosessi sai jatkoa 1.1.2005, kun anniskelun A- ja B-lupien myöntäminen siirtyi lääninhallitusten vastuulle. Nykyään lääninhallitukset hoitavat kaikki anniskelupaikkojen ja vähittäismyynnin lupahallintoon ja valvontaan liittyvät tehtävät. STTV:lle jäivät alkoholituotteiden valvonnan lisäksi alkoholielinkeinojen harmaan talouden torjuntaan ja alkoholimainontaan liittyvät hallinnolliset tehtävät sekä lääninhallitusten ohjaus. STTV:n roolia on näiden muutosten myötä pyritty kehittämään enemmän asiantuntija- ja ohjausviranomaisen suuntaan. (Alkoholivalvonta 2004, 20, 44.)

Juhani Hakalan (1998) mukaan alkoholilain liberalisointi ja alkoholihallintojärjestelmän totaalinen uudistaminen 1990-luvun puolivälissä eivät sujuneet ilman ongelmia. Uusien organisaatioiden tehtävien jako ja suorittaminen aiheuttivat alussa epäselvyyksiä. Kun alkoholihallinnon tehtävät siirtyivät kunnallisilta Alkon tarkastajilta lääninhallituksille ja STTV:lle, tarkastajien määrä väheni 577:stä 60:een. Hakalan (emt.) väitteen mukaan lääninhallituksilla meni hallinnon uudistuksen jälkeen pelkästään lupahallinnon tehtäviin yli vuosi, jolloin valvontatehtävät jäivät lähes kokonaan suorittamatta ja ravintola-ala pääsi villiintymään.

2.6 Anniskeluelinkeinon roolin kehitys alkoholihallintojärjestelmän uudistamisen jälkeen

Esa Österbergin (2002, 240) mukaan vuoden 1995 alkoholilain uudistus ei ole taannut yksityisille elinkeinointresseille suurempaa muodollista alkoholipoliittista vaikutusvaltaa kuin aikaisemmin voimassa ollut vuoden 1968 alkoholilakikaan. Österberg (emt.) väittää, että yksityisten alkoholiyritysten asema on jopa muuttunut aiempaa epävarmemmaksi, sillä Alko oli vakaa kotimainen toimija, joka piti sopimuskumppaneistaan hyvää huolta. Alkoholielinkeino ei tuolloin ollut markkinavoimien heiteltävissä yhtä vahvasti kuin

nykyisin.

Ravintolaelinkeinon oikeudellinen rooli vahvistui vuonna 1997, kun korkein hallinto-oikeus (KHO) ryhtyi päätöksissään soveltamaan niin sanottua perusoikeusmyönteistä linjaa ja poisti tarveharkinnan anniskelulupien myöntämisessä. Vuoteen 1997 asti ensin Alko ja myöhemmin STTV oli myöntänyt anniskelulupia tarveharkinnan perusteella, mutta korkein hallinto-oikeus katsoi, että tarveharkinnan soveltaminen oli ristiriidassa vuonna 1995 uudistetun alkoholilain kanssa. (Alavaikko 2001, 166.) Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen mukaan ”alkoholilakia ja erityisesti sen anniskelulupaa koskevia säännöksiä sovellettaessa on noudatettava niin sanottua perusoikeusmyönteistä tulkintaperiaatetta siten, että elinkeinon ja yrittämisen vapautta rajoitetaan mahdollisimman vähän ja vain alkoholilain I pykälässä¹ säädetyssä tarkoituksessa.” (Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 19.6.1997.) Juhani Hakalan (1998) näkemyksen mukaan tällä linjauksella KHO ryhtyi harjoittamaan alkoholipolitiikkaa ja siirsi historiaan lähes kokonaan alkoholijuomien tarjonnan sosiaali- ja terveystieteellisen säätelyn.

Anniskelun jatkoaikalupapäätöksenteko siirrettiin 1.1.2004 Tuotevalvontakeskukselta lääninhallituksille. Tuotevalvontakeskus oli arvioinut hyvin tarkoin, mitkä ravintolat saavat jatkoajan kello 3.30:een, ja näiden lupien määrä kasvoikin päätöksenteon alueellistamisen jälkeen koko maassa yhteensä 45 kappaleella. Tosin huomattavaa on, että yksin Uudenmaan maakunnassa lupien määrä nousi 38 kappaleella, joten muualla maassa nousu oli paljon maltillisempaa. (Jatkoajat klo 03.30:een 10/2003 – 12/2006.) Tuotevalvontakeskus oli myöntänyt jatkoaikalupia 02.30:een löyhemmin kriteerein, ja näiden lupien määrä väheni koko maassa 909:stä 794:ään, yhteensä 115 kappaletta (Jatkoajat 02.30:een 10/2003 – 12/2006). Itä-Suomen lääninhallituksessa ryhdyttiin soveltamaan jatkoaika-asetusta uudella tavalla nimenomaan 02.30 jatkoaikojen kohdalla. Uutta soveltamistavassa oli se, että karaokea ei enää katsottu asetuksen edellyttämällä tavalla korkeatasoiseksi viihteeksi, eivätkä karaokeravintolat näin ollen saaneet anniskelun jatkoaikaa entisiin perustein. Keskeiseksi kysymykseksi nousi ravintoloiden ja niiden ohjelmatarjonnan tasokkuuden määrittely.

Tässä ”karaokekysymyksessä” alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien intressit

¹ Alkoholilaki 1994/1143, 1 §: ”Tämän lain tarkoituksena on alkoholin kulutusta ohjaamalla ehkäistä alkoholipitoisista aineista aiheutuvia yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.”

törmäsivät ja osapuolten välille syntyi ristiriitoja. Näitä ristiriitoja käsiteltiin hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonka päätöksen mukaan lääninhallitusten viranomaiset ovat toimineet toimivaltuuksiensa puitteissa ja käyttäneet harkintavaltaansa lainmukaisesti (Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 17.3.2006). Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei ole otettu kantaa siihen, onko lääninhallitusten viranomaisten tekemä arviointi ravintolan ja sen ohjelmatarjonnan korkeatasoisuudesta oikea. Siinä on arvioitu ainoastaan sitä, onko viranomaisen toiminut sille annetun harkintavallan mukaan ja toimivan hallinnon toimintaa ohjaavien lakien puitteissa. Hallinnon toimintastrategia on hyväksytty ja vahvistettu lailliseksi, mutta lain tulkinnan sisältöön ei ole otettu kantaa. Itä-Suomen lääninhallituksen lanseeraama käytäntö laajeni myös muihin lääneihin sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli tehnyt päätöksensä ja vahvistanut lääninhallituksen toiminnan lainmukaiseksi.

3 HALLINNAN JA HALLINNOINNIN UUDET TUULET

Tässä luvussa kuvailen sitä, miten julkisen hallinnon rakenteet ovat muuttuneet uuden hallintoajattelun seurauksena. Kuvailen aluksi julkisen hallinnon konkreettisia uudistuksia, jonka jälkeen paneudun niihin ilmiöihin, jotka ovat uudistusten taustalla.

3.1 Julkishallinnon reformi

Suomen julkisen hallinnon rakenteita uudistettiin kokonaisuudessaan 1990-luvulla. Hallinnon kehittämisen toimintalinjoissa korostuivat hallinnon hajauttaminen, palvelukulttuurin kehittäminen, tuottavuuden parantaminen, aluehallinnon uudistaminen sekä kuntien itsehallinnon vahvistaminen. Toimintalinjoissa esiteltiin myös liikelaitosuudistus ja ohjausjärjestelmien uudistus. Ohjausjärjestelmän päivittämisessä keskeisimpiä tavoitteita olivat valtiosuusjärjestelmän uudistaminen, siirtyminen norminannosta informaatio-ohjaukseen sekä lupa- ja tuenjakojärjestelmien rationalisointi. Käytännössä uudistustavoitteet toteutuivat siten, että keskusvirastot katosivat osittain, lääninhallituksia supistettiin, päätösvaltaa siirrettiin alue- ja kunnallishallintoon ja byrokratioista tehtiin liikelaitoksia. (Vartola 2005, 107 - 108.)

Hallinnon uudistamisen toimintalinjat näkyvät myös alkoholihallinnossa. Alkoholihallinnon tehtäviä on hajautettu Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta (STTV) lääninhallituksille, ja samalla STTV:n ohjauksellista roolia on pyritty vahvistamaan. STTV:n tehtävissä korostuu lääninhallitusten informaatio-ohjaus. Alkoholihallinnon alueellistamiskehitys STTV:n osalta on saatettu loppuun, sillä muiden toimintojen alueellistaminen ei tehostaisi tehtävien suorittamista tai taloudellisuutta. Seuraava askel alkoholihallinnon alueellistamisessa voisi olla pohtia sitä, miten kunnat voisivat saada lisää vaikutusmahdollisuuksia lupahallinnossa ja valvonnassa. (Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan alueellistamista koskeva loppuraportti 2005, 5 – 6.)

Alkoholiin liittyvä lupahallinto- ja valvontatehtävien alueellistaminen kytkeytyy laajempaan julkisen hallinnon tehtävien ja toimintojen alueellistamisohjelmaan. Vuonna

2001 hallitus hyväksyi periaatepäätöksen valtion toimintojen sijoittamisen strategiasta, jonka tarkoituksena on tukea aluekehityksen tavoitteita. Sijoittamalla valtionhallinnon toimintoja pääkaupunkiseudun ulkopuolelle pyritään tasapainottamaan alueiden kehitystä ja turvaamaan työllisyyden ja tuotannon edellytykset. Tavoitteena on myös turvata inhimillinen pääoma ja innovatiivisuus eri alueilla. Sijoituspäätöksissä otetaan huomioon alueiden erikoistuminen ja osaaminen sekä pyritään vahvistamaan sitä. Toimintojen alueellistaminen suoritetaan siten, että se edistää toiminnan vaikuttavuutta ja palveluiden joustavuutta sekä helpottaa työvoiman saantia valtion tehtäviin. (Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset 2004, 28 – 29.)

Muiden uudistusten ohella toimintojen alueellistaminen on keino debyrokratisoida valtionhallintoa. Juha Vartolan (2005) mukaan debyrokratisointi on vastavoima byrokraattisuudelle, jota nykykielessä käytetään useimmiten kuvailemaan toimimatonta, kasvotonta ja paperisotaan pohjautuvaa julkista hallintoa. Byrokratiaa käytetään myös neutraalissa mielessä kuvaamaan julkista hallintoa, virkamieshallintoa tai rationaalis-legaalista hallintotapaa. (Vartola 2005, 17 - 30.)

Miksi julkishallintoa sitten ryhdyttiin debyrokratisoimaan? Juha Vartolan (2005) mukaan hallintojärjestelmässä valta oli keskittynyt keskusvirastoille, ja tavallinen kansalainen oli varsin kaukana päätöksenteosta. Hallinnon etäisyys, monimutkaisuus ja korkeat kustannukset heikensivät sen legitimaatiota, mistä nousi paineita hallinnon uudistamiselle. Laajemmin tarkasteltuna julkisen hallinnon uudistaminen liittyy olennaisesti hyvinvointivaltion kriisiytymiskeskusteluun. Hyvinvointivaltioiden laajentuvat julkiset palvelut ja niiden hallinnointi kasvattivat julkisia menoja 1960-luvulta 1980-luvulle. 1980-luvun kansainvälisessä keskustelussa pohdittiin sekä hyvinvointivaltion määrällisiä että laadullisia rajoja. Hyvinvointivaltio koettiin liian kalliiksi sekä kyvyttömäksi ja tehottomaksi sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa. (Julkunen 2006, 13.) Suomessa 1990-luvun alun lama ravisteli hyvinvointivaltion perustaa voimakkaasti. Talouden jyrkkä laskusuhdanne lisäsi julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta, ja valtion oli otettava velkaa selvittääkseen kuluista. Viimeistään laman myötä myös Suomessa oli pakko ryhtyä pohtimaan julkisen sektorin laajuutta ja toimivuutta. Julkisen hallinnon uudistuksen taustalla oli talouskriisi, ja julkisen sektorin uudistamisen välineenä ryhdyttiin soveltamaan uuden julkisjohtamisen (NPM, New Public Management) oppeja (Vartola 2005, 107; Julkunen 2006, 78).

3.2 Uusi julkishallinto hyvässä ja pahassa

Debyrokratisointi on olennainen teema uudessa julkisjohtamisessa (New Public Management, NPM). Uusi julkisjohtaminen on johtamisoppi, jonka syntyjuuret ovat löydettävissä jo 1960-luvulta. Anglosaksisissa maissa tyytymättömyys julkishallintoa kohtaan kasvoi, ja sen järjestämiselle ryhdyttiin etsimään vaihtoehtoja. (Salminen 2004.) Opiit rantautuivat Suomeen 1990-luvulla ja vaikuttavat nykyään julkisten organisaatioiden hallinnossa ja kehittämisessä. NPM:n keskeisimmät arvot ovat taloudellisuus, tehokkuus ja responsiivisuus. Hallinnon uudistamisen tavoitteena on julkisen sektorin vaikuttavuuden ja dynaamisuuden lisääminen sekä palvelujen laadun parantaminen. Keinoja tavoitteiden saavuttamiseen ovat toimintojen hajauttaminen (alueellistaminen, desentralisaatio), markkinamekanismien soveltaminen, tavoitteista ja tuloksista määräytyvä hallinto sekä yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen soveltaminen julkisessa hallinnossa. (Haveri 2002, 5 – 9.)

Alueellistamisen tarkoituksena on lisätä organisaation itseohjautuvuutta ja johtamisen mahdollisuuksia siirtämällä muodollista toimivaltaa organisaation ylemmiltä tasoilta alemmille. (Haveri 2002, 8.) Hierarkian madaltamisen tavoitteena on laajentaa johdon liikkumavaraa ja lisätä julkisten organisaatioiden mahdollisuuksia toimia tilanteen vaatimalla tavalla ja muovautua muuttuvan ympäristön tarpeiden mukaisiksi (Huotari 2005). Hajautusten myötä sääntöihin perustuvaa ohjausta muutetaan informaatio-ohjaukseksi. Sulkusen (2006, 26 – 27) mukaan informaatio-ohjausta parempi ilmaisu olisi tavoite- ja puiteohjaus, jossa ei haluta säätää tarkkoja normeja siitä, mitä ja miten pitäisi tehdä. Poliittinen vastuu ja virkamiesten toimintaperusteet määritetään puitesäännöissä ja -ohjelmissa tarkkojen normien sijaan. Ohjelmissa tavoitteet muotoillaan yleensä yleisluontoisesti, ja niissä korostetaan samoja asioita kuin uudessa julkishallintoajattelussa laajemminkin. (Emt.)

Yhteiskunnallisessa keskustelussa (esim. Julkunen 2006; Eräsaari 2006; Rantala ja Sulkunen 2006) on viime vuosina tarkasteltu kriittisesti sitä, millaisia vaikutuksia NPM:llä on ollut Suomen julkishallinnon käytäntöihin. Julkunen (2006, 79) mukaan uusi julkisjohtaminen ei ota huomioon byrokratian alkuperäistä merkitystä oikeudenmukaisena

ja tasa-arvoa korostavana hallintotapana, vaan korostaa ainoastaan sen huonoja puolia. Eräsaari (2006, 90) toteaa, että NPM-retoriikassa julkista palvelujärjestelmää kutsutaan massajärjestelmäksi, jolloin unohdetaan täysin se, että palvelut ovat olleet yksilöllisiä, tarkoin harkittuja ja työllistäviä. NPM korostaa uuden hallintoajattelun olevan entistä parempi jokaisella osa-alueella, ja kieltäytyy näkemästä vanhan järjestelmän hyviä puolia.

Monet kirjoittajat (esim. Julkunen 2006; Eräsaari 2006; Rantala ja Sulkunen 2006) ovat havainneet, että NPM:n soveltamisen seurauksena reformeja viedään läpi ilman julkista poliittista keskustelua. Valtiobyrokratia ja julkinen palvelujärjestelmä ovat muuttuneet melko lyhyessä ajassa ikään kuin vaivihkaa, ilman vallankumouksia tai poliittisia liikkeitä. Raija Julkusen (2006, 67) mukaan jälkiekspansiivinen tila on politiikan patoamista ja aisoihin laittamista. Julkisia menoja ja kansalaisten tarpeita padotaan luomalla järjestelyjä, joihin vaaleilla ei ole vaikutusta. Hallinnan toteuttamiseksi valtaa on siirretty demokraattisilta elimiltä muille. Julkunen (emt.) mukaan Teivo Teivaisen (2002) kirjan nimi *Enter Economism, Exit Politics* tiivistää tämän kehityssuunnan olennaisimmat piirteet. Myös Mika Alavaikko (2001) on todennut saman kehityskulun tutkiessaan alkoholi- ja huumekehtien muutosta kuntien näkökulmasta. Alavaikon mukaan tulosjohtamisen ideologiaa toteuttava hallinto on johtanut kunnanvaltuuston vallan vähenemiseen ja virkamiesten merkityksen lisääntymiseen (Heuru 2000 Alavaikon 2001,160 mukaan).

3.2.1 Alkoholipolitiikka ja NPM

Mika Alavaikko (2000b) on tutkinut sitä, ovatko julkisen hallinnon ja alkoholipolitiikan samoja tunnuspiirteitä sisältäneet reformit olleet yhteydessä toisiinsa vai pelkkää sattumaa. Alavaikon (emt.) tutkimuksen mukaan sekä julkisen hallinnon että alkoholipoliittisissa uudistuksissa 1990-luvulla on korostunut NPM -ideologiaa noudattava suuntaus. Alavaikko (2000b) esittelee tulokset Pollittin (1997 Alavaikon 2000b, 149 – 150 mukaan) jaotteluun pohjautuen:

1. Valtion yrityksiä, Alko mukaan lukien, on yhtiöitetty ja yksityistetty sekä markkinoiden toimijat ovat saaneet lisää valtaa talouden kansainvälistymisen ja globalisoitumisen myötä.
2. Alkoholihallinto ja julkisen hallinnon muut organisaatiot ovat rakenteellisella

tasolla selkeästi tulossuuntautuneita, mutta toisaalta yksittäisten virkamiesten toiminnassa tulossuuntautuneisuus ei näy yhtä vahvasti. Tämä johtuu siitä, että virat ovat vakaita ja turvattuja, eikä virkamiehiä voida erottaa kuin hyvin vahvojen perustein.

3. Hallinnon byrokratiarakennetta on uudistettu hajautusten ja funktionaalisen jaon keinoin siten, että keskushallintoa on hajautettu aluehallintoon tai niiden tehtäviä on siirretty joko ministeriöihin tai uusiin virastoihin niin alkoholihallinnossa kuin julkishallinnossa yleisestikin.
4. Hallinnon uudistusten implementointiprosessin intensiivisyys Suomessa on ollut keskinkertaista tasoa kansainvälisessä vertailussa. Sekä alkoholihallinnon että muun julkishallinnon uudistukset ovat edenneet nopeasti, mutta ne eivät ole aina olleet hyvin valmisteltuja.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että niin julkisen hallinnon uudistukset kuin alkoholipoliittiset uudistuksetkin ovat seurausta tarpeesta mukautua globalisoituvaan ympäristöön. Vuonna 1995 voimaan tulleet alkoholipoliittiset uudistukset eivät kuitenkaan selity ainoastaan yleisen hallintopolitiikan muutoksella. Alkoholiiin liittyvä yleinen asenneilmasto sekä alue- ja elinkeinopoliittiset tavoitteet ovat myös olleet tärkeitä taustatekijöitä muutoksessa. Ilman NPM -ideologian leviämistä alkoholihallinnon muutos olisi kuitenkin saattanut ottaa täysin eri suunnan sekä olla vaikeammin toteutettavissa. (emt.)

Mika Alavaikon (2000b) mukaan alkoholihallinnon alueellistaminen Suomessa epäonnistui 1990-luvun alussa. Tämä epäonnistuminen on Alavaikon (emt.) mukaan merkittävin yksittäinen tapaus, joka on ristiriidassa julkishallinnon uudistamissuuntauksien kanssa. Alkon purkamisen jälkeen lupahallinto oli tarkoitus siirtää kuntien tehtäväksi mutta kunnat eivät kuitenkaan olleet halukkaita ottamaan tehtävää vastaan. Näin ollen hallintotehtävät annettiin STTV:n ja lääninhallitusten vastuulle. (Emt., 148) Vaikka Alavaikko puhuikin alueellistamisen epäonnistumisesta, itse kuitenkin väittää, että alueellistamista on tapahtunut, joskaan ei yhtä laajassa mittakaavassa kuin mitä alun perin oli suunniteltu. Tässä tutkielmassa alkoholihallinnon alueellistamisella tarkoitetaan 2000-luvulla tehtyjä tehtävänsiirtoja, kun anniskelupaikkojen jatkoaikaluopien myöntäminen siirtyi STTV:lta lääninhallitusten tehtäväksi 1.1.2004 ja anniskelun A- ja B-lupien myöntäminen siirtyi lääninhallitusten vastuulle 1.1.2005.

3.3 Uusi hallinta

Suomen julkishallinnon uudistus ei ole kansainvälisessä vertailussa ainoa laatuaan. Myös muissa maissa valtiollisia instituutioita on viime vuosikymmenten aikana muokattu sekä ylikansallisten että kansallisten vaatimusten ja tarpeiden mukaisiksi. Hallintajärjestelmien muutos, jota usein kuvataan siirtymänä ”hallitsemisesta hallintaan”, on yksi teollistuneiden yhteiskuntien megatrendeistä. Hallintasuhteiden muutos koskee sekä yksityistä että julkista sektoria. (Sjöblom 2006, 72.) Selventääkseni käyttämiäni käsitteitä, uudella hallinnalla tarkoitan laajassa mielessä uudenlaista hallinnoinnin tapaa ja uutta hallintoajattelua. Uusi hallinta (New Governance, NG) on Sulkusen (2006, 252) mukaan teoriaa ja oppia, jolla yritetään sekä ymmärtää että ottaa hallintaan yhä monimutkaisemmaksi käyvä hyvinvoinnin tuotanto ja sen vastuutahot. Uuden julkisjohtamisen opin (New Public Management) ymmärrän puolestaan yksityiskohtaisemmaksi opiksi, jonka mukaan hallinnon toimintaa voidaan järjestää. Uusi julkisjohtaminen on uuden hallinnan alakäsite, ja sisältää konkreettisempia keinoja uuden hallinnan periaatteiden toteuttamiseksi.

Siirtymällä hallitsemisesta (governing) hallintaan (governance) tarkoitetaan hierarkkisen ylhäältä alas suuntautuvan käskyvallan korvautumista itseohjautuvilla organisaatioiden välisillä hallintajärjestelmien verkostoilla. Käsitteenä hallitseminen viittaa valtiollisten toimijoiden laatimiin toimintatapoihin, joiden noudattamisen varmistamiseen on muodollinen oikeus käyttää pakkokeinoja. Hallinnassa sen sijaan toimintaa ohjaavat yhteiset tavoitteet ja päämäärät, jotka voivat polveutua joko virallisten tai epävirallisten tahojen tarpeista. Hallitsemisella ja hallinnalla on käsite-eroista huolimatta sama tarkoitus; luoda optimaaliset olosuhteet kollektiiviselle toiminnalle. (Tiihonen 2004, 21.)

Kati Rantalan ja Pekka Sulkusen (2006, 7 - 8) mukaan on jäänyt tiedostamatta, että monet länsimaisten yhteiskuntien valtajärjestelmien muutokset ovat olleet valtavia ja kohdistuneet tärkeisiin periaatteisiin ja arvoihin; universalismiin, parlamentarismiin, legalismiin ja kansallisvaltioajatteluun. Yhtenä syynä tälle tiedostamattomuudelle Rantala ja Sulkunen (emt.) mainitsevat olevan välinpitämättömyyden valtiota ja valtajärjestelmiä kohtaan. Yhteiskunta- ja hallintotieteissä on ollut vallalla foucaultlainen valta-ajattelu, jonka mukaan valta on kaikkialla ja siksi ei missään. Vallan ja hallinnan sijaan käytetään

esimerkiksi neutraalia käsitettä ”hallintamentaliteetti” (governmentality), jolla Sulkusen ja Rantalan (emt.) mukaan vältetään sormella osoittamista. Toinen syy muutosten hahmottamisen vaikeudelle on se, ettei julkishallinnon kehittäjillä ja asiantuntijoilla ole täsmällistä kieltä valtajärjestelmistä puhumiseen. Myös valtiosta käsitteenä on tullut epämääräinen, kun se kietoutuu kansainvälisen talouden pyörteisiin sekä moniin valtajärjestelmiin ja verkostoihin. (Emt.)

Uuden hallintotavan yhteiskuntaa on kutsuttu projektiyhteiskunnaksi, sillä projekti organisaatiomuotona sisältää uuden valtajärjestelmän tunnusmerkit (Rantala ja Sulkunen 2006). Projektiin liittyy keskeisesti muun muassa ohjelmapohjainen suunnittelu, puitelainsäädäntö, ministeriöiden vallan kasvu, tulosjohtaminen, yksityisen ja julkisen sektorin yhteenkietoutuminen, byrokraattisten hierarkioiden korvautuminen verkostoilla, kansalaisen lisääntyvä vastuu elämänsä järjestelyistä ja työelämän joustot (Rantala ja Sulkunen 2006, 8 – 9). Projekti on organisaatiomuoto, joka perustuu sopimukseen, edellyttää käskyvallan ja riippuvuuden sijaan kumppanien vapaaehtoista sitoutumista, neuvottelua määräysten sijaan, luottamusta mutta ei varmuutta sekä jälkikäteis seurantaa toiminnan reaaliaikaisen valvonnan ja ohjauksen sijaan. Sopimus hallintasuhteen muotona korostaa osapuolten itsenäisyyttä ja toimijuutta toisin kuin moderni byrokratia, jossa painottuu hallinta ja käskyvaltasuhteet. (Sulkunen 2006, 17 – 18.)

Rantalan ja Sulkusen (2006, 11) mukaan hierarkkinen saneluvalta on korvautunut projekteilla, joiden tarkoituksena on auttaa kansalaisia (tai muita toimijoita) tekemään ratkaisunsa ja tukea heitä niissä ja sitouttaa heitä vastaamaan niiden seurauksista. Tällaiset uuden hallinnan mekanismit ovat nähtävissä myös anniskelutoiminnan alkoholipoliittisessa ohjauksessa. Esimerkiksi Jyväskylän ja Hämeenlinnan seuduilla vuosina 2004 – 2008 toteutettavassa Paikallinen alkoholipoliittikka (Pakka) -projektissa tavoitteena on luoda edellytyksiä paikallisen alkoholipoliittikan toteuttamiselle. Hanke verkottaa paikalliset viranomaiset, elinkeinonharjoittajat, poliittiset päättäjät sekä kansalaisjärjestöt toimimaan yhteistyössä toistensa kanssa paikallisten alkoholiolojen kehittämiseksi ja alkoholikulttuurin muokkaamiseksi haittoja ehkäisevään suuntaan. Hankkeessa muun muassa tiivistetään ravintoloitsijoiden ja alkoholihallinnon viranomaisten välistä yhteistyötä sekä pyritään sitouttamaan ravintoloita vastuulliseen anniskeluun ja tehokkaaseen anniskelun omavalvontaan koulutusten avulla. (Pakka-projektin seminaari 10.11.2005)

3.3.1 Vastuun osoittaminen

Uuden hallinnan mukanaan tuoma vastuudiskurssi on Raija Julkusen (2006) mukaan marssinut sisään hyvinvointipoliittiseen keskusteluun. Vastuu on tähän asti ollut pohjoismaisten kognitiivisten rakenteiden alle piilotettu diskurssi, sillä vahvan yhteiskunnan sekä riittävän valtioon ja kanssaihmiisiin kohdistuvan luottamuksen ansiosta hyvinvointivastuuta ei ole tarvinnut todistaa kirjaamalla. Nykyään kuitenkin tehtävien ja roolien sijaan puhutaan eri tahojen vastuusta. Vastuuta osoitetaan niin yhteiskunnalle, kunnille, viranomaisille, yrityksille kuin perheillekin. (Emt. 251 – 252.) Julkusen (emt., 11, 252) mukaan vastuupuheen esiintulo liittyy olennaisesti hallinnan muutokseen ja uuden hallinnan tematiikkaan. Uuden julkisjohtamisen ja uuden hallinnan myötä julkiset organisaatiot ovat omaksuneet liike-elämän käytäntöjä, joissa vastuuttaminen, valtuuttaminen ja tilintekovelvollisuus ovat muodollisia käytäntöjä (emt., 11).

Julkusen (2006, 255) mukaan uuden hallinnan taustalta voidaan paikantaa 1990-luvun kumppanuusvaltioideologia, jonka mukaan valtion tulee vetäytyä taaemmaksi, mahdollistavaksi ja kannustavaksi valtioksi. Kaikkien yhteiskunnan jäsenten – muun muassa yksilöiden, yhteisöjen, yritysten ja myös valtion – tulee kantaa osansa vastuusta ”liikekumppaneina” (emt.). Kaikkia yhteiskunnan toimijoita puhutellaankin nyt vastuun nimissä.

Pohjoismaiseen hyvinvointiregiimiin kuuluu perinteisesti käsitys vahvasta julkisesta vastuusta, ja oma vastuu äärimmilleen vietyinä on pohjoismaiselle eetokselle vieras. (emt., 22, 152). Yhteiskunnan oletetaan tuottavan sosiaaliturvan ja -palvelut, mutta toisaalta samanaikaisesti suomalaiset kannattavat omaa vastuuta ja katsovat, että ihmisten pitäisi kantaa enemmän vastuuta itsestään ja läheisistään (Forma 2002 Julkusen 2006, 152 mukaan). Julkunen (2006, 20) ei ole tehnyt systemaattista katsausta oman vastuun diskursseihin, mutta väittää, että nykyisin yksilöille tarjotaan enenevässä määrin henkilökohtaista vastuuta. Yksilöiden odotetaan kantavan vastuuta muun muassa omista teoistaan, eettisistä valinnoista, läheisten hoivasta sekä terveydestään ja toimintakyvystään. Yksilöillä on Julkusen (emt., 21) mukaan enemmän vastuuta myös sosiaalisten oikeuksiensa toteutumisesta. Yksilön vastuun osoittaminen on Julkusen (emt.) mukaan osa

nykyistä ilmapiiriä ja sosiologista aikalaisdiagnoosia, jossa korostuu esimerkiksi Ulrich Beckin ja Anthony Giddensin ajatusten mukaisesti epävarmuus ja yksilöiden henkilökohtaisten valintojen korostunut merkitys ja niiden seuraukset. Julkusen (emt.) mukaan yksilön vastuu tulee esiin myös muun muassa Nikolas Rosen ja Mitchell Deanin teorioiden mukaisessa uusliberaalissa hallinnassa, joka nojaa itsesääteelyyn ja riippumattomuuden ideaaliin.

4 LUOKKAJAOT YHTEISKUNNASSA – JA RAVINTOLOISSA

Suomalaiseen alkoholipolitiikkaan on kuulunut ajatus siitä, että tiettyjen sosiaalisten ryhmien edustajien alkoholinkäyttöä tulee kontrolloida tarkemmin kuin toisten. Tämä ajatus on näkynyt anniskelutoiminnassa siten, että ravintoloita on luokiteltu tasokkuuden, asiakaskunnan ja ohjelmatarjonnan mukaan ja osoitettu tiettyntyyppisiin ravintoloihin enemmän kontrollitoimenpiteitä kuin toisiin. Poliitikot ja Alkon aikana Alkon tarkastajat ovat määritelleet sen, mihin ihmisryhmiin tarkempi kontrolli kohdistetaan. Yhteiskunnallisen mielipideilmaston muututtua liberaalimpaan ja tasa-arvoa korostavaan suuntaan ajattelutapa on jäänyt muiden diskurssien varjoon – tai ainakaan siitä puhuminen ei ole enää viime vuosikymmeninä ollut poliittisesti korrektia. Kuvailen tässä luvussa sitä, miten suomalaisia ravintoloita on niiden kieltolain jälkeisen historian aikana luokiteltu. Esittelen myös Pierre Bourdieun makuihin ja elämäntyylien erotteluun perustuvaa luokkateoriaa, jonka olen kokenut tarjoavan hyödyllisiä teoreettisia käsitteitä apuvälineeksi aiheen laajempaan tarkasteluun ja tutkimuksen tulosten tulkintaan.

4.1 Ravintoloiden hintaluokat ja tasokkuus

Ravintolat jaettiin 1930 – 1970-luvuilla kolmeen eri hintaluokkaan tasokkuuden ja kustannusten mukaan. Ylin hintaluokka sai suuremmat anniskelukorvaukset kuin alin. (Häikiö 2007, 104 – 105; Sillanpää 2002, 218, 222.) Merja Sillanpään (2002, 218) mukaan I-luokan ravintolat olivat yhteiskunnan ylimmille sosiaaliryhmille, II-luokan keskiluokalle ja III-luokan ravintolat alimmille sosiaaliryhmille. 1930 – 1950-luvuilla alkoholipolitiikassa korostettiin Sillanpään (emt.) mukaan sitä, että tietyt ryhmät – maaseudun asukkaat, nuoret ja työväestö – eivät osanneet käyttää alkoholia tai ravintolapalveluja, minkä vuoksi näitä ryhmiä oli erityisesti ohjattava ja heidän ravintolakäyttöään haluttiin rajoittaa. Tästä osoituksena on esimerkiksi se, että työväestön suosimista olutkapakoista tuli raittiusliikkeen silmätikkuja, ja ne lakkautettiin kokonaan sodan aikana (Sulkunen ym. 1985, 33). Työväestön ravintoloilla oli vahva kasvatuksellinen tehtävä; ne olivat kansalaiskouluja, jotka opettivat kansalle sivistyneitä pöytä- ja

käytöstapoja. I-luokan ravintoloissa sen sijaan asiakkaat olivat todennäköisimmin kaupunkilaisia, ruotsinkielisiä ja kuuluivat ylempiin sosiaaliryhmiin. (Sillanpää 2002, 218 – 219.) Näissä ravintoloissa Sillanpään (emt.) mukaan asiakkaat tuskin kokivat joutuvansa suurten rajoitusten kohteeksi, eivätkä Alkon tarkastajatkään uskaltaneet herkästi puuttua niihin rikkeisiin, joita yhteiskunnan ylimpiin luokkiin kuuluvat ihmiset tekivät.

Sillanpään (2002, 117 – 118) mukaan 1960-luvun alussa Alkossa todettiin, että Suomen ravintoloista liian suuri osa oli ylemmissä hintaluokissa. Ravintolakapasiteetti oli näin ollen vinoutunut asiakaskuntaan nähden. Ravintolat perustuivat myös liiaksi yhdelle ja samalle toiminta-ajatukselle – ne olivat perinteisiä ruokaravintoloita. Vääristymän ja yksipuolistumisen oli aiheuttanut hintaluokkajärjestelmä, sillä ravintoloitsijat halusivat luonnollisesti taloudellisesti kannattavimpaan korvausluokkaan. Kussakin luokassa ravintolat olivat keskenään samanlaisia. Sillanpään (emt., 119) mukaan samankaltaisuus johtui myös siitä, että Alkon tarkastajilla oli kuva ”oikeasta ravintolasta”, jonka mukaisesti he ohjasivat ravintoloita ja puuttuivat jopa ravintolan sisustuksellisiin seikkoihin.

1970-luvulla hintaluokista luovuttiin lopullisesti, ja Alko ryhtyi luokittelemaan ravintoloita niiden toiminta-ajatuksen perusteella. Vanha hintaluokkajärjestelmä koettiin epäkäytännölliseksi sekä poliittisesti arkaluontoiseksi 1970-luvun vapaamielisessä ilmapiirissä. Alkon määrittelemiä ravintolatyyppejä oli enimmillään 16, joista suurimmat luokat olivat vuonna 1977 tanssiravintolat, edustus-/viihderavintolat ja taajaman tai lähiön ainoa ravintola. (Sillanpää 2002, 145.) Lähiöravintola oli uusi tulokas ravintoloiden joukossa. Perinteisesti ravintolat olivat sijainneet kaupungeissa pääväylien varrella, eikä työväestön asuinalueille saatu anniskelulupaa. 1960- ja 1970-luvuilla rakennettuihin lähiöihin tarvittiin kuitenkin kattavat palvelut, myös ravintolat. Uuden ajattelutavan mukaan ravintoloiden oli palveltava koko väestöä, ja kaikki ihmisryhmät olivat sopivia ravintoloiden asiakkaita. (Sillanpää 2002, 145, 156; Sulkunen ym. 1985, 25 – 31)

Vuoden 1969 keskiolutilain myötä katukuvaan tulivat myös keskiolutkahvilat, jotka saivat huonon maineen ja joutuivat raittiuden kannattajien silmätikuksi. Sillanpää (2002, 159) kirjoittaa, että läheskään kaikki keskiolutkahvilat eivät olleet salonkikelpoisia, mistä ne saivat kritiikkiä osakseen. Samaan hengenvetoon Sillanpää (emt.) pohtii, että ehkäpä keskiolutravintolat oli tarkoitettu asiakasryhmille, jotka viihtyivät rennommissa matalan kynnyksen paikoissa. Sillanpään (emt.) keskiolutkahviloita kuvaavasta tekstistä voidaan

päätellä, että keskiolutkahviloiden arvostelijat olivat ylempien sosiaaliryhmien edustajia.

1980-luvun nousukaudella luokka-ajattelu vahvistui ravintoloiden ja niiden asiakkaiden keskuudessa. Sillanpään (2002, 189) mukaan 1980-luvulla vahvistui ajattelu, että ravintola sinänsä ei ole huono asia, vaan on olemassa sekä hyviä että huonoja ravintoloita. Uusi keskiluokka, sivistynyt ja hyvin käyttäytyvä kansanos, suosi hyviä ravintoloita, kun taas Sillanpään mukaan (emt.) huonoissa ravintoloissa kävivät ”ne muut”, jotka eivät osanneet kontrolloida käyttäytymistään ja alkoholinkäyttöään. Uusi keskiluokka pyrki tietoisesti välttämään työväestön suosimia ravintoloita, lähinnä lähiöravintoloita. (emt. 188)

4.2 Maku sosiaalisten luokkien erottelijana

Tarkastelen tässä luvussa Pierre Bourdieun (1984) luokkakäsitettä, joka ei nojaa perinteisen marxilaisen luokka-ajattelun tapaan ainoastaan taloudelliseen erotteluun. Bourdieu ottaa huomioon myös muita pääoman muotoja; sosiaalisen ja kulttuurisen pääoman. Tämä avartaa luokkakäsitettä siten, että yhteiskunnan luokkia ei erottele ainoastaan taloudellinen pääoma, vaan pääasiassa ihmisten elämäntyyli, valinnat ja maut. Näin ollen taistelut asioiden ja sosiaalisen maailman merkityksistä ovat osa luokkataistelua. (Bourdieu 1984.)

Tutkijat (ks. esim. Mäkelä 1994, 260 – 262) ovat huomauttaneet, että Bourdieun luokkateoriaa ei ole mielekästä soveltaa suoraan suomalaiseen yhteiskuntaan, sillä suomalainen yhteiskunta on kautta aikojen ollut hyvin homogeeninen. Luokkaerot ovat olleet pienet, hierarkioita ei ole kumarreltu, eikä Suomessa ole ollut samanlaista sosiaaliryhmiin kiinnittynyttä makujen ja tyylien jaottelua kuin ranskalaisessa yhteiskunnassa, josta Bourdieu on teoriansa ammentanut. (Emt.) Toisaalta Bourdieun luokkateorian soveltaminen yksi yhteen ei ole tässä tutkielmassa tavoitteenakaan, vaan tarkoitus on esitellä luokkateoriasta niitä piirteitä ja käsitteitä, jotka olen kokenut hyödyllisiksi tutkimuksen tulosten tulkitsemisessa. Bourdieu on rakentanut luokkateoriaansa tutkimuksiinsa pohjautuen todistaakseen sen, miten yksilöiden valinnat perustuvat sosiaaliseen asemaan. Tässä tutkielmassa mielenkiinto Bourdieun teoriaa kohtaan kohdistuu ennemminkin luokkarakenteeseen, luokkien välisiin valtasuhteisiin ja niitä kuvaaviin käsitteisiin kuin yksilöiden tekemiin valintoihin.

Pierre Bourdieun luokkakäsityksen mukaan yhteiskunta jakaantuu kolmeen luokkaan kulttuuristen käytäntöjen synnyttämien erottelujen, elämäntyylien ja maun perusteella. Luokkajaottelussa vastakkain asettuvat tyypillisesti yläluokkainen ja rahvas elämäntapa. Ylin luokka hallitsee ”hyvän maun”, se ymmärtää esteettisen kokemuksen itseisarvon. Yläluokan maku on erotteluihin (distinction) perustuvaa, autonomista ja pelisääntöjen luomista. Keskiluokka puolestaan haluaa olla kuten yläluokka ja seuraa orjallisesti sen luomia hyvän maun sääntöjä. Työväestö tai ”kansan syvät rivit” arvostavat sitä, minkä joutuisivat joka tapauksessa valitsemaan. Työväestön maku pohjautuu välttämättömään valitsemiseen. Bourdieu käsittää työväenluokan epäitsenäiseksi luokaksi, joka elää oikeaa makua ja elämäntapaa määrittelevän älymystön varjossa. Työväenluokka on vallan kohde ja kulttuurisen taistelun ulkopuolella. (Bourdieu 1984, 316 – 317, 370 – 371, 380 – 381, 468 – 469; Roos 1985, 20) Tämän tutkielman yhteydessä puhun mieluummin ylemmässä sosiaalisessa asemassa olevista henkilöistä kuin yläluokasta, sillä suomalaisessa homogeenisessä ja tasa-arvoa korostavassa yhteiskunnassa varsinaisen yläluokan rooli ei ole ollut kovin vahva.

Bourdieun luokkateoriassa olennaista on maku ja siihen pohjautuva erottelu ja erottautuminen. Bourdieun (1985, 142) mukaan: ”Jotta voisi olla makuja on oltava luokiteltuja hyödykkeitä, ’hyvää’ ja ’huonoa’ makua, ’hienostuneita’ ja ’vulgaareja’, luokiteltuja ja samalla luokittelevia, arvojärjestykseen pantuja ja järjestykseen panijoita.” Kun tarkastellaan niitä perusteita, joilla sosiaalisia luokkia erotellaan, tärkeäksi tekijäksi nousee se, kenellä on kyky, oikeus ja valtaa määritellä hyvää makua, ja toisaalta kenellä ei ole mitään sananvaltaa tehtyyn määrittelyyn.

Suomalaisen ravintolan historiasta, jota olen kuvaillut tämän tutkimusraportin aikaisemmissa luvuissa, voidaan löytää yhtymäkohtia makuun pohjautuvaan sosiaaliseen luokitteluun. Alkon tarkastajat ovat määritelleet sen, mikä edustaa hyvää makua ja on osoitus ravintolan hyvästä tasosta. Esimerkiksi työväestön suosimat olutkuppilat ja lähiöravintolat on luokiteltu huonon maun ja tason ravintoloiksi, ja ne ovat olleet alkoholiviranomaisten ja raittiuden kannattajien silmätikkuina. Ylempien sosiaaliluokkien edustajat ovat pyrkineet välttämään kyseisiä ravintoloita.² Määrittely on tapahtunut ylhäältä alas, korkeammassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat henkilöt ovat määritelleet

² Väitteet pohjautuvat lukuihin 2.4 ja 4.1.

hyvän tason, joka eroaa työväestön suosimista viihteen muodoista. Merkittävä erottava tekijä Bourdieun luokkateorian ja suomalaisen ravintolan luokitteluun liittyvän historian välillä on se, että Suomessa ylemmässä sosiaalisessa asemassa olevat henkilöt ovat tietoisesti jakaneet ravintolat eri luokkiin. Toki luokittelun pohjalla on ajatus hyvästä ja huonosta mausta ja tasosta, mutta lähtökohtaisesti tilanne on erilainen kuin Bourdieun (1984) tutkimissa ja kuvailemissa tapauksissa. Suomessa vahvasti vaikuttavana tausta-ajatuksena on ollut alempien sosiaaliluokkien holhoaminen ja ”oikeanlaisen” alkoholinkäytön opettaminen. Tätä seikkaa on vaikea yhdistää Bourdieun teoriaan, jossa näkökulma luokkien erotteluun ja erottautumiseen on ollut lähtökohtaisesti erilainen. Bourdieun luokkateoriassa yläluokka ei pyri hyvän maun määrittelemisellä mihinkään tiettyyn tavoitteeseen, vaan se on ikään kuin sisäänrakennettu ominaisuus yläluokan toiminnassa ja tapahtuu itsestään.

Olenneisimmat havaitsemani suomalaisen ravintolan historiasta löytyvät seikat, jotka ovat yhdistettävissä Bourdieun luokkateoriaan ovat tiivistetysti seuraavanlaiset: 1) ravintolat on jaoteltu eri tasoluokkiin asiakaskunnan ja ohjelmatarjonnan mukaan, 2) hyvää makua edustavat ja hyvätasoista viihdeohjelmaa tarjoavat ravintolat ovat olleet ylempien sosiaalisten ryhmien suosiossa ja heille tarkoitettuja, 3) ylempiin sosiaalisiin ryhmiin kuuluvat henkilöt (alkoholiviranomaiset, poliitikot) ovat luokitelleet sen, mikä on huonoa ja mikä hyvää makua (tasokkuutta), 4) alimpien sosiaalisten ryhmien (työväestön) suosimat ravintolat ja myös tietyt niihin liittyvät viihdeohjelmatarjonnan muodot ovat olleet luokitteluasteikolla alimmalla tasolla ja edustaneet ”huonoa tasoa” sekä 5) keskiluokka on pyrkinyt erottautumaan työväestöstä välttämällä työväestön suosimia ravintoloita ja suosimalla tasokkaampia ravintoloita.

5 HALLINNON JA ELINKEINONHARJOITTAJIEN VÄLISET SUHTEET – RAKENTEEN TEORIAA

Tässä pääluvussa esittelen niitä taustateorioita ja käsitteitä, jotka olen kokenut hyödylliseksi alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien välisiä valtasuhteita sekä alkoholikentän toimintaa pohtiessani. Aluksi kuvailen sitä, miten hyödynnän instituution käsitettä rakenteen hahmottamisessa. Esittelen Pierre Bourdieun sosiaalisen kentän käsitettä sekä sitä, miten hahmotan sen tähän tutkielmaan liittyväksi. Viimeisessä alaluvussa sovellan esittämäni teoreettista viitekehystä ja rakennan kuvaa alkoholikentästä ja sen toiminnasta. Tarkoituksena on kuvata sitä, miten alkoholikentällä vaikuttavat säännöt ja toimijat suhteutuvat toisiinsa.

5.1 *Instituutiot*

Douglass C. Northin (1990, 3-4) mukaan instituutiot ovat ihmisten laatimia sääntöjä ja rajoituksia, jotka muokkaavat ihmisten välistä kanssakäymistä vähentäen kommunikaation ja neuvottelun tarvetta. Instituutiot ovat kulttuurisidonnaisia, ja ne vähentävät arkielämän epävarmuutta tarjoamalla sille rakenteen. North (emt., 4) jaottelee instituutiot muodollisiin ja epämuodollisiin. *Muodollisia instituutioita* ovat esimerkiksi poliittiset, oikeudelliset ja taloudelliset säännöt ja sopimukset. *Epämuodollisia instituutioita* ovat esimerkiksi käyttäytymistavat ja kulttuuriset konventiot. Instituutioihin liittyy myös pakkokeinojen käyttö sääntöjen noudattamisen takaamiseksi sekä rikkomuksista rankaiseminen.

Epämuodollisen instituution synonyymina voidaan pitää *sosiaalista instituutiota*. Muiden muassa Michael Hechter (1990, 14) on kuvannut sosiaalisen instituution tunnuspiirteitä. Hänen mukaan sosiaalinen instituutio on jonkinlaista säännöllisyyttä kollektiivisessä käyttäytymisessä. Kollektiivisellä käyttäytymisellä Hechter (emt.) tarkoittaa sosiaalista tilannetta, jossa eri yksilöiden havaitaan käyttäytyvän samalla tavalla. Anthony Giddens (1984, 24) määrittelee instituutiot sosiaalisen elämän kestävimmitteiksi piirteiksi. Hänen mukaan instituutiot ovat sosiaalisten järjestelmien rakenteellisia muotoja, ja instituutioihin liittyvät säännöt ja resurssit ovat tärkein näkökulma rakenteen käsitteeseen.

Erik Lagerspetz (1995, 6 – 29) tuo esiin mielestäni oleellisen näkökohdan instituutioiden määrittelyssä. Hänen mukaan instituutiot ovat voimassa vain, jos relevantit yksilöt uskovat niiden olevan voimassa sekä käyttäytyvät näiden uskomustensa mukaisesti. Lagerspetzin väite on johdonmukainen, sillä edellisessä kappaleessa esitettyyn määrittelyyn pohjautuen instituutiot ovat ihmisten välisiä sopimuksia, jotka tulevat esiin ainoastaan sosiaalisessa käyttäytymisessä ja vuorovaikutustilanteissa. Näin ollen toimijoiden uskomukset instituutioista ja suhtautuminen instituutioihin on olennainen tekijä siinä, millaisina instituutiot näyttävät.

North (1990, 3 – 4) määrittelee instituutiot yhteiskunnan pelisäännöiksi, ja vertaa niitä joukkuepelin pelaamiseen. Joukkuepelin säännöt muodostuvat sekä kirjoitetuista että kirjoittamattomista säännöistä. Kirjoitetut säännöt ovat niitä sääntöjä, jotka luovat pelille merkityksen. Niiden noudattaminen antaa pelin pelaamiselle tarkoituksen. Kirjoittamattomat, epämuodolliset säännöt voivat esimerkiksi sisältää säännön, jonka mukaan vastapuolen pelaajaa ei saa tahallaan vahingoittaa. (Emt.) Epämuodolliset säännöt ovat ikään kuin yhteiskuntaan ja yksilöön sisäänrakennettuja sääntöjä, joiden noudattaminen on itsestään selvää. Erik Lagerspetzin (2001, 76 – 77) mukaan tällaiset itsestään selvät käyttäytymistavat tulevat tietoisemmiksi, kun vallitsee epävarmuus siitä, jakavatko kaikki toimijat yhteisen käsityksen säännöistä.

Instituutioiden ja organisaatioiden erottelu ja niiden välisten suhteiden hahmottaminen on olennaista myös alkoholikentän kuvaamisessa. Northin (1990, 4 – 5) mukaan instituutioiden tapaan organisaatiot tarjoavat rakenteen ihmisten väliselle kanssakäymiselle. Joukkuepeliin verrattuna instituutiot ovat pelin sääntöjä ja organisaatiot joukkueita, jotka pelaavat peliä taitoihinsa ja strategioihinsa pohjautuen tarkoituksenaan voittaa peli. Organisaatiot voivat olla esimerkiksi poliittisia, taloudellisia tai sosiaalisia toimijoita. Organisaatiot muodostuvat yksilöistä, joilla on yhteinen päämäärä ja tavoite toiminnalleen. Institutionaaliset kehykset määrittävät sen, mitkä organisaatiot menestyvät ja miten ne kehittyvät. Vastavuoroisesti organisaatiot vaikuttavat siihen, miten instituutiot kehittyvät. Organisaatiot ovat institutionaalisen muutoksen agentteja. (Emt.) Myös Bo Rothsteinin (1998, 134 – 135, 138 – 139) mukaan instituutiot rakentuvat vuorovaikutuksellisissa prosessissa. Hänen mukaan sosiaaliset normit, asenteet, mielipiteet ja ideologiat muokkaavat poliittisia instituutioita ja päinvastoin. Rothstein (emt.) painottaa

vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuutta; poliittiset, sosiaaliset tai taloudelliset instituutiot eivät ainoastaan heijasta yhteisön jäsenten jaettuja sosiaalisia normeja, vaan instituutiot voivat myös muokata sosiaalisia normeja.

Institutionaalinen muutos on monimutkainen prosessi, sillä marginaalinen muutos voi aiheuttaa muutoksen säännöissä, epämuodollisissa sopimuksissa sekä pakkokeinojen tehokkuudessa ja tavoissa. Northin (1990, 6 – 7) mukaan institutionaalisen muutoksen kaava on seuraavanlainen: Instituutiot määrittävät yhteiskunnan toimintamahdollisuudet. Organisaatiot on kehitetty hyödyntämään noita mahdollisuuksia, ja kun organisaatiot kehittyvät, ne muuttavat instituutioita. Tuloksena on institutionaalinen muutos, johon vaikuttaa instituutioiden ja organisaatioiden symbioottinen ja interaktiivinen suhde, sekä palauteprosessi, jossa yksilöt havainnoivat ja reagoivat muuttuneisiin valintamahdollisuuksiin. (Emt.)

North (1990, 86) käsittelee institutionaalisen muutoksen lähtökohtia tasapainonäkökulmasta. Institutionaalinen tasapaino vallitsee silloin, kun voimasuhteet huomioon ottaen yhdenkään osapuolen ei kannata kuluttaa resursseja asemansa muuttamiseen ja tilanteen uudelleenmuotoiluun. Institutionaalisen muutoksen voidaan sanoa alkavan siitä hetkestä, kun jokin/jotkut osapuolet katsovat kannattavammaksi ryhtyä muuttamaan vallitsevia olosuhteita kuin tyytyä asemaansa, vaikka siitä koituisikin ylimääräisiä kustannuksia.

Northin mukaan eräs institutionaaliseen muutokseen johtava tekijä on arvojen muutos. Institutionaalisen muutoksen ymmärtämisessä Northin mukaan olisi tärkeää hahmottaa miten uudet ajattelutavat, ideologiat ja dogmat juurtuvat, ja saavat aikaan muutoksen ihmisten arvoissa ja asenteissa. Myös Rothsteinin (1998, 138 – 139) mukaan mielipiteet, asenteet, mieltymykset ja ideologiat vaikuttavat instituutioihin ja politiikkoihin (policy), mutta vaikutus toimii myös päinvastoin. Vallalla olevat poliittiset instituutiot voivat muuttaa sosiaalisia normeja ja asenteita. Yksilöt voivat vaikuttaa yhteisössä voimassa oleviin normeihin suunnittelemalla poliittisia instituutioita eli toimimalla poliittisesti aktiivisesti. Rothsteinin (emt.) mukaan sosiaaliset normit eivät ole ylhäältä annettuja kokonaisuuksia, vaan poliittisen päätöksenteon luomien instituutioiden tuotteita.

5.2 Sosiaaliset kentät

Seuraavaksi avarran näkökulmaa kentän käsitteeseen ja yhteiskunnalliseen vallankäyttöön pohjautuen Pierre Bourdieun luomaan käsitteistöön sosiaalisista kentistä ja niiden herruudesta käytävästä kamppailusta. Bourdieun teoreettinen ajatusrakennelma sosiaalisten kenttien toiminnasta täydentää omaa hahmotelmaani alkoholikentän toiminnasta.

Bourdieu (1985, 105 – 106) kenttäanalyysin mukaan kentät ovat melko itsenäisiä sosiaalisen toiminnan areenoita, joilla on omat pelisääntönsä. Agentit toimivat sosiaalisen maailman eri kentillä tavoitteenaan vahvistaa niitä ominaisuuksia, jotka kyseisillä kentillä ovat arvokkaimpia. Nämä ominaisuudet ovat pääomaa – sosiaalista, taloudellista tai kulttuurista –, jonka määrän kukin kentällä toimija pyrkii maksimoimaan. Se mikä on arvokasta pääomaa, määräytyy kentän toiminnassa ja siellä käytävissä taisteluissa. Kentän rakennetta voidaan kuvata mukana olevien agenttien tai instituutioiden voimasuhteiden tilaksi. (Bourdieu 1985, 105 – 106; Roos 1985, 11) Bourdieun (1985, 106 – 107) mukaan kentällä olevilla toimijoilla on yhteisiä etuja, jotka liittyvät kentän olemassaoloon. Nämä yhteiset edut ovat objektiivisen yhteenkuuluvuuden taustalla, joka puolestaan on kaikkien konfliktien taustalla. Kentällä käytävä taistelu edellyttää osapuolten välistä jaettua ymmärrystä ja sopimusta siitä, mikä on taistelun arvoista. (Emt.)

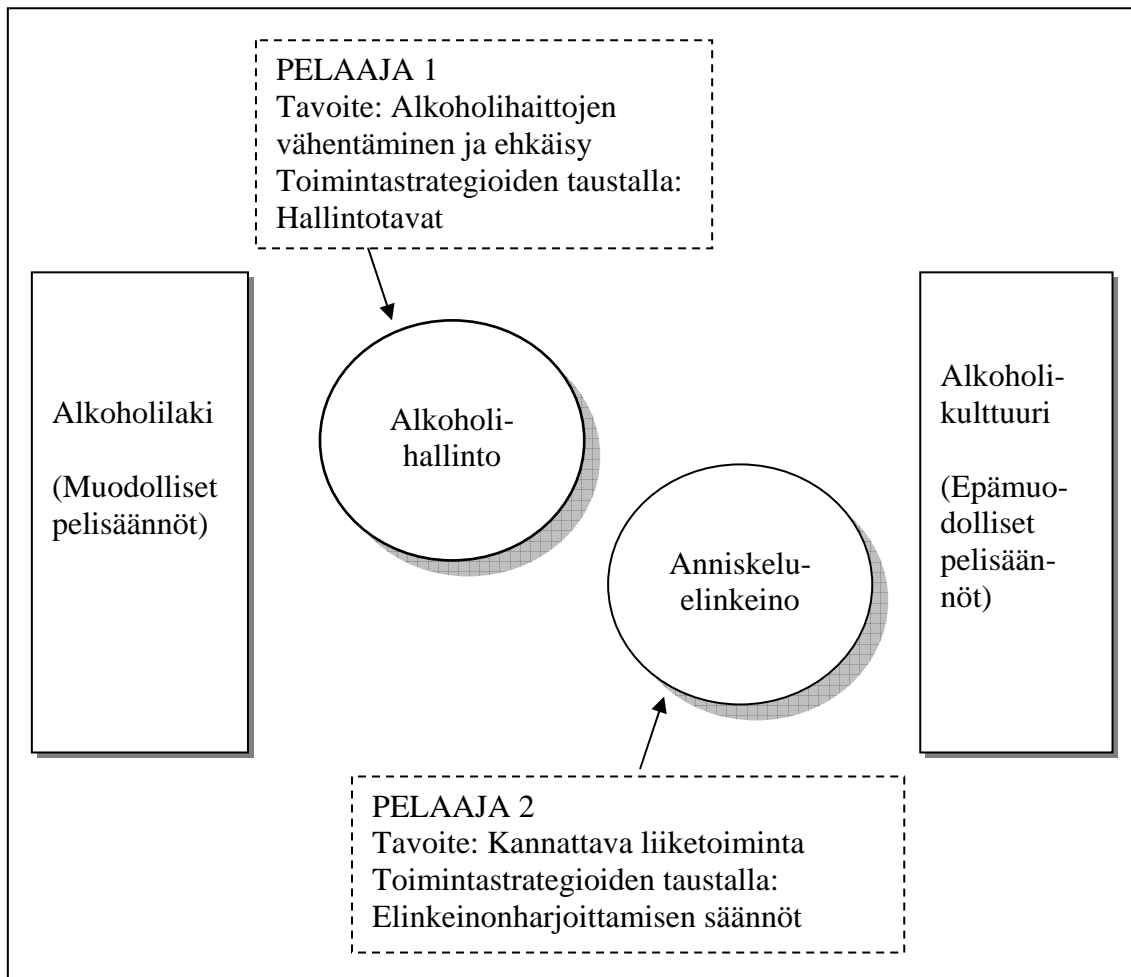
Bourdieu (1985, 106 – 107) mukaan kentälle pääsee vain omaksumalla ja osoittamalla hallitsevansa kentän pelisäännöt. Kentälle tulevien uusien agenttien intressinä on, että pelisääntöjä muutetaan siten, että heidän suhteellinen etunsa paranee mutta ei kuitenkaan niin paljon, että koko kenttä romahtaa. Ne agentit tai instituutiot, joilla on kentälle ominaisen vallan tai erityisen auktoriteetin perusta, suosivat strategioita, jotka säilyttävät kentän toiminnan ennallaan. Uudet tulokkaat tai alemmassa valta-asemassa olevat suosivat puolestaan vallankumouksellisia toimintastrategioita, joiden avulla he tavoittelevat korkeampaa valta-asemaa. (Bourdieu 1985, 106; Roos, 1985, 11 – 12.)

Bourdieu kenttäanalyysin lähtökohtana on, että yhteiskunta koostuu erilaisista sosiaalisista kentistä, jotka ovat kytköksissä toisiinsa. Vallan kenttä mielletään yhteiskunnan hallitsevaksi kentäksi, ja se vaikuttaa muihin kenttiin muovaten niitä. Vallan kenttä on hierarkkisten valtasuhteiden lähde. (Jenkins 1992, 86 Mäkelän 1994, 256)

mukaan.)

5.3 Alkoholikentän rakenne

Tässä luvussa kuvailen anniskelutoiminnan ja siihen liittyvän alkoholihallinnon kenttää käyttäen taustatukena sekä instituutioteoreettisia käsitteitä että Pierre Bourdieun teoriaa sosiaalisista kentistä ja niiden toiminnasta. Olen hahmotellut kentän toimijoista ja kentällä vaikuttavista säännöistä seuraavanlaisen kuvion:



KUVIO 3. Alkoholikenttä

Alkoholikentällä alkoholilaki määrittää toiminnan muodolliset säännöt. Ravintoloitsijat ja alkoholihallinto ovat organisaatioita, jotka pelaavat peliä omiin strategioihinsa pohjautuen. Kentälle päästäkseen toimijoiden on omaksuttava kentän pelisäännöt. Kentällä vaikuttavat

myös epämuodolliset säännöt, alkoholikulttuurin sosiaaliset konventiot. Lain tulkinta on avainasemassa kentän toiminnassa. Vaikka laki periaatteessa on tärkein ja ehdottomin toiminnan rajoja määrittävä ohjenuora, se on kuitenkin vain kirjoitettua tekstiä, joka joissakin tapauksissa jättää varaa tulkinnalle. Siihen, miten lakia tulkitaan ja sovelletaan käytäntöön, vaikuttaa eri osapuolien intressit ja toimintastrategiat.

Alkoholihallinnon rooli organisaationa ei ole yksiselitteinen, sillä hallinnon universaaliin luonteeseen kuuluu, että hallinto ei ole primääri-ilmiö, vaan väline tiettyjen tavoitteiden saavuttamisessa (Lumijärvi 2005). Alkoholihallinnolla ei teoriassa ole omia intressejä, vaan hallinnon intressit ovat julkisen vallan intressejä, jotka on muotoiltu poliittisessa päätöksenteossa. Alkoholihallinto on väline alkoholipoliittikan toteuttamisessa; se valvoo alkoholilain noudattamista ja siten ohjaa alkoholipoliittisiin tavoitteisiin pääsyä. Hallinnon toiminnan ensisijaiseksi tavoitteeksi olen määritellyt alkoholihaittojen vähentämisen ja ehkäisyn, sillä se on alkoholipoliittisten toimenpiteiden ja alkoholilain tarkoitus. Mitä laajempi kansan tuki alkoholipoliittikalla ja -lailla on, sitä hyväksytympää on myös hallinnon toiminta. Hallintoa voi näin ollen kutsua organisaatioksi, jonka menestys pelikentällä riippuu lakien pätevydestä. Alkoholihallinnon strategiset valinnat eli ne toimintatavat, joiden avulla se pyrkii saavuttamaan tavoitteensa ja toteuttamaan tehtävänsä pohjautuvat hallintotapoihin ja hallinnon toimintaa koskevaan lainsäädäntöön.

Elinkeinonharjoittajien strategiat alkoholikentällä puolestaan pohjautuvat elinkeinonharjoittamisen sääntöihin. Ravintoloitsijoiden toiminnan ensisijaiseksi tavoitteeksi olen määritellyt kannattavan liiketoiminnan, sillä se ehdoton edellytys elinkeinonharjoittamiselle. Nykyisin ravintoloitsijat ovat itsenäisiä yrittäjiä eivätkä enää Alkon kontrolloimia sopimuskumppaneita, joten ravintolaa – kuten mitä tahansa muutakin yritystä – perustettaessa päälimmäinen syy on siitä saatava taloudellinen tuotto eikä alkoholihaittoja vastaan taistelu. Ravintoloitsijat pyrkivät ensisijaisesti kannattavaan liiketoimintaan ja tarkastelevat alkoholilakia tästä näkökulmasta käsin.

Anniskeluravintolat ovat myös tiiviisti sidoksissa epämuodolliseen alkoholikulttuuriin. Ravintoloiden on noudatettava alkoholilakia mutta samalla suhteutettava toimintansa alkoholikulttuurin konventioihin. Suomessa ravintolat ovat ikään kuin alkoholilain ja alkoholikulttuurin ristitulessa, sillä näiden kahden välillä vallitsee joitakin ristiriitaisuuksia. Ehkäpä paras esimerkki tällaisesta ristiriitaisuudesta on päihtyneelle anniskelu. Se on

ravintoloissa yleistä, vaikka se onkin kielletty laissa Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -projektin yhteydessä on tutkittu sitä, miten yleistä päihtyneelle anniskelu ravintoloissa on (Warpenius 2005). Tutkimuksessa havaittiin, että mitä pidemmälle ilta ennättää, sitä helpommin päihtyneelle anniskellaan. Yön pikkutunneilla ravintoloiden asiakaskunta on keskimääräisesti selvästi päihtyneempää kuin alkuillasta. Kollektiivinen humala on sosiaalisesti hyväksyttyä. Sekä asiakaskunta että ravintolatyöntekijät toimivat näiden epävirallisten humalan sallivien sääntöjen mukaan. (Warpenius 2005, 301.)

Alkoholihallinto sijoittuu kuviossa tarkoituksellisesti lähemmäksi alkoholikentän muodollisia sääntöjä, sillä hallinnon toiminnassa lait ja niiden noudattamisen valvominen on ensisijainen tehtävä. Anniskeluelinkeino puolestaan sijoittuu lähemmäksi epämuodollisia sääntöjä, sillä ravintolat toimivat ensisijaisesti asiakkaita varten ja suurelta osin asiakkaiden ehdoilla keskellä suomalaista alkoholikulttuuria. Tämä sijoittelu ei kuitenkaan tarkoita, etteikö alkoholihallinto ottaisi huomioon alkoholikulttuurin epämuodollisten sääntöjen aiheuttamia vaikutuksia, tai että ravintolaelinkeino jättäisi noudattamatta alkoholilain sanaa. Sekä epämuodollisilla että muodollisilla säännöillä on vaikutuksensa kaikkiin alkoholikentän toimijoihin, mutta ne painottuvat eri organisaatioiden toiminnassa eri tavoin.

Siihen, millaiset toimintaolosuhteet kentän organisaatioilla on, vaikuttavat lukemattomat seikat. Elinkeinonharjoittamisen kannattavuuteen vaikuttaa esimerkiksi alueen kilpailutilanne, elinkeinoa koskevat rajoitteet, yleinen suhtautuminen elinkeinonharjoittamiseen ja yrittäjyyteen sekä talouden suhdanteet. Hallinnon toimintaan vaikuttaa muun muassa poliittinen ilmapiiri, lakien pätevyys ja uusien hallintatapojen juurtuminen. Ympäröivä yhteiskunta, vallalla olevat arvot, asenteet ja ideologiat vaikuttavat siihen, millaisia toimintakeinoja organisaatioiden on mahdollista ja hyväksyttyä käyttää päästäkseen tavoitteisiinsa.

Alkoholikentällä ravintolaelinkeino on 1990-luvulle asti ollut tiukasti Alkon valvonnan ja kontrollin alaisena (ks. luku 2.4). Alkoholien kulutusta kontrolloivat organisaatiot ovat olleet perinteisesti korkeammassa valta-asemassa alkoholikentällä, ja edelleen alkoholikentällä pääsääntönä on, että alkoholinkulutusta tulee rajoittaa. Hallinto toimii tämän säännön noudattamisen valvojana. Vasta Alko-keskeisen järjestelmän kumoamisen jälkeen ravintolaelinkeino on saavuttanut oikeudellisesti turvatus roolin ja hieman lisää

valtaa alkoholikentällä. Tämän vuoksi käsitan ravintoloitsijat Bourdieun ajatteluun viitaten alkoholikentän uusina tulokkaina, jotka pyrkivät muuttamaan kentän pelisääntöjä oman suhteellisen etunsa parantamiseksi. Hallinnolla puolestaan on ”kentälle ominaisen vallan perusta”, joten hallinto toimii sen puolesta, että kentällä vallalla olevat säännöt pysyisivät voimassa. Koska alkoholihallinto on korkeammassa valta-asemassa, voidaan alkoholihaittojen ehkäisyn määrittellä olevan kentän toiminnan tärkein tavoite. Alkoholikentällä sosiaalista vastuuntuntoa arvostetaan enemmän kuin taloudellista pääomaa ja taloudellisia saavutuksia. Tämän vuoksi ravintoloilla on karkeasti jaoteltuna kaksi tapaa menestyä kentällä; ne voivat joko pelata kentällä arvostettujen sääntöjen mukaan ja panostaa sosiaalisesti vastuulliseen toimintaan tai yrittää muuttaa kentän sääntöjä enemmän taloudellista pääomaa arvostavaksi ja taloudellisia näkökulmia huomioivaksi.

6 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

6.1 Tutkimusasetelma

Tämän tutkielman tutkimuskohteena on anniskelun jatkoaikojen myöntämisperusteista syntynyt alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinonharjoittajien välinen intressikamppailutilanne. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, millaisia diskursseja osapuolet käyttävät kuvatessaan intressikamppailutilannetta sekä hallinnon ja elinkeinonharjoittajien välisiä suhteita, ja miten nämä diskurssit vaikuttavat alkoholikentän toimintaan. Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa uutta tietoa alkoholikentän rakenteesta ja toiminnasta sekä tuoda esiin uusia näkökulmia anniskelun alkoholipoliittiseen säätelyyn. Tutkimuskysymykset ovat:

- Miten alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinon välinen intressikamppailutilanne (karaokekysymys) on rakentunut?
 - Miten tilannetta kuvataan?
- Millaisia diskursseja karaokekysymyksen taustalla on?
 - Millaiset puhetavat rakentavat ja pitävät yllä intressikamppailutilannetta tai pyrkivät muuntamaan sitä?
- Miten nämä diskurssit vaikuttavat alkoholikentän toimintaan?
 - Millaisia seurauksia diskursseilla on?

Ajallisesti tutkimus liittyy vuodesta 2004 alkaen esiin nousseisiin anniskelun jatkoaikoja koskeviin alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinonharjoittajien välisiin intressiristiriitoihin. Intressiristiriidat syntyivät, kun 1.1.2004 anniskelun jatkoaikalupapäätöksenteko siirrettiin Tuotevalvontakeskukselta lääninhallituksille. Itä-Suomen lääninhallituksessa ryhdyttiin soveltamaan jatkoaika-asetusta uudella tavalla nimenomaan 02.30 jatkoaikojen kohdalla. Uutta soveltamistavassa oli se, että karaokea ei enää katsottu asetuksen edellyttämällä tavalla korkeatasoiseksi viihteeksi, eivätkä karaokeravintolat näin ollen saaneet anniskelun jatkoaikaa entisin perustein. Keskeiseksi kysymykseksi nousi ravintoloiden ja niiden ohjelmatarjonnan tasokkuuden määrittely. Aihe on ajankohtainen, sillä alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien väliset intressiristiriidat ovat syntyneet vasta viime vuosina. Alko-

keskeisen järjestelmän aikana edellytyksiä vastaavalle tilanteelle ei juuri ollut.

Määrällisesti tarkasteltuna anniskelun jatkoaikojen myöntämiseen liittyvät kysymykset eivät vaikuta kovin suurilta. Ravintoloista noin 15 prosentilla on jatkoaikaluja joko 02.30:een tai 03.30:een (Jatkoajat klo 02.30:een 10/2003 – 12/2006, Jatkoajat klo 03.30:een 10/2003 – 12/2006). Anniskelun osuus alkoholin kulutuksesta on alle 20 prosenttia, ja jatkoajoilla kulutettavan alkoholin osuus on tästä huomattavasti pienempi (Alkoholijuomien kulutus vuonna 2005). Jatkoaikaproblematiikkaan – jonka olen nimennyt ”karaokekysymykseksi” – liittyy kuitenkin mielestäni laajempia periaatteellisia kysymyksiä, joiden vuoksi olen kokenut aiheen lähemmän tarkastelun tarpeelliseksi.

Tutkielmassa aineistoa analysoidaan diskurssianalyttisesti. Olen kuitenkin tehnyt hallinto-oikeuden asiakirja-aineistolle myös varsinaista diskurssianalyysiä pohjustavan sisällönanalyysin. Vaikka sisällönanalyysi on ollut ikään kuin esianalyysiä, olen esittänyt sen tulokset omassa luvussaan, sillä ne tarjoavat yksityiskohtaista kuvausta tutkimuskohteena olevasta intressikamppailutilanteesta, sen synnystä ja rakentumisesta.

6.2 Aineisto

Vastauksia tutkimuskysymyksiin etsitään kahdesta erityyppisestä aineistosta. Ensimmäinen on alkoholihallinnon virkamiesten ja elinkeinonharjoittajien edustajien haastatteluista koostuva aineisto. Toinen aineisto koostuu asiakirjoista; Kuopion hallinto-oikeuden asiakirjoista, yhdestä korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjasta sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen lääninhallituksille osoittamasta asiakirjasta ”Alkoholijuomien anniskeluaajan jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva STTV:n ohje lääninhallituksille”.

Haastattelut olivat luottamuksellisia, joten haastateltavien henkilöllisyys pidetään salassa. Hallinto-oikeuden asiakirja-aineistossa tietosuojakysymykset eivät ole aiheuttaneet toimenpiteitä, sillä hallinto-oikeuden asiakirjat ovat julkisia. Vaikka hallinto-oikeuden asiakirjat eivät ole salaisia, en kuitenkaan ole pitänyt tässä tutkielmassa tuotettavan tutkimustiedon kannalta tarpeellisena kuvailla asianosaisia tunnistettavasti.

Haastatteluaineisto

Haastatteluaineisto koostuu seitsemästä teemahaastattelusta. Haastattelin tutkimusta varten neljää alkoholihallinnon edustajaa ja kolmea ravintolaelinkeinon edustajaa. Alkoholihallinnon edustajat ovat Itä-Suomen (1 haastateltava) ja Länsi-Suomen (1 lääninhallituksista sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksesta (2). Lisäksi haastattelin hotelli- ja ravintola-alan edunvalvontajärjestön edustajaa (1), ravintoloitsijaa (1) ja ravintola-alalla hallintotehtävissä työskentelevää henkilöä (1). Haastateltavat valittiin tutkimukseen sen vuoksi, että he ovat oman alansa asiantuntijoita sekä heillä on näkemystä ja kokemusta tutkittavasta intressikamppailutilanteesta. Määrällisesti haastatteluaineisto ei ole laaja, mutta tutkimuksessa ei ole tarkoituskaan tehdä perusjoukkoa koskevia yleistyksiä. Aineisto analysoidaan diskurssianalyttisesti, jolloin aineistolta ei edellytetä esimerkiksi tilastollista pätevyyttä. Diskurssianalyttiseen ajatteluun kuuluu se, että maailman ei katsota itsestään selviksi perusjoukoiksi ja siitä poimittaviksi yksiköiksi (Juhila ja Suoninen 1999, 241). Aineisto on koottu diskurssianalyttiselle tutkimukselle tyypillisesti tutkimusintressin ohjaamana.

Lähetin haastattelupyynnöt joulukuussa 2006 ja sovin haastatteluajat tammikuun 2007 alussa. Tein haastattelut tammikuun ja helmikuun 2007 aikana kunkin haastateltavan työpaikalla. Tallensin haastattelutilanteen Mp3-tallentimella ja litteroin haastattelut helmikuussa 2007. Haastattelujen kesto vaihteli neljästäkymmenestä minuutista tuntiin. Litteroitua tekstiä kertyi 9 – 12 sivua haastattelua kohti, yhteensä 70 sivua. Haastatteluja varten valmistelin kysymysrunгон (liite 1), jonka lähetin kaikille haastateltaville etukäteen. Tämä osoittautui hyväksi käytännöksi, sillä haastateltavat olivat ennättäneet pohtia kysymyksiä etukäteen ja jäsentää ajatuksiaan. Haastattelut olivat puolistrukturoituja, sillä kysymykset olivat valmiina, mutta tarkoituksena ei ollut edetä orjallisesti rungon mukaan eikä esittää kysymyksiä sanatarkasti vaan varmistaa, että kaikki kysymysten sisältämät teemat tulevat käydyksi läpi keskustelun edetessä.

Teemahaastattelulle tyypillistä on, ettei siinä ole valmiita kysymyksiä eikä kysymysjärjestystä, vaan tärkeintä on, että halutut teemat tulevat käsitellyiksi tavalla tai toisella haastattelun aikana (Eskola ja Suoranta 1999, 87). Hirsjärven ja Hurmeen (2000) mukaan teemahaastattelua voidaan kutsua puolistrukturoiduksi menetelmäksi, sillä haastattelussa läpi käytävät teema-alueet ovat kaikille samat. Tosin Eskolan ja Suorannan

(1999, 87) mukaan puolistrukturoitu haastattelu eroaa teemahaastattelusta siten, että puolistrukturoidussa haastattelussa kysymysten muoto ja järjestys on etukäteen mietitty ja kysymykset ovat kaikille samat.

Päädyin valitsemaan aineistonkeruumenetelmäksi teemahaastattelun, sillä tarvitsin asiantuntijatietoa ja asiantuntijoiden itsensä näkemyksiä tutkittavasta aiheesta. Myös käytännön syyt puolsivat haastattelumenetelmää esimerkiksi kyselyn sijaan. Oletuksena oli, että haastattelu vie haastateltavilta vähemmän aikaa kuin esimerkiksi kyselyyn vastaaminen, ja että tämä nostaisi osallistumisinnostusta. Haastattelutilanteessa tutkija voi myös tehdä tarkentavia kysymyksiä ja siten varmistaa sen, että saa oikean tiedon esiin.

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asiakirjat

Toinen aineisto koostuu Kuopion hallinto-oikeudesta pyydytyistä asiakirjoista, jotka sisältävät tietoa hallinto-oikeuden päätöksistä anniskelun jatkoajoja koskevista valituksista. Vuodelta 2004 on yhdeksän päätöstä ja vuodelta 2005 viisi päätöstä. Pyysin asiakirjoja juuri Kuopion hallinto-oikeudesta sen vuoksi, että Itä-Suomen lääninhallitus on jättänyt myöntämättä monille ravintoloille anniskelun jatkoajaluvan, kun jatkoajoista päättäminen siirtyi Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta lääninhallituksille 1.1.2004. Tämän vuoksi aineistokin koostuu tapauksista vuosilta 2004 ja 2005. Sain asiakirjat käyttööni postitse 27.1.2006.

Itä-Suomen lääninhallituksen linja on ollut poikkeuksellinen muihin lääneihin verrattuna, ja saanut huomiota myös mediassa. Pyysin hallinto-oikeudesta erityisesti anniskeluajan jatkamispäätöstä koskevia valituksia, joiden lisäksi sain myös muutamia asiakirjoja muista alkoholien anniskeluun ja vähittäismyyntiin liittyvistä tapauksista. Rajasin aineistosta pois muut kuin anniskelun jatkoajkaan liittyvät tapaukset, sillä ne eivät olleet relevantteja tutkimusaiheen kannalta. Asiakirjoissa on kuvailtu lupaviranomaisen lausunto annetusta päätöksestä, ravintoloitsijan esittämät vaatimukset päätöksen korjaamiseksi sekä hallinto-oikeuden ratkaisu perusteluineen. Hallinto-oikeuden asiakirjoissa analyysin kohteena ovat ne tavat ja argumentit, joilla riidan eri osapuolet sekä hallinto-oikeuden viranomaiset perustelevat omia vaatimuksiaan ja päätöksiään.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös ei asiakirjana juurikaan eroa hallinto-oikeuden

asiakirjoista, sillä se ei sisällä uusia perusteluja Kuopion hallinto-oikeuden päätökseen nähden. Yksi korkeimman hallinto-oikeuden asiakirja on kuitenkin otettu tarkasteluun sen vuoksi, että sillä on merkittävä rooli lain tulkinnan rajoja määrittävänä asiakirjana.

Asiakirja: Anniskeluajan jatkamisesta annetun asetuksen soveltamista koskeva ohje

STTV on 21.12.2006 julkaissut ohjeen siitä, miten lääninhallituksissa tulisi soveltaa anniskelun jatkoaika-asetusta. Ohje on annettu sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli tehnyt päätöksensä vireillä olleista anniskelun jatkoaikapäätöksiin liittyvistä oikeustapauksista. Ohjeessa kerrotaan, miten lääninhallituksissa tulisi soveltaa jatkoaika-asetusta, jotta se tapahtuisi korkeimman hallinto-oikeuden hyväksymän linjan mukaan. Olen ottanut ohjeen mukaan aineistoon siksi, että siitä ilmenee yksityiskohtaisesti se, miten jatkoaika-asetusta tulisi STTV:n viranomaisten näkemyksen mukaan soveltaa käytännössä. Ohjeella on merkittävä rooli lääninhallitusten käytäntöjen yhdenmukaistamisessa.

Aineistokoodit

Koska tutkielmassa on käytetty erilaisia aineistoja, olen analyysin tulosten esittelyssä merkannut poimituihin lainauksiin koodeja käyttämällä sen, mistä aineistosta ne ovat peräisin:

- HAA = haastatteluaineisto
 - HAA/R = haastatteluaineisto, ravintolaelinkeinon edustajan selonteko
 - HAA/H = alkoholihallinnon edustajan selonteko
- OIKEUS = Kuopion hallinto-oikeuden asiakirja-aineisto
 - OIKEUS/R = ravintolaelinkeinon esittämä perustelu/selonteko
 - OIKEUS/H = alkoholihallinnon viranomaisen esittämä perustelu/selonteko
 - OIKEUS/O = hallinto-oikeuden esittämä perustelu/selonteko
- OHJE = Alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva STTV:n ohje lääninhallituksille.

6.3 Diskurssianalyysi

Tässä tutkielmassa haastattelu- ja asiakirja-aineistoa analysoidaan diskurssianalyttisesti. Esittelen diskurssianalyysin keskeisimpiä piirteitä pohjautuen pääasiassa Arja Jokisen, Kirsi Juhilan ja Eero Suonisen teksteihin. He ammentavat ajatuksensa Michel Foucault'n ajatuksiin pohjautuvasta kriittisestä tutkimuksesta sekä brittiläisestä suuntauksesta, joka on kehittynyt sosiaalipsykologien, psykologien ja tieteen tutkijoiden keskuudessa.

Diskurssianalyysissä tarkastellaan sosiaalisen todellisuuden rakentumisprosessia erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä. Diskurssianalyysin keinoin pyritään pureutumaan pintaa syvemmälle sosiaalisen todellisuuden hahmottamisessa. Tavoitteena on paljastaa miten todellisuus on rakentunut ja miten sitä ylläpidetään. Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa ei ajatella, että kielenkäyttäjät olisivat informanteja, jotka tarjoavat ”valmiiksi pureskeltua” tietoa ja paljastavat miten asiat ovat. Sen sijaan merkitysvälitteistä toimintaa – puhetta ja tekstejä – analysoidaan etsien niitä tapoja, joilla toimijat kuvaavat ilmiöitä ja niiden syitä, rakentavat kuvaa sosiaalisesta todellisuudesta. (Suoninen 1999.)

Diskurssianalyysissä tarkastelun kohteeksi otettuja kuvauksia puheesta, tekstistä tai muusta merkitysvälitteisestä toiminnasta nimitetään *selonteiksi*. Selonteilla ihmiset tekevät toisilleen ymmärrettäviksi omaa itseään ja käsityksiään maailmasta. Selonteot ovat riippuvaisia sosiaalisesta maailmasta sekä muotoilevat sitä, millaiseksi maailma tulevaisuudessa ymmärretään. Selonteot ovat kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa ympäröivän sosiaalisen todellisuuden kanssa. (Suoninen 1999, 20 – 21.) Eero Suoninen (emt.) on erotellut kolme näkökulmaa, joista selontekoja voidaan tarkastella. Selonteista voidaan analysoida 1) mitä merkityksiä niissä voidaan käyttää, 2) miten merkitykset esitetään vuorovaikutustilanteessa sekä 3) miten selonteot ovat osana sosiaalisen maailman eli kulttuurin rakentumisessa. Toimijat käyttävät selonteissaan niiden diskurssien aineksia, jotka ovat kulttuurisesti ymmärrettäviä (emt. 22). *Diskurssilla* puolestaan tarkoitetaan eheää, samaan merkitysjärjestelmään kuuluvaa puhe- ja toimintatapojen muodostamaa kokonaisuutta. Diskurssit eivät eriydy käyttäjien mukaan, vaan sama toimija voi eri selonteissaan viitata eri diskursseihin (Jokinen ja Juhila 1991, 30 – 33).

Arja Jokisen ja Kirsi Juhilan (1999, 54 – 55) mukaan diskurssianalyysin perustana ovat *merkitykset, kommunikatiivisuus ja kulttuurisuus*. Tällä tarkoitetaan sitä, että merkitykset rakentuvat kulttuurisessa kontekstissa ihmisten välisessä kanssakäymisessä. Diskurssianalyysissa kaikki kolme osa-aluetta liittyvät erottamattomasti toisiinsa, joten esimerkiksi pelkkä puheen vuorovaikutuksellisuuden tutkiminen tai asiayhteydestään irrotettujen selontekojen tutkiminen ei ole diskurssianalyysiä. (Emt.) Diskurssianalyttisessä tutkimuksessa on kuitenkin eri suuntauksia, joissa merkitykset, kommunikatiivisuus ja kulttuurisuus painottuvat eri tavoin. Arja Jokisen (1999, 39) mukaan diskurssianalyysin teoreettinen koti onkin sosiaalisen konstruktionismin traditiossa, jonka mukaan sosiaalista todellisuutta ei voi nähdä täysin ”puhtaana”, vaan aina omassa kontekstissaan jostakin näkökulmasta merkityksellistettynä.

Diskurssianalyysissä on keskeisenä oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta. Kielenkäytöllä ei ainoastaan kuvata jotain vaan myös tehdään jotain. Diskurssianalyysiin liittyy oletuksena se, että lausumat sekä kuvailevat sosiaalista todellisuutta, että rakentavat sitä. Kielen käytön funktionaalisuudella tarkoitetaan sosiaalisen todellisuuden rakentamista. Funktionaalisuuden analyysissa voidaan erottaa kaksi tasoa, tilannekohtaiset funktiot sekä ideologiset seuraukset. Tilannekohtaiset funktiot ovat kielenkäytön niitä funktioita, joita yksittäiset lausumat muodostavat. Lausumien tehtävänä voi olla esimerkiksi asian oikeuttaminen, päteminen, anteeksipyyntö tai kasvojen säilyttäminen. (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 41-44).

Tässä tutkielmassa kielenkäytön ideologisten seurauksien analysointi on keskeisemmässä osassa. Ideologiset seuraukset ylittävät yksittäiset tilanteet, ja ne liittyvät diskurssien ja vallan yhteenkietoutumiseen. Ideologisten seurauksien analysoinnilla on tarkoitus paljastaa diskurssien käytön selkeästi näkyvillä olevat tai piiloiset ristiriitaiset seuraukset. Sama diskurssi voi nimittäin tuottaa näkökulmasta riippuen sekä myönteisiä että kielteisiä seurauksia. Ideologisten seurausten analysoimisen avulla voi löytää myös vaihtoehtoisia tapoja jäsentää sosiaalista todellisuutta. (Emt.) Jokisen ja Juhilan (1993, 97) mukaan ideologiset seuraukset eivät aina ole läsnä aineistossa vaan tulevat esiin vasta tutkijan tehdessä aineistoon pohjautuvaa spekulatiivista päättelyä. Spekulatiivisessa päättelyssä tutkija voi irtautua tiukasta aineistosidonnaisuudesta ja tilannesidonnaisesta kontekstista ja pohtia sitä, millaisia asioita diskurssi saattaisi mahdollisesti olla oikeuttamassa. (Emt.)

Tämän tutkielman keskeinen diskurssianalyysin ulottuvuus on valtasuhteiden analysoiminen. Jokisen ja Juhilan (1993, 75) mukaan valta-analyysissä tarkastellaan sitä, miten valtasuhteita tuotetaan sosiaalisissa käytännöissä ja millaisia subjektipositioita niissä tuotetaan. Subjektiposition käsite kuvastaa sitä, miten merkityssysteemeillä on valtaa määrittellä ihmisille tietyt paikat (Jokinen ja Juhila 1999, 68). Selonteosta voidaan tarkastella sitä, miten ja millaiseen asemaan puhujat paikantavat joko itsensä tai muut (Fairclough 1992, 43). Valta-analyysin taustalla on foucaultlainen valtakäsitys, jonka mukaan valta on produktiivista ja sosiaaliin käytäntöihin kietoutunutta (Jokinen ja Juhila 1993, 75). Jokinen ja Juhila (1993, 75) jakavat valta-analyysin viiteen osa-alueeseen, joiden painotus vaihtelee tutkimusasetelman mukaan:

1. Diskurssien väliset valtasuhteet
2. Diskurssien sisäiset valtasuhteet
3. Diskurssien muotoutuminen hegemonioiksi
4. Hegemonisten diskurssien käytön ideologiset seuraukset
5. Hegemonisten diskurssien kyseenalaistaminen ja muutoksen mahdollisuus

Tässä tutkielmassa keskitytään diskurssien ideologisten seurauksien tutkimisen lisäksi analysoimaan diskurssien sisäisiä valtasuhteita. Diskurssien sisäisten valtasuhteiden analyysissä tarkastellaan sitä, mitä diskurssissa sanotaan tai tehdään, millaiset ovat toimijoiden väliset suhteet diskurssissa sekä millaisiin subjektipositioihin ihmiset voivat asemoitua tai tulla asemoiduksi (Jokinen ja Juhila 1993, 86). Olen käyttänyt diskurssien sisäisten valtasuhteiden analysoimisessa välineenä muun muassa seuraavia Jokisen ja Juhilan (emt.) hahmottelemia kysymyksiä:

- Mistä diskurssissa saa puhua?
- Mitä kohteesta voidaan sanoa?
- Kenellä on puhevalta?
- Otetaanko kaikista positioista tuleva puhe vakavasti?
- Millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia eri osanottajilla on ja miten heitä määritellään?

Valtasuhteita analysoitaessa on tärkeää tarkastella paitsi sitä, miten diskursseja

uusinnetaan, niin myös sitä, miten niitä pyritään muuttamaan. Kun uusintamisen lisäksi käyttöön otetaan myös transformaation käsite, päästään käsiksi muutoksen ja kamppailun problematiikkaan. Uusiutumisen ja transformaation välistä jännitteistä suhdetta voidaan nimittää hegemoniseksi kamppailuksi, jossa on kyse jatkuvasta epävakaisuudesta, vallan ja vastarinnan välisestä jännitteestä. (Jokinen ja Juhila 1993, 101 – 102.) Viitteitä vakiintuneiden diskurssien muuntamispyrkimyksistä voi löytää etsimällä diskurssien sisäisiä tai välisiä ristiriitoja. Aineistosta voi myös nostaa esiin hegemonisten diskurssien jalkoihin jääneitä vaihtoehtoisia diskursseja. Näiden lisäksi tutkija voi tuoda diskurssien transformaation esiin spekulatiivisesti, tuottamalla itse hegemonisia diskursseja kyseenalaistavia pohdintoja aineistoon pohjautuen. (Emt. 105.)

6.4 Sisällönanalyysi

Tuomen ja Sarajärven (2003, 105) mukaan sisällönanalyysi on tekstianalyysia, jonka avulla dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Sisällönanalyysi eroaa diskurssianalyysista siten, että sisällönanalyysissa etsitään tekstin merkityksiä, kun taas diskurssianalyysin keinoin yritetään saada selville, miten merkityksiä tekstissä tuotetaan. Sisällönanalyysissa tarkoituksena on kuvailla aineiston sisältämää tutkittavaa ilmiötä mahdollisimman tiiviissä ja informatiivisessa muodossa. Laadullisen aineiston sisällönanalyysi perustuu yleisesti ottaen kolmeen vaiheeseen. Aluksi aineisto pilkotaan osiksi, minkä jälkeen se käsitteellistetään ja kootaan uudelleen. Nämä kaikki toiminnot pohjautuvat loogiselle päättelylle ja tulkinnalle. (Emt.)

Tässä tutkielmassa suoritin asiakirjojen sisällönanalyysin siten, että tarkastelin asiakirjoja kooten yhteen niitä perusteluja, joihin nojaten ravintoloitsijat puolustavat omia vaatimuksiaan ja viranomaiset tekemiään päätöksiä. Listasin jokaisesta asiakirjasta löytyvät perustelut ja taulukoin ne. Näin sain selville kuinka usein samat perustelut esiintyvät eri asiakirjoissa. Listattuani perustelut teemoittelin ne. Kokosin samantyyppiset perustelut yhteen, jolloin sain muodostettua eri teemoja ja jaoteltua perustelut muutamien yläkäsitteiden alle.

6.5 Aineiston reunaehdot

Analyysivaiheessa on otettava huomioon aineiston reunaehdot. Reunaehdoilla tarkoitetaan niitä ehtoja tai kontekstia, joilla on ollut merkittävä vaikutus aineiston tuottamisessa (Jokinen, Juhila ja Suoninen 1993, 34 – 35). Reunaehdot vaikuttavat siihen, millaista tietoa aineistosta on mahdollista saada.

Tässä tutkielmassa on käytetty reunaehdoiltaan erilaisia aineistoja, mikä vaikuttaa aineiston analyysiin ja tulosten tulkintaan. Eri konteksteissa tuotetut aineistot tarjoavat toisistaan eroavaa materiaalia analyysiin ja tulkintaan. Näin ollen myös diskurssit painottuvat eri tavalla eri aineistotyypeissä, eivätkä kaikki diskurssit esiinny kaikissa aineistoissa. Hallinto-oikeuden asiakirja-aineistossa reunaehtona ovat hallinto-oikeuden käytännöt (mitä asiakirjoihin kirjataan, millä tyylillä) sekä lainsäädäntö. Elinkeinonharjoittajien ja viranomaisten perustelut on luotu ”oikeudenkäyntikontekstissa”, mikä luonnollisesti on vaikuttanut niiden muotoiluun. Sekä viranomaiset että elinkeinonharjoittajat ovat pyrkineet esittämään toiminnalleen ja vaatimuksilleen perusteluja, jotka pohjautuvat tavalla tai toisella lainsäädäntöön, sillä muunlaiset perustelut eivät menisi läpi valitusprosessissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen laatima ohje (Alkoholijuomien anniskelujan jatkamisesta...) on tuotettu viranomaiskontekstissa, jossa ohjaava viranomaistaho ohjeistaa suorittavaa viranomaista. Koska asiakirjan avulla ohjeistetaan viranomaistoimintaa, se pohjautuu lainsäädännöllisiin näkökohtiin; alkoholilainsäädäntöön ja korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen.

Haastatteluaineistoon liittyvä olennainen reunaehto on se, että olen itse ollut osallisena tuottamassa sitä toisin kuin asiakirja-aineistoa, jonka olen saanut jälkikäteen. Olen vaikuttanut siihen, mistä teemoista haastateltavat puhuvat. Haastattelut ovat tapahtuneet sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, jolloin myös sosiaaliset tilannetekijät vaikuttavat käsityksiini aineistosta. Toinen seikka on se, että haastateltavat ovat asiantuntijapositionissa; he ovat oman alansa erityisosaajia ja puhuvat ennemminkin yhteistä hyvää tavoitellen kuin aggressiivisesti omaa reviiriänsä puolustaen. Haastattelukonteksti on antanut laajemmat mahdollisuudet argumentointiin ja asioiden käsittelyyn kuin oikeudenkäyntikonteksti. Haastatteluaineistoa tulkittaessa on myös tärkeää ymmärtää millaisessa toimintaympäristössä alkoholihallinto ja elinkeinonharjoittajat toimivat ja mitkä näiden

tahojen roolit ovat. Tätä reunaehto olen pohtinut tarkemmin alkoholikentän toimintaa kuvaavassa luvussa.

6.6 Tutkijan positio

Tutkijan position ymmärtäminen on olennaista diskurssianalyttisessä tutkimuksessa, sillä aineiston käsittely ja tulkintojen tekeminen on täysin tutkijan omien valintojen ja päätelmien varassa. Jokisen ja Juhilan (1991, 35) sanoin ”aineisto ei automaattisesti ’puhu’ tutkijalle, vaan tutkija nostaa siitä esiin jotakin.” Tutkijan rooli on hyvin korostuneessa asemassa. Koska diskurssianalyysi pohjautuu tutkijan tekemiin päätelmiin, se ei koskaan voi olla täysin neutraalia. Konstruktionistisesti orientoituneessa diskurssianalyttisessä tutkimuksessa faktat nähdäänkin sosiaalisesti tuotettuina – myös tutkijan itsensä perustelemat faktat (Juhila ja Suoninen 1999, 234). Tutkijan oma subjektiivisuus on huomioitava tutkimusta tehtäessä. Tutkijan henkilökohtaiset kokemukset, elämänhistoria tai esimerkiksi yhteiskunnallinen asema vaikuttavat siihen, mistä näkökulmasta hän tutkittavaa aineistoa katsoo ja mitä aineistosta nostaa esiin (Juhila 1999, 212 – 213). Tutkijan subjektiivisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö tutkimustulokset olisi päteviä sinänsä. Tutkimustulosten pätevyys riippuu siitä, miten vahvaa evidenssiä ja hyviä perusteluja tutkija päätelmilleen esittää. Diskurssianalyttinen tutkija ei pyri esittämään tutkimustuloksiaan universaalina faktana, vaan ennemminkin yhtenä pätevänä tulkintana muiden pätevien tulkintojen joukossa (Juhila ja Suoninen 1999, 234).

Kirsi Juhila (1999) on tarkastellut diskurssianalyttisen tutkijan eri positioita ja jaotellut ne kolmeen kategoriaan, joita ovat analyytikko, asianajaja sekä tulkitsija. Näistä positioista miellän omakseni tässä tutkielmassa tulkitsijan position. Tulkitsijan roolissa toimiva tutkija nojaa analyysissään vahvasti aineistoon, josta analyysin vihjeiden on löydyttävä. Aineisto tarjoaa tutkijalle monenlaisia mahdollisuuksia, ja sitä on mahdollista kuunnella ja lukea monin eri tavoin. Tulkitseva tutkija on vahvassa vuorovaikutuksessa aineiston kanssa ja tutkijan ääni vuorovaikutuksen yhtenä osapuolena on luettavissa esimerkiksi tutkimusraportin kysymyksenasetteluista ja tavoista, joilla hän tekee tulkintoja aineistostaan (emt. 212 – 213). Tutkija on vuorovaikutuksen osapuoli analysoidessaan aineistoa: ”Analysoidessaan suoria sitaatteja teksteistä ja keskusteluista tutkija rakentaa niille diskurssianalyttisen kehyksen, jolloin ne tulevat tutkimusraportissa sijoitetuksi

uudenlaiseen vuorovaikutukselliseen yhteyteen” (Leudar ja Antaki 1996 Juhilan 1999, 212 mukaan). Tulkitsijan position ymmärtämiseen liittyvä keskeinen seikka on se, että tulkitseva tutkija nähdään aina myös kulttuuriseksi toimijaksi, jonka toimintaan vaikuttaa arkielämässä syntynyt esitieto. Tutkija voi tavoitella positiota, jossa hän käyttää mahdollisimman vähän esitietoaan, mutta kulttuurisena toimijana hän kuitenkin tietää aina jotakin. (Juhila 1999, 213)

Koska tutkimuksen keskeinen tema on intressikamppailu ja haastateltavat kamppailun vastakkaisia osapuolia, odotettavissa oli, että haastateltavat puolustavat omia intressejään voimakkaasti. Osa haastateltavista suhtautui minuun ”vastapuolen lähettinä”, mikä ilmeni haastateltavien tavoissa perustella näkemyksiään esimerkiksi puolustellen ja ”selitellen” tai vahvasti kärjistäen. Tästä ei kuitenkaan ollut tutkimukselle haittaa vaan oikeastaan päinvastoin, sillä näin haastateltavien mielipiteet ja näkemykset tulivat monipuolisesti ja selkeästi esiin.

Koen olevani melko neutraalissa asemassa tutkittavan aiheen suhteen, sillä minulla on kokemusta ja ymmärrystä molempien osapuolten intressejä kohtaan. Pysin esittämään tämän myös ”epäileville” haastateltaville. Olen yhteiskuntapolitiikan opiskelija, ja niin opintojen, töiden kuin arkielämänkin kokemusten pohjalta ymmärrän sosiaalipoliittisten toimenpiteiden tarpeellisuuden. Olen myös työskennellyt ravintola-alalla, joten olen käytännön kautta kokenut sen, millaisissa olosuhteissa ravintolat toimivat ja mitä haasteita ravintoloilla nykypäivänä on. Toisaalta on otettava huomioon myös se, että näillä kokemuksilla ja niistä muodostuneella esitiedolla on vaikutuksensa siihen, miten analysoin ja tulkiten aineistoa, millaisia diskursseja aineistosta nostan esiin. Täysin puhtaaseen objektiivisuuteen ja neutraaliuteen on mahdotonta päästä, kuten olen tässä luvussa jo todennutkin. Olen tästä syystä pyrkinyt esittämään päätelmilleni mahdollisimman hyvät perustelut ja aineistoevidenssiä, jotta lukijan olisi mahdollista seurata sitä prosessia, miten olen tulkintoihini päätenyt.

7 INTRESSIKAMPPAILU HALLINTO-OIKEUDEN ASIAKIRJOISSA

Kuvailen seuraavaksi hallinto-oikeuden asiakirja-aineistoa tekemäni sisällönanalyysin perusteella. Sisällönanalyysi toimii diskurssianalyysin taustatukena ja antaa hyvän yleiskuvan tutkimuskohteena olevasta intressikamppailutilanteesta. Aluksi esittelen niitä perusteluja, joihin pohjautuen ravintolaelinkeinonharjoittajat pyrkivät hallinto-oikeuden asiakirjoissa kumoamaan viranomaisen tekemän epätyydyttävän jatkoaikapäätöksen. Elinkeinonharjoittajien perustelujen lisäksi otin tarkasteluun hallinto-oikeuden asiakirjoista ne perustelut, jotka ovat viranomaisten päätösten taustalla. Esittelen myös sen, miten lääninhallitus perustelee jatkoikaluvan myöntämättä jättämistä.

7.1 Ravintolaelinkeinin perustelut

Elinkeinonharjoittajien esittämiä perusteluja löytyi parikymmentä erilaista, jotka luokittelin kolmeen eri teemaan:

- 1) Taloudelliset perustelut
- 2) Liikeideaan ja järjestykseen liittyvät perustelut
- 3) Hallintokäytäntöä kritisoivat perustelut

Taloudelliset perustelut sisältävät liiketoiminnan kannattavuuteen (maininta neljässä asiakirjassa 14:sta), kilpailuasemaan (5/14), elinkeinonharjoittamisen vapauteen (3/14) sekä tehtyihin investointeihin liittyvät seikat. Ravintolat, jotka eivät saaneet jatkoikalupaa, katsovat sen haittaavan liiketoimintansa taloudellista kannattavuutta, sillä jatkoikalupaa hakevissa ravintoloissa suuri osa myynnistä tehdään loppuillasta. Ravintoloitsijoiden mukaan kannattavuus vähenee myös siksi, että asiakkaiden uskotaan suosivan sellaisia anniskelupaikkoja, jotka saavat olla myöhempään auki. Perustelujen mukaan jatkoajan myöntäminen toisille ravintoloille ja kieltäminen toisilta vaarantaa kilpailuneutraliteetin sekä rajoittaa elinkeinonharjoittamisen vapautta.

Otteita taloudellisista perusteluista:

”Liiketoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta on tärkeää, että jatkoaika on säännöllisesti yrityksen käytettävissä.”

”Anniskeluajan viimeinen tunti on myynnin kannalta merkittävä.”

”Aukioloaikojen rajoittaminen vaikuttaa elinkeinonharjoittamiseen.”

”Yrittäjä on investoinut molempiin ravintoloihin huomattavat summat kehittääkseen niitä nimenomaan viihde- ja yöravintolana.”

”Jatkoajalla on erittäin suuri merkitys ravintolan liiketoiminnalle, sillä asiakkaiden ravintolavalintaan vaikuttaa merkittävästi se, kuinka myöhään ravintola saa olla auki.”

Liikeideaa ja järjestystä koskevilla perusteluilla ravintoloitsijat vetoavat korkeatasoiseen ohjelmaan (14/14), vakiintuneeseen ja perinteikkääseen toimintaan (3/14), toiminnan iltapainotteisuuteen (5/14), sijaintiin hotellin yhteydessä (5/14) sekä järjestyshäiriöiden hyvään ehkäisyyn (6/14). Kaikissa valituksissa korostetaan sitä, että ravintolassa järjestettävä ohjelma on korkeatasoista, toisin kuin lääninhallinto on aikaisemmassa päätöksessään todennut. Lähes kaikissa tapauksissa kiistakapulana on se, onko karaoke riittävän tasokasta ohjelmaa jatkoikalupaa varten. Joissakin asiakirjoissa ravintoloitsijat kertoivat karaoken olevan laadukas show, jota juontaa ammattilaisesiintyjä käyttäen korkeatasoisia äänentoistolaitteita ja monipuolisia levyjä. Toisena perusteluna mainitaan ravintolan vakiintunut toiminta, jolle jatkoajan myöntämättä jättäminen olisi haitallista. Aukioloajan lyhentäminen horjuttaisi perinteikästä toimintatapaa, olisi haitaksi ravintolan imagolle ja karkottaisi asiakkaita. Perusteluissa mainitaan myös ravintolan toiminnan iltapainotteisuus. Monien ravintoloiden liikeidea on toimia yökerhona, jolloin jatkoajan saaminen on lähes välttämättömyys toiminnan onnistumiselle. Lain mukaan toinen jatkoikaluvan edellytyksistä on ravintolan sijainti korkeatasoisen hotellin yhteydessä. Monet ravintolat ovatkin vedonneet tähän pykälään, ja ilmoittaneet sijaitsevansa hotellin yhteydessä tai välittömässä läheisyydessä. Ravintolatoiminta hyödyttää myös hotelli-asiakkaita. Edellä mainittujen perustelujen lisäksi kuudessa valituksessa jatkoikaluvan saamista perustellaan sillä, että kyseisissä ravintoloissa ei ole ollut järjestyshäiriöitä, joiden takia aukioloaikaa tulisi supistaa. Monet ravintolat ovat hankkineet myös poliisin vahvistuksen asiasta. Eräässä valituksessa mainitaan, että jatkoikalupakäytäntö tulisi poistaa, ja luottaa ravintoloiden vastuulliseen toimintaan alkoholihaittojen ehkäisyssä.

Otteita liiketoimintaa ja järjestystä koskevista perusteluista:

”Ravintola on paikkakunnalla tunnettu perinteisenä musiikki- ja karaokeravintolana, jonka toiminta-ajatus on pysynyt samana usean vuoden ajan.”

”Karaoke täyttää alkoholipoliittisessa mielessä jatkoaika-asetuksen tavoitteen vähintään yhtä hyvin kuin muukin viihdeohjelma. On todennäköistä, että esiintyminen ja siihen valmistautuminen hillitsee yleensä myös alkoholin nauttimista.”

”Lääninhallituksen näkemys, että karaoke ei ole riittävän korkeatasoista ohjelmaa, on outo. Lääninhallituksen tehtävä ei ole ryhtyä taidearvostelijaksi.”

”[Ravintolan nimi] on korkeatasoinen ja hyvämaineinen aikuisten juoma- ja seurusteluravintola hotelli [hotellin nimi] yhteydessä. Ravintolan liikeideaan kuuluu toiminnan iltapainotteisuus. Ravintolassa on aina ollut järjestyksenvalvoja eikä järjestyshäiriöitä ole esiintynyt. Tulevaisuudessa [ravintolan nimi] tulee tarjoamaan korkeatasoista ohjelmaa lähes joka viikonloppu.”

”Yökerhotoiminta on vakiintunutta. (...) Anniskelupaikan nimenomainen toiminta-ajatus on olla yökerho.”

Perustelujen kolmas kategoria sisältää hallintokäytäntöä kritisovia näkökulmia. Näissä perusteluissa vaaditaan hallinnon päätösten ennustettavuutta ja selkeyttä (5/14) sekä tasa-arvoista kohtelua ja yhtenäistä hallintokäytäntöä (6/14). Hallinnon päätösten ennustettavuus on ravintoloitsijoiden mukaan ehdottoman tärkeää liiketoiminnan pitkäjänteisen kehittämisen kannalta sekä elinkeinonharjoittamisen helpottamiseksi ylipäänsä.

Valituksissa vaaditaan yhtenäistä ja tasa-arvoista hallintokäytäntöä kaupungin, läänin ja koko maan alueelle. Ravintolat ovat valituksissa tuoneet esiin tapauksia, jossa saman kaupungin alueella sijaitseva ravintola on saanut jatkoaikaluvan kevyemmin perusteiden ja ”laaduttomammalla” ohjelmatarjonnalla kuin ravintola, jolta lupa evättiin. Päätösten tulisi ravintoloitsijoiden mukaan pohjautua selkeisiin kriteereihin ja olla yhtenevät koko maassa. Valituksissa kritisoidaan sitä, että lääninhallituksella on liikaa harkintavaltaa yksittäistapauksissa, mikä vaarantaa ravintoloiden tasa-arvoisen kohtelun hallinnon edessä. Jatkoaikalupakäytännön sanotaan muistuttavan Alkon aikaista tarveharkintaperustaista lupien myöntämistä, jonka pitäisi jo olla vanhentunut käytäntö. Eräässä valituksessa todetaan, että lääninhallituksen tehtävä ei ole ryhtyä ”taidekriitikoksi” ja määritellä mikä on laadukasta ohjelmatarjontaa.

Lain mukaan jatkoaikaluvan voi myöntää tietyille illoille, kun ravintolassa järjestetään

jokin tilaisuus tai tapahtuma, joka edellyttää pidennettyä jatkoaikaa. Tällaisen tapahtuman kriteerit täyttyvät viranomaisten mukaan esimerkiksi silloin, kun ravintolassa soitetaan elävää musiikkia. Valituksissa ravintolat ovat kritisoineet hallintoa siitä epäkohdasta, että on lähes mahdotonta tietää vuoden tai edes puolen vuoden ohjelmaa etukäteen, ja esittää sitä lääninhallitukselle jatkoaikalupahakemuksessa. Kaikille tapahtumailloille ei voida hakea jatkoaikalupaa riittävän ajoissa.

Otteita hallintokäytäntöjä kritisoivista perusteluista:

”Lääninhallitus arvostelee ravintolan ohjelmatarjontaa perustelematta näkemystään muuten kuin, että elävän musiikin tarjonta olisi hyväntasoista viihdeohjelmaa. Mitä lausumalla tarkoitetaan, jää epäselväksi.”

”Laissa säädettävien perusoikeusrajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia ja olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Sääntelyllä tulee olla myös riittävä ennustettavuus.”

”Alkoholipoliittisesta ohjelmasta ei voi vetää johtopäätöstä, että ravintoloiden jatkoaikoja tulisi rajoittaa.”

”Jatkoaikojen myöntämistä koskevat säännökset eivät ole muuttuneet ja valittajakin on saanut jatkoaikoja vuosien ajan. Tästä johtuen haetut jatkoajat on myönnettävä hallintolaissa säädetyin luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti.”

”Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (HE 50/2002 vp.) korostetaan sitä, että sääntelyn tulee taata viranomaistoimien riittävä ennustettavuus.”

”Itä-Suomen lääninhallitus on esittänyt, että hallinnon siirron tarkoituksena oli noudatetun käytännön kiristäminen. Tämä kuvaa lääninhallituksen tahtotilaa, mutta tälle väitteelle ei löydy mitään tukeaa säännöksistä tai mistään muustakaan lähteestä.”

”Alkoholilakia ja sen nojalla annettuja asetuksia on sovellettava yhtenevästi koko maassa.”

”Ravintolan ohjelman arvioimisella on vaikea nähdä liittymäkohtaa alkoholihaittojen ehkäisyyn. Jatkoaika-asetus on niin ylimalkainen ja tulkinnanvarainen, että viranomaisten on sen perusteella lähes mahdotonta kohdella yrityksiä tasapuolisesti.”

”Yrittäjän tulee voida luottaa viranomaisen yhtäläiseen lain tulkintaan eikä tulkinnan yhtäkkiseen muuttamiseen.”

”Olennaista on, että ravintola sijaitsee paikkakunnan ainoan hotellin yhteydessä. Alkoholipoliittisesti ja alkoholilain tarkoituksen kannalta hotellin tasolla ei ole merkitystä.”

7.2 Viranomaisten perustelut

Lääninhallitus on lausunnoissaan perustellut kantansa ja kumonnut valitusten väitteet pohjautuen pääasiassa seuraaviin seikkoihin:

1) Taloudelliset seikat eivät ole jatko aika-asetuksen mukaan pätevä peruste anniskelun jatkoajan saamiseksi. Otteita perusteluista:

”(...) hakija toi esille kilpailullisia ja taloudellisia perusteita, joita ei mainita jatkoajan myöntämisen erityiseksi perusteeksi valtioneuvoston asetuksessa (1208/2002)”

”Paikkakunnan ravintoloiden väliset kilpailulliset tekijät eivät ole valtioneuvoston asetuksessa tarkoitettu erityinen syy anniskeluajan jatkamiselle.”

2) Ravintoloitsijoiden esittämä ohjelmatarjonta ei ole riittävän tasokasta. Otteita perusteluista:

”Karaoken hyväksyminen tasokkaaksi viihdeohjelmaksi merkitsisi sitä, että lupa anniskeluajan jatkamiseen kello puoli kolmeen olisi luvanhaltijan sitä halutessa myönnettävä jokseenkin kaikkiin ravintoloihin.”

”Hakemuksessa esille tuotu musiikkiohjelma voi olla sillä tavalla tasokasta viihdeohjelmaa, jota voidaan pitää erityisenä syynä anniskeluajan jatkamiseen kello 02.30:een, mutta se ei kuitenkaan täytä yksinään erityisen hyvätasoisien viihderavintolan tunnusmerkistöä. (...) Vaillinaisten ja ylimalkaisten perustelujen pohjalta ei ravintolan ohjelmatarjontaa ole voitu luokitella erityisen hyvätasoiseksi. Ravintolan varustelutaso ja miljöö eivät poikkea muista tavanomaisista nuorisodiscoista.”

”DJ-musiikki voi lääninhallituksen käsityksen mukaan olla sillä tavalla tasokasta viihdeohjelmaa, jota voidaan pitää erityisenä syynä anniskeluajan jatkamiselle kello 02.30:een, mutta ei täytä yksinään erityisen hyvätasoisien ravintolan tunnusmerkistöä, kun muuta ohjelmatarjontaa ei hakija ole riittävästi yksilöinyt.”

3) Lääninhallituksen päätökset on tehty sääntöjä ja määräyksiä noudattaen sekä alkoholipoliittisten tavoitteiden ohjaamana

”Anniskeluajan jatkamista koskevat säännökset ovat osa alkoholijuomien anniskelua koskevaa lainsäädäntöä. Jatko aikasäännösten soveltamisessa on sen vuoksi otettava huomioon alkoholilainsäädännön kokonaisuus ja ne yleisemmät tavoitteet, joita anniskelusäännöksille on asetettu.”

”Näkemyks, jonka mukaan jatko aikapäätösten delegoinnilla lääninhallituksille ei ole tarkoitettu muuttaa

miltään osin jatkoajan myöntämisedellytyksiä, on liian rajoittunut. Alkoholipoliittiset tavoitteet ja alkoholilainsäädäntö ovat muuttuneet niistä ajoista, jolloin Tuotevalvontakeskus teki muun muassa [ravintolan nimi] koskevan jatkoaikapäätöksen.”

”Valituksessa esitetyt perusteet eivät ole sellaisia alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa tarkoitettuja syitä, jotka edellyttäisivät anniskeluajan jatkamista laajemmin kuin lääninhallituksen päätöksessä on hyväksytty. Valituksenalainen päätös on tehty alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annettuja säännöksiä ja määräyksiä noudattaen.”

Tarkastelemissani asiakirjoissa yleisin perustelu jatkoajan rajoittamiselle on se, ettei jatkoaikaluva hakeneessa ravintolassa ole erityisen tasokasta ohjelmatarjontaa. Tuo seikka tuli esiin jokaisessa jatkoaikapäätösvalitusta käsittelevässä asiakirjassa. Lääninhallituksen mukaan karaoke, DJ:n soittama levy musiikki, mekaaninen taustamusiikki, johdettu yhteislaulu, biljardi, striptease tai urheiluhjelmien näyttäminen videotykin avulla eivät ole sellaista tasokasta ohjelmatarjontaa, joka edellyttäisi anniskelun jatkoaikaa. Karaoke on mainittu ohjelmatarjonnaksi seitsemässä asiakirjassa neljästätoista. Perusteluissa tulee esiin, että esimerkiksi DJ voi kyllä olla osa laadukasta ohjelmatarjontaa, mutta sen lisäksi tarvittaisiin muitakin laadukkaita ohjelma numeroita. Laadukkaaksi ohjelmatarjonnaksi lääninhallitus luokittelee elävän musiikin sekä esimerkiksi musiikki-isännän vetämät levytanssit. Tasokkaan ravintolan tunnusmerkistöä tulee lääninhallituksen perusteluissa myös se, että ruokapalveluita on tarjolla yhtä kauan kuin juomaa.

Lääninhallitus on kumonnut ne ravintoloitsijoiden esittämät väitteet, joiden mukaan lääninhallitus on toiminut epätasa-arvoisesti myöntämällä kaupungin muille ravintoloille jatkoikaluvan suppeammalla ohjelmatarjonnalla. Lääninhallituksen mukaan ne ravintolat, jotka ovat saaneet pysyvästi tai tietyille päiville jatkoajan, ovat pystyneet esittämään tarkan ohjelmatarjonnan, johon pohjautuen päätös on tehty. Neljässä asiakirjassa jatkoikaluvan myöntämättä jättämiseen oli syynä se, ettei ravintoloitsija ole pystynyt esittämään tarkkaa ohjelmaa, josta lääninhallitus olisi voinut arvioida jatkoajan tarpeellisuuden.

Neljässä tapauksessa lääninhallitus on katsonut, ettei ravintolan yhteydessä sijaitseva hotelli täytä tasokkaan hotellin tunnusmerkkejä. Eräässä tapauksessa lääninhallitus myönsi jatkoikaluvan rajoitettuna ja lyhyeksi ajaksi kerrallaan ravintolassa ilmenneiden anniskelurikkomusten vuoksi.

8 ALKOHOLIKENTÄN DISKURSSIT

8.1 Viranomaisten harkintavalta – *Exit politics?*

Viranomaisten harkintavalta ja sen käyttö oli eräs haastatteluiden keskeisimmistä teemoista. Se tuli esiin myös muissa käyttämissäni aineistoissa, sillä kyseessä olevan intressikamppailutilanteen syntyjuuret liittyvät nimenomaan viranomaisten harkintavallan käyttöön. Viranomaisten harkintavalta tuli aineistossa useimmiten esiin negatiivisessa sävyssä. Sekä alkoholihallinnon että ravintolaelinkeinon edustajien selonteoissa säädösten soveltamisvara ja siihen liittyvä harkintavalta esiintyi ongelmallisena. Koska viranomaisten tekemät tulkinnat laista ovat henkilökohtaisia ja saattavat olla ristiriidassa toisen osapuolen näkemysten kanssa, ne saatetaan kokea ”mielivaltaisiksi”. Hallinnon tasapuolisuuden kannalta nähtiin ongelmalliseksi se, että yksittäinen viranomainen voi käyttää harkintavaltaa siinä määrin, kuin mitä nykyinen jatkoajka-asetus mahdollistaa. Olennaista on, että viranomaisten harkintavallan mahdollisuuksien ei varsinaisesti koettu lisääntyneen, vaan viranomaisten nähtiin ennemminkin ottaneen käyttöönsä jatkoajka-asetuksessa jo olleen harkintavallan käytön mahdollisuuden. On huomion arvoista, että anniskelun jatkoajka-asetus on kirjoitettu siten, että se jättää viranomaiselle harkintavaltaa, vaikka aineiston perusteella niin ravintolaelinkeinon kuin alkoholihallinnonkin edustajat puhuivat harkintavallasta negatiiviseen sävyyn. Elinkeinonharjoittajat kokivat sen heikentävän tasa-arvoista asemaansa hallinnon edessä ja viranomaiset puolestaan kokivat joutuvansa ikävään välikäteen joutuessaan tekemään arvostuksenvaraisia päätöksiä.

”Ei se harkintavalta varmaan ole lisääntynyt, mutta sitä harkintaa käytetään nyt eri tavalla kuin ennen, ja hyvin erikoisellakin tavalla.” HAA/R³

”Siinä [anniskelun jatkoajka-asetuksen kriteereissä] on paljon harkintavaltaa lääninhallituksilla, että jos siihen halutaan yhtenäisyyttä, niin sitä vois saada aikaiseksi säädösten tarkentamisella.” HAA/H

”Tollanen harkintavalta, mikä viranomaiselle on annettu, on täysin väärin. Ennenhän oli tarveharkintaa, Alko suoritti tarveharkintaa, jakoi markkinat. Osittain tällä (jatkoajkalupakäytännöllä) on palattu samaan, ja se ei voi olla oikein.” HAA/R

”Siellä (alkoholilaissa) on paljon sellaisia asioita, jotka on aivan turhia – ja vähän karrikoiden sanotusti – sellaisia, että niitä voidaan käyttää mielivallan välineinä.” HAA/R

³ Aineistokoodit ks. sivu 44.

”Ainahan lain soveltajan kannalta on sitä parempi mitä vähemmän on soveltamisvaraa ja arvostuksenvaraisuutta.” HAA/H

”Jos olis osattu alun perin laatia se STM:n päätös, joka muuttui asetukseksi 2002, sillä lailla, että se olisi ollut yksiselitteinen, niin totta kai se ois tehty.” HAA/H

”Jatkoaika-asetus on niin ylimalkainen ja tulkinnanvarainen, että viranomaisten on sen perusteella lähes mahdotonta kohdella yrityksiä tasapuolisesti.” OIKEUS/R

Koska viranomaisten harkintavallan käytön koettiin lisääntyneen, kiinnostuin siitä, miten tilanteeseen on päädytty. Erityisesti kiinnosti se, onko viranomaisten harkintavallan lisääminen ollut tietoinen poliittinen päätös. Seuraavien korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä peräisin olevien selontekojen perusteella voidaan sanoa, että viranomaisille on tietoisesti ”annettu” valtaa toteuttaa alkoholipoliittista tehtäväänsä. Alkoholihallintoa on alueellistettu yleisen julkishallinnon NPM-henkisten uudistusten mukaisesti, ja alueellistamisen tavoitteena on ollut paremmin paikalliset olosuhteet huomioiva päätöksenteko. Hallinnolle on annettu valtaa tulkita alueellista tilannetta ja tehdä päätökset näiden erityistarpeiden mukaisesti.

”(…) voidaan havaita, että lääninhallitukselle lupaviranomaisena on alkoholipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi annettu merkittävästi harkintavaltaa.” OIKEUS/O

”(…) voidaan päätellä, että lupaviranomaisen muutoksella on alkoholilakia muutettaessa tavoiteltu paikallisiin olosuhteisiin perustuvaa päätöksentekoa myös jatkoikalupien kohdalla. Tuotevalvontakeskuksen rajalliset mahdollisuudet selvittää yksittäisen ravintolan toimintaolosuhteet on koettu ongelmaksi. Vaikka jatkoikalupien myöntämisen edellytykset ovat lainsäädännössä säilyneet muuttumattomina, on uudella lainsäädännöllä kuitenkin tavoiteltu muutosta aikaisempaan käytäntöön.” OIKEUS/O

Hallinnon alueellistaminen ja viranomaisten harkintavalta mahdollistaa erilaiset päätökset eri alueiden kesken, mutta toisaalta asettaa eri alueet keskenään eriarvoiseen asemaan.

”Nyt tällainen alueellinen tai valtakunnallinen tasa-arvo ja samanlaisuus, ennustettavuuskin, ei ehkä ole sellaista kuin silloin, kun luvat hoidettiin keskitetysti. Jossain määrin tällainen eriarvoisuus luvanmyöntämisessä ja valvonnassa voi ehkä olla lisääntynyt tällä operatiolla (alueellistamisella).” HAA/H

STTV:n lääninhallituksille antamassa ohjeessa harkintavaltaan liittyi kahdentyyppistä puhetta. Toisaalta ohjeessa korostuu se, että lääninhallinnon virkamiesten ei tule jatkoaikapäätöksiä tehdessään asettaa elinkeinonharjoittajia epätasa-arvoiseen asemaan

keskenään. Päätöksenteossa tulisi olla mahdollisimman tasapuolinen. Päätöksiä ei myöskään tulisi tehdä ainoastaan yhteen perusteluun nojaten, vaan laajemman kokonaisarvioinnin pohjalta. Toisaalta ohje todentaa korkeimman hallinto-oikeuden linjausta ja jättää viranomaisille mahdollisuuksia toimia oman harkintansa mukaan. Harkintavallan diskurssissa vedetään rajaa viranomaisten ”mielivallan” ja harkintavallan välille. Selonteosta käy ilmi se, että ohjeistukset ovat osin yksityiskohtaisiakin, mutta sanamuodot jättävät ohjeille tulkinnanvaraa. Tasosta ja tasokkuudesta puhuminen jättää aina tulkinnanvaraa, sillä käsitys tasokkuudesta on henkilökohtainen ja vaihtelee tulkitsijoiden välillä. Seuraavista selonteista olen alleviivannut niitä kohtia, jotka mahdollistavat viranomaisten harkintavallan käytön.

”Lääninhallituksen tulee soveltaa säännöksiä samankaltaisissa tapauksissa samalla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaatetta ei kuitenkaan loukata silloin, kun anniskelupaikasta ja sen ohjelmatarjonnasta on esitetty erityisiä perusteita, jotka erottavat sen tasollisesti muista kilpailevista ravintoloista.” OHJE

”Jos lääninhallitus katsoo perustelluksi tiukentaa lupakäytäntöä tämän ohjeen perusteella, muutokset tulee toteuttaa harkitusti ja hallitusti. Lupakäytännön tiukentamisessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että luvanhaltijoita kohdellaan päätöksenteossa tasapuolisesti ja samanarvoisesti.” OHJE

”Jatkoaika voidaan myöntää kokonaisarvioinnin perusteella. Viihdeohjelman lisäksi kokonaisarvioinnissa huomioon otettavia seikkoja ovat erityisesti anniskelupaikan toiminta-ajatus, varustelu- ja palvelutaso sekä anniskelun hoito.” OHJE

”Karaoke on myös viihdeohjelmaa. Erikseen on harkittava, katsotaanko karaoken täyttävän tasokkaan viihdeohjelman vaatimukset.” OHJE

”Tuomioistuimen ratkaisu ei kuitenkaan merkitse sitä, että lääninhallituksen tulisi katsoa karaokeviihde aina esteeksi saada jatkoaikalupa.” OHJE

”(…) pääsääntönä voidaan pitää sitä, että perustasoisessa ravintolassa yksinomaisena ohjelmatarjontana oleva asiakkaiden esittämä karaoke ei ole sellaista tasokasta viihdeohjelmaa, joka edellyttäisi anniskeluajan jatkamista kello puoli kahden jälkeen. Poikkeukset pääsääntöön ovat kuitenkin mahdollisia. Tällöin jatkoajan myöntäminen on perusteltava anniskelupaikan tasosta ja ohjelmatoiminnasta tehdyn kokonaisarvioinnin perusteella. Jatkoajan myöntäminen 02.30:een on mahdollista esimerkiksi sellaiselle hyvin hoidetulle karaoketansseja järjestävälle ravintolalle, joka varustelu- ja palvelutasoltaan ylittää selvästi perustason, ja jossa karaokea hoitaa ja juontaa ammattitaitoinen henkilö” OHJE

Viranomaisten harkintavallan lisääntymistä koskevassa diskurssissa poliittisen keskustelun merkityksestä puhutaan hieman vähättelevään sävyyn. Poliittisella keskustelulla tarkoitan

tässä tapauksessa alkoholiviranomaisten ja -poliitikkojen sekä elinkeinonharjoittajien välistä keskustelua anniskelun jatkoajoista, niiden tarpeellisuudesta ja myöntämisperusteista. Diskurssissa yleiseen keskusteluun suhtaudutaan päätöksentekoprosessia hidastavana tekijänä. Koska lääneille on annettu tehtäväksi soveltaa alkoholilain säädöksiä paikalliset olosuhteet huomioiden ja arvioida täytyvätkö anniskelun jatkoajan edellytykset, olisi poliittisen keskustelun käyminen ollut hidaste hallinnon toiminnalle ja siten aiheuttanut hallinnon tehottomuutta. Toisaalta myös valituskierte eri oikeusasteiden läpi ja oikeuden ratkaisujen odottelu koettiin hitaaksi tavaksi uudistaa käytäntöjä. Poliittisen keskustelun puuttumista selitettiin myös hallintouudistusten ja alkoholipoliittisten uudistusten nopealla etenemisellä ja niiden aiheuttamalla sekavalla tilanteella. Jatkuvien uudistusten keskellä on vaikea pysyä kärryillä siitä, kuka tekee mitään.

”En mä oikein tiedä, että mikä tällainen yleinen keskustelu ois, et mikä se foorumi ois ollut. Elinkeinonharjoittajat ois lausunut mielipiteitään reilusti tuolla lukijanpalstoilla, vai mikä se sitten ois ollut. Tietenkin kun saadaan lääninhallituksille uusia tehtäviä, tavoitellaan muutosta aikaisempaan käytäntöön, että voidaan paremmin tuota ottaa ne paikalliset olosuhteet huomioon ja oikeesti soveltaa sitten, kun tunnetaan ne paikat ja millainen ohjelmatarjonta niillä on. Niin en mä teidä mitä tällaisella yleisellä keskustelulla (jatkoajoista) oltais saavutettu.” HAA/H

”Tietysti siihen (jatkoaikapäätösten ennakointiin) olis voinut olla tällainen ohjauksellinenkin keino, jos se ois ajoissa oivallettu, mutta nyt nää uudistukset on mennyt niin nopeasti eteenpäin ja organisaatiomuutokset toteutettu, että siinä ei paljon tämä ohjeistusten kehittäminen ole pysynyt vauhdissa. Se tulee nyt sitten käytännön kokemusten kautta jälkijunassa.” HAA/H

”Hallinto-oikeuden tie on aika pitkä tie yleensä saada mitään ohjaavaa aikaiseksi, että kyllähän se vähän muuta kautta täytyy yhtenäistää tää toiminta.” HAA/H

8.2 Vastuudiskurssi

Aineistossa intressikamppailun molemmat osapuolet puhuttelivat toisiaan vastuun nimissä ja tarkastelivat myös omia vastuitaan. Vastuupuheessa korostui elinkeinonharjoittajien alkoholipoliittinen vastuu ja vastuullinen anniskelu. Vastuudiskurssin tullessa esiin se useimmiten liittyi juuri elinkeinonharjoittajien vastuullisuuteen. Vastuudiskurssissa on olennaista alkoholipoliittisen vastuun ”valuttaminen” alaspäin alkoholipoliittisen ohjauksen hierarkiassa (ks. kuvio 1) lääninhallituksilta ravintoloille. Puheessa tulee esiin se, kuinka viranomaisten tehtävänä on *ohjata* ja *kouluttaa* anniskelupaikkojen

henkilökuntaa toimimaan vastuullisesti. Viranomaiset pyrkivät eri toimenpiteillä saamaan ravintolat sisäistämään vastuullisen anniskelun periaatteet. Vastuuta ei kuitenkaan valuteta pelkästään viranomaisilta ravintoloille vaan myös ravintoloilta asiakaskunnalle. Ravintoloillakin katsotaan olevan ohjaustehtävä; niiden tulee opettaa asiakkaitaan kohtuulliseen alkoholinkäyttöön.

”Osaava ja vastuullinen henkilökunta kun ravintolassa on, niin kyllä se pystyy pitämään asiakkaista huolta niin, että samalla tulee huolehdittua nekin mitä lainsäädännöllä ajetaan takaa, eli sitä kulutuksen ehkäisemistä. Siinä on aika paljon sitten tällä koulutuksellakin osuutta, että miten hyvin se koulutus pystyy tämmösen asenteen henkilökuntaan luomaan.” HAA/H

”Alkoholilupahallinnossa toimimisella tietenkin pyritään kaikissa tilaisuuksissa tuomaan esille se, että nämä meidän alkoholielinkeinonharjoittajat ymmärtäisivät sen oman vastuunsa.” HAA/H

”Ohjauksen, neuvonnan ja omavalvonnan tehostamisen kautta pyritään saamaan yrittäjät itse saamaan tämä päihtyneitä koskeva säännöstö niin hyvin käsiin, että sitä sovelletaan tiukemmin kuin aikaisemmin.” HAA/H

”Ravintoloilla on nimenomaan se tärkeä tehtävä opettaa ja kouluttaa näitä just täysi-ikäisiksi tulleita kohtuulliseen alkoholinkäyttöön.” HAA/H

Aineiston perusteella sekä viranomaisten että ravintolaelinkeinon edustajat vannovat vastuullisen anniskelun nimeen. Tausta-ajatuksena on se, että alkoholipoliittiset tavoitteet toteutuvat paremmin ja valvonnan tarve vähenee, kun ravintoloitsijat osaavat toimia vastuullisesti. Vastuullisen anniskelun toimivuudesta on kuitenkin osapuolten välillä näkemyseroja.

”Tää anniskelutoiminnan vastuullisuus ja moraalit siinä, että kuinka vastuullista henkilökuntaa meillä on, niin sehän vaikuttaa sitten siihen, mikä se lopputulos on siinä anniskelutoiminnassa” HAA/H

”Vastuullisia anniskelijoita meidän tulee olla, ja alaikäisille ei saa anniskella eikä liian päihtyneille.” HAA/R

”Suurin osa ravintoloista tuntee kyllä vastuunsa.” HAA/R

”Ravintolat osallistuvat [alkoholi]ohjelmaan noudattamalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä” OIKEUS/R

”Kaikki me tiedämme, mitä viikonloppuisin kahden jälkeen yökerhoissa taikka ravintoloissa tapahtuu – siis vastuu anniskelusta. Kun lääninhallituksen valvoja menee näihin, niin siellä on aivan mahoton meno, ravintola voitaisiin kiinnä samantien sen takia, että siellä ei noudateta anniskelusäännöksiä. Tässä suhteessa tullaan juuri varmaan tän omavalvonnan toimimattomuuteen. Elikkä eihän se nyt sit toimi kyllä, ei siellä sillä tavalla kanneta riittävästi vastuuta.” HAA/H

Alkoholihallinnon vastuulla on valvoa alkoholilain noudattamista, mutta toisaalta sen odotetaan kantavan myös elinkeinopoliittista vastuuta. Elinkeinonharjoittajat kantavat paljon alkoholipoliittista vastuuta, joten vastavuoroisesti he peräänkuuluttavat hallinnolta yrittäjän näkökulman parempaa huomioimista.

”Kyllä elinkeinonharjoittamisen vapaus on perustuslaissa taattu oikeus, ja siihen pitäis suhtautua sillä kunnioituksella puolin ja toisin. Että kun on vapaus, niin sitten täytyy olla vastuukin.” HAA/R

”Kyllähän elinkeinoa kuunnellaan, mutta päätökset tekee kuitenkin lainsäätävä ja STTV ja lääninhallitukset on siinä tavallaan esittelijän roolissa, joten niittenkin pitäis se oma vastuu tietää ja ajatella vähän yrittäjänkin kannalta sitä asiaa.” HAA/R

Yksilön vastuu?

Yksilön vastuu ei noussut esiin yhdessäkään aineistoa varten tekemässäni haastattelussa. On tietenkin huomioitava se, että yksikään haastatteluissa esittämäni kysymys ei suoranaisesti käsitellyt yksilön vastuuta, ja haastatteluissa liikuttiin elinkeinonharjoittajien ja alkoholihallinnon välisissä asioissa. Mutta toisaalta yksilön vastuun olisi voinut olettaa nousevan keskusteluun jonkin käsiteltävän teeman (esimerkiksi alkoholipolitiikan haasteita tai kontrollipolitiikkaa käsittelevien teemojen) yhteydessä. Yleisesti ottaen haastateltavat olivat sitä mieltä, että Suomessa alkoholia kulutetaan liikaa, mutta kukaan ei varsinaisesti korostanut yksilön omaa vastuuta. Välillisesti yksilön vastuu tuli esiin silloin, kun haastateltavat totesivat asennemuutoksen olevan tärkeää alkoholihaittojen ja kulutuksen vähentämisessä. Korostettiin sitä, että asenteiden pitäisi muuttua, etenkin lasten ja nuorten kasvattamisessa olisi tärkeää vaikuttaa asenteisiin kohtuukäytön puolesta. Asenteiden muuttaminen siihen suuntaan, että alkoholinkäyttö vähenisi, koettiin yhteiskunnan – jonkin yksilöä ylemmän tahon – tehtäväksi. Sanamuodoilla ja sanojen valinnoilla haastateltavat pystyivät välttelemään nimittämästä jotakin tiettyä tahoa vastuulliseksi tai nimeämään yksilön vastuuta. Esimerkiksi passiivimuodon käytöllä ja muilla epätarkoilla ilmaisuilla pystyttiin välttämään vastuutahon nimeäminen.

“Tutkimuksissahan on todettu, että valistuksella ei saada kauheasti aikaseks, että miten se sitten ihmisten asenteisiin ja alkoholikäyttäytymiseen voidaan sitte vaikuttaa. Sen kun vielä joku keksis.” HAA/H

“Tähän astihan on puhuttu siitä, että hinta on se ainoa keino, jolla pystytään rajoittamaan sitä kulutusta, mut kyllä tietenkin mainonnan ja valistuksen lisäksi. Mainontaa vähentämällä ja sitten tämmöistä

valistusta ja kasvatusta lisäämällä. Se lähtee ihan koulusta ja kodista ja sieltä se, että se on semmosta pitkäjänteistä työtä, että ei se näy ihan heti.” HAA/R

“... oma mielipide tietenkin on, että onhan se haasteellista, että nää nuoret henkilöt oppis semmoisen kohtuullisen alkoholinkäytön jo nuorena, koska sieltähän ne sitten tavallaan ne tottumukset opitaan. (...) Että jos siinä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa saatais totutettua sillein, että se alkoholinkäyttö ois sellaista kohtuukäyttöä, niin totta kai se ois hieno asia, koska kuitenkin aika mittavat haittavaikutukset on sitten tällä alkoholinkäytöllä sitten myöhemmässä elämässä niin kun yhteiskunnan kannalta.” HAA/H

“Kyllä kaikki sen nyt myöntää, että alkoholihaitat on lisääntynyt. Ja musta suurin ongelma on se, että (...) entistä nuoremmat käyttää alkoholia. Sen kierteen katkaisemiseen pitäis päästä mahdollisimman pian. Sitten toinen on tietysti nää alkoholin suurkuluttajat, jotka on jo ennen näitä esimerkiksi alkoholiveron alennusta olleet jo osittain deekiksellä ja nyt sitten lopullisesti menneet, kun tää alkoholin hinta halpeni. (...) On suuri haaste, että päästäis käsiksi näihin.” HAA/R

Selonteista näkyy myös se, että alkoholihaitat käsitetään ”meidän yhteiseksi ongelmaksemme”. Vaikka haastateltavat lähestyvät aihetta ikään kuin ylemmästä asemasta käsin, he osoittavat samaistuvansa koko kansaan käyttämällä esimerkiksi me-muotoa. Aineiston perusteella alkoholiongelma ei ole Suomessa yksilön ongelma vaan koko yhteiskunnan kollektiivinen ongelma ja jopa itsestään selvä ominaispiirre. Jokaisella toimijalla on oma vastuunsa, mutta ketään ei henkilökohtaisesti osoiteta sormella.

“Siis me juodaan tällä hetkellä tosiaan Suomessa liian paljon viinaa.” HAA/H

“No kai suomalaiset ryypää liikaa, onhan se selvä juttu. (...) Siihen syyt on sitten kyllä haettava jostain muualta [kuin anniskelutoiminnasta], että nää liiat rajoitukset, kieltolait ja sitten kieltolain jälkeen seuranneet aika oudot tavat raitistaa Suomen kansaa, niin kyllä ne varmaan sieltä löytyy ne syyt.” HAA/R

8.3 Kumppanuuden rakentamisen diskurssi

Etsin aineistosta niitä selontekoja, jotka kuvasivat alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien yhteisiä intressejä. Pyrin löytämään viitteitä siitä, mikä voisi mahdollisesti olla avain intressiristiriitojen selvittämiseen. Näiden selontekojen pohjalta muodostui kumppanuusdiskurssi. Siinä korostuu ravintolaelinkeinon ja alkoholihallinnon yhteistyö ja kamppailu samaa yhteistä haastetta vastaan. Kumppanuusdiskurssi oli esillä pääasiassa haastatteluaineistossa, sillä asiantuntijapositiona puhuminen tarjosi osapuolille mahdollisuuden etsiä myös intressien yhtymäkohtia. Hallinto-oikeuden asiakirjat on luotu

kontekstissa, jossa tarkoituksena on ainoastaan puolustaa omia intressejä, joten niissä kumppanuusdiskurssi loisti poissaolollaan. Lähtökohtana kumppanuusdiskurssissa on se, että niin alkoholihallinnon kuin ravintolaelinkeinoonkin edustajat kannattavat anniskelutoiminnan kontrollointia ja luvanvaraisuutta.

”Kyllä se (luvanvaraisuus) ehkä kuitenkin paikallaan on, kun viinan eli laillisten huumeitten kanssa pelataan.” HAA/R

”Kyllähän tässä aina varmaan tarvitaan jonkinlaista lakisääteistä valvontaa, koska tälläkin alalla on semmoista porukkaa, jotka säännöistä viis veisaa.” HAA/R

”Mun mielestä on hyvä, että ravintolaelinkeinoa säädellään, koska tässä on aika monenlaisia kukkia jotka kukoistaa. Että kyllä siinä saa olla suhteellisen kriittinen säätely.” HAA/H

”Jos tää ala vapautettais ihan kokonaan, niin ei tää pysyisi käsissä. Kaikennäköisiä onnenonkijoita ja muita ilmestyisi kyllä. Että kyllä tää luvanvaraisena täytyy edelleen säilyttää.” HAA/R

”Eihän tätä (ravintolaelinkeinoa) voi mitenkään vapauttaakaan. Sittenhän se vasta menis holtittomaks.” HAA/R

”Kyllähän kaikkialla maailmassa ymmärtääkseni anniskelutoimi on luvanvaraista ja viranomaiset valvoo sitä, eli kyllä kontrollia alkoholinmyyntiin ilman muuta tarvitaan ja anniskelutoimintaan myöskin.” HAA/H

”Alkoholituotteen myynti ei ole kuin minkä tahansa tuotteen myyntiä. Siihen täytyy liittää kontrollia ilman muuta.” HAAH/H

”Eihän me siitä lähdetä, että ei pitäisi olla säätelyä. Elinkeino on ihan varmasti sitä mieltä, että säätelyä pitää olla, se pitää tän asian jotenkin aisoissa ja se on tarpeellista. Mutta siellä on paljon sellaisia asioita, jotka on aivan turhia, (...) ja sellaisia asioita, joilla ei ole alkoholipolitiikan ja haittojen ehkäisyn kanssa yhtään mitään tekemistä.” HAA/R

Kumppanuusdiskurssi on sidoksissa vastuudiskurssiin siten, että molemmat korostavat alkoholihallinnon ja ravintoloitsijoiden yhteistä vastuuta alkoholihaittojen ehkäisyssä. Osapuolet ovat ikään kuin samassa veneessä ja vastuukumppaneina taistelemassa yhteisiä haasteita vastaan. Alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien yhteisenä intressinä on se, että alkoholinkulutus siirtyisi kodeista ja puistoista ravintoloihin valvottuihin olosuhteisiin, ja että alkoholinkulutus muuttuisi muiltakin osin ”sosiaalisemmaksi”.

”Se on suuri haaste ja kehittämiskohde, että millä me saatais sitä alkoholin kulutusta, mikä on tällä hetkellä muualla kuin ravintoloissa, siirrettyksi ravintoloihin. Mä näkisin, että se olis yksi tällainen selkeä alkoholipoliittinen parannus, että ihmiset lakkais juopottelemasta tuolla puistoissa ja kotonaan vaan käyttäisivät sen alkoholin sitten valvotuissa olosuhteissa.” HAA/R

”(…) anniskelun, kontrolloidun alkoholijuoman [laskeva] kulutus on kyllä ongelma kaiken kaikkiaan. (...) Alkosta ja vähittäiskaupasta ostetun alkoholijuoman kulutus kasvaa, ja se kasvu pitää saada kyllä

taittumaan.” HAA/H

”Ravintolaelinkeinon pitäisi osaltaan voida vaikuttaa meidän alkoholikulttuurin parantamiseksi, ja sitä tapahtuu tietenkin. Sitä kannattaisi rohkaista ja edistää kaikin keinoin, että meillä tällainen suomalaisen uuteen kulttuuriin liittyvä yhdessäolo ja hauskanpito lisääntyisi ravintoloissa.” HAA/H

Kumppanuusdiskurssi on vasta nostamassa päätään, eikä kumppanuusajattelu ole päässyt vallalle intressiristiriitojen vuoksi. Tämä näkyi siten, että selonteoissa puhuttiin paljon yhteistyön *kehittämisestä*. Sekä alkoholihallinnon että elinkeinonharjoittajien edustajat kokivat yhteistyön olevan tärkeä elementti mutta molemmat myös kokivat siinä olevan paljon kehittämisen varaa.

”Kyllähän sitä [alkoholihallinnon ja ravintoloitsijoiden välistä] yhteistyötä tietysti voi kehittää.” HAA/H

”Mun mielestä yhteistyö ja keskustelu tarkastajien ja poliisin kanssa vois antaa paljon enemmän kuin tällainen sanktiopolitiikka.” HAA/R

”Tää intressikamppailu, sen sanan vois unohtaa ja rueta yhteistyöhön.” HAA/R

”Me ollaan tässä samassa veneessä, me yritetään viedä samaa asiaa eteenpäin. Paljon voitais tehdä tässä yhteistyötä kehittämällä.” HAA/R

Kumppanuuden rakentamisen diskurssi tuli esiin erityisesti elinkeinonharjoittajapuolen puheessa. Yhteistyön kehittämisen avulla elinkeinonharjoittajat kokevat pystyvänsä lisäämään neuvottelumahdollisuuksiaan ja siten myös vaikutusmahdollisuuksiaan. Selonteot osoittavat, että tällä hetkellä viranomaiset ovat korkeammassa valta-asemassa ja ”viimekädessä viranomainen tekee ratkaisun”. Tämä tietenkin kuuluu hallinnon luonteeseen; päätöksiä on tehtävä ja vieläpä lakia noudattaen.

”Tuskin mitään keskustelua ikinä liikaa käydään, mutta viime kädessä viranomainen tekee ratkaisun noissa asioissa.” HAA/H

”Kun päätöstä tehdään, eihän me tietenkään voida ottaa sitä elinkeinonharjoittajaa juttelemaan, että millainen päätös sulle tehtäs? Täytyy olla tasapuolinen kohtelu kaikkia kohtaan.” HAA/H

”Elinkeinonharjoittajasta voi joskus tuntua siltä, että tää [keskustelu viranomaisten kanssa] ei johda nyt yhtään mihinkään, mutta kun viranomaisen täytyy noudattaa sitä lakia toiminnassaan, se ei voi toimia vastoin sitä.” HAA/H

”Niitten [viranomaisten] kanssa pystyy neuvottelemaan, mutta se on sit toinen juttu, että onko sillä mitään tulosta. Mutta aika monta neuvottelua on ollut semmoisiakin, että ihan turhaan laitatte edes paperia, tää ei tule menemään läpi.” HAA/R

Kumppanuuden rakentamisessa olennaista on osapuolten välisten keskustelu- ja

yhteistyökanavien löytyminen. Erityisesti elinkeinonharjoittajat korostivat yhteistyön ja keskustelun merkitystä. Ne selonteot, jotka kuvasivat alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien välisten suhteiden hyviä puolia liittyivät juuri onnistuneisiin neuvotteluihin ja reiluun keskustelunkäyntiin.

”Kyllä me ollaan viranomaisten kanssa neuvoteltu ja saatu myöskin tuloksia aikaan ja saatu erilaisia päätöksiä näiden neuvottelujen kautta. Että kyllä semmonenkin mahdollisuus on.” HAA/R

”Tavattiin anniskeluvalvojan kanssa, ja se sanoi, että nyt on meininki näin, alamme noudattamaan tällamoisia ohjeita. Se oli sinänsä reilua, että lato heti ne faktat tiskiin.” HAA/R

”Yrittäjien ja viranomaisten yhteistoimintoja kehittämällä on päästy ratkaisuihin tällamoissa alueellisissa ongelmoissa. (...) Silloin kun ihmiset tuntee toisiaan ja syntyy tällainen luottamussuhde, silloin suhtaudutaan asioihin ihan toisella tavalla puolin ja toisin, kuin silloin, kun että ne ohjeet tulee ylhäältä ohjatusti kirjeellä.” HAA/R

”... on koottu näitä eri viranomaisten ja elinkeinon yhteistyöryhmiä, ja olen ymmärtänyt, että siinä on saatu paljon aikaan. Esimerkiks häiriökäyttäytyminen öiseen aikaan ja muuten on saatu kuriin. Tavallaan ne on sitoutunut siihen kaikki.” HAA/R

Vaikka Alkon aikana ravintoloiden toimintaa rajoittava säädöstö oli yksityiskohtaisempi ja valvonta tarkempaa, noilta ajoilta kuitenkin kaivattiin juuri parempia keskustelumahdollisuuksia.

”Sillon Alkon aikana se oli jotenkin järkeenkäypää se homma monissa asioissa. Olihan silloin outojakin säännöksiä, mutta silloin tulkittiin asioita monta kertaa niin kuin maalaisjärjellä ja lautamiesjärjellä, mutta nyt katsotaan papereista, että mitä siellä sanotaan.” HAA/R

”Alkon aikana kuitenkin me tunnettiin paljon paremmin Alkon henkilökunta ja Alkon tarkastajat – silloin oli kunnalliset tarkastajat – niitä oli paljon helpompi lähestyä ja keskustella asioista. (...) Että semmonen vuoropuhelu on mun mielestä vähentynyt. Ennen saattoi mennä Alkon piiripäällikön juttusille ja keskusteltiin asioista” HAA/R

”Silloin [Alkon aikana] oli tarkastuskäyntejä enemmän ja sanotaan, että tarkastuskäynnit oli sellaisia aika paljon, että silloin keskusteltiin. Se ei jäänyt siihen, et tä kuletaan lapun kanssa ja kirjoitetaan ylös mitä virheitä, vaan siellä todella keskusteltiin niistä asioista. Alkon piiripäällikkö saattoi soittaa, että hän tulee käymään, että jutellaan näistä asioista, et ongelmat selvis sillä.” HAA/R

Kuten jo aikaisemmin totesin, osapuolten väliset intressiristiriidat ovat estäneet kumppanuuden rakentumista. Perustavinta lajia oleva ristiriita liittyy organisaatioiden perustehtäviin. Hallinnon tehtävänä on toimia alkoholihaittojen ehkäisemisen puolesta ja kontrolloida ravintolaelinkeinon toimintaa. Elinkeinonharjoittajien päätavoitteena

puolestaan on saada liiketoiminnastaan taloudellista tuottoa – käytännössä myydä alkoholijuomia mahdollisimman paljon. Tätä ristiriitaa on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta ylittää, mutta se ei silti ole kumppanuuden rakentamisen esteenä. Tässäkin suhteessa korostetaan yhteistyötä ja keskustelua, joiden avulla yhteisymmärrystä voitaisiin syventää ja lähentyä yhteisiä näkemyksiä.

”Mun mielestä ne [alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien väliset suhteet] on ihan kohtuullisen hyvät, et puhutaan samaa kieltä ja melkein tullaan ymmärretyksikin. Intressit on tietysti yhteneväiset osittain, mutta elinkeinonharjoittaminen on elinkeinonharjoittamista ja voittoa tavoitellaan, että siinä se on se ristiriita.” HAA/H

”Valvontaviranomaisten olis joskus hyvä olla vähän aikaa töissä ravintolassa, ja ravintoloitsija olisi tarkastajana, niin voisi löytyä yhteisiä ajatuksia enemmän.” HAA/R

”En mä usko, että suhteet välttämättä huonot on ravintoloitsijoiden ja valvojien välillä, vaikka monessa asiassa ollaankin vähän eri mieltä. Että ei ehkä ihan ymmärretä toistemme rooleja, tää on aika vaikea ala kuitenkin kokonaisuutena.” HAA/R

8.4 Herrat ja rahvas -diskurssi

Erityisiä ongelmia anniskelun jatkoaikojen myöntämisperusteissa on tuottanut ravintolan ja sen ohjelmatarjonnan tasokkuuden määrittely. Jatkoaika-asetuksessa⁴ tasokkuuden käsite on saanut keskeisen roolin, sillä ravintolan tai sen ohjelman hyväntasoisuus on lähes ainoa peruste anniskelun jatkoajan saamiselle. Tasokkuuden määrittely on jätetty alkoholiviranomaisten vastuulle. Aineistosta nousi esiin mielenkiintoinen diskurssi, joka ilmentää alkoholipoliittisten säännösten perusteella tehtävää ravintoloiden ja niiden asiakaskunnan ”luokkaerottelua”. Analysoin aluksi tätä herrat ja rahvas -diskurssiksi nimeämäni puhetapaa STTV:n laatimaan jatkoaika-asetuksen soveltamista koskevaan ohjeeseen⁵ pohjautuen. Ohjeessa todetaan seuraavasti:

”Tasokkaaksi viihdeohjelmaksi, joka edellyttäisi pidennettyä jatkoaikaa, ei tavanomaisen karaoken lisäksi katsota

- tietokilpailuja, yhteislauluiltoja, biljardia ja erilaisia viihdepelejä
- mahdollisuutta seurata tv:stä tai screeniltä urheilutapahtumia
- stripteasea ja muita eroottisia esityksiä yksinomaisena ohjelmatarjontana, ellei niitä voida pitää

⁴ Ks. jatkoaika-asetuksen (1208/2002) tarkempi kuvaus johdannosta sivulta 8.

⁵ Alkoholijuomien anniskelun jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva STTV:n ohje lääninhallituksille. Julkaistu 21.12.2006.

esitetyn selvityksen perusteella korkeatasoisina. Lääninhallituksen tulee siis suhtautua kriittisesti eroottisiin esityksiin yksin-omaisena ohjelmatarjontana.” OHJE

”Anniskelupaikan varustelu- ja palvelutason erityistä hyvätasoisuutta voivat osoittaa esimerkiksi seuraavat seikat:

- anniskelupaikan puitteet (yleisilme, miljö, kalusteet, valaistus, äänentoistolaitteet) ovat selvästi tavanomaista tasokkaammat ja laadukkaammat
- riittävät esiintymis- ja tanssitilat
- ravintolan juomavalikoima (myös alkoholitonta) on laaja ja laadukas, oma drinkkilista
- ravintolan korkea tai korkeahko hintataso
- ravintolassa on keittiö ja ruokaa on tarjolla myös puolen yön jälkeen
- ravintolassa on myös pöytiintarjoilua
- ravintolassa on RAY:n pelipöytä yms.
- ravintolatilat ovat siistit, ml wc-tilat
- ravintolaan on sisäänpääsymaksu
- ravintolassa on valvottu vaatesäilytys
- henkilökuntaa on palvelun ja valvonnan kannalta riittävästi
- henkilökunnalla on hyvä ammatillinen pätevyys
- ravintolassa on tarpeellinen määrä järjestyksenvalvoja” OHJE

Ohjeen selonteosta voi nähdä, miten herrat ja rahvas -diskurssi rakentuu. Tavallisen kansan suosimat viihteen muodot ⁶ – karaoke, tietokilpailut, yhteislaulu ja urheilutapahtumien seuraaminen – eivät täytä tasokkaan viihdeohjelman tuntomerkkejä, jolloin myöskään jatkoaikaa ei myönnetä tällaista ohjelmaa tarjoavalle ravintolalle. Anniskelupaikan yleisestä hyvätasoisuudesta voi kertoa esimerkiksi korkea tai korkeahko hintataso tai se, että ravintolaan on sisäänpääsymaksu. On toki otettava huomioon, että laadukkaat puitteet, esimerkiksi laadukkaat sisustusmateriaalit ja äänentoistolaitteet, sekä henkilökunnan suuri määrä aiheuttavat ravintolalle kustannuksia, jotka näkyvät hinnoissa ja sisäänpääsymaksuissa. Ravintola myös saa sisäänpääsymaksuista tuottoa, jolloin kaikkea tuottoa ei tarvitse hankkia myymällä alkoholijuomia. Herrat ja rahvas -diskurssiin liittyen keskeistä on kuitenkin se, että korkea hintataso ja sisäänpääsymaksut voivat vaikuttaa myös siihen, että asiakaskunta valikoituu tulojen perusteella; hyvätuloiset voivat suosia korkeatasoisia ravintoloita, joihin pienituloisilla ei ole varaa. Tähän analogiaan pohjautuen voisin edelleen väittää, että hyvätuloiset ja siten paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa

⁶ Väitteeni siitä, että mm. karaoke, tietokilpailut, yhteislaulu ja urheilutapahtumien seuraaminen ovat tavallisen kansan viihdettä, perustuu omakohtaisiin havaintoihin siitä, että kyseisiä viihdemuotoja suositaan ns. lähiöravintoloissa ja sellaisissa ravintoloissa, joihin ei ole tiukkaa sisäänpääsykontrollia – siis tavallisen kansan ravintoloissa. Ravintoloiden ohjelmatarjonnan ja asiakaskunnan välistä suhdetta ei ole laajemmin tieteellisesti tutkittu.

olevat henkilöt voivat suuremmalla todennäköisyydellä nauttia sellaisten ravintoloiden palveluista, jotka saavat anniskella jatkoajalla.

Myös haastatteluaineistossa herrat ja rahvas -diskurssi oli esillä. Seuraavissa selonteoissa haastateltavat rakentavat kuvaa siitä, miten lähinnä paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa oleville henkilöille on eri säännöt kuin tavalliselle kansalle, ja miten lähtökohtaisesti oletetaan, että paremmassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat hallitsisivat alkoholin kohtuukäytön paremmin kuin muut.

”Hauskin esimerkki on ehkä se, että esimerkiksi festivaalien VIP-telttoja varten on sorvattu ihan erilaiset määräykset. Eli kun on kielletty liikeidea pitää tämmöistä buffa-systeemiä – syö ja juo niin paljon kuin haluat, hanasta viiniä ja olutta, niin erikseen on säädetty tämmöisiä tilaisuuksia varten sellaiset säännökset, että saa ostaa sen VIP-lipun, mihin sisältyy rajoittamaton määrä ruokaa ja juomaa. (...) Ikään kuin koulutetun tai hyvässä asemassa olevan ihmisen harkinta ois nyt jotenkin sen erikoisempaa.”

HAA

”En tiedä onko se sitten, jos kravatti kaulassa juo yökerhossa, niin se on sitten fiksumpaa ja korkeatasoisempaa kuin jossain kyläkuppilassa.” HAA

Hallinto-oikeuden asiakirjoista ilmenee, että ravintoloitsijat ovat tukeutuneet herrat ja rahvas -diskurssiin perustellessaan sitä, miksi heidän ravintolalleen tulisi myöntää jatkoaika. Ravintolan korkeatasoisuutta on pyritty korostamaan muun muassa sillä seikalla, että ravintolan asiakaskuntaan kuuluu yliopiston henkilökuntaa ja opiskelijoita. Ravintolasta pyritään rakentamaan kuvaa koulutetun ja sivistyneen aikuisväestön suosimana paikkana:

”[ravintolan] asiakaskuntaan kuuluvat muun muassa yliopiston opettajat ja opiskelijat. (...) Ravintola [ravintolan nimi] on vaativalle asiakaskunnalle rakennettu pub. Ravintola on aikuisten suosima.”

OIKEUS/R

Eräissä asiakirjassa ravintolan korkeatasoisuutta on perusteltu sillä, että se on tasokkaampi kuin publi tai muu lähiöravintola. Selonteossa olennaista on lähiö-sanan käyttö. Lähiöllä tarkoitetaan kaupungin keskustan ulkopuolella sijaitsevia edullisia asumisalueita, joita alun perin rakennettiin kaupunkiin muuttavan työväestön tarpeisiin. Näin ollen lähiöravintolalla tarkoitetaan lähiössä sijaitsevaa kyseisen alueen asukkaiden suosimaa ravintolaa. Tässä selonteossa rakennetaan kuvaa siitä, että lähiöravintolat tai pubit – työväestön suosimat ravintolat – eivät edusta korkeaa tasoa.

”Hakemuksessa esitetty ohjelmatarjonta erottaa anniskelupaikan pubeista tai muista lähiöravintoloista. (...) Anniskelupaikan nimenomainen toiminta-ajatus on olla yökerho. Tämä on otettu huomioon sisustuksessa ja miljöössä muutenkin.” OIKEUS/R

Hallinto-oikeuden asiakirjoista koostuvassa aineistossa ravintoloitsijat rakentavat herrat ja rahvas -diskurssia joko uusintaen tai transformoiden sitä. Ravintoloitsijat pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa joko pelaamalla alkoholihallinnon suosimien sääntöjen mukaisesti uusintaen herrat ja rahvas -diskurssia tai osoittamaan alkoholihallinnon käytännöt vääriksi esittämällä perusteita sen puolesta, että tasokkuuteen pohjautuva jaottelu on lainvastaista ja sitä ei tulisi suorittaa. Yllä olevat selonteot ovat esimerkkejä diskurssia uusintavasta puhetavasta, kun taas seuraavat selonteot pyrkivät transformoimaan herrat ja rahvas -diskurssia osoittamalla tasokkuuteen pohjautuvan jaottelun olevan lainvastaista tai hyvien hallintotapojen vastaista.

”Lääninhallituksen tehtävä ei ole ryhtyä taidearvostelijaksi.” OIKEUS/R

”Lääninhallitus arvostelee ravintolan ohjelmatarjontaa perustelematta näkemystään muuten kuin, että elävän musiikin tarjonta olisi hyvätasoista viihdeohjelmaa. Mitä lausumalla tarkoitetaan, jää epäselväksi.” OIKEUS/R

”Dj-musiikki ei tee ohjelmasta tasotonta. Elävä musiikki ei itsessään myöskään tee ohjelmasta tasokasta. Sisältö on ratkaiseva.” OIKEUS/R

”Alkoholipoliittisesta ohjelmasta ei voi vetää johtopäätöstä, että ravintoloiden jatkoaikoja tulisi rajoittaa.” OIKEUS/R

”Säännöksissä ei ole yksiselitteisesti määritelty, mitä tasokas viihdeohjelma tarkoittaa.” OIKEUS/R

”Lääninhallituksen lausunto viittaa siihen, että jatkoaikaa ei myönnetä, jos kalustus on ”pubtyyppinen”. Mikä liittymäkohta ravintolan kalustuksella on alkoholihaittojen ehkäisyyn? (...) Viranomaisen tehtävänä ei voi olla ottaa kantaa kalustukseen, toiminta-ajatuksen tai liiketoiminnan kehittämiseen.” OIKEUS/R

”Ravintolan ohjelman arvioimisella on vaikea nähdä liittymäkohtaa alkoholihaittojen ehkäisyyn. Jatkoaika-asetus on niin ylimalkainen ja tulkinnanvarainen, että viranomaisten on sen perusteella lähes mahdotonta kohdella yrityksiä tasapuolisesti.” OIKEUS/R

”Ohjelmatarjonnan tasokkuudesta ihmiset tulevat aina olemaan erimielisiä.” OIKEUS/R

Haastatteluaineistossa ravintolaelinkeinon edustajien selonteoissa herrat ja rahvas -diskurssi rakentui lähes yksinomaan negatiivisessa sävyssä. STTV:n lääninhallituksille antama ohje puolestaan osoittaa sen, että hallinnon toiminnassa korostuu herrat ja rahvas -diskurssin uusintaminen.

9 JOHTOPÄÄTÖKSET

9.1 Alkoholikentän valtasuhteet

Aineistosta esiin nostamiani diskursseja yhdistää se, että ne kaikki ilmentävät alkoholikentän valtasuhteita. Tämä tukee luvussa 5.2 esittämäni Pierre Bourdieun ajatusta siitä, että hierarkkisten valtasuhteiden lähteenä oleva vallan kenttä on muita sosiaalisia kenttiä hallitseva ja muokkaava kenttä. Valtasuhteiden rooli intressikamppailutilanteessa on merkittävä. Valtasuhteet määrittävät sen, millaiset toimintaedellytykset osapuolilla on, ja millaiset mahdollisuudet osapuolilla on saada omat intressinsä toteutumaan.

Tulosten perusteella näyttää siltä, että viranomaisilla on edelleen vahva ja osin myös kyseenalaistamaton valta-asema alkoholikentällä. Viranomaisten harkintavallan käytön mahdollisuudet eivät ole muuttuneet lakien ja asetusten tasolla, sillä lääninhallitusten soveltama jatkoaika-asetus on kirjaimellisesti sama kuin mitä STTV:n viranomaiset sovelsivat ennen kuin jatkoaikapäätöksenteko siirtyi lääninhallitusten vastuulle. Hallinnon alueellistamisella on kuitenkin tavoiteltu paremmin paikallisiin olosuhteisiin perustuvaa päätöksentekoa, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että päätösten erilaistumiselle ja viranomaisten harkintavallan suuremmalle käytölle on annettu alkoholipoliittinen tuki ja moraalinen hyväksyntä. Korkeimman hallinto-oikeuden linjaus karaokekysymyksessä vahvistaa tätä suuntausta.

Suomen alkoholipoliittinen historia ja ilmapiiri ovat vaikuttaneet siihen, että anniskeluelinkeinon rajoitteet ovat hyväksytympiä kuin elinkeinon vaateet vapaamman toiminnan puolesta. Alkoholikentän piirteisiin kuulu se, että sosiaalista vastuuntuntoa arvostetaan enemmän kuin taloudellista pääomaa ja taloudellisia saavutuksia. Alkoholi on ollut suomalaisessa yhteiskunnassa hyvin vaikea ja ristiriitainen aihe, ja kontrollipoliitiikalla on pitkät perinteet ja vahva kansan tuki, joten alkoholiin liittyvä sosiaalipoliittinen säättely ei ole helposti antanut tietä talouden toimijoille. Ravintolaelinkeinon muuttuminen tavalliseksi elinkeinoksi ja elinkeinonvapauden piiriin kuuluvaksi on kuitenkin parantanut ravintolaelinkeinon valta-asemaa ja mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaympäristöönsä. Esimerkiksi anniskeluelinkeinon koskevista päätöksistä

on helpompi valittaa nyt kun päätöksenteko on valtion viranomaisella eikä enää valtionyhtiön toimihenkilöllä kuten Alkon aikana.

Diskursseista ilmenee myös se, miten elinkeinonharjoittajat pyrkivät parantamaan valta-asemaansa. Päädyin tarkastelemaan tätä suuntausta, sillä se on vaihtoehtoinen näkökulma alkoholikentän hegemoniselle viranomaisvaltaa ja kontrollipolitiikkaa korostavalle diskurssille. Olen kumppanuusdiskurssiin pohjautuen tehnyt päätelmän, että nykyisessä tilanteessa elinkeinonharjoittajat kokevat olevansa viranomaisten saneluvallan alla, ja pyrkivät yhteistyön kehittämisen avulla parantamaan valta-asemaansa tavoitteenaan päästä tasa-arvoiseksi neuvottelukumppaniksi. Kumppanuuden rakentaminen on keino lisätä elinkeinon neuvottelu- ja vaikutusmahdollisuuksia. Toinen keino on esimerkiksi vastuullinen anniskelu. Ravintoloitsijat panostavat vastuulliseen anniskeluun oletettavasti muun muassa siitä syystä, että se on myös viranomaisten hyväksymä ja suosittelema toimintatapa. Toimimalla aktiivisesti alkoholihaittoja vastaan ravintoloitsijat voivat osoittaa pelaavansa alkoholikentällä arvostettujen sääntöjen mukaisesti. Näin ravintolaelinkeino voi kerryttää alkoholikentällä arvostettua sosiaalisen vastuun pääomaa sekä parantaa valta-asemaansa.

Karaokekysymyksestä voidaan todeta, että ainakin toistaiseksi viranomaiset ovat korkeammassa valta-asemassa ravintoloitsijoihin nähden voidessaan määritellä hyvän ja huonon ohjelmatarjonnan erot ja luodessaan alkoholikentälle hyvän ja huonon maun säännöt. Ravintoloilla on valtaa päättää omasta liikeideastaan, mutta kuten tulosten perusteella voidaan havaita, eri liikeideat ovat eriarvoisessa asemassa, kun anniskelun jatkoajoista päätetään. Näin ollen ravintoloitsijat suosivat sellaista ohjelmatarjontaa, joka on luokiteltu riittävän tasokkaaksi, jotta jatkoaikaluvat saadaan.

9.2 Uusi hallinta

Alkoholikentän diskurssien muotoutumiseen vaikuttavat ennen kaikkea alkoholihistorialliset seikat, mutta näkyvissä on joitakin samoja suuntauksia kuin uuden hallinnan tematiikassa. NPM-kritiikissä on tullut esiin se, että poliittista päätöksentekovaltaa on siirtynyt vaivihkaa poliittisilta elimiltä asiantuntijoille ja hallinnollisille elimille. Hallinnon vallan lisäämistä perustellaan tehokkuuden lisäämisellä

ja jäykän byrokratian vähentämisellä. Kun hallinto voi käyttää enemmän valtaa, se voi tehdä päätöksiä nopeammin ja näin tehostaa toimintaansa. Esittelemäni viranomaisten harkintavallan diskurssi rakentaa mielestäni kuvaa tällaisesta ”itseohjautuvasta hallinnosta” NPM-hengen mukaisesti. Anniskelun jatkoaikapäätöksenteossa viranomaisten harkintavallan käytön on koettu lisääntyneen ja lääninhallitukset ovat saaneet ja ottaneet harkintavaltaa käyttöönsä ryhtyessään soveltamaan tiukempia kriteereitä jatkoaikojen myöntämisessä erityisesti karaokeravintoloiden kohdalla. Mielestäni keskeisin löydös on se, että päätös tiukentaa jatkoajan saamisen kriteereitä on tehty lääninhallituksessa viranomaistyönä ilman laajempaa poliittista keskustelua, vaikka kyseessä on sekä alkoholi- että elinkeinopoliittinen toimenpide. Jatkoajalla toimivien ravintoloiden määrän supistaminen vaikuttaa alkoholin saatavuuteen sekä elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiin. Näin ollen voin todeta, että anniskelun jatkoikatapauksessa on havaittavissa uuden hallinnan logiikan mukaista hallinnan tehostamista poliittisen keskustelun kustannuksella.

Hallinnon itseohjautuvuuden lisääntymistä puoltaa mielestäni myös se, että tiukempien kriteerien soveltaminen jatkoikatapauksessa toteutuneessa muodossaan – karaokeohjelman luokittelu ”tasottomaksi” – ei ole ollut lainsäätäjien tai muiden poliittisten päätöksentekijöiden nimenomaisena tarkoituksena. Uskaltaudun esittämään tällaisen väitteen tarkasteltuani sitä tapaa, miten jatkoikatapaus on edennyt. Mikäli ajatus tasokkuuden uudelleenmäärittelystä olisi ollut poliittisten päättäjien tahto, asiasta olisi ensin käyty yleistä keskustelua ja sen jälkeen ohjeistettu läänejä asetuksen implementoinnissa. Nythän asia eteni täysin päinvastaista reittiä; ensin Itä-Suomen lääninhallitus teki päätöksiä, joiden lainvoimaisuus testattiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Näin ollen korkein myös hallinto-oikeus sai ikään kuin poliittisen roolin vahvistaessaan Itä-Suomen läänin linjan, minkä jälkeen käytäntö levisi myös muihin lääneihin.

Tämän tutkielman aineistosta esiin nostamassani vastuudiskurssissa on monia samoja elementtejä kuin Raija Julkusen (2006) esittämässä ajatuksissa uuden hallinnan myötä lisääntyneestä vastuupuheesta. Sekä elinkeinonharjoittajien että alkoholihallinnon edustajat vetivät rajoja omalle roolilleen erittelemällä omaa alkoholipoliittista vastuutaan ja toisaalta vaatimalla vastuuta myös toiselta osapuolelta. Vaikka Julkunen puhuu yksilön oman vastuun lisääntymisestä, tässä tutkielmassa yksilön vastuuta korostavaa diskurssia ei

juurikaan ole havaittavissa. Mutta kuten olen jo todennut, tässä yhteydessä yksilön vastuuseen liittyen ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä aineiston tarjoamien mahdollisuuksien rajallisuuden vuoksi. Nostin yksilön vastuun teeman esiin lähinnä kuriositeettikysymyksenä sekä keskustelunavaukseksi.

Vastuudiskurssissa tuli esiin myös keskeinen uuden hallinnan mekanismi – vastuun ”sisäistytämisen” ajatus. Alkoholihallinto pyrkii saamaan ravintolat sisäistämään alkoholipoliittisen vastuunsa ja saamaan vastuullisen toiminnan ravintoloista itsestään lähteväksi, jolloin alkoholipoliittiset tavoitteet tulisivat paremmin toteutetuiksi ja valvonnan tarve vähenisi. Ravintoloiden puolestaan tulisi pyrkiä saamaan asiakaskuntansa sisäistämään oman vastuunsa kohtuullisessa alkoholinkäytössä. Vastuullisen anniskelun toimivuudesta osapuolilla on kuitenkin erilaisia näkemyksiä, mikä voisi selittyä alkoholikentän muodollisten ja epämuodollisten sääntöjen välisellä ristiriidalla. Alkoholihallinto ja ravintolaelinkeinonharjoittajat tulkitsevat sääntöjä eri lähtökohdista. Ravintolat toimivat asiakkaidensa kautta tiiviisti sidoksissa paikalliseen alkoholikulttuuriin, jolloin esimerkiksi asiakkaan päihtyneisyyden aste määritellään suhteessa paikallisen alkoholikulttuurin konventioihin. Alkoholihallinnon viranomaisten tehtävänä puolestaan on toimia lain mukaan, joka jättää päihtyneisyyden määrittelylle vähemmän tulkinnanvaraa. Ravintoloitsijat saattavat kokea oman vastuullisen anniskelunsa toimivan hyvin samassa tilanteessa, jossa alkoholihallinnon näkemyksen mukaan vastuullisen anniskelun toimivuudessa olisi paljon parantamisen varaa.

9.3 Tasokkuuteen perustuva jaottelu ja sen ongelmat

Jatkoaikakysymyksessä on mielestäni nähtävissä samantyyppinen jako ravintoloiden välillä kuin 1930 – 1950-luvuilla, jolloin ravintolat jaettiin I-, II-, ja III-hintaluokan ravintoloihin. Tuolloin ravintolat jaettiin tason mukaan, ja ne olivat selkeästi tarkoitettu eri sosiaaliryhmille siten, että I-luokan ravintolat olivat tasokkaimpia ja yhteiskunnan ylimpien sosiaaliryhmien suosiossa. Tässä jaottelussa olennaista oli ohjata lähinnä yhteiskunnan alimpiin sosiaaliryhmiin kuuluvien henkilöiden alkoholinkäyttöä. Nykyisin ravintoloiden aukioloajat ovat riippuvaisia tasokkuudesta. Tasokkaimmat ravintolat voivat saada erityisluvan anniskella alkoholijuomia kello 3.30 asti ja hyvätasoiset 2.30 asti. Muut ravintolat voivat anniskella yleisen säännön mukaan kello 1.30 saakka. Alkoholihallinnon

viranomaisille on annettu valtuudet määrittellä tasokkuuden kriteerit.

Nykyisin ravintoloita ei varsinaisesti ole tarkoitettu eri sosiaaliryhmille, mutta kuten olen herrat ja rahvas -diskurssia kuvaillessani osoittanut, nykyinen tasokkuuteen perustuva jaottelu saattaa asettaa eri sosiaaliryhmät eriarvoiseen asemaan. Herrat ja rahvas -diskurssissa laadukas ja hinnakas on tasokasta ja ansaitsee jatkoajan, kun taas ”tavallinen” viihde ei ole tasokasta, eikä sen perusteella voida myöntää jatkoaikaa. Kaipaisin lisää ja näkyvämpää keskustelua siitä, mihin ohjelmatarjonnan tasokkuuteen pohjautuva jaottelu pohjimmiltaan perustuu ja ennen kaikkea siitä, mitkä ovat sen varsinaiset alkoholipoliittiset perustelut. Karaokesta on esimerkiksi väitetty, että se on asiakkaiden itsensä tuottamaa viihdettä, eikä näin ollen ole korkeatasoista. Karaoken puolustamiseksi löytyy kuitenkin myös alkoholipoliittisia perusteluita. Eräässä haastattelussa mainittiin, että esiintymisen seuraaminen tai siihen valmistautuminen voi jopa vähentää alkoholin kulutusta, kun asiakkaalla on muutakin tekemistä kuin alkoholin nauttiminen.

Jatkoaika-asetuksen sisältö on koettu vaikeaselkoiseksi. Keskeisenä ongelmana on sen sisältämät arvostuksenvaraiset kriteerit, joista on vaikea päästä yksimielisyyteen. Käsitteet tasokkuudesta ovat henkilökohtaisia ja arvostuksenvaraisia, joten hyvätasoisen ravintolan tai ohjelmatarjonnan objektiivinen määrittely on periaatteessa mahdotonta. Päätökset, jotka voivat perustua viranomaisen henkilökohtaisiin arvostuksiin aiheuttavat helposti vastarintaa ja voivat jopa heikentää hallinnon legitimitettä ja arvostusta.

10 POHDINTAA

Olen tässä tutkielmassa ottanut suuria vapauksia yhdistäessäni erilaisia teoreettisia näkemyksiä ja empiirisiä löydöksiä toisiinsa. Teoreettisessa viitekehyksessä vilahtelee niin yhteiskuntapoliitikkojen, sosiologien, taloustieteilijöiden, filosofien kuin hallintotieteilijöidenkin nimiä. Tämä monimuotoinen yhdistelmä on rakentunut tutkimuksen edetessä; aineistosta tehdyt löydöt ovat innostaneet tutkimaan aiheeseen liittyvää kirjallisuutta, joka puolestaan on antanut lisää ideoita aineiston tulkintaan. Tutkielmaa tehdessä kävi niin, kuten usein tutkimusta tehdessä käy: kun pureutuu syvemmälle tutkittavaan aiheeseen, uusia kysymyksiä nousee esiin enemmän kuin vastauksia alkuperäisiin kysymyksiin. Tässä on ollut vaarana tutkimuksen leviäminen eri poluille kauas alkuperäisestä aiheesta. On ollut haasteellista rajata, mikä on tutkimukselle hyödyllistä ja lisäarvoa tuovaa tietoa ja mikä puolestaan turhaa rönsyilyä. Tästä raportista olen kuitenkin pyrkinyt rakentamaan kokonaisuuden, jossa eri näkemykset tukevat sekä toisiaan että empiirisiä löydöksiä perustellusti.

Olen mielestäni tässä tutkielmassa onnistunut tuottamaan uutta jäsenettyä tietoa alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinin välisistä suhteista sekä alkoholikentän rakenteesta ja sen toimintaan vaikuttavista diskursseista. Kohteena olevaa intressikamppailutilannetta ei ole aikaisemmin tutkittu, eikä alkoholikentän toimintaa kuvattu samasta näkökulmasta kuin tässä tutkielmassa. On kuitenkin korostettava sitä, että tässä tutkielmassa esitellyt diskurssit ja väitteet ovat keskustelunavauksia ja vaihtoehtoisia esityksiä muiden joukossa. Tarkoitukseni ei ole ollut – eikä diskurssianalyttisessä tutkimuksessa ole mahdollistakaan – esittää absoluuttisia totuuksia tutkimuskohteesta.

Tutkimusprosessin aikana mieleeni nousi monia tutkimusaihetta eri näkökulmista syventäviä kysymyksiä, joista olisi mahdollista jatkaa tutkimusta. Herrat ja rahvas -diskurssiin liittyen voisi esimerkiksi tutkia tarkemmin sitä, miten alkoholipoliittinen sääntely kohdistuu eri sosiaaliluokkiin. Myös yksilön vastuu herätti monia ajatuksia tutkielmaa tehdessäni. Suomessa alkoholiin ja sen aiheuttamiin sosiaalisiin ja terveydellisiin haittoihin on suhtauduttu kollektiivisena ongelmana, kuten vahvan hyvinvointivaltion maissa yleensä. Yksilön vastuun teemasta voisi esimerkiksi tehdä kartoituksen ja analyysin siitä, miten yksilön vastuu on tullut esiin suomalaisessa

alkoholipolitiikassa eri aikoina, ja onko aikakauden laajemmilla ideologisilla suuntauksilla ollut siihen vaikutusta.

Ehkäpä konkreettisin mahdollinen jatkotutkimusaihe koskee anniskelun jatkoaikaproblematiikkaa. Kuten tässä tutkielmassa on käynyt ilmi, anniskelun jatkoaika-asetus on tällä hetkellä vaikeaselkoinen ja epätydyttävä. Jatkotutkimuksessa voisi etsiä ratkaisuja siihen, miten jatkoaika-asetuksen voisi uudistaa alkoholipoliittisesti tarkoituksenmukaisesti unohtamatta elinkeinopoliittisia näkökulmia, mitkä olisivat anniskelun jatkoajan yhteismitalliset kriteerit, sekä onko anniskeluajan jatkaminen tai sen luvanvaraisuus ylipäänsä tarpeellista. Tutkimus voisi olla haastattelu- tai kyselytutkimus, johon otettaisiin laaja otos poliittisten päätöksentekijöiden, virkamiesten sekä elinkeinonharjoittajapuolen edustajia.

Lähteet

Alavaikko, Mika. 2000a. Alkoholihallinnon muutos vuonna 1995 ja sen vaikutusten arviointi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 2000:6.

Alavaikko, Mika. 2000b. Alcohol Policy and the New Public Management. Teoksessa Sulkunen, Pekka; Sutton, Caroline; Tigerstedt, Christoffer & Warpenius, Katariina (toim.). 2000. Broken Spirits: power and ideas in Nordic alcohol control. Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research, s. 135 – 155.

Alavaikko, Mika. 2001. Alkoholi- ja huumekehtien muutos paikallisesta näkökulmasta. Yhteiskuntapolitiikka 66:2:159-168.

Alkoholijuomien kulutus vuonna 2005. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen tiedote 8.2.2006. Saatavilla www-muodossa Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen verkkosivuilta [viitattu 26.11.2007]:
<http://www.sttv.fi/Alkoholijuomien%20kulutus%202005%20tilastokatsaus.pdf>

Alkoholilaki 8.12.1994/1143. Saatavilla www-muodossa valtion säädöstietopankista [viitattu 26.11.2007]:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19941143>

Alkoholiohjelma 2004 – 2007. Yhteistyön lähtökohdat 2004. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2004:7.

Alkoholivalvonta. 2004. Tarkastuskertomus 85/2004. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. Saatavilla www-muodossa [viitattu 27.11.2007]:
http://www.vtv.fi/chapter_images/4611_852004Alkoholivalvonta_netti.pdf

Alueellistamisohjelman periaatteet ja linjaukset. 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2004. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
Saatavilla www-muodossa [viitattu 27.11.2007]:
<http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j08-alueellistamisohjelman-periaatteet/pdf/fi.pdf>

Babor, Thomas; Caetano, Raul; Casswell, Sally; Edwards, Griffith; Giesbrecht, Norman; Graham, Kathryn; Grube, Joel; Guenewald, Paul; Hill, Linda; Holder, Harold; Homel, Ross; Österberg, Esa; Rehm, Jürgen; Room, Robin & Rossow, Ingeborg. 2003. Alcohol: no ordinary commodity. Research and public policy. New York: Oxford University Press.

Bourdieu, Pierre. 1984. *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*. Translated by Richard Nice. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
Alkuteos *La distinction: Critique social du jugement*. 1979.

Bourdieu, Pierre. 1985. Sosiologian kysymyksiä. Suom. Roos, J. P. Tampere: Vastapaino.
Alkuteos *Questions de sociologie*. 1980.

Eräsaari, Leena. 2006. New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (toim.). 2006. Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, s. 87 – 101.

Esitys kansalliseksi alkoholiohjelmaksi vuosiksi 1996 – 1999. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Monisteita 1995:28.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. 1999. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 3. painos (1. painos 1998) Tampere: Vastapaino.

Fairclough, Norman. 1992. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.

Haavisto, Kari & Warsell, Leena. 2002. Ravintolat ja päihdehaittojen ehkäisy. Teoksessa Holmila, Marja (toim.). 2002. Asuinalue ja päihdehaitat. Arviointitutkimus ehkäisevästä paikallistominnasta Tikkurilassa ja Myllypurossa. Helsinki: Stakes. Tutkimuksia 122, s. 189 – 197.

Hakala, Juhani. 1998. Ravintolat kapakoituvat. *Yhteiskuntapolitiikka* 63:4:378-381.

Haveri, Arto. 2002. Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 21:1:4-19.

Hechter, Michael. 1990. The Emergence of Cooperative Social Institutions. Teoksessa Hechter, Michael; Opp, Karl-Dieter & Wippler, Reinhard (toim.). Social Institutions: their Emergence, Maintenance and Effects. Berliini: Walter de Gruyter, s. 13 – 33.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena. 2000. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsinki University Press.

Huotari, Päivi. Johdatus organisaatioteoriaan ja johtamiseen -luentosarja 25.11.-3.12.2005. Jyväskylän kesäyliopisto.

Häikiö, Martti. 2007. Alkon historia. Valtion alkoholiliike kieltolain kumoamisesta Euroopan unionin kilpailupolitiikkaan 1932 – 2006. Helsinki: Otava.

Jatkoajat 02.30:een maakunnittain 10/2003, 12/2005 ja 12/2006. Tiedot Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen alkoholielinkeinorekisteristä. Tiedot saatu Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta helmikuussa 2007.

Jatkoajat 03.30:een maakunnittain 10/2003, 12/2005 ja 12/2006. Tiedot Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen alkoholielinkeinorekisteristä. Tiedot saatu Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskukselta helmikuussa 2007.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi. 1991. Pohjimmaiset asuntomarkkinat. Diskurssianalyysi kuntatason viranomaiskäytännöistä. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1993. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja. 1999. Diskurssianalyysin suhde sukulaistraditioihin. Teoksessa Jokinen,

Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, s. 37 – 53.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi. 1993. Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, s. 75 – 108.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi. 1999. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, s. 54 – 97.

Juhila, Kirsi. 1999. Tutkijan positiot. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, s. 201 – 232.

Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Kymmenen kysymystä diskurssianalyysista. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, s. 233 – 252.

Julkunen, Raija. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.

Karlsson, Thomas & Österberg, Esa (toim.). 2002. Alcohol Policies in EU Member States and Norway. A Collection of Country Reports. Helsinki: Stakes.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 19.6.1997. Taltio numero 1568. Asia: Anniskelulupaa koskeva valitus.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 17.3.2006. Taltio numero 626. Asia: Anniskeluajan jatkamista koskeva valitus.

Lagerspetz, Eerik. 2001. On the Existence of Institutions. Teoksessa Lagerspetz, Eerik; Ikäheimo, Heikki & Kotkavirta, Jussi (toim.). 2001. On the nature of social and institutional reality. Jyväskylä: SoPhi, s. 70 – 101.

Lagerspetz, Eerik. 1995. *The Opposite Mirrors. An Essay on the Conventionalist Theory of Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers

Lumijärvi, Ismo. Hallintotieteen perusteet -luentosarja 7.-15.10 2005. Jyväskylän kesäyliopisto.

Luvat maakunnittain ja kunnittain 2005. Tiedot Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen alkoholielinkeinorekisteristä. Tiedostot vastaanotettu helmikuussa 2006.

Mäkelä, Johanna. 1994. Pierre Bourdieu – erottautumisen teoreetikko. Teoksessa Heiskala, Risto (toim.). 1994. *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*. Helsinki: Gaudeamus, s. 243 – 269.

Niilola, Kari. 2002. Ravintolaelinkeidon suhtautuminen alkoholipoliittisiin toimenpiteisiin. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. *Monisteita 2002:1*.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, insitutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

Onks tietoo? Esitys kansallisen alkoholiohjelman toimeenpanemiseksi. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. *Monisteita 1997:14*.

Paikallinen alkoholipolitiikka (Pakka) -projektin seminaari 10.11.2005 Jyväskylässä.

Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (toim.). 2006. *Projektityhteiskunnan käänöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.

Rantala, Kati & Sulkunen Pekka. 2006. Esipuhe. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (toim.). 2006. *Projektityhteiskunnan käänöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.

Roos, J. P. 1985. Pelin säännöt: intellektuellit, luokat ja kieli. Teoksessa Bourdieu, Pierre. 1985. *Sosiologian kysymyksiä*. Suom. Roos, J. P. Tampere: Vastapaino, s. 7 – 28.

Alkuteos *Questions de sociologie*. 1980.

Rose, Nikolas. 1999. Governing the soul. The Shaping of the Private Self. Toinen painos. London: Free Association Books.

Rothstein, Bo. 1998. Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. Cambridge: Cambridge University Press

Salminen, Ari. 2004. Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet. Helsinki: Edita.

Sillanpää, Merja. 2002. Säännöstelty huvi. Suomalainen ravintola 1900-luvulla. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Sjöblom, Stefan. 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (toim.). 2006. Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, s. 71 - 86.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen verkkosivut [viitattu 27.11.2007].
http://www.sttv.fi/sttv_frameset.htm

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan alueellistamista koskeva loppuraportti 13.1.2005. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavilla www-muodossa valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla [viitattu 14.1.2008]:
<http://www.vnk.fi/hankkeet/alueellistaminen/pdf/134536.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivut. Alateema alkoholipolitiikka. Sivut päivitetty 6.8.2007 [viitattu 27.11.2007].
<http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/paihde/alkoh/index.htm>

Sulkunen, Pekka. 2006. Projektityhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Rantala, Kati & Sulkunen Pekka (toim.). 2006. Projektityhteiskunnan kääntöpuolia. Helsinki: Gaudeamus, s. 17 – 38.

Sulkunen, Pekka; Alasuutari, Pertti; Nätkin, Ritva & Kinnunen, Merja. 1985.

Lähiöravintola. Helsinki: Otava.

Suoninen, Eero. 1999. Näkökulma sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Teoksessa Jokinen, Arja; Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero. 1999. Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, s. 17 – 36.

Tiihonen, Seppo. 2004. From Governing to Governance. A process of change. Tampere: Tampere University Press.

Valtioneuvoston asetus alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta (1208/2002). Saatavilla www-muodossa valtion säädöstietopankista [viitattu 14.1.2008]:
<http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2002/20021208>

Valtioneuvoston periaatepäätös alkoholipolitiikan linjauksista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Esitteitä 2003:6.

Vartola, Juha. 2005. Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampere University Press.

Warpenius, Katariina. 2005. "Paa iso tuoppi..." Näyttelijän avustama ostokoe ravintoloissa. Yhteiskuntapolitiikka 70:3:295-304.

Österberg, Esa. 2002. Alkoholipolitiikan murros 1990-luvulla. Teoksessa Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko (toim.). Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes, s. 230–249.

2000-luvun alkoholiohjelma. Yhteistyötä ja vastuuta. 2001. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:29.

ASIAKIRJA-AINEISTO

Alkoholijuomien anniskeluajan jatkamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1208/2002) soveltamista koskeva STTV:n ohje lääninhallituksille. Julkaistu 21.12.2006. Saatavilla www-muodossa [viitattu 30.11.2007]:
<http://www.sttv.fi/alkoholi/jatkoaiקהauskirje.pdf>

Kuopion hallinto-oikeuden asiakirjojen diaarinumerot:

02307/04/7209

01771/04/7209

02210/04/7209

01575/04/7209

01569/04/7209

01929/04/7209

01559/04/7209

00815/04/7209

00498/04/7209

00209/05/7209

00208/05/7209

00207/05/7209

00071/05/7209

00006/05/7209

Korkeimman hallinto-oikeuden asiakirja: Korkeimman hallinto-oikeuden päätös

17.3.2006. Taltio numero 626. Asia: Anniskeluajan jatkamista koskeva valitus.

Liite 1: Teemahaastattelurunko

HAASTATTELU PRO GRADU -TUTKIELMAA VARTEN

Pauliina Kovanen
Yhteiskuntapolitiikan opiskelija
Jyväskylän yliopisto
pkovane@cc.jyu.fi

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää millaiset ovat alkoholihallinnon ja ravintolaelinkeinon intressit, miten ne rakentuvat sekä miten ne mahdollisesti olisivat yhteen sovitettavissa. Tutkielman taustalla on vuonna 1995 toteutettu alkoholihallinnon rakennemuutos ja sitä seurannut hallinnon alueellistaminen.

Tutkimukseni problematiikka liittyy anniskelun jatkoaikapäätösten siirtämiseen lääninhallitusten vastuulle, ja siitä nousseeseen keskusteluun viranomaisten harkintavallasta, alkoholipoliittisista tavoitteista ja elinkeinonharjoittajien oikeuksista. Toisena aineistona tutkielmassani on Kuopion hallinto-oikeuden asiakirjoja vuosilta 2004 ja 2005, jotka koskevat ravintoloitsijoiden tekemiä valituksia anniskelun jatkoaikapäätöksistä.

Haastattelun tutkielmaani varten Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja ravintola-alan edunvalvontajärjestön edustajia, alkoholitarkastajia Itä- ja Länsi-Suomen lääneistä sekä ravintoloitsijoita. Haastattelut nauhoitetaan ja litteroidaan. Haastattelu on luottamuksellinen, ja aineisto hävitetään raportin kirjoittamisen jälkeen. Nimenne ei tule esiin tutkimusraportissa. Graduni ohjaajina toimivat yliassistentti Susanna Myllylä Jyväskylän yliopistosta sekä tutkimusprofessori Marja Holmila Stakesista.

Taustatietoja

- *Kuinka kauan olette ollut nykyisessä tehtävässänne?(Tai tekemisissä alkoholihallinnon / anniskelutoiminnan parissa)*

Toimintaympäristö

Alkoholipoliittiset haasteet

- Mitkä asiat ovat mielestänne alkoholipolitiikan suurimmat haasteet tällä hetkellä? Miksi pidätte juuri näitä asioita keskeisimpinä?
- Mitkä ovat mielestänne keskeisimmät alkoholipoliittiset kehittämiskohteet/ongelmakohdat anniskelutoiminnassa? Miten ne suhteutuvat yleisiin alkoholipoliittisiin tavoitteisiin, millainen painoarvo niillä mielestänne on yleisiin alkoholipoliittisiin ongelmakohtiin suhteutettuna?

Alkoholipoliittiset rajoitteet

- Mitä mieltä olette siitä, että ravintolaelinkeinoja säädellään siinä määrin kuin nykyisin tehdään?
- Olisiko mielestänne säätelyä tarpeen lisätä tai vähentää, vai tulisiko se säilyttää ennallaan? Miten perustelette näkemystänne?
- Onko ravintolaelinkeinon säätely muuttunut (Alkon ajoista)? Onko muutosta tapahtunut esimerkiksi liberaalimpaan/kontrolloivampaan suuntaan, onko rajoitteiden määrä muuttunut?
- Voisiko kontrollipolitiikalle löytyä vaihtoehtoja? Millaisia?

Elinkeinonharjoittamisen vapaus

- Miten näkemyksenne mukaan elinkeinonharjoittamisen vapaus toteutuu ravintolaelinkeinon kohdalla?
- Miten elinkeinonharjoittamisen vapauteen tulisi suhtautua ravintolaelinkeinon kohdalla? Miten perustelette näkemystänne?

Vaikutusmahdollisuudet

- Millaiset mielestänne ovat elinkeinonharjoittajien mahdollisuudet vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä (alkoholipoliittisiin rajoitteisiin, toimintaedellytyksiin, kannattavuuteen)?
- Miten vaikutusmahdollisuuksia voitaisiin kehittää, vai olisiko se mielestänne tarpeellista?
- Missä määrin kokemuksenne mukaan elinkeinonharjoittajien näkemykset otetaan huomioon alkoholipoliittisessa päätöksenteossa?

Valvonta

- Onko valvonta mielestänne muuttunut Alkon ajoista esimerkiksi sen suhteen, millaista ohjausta viranomaisilta saa tai miten usein tarkastuskäyntejä on?

Hallinnon alueellistamisella on tavoiteltu muun muassa viranomaistoiminnan responsiivisuuden, joustavuuden ja informaatio-ohjauksen lisääntymistä.

- Ovatko päätöksentekoaajat muuttuneet vuodesta 1995 tähän päivään?
- Onko mielestänne viranomaisten ja elinkeinonharjoittajien välillä keskustelua ja neuvottelumahdollisuuksia? Onko sen määrä muuttunut vuodesta 1995?
- Onko valvontasuhteissa tapahtunut muutosta parempaan tai huonompaan suuntaan?

Organisaatioiden väliset suhteet ja roolit

- Mitä mieltä olette, olisiko alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa jotain parannettavaa?
- Mitkä ovat mielestänne tällä hetkellä suurimmat kehittämiskohteet alkoholihallintojärjestelmässä? Onko esimerkiksi vastuu ravintolaelinkeinon valvonnasta ja lupahallinnosta parhaalla mahdollisella tasolla ja organisaatiolla?
- Oliko Alkon aikana ”intressikamppailua” alkoholihallinnon ja elinkeinonharjoittajien välillä? Valitettiinko viranomaisten tekemistä päätöksistä?
- Miten määrittelisitte STTV:n ja läänien roolin ravintolatoiminnan kannalta? Mitkä ovat näiden organisaatioiden tärkeimmät tehtävät ravintolaelinkeinon hallinnossa? Olisiko rooleissa jotakin muutettavaa nykytilanteeseen nähden?
- Myös korkein hallinto-oikeus on päätöksillään ollut mukana vaikuttamassa ravintolaelinkeinon toimintaympäristöön. Mitä mieltä olette korkeimman hallinto-oikeuden roolista ravintolaelinkeinon hallinnon päätöksenteossa ja toimintaympäristön muokkaajana? Millainen sen pitäisi mielestänne olla?
- Millainen rooli ravintolaelinkeinolla on alkoholihaittojen ehkäisyssä?

Viranomaisten harkintavalta

Toinen aineistoni koostuu 14:sta Kuopion hallinto-oikeuden asiakirjasta vuosilta 2004 ja 2005, jotka käsittelevät anniskelun jatkoaikapäätöksistä tehtyjä valituksia. Itä-Suomen lääninhallituksen viranomaiset jättivät myöntämättä jatkoaikalupia useille karaokeravintoloille, vaikka aikaisemmin STTV oli myöntänyt luvat kyseisille ravintoloille. Lääninhallituksen mukaan karaoke tai esimerkiksi DJ:n soittama levy musiikki eivät yksistään tee ravintolan ohjelmatarjonnasta niin korkeatasoista, että jatkoaikalupa olisi tarpeellinen. Korkein hallinto-oikeus teki asiasta keväällä 2006 päätöksen, jonka mukaan lääninhallinnon viranomaisten päätökset ovat olleet lainmukaisia.

Aineistoni mukaan elinkeinonharjoittajat kokevat viranomaisilla olevan liikaa harkintavaltaa, mikä rajoittaa elinkeinonharjoittamisen vapautta ja asettaa elinkeinonharjoittajat keskenään epätasa-arvoiseen asemaan. Lisäksi elinkeinonharjoittajat toivoivat viranomaistoiminnalta muun muassa parempaa ennakoitavuutta. Hallinto-oikeus korostaa jatkoaikaluvan poikkeuslupaluonnetta, ja sitä, että lääninhallituksille on annettu merkittävästi harkintavaltaa alkoholipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

- Onko saamani tulos, että elinkeinonharjoittajat kokevat viranomaisilla olevan liikaa harkintavaltaa, kokemuksenne mukaan yleistettävissä?
- Mitä mieltä olette viranomaisten harkintavallan määrästä? Onko mielestänne viranomaisten harkintavalta lisääntynyt tai onko sitä liikaa? Vai voisiko mielestänne viranomaisilla olla nykyistä enemmän harkintavaltaa anniskeluun liittyvässä päätöksenteossa? Miten perustelisitte näkemyksiänne?
- Onko jatkoaikojen myöntämisessä sovellettu uusia kriteereitä ja missä määrin?

Miten ravintoloitsijat ovat suhtautuneet?

- Olisiko yllä kuvaillussa tapauksessa mielestänne ollut tarpeen käydä yleistä keskustelua anniskelupaikkojen jatkoajoista ennen päätöksentekoa ja oikeuskäsittelyjä?
- Pitäisikö päätöksentekokriteereitä selkeyttää jatkoaikojen osalta, ja miten? Miten perustelisitte tätä näkemystä?