

SVEN RØGIND

ALKOHOLILAINSÄÄDÄNTÖ JA KUNNALLINEN ITSEHALLINTO

Aikaa myöten kansan valitsevien kunnallisvaltuustojen itsenäisyys ja toimintavapaus on jossain määrin supistunut, kun lainsäätäjät ovat katsoneet olevansa pakotetut lisäämään valtion vaikutusvaltaa sen suhteen, miten kunnat hoitavat heille perinteellisesti kuuluvat julkiset tehtävät (koulutoimen, terveydenhoidon, sosiaalihuollon jne.). Tämän johdosta ei kunnallisella itsehallinnolla enää ole samaa tehtävää ja merkitystä kuin aikaisemmin.

Tämä kehityssuunta on jättänyt jälkensä alkoholilainsäädäntöönkin. Kunnilla ei tosin missään Pohjoismaissa ole ollut täydellistä yksinmääräisoikeutta ratkaistaessa, onko alkoholipitoisten juomien myynti ja anniskelu sallittava kunnan alueella ja missä laajuudessa. Yleensä valtio on pidättänyt itselleen päätösvallan tässä suhteessa, jos matkustajaliikenteen ja turistien lukumäärän on katsottava edellyttävän yleisten näkökohtien huomioon ottamista. Ennen toista maailmansotaa valtio kuitenkin

puuttui asiaan vain poikkeustapauksissa. Yleisenä sääntönä oli, että kunnat päättivät tällaisen elinkeinon sallimisesta, ja tällöin sovellettiin *lupajärjestelmää* erotukseksi entisajan porvaristo-oikeuksista.

Norjassa, jossa kunnallisella itsehallinnolla oli erittäin vahva asema, tapahtui v. 1946 sellainen muutos, että *sosiaalidepartementista* tuli lisenssejä myöntävä viranomaismaailmankunnissa sijaitsevien turisti- ja tunturihotellien kohdalla. Departementti voi myöntää luvan kaikkien alkoholipitoisten juomien tarjoiluun *matkustaville* vieraille. Norjan alkoholilainsäädännön mukaan ei väkeviä alkoholijuomia muuten ole lupa anniskella maailmankunnissa. Ko. hotellit voidaan sitä vastoin oikeuttaa viinien ja oluen anniskelemiseen kunnan asukkaille, mutta saadakseensa tällaisen täydentävän lisenssin niiden on käännettävä paikallisen kunnanvaltuuston puoleen.

Ruotsissa kunnat menettivät v. 1955, väkevien juomien ja viinin yksilöllisen valvon-

tajärjestelmän tultua kumotuksi, oikeutensa ratkaista, sallittaisiinko kunnan alueella yleisten pilsneri- ja varasto-olutlaatuojen vähittäismyynti. Ko. määräämisoikeus siirtyi lääninhallitukselle. Myöhemmin lainsäädäntövalta on lisäksi määrännyt, että jokaisen, elintarvikkeiden myyntiä ammattinaan harjoittavan tulee saada pitää kaupan mainituja olutlaatuja poliisiviranomaisten antaman luvan perusteella. Tällaista lupaa ei normaalitapauksissa voida evätä. Lokakuun 1. päivästä 1965 uusi keskivahva olut (mellanö), jonka alkoholipitoisuus on jossain määrin korkeampi, kuuluu samaan luokkaan. Väkevämmät olutlaadut ovat kuitenkin ostettavissa vain vähittäismyyntimonopolin systeemimyyntimälöistä. Kunnilla ei liioin enää ole mitään tekemistä sen kanssa, missä monopoli haluaa avata väkevien juomien, viinien ja väkevän oluen myyntipisteitä valtakunnallisten vähittäismyyntipiirien alueilla. Sen asian monopoli päättää itse.

Näitä muutoksia kunnallisen itsehallinnon perinteelliseen valta-asemaan ei kuitenkaan toteutettu ilman voimakasta vastustusta niin norjalaisen kuin ruotsalaisenkin raittiusliikkeen taholta, sillä riistettiin siten raittiusväeltä yksi sen aseista taistelussa alkoholin väärinkäyttöä vastaan. Sen esikuvana oli useimmissa Yhdysvaltojen osavaltioissa voimassa oleva alkoholilainsäädäntö. Täällä kunnilla oli *veto-oikeus* alkoholipitoisten juomien myyntiä ja anniskelua koskevissa asioissa, ja tämän nojalla raittiusväki pyrki toistaiseksi kieltoajatukseen paikalliseen toteuttamiseen. Olosuhteista riippuen kunnallisvaltuusto voi antaa paikallisen väestön ratkaista kansanäänestyksen avulla, saadaanko myyntiä tai anniskelua harjoittaa kunnan alueella (paikallinen veto-oikeus). Tällaista järjestelmää alettiin v. 1894 soveltaa Norjassa viinan ja muiden tislattujen juomien suhteen, ja silloin perustettu äänestysysteemi on yhä voimassa (ns.

viinaäänestyksiä voidaan järjestää joka kahdeksas vuosi). Ruotsissa ja Tanskassa raittiusväki pohti kuluojan vuosisadan ensimmäisellä neljänneksellä mahdollisuutta sellaisen alkoholiäänestysjärjestelmän luomiseen, joka amerikkalaisen mallin mukaan olisi omiaan asteittain 'kuivattamaan' maan. Tätä tarkoitusta silmällä pitäen laaditut lakimääräykset eivät saaneet kannatusta ao. valtiopäivillä, mutta kuntien valtuuksia tässä suhteessa laajennettiin kuitenkin vähitellen.

Tanskassa raittiusliikkeen onnistui v. 1924 saada aikaan, että vuoden 1912 myynti- ja anniskelulakiin lisättiin määräys, joka merkitsi tietynlaista "local option" -järjestelmää. Jos *maalaiskunnan* kunnanvaltuusto oli hyväksynyt tai evännyt anniskeluoikeutta koskevan anomuksen, voivat kunnan äänioikeutetut asukkaat kansanäänestyksen avulla vahvistaa tai hylätä tämän päätöksen. Äänestyksen tulos tuli silloin kunnanvaltuuston päätöksen tilalle. Tämä määräys ei koskenut kaupunkoja.

Saattaa tuntua oudolta, että amerikkalaisista "local option" -järjestelmää pidettiin esikuvana juuri Tanskassa, jossa myynti- ja anniskelutoimintaa harjoitettiin runsain mitoin koko maassa ja jossa yleensä suhtauduttiin erittäin vapaamielisesti alkoholi-kauppaan ja -anniskeluun. Sen sanottiin pääasiassa johtuvan siitä, että maaperää oli muokattu jo sotaa edeltäneinä vuosina, jolloin raittiusliike ilman varsinaista laillista tukea oli järjestänyt lisenssiasioita koskevia kunnallisia äänestyksiä. Ennen kuin Tanskassa v. 1912 oli tullut voimaan mainittu laki alkoholipitoisten juomien myynnistä ja anniskelusta, jonka soveltaminen olennaisesti kuului kunnille, oli *sisäasiainministeriö* kuultuaan paikallista kunnanvaltuustoa myöntänyt maalaiskuntien kapakoitsijoille ja majatalonpitäjille yms. luvan harjoittaa alkoholipitoisten juomien anniskelua (tai evännyt tällaisen luvan). Raittiusliike pyrki nyt siihen, että kunnanvaltuustot lausunto-

ja antaessaan ottaisivat huomioon kunnan asukkaiden kannan, sellaisena kuin tämä ilmeni valtuuston järjestämässä kunnallisissa äänestyksissä. Tämä onnistuikin suuressa määrin. Lausunto ei tosin sitonut ministeriötä, mutta raittiusliikkeen kasvavan poliittisen vaikutuksen alaisena ministeriö alkoi piankin mukautua äänestysten tuloksiin. Kun vuoden 1912 laki v. 1924 uusittiin, katsottiin parhaaksi ottaa lakiin kiinteät säännöt siitä, voitaisiinko ja millaisin ehdoin toimeenpanna kunnallinen äänestys lupanomuksia käsiteltäessä. Näin kunnallisia äänestyksiä koskevat määräykset sisällytettiin lakiin.

Ennen tätä olivat lukuisat, etenkin Jyllannissa sijaitsevat kapakat, ravintolat ja majatalot menettäneet anniskeluoikeutensa, kun äänestyksen tulos useinkin oli kielteinen ja kunnanvaltuustot katsoivat olevansa pakotetut toimimaan sen mukaisesti. Anniskeluoikeuksien lukumäärät vuosina 1905, 1914 ja 1920 ovat tiedossa, ja tämän 15-vuotiskauden aikana on todettavissa huomattavaa laskua, kuten seuraavasta katsauksesta maalaiskunnissa vallitsevaan tilanteeseen ilmenee:

Anniskelupaikkojen lukumäärä

	1905	1914	1920
Maalaiskunnat			
Kööpenhaminan läänissä	99 ¹⁾	93 ¹⁾	149
Muissa lääneissä			
saarilla	439	347	333
Jyllannissa	646	475	365
Maalaiskunnissa kaikkiaan . . .	1 184	915	847

Kuten nähdään, jyllantilaisten anniskelu-oikeuksien määrä väheni mieltei puoleen vuodesta 1905 vuoteen 1920, ja koko maan osalta vähennys oli n. 30 %. Vastaavasti sellaiset kapakat, ravintolat ja majatalot, joilla ei ollut lupa tarjoilla alkoholipitoisia juomia (ns. raittiusravintolat), lisääntyivät useimpien entisistä anniskeluoikeuksien

haltijoista koettaessa jatkaa liikkeensä harjoittamista ilman anniskelua — usein kuitenkin huonoin tuloksin. Kaupungeissaikin ilmeni seurauksia raittiusliikkeen taistelusta anniskelutoimintaa vastaan, ja anniskelu-oikeuksien lukumäärä väheni koko maassa 4 925:stä v. 1905 3 673:een v. 1920.

Kun Etelä-Jyllannin maakunnat v. 1921 palautettiin Tanskalle, lisääntyi anniskelupaikkojen lukumäärä huomattavasti, sillä Etelä-Jyllannissa niitä oli paljon. V. 1930 suoritettussa laskennassa todettiin anniskelu-oikeuksien lukumäärän koko maassa kasvaneen 4 139:ään, joista 3 621 sijaitsi entisellä alueella. Täällä oikeuksien lukumäärä siis oli vakiintunut. Näihin aikoihin oli myös tapahtunut käänne yleisessä mielipiteessä. Raittiusliike oli alkanut menettää otettaan kansasta, ja yhä useammin kävi niin, että kunnallisten äänestysten tulokset olivat lupia anovien kannalta myönteisiä. Epäilemättä tämä johtui kieltolakimaista saadusta, raittiusliikkeelle epäsuotuisista tiedoista. Lisäksi raittiustilanne oli huomattavasti parantunut sen jälkeen kun väkevien juomien verotusta tuntuvasti korotettiin ensimmäisen maailmansodan aikana. Näissä oloissa ei anniskelun harjoittamista enää pyritty estämään yhtä tarmokkaasti kuin ennen.

Muuttunut suhtautuminen anniskelutoimintaan tuli selvästi ilmi vuoden 1920 jälkeen suoritetuissa anniskelu-oikeuksien laskennoissa. V. 1930 laskusuunta oli maalaiskunnissa vaihtunut nousuun oikeuksien lukumäärän ollessa Tanskassa — Etelä-Jyllantia lukuun ottamatta — tällöin 861. V. 1935 se oli noussut 889:ään. Sitten kehitys pääsee hyvään vauhtiin. Toisen maailmansodan aikana ja sitä lähinnä seuraavina vuosina yhä useampia, kunnallisten äänestysten johdosta lopetettuja anniskelupaikkoja perustetaan uudelleen, ja ravintoloita avataan kunnissa, joissa niitä ei aikaisemmin ole ollut. V. 1952 anniskelupaik-

¹⁾ Tiedot ovat epätäydellisiä, joten todellisuudessa ei Kööpenhaminan läänissä ole vuosista 1905 ja 1914 vuoteen 1920 tapahtunut tuntuvaa nousua.

kojen lukumäärä maalaiskunnissa oli nous-
 sut 1 102:een, joiden lisäksi tuli 245 Etelä-
 Jyllannin ravintolaa. Myöhemmin lukumäärä
 on pysynyt melko muuttumattomana osoit-
 taen pikemminkin hiukan laskevaa suuntaa
 (v. 1963 suoritetun laskennan mukaan an-
 niskelupaikkoja oli 1 339, joista 263 Etelä-
 Jyllannissa), mutta syynä tähän ovat lähin-
 nä liikenteeseen liittyvät seikat. Tanskassa
 kaupunkien väliset etäisyydet ovat niin ly-
 hyet, ettei nykyisin yleensä moottoriajoneu-
 voja käyttävien matkustajien tarvitse levätä
 matkan aikana tai yöpyä majataloihin. Mo-
 net pienet yritykset ovat sen tähden lopet-
 taneet toimintansa, mutta sen sijaan uusia
 on perustettu luonnonkauneille seuduille,
 joilla käy paljon turisteja. Kaupungeissa on
 aikojen kuluessa lopetettu joitakin pieneh-
 köjä ruokailuravintoloita, ja useat pienet
 anniskelupaikatkin ovat kadonneet asiak-
 kaiden puutteessa. Niinpä anniskelupaikko-
 jen lukumäärä on kauttaaltaan vähentynyt.

Tanskan maalaiskunnat eivät kuitenkaan
 edellä selostetun, anniskelupaikkoja vas-
 taan käydyn taistelun seurauksena tulleet
 'kuivatetuiksi' samassa määrin kuin norja-
 laiset, ruotsalaiset ja suomalaiset. Päinvas-
 toin kuin tilanne oli muissa Pohjoismaissa
 alkoholipitoisten juomien vähittäismyyntiä
 tapahtui useimmissa maalaiskunnissa. Täs-
 säkin suhteessa kunnilla oli veto-oikeus,
 mutta yleensä suhtauduttiin suopeammin
 alkoholijuomien myyntiin kuin anniskeluun.
 Vain joillakin Jyllannin seuduilla, missä rait-
 tiusliike oli erikoisen voimakas, saattoi
 myyntiluvan saaminen tuottaa kauppiaille
 ja osuuskunnille vaikeuksia. Tilanne on so-
 dan jälkeen kehittynyt sellaiseksi, että maa-
 laiskunta kieltäytyy tätä nykyä vain poik-
 keustapauksessa sallimasta myyntiä (kau-
 pungeissa on jokaisella kauppaoikeudet
 omaavalla oikeus myydä alkoholipitoisia
 juomia kertamaksun suorittettuaan).

'Kuivatettujen' kuntien lukumäärä on näin
 ollen voimakkaasti supistunut, joten niitä

**Maalaiskuntia, joissa ei myydä eikä anniskella
 alkoholijuomia**

	1920	1930	1944	1954	1964
Saaret	27	6	5	3	—
Jyllanti	185	187	122	52	5
Koko maa	212	193	127	55	5

ei tätä nykyä ole montakaan jäljellä, kuten
 yllä olevasta yhdistelmästä ilmenee.

Maalaiskuntia on yhdistetty toisiinsa ja
 niiden lukumäärä on sen johdosta vähenty-
 nyt n. 1 300:sta v. 1920 n. 1 250:een. Suu-
 rimmassa osassa ei-kuivatetuista kunnista
 (n. 59 %:ssa) esiintyi v. 1954 sekä anniske-
 lua että vähittäismyyntiä, useissa (n.
 36 %:ssa) kuitenkin vain myyntiä. Sitä vas-
 toin vain harvassa kunnassa (yhteensä kah-
 deksassa) harjoitettiin yksinomaan annis-
 kelua. Vastaavaa erittelyä ei ole suoritettu
 vuodelta 1964, mutta huomattavia muutok-
 sia ei liene tapahtunut vuoteen 1954 verrat-
 tuna.

Ne toiveet, jotka raittiussliike aikoinaan
 kiinnitti kunnalliseen äänestysjärjestelmään,
 eivät siis ole toteutuneet. Vuosisadan
 alussa liikkeen edustajat uskoivat äänes-
 tyksen muodostuvan keinoksi, jolla maa-
 seutu voitaisiin vapauttaa alkoholipitoisten
 juomien anniskelusta. Merkillistä kylläkin
 on käynyt niin, että äänestykset viimeisten
 parinkymmenen vuoden aikana ovat anta-
 neet etupäässä *myönteisiä tuloksia*. Jos
 kunnanvaltuusto on ollut epäröivällä kan-
 nalla anniskelun sallimisen suhteen, ovat
 asukkaat monessa tapauksessa vaatineet
 äänestystä (35 % äänioikeutetuista voi esit-
 tää tämän vaatimuksen) saadakseen sen
 avulla oikeudet myönnettyiksi. Äänestysten
 kokonaisuus on ollut jyrkässä laskussa.
 Viisivuotiskautena 1925—29 vaadittiin

Kunnallisia äänestyksiä

	Myönteinen tulos			Kielteinen tulos		
	Luku- määrä	puo- lesta ääniä	vas- taan ääniä	Luku- määrä	puo- lesta ääniä	vas- taan ääniä
1963	5	1 619	760	2	260	285
1964	4	1 432	731	—	—	—
1965	5	1 824	977	—	—	—

äänestystä n. 30 tapauksessa vuosittain, seuraavana viisivuotiskautena lukumäärä oli laskenut n. 24:ään, ja viime vuosina on esitetty vain 4—5 äänestyspyyntöä vuodessa. Melkein kaikissa vuosina 1963, 1964 ja 1965 toimeenpannuissa äänestyksissä suuri enemmistö on *puoltanut* anniskelu-oikeuden myöntämistä, kuten edellä oleva yhdistelmä osoittaa.

Äänestyksen tulokset kuvastavat Tanskan kansan lisenssiasioissa osoittamaa suvaitsevuu-
 tta ja kääntäen raittiusliikkeen heikenevää vaikutusta mielipiteisiin (liikkeen jäsenmääräkin on kieltolakitaistelun ajoilta suuresti vähentynyt, niin absoluuttisesti kuin suhteellisestikin). Kaikesta päättäen myötämielinen suhtautuminen lupa-anomuksiin perustuu kuitenkin myös käytännöllisiin näkökohtiin. 'Kuivatetuilla' alueilla aikoinaan saadut kokemukset eivät olleet erikoisen rohkaisevia. Kerta toisensa jälkeen todettiin varsinkin nuorten *tuovan mukanaan alkoholijuomia* (useimmiten väkeviä) saapuessaan kokouksiin, tanssiasiin yms.,

joita pidettiin raittiusravintoloiksi muutetuissa anniskelupaikoissa. Tämä tuskin edisti raittiutta. Lisäksi on todettava, että sellaisessa tiheään asutussa maassa kuin Tanskassa, jossa on laajalle levinnyt myynti- ja anniskelutoiminta, lienee melko tarkoituksetonta luoda pieniä 'kuivatettuja' alueita, koska näiden asukkaat — nykyiset liikenneolot huomioon ottaen — helposti voivat hankkia itselleen alkoholijuomia naapurikunnan myynti- ja anniskelupaikoista.

Muissa Pohjoismaissa on tosin monin paikoin huomattavasti pitemmät matkat 'kuivista' kunnista sellaisiin, joissa alkoholipitoisten juomien kuluttajilla on ostomahdollisuus (tällainen mahdollisuus on yleensä ainakin kaupungeissa). Mutta näissäkin maissa voidaan viitaten autoliikenteen vilkastumiseen täydellä syyllä kysyä, eikö jo olisi aika rajoittaa kunnallista itsehallintoa alkoholilainsäädännön alalla, jotta myynti- ja anniskelutoiminta voitaisiin järjestää kokonaisuuden kannalta katsoen.