

Historisk bakgrund till svensk alkoholpolitik

1855 års alkoholreform

Alkohollagstiftningen reformerades i grunden år 1855.

Genom den nya ordningen fick städerna möjlighet att överlämna rätten till servering av och detaljhandel med brännvin till särskilda bolag med uppgift att bedriva s.k. folkrestaurang.

På vissa orter i landet bildades särskilda försäljningsbolag, (utskänkningsbolag). Vinsterna från dessa bolag tillföll det allmänna och de kom att bli en betydelsefull inkomstkälla framför allt för kommuner och landsting. Vinstmedlen gick till arbetarbostäder, bibliotek etc. Dessa lokala brännvinsbolag är den ursprungliga grunden till monopolbolagen Systembolaget AB och AB Vin & Spritcentralen.

De detaljister som bedrev handel med vin eller andra spritdrycker än brännvin, till exempel konjak eller whisky, köptes successivt upp av de lokala bolagen. 1917 bildades partihandelsbolaget AB Vin & Spritcentralen. Bolaget fortsatte med uppköpen av privata företag på alkoholmarknaden. 1923 fick AB Vin & Spritcentralen monopol på import av och partihandel med vin och spritdrycker samt brännvinsframställning.

Genom reformen 1855 fick servering av brännvin bara handhas av den som hade s.k. rättigheter. Reglerna varierade i landet men krav på serveringslokalernas tjänlighet, begränsning av antalet serveringsställen, reglering av serveringstider samt krav på att också mat skulle serveras var de första stegen mot den kommande detaljregleringen under 1900-talet.

Kommunerna erhöll också vetorätt såväl vad gällde servering av som detaljhandel med brännvin.

På brännvinstillverkningen lades en hög skatt som bl.a. syftade till att ge staten större inkomster samt minska konsumtionen och husbehovsbränningen. Husbehovsbränning förbjöds definitivt 1860.

Nykerhetsrörelsens framväxt

Under 1780-talet beräknas konsumtionen ha legat på ca fem liter 50-procentigt brännvin per person. I början av 1800-talet ökade konsumtionen dramatiskt och det finns uppgifter om att den under 1820-talet hade stigit till ca 40 liter.

De stora problem som den höga konsumtionen orsakade gjorde att allt fler reagerade vilket ledde till att nykerhetsföreningar började bildas. Nykerhetsrörelsen expanderade sedan mycket kraftigt under 1800-talets senare del. Denna expansion skedde under starkt internationellt inflytande, framförallt från de anglosaxiska länderna.

Målet för nykerhetsrörelsen blev så småningom ett totalförbud mot försäljning av alkoholdrycker. I avvaktan på att detta mål skulle uppnås verkade man för lagstiftningsreformer som syftade till en minskning av alkoholbruket.

Folkomröstningar om totalförbud

Att det fanns ett betydande stöd för ett totalförbud visade en folkomröstning om förbud mot alkoholförsäljning som nykterhetsrörelsen anordnade efter storstrejken 1909. Resultatet visade att en majoritet av befolkningen över 18 år var för ett förbud.

I den officiella folkomröstning som genomfördes 1922 förlorade dock förbudsivrarna mycket knappt.

Att Sverige till skillnad från länder som USA, Norge och Finland inte fick ett totalförbud torde ha berott på att en stor del av befolkningen 1922 såg det då redan införda Bratt-systemet (behandlas närmare nedan) som ett fullgott alternativ till totalförbud. Ironiskt nog hade nykterhetsrörelsen ställt sig bakom och medverkat till Bratt-systemets genomförande.

Bratt-systemet

Ivan Bratt, som var läkare i Stockholm och en ledande debattör på alkoholområdet, hade i början av 1900-talet lagt fram ett förslag till en genomgripande reformering av alkoholpolitiken. Bratt var vid den tiden ledamot i Stockholms stadsfullmäktige.

Han blev sedan medlem av nykterhetskommittén 1911–1920, Vd för AB Stockholms-systemet 1913–1922 och Vd för AB Vin & Spritcentralen 1923–1928.

Bratt argumenterade bland annat för individuella kontrollåtgärder vid detaljhandel med alkoholdrycker och för en begränsning av det privata vinstintresset (den s.k. desintresseringsprincipen). Idén var att med en inköpsregistrering (det s.k. motbokssystemet) och en nykterhetslagstiftning skapa en social kontroll över konsumenterna för att begränsa alkoholskadorna. Begränsningen av det privata vinstintresset ville han åstadkomma genom att staten tog över alkoholhanteringen i dess mest väsentliga delar, det vill säga detalj- och partihandeln med spritdrycker och vin samt tillverkningen av spritdrycker.

Inköpsregistrering genomfördes på försök på vissa platser. Försöken visade dock att inköpsregistreringen i sig inte var tillräcklig för att motverka skador på det sätt som det var tänkt och det ledde till att man övergick till ett ransoneringssystem (benämningen ”motbokssystemet” bibehölls).

1916 infördes inköpsregistrering och ransonering i hela landet. I korthet innebar det nya systemet att ett visst antal liter spritdrycker fick köpas per kvartal. Ransoneringsmängden varierade för olika kategorier konsumenter. Extratilldelning kunde medges vid speciella tillfällen, till exempel vid firande av högtidsdagar. Långt ifrån alla fick motbok. Ogifta män kunde få motbok om de fyllt 25 år. Giftn kunde få motbok tidigare. För kvinnor gällde särskilda regler och i huvudsak kunde endast ogifta kvinnor som försörjde sig själva få motbok. Motboken kunde dras in till exempel om man var missköttsam i nykterhetskänseende, om man begick brott eller underlät att betala skatt.

Det restriktionssystem som infördes gällde också serveringsområdet där man införde en bestämmelse om måltidstvång samt detaljerade bestämmelser rörande tider för öppethållande och de mängder alkohol som fick serveras. Kommunerna hade vetorätt vad gällde inrättandet av alkoholserveringar.

Motboken avskaffas

Stödet i folkopinionen för ransonering av alkoholinköpen minskade efter hand och 1955 avskaffades motbokssystemet. Systemet hade kritiserats för att skapa ett konstlat behov och därigenom driva upp konsumtionen.

Tanken var att alkoholpolitiken skulle präglas av positiva åtgärder som ökad upplysning, bidrag till ungdoms- och nykterhetsorganisationer och utbyggd vård. Ett mål var

också att föra över så mycket som möjligt av alkoholkonsumtionen till svagare alkoholdrycker.

Första året efter att motbokssystemet avskaffats ökade försäljningen av spritdrycker med ca 30 procent och fylleriet fördubblades. En viktig orsak till detta var att prisnivån på spritdrycker inte hade uppjusterats när reformen genomfördes – under ransonerings-tiden hade det varit möjligt att hålla ett relativt lågt pris på spritdrycker.

För att driva tillbaka försäljningsökningen höjdes skatten på spritdrycker kraftigt 1956. Därmed fick priset som instrument för att hålla nere försäljningen den stora betydelse det haft sedan dess.

Mellanölsperioden 1965–1977

Som ett led i satsningen på att åstadkomma en överföring av alkoholkonsumtionen till svagare alkoholdrycker blev det tillåtet för dagligvaruhandeln (livsmedelsbutiker) att från och med 1965 sälja ett starkare öl (mellanöl). Mellanölet hade en alkoholstyrka som låg mellan 3,5 och 4,5 volymprocent alkohol, det vill säga samma alkoholstyrka som nu finns i den svagare varianten av starköl.

Försäljningen av mellanöl blev snabbt betydande och bidrog till att den totala alkoholkonsumtionen steg kraftigt. På grund av lättillgängligheten och mellanölets relativt höga berusningseffekt blev det också en populär ungdomsdryck. De problem mellanölet orsakade ledde till att försäljningen i dagligvaruhandeln förbjöds den 1 juli 1977.

Den alkoholpolitiska utredningen och 1977 års alkoholreform

1965 tillsattes en utredning (Alkoholpolitiska utredningen, APU) som hade till uppgift att se över nykterhetspolitiken. 1974 framlade utredningen ett förslag till reviderad alkoholpolitik. En betydande satsning föreslogs på forskning, undervisning, information och organisationsstöd. Lagstiftningen reviderades. APU förordade även förbud mot alkoholreklam och sammanslagning av Systembolaget AB och AB Vin & Spritcentralen.

APU:s lagförslag byggde till stor del på följande fyra principer:

- Försäljningen av alkohol skall ske återhållsamt och sociala hänsyn skall tas – främst som ett skydd för ungdomen.
- Restriktionerna i alkoholhanteringen skall begränsas till sådana som av en bred allmänhet uppfattas som meningsfulla.
- Det privata vinstintresset skall så långt som möjligt begränsas.
- Konsumtionen skall minska genom begränsning av tillgängligheten.

Efter en omfattande remissomgång och en omfattande beredning av APU:s förslag reformerades alkohollagstiftningen. I den nya lagstiftningen som trädde i kraft 1978 behölls dock huvuddragen i den tidigare lagstiftningen.

Det följande utgör exempel på viktiga förändringar som den nya lagstiftningen innehöll:

- Måltidstvånget vid servering av alkoholdrycker togs formellt bort (genom praxis hade det till stor del redan avvecklats). Måltidstvånget ersattes med en regel om att serveringstillstånd endast fick ges till egentliga matrestauranger, det vill säga restauranger där matservering var en väsentlig del av verksamheten.
- Hanteringen av frågor rörande handel med alkoholdrycker flyttades över från finans- till socialdepartementet. Detta var en markering av att alkoholfrågornas sociala aspekter skulle ha företräde framför de skattemässiga. Vidare fördes den centrala tillsynen över alkoholhandeln över från Riksskatteverket till Socialstyrelsen.

- Straffet för fylleri avskaffades.
- Bryggerierna fick rätt att sälja starköl direkt till restaurangerna.

1995 års alkohollagstiftning

1991 tillsattes en utredning (Alkoholpolitiska kommissionen) med uppgift att utvärdera alkoholpolitiken och lägga fram förslag till strategi för framtiden, bland annat i ett EG-perspektiv. Parallellt utreddes också vissa specialfrågor av andra utredningar, bland annat utreddes en eventuell överföring av tillståndsgivningen på serveringsområdet från länsstyrelserna till kommunerna.

Utredningarna lade grunden till alkohollagen (1994:1738) som trädde i kraft den 1 januari 1995. Genom alkohollagen anpassades den svenska alkohollagstiftningen till de EU-regler som Sverige hade accepterat redan genom anslutningen till EES-avtalet 1994.

Den nya lagen innebar att marknadskrafterna fick ett betydligt större handlingsutrymme genom att de tidigare import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen på alkoholområdet upphävdes. Detta innebar att desintresseringsprincipen till stor del frångicks. Den behölls dock för detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl.

En ny central myndighet på alkoholområdet, Alkoholinspektionen, inrättades. Den skulle vara dels tillståndsmyndighet främst vad gäller tillverkning och partihandel (efterhand ändrades ordningen för partihandel och administrationen av denna övertogs av Riksskatteverket, Särskilda Skattekontoret i Ludvika), dels central tillsynsmyndighet bland annat med uppgift att följa upp och utvärdera utvecklingen på alkoholområdet. Alkoholinspektionen lades ned den 1 juli 2001 och dess uppgifter övertogs av Statens folkhälsoinstitut.

Det kommunala vetot avskaffades.

De tillstånds- och tillsynsfrågor som rör servering av alkoholdrycker och detaljhandel med öl (II) överfördes från länsstyrelserna till kommunerna.

Viktiga principer och tankegångar från tidigare lagstiftning finns dock kvar, till exempel målet att konsumtionen av alkoholdrycker skall hållas nere så att skadeverningarna begränsas och att sociala hänsyn skall tas. Huvudstrategin är också densamma nämligen att tillgängligheten skall begränsas. Systembolagets detaljhandelsmonopol har i konsekvens härmed bibehållits.