

Svensk alkoholpolitik i historiskt perspektiv*

Leif Lenke

Leif Lenke är fil dr och forskare i sociologi och kriminologi vid Stockholms Universitet. Han har publicerat ett antal artiklar inom områdena alkohol- narkotika- och kriminalpolitik. Hans avhandling heter "Alcohol and Criminal Violence. Time series analyses in a comparative perspective".

Alkohol har i Sverige varit föremål för statliga regleringar åtminstone tillbaka till 1500-talet. Alkoholens skadeverkningar uppmärksammades här också tidigt av vetenskapsmän och läkare. Linné skrev exempelvis bekymrat om alkoholskador redan på 1700-talet. I övrigt riktades emellertid intresset för alkoholen i första hand mot dess lämplighet när det gällde att dra in skatt till kronan och ibland också till hovet.

Det stora uppsvinget i svensk alkoholpolitik kom under mitten av 1800-talet. Bakgrunden var här att alkoholkonsumtionen stadigt stigit under seklets första hälft och nått en rekordnotering kring 1850. Bakom stigningen låg i sin tur förändringar i produktionssystemet, så att man successivt övergått ifrån bränning av säd till den mycket billigare potatisbränningen. Samtidigt hade också industribränning växt ut och lagts till den utbredda husbehovsbränningen.

Brännvinsfrågan blev föremål för ett växande intresse och kopplades också ihop med de sociala problem som följde i spåren på den starka befolkningsökningen. I denna utveckling spelade också nykterhetstankar ifrån USA en viktig roll och lade grunden till den första nykterhetsrörelsen i landet.

En svensk läkare som spelade en mycket framträ-

dande roll i detta sammanhang var Magnus Huss. Denne hade vunnit internationell uppmärksamhet genom sin avhandling om diagnosen "alcoholismus chronicus" 1849. Han hade också som förste utläning(?) tilldelats franska vetenskapsakademins medicinpris, då han vid ett besök i Paris hade omdiagnosticerat ett fall av "paralysie générale" till "alcoholismus chronicus" och fått patienten att, åtminstone temporärt, bli försatt i funktionsdugligt skick. Till denna bragd bidrog nog det faktum att Sverige vid denna tiden hade en totalkonsumtion alkohol på bortåt 20 liter (ren alkohol per invånare), vilket skall jämföras med ungefär halva denna konsumtionsnivå i Frankrike vid den tiden. Seraflmerlasarettet, där Huss verkade, var vid denna tid fyllt av patienter av den typ som Huss stötte på i Paris.

Huss blev den första nykterhetsrörelsens förgrundsgestalt och fick konung Oscars hjälp att sprida en nykterhetspamflett i över 100 000 exemplar. Genom sammansmältande intressen mellan storgodsägare och industriägare (och -brännare) togs i 1854–55 års riksdag ett beslut om husbehovsbränningens upphörande, vilket tillsammans med en kraftig skattehöjning kom att medföra att alkoholkonsumtionen dramatiskt reducerades under det följande decenniet (Nycander 1967).

Som ett komplement till denna politik utvecklades också ett annat alkoholpolitiskt instrument på lokal nivå. Detta system kom att kallas Göteborgssystemet och innebar att man lokalt gav tillstånd till alkoholförsäljning och krögeri endast under förutsättning att

* En utförligare beskrivning av svensk alkoholpolitik föreligger i: Eisenbach-Stangl, I., Giesbrecht, N., Lenke, L., (Eds.). "Drinking Cultures and Control Experiences: Comparative Studies of National Change". Addiction Research Foundation. Toronto. (Under publicering 1990).

Detta avprofiteringssystem kom senare att stå som modell för alkoholförsäljning i ett stort antal länder.

eventuell vinst gick till den kommunala kassan (där den ofta utgjorde stommen i fattigvårdsbudgeten!). Detta avprofiteringssystem kom senare att stå som modell för alkoholförsäljning i ett stort antal länder, även utanför Europa.

Nästa stora steg i den alkoholpolitiska utvecklingen togs under 1900-talets första decennier. Den andra stora nykterhetsrörelsen, vilken hade en mycket starkare folklig förankring än den tidigare, hade väckt frågan om totalförbud mot alkoholförsäljning. Styrkan i detta krav var avsevärd, vilket kommer till uttryck genom att såväl frikyrkorörelsen som arbetarrörelsen i sina program upptagit förslaget om totalförbud. Utbrottet av första världskriget innebar allvarliga försörjningsproblem för Sverige och allmän ransonering infördes, vilket också gällde alkohol. Erfarenheterna av denna ransonering, tillsammans med erfarenheterna av det tillfälliga alkoholförbud som införts under 1909 års generalstrejk, ledde fram till krav om folkomröstning rörande totalförbud mot alkohol. Sådana förbud hade efter kriget införts i flera länder som USA, Finland och partiellt i Kanada, Norge och Island.

I detta skede framförde Stockholmsläkaren Ivan Bratt sitt förslag om införandet av ett allmänt inköpsbegränsningssystem, vilket i olika former tillämpats i Göteborg och senare i Stockholm (sedan våren 1914). En ny brännvinsförordning, som gav utrymme för inköpsbegränsning, infördes. Denna lag kom att betraktas som ett kompromissförslag i kampen om totalförbudet och spelade sannolikt en avgörande roll för att förbudsivrarna förlorade folkomröstningen 1922. Detta skedde med minsta möjliga marginal.

Den nya alkoholpolitiken – som kom att kallas "Bratt-systemet" byggde på tre grundpelare. Dels på statliga monopol på produktion och import av alkohol genom Vin & Spritcentralen dels lokala monopol på detaljhandel genom systembolagen tillsammans med en lokal tillståndsgivning för restauranger och slutligen en lag om möjligheter till tvångsbehandling

av alkoholister (1913). Alkoholkontrollen utövades centralt av Kungl. kontrollstyrelsen och lokalt av systembolagen när det gällde restaurangerna och den individuella tilldelningen ("motboksransonen" på upp till 3–4 liter sprit per månad) samt lokala nykterhetsnämnder beträffande åtgärder mot dem som trots allt ansågs missbruka alkohol.

Brattssystemet kom att – med vissa förändringar – fungera fram till 1955. Systemet var under hela sin existens föremål för starka kontroverser. Trots att man i Sverige hade en dubbelt så hög totalkonsumtion som exempelvis Danmark och England – där man istället 1918 hade valt högskattemodellen för alkoholkontroll – kallades det svenska systemet i den alkoholpolitiska debatten "restriktionssystemet", vilket jämfördes med det "fria" danska systemet (där få hade råd att dricka någon sprit alls).

Efter många och komplicerade turer (Bruun mfl 1985) avskaffades Brattssystemet 1955 på tillskyndan av bla nykterhetsrörelsen. Denna hade aldrig kommit över den motvilja som skapades när man förlorade folkomröstningen och inom rörelsen ansåg man på många håll att Bratt-systemet bidragit till att höja totalkonsumtionen och därmed öka risken för framtida alkoholskador.

En sorts facit gavs när systemet avskaffades och både försäljning och alkoholskador rusade i höjden. Uppenbart hade systemet – vilket också Bratt själv hela tiden anförde – medfört att alkoholkonsumtionen på ett unikt sett spritts ut över konsumentgruppen och motverkat individuell storkonsumtion. (Lenke 1983, Norström 1987).

1955 års reform innebar i praktiken att man övergick till den "danska modellen", nämligen ett högsattesystem och utan individuell inköpsbegränsning. (Dock tvingades man snart införa spärllistor i systembutikerna för missbrukare). De övriga ingredienserna

Uppenbart hade systemet – vilket också Bratt själv hela tiden anförde – medfört att alkoholkonsumtionen på ett unikt sett spritts ut över konsumentgruppen och motverkat individuell storkonsumtion.

i Brattssystemet rörande statligt monopol och tvångslagstiftning inom alkoholistvården tillsammans med begränsningar av tillgängligheten till alkohol kvarstod emellertid.

Alkoholpolitiken har därefter kännetecknats av successiva liberaliseringar under 1960-talet och man strävade efter att föra över konsumtion ifrån starkare till svagare drycker. Som på de flesta andra håll innebar detta emellertid genomgående att nya dryckesslag lades ovanpå de tidigare. Totalkonsumtionen ökade, i första hand genom att vin- och ölkonsumtionen steg kraftigt. 1965 tillsattes den alkoholpolitiska utredningen (APU) som lade fram sitt betänkande 1974 (SOU 1974:90–93). Denna utredning kom knappast fram med några radikala förslag men resulterade bl a i lagen om handel med drycker, som trädde i kraft 1977. Bland förslagen ingick bl a att spärrlistorna mot alkoholmissbrukare skulle avskaffas, vilket skedde 1977. Samtidigt avkriminaliserades fylleri och ersattes av lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB), vilken enbart syftar till att skydda berusade personer mot skador. Man föreslog också satsningar på forskning och tre professurer med inriktning på drogproblem inrättades. Det högsta administrativa ansvaret för alkoholpolitiken fördes också över ifrån kontrollstyrelsen till socialstyrelsen. På departementsnivå överfördes ansvaret ifrån finans- till socialdepartementet.

Prispolitiken, som dock kontrolleras direkt av riksdagen, har fortsatt kommit att fungera som en hörsten i alkoholpolitiken och alkoholpriserna har i stort sett följt konsumentprisindex för andra varor.

Restaurangpolitiken har däremot kännetecknats av en fortgående liberalisering, såväl när det gäller prissättning som antalet utskänkningsrättigheter har ökat ifrån cirka 800 år 1950 till cirka 3 700 år 1987. Måltidstvånget har avskaffats successivt, men fortfarande finns regler för att tillstånd för alkoholutskänkning kräver att också mat finns att tillgå och att restauranger som riktar sig till ungdomar endast får tillstånd att servera svagare drycker. Under 1980-talet har andelen av alkohol som konsumeras på restauranger ökat ifrån cirka 6 procent till över 11 procent. Förslag har på senare tid förts fram för att höja åldersgränsen för alkoholkonsumtion ifrån 18 till 20 år, dvs samma åldersgräns som gäller för inköp i systembutiker.

.....
Sverige var ett av de länder som tidigast införde hårda regler rörande alkohol i trafiken.
.....

Ett speciellt inslag i svensk alkoholpolitik gäller också trafiken. Sverige var ett av de länder som tidigast införde hårda regler rörande alkohol i trafiken. Dessa regler har successivt skärpts och för närvarande diskuteras en ytterligare skärpning så att gränsen för alkoholphäverkan i trafiken sänks ifrån 0,5 promille till 0,2.

Den liberaliseringstrend som inleddes i och med motbokens avskaffande bröts i mitten på 1970-talet. Den borgerliga regering som tillträdde 1976 bildade ett speciellt samarbetsorgan mellan olika departement för alkoholfrågor. (SAMO). Mellanölet – som sålts i livsmedelsbutiker – förbjöds 1977 som en följd av en längre tids debatt om en ökad ungdomskonsumtion och därtill kopplade problem. Likaså startade man försök med lördagsstängning på systembutikerna i syfte att minska totalkonsumtionen alkohol. Någon sådan minskning kom inte till stånd, men de selektiva effekter man fann vid utvärderingen (DsS 1984:8) var ändå så påtagliga att man permanentade denna ordning 1982.

Man utredde vidare de tekniska förutsättningarna för en eventuell inköpsbegränsning av alkohol (DsS 1981:22). Detta för att tillgodose den opinion som kommit till uttryck inom den sk kampanjen för alkoholransonering. Man införde också ett förbud mot reklam för alkoholdrycker.

Vården av alkoholmissbrukare har ändrat karaktär, så att den i ökad utsträckning sker i frivillig form. Nykterhetsvårdslagen avskaffades år 1981 och missbruksvården fördes över till den allmänna socialtjänsten. Tvångsomhändertaganden är fortfarande möjliga enligt lagen om vård av missbrukare (LvM) som trädde i kraft 1982. Denna lag tillät från början dock endast tvångsomhändertagande i mycket begränsad utsträckning (två månader plus ytterligare månader efter omprövning). Från 1989 har indikationerna för lagens tillämpning utvidgats, speciellt rörande risker för sociala skador och tidsgränsen har utvidgats till maximalt 6 månaders omhändertagande. År 1986 tillämpades tvångsomhändertagande i cirka 1 200 fall

.....

Sammanfattande kommentar

De senaste årens alkoholpolitiska debatt har kretsat kring en speciell huvudfråga. Denna är hur ett närmare samarbete och anpassning till EG-marknaden skall kunna förenas med det åtagande Sverige gjort tillsammans med andra länder inom Världshälsoorganisationen (WHO) om att minska sin totalkonsumtion av alkohol med 25 procent till år 2000.

Alkoholstatistik. Socialstyrelsen.

DS 1981:23. Om alkoholpolitik – en principdiskussion,
Stockholm: Socialdepartementet.

DsS1984:8. Effekter av lördagsstängda systembutiker, So-

cialdepartementet, Stockholm. Förf: Olsson, O., Wikström, P-O. i samarbete med Kolk, T., Köhlhorn, E. Lenke, L., Mäkelä, K., Rydberg, U., Skog, O-J. Thedén, T.).

Lenke, L (1983). Totalkonsumtionens betydelse för alkoholskadesituationen i Sverige. Sociologisk forskning. 1/1983.

Norström, T (1987): The impact of per capita consumption on Swedish cirrhosis mortality. *British Journal of Addiction*, Vol. 82, s 6775.

Nycander, S (1967): Svenskarna och spriten. Stockholm: Prisma.

Skog, O.-J. (1985): The collectivity of drinking cultures: a theory of the distribution of alcohol consumption. *British Journal of Addiction*, Vol 80, s 83–99.

SOU 1974:90–93. Alkoholpolitiska utredningen. Del 1–4