

ANDERS STENDAHL:

Alkoholpolitiska utredningar

Få saker har varit så utredda, debatterade och reglerade genom lagar och förordningar som försäljningen av alkohol och rätten att servera alkohol i Sverige. I samband med att staten velat stävja missbruket har den sökt reglera bruket. Att missbruket kan vara grovt och socialt förödande ger den senaste av de genom åren nästan ständigt pågående utredningarna allvarliga bevis på. Rådman Anders Stendahl har varit biträdande sekreterare i denna utredning. Han ger i sin artikel en översikt av vart det långa utredningsarbetet syftat. Hans artikel skulle kunna kallas Från Brattssystem till miljövård.

Enligt en förordning från 1813 bestraffades den som fyra gånger gjort sig skyldig till fylleri inte bara med höga böter. Han fick också sitta en dag i stocken, hans förbrytelse kungjordes från predikstolen och han förlorade rätten att deltaga i val och att väljas till uppdrag som innebar medborgerligt förtroende. Upprepade fylleriet följde lång tids straffarbete på kronans arbetsinrättningar. Barn under 15 år som överlastade sig skulle agas av föräldrar eller husbonde i närvaro av krono-, stads- eller politibetjänt. Dessa bestämmelser mildrades avsevärt 1864. Den officiella inställningen till dryckesskap var dock alltjämt oerhört sträng, något som bl a speglas i ett först 1894 upphävt stadgande, enligt vilket den som förtärde så omåttligt med starka drycker att han därav dog, skulle begravas i tygkist.

Än idag utdöms straff för den som uppträder berusad på allmän plats, trots att en sådan reaktion representerar ett förlegat betraktelsesätt. Den akuta berusningen är ett sjukdomstillstånd, och omhändertagandet bör ta sikte på att berusningen ska försvinnas genom vård och behandling. Att bötesstraffet skulle verka avhållande är snarare ett verkligt främmande tanke.

Lagstiftningen kring fylleriet är bara en ringa del av det stora problemkomplex som handlar om statsmakternas strävande att motverka människors alkoholmissbruk. Alkoholpolitiska utredningens i de sju garna överlämnade betänkande (SOU 1974: 90—93) är bara den senaste delen i en lång följetong av utredningar.

Få områden har varit föremål för så intensiv debatt, så många statliga utredningar och så många regleringsförsök som det alkoholpolitiska. Enligt en nitisk sekreterare i en av dessa utredningar utfärdades från och med 1855, då husbehovsbränningen avskaffades, till och med 1911 mer än 200 förordningar, stadgar, kungörelser, cirkulär, skrivelser m m om tillverkning, försäljning, beskattning och tullbeläggning av alkoholdrycker. Bakom all denna lagstiftning låg inte bara nykterhetspolitikens tankegångar — väl så väsentligt var att regleringen var ett viktigt medel för att skaffa statsverket inkomster. Än idag sorterar alkoholpolitiken, med dess stora sociala frågor, under finansdepartementet.

Från och med 1911 har utvecklingen dominerats av det utredningsarbete som bedrivits av parlamentariskt sammansatta kommittéer. Bland de större av dessa kan nämnas 1911 års nykterhetskommitté, 1928 års rusdryckslagstiftningsrevision, 1944 års nykterhetskommitté och nu senast den 1965 tillsatta alkoholpolitiska utredningen (APU) med förre civilministern Sigurd Lindholm i spetsen.

Dessa kommittéer har samtliga haft till uppgift att lägga fram övergripande förslag i syfte att motverka alkoholmissbruket. Dessutom har funnits ett stort antal utredningar, som ägnat sig åt vissa speciella frågor i alkoholproblematiken. Bl a har spörsmål som rör bryggeriernas förstatligande och ölets marknadsföring i övrigt, problemet alkohol—trafik, begränsningen av det privata vinstintresset

vid serveringen på restaurang samt reklamfrågan varit föremål för sådant särskilt studium.

Brattsystemet

Då 1911 års nykterhetskommitté tillsattes talade en rad omständigheter för ett totalförbud. Sedan senare delen av 1870-talet hade helnykterhetsrörelsen ökat kraftigt i omfattning och betydelse. Rörelsen krävde totalförbud mot tillverkning, import och försäljning av rusdrycker. Också utanför nykterhetsorganisationerna fanns ett stort antal absolutister och andra anhängare av förbudstanken. Under storstrejken 1909 förekom ett tillfälligt rusdrycksförbud, och vid en av nykterhetsorganisationerna kort därefter arrangerad inofficiell folkomröstning röstade 56 % av landets vuxna befolkning för ett totalförbud.

1911 års nykterhetskommitté hade i uppdrag bl a att "åvägbringa en allsidig utredning rörande allmänt rusdrycksförbud". I kommittén ingick läkaren Ivan Bratt, som ansåg att ett totalförbud var förknippat med alltför stora olägenheter. Bratts motförslag innehöll tre huvudpunkter, nämligen desintresseringen, den individuella kontrollen och den öppna nykterhetsvården. Desintresseringen innebar en avveckling av de privata och kommunala ekonomiska intressena inom alkoholhanteringen på alla de områden där de kunde tänkas leda till skada. Den individuella kontrollen syftade till att förhindra missbrukare att komma över

sprit. Inköpsrätten skulle vara beroende av tillstånd, och varje tillstånd knyts till en viss systembutik. Detta alkoholpolitiska system skulle komma att dominera svensk alkoholpolitik i årtionden. Nykterhetskommittén lade 1914 fram ett delförslag med en försäljningslagstiftning anordnad huvudsakligen efter Bratts riktlinjer, ett förslag som i stora delar antogs av 1917 års riksdag. Redan tidigare hade dock Brattssystemet börjat tillämpas i praktiken.

1920 var kommittén färdig med sina överväganden i förbudsfrågan och lade fram ett förslag till lagstiftning om totalförbud. Bratt reserverade sig naturligtvis. Vid en dramatisk folkomröstning den 22 augusti 1922 avvisades förbudstanken med 924 000 röster mot 888 459.

Den period som följde efter det att 1917 års försäljningsförordning antogs till dess att motbokssystemet avskaffades kännetecknas av olika detaljändringar inom Brattssystemets ram. 1923 genomfördes en lagstiftning varigenom reningen av brännvin samt partihandeln med och importen av spritdrycker förbehölls ett särskilt bildat bolag — Vin- & Spritcentralen — med övervägande statligt inflytande.

Den tidigare nämnda rusdryckslagstiftningsrevisionen avgav sitt betänkande 1934, vilket efter riksdagsbehandling 1937 ledde till bl a en ny rusdrycksförsäljningsförordning. De dåvarande 121 systembolagen minskades till 41. Kommunernas exklusiva rätt att bestämma om systembutik skulle finnas i kommunen

avskaffades. Systembolagen fick ensam rätt att driva en viss typ av enklare restauranger, s k folkrestauranger.

1945 betogs systembolagen rätten att själva bedriva utskänkning. Tillståndet måste överlåtas på annan. Vad gällde tillstånden till servering på folkrestaurangerna skulle de överlåtas på ett statligt företag, det nybildade Sveriges centrala restaurangaktiebolag, "Riks-Sara". Man sökte även på annat sätt minska det privata vinstintresset inom utskänkningsområdet. Genom ganska invecklade regler om skänkvantiteter syftade man till att minska skänkningsvinsterna på spritdrycker och starkvin successivt skulle nedtrappas under en 25-årsperiod, räknat från 1937, och sedan ej alls skulle utgå.

Ransoneringen avskaffas

Brattssystemet var omstritt vid sin komst och förblev omstritt under hela tillvaron. För nykterhetsrörelsen kvam totalförbudet som huvudmålet fram i början av 1940-talet. Vid ett landsmöt 1944 antogs emellertid "de 14 punkterna program", enligt vilket flera olika åtgärder skulle tillgripas för att steg för steg pressa konsumtionen tillbaka. Brattssystemet angreps för att det skulle ha åstadkommit en popularisering av dryckedelen. Man menade att maximimåttet för sprit i månaden — av många uppfattades som ett ofarligt och socialt invåningsfritt normalmått. Själva ransoneringen kunde föranleda många att skaffa sig motbok, som annars inte skulle

köpt rusdrycker, eller fresta dem, som eljest skulle ha köpt mindre, att köpa ut hela tilldelningen. Man talade om motbokens suggestiva effekter. Av bl a dessa skäl kom nykterhetsrörelsen att omfatta de krav som också från andra håll restes på att restriktionssystemet skulle avskaffas.

1944 tillsattes ännu en nykterhetskommitté, denna gång med uppdrag att ompröva de grundläggande principerna för den gällande nykterhetspolitiken med utgångspunkt från verkningarna av det nu prövade systemet med individuell kontroll. I sitt 1952 avlämnade slutbetänkande anslöt sig kommittén till suggestionsteorierna. Ransoneringen och praktiskt taget hela den individuella kontrollen skulle avskaffas. Så skedde också genom beslut av 1954 års riksdag. De 41 systembolagen slogs samman till ett.

De stora utredningarna under 1900-talets förra hälft kom att domineras av frågan hur man skulle reglera tillverkning och försäljning av alkoholdrycker för att bäst motverka missbruket. Detta innebär inte att man helt försummade andra insatser i detta syfte. Ända sedan mitten av 1800-talet har staten stött upplysningsverksamheten på området, främst genom bidrag till nykterhetsrörelsen. En i lag stadgad skyldighet för skolorna att bedriva undervisning om alkoholens natur och verkningar daterar sig så långt tillbaka som början av 1890-talet. Flera faktorer, bl a otillräckliga resurser och en bristfällig lärarutbildning, har medverkat till att dessa insatser fått dålig genomslagskraft.

Nya åtgärder

1944 års kommitté lade större vikt än man tidigare gjort vid andra åtgärder än sådana som reglerade försäljningen. Kommittén ville ha ökade anslag till forskning, information och undervisning och framhöll vikten av insatser i ungdomsvårdande syfte. Dåvarande departementschefen, Per-Edvin Sköld, tog fasta på dessa tankegångar. Ett antal följdutredningar tillsattes, och man kan säga att de reformer som detta utmynnade i lade grunden till statens stödpolitik för det frivilliga ungdomsarbetet. Trots allt var dock kommitténs arbete väsentligen inriktat på att ändra reglerna för försäljningen av alkoholdrycker.

Resultatet av 1954 års beslut att avskaffa motboken utan att ersätta den med någon annan form av restriktion blev inte vad dess tillskyndare tänkt sig. Det visade sig att man underskattat Brattssystemets återhållande effekt. Man fick en kraftig konsumtionsökning och en markant ökning av missbruket. Riksdagsbeslutet är ett bra exempel på den sortens åtgärder som även efter genomförandet kallas reformer, trots att rådande förhållanden inte förbättrats, bara förändrats. APU:s redogörelse för vad våra alkoholvanor leder till för många människor i form av personliga tragedier och vad missbruket kostar samhället i form av socialvård, sjukvård, brottslighet och minskad och försämrad produktion är en skrämmande läsning.

Den senaste utredningen

APU:s betänkande skiljer sig från föregående kommittéers främst genom att tonvikten inte läggs på försäljningslagstiftningen. Visserligen är APU:s lagförslag en viktig del av helheten, men det innehåller avsevärda förenklingar i förhållande till nuläget. Många restriktioner föreslås avskaffade och ersatta med bestämmelser som ger samhället större möjligheter att ingripa på de områden, där restriktioner enligt vad utredningsresultaten visar verkligen har effekt. Detta gäller hur priset skall användas som alkoholpolitiskt medel och hur de privata vinstintressena inom alkoholhanteringen skall begränsas och kontrolleras.

Restriktionerna bör emellertid ses bara som ett nödvändigt komplement till de åtgärder av positiv natur som måste sättas in för att ändra attityder och vanor. APU:s förslag innebär väsentliga förändringar i fråga om skolans undervisning om alkoholfrågan och informationen till allmänheten. APU behandlar också viktigen av förebyggande åtgärder på arbetsplatserna och betonar betydelsen av att det hos företagen finns alkoholpolitiska program för hur man skall kunna hjälpa en anställd, vilkens alkoholmissbruk menligt inverkar på hans sätt att sköta arbetet.

Det sagda är exempel på positiva åtgärder som har direkt anknytning till alkoholen. Men det är uppenbart att olika sociala missförhållanden kan orsaka alkoholmissbruk och att dessa missförhållanden ofta försvårar påverkan genom upplysning eller rent av gör att upplysningen i många fall framstår som meningslös. APU anger därför som ett delmål för alkoholpolitiken att den måste göra alkoholfrågan uppmärksam vid planeringen av den miljö vi lever i. Ett medel härför blir det av APU föreslagna alkoholpolitiska rådet. Detta organ skall verka för att de av statsmakterna uppdagna riktlinjerna fullföljs och ha en sådan sammansättning att det med kraft kan öva inflytande i planeringssammanhang. Avsikten är att rådet bättre än de regelbundet återkommande alkoholpolitiska utredningarna skall kunna bevaka utvecklingen och bidra till att de förebyggande åtgärderna sätts in snabbare och mer effektivt än hittills. Det framlagda materialet klargör med all önskvärd tydlighet hur nödvändigt detta är, om på sikt skall kunna ändra de alkoholvanor, som på så många olika områden av samhällslivet åstadkommer förödande skador.