

1974: 93

SOU
S

Ref

ALKOHOL POLITIK

4

Sammanfattning

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

BETÄNKANDE AVGIVET AV ALKOHOLPOLITISKA UTREDNINGEN

ALKOHOL POLITIK

4

Sammanfattning



Statens offentliga utredningar

1974:93

Finansdepartementet

Alkoholpolitik

Del 4 Sammanfattning

Betänkande avgivet av
alkoholpolitiska utredningen
Stockholm 1974

Omslag: Roland Klang
ISBN 91-38-02114-5
LiberTryck Stockholm 1974



Alkoholpolitik
Del 1 - Samfundet

Alkoholpolitik
Del 1 - Samfundet
1974

Förord

I denna volym ges en sammanfattning av huvudbetänkandets två första delar. Varje kapitel i sammanfattningen motsvarar kapitlet med samma nummer i huvudbetänkandet. Sammanfattningen syftar till att ge en bild av hur APU närmat sig de alkoholpolitiska problemen, vilka resonemang utredningen fört och de förslag till riktlinjer och åtgärder som föreslås. Forskningsresultat, statistik och annat bakgrundsmaterial redovisas i regel inte. Ej heller är redovisningen av APU:s diskussioner fullständig på alla punkter. I sammanfattningen har dock intagits hänvisningar till motsvarande avsnitt i huvudbetänkandet.

APU har haft följande ledamöter:

F. statsrådet Sigurd Lindholm, ordf.

F. riksdagsledamoten Astrid Bergegren

Riksdagsmannen Karl Boo

Direktören Olof Burman

Direktören Gunnar Erbacke

Direktören Rune Hermansson

Byråchefen Arne Hillbo

Chefsrådsmannen Stig Jungefors

Redaktören Olaus Nyberg

Riksdagsmannen Alf Wennerfors

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

IX

X

XI

XII

XIII

XIV

XV

XVI

Innehåll

I *Bakgrund*

1	APU:s uppgifter och arbete. Några begrepp	7
2	Alkoholens omsättning och medicinska verkningar	8
3	Alkoholens funktioner	11
4	Alkoholvanor och alkoholmissbruk i ett internationellt perspektiv	12
5	Om orsaker till alkoholmissbruk	14
6	Samhällsutvecklingen och alkoholmissbruket	17
7	Det historiska perspektivet	18
8	Måtten på alkoholskadorna	19
9	Utvecklingen under efterkrigstiden	21
10	Lägesbedömning	26

II *Åtgärder*

11	Riktlinjerna för den framtida alkoholpolitiken	31
12	Forskning	34
13	Skolans undervisning i alkoholfrågan	37
14	Information	42
15	Alkoholfria miljöer, organisationsstöd m. m.	47
16	Alkohol och arbete	52
17	Vissa begrepp i lagstiftningen	55
18	Prispolitiken	55
19	Det privata vinstintresset i alkoholhanteringen	58
20	Alkoholreklamen och agentverksamheten	59
21	Begränsning av tillgången	62
22	Mellanölsfrågan	71
23	För serveringen speciella frågor	74
24	Serveringen i inrikes och utrikes trafik	81
25	Teknisk sprit m. m.	82
26	Hembränning m. m.	83
27	Den lokala och regionala tillsynsorganisationen	85
28	Den centrala organisationen	86
29	Parti- och detaljhandelsorganisationen	90
III	APU:s förslag i punkter	93
IV	Reservationer m. m.	101

I Bakgrund

1 APU: s uppgifter och arbete. Några begrepp

APU tillsattes i oktober 1965. Utredningens uppgift har varit att behandla alla de spörsmål som är av betydelse för alkoholpolitiken.

En stor del av APU: s arbete har ägnats åt att skaffa fram och sammanställa det omfattande faktaunderlag, som utgör grunden för utredningens förslag.

Termen alkoholpolitik används av APU för den del av socialpolitiken som gäller förebyggande åtgärder, inriktade på alkoholkonsumtionen. Utredningen fann det därför angeläget att kartlägga olika samhällsgruppers alkoholvanor och attityder till alkohol. Dessa undersökningar och vissa andra på APU: s initiativ gjorda sociologiska studier har redovisats i Svenska folkets alkoholvanor (SOU 1971: 77). Sambandet mellan priset på rusdrycker och alkoholkonsumtionen belyses i Efterfrågan på rusdrycker i Sverige (SOU 1972: 91).

APU har vidare låtit kartlägga myndigheters, institutioners, organisationers och företags informationsverksamhet på alkoholområdet under 1970 samt undersökt information om eller med anknytning till alkohol i dags-, populär- och fackpress under fyra tidsperioder samma år. Båda dessa studier har publicerats särskilt under titlarna Information om alkohol från myndigheter, institutioner, organisationer och företag under 1970 och Information om eller med anknytning till alkohol i dags-, populär- och fackpress under 1970. Rapporterna har utgivits på Statsdepartementens offsetcentral, Stockholm 1974. APU har också tagit initiativ till den utredning om sammanslagning av AB Vin- och spritcentralen och Systembolaget AB som intagits i bilagedelen (SOU 1974: 92) till APU: s betänkande.

Under utredningens gång har i samarbete mellan APU och skolöverstyrelsen bedrivits viss försöksverksamhet med en kurs om alkohol, narkotika och tobak för blivande klass- och ämneslärare.

I APU: s regi har även bedrivits försöksverksamhet med andra regler för försäljningen av alkoholdrycker än de i dag gällande. De försök som tilldragit sig störst uppmärksamhet är inköpsregistreringen i Gävleborgs län i syfte att få statistiska uppgifter om olika befolknings- och åldersgruppers inköpsvanor i fråga om de starkare alkoholdryckerna, ävensom försäljningen av starköl i livsmedelshandeln i Göteborgs och

Bohus län samt Värmlands län. Resultaten från dessa och andra, mindre omfattande, försök har redovisats i den tidigare omnämnda volymen SOU 1971: 77.

Utöver den nu redovisade verksamheten har APU ställt samman svenska och internationella forskningsresultat och statistiska uppgifter för att ge ytterligare bakgrund till de riktlinjer för alkoholpolitiken och de åtgärder som APU föreslår. Den nu nämnda delen av utredningens verksamhet redovisas i del 1 av betänkandet, SOU 1974: 90.

APU har vid tre tillfällen lagt fram delförslag, dels 1970 i en promemoria om organisationen för utskänkningskontrollen (Fi 1970: 5), dels 1971 i betänkandet Mellanölsfrågan (SOU 1971: 66), dels ock 1974 i en promemoria om åtgärder mot hembränning m. m. (Ds Fi 1974: 9).

Slutligen kan nämnas att APU under utredningsarbetets gång besvarat ett flertal remisser.

Modellen människa – medel – miljö

APU har funnit att, när man diskuterar till alkoholfrågan knutna problem, man måste ha klart för sig att man talar om dynamiska förlopp. Ett flertal olika faktorer kan inverka, och dessa kan antingen samverka med eller motverka varandra. Faktorerna kan vara att hänföra till människan, till medlet (alkoholen) eller till miljön.

Den enskilda människans reaktioner på alkohol styrs såväl av ärftliga som av förvärvade faktorer. Personlighetsmässiga särdrag är av betydelse för hur reaktionen på alkohol kommer att te sig. Också fysiska egenskaper styr alkoholens omsättning och verkan.

Även medlets karaktär växlar. Alkoholdrycker kan vara av många olika slag och förtäras på olika sätt, under olika tidsrymd och i olika kombinationer, vilket påverkar såväl alkoholens omsättning som dess verkningar.

Miljöfaktorer är av stor betydelse både för hur man dricker och för hur alkoholens verkningar skall te sig.

Det är viktigt att vid helhetsbedömningen ha klart för sig det nära samspelet mellan mönstrets tre huvudkomponenter.

2 Alkoholens omsättning och medicinska verkningar

All diskussion om alkoholpolitiska spörsmål måste föras mot bakgrund av vår kunskap om alkoholens inverkan på den mänskliga organismen. Det är dessa verkningar som leder till att alkoholskador uppstår (angående begreppet alkoholskada, se 1.2.1).

Det finns ett stort antal ämnen som betecknas som alkoholer. När ordet alkohol används i betänkandet avses emellertid bara den form av alkohol som egentligen heter etanol (etylalkohol) och som har den kemiska formeln C_2H_5OH .

Alkoholdryckerna

Alkohol bildas vid jäsning av sockerhaltiga lösningar. Jäsningen ger drycker med en alkoholhalt upp till 14–15 volymprocent, normalt dock något lägre. Eftersom alkohol kokar vid lägre temperatur än vatten kan man genom destillation av den jästa drycken framställa vätskor med betydligt högre alkoholhalt än den nyss nämnda. Dryckerna innehåller förutom alkohol och vatten en stor mängd olika beståndsdelar (2.4.1), genom vilka dryckerna får olika smak. Dryckerna indelas med hänsyn till framställningssättet i spritdrycker, vin och öl. Till alkoholdrycker räknar APU spritdrycker, vin, starköl och mellanöl. Om alkoholen är mycket utspädd, kan man bortse från dess skadliga verkningar. Därför kan vissa drycker med låg alkoholkoncentration jämföras med helt alkoholfria drycker och av praktiska skäl benämnas alkoholfria. Till sådana drycker hänförs bl. a. lättöl och de alkoholfria festdryckerna (17.3, 30.2.7).

Omsättningen

Efter konsumtionen sprider sig alkoholen snabbt till kroppens olika vävnader. Så snart detta skett börjar kroppen att omsätta alkoholen i syfte att göra sig kvitt den. Hur snabbt uppsugningen i vävnaderna och eliminationen sker beror på en rad olika omständigheter. Av direkt betydelse för alkoholpolitikens utformning är att den hastighet med vilken alkoholen uppsugs och elimineras är kopplad till levnadsåldern, till vilket slag av alkoholdryck som konsumerats och till om konsumtionen skett på fastande mage eller ej (2.2).

Eliminationen av alkohol sker huvudsakligen genom att den förbränns i levern. Normalt kan man räkna med att en fullvuxen person på en timme kan ta hand om alkoholen i ca 2 cl spritdryck, 10 cl lättvin eller 1 flaska mellanöl. Variationerna är dock ganska stora (2.2.1).

Verkningar

Alkoholens verkningar på den mänskliga organismen kan studeras tidsmässigt. Verkningarna efter ett enstaka konsumtionstillfälle kan således mätas dels under den tid då alkohol kan påvisas i blodet, dels under ett antal timmar efter det att blodalkoholhalten blivit noll (bakruset).

Under det första av dessa båda stadier sker förändringar i kroppens ämnesomsättning, främst genom att en stor del av leverns ämnesomsättningsförmåga kommer att sysselsättas med alkoholförbränningen, vilket innebär att omsättningen av andra ämnen försummas (2.4.3).

Då alkoholen sprider sig till kroppens vävnader påverkas en lång rad funktioner, främst sådana som styrs av det centrala nervsystemet. Omdöme, förmåga att samordna intryck och rörelser, uppmärksamhet, koncentration, intensitet i personlig upplevelse av olika sinnesintryck, reaktionsförmåga och fysisk arbetsförmåga utgör exempel på sådant som alkohol påverkar och stör. Ju högre alkoholkoncentrationen i blodet är,

desto allvarligare blir störningen (2.4.4, 2.4.5). Dessa verkningar är naturligtvis av fundamental alkoholpolitisk betydelse. Man måste samtidigt beakta, att verkningarna är olika beroende bl. a. på typen av alkoholdryck (2.4.6), om alkoholen har intagits i små kvantiteter under lång tid eller i stor mängd på kort tid (2.4.7), vissa ärftliga faktorer (2.4.8), om den som dricker är barn eller vuxen (2.4.9) och om konsumenten är van eller ovan vid att dricka alkohol (2.4.10).

Med bakrus förstås alkoholbetingade effekter som finns kvar efter det att alkoholen har försvunnit. Sådana verkningar uppkommer normalt endast efter konsumtion av tämligen stora mängder alkohol. Bakruset är förknippat med en lång rad störningar i fysiologiska funktioner, såsom pulsökning, blodtrycksförhöjning och ökad adrenalinutsöndring. Försök har visat att balansförmåga, handstadighet, reaktionstid, uppmärksamhet och koncentrationsförmåga var försämrade upp till 20 timmar efter alkoholtillförseln.

Vad nu behandlats är alkoholens verkningar efter ett enda dryckes-tillfälle. Alkoholen har dock som bekant därutöver effekter som uppstår först efter ett långvarigt bruk.

Alkohol räknas till de beroendeframkallande medlen. Beroendet kännetecknas av ett tvång att till varje pris fortsätta att ta medlet. Känslan av tvång är ofta både psykiskt och fysiskt betingad. Abstinenssymtom är vanliga när tillförseln avbryts. Utvecklingen av ett alkoholberoende tar oftast 8–12 år, men i synnerhet hos kvinnor och även hos yngre män kan det ta avsevärt kortare tid (2.7). Alkoholkonsumtionen startar hos den blivande alkoholberoende ungefär som hos dem som blir normalkonsumenter, möjligen vid något tidigare ålder. Så småningom ökar alkoholdoserna och konsumtionstillfällena blir tätare. Sättet att dricka förändras, och konsumtion förekommer i nya situationer (2.8).

Som ett resultat av ett långvarigt bruk av alkohol i stora mängder uppstår ofta både psykiska och fysiska följdtilstånd. Som exempel på sådana tillstånd kan här nämnas akut alkoholhallucinos (2.9.3), delirium tremens (2.9.4), Wernicke-Korsakows syndrom (2.9.5), leverskador (2.10.1), bukspottkörtelinflammationer (2.10.2), hjärtskador, infarktrisker (2.10.3), muskelskador (2.10.4), skador på bencykeln (2.10.5), störningar i inre sekretionen (2.10.6), nervskador (2.10.7) och näringsrubbningar (2.10.8).

Den som vid ett och samma tillfälle dricker stora kvantiteter alkohol löper större risk än andra att råka ut för olycksfall (2.12).

Det är med hänsyn till vad nu anförts ej ägnat att förvåna att personer med hög alkoholkonsumtion dör tidigare än motsvarande åldersgrupper i normalpopulationen (2.13).

Gränsen för en med hänsyn till giftverkan tolerabel alkoholkonsumtion

Av stort alkoholpolitiskt intresse är att finna ett gränsvärde för vilken alkoholkonsumtion som med hänsyn till giftverkan kan rubriceras som godtagbar. Något säkert sådant värde kan idag inte anges. Med utgångspunkt i de metoder som används för godkännande av livsmedelstill-satser och livsmedelsföreningar kan man för en person som väger 70 kg

räkna fram ett acceptabelt intag per vecka av ca 15 cl spritdrycker eller 70 cl lättvin eller 4 flaskor mellanöl (2.6). Uppenbarligen kan dock en sådan konsumtion, om den koncentreras till ett enda tillfälle, av olika skäl vara klart olämplig.

3 Alkoholens funktioner

Kunskaperna om orsakerna till alkoholkonsumtion är av stort intresse för utformningen av alkoholpolitiken. Särskilt gäller detta orsakerna till sådan konsumtion som APU definierat som missbruk, dvs. alkoholförtäring, inbegripet agerande i anslutning därtill, som erfarenhetsmässigt medför uppenbar risk för alkoholskada. Angående begreppet alkoholmissbrukare se 1.2.3. Orsakerna hänger självfallet i stor utsträckning samman med konsumentens förväntningar på sådana konsekvenser av förtäringen som han betraktar som gynnsamma. Redan den omständigheten att en mycket stor del av medborgarna uppenbarligen anser sig uppnå gynnsamma konsekvenser och följaktligen inte vill avstå från alkohol leder till att samhället tillåter alkoholkonsumtion trots skaderisikerna. Alkoholen anses också ha verkningar som uppfattas som betydelsefulla för samhällets aktiviteter. Det har sålunda hävdats att alkohol när den används vid t. ex. religiösa eller andra ceremonier eller för att underlätta kontakter människor emellan fyller en funktion inte bara för den enskilde utan även inom samhället i stort. Det är verkningar av sådana slag för individer och samhälle som avses med uttrycket "alkoholbrukets funktion" och det är huvudsakligen teorier och forskning om detta som återges i kap. 3.

Det visar sig att man inte nått fram till några entydiga resultat rörande alkoholbrukets funktion i samhället. Till en del förklaras detta av att den beteendevetenskapliga forskningen på området är relativt ny. Det finns därför anledning vänta sig att säkrare kunskap så småningom skall stå till buds. Men det rör sig också om så komplicerade och svårfångade sammanhang att man måste befara att det tar lång tid att nå resultat och att full klarhet knappast kan åstadkommas.

På forskningens nuvarande stadium måste man enligt APU:s mening utgå från att alkoholbruket har funktioner i samhället av olika slag och olika vikt. I vissa sammanhang är alkoholens direkta påverkan på människan vad som eftersträvas, medan i andra sammanhang alkoholen används av helt andra skäl. Mellan dessa ytterligheter kan ett oändligt antal variationer och kombinationer förekomma (3.2.1).

Alkoholdrycker kan ha samma funktion för t. ex. mänsklig sammanlevnad eller enskilda människor som vilken annan trivial dryck som helst. Att just en alkoholdryck kommer till användning har då intet eller föga att göra med alkoholens verkningar. Dess funktion beror på att vanor eller normer föreskriver användning av alkohol i vissa sammanhang eller att alkoholdrycken uppfattas som ett njutningsmedel på grund av sin smak. En alkoholdryck kan även ha en rituell eller liknande betydelse utan att någon påverkan uppstår eller åsyftas. Ett bruk av denna art synes

i stort sett sakna alkoholpolitisk betydelse.

Det är först när alkoholbruket får samband med påverkan på människan som det blir mera intressant från alkoholpolitisk synpunkt. Alkoholens hämningslösande, spänningsmildrande eller euforiserande verkan kan medföra att den underlättar eller rent av möjliggör kontakter och förbindelser människor emellan. Detta kan vara av större eller mindre betydelse för den samlevnad som är förutsättningen för samhället. Alkoholen kan också underlätta för den enskilde att övervinna hämningar och spänningar som hindrar honom att på ett tillfredsställande sätt utnyttja sina personliga förutsättningar. Andra ändamål, vilkas gynnsamhet för samhället kan förefalla mera diskutabel, är uppnående av påverkan som ett manlighetsbevis, som kompensation för bristande tillfredsställelse eller som en flykt från verkligheten (3.2.2).

APU finner det alltså för sin del klart att man kan utgå från att alkoholen av många uppfattas inte bara som ett medel att uppnå en önskad verkan för sig själv, utan att den också på olika sätt kan ha gynnsamma verkningar för samhället. Det synes f. n. vara en ganska allmän uppfattning att utvecklingen går mot ett samhälle med större specialisering och ökad press, dvs. omständigheter som förstör behovet av avspänning och kontakt och därmed måhända alkoholens betydelse.

Oavsett vad man anser om möjligheterna för samhället att fungera tillfredsställande utan alkohol eller om förutsättningarna att ersätta alkoholen med andra mera adekvata medel, finner APU det angeläget att den praktiska alkoholpolitiken utformas utifrån det faktum att många upplever alkoholbruket som ett positivt inslag i sitt liv och från att alkoholen har vissa gynnsamma verkningar för samhället. En alkoholpolitik som inte tar hänsyn till detta saknar förutsättningar att bli accepterad och därmed att bli framgångsrik.

Ytterligare en slutsats som synes kunna dras av den lämnade redogörelsen är att de gynnsamma verkningarna uteblir vid större konsumtion. Det är alltså ett återhållsamt bruk som kan vara fördelaktigt, medan ett bruk av den art som APU kallar missbruk inte har några för samhället önskvärda verkningar.

Av alkoholpolitiskt intresse är också att genomgången av den forskning som rör alkoholbruket i olika länder och samhällen kvarlämnar intrycket att människors beteenden under alkoholpåverkan – om man bortser från själva rörelseschemat – i betydande omfattning är betingat av de normer och värderingar som råder i samhället, och alltså tillgängliga för påverkan.

4 Alkoholvanor och alkoholmissbruk i ett internationellt perspektiv

Vad nyss sagts ger anledning att närmare undersöka kulturkretsens betydelse för alkoholvanornas utformning och missbrukets omfattning. Detta sker i kap. 4, där ett stort antal undersökningar som syftar till att jämföra alkoholmissbrukets utbredning i skilda länder eller kulturer redovisas.

Användningen av alkohol varierar mycket mellan olika länder. Detta gäller både vad man dricker, hur mycket man dricker, hur ofta och i vilka sammanhang man dricker och i viss mån också varför man dricker. En tydlig skiljelinje går mellan dryckesvanorna i de vinodlande och vinkonsumerande sydeuropeiska och sydamerikanska staterna samt de nordeuropeiska och nordamerikanska länderna, i vilka konsumtionen koncentreras till öl och spritdrycker. Differentieringen kan drivas betydligt längre. I varje nations alkoholkultur – som den kommer till uttryck i dryckesmönster och attityder till alkoholbruk och alkoholmissbruk – kan man finna vissa typiska särdrag, vilka vuxit fram ur en tradition påverkad av så olika faktorer som landets klimat, befolkningens religion, de sociala förhållandena i landet, antal människor som har ekonomiska vinstintressen i alkoholhanteringen samt statsmaktens reglering av handeln med alkoholdrycker.

Även om de nationella dryckesmönstren generellt sett framstår som typiska i det ena eller andra avseendet, är befolkningens alkoholvanor dock aldrig homogena. Många sociologiska studier ger belägg för att den enskilde individens dryckesvanor utöver nyssnämnda faktorer bestäms av bl. a. ålder, kön, uppfostran, boendeort, inkomst och utbildning. I samspelet mellan olika faktorer måste också de ärftliga beaktas. Den omständigheten att dryckesmönstren är så olika i skilda länder leder till slutsatsen att också alkoholskadefrekvensen måste variera. Det framstår som naturligt att anta att normerna kring alkoholförtäringen spelar en avgörande roll för om frekvensen är hög eller låg. I vissa fall ligger normernas betydelse i öppen dag. Att andelen kvinnliga alkoholmissbrukare i alla mätningar är avsevärt mindre än andelen manliga missbrukare beror tydligen till stor del på de normer som styr könsrollerna och som stämplar storkonsumtion och berusning som okvinnliga beteenden.

Ett särskilt avsnitt (4.2.2) ägnas åt att belysa vilken betydelse dryckesvalet har för missbrukets omfattning. Forskningsresultaten tyder närmast på att dryckesvalet – spritdrycker, vin eller öl – inverkar på dryckesmönstren och att bruket av de svagare alkoholdryckerna leder till mindre svåra alkoholskador, främst när det gäller de sociala skadorna. APU varnar dock för att man fäster alltför stor vikt vid själva alkoholdryckens karaktär.

Av särskilt intresse är en inom USA bedriven forskning, inriktad på vissa invandrargrupperns alkoholvanor (4.2.4). Genom att dessa grupper – som ofta behållit traditionerna från hemlandet – lever jämsides med varandra i samma samhälle har man kunnat använda sig av samma mått vid studiet av vanorna och alkoholens skadeverkningar. Man har här funnit klara skillnader mellan olika grupper i fråga om missbrukets frekvensen. Det finns anledning att särskilt uppmärksamma vissa typiska drag hos dryckesmönstren i de kulturer där frekvensen alkoholskador är förhållandevis låg. Utmärkande synes vara en försiktighet i umgänget med alkoholen som kommer till uttryck i att berusning sällan förekommer. Användning av alkohol är begränsad till vissa klart definierade tillfällen, företrädesvis till social samvaro i samband med måltid. Alkoholbruket är

förbundet med klart negativa attityder till missbruk: berusning anses opassande eller vanhedrande. Den glorifiering av alkoholen som är vanlig i kulturer med hög frekvens alkoholskador saknas.

Iakttagelser av detta slag kan och bör enligt APU:s mening utnyttjas i det praktiska alkoholpolitiska arbetet. Det bör emellertid betonas, att det knappast är möjligt att från ett samhälle till ett annat överföra just de faktorer som tros vara gynnsamma när det gäller att motverka alkoholmissbruk. De är endast delar av ett större sammanhang i en kultur, som inte kan omplanteras i en annan miljö.

Det finns även anledning att uppmärksamma studier som behandlar alkoholvanorna inom grupper i en och samma kultur såsom skilda åldersgrupper, grupper med olika social status, män och kvinnor (4.3). Ett särskilt omnämnande förtjänar vissa resultat, enligt vilka alkoholbruket i högre sociala skikt kännetecknas av större konsumtion och av fler tillfällen med liten konsumtion än i lägre socialgrupper. Antalet berusningstillfällen i de högre socialgrupperna var emellertid inte färre. Den kontrollerade sociala konsumtionen skulle i enlighet härmed inte utgöra ett skydd mot storkonsumtion utan snarare vara en tilläggskonsumtion som kan bidra till att ge en falsk bild av högre socialgruppers måttlighet.

Ytterligare en iakttagelse av stor vikt kan göras på grundval av det i kap. 4 redovisade materialet: hur man i barna- och ungdomsåren lär sig att förhålla sig till alkoholdrycker och vilka attityder som den unge genom tidiga erfarenheter kommer att förknippa med alkoholbruk har fundamental betydelse för hur alkoholvanorna senare i livet kommer att utvecklas.

Framställningen i kap. 4 ger starkt stöd för antagandet att vanor, normer och attityder kring drickandet i ett samhälle är av stor vikt för det spelrum som lämnas den mängd faktorer, som enligt vad nedan kommer att utvecklas kan orsaka alkoholmissbruk.

5 Om orsaker till alkoholmissbruk

Kunskapen om varför människor missbrukar alkohol utgör grunden för det alkoholpolitiska arbetet. I kap. 5 ges en sammanfattning av olika teorier som framlagts och exempel på undersökningar som gjorts i syfte att bidra till svaret på frågan varför alkohol används i övermått.

Framställningen behandlar orsakerna till alkoholmissbruk efter olika typer av orsaker och olika typer av situationer. Utgångspunkten har varit modellen människa – medel – miljö. Som tidigare framhållits illustrerar modellen ett samspel mellan olika faktorer. Det är svårt att i en orsakskedja skilja ut alkoholens roll från betydelsen av faktorer som bör hänföras till individen eller miljön. Inte heller är det möjligt att avgöra den inbördes betydelsen av arvs- och miljöfaktorer. Det går med andra ord inte att bedöma en utvald faktors betydelse för uppkomsten av missbruk utan att ta hänsyn till denna faktors samspel med andra faktorer. Men det står klart, att flertalet teorier på området lägger

huvudvikten vid omständigheter som kan hänföras till endera av de tre faktorerna i grundmodellen. Vid en sammanfattande bedömning framstår det som sannolikt att missbruk vanligen beror på flera samverkande orsaker utan att det i regel är möjligt att utpeka någon som den avgörande. I varje fall de hittillsvarande forskningsresultaten visar nämligen att det rör sig om mycket komplicerade orsakssammanhang. Analys av omständigheterna i enskilda fall torde ge en bild av att en mängd olika faktorer – vilkas inbördes betydelse det är omöjligt att med säkerhet bedöma – i ett ofta invecklat samspel orsakat den aktuella situationen.

Till alkoholen knutna förklaringar

Det är framför allt alkoholens hämningslösande, avspännande och bedövande verkan på människans psyke som är orsak till att alkohol brukas i övermått, inte att alkohol ingår i drycker med olika smak eller att den inverkar också på rörelsefunktionerna. Härutöver kan naturligtvis missbruk uppkomma på grund av oförstånd eller bristande kunskaper om alkoholens verkningar. Det mera permanenta missbruket torde dock alltid vara en följd av de förstnämnda verkningarna. Man kan alltså konstatera att samma egenskaper hos alkoholen som är avgörande för att den över huvud brukas som ett njutningsmedel också har väsentlig betydelse för missbrukets uppkomst. Men man måste också konstatera att detta inte är en tillräckligt djupgående analys för att ligga till grund för utformningen av alkoholpolitiken. Eftersom inte alla som brukar alkohol blir missbrukare, måste uppenbarligen ytterligare omständigheter förekomma som orsak till missbruket. För alkoholpolitikens utformning är det angeläget att dessa omständigheter fastställs så långt sig göra låter. Detta visar sig emellertid svårt. Vetenskapen har som tidigare framhållits hittills inte med tillfredsställande säkerhet kunnat klarlägga sambanden. Sannolikt möter detta oöverstigliga svårigheter. Man får därför nöja sig med att peka på förhållanden som kan antas vara av betydelse för missbrukets uppkomst. När det gäller de till alkoholen knutna förklaringarna bör därvid den största vikten fästas vid alkoholens beroende-framkallande effekt.

Används alkohol ofta, krävs allt större mängder för att den önskade effekten skall uppnås. Den minskade känsligheten för alkohol (toleransen) som utvecklas hos de flesta vaneförbrukare innebär en fara för uppkomsten av missbruk och kan leda till att beroende uppstår. Som tidigare sagts kan det tänkas att alkoholen åstadkommer organiska förändringar som medför att beroendereaktionen inträder.

I den alkoholpolitiska debatten hävdas ofta tesen att bruk föder missbruk. APU framhåller att enbart användningen – bruket – av alkohol i sig inte medför några nämnvärda risker för uppkomsten av ett missbruk. Det är otvivelaktigt möjligt att bruka alkohol utan skaderisker eller med obetydliga skaderisker (5.2.1). Däremot måste kraftigt understrykas att om med bruk förstås inte bara användningen av alkohol utan också hur alkoholen brukar användas i samhället, spelar bruket –

dryckesvanorna – en betydelsefull roll för missbrukets omfattning.

Det finns också anledning att i detta sammanhang nämna att tillgängligheten har betydelse för missbrukets omfattning. Alltför rigorösa åtgärder för att minska tillgången kan dock dramatisera alkoholbruket och skapa en fokusering på alkoholen som kan verka i motsatt riktning (5.2.2).

Till människan knutna förklaringar

När det gäller de till individen knutna förklaringarna finns det anledning att beröra sådana frågeställningar som huruvida det finns ett samband mellan alkoholism och blodgrupper (5.3.1), om störningar i näringsom-sättningen kan förklara uppkomsten av alkoholism (5.3.2), om alkoholism är genetiskt betingad (5.3.3), vad levnadsålder och kön har för betydelse (5.3.4) och om det finns ett samband mellan alkoholism och olika personlighetsdrag (5.3.5). Det kan inte uteslutas, att de nu nämnda faktorerna kan ha betydelse som orsak till alkoholmissbruk, och beträffande vissa av dem framstår det som sannolikt att de har en sådan betydelse.

Till miljön knutna förklaringar

I det komplicerade samspel mellan olika faktorer som formar det mänskliga beteendet spelar benägenheten att uppträda som andra en väsentlig roll. De flesta människor söker anpassa sig efter normerna i de grupper som de vill bli accepterade i. Betydelsen av att leva i ett samhälle där konsumtion och inte sällan också storkonsumtion av alkohol ingår som en del av ett bland stora delar av befolkningen godtagget beteendemönster är uppenbar. Det står emellertid klart att de alkoholvanor och de attityder till alkoholbruk och berusning som utvecklas inom en befolkning och bland grupper av befolkningen endast är en del av ett större mönster och att alkoholvanorna är beroende av den totala miljön. Beträffande miljön kan man tala om närmiljön – främst familj och kamrater (5.4.1) – i motsats till samhällsstrukturen i stort (5.4.2).

Frågan om sociala missförhållanden som orsak till missbruk är särskilt aktuell i debatten. APU finner det klarlagt att det föreligger ett starkt samband mellan alkoholmissbruk och sådana missförhållanden. Det bör emellertid påpekas dels att missbruk i inte obetydlig omfattning förekommer utan att sociala missförhållanden kan påvisas, dels att de flesta som lever under sociala missförhållanden inte missbrukar alkohol. APU anser sig böra utgå från att sociala missförhållanden är en betydelsefull orsak till alkoholmissbruk men att den vanligen samverkar med andra orsaksfaktorer och att missbruk kan uppkomma även utan att sociala missförhållanden föreligger. Vidare förefaller det helt klart att alkoholmissbruk i samband med sociala missförhållanden generellt sett leder till svårare alkoholskador än annat alkoholmissbruk.

6 Samhällsutvecklingen och alkoholmissbruket

Som framhålls i kap. 5 måste man utgå från att samhällsstrukturen i stort spelar en betydelsefull roll för alkoholmissbrukets omfattning. I kap. 6 görs ett försök att mera konkret belysa några av de områden där utvecklingen kan antas vara av särskild vikt och där man kan räkna med att insatser från statsmakternas sida av allmänpolitisk art även får alkoholpolitisk betydelse. APU tar därvid upp befolkningsomflyttningen (6.2), bostaden (6.3), industrialiseringen och arbetslivet (6.4), utbildningen (6.5), fritiden (6.6), social omvårdnad (6.7), familjen—könsroller-na (6.8) och frågor om konkurrens och effektivitet, livstempo och alienation (6.9).

Allmänt sett har den tekniska och ekonomiska utvecklingen i Sverige under 1900-talet medfört stora förbättringar av människors förhållanden. Nationalinkomsten per individ har femdubblats sedan sekelskiftet, samtidigt som arbetstiden minskat väsentligt för de flesta yrkeskategorier. Det tunga och slitsamma kroppsarbetet har minskat. Allt fler människor får en längre och bättre utbildning. Bostadsbyggande, socialvård och sjukvård ligger på en hög nivå. En stor del av befolkningen har möjlighet att skaffa sig bil, telefon och TV. De materiella förbättringarna har naturligtvis bidragit till att skapa ökad trygghet för mycket stora befolkningsgrupper.

De gamla problemen — som i mycket bestod i hur man skulle klara kampen för livets nödtorft — har emellertid ersatts av nya. Medvetenheten om olika sociala missförhållanden har ökat och de anspråk man ställer på tillvaron har väsentligt höjts. Otryggheten eller missnöjet med den egna situationen kvarstår, om än på ett annat plan.

Som exempel på detta kan nämnas att bl. a. urbaniseringen och de genom sammanslagningar allt större företagen medför allvarliga risker för att förekomsten av beteendevikelser skall öka. Individen blir i storstaden och i det stora företaget anonymare än tidigare, han blir socialt sett ensamman, mera isolerad, får färre verkligt varma relationer än förut. Den sociala kontrollen försvagas härigenom, vilket ökar risken för bl. a. alkoholmissbruk.

Vad angår arbetsmiljön i övrigt kan pekas på att produktionsteknikens utveckling medfört att många arbeten är förplanerade, att metoden bestäms av maskinen, att arbetstakten är styrd och att möjligheterna till kontakter är beskurna. Sådana förhållanden kan leda till låg självkänsla, känsla av främlingskap och psykisk ohälsa.

Det komplicerade samhället skapar ett växande regelsystem som blir alltmer invecklat och allt besvärligare för den enskilde att överblicka. Detta medför risker för att de som har det sämst kan få det svårare att komma i åtnjutande av sina rättigheter. Visserligen måste man räkna med att informationsflödet kommer att öka starkt. Det finns emellertid — trots den allt högre utbildningsnivån — anledning att befara att individernas förmåga att tillgodogöra sig information inte skall öka i samma takt. En stor del av den information som meddelas kommer därför inte att omvandlas till kunskap hos mottagarna. Många känner

redan idag i stället trötthet, vilsenhet och osäkerhet inför den ström av nyheter, bilder, fackartiklar och reportage som presenteras i massmedia.

Det finns ett annat område där utvecklingen är av alkoholpolitiskt intresse och där man med stor sannolikhet kan förutsäga att förändringar kommer att äga rum. Man måste sålunda räkna med att många av de idag rådande könsrolls beteendena kommer att försvinna. Ur alkoholpolitisk synvinkel är det angeläget att den ökade likställigheten mellan män och kvinnor inte leder till att kvinnorna alltmera övergår till det alkoholbeteende som f. n. främst förekommer bland männen, utan att motsatsen uppnås.

Den hittillsvarande utvecklingen framstår i många avseenden som motsägelsefull. Å ena sidan har kraven på större effektivitet och produktivitet varit nödvändiga för att åstadkomma förbättrade levnadsvillkor åt det stora flertalet, å andra sidan synes samma krav ha bidragit till utslagning ur arbetsliv och gemenskap. Båda dessa utvecklingstendenser måste antas vara av betydelse för alkoholskadeutvecklingen.

Till den motsägelsefulla bilden hör dessutom att också positiva aspekter av den ökande levnadsstandarden i och för sig innebär faror från alkoholpolitisk synpunkt. Med det ökande utrymmet för privat konsumtion finns det risk för att alkoholdryckernas andel i konsumtionen stiger eller att i vart fall totalkonsumtionen ökar. Förlängningen av fritiden stimulerar också alkoholkonsumtionen. Även i standardstegringen ligger alltså risker för att alkoholmissbruket kommer att öka.

En slutsats av den utredning som APU redovisar om de sociala missförhållandenas betydelse för alkoholmissbruket blir att det är nödvändigt att lägga grunden för det förebyggande arbetet på alkoholområdet på det allmänpolitiska planet.

Sociala missförhållanden måste huvudsakligen motverkas genom en allmän reformverksamhet och genom åtgärder för vård och rehabilitering. Spörsmål av denna art faller i huvudsak utanför APU:s uppdrag. Inom ramen för begreppet alkoholpolitik faller emellertid sådana åtgärder som syftar till att alkoholpolitiska aspekter beaktas vid planeringen och utformningen av miljön.

7 Det historiska perspektivet

En viktig del av bakgrundsmaterialet utgör den framställning som ges i kap. 7 av den hittills förda alkoholpolitiken i Sverige. Det är väsentligt att man inte förlorar det historiska perspektivet, utan att de föreslagna åtgärderna redovisas mot bakgrund av hur man tidigare resonerat i hithörande frågor. Nykterhetspolitiken har sedan lång tid tillbaka varit föremål för stort intresse från statsmakternas sida, och framställningen måste därför, om den inte skall bli alltför omfattande, göras tämligen översiktlig. När så har ansetts nödvändigt har redovisningen i kap. 7 kompletterats i vissa av åtgärdskapitlen.

I kap. 7 kan man läsa om alkoholpolitiken såsom den bedrevs före Brattssystemet (7.1.1), vad Brattssystemet innebar (7.1.2) samt bak-

grunden till och genomförandet av 1954 års reform (7.1.3). Därefter följer en närmare beskrivning av gällande alkoholpolitik, dess syften och utformning (7.2). Kapitlet avslutas med ett avsnitt om alkoholforskningen (7.3).

8 Måtten på alkoholskadorna

En central fråga för de alkoholpolitiska bedömningarna är i vilken utsträckning man kan uppskatta alkoholskadornas omfattning och följa deras utveckling. Det är dock uppenbart att vissa alkoholskador inte går att mäta eller att det möter nästan oöverstigliga hinder att göra det. Att finna mått för det lidande och den ångest som olika former av alkoholproblem vållar missbrukarna och dem närstående är sålunda ogörligt. Detsamma gäller den sociala, kulturella och ekonomiska misär som ofta förekommer i familjer där en av makarna eller båda är alkoholmissbrukare. Inte heller är det möjligt att ange i vilken mån nämnda förhållanden får skadliga följdverkningar för såväl barnen i dessa familjer som för kommande generationer. Att de nu nämnda skadorna och sambanden finns och tillhör de allvarligaste följderna av en alltför hög alkoholkonsumtion är emellertid väl känt.

Alkoholens skadeeffekter har emellertid också väsentlig ekonomisk betydelse genom att de bl. a. innefattar ökad sjuklighet och dödlighet, ökad brottslighet samt produktionsbortfall i form av arbetsfrånvaro eller försämrade arbetsresultat. Det har dock visat sig vara förenat med mycket stora svårigheter att med någon säkerhet mäta de totala alkoholskadornas omfattning i ekonomiska termer. APU planerade under början av sin verksamhet att låta genomföra beräkningar av detta slag, men dessa planer har ej kunnat realiseras.

I kap. 8 görs en genomgång och kritisk värdering av de olika metoder som idag används för att mäta alkoholskadorna och alkoholskadeutvecklingen. Därvid behandlas fylleristatistiken (8.2.1), statistiken över trafiknykterhetsbrotten (8.2.2), statistiken över övriga under alkoholinflytande begångna brott (8.2.3), medicinalstatistiken (8.2.4), andra beräkningar av specifika alkoholskador (8.3), totalkonsumtionen (8.4.1), undersökningar om alkoholvanor och attityder (8.4.2), registreringen av alkoholmissbrukare (8.4.3) samt Jellineks formel och Ledermanns metod (8.4.4).

Genomgången ger vid handen att det är utomordentligt svårt att mäta alkoholskadornas omfattning och utveckling. Detta gäller såväl olika typer av skador som de totala olägenheterna.

De i kap. 8 redovisade måtten kan indelas i två huvudgrupper: dels sådana som direkt i siffror anger förekomsten av vissa alkoholskador, dels sådana som mäter faktorer vilka kan antas samvariera med förändringar i det totala antalet alkoholskador i landet.

När det gäller de till den först nämnda gruppen hänförliga måtten är det viktigt att komma ihåg att de ofta ej ens tillnärmelsevis anger den faktiska förekomsten av ifrågavarande alkoholskador, utan endast den del

av dessa som kommer till myndigheternas kännedom. Vidare må observeras att i varje sådant mått ingår vissa faktorer som utgör tecken på andra förhållanden än alkoholskadornas omfattning (t. ex. på intensiteten i myndigheternas övervakning) samt att måttet även eljest kan vara otillförlitligt (levercirrhos är t. ex. inte alltid alkoholbetingad).

De mättekniska svårigheterna bör emellertid inte föranleda slutsatsen att denna typ av mått saknar värde. Det är i sig värdefullt att ha tillgång till vissa minimisiffror rörande olika alkoholskadors omfattning. Stora förändringar i skadefrekvensen kan inte ske utan att det ger utslag i statistiken. Den ökning av totalkonsumtionen och av antalet fylleriföreelser som ägde rum omedelbart efter 1954 års alkoholpolitiska beslut kan sålunda inte rimligen förklaras på annat sätt än att alkoholskadorna då ökade.

Vill man skaffa sig ett begrepp om alkoholskadornas utveckling i landet bör man med hänsyn till de här påtalade svårigheterna kombinera samtliga ovan nämnda – direkta och indirekta – metoder.

Av speciellt intresse är de mått som söker ange förekomsten av alkoholism i ett samhälle, eftersom resultaten inte sällan används i samband med internationella jämförelser. Definitionen av detta begrepp är emellertid ofta oklar eller varierar mellan olika undersökningar. Forskare med medicinsk utbildning väljer sålunda ofta att ta förekomsten av organiska leverskador som ett kriterium på alkoholism. Den sociologiskt utbildade vetenskapsmannen väljer däremot gärna vissa sociala anpassningsstörningar som ett sådant kriterium. Det finns tecken som tyder på att vissa människor tenderar att huvudsakligen utveckla sociala alkoholskador medan andra framför allt drabbas av medicinska skador. Svårigheterna när det gäller att få fram det totala antalet individer som drabbas av alkoholskador är således många.

Begreppet alkoholskada rymmer i sig utomordentligt allvarliga skador och tämligen banala olägenheter. Även många av de allvarliga skadorna har helt olika karaktär. Det är fullt möjligt att utvecklingen under en given period är gynnsam för vissa alkoholskador och ogynnsam för andra. Med hänsyn till att det ofta är ogörligt att jämföra en typ av alkoholskada med en annan kan det ifrågasättas om det är meningsfullt att med en term (t. ex. "nykterhetsläget") söka sammanfatta helhetsutvecklingen. I allmänhet är det säkert mera ändamålsenligt att avstå härifrån och i stället söka skildra läget och utvecklingen för olika slags alkoholskador och utforma åtgärderna med ledning härav.

Avslutningsvis kan framhållas att mätinstrumentens ofullkomlighet i förening med den omständigheten att många skador inträffar först efter lång tids alkoholbruk medför att det möter stora svårigheter att värdera effekten av olika alkoholpolitiska åtgärder. Det är angeläget att en del av det alkoholpolitiska arbetet inriktas på att utvidga och förbättra mätinstrumenten.

9 Utvecklingen under efterkrigstiden

I APU:s direktiv uttalas, som ett motiv för att utredningen tillsattes, att det finns anledning att närmare granska effekten av 1954 års reformåtgärder. Svårigheterna att genomföra en sådan värdering är dock uppenbara. Den största svårigheten ligger däri, att samhället i sin helhet oavbrutet förändras. Att renodla verkningarna av vissa alkoholpolitiska åtgärder blir därför ofta ogörligt. Såsom redovisats i föregående avsnitt kommer härtill att instrumenten för att mäta alkoholskadornas utveckling är ofullkomliga. Det bör vidare slås fast att det inte är möjligt att göra några bestämda uttalanden om den utveckling som skulle ha ägt rum om 1954 års reform inte vidtagits.

En redogörelse för verkningarna av 1954 års reformåtgärder måste i huvudsak inskränka sig till en beskrivning av vad som hänt under de 20 år som gått. Det bör också framhållas, att ju mer man avlägsnar sig från 1955, desto svårare blir det att bedöma vilka förändringar som kan hänföras till nämnda reform, vilken för övrigt i viktiga hänseenden blev kompletterad under de närmaste åren. Principen om frihet under ansvar befanns – såsom den då utformats – mycket snart vara otillräcklig i fråga om utminuteringsen av spritdrycker. Man såg sig redan efter ett år nödsakad att genomföra kraftiga prishöjningar på spritdrycker och vidtog senare särskilda åtgärder för att avstänga missbrukare och langare från inköpsrätt. På utskänkningsidan fann man inte behov av några skärpta restriktioner utan genomförde i stället vissa åtgärder i liberaliserande riktning, främst sloandet av utskänkningsskatten och frigivandet av det enskilda vinstintresset 1963. Framför allt med skatteinstrumentets hjälp började man redan de närmaste åren efter 1955 att förstärka åtgärderna för att få till stånd en förskjutning i konsumtionen från starkare till svagare drycker. Ölförsäljningen liberaliserades genom 1961 års ölförsäljningsförordning. Av större betydelse blev mellanölets frisläppande 1965, som ledde till en kraftig uppgång av alkoholkonsumtionen. Vissa av dessa beslut var direkta konsekvenser av 1954 års reform. I andra fall är sambandet mera svårbedömbart. Från verkningarna av besluten kan emellertid inte bortses i det följande.

I kap. 9 lämnas en redogörelse för konsumtionsutvecklingen och för utvecklingen av vissa alkoholskador. Vidare diskuteras effekterna av vissa av de under perioden tillämpade alkoholpolitiska åtgärderna.

I anslutning till de här anförda allmänna synpunkterna må slutligen uppmärksamheten riktas på vissa förhållanden som utgör direkta och bestående följder av 1954 års reform. Det kan sålunda erinras om att den alkohollagstiftning på vilken motbokssystemet vilade i hög grad frestade till överträdelser. Överlåtelser av motböcker och tilldelade kvantiteter förekom i stor utsträckning. Inom serveringen var det vanligt att gällande bestämmelser om kvantitetsbegränsning och måltidstväng kringgicks eller överträdades. Det var i allmänhet svårt att upptäcka och beivra dessa förseelser. En stor del av överträdelserna försvann till följd av restriktionernas slopande. Det är att förmoda att detta i sin tur kan ha medverkat till en förändring av attityderna i riktning mot en större

förståelse för den nya lagstiftningen. Även på alkoholvanornas område kan konstateras att 1954 års reform lett till en bestående förändring på det sättet att utskänkningskommittén att spela en mindre roll för detaljhandeln med spritdrycker än tidigare. Serveringens andel av spritdrycksförsäljningen var 1951 13,6 % och 1954 12,2 %. Denna andel gick 1956 ned till 6 % och sjönk – efter uppgång 1960 till 7,2 % – under senare delen av 1960-talet så att den f. n. är ca 4 %. Motsvarande andel för vin var 1954 11,3 % och 1973 6,8 %. Det är dock känt att en viss del av de utskänkta rusdryckerna inköpts utan att inköpen redovisats som gjorda för utskänkningssändamål. I själva verket är alltså serveringens andel av totalförsäljningen något högre än nu angivits. Internationellt sett torde utskänkningskommitténs ringa andel av totalförsäljningen vara unik. Den förenklade lagstiftningen på serveringsområdet har kunnat genomföras utan att större sociala problem uppstått. Detsamma gäller – fram till mellanölets införande – de nya bestämmelserna om handeln med öl. Bland vissa ungdomsgrupper har dock även serveringen medfört ökade problem.

Konsumtionsutvecklingen

I avsnitt 9.2.1 ges en översikt över konsumtionen av olika drycker. När man talar om alkoholkonsumtionens utveckling i Sverige är det alltid försäljningssiffrorna man syftar på. Dessa kan exakt anges av Systembolaget, i fråga om restaurangerna dock endast dessas inköp. För ölet kan bryggerierna ange hur mycket som utlevererats från bryggerierna. Dessutom finns uppgifter om import. Det är emellertid uppenbart att dessa siffror inte ger hela sanningen.

En svaghet är att de inte ger någon upplysning om hur konsumtionen är fördelad på konsumenterna. Men de ger inte heller hela volymen. Det förekommer en hel del privat legal införsel av sprit i samband med utlandsresor. En inte obetydlig konsumtion sker utomlands både under semestervistelser och på resor med färjorna till grannländerna. Vidare måste man räkna med smuggling dels i den formen att resande har för mycket sprit med sig, dels i mera organiserad form. Hembränning ger också ett tillskott vars omfattning och karaktär är ännu mera svårbedömd.

Hur stora kvantiteter utöver Systembolagets försäljning det sammanlagt kan röra sig om är svårt att bedöma. I en undersökning för några år sedan beräknades den legala privatimporten uppgå till omkring 6 % av Systembolagets spritförsäljning.

Även om försäljningssiffrorna ger det väsentliga i utvecklingen måste man alltså reservera sig för att andra konsumtionskällor förekommer. Det är fullt tänkbart att dessa ger ett efter hand ökande tillskott.

Spritkonsumtionen per invånare över 15 år i Sverige ligger i stort sett – med stora avvikelser framför allt omedelbart efter motbokens avskaffande – på en oförändrad nivå ända sedan åren före motbokens avskaffande. Vinet däremot svarar för en procentuellt stark men i absoluta tal ganska ringa konsumtionsökning. Denna hänför sig helt till

lättvinet. 1973 avviker inte oväsentligt från denna trend. Konsumtionen av sprit ökade svagt, medan konsumtionen av lättvin minskade med inte mindre än 7,7 %, beroende på en nära 30-procentig prishöjning under året. Det är ännu för tidigt att bedöma om detta betyder att den hittillsvarande trenden brutits.

Konsumtionen av öl höll sig på ungefär oförändrad nivå fram till mellanölets införande, då den började stiga raskt ända till och med 1969, varefter den stagnerade. Tilläggs kan att konsumtionen av lättöl vid sistnämnda tid började öka mycket kraftigt. Den mer än fördubblades från 1969 till 1972. Konsumtionen av lättöl ökade särskilt kraftigt under 1973, över 50 %.

Alkoholskattepolitikens inverkan

Mera betydande skattehöjningar på sprit och vin har under de senaste 20 åren företagits vid nio tillfällen. Särskilt på försäljningssiffrorna för spritdrycker kan man se hur varje prishöjning föranlett en minskning av försäljningen. Vid skattehöjningen 1973 visar det sig för första gången att också vinet är känsligt i varje fall för kraftiga prishöjningar. Även i fråga om ölet kan man se motsvarande verkan.

Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att staten, trots sina relativt sett stora inkomster från alkoholhanteringen – nu ca 4 miljarder kronor, motsvarande mellan 7 och 8 % av inkomsterna på driftbudgeten – totalt sett inte gör någon förtjänst på denna. De försök till total kalkyl som gjorts är visserligen mycket grova (8.1) men de tyder på att samhällets utgifter och förluster på grund av alkoholskador vida överstiger inkomsterna. Den av APU gjorda ekonometriska undersökningen (SOU 1972:91) visar för övrigt att pris- och skattehöjningar inom rimliga gränser inte ökar statens inkomster. Det finns därför inte anledning att ändra prisnivån annat än av alkoholpolitiska skäl.

Verkan av liberaliseringar

Också resultat av liberaliseringar av försäljningsreglerna kan avläsas i försäljningsutvecklingen. Motbokens avskaffande ledde till en tillfällig våldsam ökning av spritkonsumtionen, något som också gav klara utslag i skadestatistiken. Ölförsäljningens liberalisering i början av 1950-talet och framför allt mellanölets införande 1965 gav en motsvarande konsumtionsökning, dock utan samma klara påverkan på skadeutvecklingen.

Statsmakterna har utgått från att öl skulle vara en ersättningsdryck för sprit och vin och att inriktningen på svagare drycker följaktligen borde avse såväl vin i stället för sprit som öl i stället för sprit och vin. Detta låg till grund för beslutet både 1954, att starkölet skulle återinföras i samband med motbokens avskaffande, och 1965, att mellanölet skulle införas. Det finns emellertid i statistiken knappast något tecken på att detta antagande skulle vara riktigt.

Från 1964, dvs. året innan mellanölet infördes, till 1969, då mellanölsförsäljningen nådde sin topp, ökade den svenska alkoholför-

säljningen med ungefär 30 %, till helt övervägande del beroende på mellanölet. Denna mycket kraftiga ökning av ölkonsumtionen har emellertid inte satt några spår i kurvorna för sprit och vin. I den tidigare nämnda ekonomiska undersökningen av utvecklingen av konsumtionen av sprit, vin och starköl efter motbokens avskaffande (SOU 1972:91 s. 100) uttalas att det är svårt att finna några direkta tecken på att mellanölsintroduktionen skulle ha påverkat försäljningen av sprit och vin. Dock gjordes den reservationen att den period under vilken mellanöl sålts är för kort för att bestämda slutsatser skall kunna dras.

Totalkonsumtionen i Sverige vid internationell jämförelse

Totalkonsumtionens utveckling torde i stort sett framgå av vad tidigare sagts. Det är dock sannolikt att spritkonsumtionen ligger något högre, f. n. kanske 10 %, än statistiken anger. Det är inte heller osannolikt att detta osynliga tillskott visar en viss ökning. Å andra sidan bör man observera att antalet absolutister bland kvinnorna och bland yngre män under efterkrigstiden minskat markant, varför totalantalet konsumenter ökat. För alkoholvanornas utveckling finns en redogörelse i avsnitt 9.2.2.

Utvecklingen efter motbokens avskaffande kan översiktligt sägas innebära en stark konsumtionsökning. Totalkonsumtionen har ökat med ca 45 %, vilket under 1960-talets senare hälft huvudsakligen faller på ölet. Vidare kan noteras en betydande ökning av antalet konsumenter och en stor ökning av storkonsumenternas konsumtion.

Utvecklingen i Sverige skiljer sig tydligt från ett vägt genomsnitt i 15 västliga industriländer. I dessa länder har spritkonsumtionen ökat starkt medan försäljningen av sprit legat stilla i Sverige. Däremot har vinkonsumtionen ökat ganska sakta i jämförelseländerna medan den stigit betydligt i Sverige fast på en avgjort lägre nivå. Den jämna stegringen av ölkonsumtionen i de övriga länderna motsvaras av en betydligt ojämna utveckling i vårt land. Ökningen av alkoholförsäljningen i Sverige beror till två tredjedelar på ölet.

Den totala alkoholkonsumtionen i Sverige är internationellt sett inte särskilt hög. Däremot skiljer vi oss klart från flertalet andra länder därigenom att spritkonsumtionen fortfarande är hög i Sverige.

Skadeutvecklingen

Skadeutvecklingen (9.2.3) är, som inledningsvis framhållits, beroende av så många faktorer att det inte annat än undantagsvis är möjligt att betrakta en förändring i utvecklingen som ett resultat av 1954 års reform.

Det råder emellertid ingen tvekan om att den omedelbara effekten av motbokens avskaffande var ett ökat missbruk. Detta kunde bl. a. registreras i form av en kraftig stegring av antalet fylleriförseelser. Ett närmare studium av fyllerisiffrorna för olika åldrar ger vid handen att fyllerifrekvensen före 1955 och fram till 1957–1958 var högst i åldrarna 21–24 år, men att den fr. o. m. 1959 är högst i åldrarna 18–20 år. Den förhållandevis största ökningen inträffade dock i åldrarna 15–17 år, där

frekvensen mer än tredubblades. Den steg först hastigt och därefter långsammare fram till 1965. Efter detta år minskar den påtagligt inte endast i ungdomsåldrarna utan i samtliga åldrar. Efter 1970 sker dock åter en viss uppgång i åldrarna under 18 år. Beaktansvärt är att de årsklasser som 1956–1958 svarade för den kraftiga ökningen av ungdomsfylleriet 10 år senare ej visar särskilt höga fyllerisiffror.

För kvinnor i alla åldrar är fyllerifrekvensen numera betydligt högre än under motbokstiden. Här har dessutom skett en stark koncentration till de allra yngsta åldrarna, och frekvensen är ojämförligt högst i åldrarna 15–17 år. Totalt svarar kvinnor för endast 3 % av det beivrade fylleriet. I åldrarna 15–17 år är ungefär var fjärde fyllerist av kvinnligt kön. Männen s fyllerifrekvens nådde sin högsta höjd redan 1956, för att därefter i stort sett gå långsamt tillbaka. Den omedelbara uppgången i kvinnofylleriet var inte lika stark, men uppgången fortsatte i stället fram till 1961, då en fördubbling inträffat jämfört med 1954. Efter 1970 har en viss uppgång skett för kvinnor och för män under 18 år.

Även när det gäller trafiknykterhetsbrotten (rattfylleri och rattonykterhet) kan man konstatera en ökning omedelbart efter det att 1954 års reform genomfördes. Därefter gick dock brottsligheten åter ned, och det allmänna intrycket är att den relativt sett hållits under kontroll.

Beträffande brotten mot tillverknings-, försäljnings- och införsellagstiftningen är det mest notabla den anmärkningsvärda ökning av hembränningen som ägt rum under 1970-talet.

I fråga om de alkoholbetingade sjukdomarna finns uppgifter tillgängliga endast för en del av den undersökta perioden. Antalet intagningar på rikets psykiatriska vårdenheter av patienter med diagnos hänförlig till alkoholism eller alkoholpsykos ökade nästan femfaldigt under perioden 1954–1964. Ökningen var kraftigast i omedelbar anslutning till att 1954 års reform trädde i kraft. Därefter följde en mera försiktig stegring, som emellertid accentuerades mot slutet av perioden. En närliggande förklaring är, att både den första och andra kraftiga intagningsökningen är ett resultat av motbokens avskaffande. Det framstår som troligt, att de människor som togs in för vård 1956 och 1957 till stor del bestod av personer som redan tidigare haft alkoholproblem, men som då kraftigt kunde öka sin konsumtion. Det är samtidigt möjligt att den ökade tillgången på spritdrycker fick effekter bland andra grupper av människor, effekter som först ganska lång tid efter 1955 kom till synes i så allvarliga sjukdomar som det här är fråga om. Under perioden 1964–1968 låg antalet delirier konstant medan intagningar under diagnosen "alkoholism" starkt ökade på psykiatriska kliniker och mentalsjukhus.

Avslutningsvis behandlas i kap. 9 nykterhetsvårdens omfattning. Antalet personer med vilka nykterhetsnämnderna tog befattning ökade mycket kraftigt mellan 1954 och 1956. Ökningen fortsatte med minskad takt fram till 1961. Efter 1966 har med något undantag det totala antalet personer med vilka nykterhetsnämnderna tagit befattning stadigt sjunkit. Utvecklingen måste ses mot bakgrund bl. a. av att behandlingsresurserna ökat, att man framför allt under senare år på många håll ställt sig skeptisk

till möjligheterna att inom nykterhetsvårdslagens ram åstadkomma någon förbättring av alkoholskadade människor samt att det vid sidan av nykterhetsvårdslagens institutioner vuxit fram andra organ med uppgift att hjälpa alkoholmissbrukare.

10 Lägesbedömning

I kap. 10 belyser APU alkoholmissbrukets omfattning och följder i landet. Framställningen är av särskild betydelse för bedömningen av med vilken styrka det förebyggande arbetet måste bedrivas.

Frågan om hur stor andelen alkoholmissbrukare i befolkningen är behandlas i 10.1.1. Vid de undersökningar som gjorts har såväl definitionen av begreppet alkoholmissbrukare (alkoholist) som metoderna för genomförandet av undersökningarna växlat. Resultaten – avseende den manliga delen av befolkningen – varierar från tämligen låga andelar till procenttal som överstiger 10. Ofta knyts definitionen av alkoholmissbrukaren till antingen medicinska eller sociala kriterier, i vilka fall man alltså inte får en fullständig bild av missbrukets omfattning. Utgår man från den av APU valda definitionen av alkoholmissbrukaren – en person med sådana alkoholvanor att de vid upprepade tillfällen lett till alkoholskador, se närmare 1.2.3 – finns det grundad anledning att anta att andelen manliga alkoholmissbrukare i befolkningen ligger någonstans på den övre delen av den skala som resultaten av de olika undersökningarna bildar.

APU ger därefter en översikt av den belastning som alkoholmissbruket åsamkar samhället i form av nykterhetsvård (10.1.2), sjukvård (10.1.3), rättsväsende och kriminalvård (10.1.4) samt i arbetslivet (10.1.5).

I avsnitt 10.2 tecknas en bild av utvecklingen efter motboksreformen.

De närmaste åren efter motbokens slopande karakteriseras främst av en kraftig ökning av den totala spritdryckskonsumtionen, en betydande ökning av fylleriet i alla åldrar, en påtaglig uppgång i trafiknykterhetsbrottsligheten och i fråga om andra brott, begångna under alkoholpåverkan, samt en stor ökning av antalet fall av alkoholpsykos och alkoholism. Även antalet fall, då tvångsåtgärder tillgreps enligt nykterhetsvårdslagen – som i den delen innehöll väsentligen samma bestämmelser som den före reformen gällande alkoholistlagen – ökade väsentligt.

Vid en bedömning av de kortsiktiga verkningarna av 1954 års reform måste slutsatsen bli, att såväl de medicinska som de sociala skadorna – och därmed också de samhällsekonomiska skadorna – kraftigt ökade. Så här i efterhand kan konstateras, att statsmakterna underskattade motbokssystemets konsumtionsförebyggande effekt och därför underlät att i samband med motbokens avskaffande ersätta den effekten med andra förebyggande åtgärder. Ansträngningarna inriktades i stället främst på att förstärka vårdområdet. Förebyggande insatser med omedelbara verkningar gjordes först 1956 och 1958, då kraftiga skattehöjningar ledde till en sänkning av spritkonsumtionen, och 1957, då en skärpt kontroll inom

utminuteringsen gjorde avstängningen av missbrukare mera effektiv. De förslag i förebyggande syfte som nykterhetskommittén lade fram för att på längre sikt förbättra förhållandena genomfördes inte alls eller i otillräcklig utsträckning.

Genom prispolitiken lyckades man bringa spritkonsumtionen tillbaka under 1954 års nivå. Konsumtionsutvecklingen har därefter kännetecknats av att spritkonsumtionen legat tämligen konstant medan lättvinskonsumtionen och — efter mellanölets införande — ölkonsumtionen ökat kraftigt. Samtidigt har vissa förändringar ägt rum i konsumentgruppernas sammansättning. Mest iögonfallande är den kraftiga minskningen av andelen absolutister bland unga män och kvinnor. Denna breddning av alkoholvanorna framstår som allvarligt oroande särskilt med hänsyn till de inte önskvärda normer och attityder som i vida kretsar är förbundna med användning av alkohol och som säkert flertalet av de unga kommer i kontakt med.

Utvecklingen bland ungdomen är alltså ägnad att väcka farhågor för en framtida ökning av alkoholskadorna. Detsamma gäller utvecklingen bland kvinnorna.

Farhågorna bekräftas vid ett studium av fylleristatistiken. Fram till och med 1965 har fyllerifrekvensen i åldrarna 15–17 år stadigt ökat sedan 1954 års reform genomfördes. Efter en viss nedgång, som dock bröts 1971–72, då frekvensen återfördes till 1965 års nivå, är den nu mer än tre gånger så stor som under motbokstiden. Likaså är fyllerifrekvensen för kvinnor i alla åldrar — och särskilt bland de allra yngsta — betydligt högre än under motbokstiden.

Den konsumtionsminskning som åstadkoms ett par år efter motbokens avskaffande ledde inte till mera än en ganska liten minskning av fyllerisiffrorna. Dessa är alltså klart högre än under motbokstiden vad gäller antalet fyllerifall, medan antalet fyllerister nu har sjunkit till ungefär den nivå som gällde under motbokstiden. Man kan fråga sig om detta beror på att det faktiska missbruket kvarstår på en relativt hög nivå eller om det finns andra förklaringar, såsom att polisens arbete på detta område intensifierats. Enligt APU:s mening är det senare alternativet föga troligt. De förändringar i polistäthet och patrulleringsmetodik som inträffat under perioden och den ökning av ordningspolisens uppgifter på andra områden som ägt rum tyder snarast på motsatsen. I vart fall står det alldeles klart att en ökning av insatserna mot fylleristerna i de större städerna snabbt skulle leda till en betydande ökning av antalet omhändertaganden.

Ett mått på en annan typ av alkoholskador synes bekräfta svårigheten att tränga tillbaka en inträffad höjning av skadenivån. Sålunda steg antalet registrerade fall av delirium tremens kraftigt 1955–1957 och sjönk i samband med konsumtionsnedgången 1958, men var då ändå mellan 3 och 4 gånger så stort som 1954. Därefter har antalet fall ökat.

De av nykterhetsnämnderna och sociala centralnämnderna handlagda fallen av alkoholmissbruk har minskat under senare år. Vid bedömningen av dessa siffror måste dock beaktas den tydliga tendensen bland såväl socialarbetare som läkare till misstro mot möjligheterna att inom

nykterhetsvårdslagens ram åstadkomma någon förbättring av patienterna. Det är alltså väl möjligt att nedgången kan bero på att dessa i ökande utsträckning hänvisats till eller själva vänt sig till de organ som existerar vid sidan av nykterhetsvårdslagens institutioner. Bl. a. har vi numera ett stort antal alkoholpolikliniker. Det bör dock framhållas att antalet intagningar vid vårdanstalterna — allmänna och enskilda — samtidigt ökat. Ökningen hänförs sig huvudsakligen till de enskilda vårdanstalterna, vilkas platsantal under den senaste tioårsperioden nära nog fördubblats. Härtill kan även en ökad medvetenhet om riskerna och en större benägenhet att söka vård för alkoholsjukdomar ha medverkat.

Särskilt under de senaste åren har företrädare för både öppen och sluten vård framhållit att alkoholskadorna hos de personer som blir föremål för samhällets nykterhetsvård är av allt allvarigare art. Vårdanstalternas patienter befinner sig i allt sämre fysiskt och psykiskt skick då de tas emot för vård.

Till den här tecknade bilden av utvecklingen hör också att antalet avdömda våldsbrott — där alkoholen får anses spela en betydande roll — under 1960-talet ökat med närmare 60 % (från drygt 3 000 till närmare 5 000 fall årligen). Någon påtaglig uppgång av våldsbrotten ägde dock inte rum efter motbokssystemets slopande. Även annan brottslighet visar en motsvarande ökning.

I inledningen till detta avsnitt konstaterades att utvecklingen från slutet av 1950-talet kännetecknats av att spritkonsumtionen legat tämligen konstant medan lättvinskonsumtionen och — efter mellanölets införande — ölkonsumtionen ökat kraftigt. I den alkoholpolitiska debatten är det ölfrågan som tilldragit sig den allra största uppmärksamheten. Man kan emellertid inte på grundval av de hittills använda mätinstrumenten göra gällande att mellanölet på något avgörande sätt inverkat på den tidigare skildrade utvecklingen. Antalet omhändertaganden för fylleri per 1 000 invånare över 15 år har sedan 1965 — med undantag för 1967 — stadigt sjunkit fram till 1972, då en ökning inträffade. Statistiken över trafiknykterhetsbrotten och våldsbrotten utveckling visar ingenting anmärkningsvärt om man jämför trenden före och efter 1965. Antalet av nykterhetsnämnd handlagda fall har varit i kraftigt sjunkande sedan 1966. De mått som vid motbokens avskaffande gav klara och entydiga utslag visar sig alltför grova när det gäller att påvisa mellanölets skadliga verkningar.

Att beslutet om att införa ett mellanöl fick vissa olyckliga följder kan emellertid beläggas med andra undersökningar. APU har tidigare utförligt behandlat dessa frågor i betänkandet Mellanölsfrågan (SOU 1971: 66). I en sammanfattande lägesbedömning pekade APU därvid på att den totala alkoholkonsumtionen räknat per invånare över 15 år stigit kraftigt till följd av den ökade maldrycksförsäljningen. Detta ansågs inge starka betänkligheter. Vidare förelåg ett stort antal rapporter om storkonsumtion och missbruk av mellanöl bland ungdom. I vilken omfattning ett sådant missbruk existerade ansågs dock inte möjligt att ange med någon säkerhet.

Efter det att mellanölsbetänkandet avlämnades och frågan behandlats i

riksdagen har visst ytterligare material inhämtats för den fortsatta bedömningen. Mellanölsmissbruket framstår alltså främst som ett ungdomsproblem. Ju yngre ungdomarna är, desto mer dominerande blir mellanölet som enda missbruksdryck. En enkät till rikets alkoholpolikliniker ger dock vid handen, att av det sammanlagda antalet patienter hade ca 6 % mellanöl som huvudsakligt berusningsmedel. Det är alltså tydligt, att missbruk av mellanöl förekommer även bland vuxna. Den mest intressanta frågan, nämligen om mellanölet medfört att det totala antalet vuxna missbrukare ökat, kan dock inte besvaras.

Sammanfattningsvis nödgas man konstatera, att flertalet medicinska, sociala och samhällsekonomiska skador idag synes ligga på en högre nivå än vid tiden omedelbart före motbokens avskaffande. Det framgår som troligt, att detta till stor del beror på att skadenivån per individ stigit och att alltså alkoholmissbrukarna idag är svårare skadade än före ransonerings avskaffande. Möjligen har också andelen skadade individer stigit. Det ökade antalet yngre konsumenter ger anledning till stark oro för att missbruket och skadorna skall drabba ett allt större antal personer i framtiden.

Den ökning av alkoholskadorna som ägde rum framför allt 1956 och 1957 måste i allt väsentligt tillskrivas 1954 års alkoholpolitiska beslut. Det vore däremot felaktigt att se den på flera områden kvardröjande höga alkoholskadenivån enbart som en resteffekt från den tiden.

Som tidigare i olika sammanhang framhållits är både det enskilda och det "totala" missbruket i allmänhet resultatet av ett samspel mellan en mängd olika faktorer. Det måste sålunda antas, att t. ex. sådana drag i samhällsutvecklingen som den ökande urbaniseringen, de ökande kraven på effektivitet och produktivitet, den stigande ekonomiska välfärden, inklusive den förlängda fritiden, och det ökade sociala trycket mot större alkoholkonsumtion också inverkat på alkoholskadeutvecklingen.

Det står klart att de kostnader och förluster som alkoholmissbruket vållar samhället uppgår till flera miljarder kronor per år, även om någon mer exakt beräkning inte är möjlig att utföra. Samtidigt måste man komma ihåg att många av alkoholens skadeverkningar över huvud taget inte går att beräkna i ekonomiska termer. Alkoholmissbruket är idag, liksom vid tiden för 1954 års reform, ett av landets största sociala och medicinska problem.

Det är mot denna bakgrund – och med vetskapen om hur tungt verkningarna av alkoholmissbruket belastar vissa delar av sjukvården, polisväsendet och kriminalvården – som storleken av de förebyggande åtgärderna på området måste bestämmas.

Uppenbart är att de hittillsvarande insatserna är helt otillräckliga.

1944 års nykterhetskommittés relativt blygsamma förslag i fråga om undervisningen i skolan genomfördes inte.

Övriga insatser på informationsområdet måste i betraktande av omständigheterna betecknas som obetydliga. Det ligger nära till hands att i detta sammanhang göra en jämförelse med samhällsinformationen på andra områden, där syftet är att förhindra skadeverkningar av olika former av verksamhet. Sålunda handhas t. ex. trafikpolitiken och

livsmedelspolitiken av särskilda ämbetsverk med jämförelsevis stora resurser till sitt förfogande, och hithörande frågor tillmäts central betydelse i de departement under vilka de sorterar. — Om satsningen på förebyggande åtgärder skall relateras till skadeverkningarnas storlek inom resp. område — och någon annan riktlinje är svår att finna — bör de organ som i framtiden skall handha alkoholpolitiken tilldelas resurser som betydligt överstiger vad statsmakterna f. n. finner rimligt att ställa till förfogande för information i preventivt syfte inom andra riskområden i samhället.

Inte heller inom andra delar av den förebyggande verksamheten på alkoholområdet synes den nuvarande satsningen tillräcklig. Prispolitiken bör bedrivas på ett mer målinriktat sätt. Övervakningen av de områden av handeln med alkoholdrycker som ej är desintresserad framstår som otillräcklig.

Det är sålunda en angelägenhet av högsta vikt att förbättra de nuvarande förhållandena. Detta kan inte ske på något enkelt eller radikalt sätt. Vad som fordras är betydande insatser på det sociala området kombinerade med en serie av åtgärder inom ett samlat alkoholpolitiskt program. Ett förslag till riktlinjer för ett sådant program framläggs i kap. 11.

II Åtgärder

11 Riktlinjerna för den framtida alkoholpolitiken

APU har i det föregående starkt understrukt, att insatser av alkoholpolitisk karaktär inte får tillåtas undanskymma behovet av att motverka alkoholskador genom att undanröja missförhållanden i samhället.

Den omständigheten att sociala missförhållanden kan vara av särskild betydelse som riskfaktor för uppkomsten av alkoholmissbruk och alkoholskador utesluter emellertid inte att alkoholpolitiska åtgärder kan ha betydelse även i sådana fall. Så är inte heller fallet med den riskfaktor som fysiologiska egenskaper hos en individ enligt vad som ovan framhållits kan utgöra.

Såsom tidigare anförts torde sällan eller aldrig en enda orsak kunna anges för alkoholskada i ett individuellt fall. Sådana skador är regelmässigt resultatet av flera samverkande faktorer. Detta torde gälla också i de fall då sociala missförhållanden eller organiska defekter föreligger. Härav måste man dra slutsatsen att det även i sådana fall bör vara möjligt att — i större eller mindre grad — motverka alkoholskador även genom åtgärder som riktar sig mot andra orsaker, alltså även genom alkoholpolitiska åtgärder.

Av de föreliggande forsknings- och undersökningsresultaten framgår med full tydlighet att alkoholdrycker av en stor majoritet bland människorna i vårt land — liksom i stora delar av världen i övrigt — betraktas som ett inslag i livet som man inte vill avvara. För flertalet är dessa drycker ett njutningsmedel som de brukar utan vådor. En hel del människor betraktar dem som ett så nödvändigt inslag i livsföringen att de är beredda till betydande uppoffringar och avsevärt risktagande för att tillgodose sitt behov. Alkoholdryckerna fyller också positiva funktioner genom att underlätta samvaron mellan människor och motverka spänningstillstånd och nedstämdhet. Även om det teoretiskt borde vara möjligt att i dessa avseenden ersätta alkoholen med medicinskt doserade och mera direkt verkande preparat, förefaller detta knappast praktiskt genomförbart bl. a. på grund av att alkoholen också är ett njutningsmedel.

Å andra sidan framgår också av det föregående att missbruk av alkohol leder till skador av olika slag för enskilda och för samhället. För många enskilda människor liksom totalt för samhället är dessa skador mycket

betydande såväl ekonomiskt som med tanke på personliga och sociala verkningar. Det är i vårt land en självfallen uppgift för samhället att så gott sig göra låter ta vård om människor som drabbats av dessa verkningar. Men enligt APU:s uppfattning är skadorna av sådan betydelse att samhället — såsom också skett sedan mer än hundra år — måste sträva efter att förebygga dem.

Det är inte möjligt — med hänsyn till bl. a. alkoholdryckernas ställning i vår kultur och de allvarliga olägenheter i form av brottslighet m. m. ett förbud skulle medföra — att som mål för samhällets alkoholpolitik sätta fullständig avhållsamhet.

Det är dock otvivelaktigt möjligt att använda alkohol utan skaderisker eller med obetydliga skaderisker. Gränsen mellan riskfritt och riskabelt bruk kan visserligen inte anges med någon säkerhet och den varierar säkerligen från individ till individ och för varje individ från tillfälle till tillfälle. Ett alternativ till fullständig avhållsamhet som skadeförebyggande åtgärd bör därför kunna vara att inrikta sig på att förändra bruket så att skadeverkningarna av alkoholkonsumtionen motverkas eller begränsas så långt detta är möjligt. Utredningsmaterialet visar att skadefrekvensen varierar inte obetydligt mellan olika länder. Även om det är svårt att analysera orsakerna härtill, är det uppenbart att sociala och andra förhållanden såsom alkoholvanor, dryckesval, attityder, alkoholdryckernas tillgänglighet, ekonomiska förhållanden inom alkoholbranschen, välfärdsnivå ekonomiskt och mänskligt, inverkar på alkoholskadornas art och omfattning. Detta visar enligt APU:s uppfattning att det bör vara möjligt att i betydande omfattning påverka skadefrekvensen genom andra målmedvetna åtgärder från samhällets sida än endast krav på avhållsamhet.

APU har valt att formulera syftet för dessa åtgärder på ett sätt som direkt och i positiva termer anknyter till alkoholpolitikens uppgift att påverka konsumtionen: *alkoholpolitikens syfte skall vara att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor.*

I 11.3.1 diskuteras den närmare innebörden av begreppet återhållsamhet. Sammanfattningsvis sägs därvid att en alkoholpolitik som syftar till att skapa återhållsamma alkoholvanor i första hand bör söka motverka både sådan konsumtion som medför berusning och sådan som leder till vanemässigt bruk av inte obetydliga mängder alkohol, även om detta bruk inte leder till berusning. Likaså måste en sådan politik verka för avhållsamhet från alkohol i situationer, där alkoholförtäring är särskilt riskfylld.

Riktpunkten för de alkoholpolitiska strävandena enligt APU:s förslag är därmed angiven. Det fordras dock en närmare precisering. APU har valt att därvid ange riktlinjer för tre grupper av åtgärder: sådana som avser att i första hand påverka människan (hennes kunskaper, attityder och beteenden), sådana som avser att påverka människan genom att förändra miljön och slutligen sådana som vill påverka alkoholbeteendet genom åtgärder som primärt riktas mot alkoholen och formerna för dess försäljning. Uppdelningen är grov och inte helt entydig. Vissa åtgärder kan sägas tjäna mer än ett alkoholpolitiskt syfte.

I fråga om attityderna (11.4.1) uttalas sammanfattningsvis, att attityder som förhårligar alkoholdrickandet, som är tillåtande mot berusning, som ger uttryck för att alkoholkonsumtion i olika sammanhang är någonting fint och önskvärt och som omger alkoholen med olika former av statustänkande, i vilket spritdryckerna ses som ett manligt attribut, skapar höga förväntningar på alkoholens förmåga att förändra tillvaron. *APU föreslår att ett mål för alkoholpolitiken skall vara att avglorifiera alkoholen.*

När det gäller kunskaperna (11.4.2) föreslår *APU att ett mål för alkoholpolitiken skall vara att skapa och vidmakthålla goda kunskaper hos alla ungdomar och vuxna i fråga om*

- a) alkoholens verkningar från medicinsk, psykologisk, social och ekonomisk synpunkt,
- b) alkoholdryckernas egenskaper och användningssätt,
- c) alkoholbrukets och alkoholmissbrukets orsaker och utbredning,
- d) symtomen på alkoholberoende,
- e) vårdmöjligheter som finns,
- f) samhällets alkoholpolitik.

I avsnitt 11.4.3 övergår *APU* till att närmare precisera riktlinjerna när det gäller beteendet. De delmål som — med särskilt angivna motiveringar, grundade på framställningen i del 1 — därvid förordas är följande:

- a) att öka den helnyktra sektorn,
- b) att främja avhållsamhet i situationer som ställer särskilda krav på reaktionsförmåga och omdöme,
- c) att inrikta konsumtionen på de svagare dryckerna,
- d) att främja konsumtion av alkoholfria drycker som alternativ till alkoholdrycker,
- e) att åstadkomma ett dryckesmönster där förtäringen företrädesvis äger rum i samband med måltid,
- f) att verka för att någon konsumtion av betydelse ej förekommer under uppväxttiden.

Delmål för åtgärder som primärt riktas mot alkoholen och dess försäljning diskuteras i 11.4.4. En viktig alkoholpolitisk uppgift måste vara att finna den punkt, där fördelarna med en restriktiv försäljning är så stora som möjligt. Fördelarna består framför allt i att frestelsen att i olika situationer använda alkohol — som det vid en obegränsad tillgång kan

vara svårt att övervinna — ofta kan behärras vid mera återhållsamma försäljningsformer. En alltför långt driven restriktivitet strider dock mot principen om frihet under ansvar och kan därjämte föra över försäljningen till illegala verksamheter. Det är uppenbarligen inte möjligt att här ange några exakta riktlinjer för arbetet. *APU föreslår att ett delmål för alkoholpolitiken skall vara att begränsa tillgången.*

För att betona den avvägning som måste ske anges samtidigt att alkoholpolitiken skall syfta till att motverka hembränning, smuggling, langning och annan illegal alkoholhantering. Vidare måste de alkoholpolitiska åtgärderna också samordnas med insatserna för att förhindra missbruk av andra medel än alkohol.

Vad slutligen angår miljöpåverkan (11.4.5) erinrar APU om att arbetet med att söka komma till rätta med olika sociala missförhållanden i stort sett faller utanför utredningens uppdrag. *Ett mål för alkoholpolitiken bör dock vara att göra alkoholfrågans betydelse beaktad vid utformningen av den miljö vi lever i.*

Alkoholpolitiken bör också mera direkt söka påverka miljön i syfte att skapa återhållsamhet i konsumtionen. *APU föreslår att alkoholpolitiken skall verka för alkoholfria miljöer och umgängesformer.*

Kapitel 11 avslutas med vissa resonemang rörande målkonflikter (11.5) och målpreciseringar (11.6).

12 Forskning

En framgångsrik alkoholpolitik måste vila på ett aktuellt och tillfredsställande kunskapsunderlag. Det är alkoholforskningens långsiktiga uppgift att få fram resultat som visar hur alkoholproblemen kan minskas.

Samhället satsar årligen ekonomiska resurser i storleksordningen 2—3 milj. kr. på alkoholforskningen utöver rena basresurser vid universitet och högskolor (12.3).

Prioriteringen inom olika delar av alkoholforskningen

En tillbakablick på den svenska alkoholforskningspolitiken visar att den i övervägande grad gått ut på att främja den medicinsk-biologiska alkoholforskningen (12.4).

I 12.5 redovisas några utmärkande drag i alkoholforskningens organisation i tre länder, som är jämförelsevis långt framme i alkoholforskningshänseende, nämligen Finland, Norge och Kanada.

Alkoholfrågan är till sin karaktär tvärvetenskaplig och har som framgått av det föregående bl. a. medicinska, psykologiska, pedagogiska, sociologiska och ekonomiska aspekter. Utgångspunkten för överväganden om framtida satsningar på forskningen måste givetvis vara dels dagens forskningssatsningar på olika discipliner, dels dagens kunskapsläge. Ett område av alkoholfrågan kan vara centralt men disponera över små forskningsresurser. Detta kan emellertid vara helt i sin ordning, nämligen om man bedömer befintliga kunskaper på området som tillfredsställande

och har låga förväntningar på nya, användbara kunskaper av ytterligare forskning.

Ett sådant resonemang är emellertid inte tillräckligt för den forskningsprioritering som APU har att ta ställning till. Alkoholforskning bedrivs på många håll i världen. Frågan om en internationell arbetsfördelning måste därför belysas.

Den utländska alkoholforskningen är tämligen omfattande. Avgörande för frågan om en internationell arbetsfördelning bör åstadkommas är om forskningsresultat som erhållits i ett land är tillämpbara i ett annat land. Förutsättningarna förefaller vara något olika inom olika sektorer av alkoholfrågan. Tillämpbarheten i Sverige av utländska resultat bör vara större på den medicinsk-biologiska än på den samhällsvetenskapliga sidan, även om man numera funnit biologiska skillnader mellan människor från olika länder och kulturer. Samhällsstrukturens variationer är däremot en faktor som starkt försvårar tillämpningen av socialvetenskapliga forskningsresultat.

Jämför man kunskapsläget på olika forskningsområden finner man att de största bristerna finns på de psykologiska och sociala områdena (12.6.3).

Vad nu anförts om kunskapsläge och forskningsresurser samt om den internationella arbetsfördelningen på alkoholforskningens område föranleder APU att förorda att den kraftigaste förstärkningen av forskningsresurserna i Sverige bör avse social, ekonomisk, sociologisk och psykologisk alkoholforskning. Inom dessa discipliner har alkoholfaktorn blivit otillräckligt studerad, och det går knappast att tillämpa utländska forskningsresultat här. Dessa områden är också styvmoderligt behandlade i fråga om anslagstilldelning f. n. Även pedagogisk alkoholforskning och behandlingsforskning bör få hög prioritet i framtiden.

På den medicinska sidan är kunskapsläget bättre. Dessutom förekommer här utländsk forskning vars resultat kan tillämpas i Sverige. Vår forskning är emellertid av hög kvalitet internationellt sett, och det finns all anledning att slå vakt om de välutbildade och skickliga forskare som nu finns i Sverige på detta fält, och att ge dessa forskare möjlighet att genomföra de många intressanta projekt som finns (12.6.4).

Forskningsorganisationen

Vad angår forskningsorganisationen (12.7) föreslår APU en utbyggnad av en alkoholforskningsinstitution samt att resurser samtidigt ställs till förfogande för viss decentraliserad forskning.

Institutionen för teoretisk alkoholforskning (IFTA) vid Karolinska institutet bör bli den institution som byggs ut till ett institut för alkoholforskning (IFA). Den bör förstärkas med två tjänster inom den samhällsvetenskapliga sektorn, lämpligen en psykologiprofessur och en sociologiprofessur. Därutöver behöver ytterligare resurser tillföras institutionen, så att man effektivare kan utnyttja den kapacitet som finns där. I annat fall kan man knappast genomföra forskningsprojekt av den

storleksordning, som är nödvändiga för att få fram intressanta resultat.

Den decentraliserade forskningen bör garanteras genom inrättande av ett antal forskartjänster. Speciellt angeläget är det att åtminstone en dylik tjänst inrättas på det nystartade socialforskningsinstitutet, SOFI. Härigenom får man en fast organisatorisk bas som kan ansvara för sådan social alkoholforskning som sträcker sig över ett stort antal år, s. k. longitudinella undersökningar.

Fördelningen av forskningsmedel bör liksom hittills ske via de medicinska och samhällsvetenskapliga forskningsråden samt Riksbankens Jubileumsfond. Härutöver bör det av APU i kap. 28 föreslagna alkoholpolitiska rådet få egna medel för att stödja och initiera tillämpad forskning.

APU föreslår att 13 nya tjänster inrättas inom alkoholforskningen, nämligen en professur i sociologi och en i psykologi vid IFA, en biträdande professur i sociologi vid SOFI samt 10 övriga forskartjänster. Kostnaderna för dessa tjänster har beräknats uppgå till ca 1,4 milj. kr. per år.

Det centrala alkoholpolitiska organet bör från starten erhålla 500 000 kr. för uppdragsforskning och för stöd åt tvärvetenskapliga seminariet i alkoholfrågan, TSA.

Även om själva anslagen till alkoholforskning är relativt små, finner inte APU det vara rimligt att föreslå att speciella medel utöver ovan nämnda 500 000 skall avsättas till alkoholforskning. Forskningsråden skall tillgodose många andra angelägna krav, och det är rimligt att alkoholforskningen får konkurrera med dessa. En besvärlig flaskhals är bristen på goda projekt, vilket i sin tur beror på att det finns relativt sett få alkoholforskare i vårt land. APU vill genom en satsning på fasta tjänster locka forskare till alkoholområdet.

Samordning med annan forskning

APU betonar vikten av att alkoholforskningen samordnas med annan forskning (12.7.3) och förordar därvid att TSA ges ett statligt stöd på lämpligt sätt, t. ex. för att stödja spridning av seminarieverksamheten till orter utanför Stockholm, där det bedrivs alkoholforskning. Det alkoholpolitiska rådet bör få en sådan sammansättning att även narkotikaforskningen blir företrädd samt hålla regelbundna kontakter med socialstyrelsen, som har den samlade överblicken över narkotikaforskningen.

Dokumentation och information

I avsnitt 12.8 diskuteras behovet av dokumentation och information på forskningsområdet. APU finner det angeläget att forskningsresultaten samlas och på det sättet görs tillgängliga för forskare, beslutsfattare och allmänheten. Med tanke på att APU föreslår en utbyggnad av IFTA till

ett centrum för svensk alkoholforskning är det naturligt att man också lokaliserar en central för information och dokumentation dit. Anknytningen till en forskningsinstitution innebär garantier för att informationscentralens dokumentbestånd kommer att hållas aktuellt och innehålla användbara verk.

Enligt APU:s mening är den lämpligaste lösningen att CAN:s¹ och IFTA:s bibliotek tillsammans bildar denna informationscentral. Därigenom skulle man kunna ta till vara den erfarenhet som finns samlad i CAN:s bibliotek, bl. a. kunnig personal, internationella kontakter, servicerutiner. För att förslaget skall kunna genomföras fordras dock att CAN överlåter sitt bibliotek på staten, en fråga som inte har beretts inom APU. Centralen bör givetvis också erbjuda informationsservice utöver bibliotekstjänster av traditionellt slag. Olika idéer bör prövas om hur man på bästa sätt skall kunna ge forskare, beslutsfattare, informatörer och allmänheten service.

Biblioteket bör också bli central för dataarkivering. De data som skall arkiveras är primärmaterial till undersökningar i form av enkätformulär, råtabeller, datakort, hålremsor, magnetband etc. Härigenom skulle möjligheter skapas för förnyade och alternativa analyser av tidigare insamlat material. Idag är sådant material utspritt, och många gånger förstörs det efter hand på grund av svårigheter att lagra det. Detta är givetvis ytterst otillfredsställande.

Denna central för information och dokumentation bör bli en organisatorisk del av IFTA och verksamheten bestridas med statliga medel.

APU föreslår att det tillsätts en särskild arbetsgrupp för att lösa dessa frågor.

13 Skolans undervisning i alkoholfrågan

1954 års reform avsåg att så långt som möjligt ge den enskilde större frihet under större ansvar. Tyngdpunkten i nykterhetspolitiken skulle läggas på positiva åtgärder i skilda former. Bl. a. skulle undervisningen om risker och skadeverkningar förmedlade genom skolans försorg intensifieras. Departementschefen anförde t. ex. att en förbättrad undervisning i alkoholfrågan avsågs att bli ett av de viktigare instrumenten i den framtida nykterhetspolitiken.

APU delar helt uppfattningen om skolundervisningens stora betydelse som en väsentlig del av informationsverksamheten över huvud. Vid sin genomarbetning av undervisningsområdet har utredningen dock kunnat konstatera att man – trots alla uttalanden i samband med reformen – först under de allra senaste åren har vidtagit åtgärder för att ge skolan möjligheter att spela den roll den tillmätts och bör tillmätas på detta område. I betydande utsträckning måste dock dessa åtgärder betecknas som otillräckliga. Detta gäller framför allt den avgörande frågan om lärarutbildningen. För ett stort antal nu verksamma lärare med skyldighet

¹ Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

att undervisa om alkohol kan den utbildning de har fått för detta ändamål betraktas som närmast obefintlig. Även för de helt nytutexaminerade är utbildningen i detta avseende mycket otillfredsställande. Utredningen understryker i detta sammanhang att brister i skolundervisningen inte utan mycket stora ansträngningar senare kan repareras.

Mål och utformning

APU uttalar (13.2) att de föreskrifter rörande undervisningen om alkohol som återfinns i gällande läroplan uttrycker en allmänt godtagen, mycket restriktiv hållning när det gäller alkoholbruk bland barn och ungdom. APU har inte ansett det motiverat att i detalj granska läroplanens ordval, utan förutsätter att skolöverstyrelsen (SÖ) kommer att se över detta med anledning av vad statsmakterna beslutar om riktlinjer och mål för alkoholpolitiken.

APU framhåller dock att när läroplanen reservationslöst talar om att undervisningen skall ge eleverna förutsättningar att självständigt ta ställning till eget och andras bruk måste man beakta att en rad andra faktorer påverkar ett sådant beslut.

Elevernas ställningstagande formas till övervägande delen av omgivningen utanför skolan och kanske främst av kamratgruppens och föräldrarnas attityder och beteenden, bl. a. därför att barnen där får modeller för sitt alkoholbeteende, något som skolan inte kan tillhandahålla. På längre sikt bör dock skolans undervisning kunna påverka även dessa omgivande grupper genom att nya generationer med fördjupade kunskaper i alkoholfrågan lämnar skolan. Även samverkan med grupper utanför skolan har stor betydelse härvidlag (Se vidare 13.2.4).

Uppenbarligen befinner sig många, både vuxna och elever, socialt eller på annat sätt i en sådan situation att någon verklig valfrihet grundad på insikt om resp. preparats verkningar inte föreligger. Detta gäller t. ex. många som använder alkohol som flyktmedel från en för dem svårut hårdlig social verklighet. Detsamma gäller också dem som vistats i miljöer med starkt grupptryck till förmån för storkonsumtion och andra som av olika skäl inte nås av eller har svårt att tillgodogöra sig informationen om alkoholens skadeverkningar. Undervisning om alkohol som inte tar hänsyn till dessa grundläggande förhållanden måste betecknas som verklighetsfrämmande.

Målet för undervisningen måste enligt APU:s uppfattning vidgas till att även göra eleverna medvetna om att alkoholpolitiken har nära samband med allmänpolitiska och socialpolitiska sammanhang. Först mot denna bakgrund blir det också meningsfullt att analysera och diskutera det komplicerade orsaksmönstret bakom såväl bruk som missbruk.

Det sagda innebär inte något förringande av betydelsen av att skolan ger kunskaper och försöker påverka attityder i alkoholfrågan. Det innebär endast en nödvändig markering av att effekten därav har sina gränser. Lika felaktigt som det varit att under lång tid underlåta att satsa på skolan, lika felaktigt skulle det vara att söka inge överdrivna föreställningar om skolans möjligheter att lösa alkoholfrågan om den

blott får resurser. Hittills har skolans undervisning obestridligen haft en ganska blygsam effekt på enskilda individers alkoholbeteende. Till en viss del beror detta på att andra faktorer än skolans verksamhet väger tyngre, men säkerligen till en betydande del på att skolans undervisning varit bristfällig. Bristen i fråga om undervisning och lärarutbildning måste rättas till för att ge skolan möjlighet att spela sin avsedda roll i sammanhanget.

APU understryker kraftigt vikten av att undervisningen om alkohol och dess verkningar sätter in innan något bruk av betydelse blir aktuellt. Ett minimikrav på skolans undervisning är att ingen elev skall löpa risk att skada sig själv eller andra till följd av okunnighet som beror på brister i undervisningen om alkoholens verkningar (13.2.2).

Undervisningen bör som sagt inte enbart inriktas på att framhålla risker och skadeverkningar, även om dessa av naturliga skäl måste få en framträdande plats. Den bör utgå från att många människor i olika sammanhang upplever positiva effekter av sitt alkoholbruk eller finner sin alkoholkonsumtion skadefri. Med utgångspunkt däri tas upp att man å andra sidan ofta förbiser objektivt konstaterbara, negativa effekter av kortare eller längre varaktighet. I enlighet med vad ovan sagts om mål för alkoholpolitiken beträffande ungdomen och med hänsyn till vad man vet om alkoholbrukets utbredning i den aktuella åldersgruppen behandlas tillväxningsrisker och varningssignaler samt samhällets och skolans resurser för att hjälpa dem som har alkoholproblem. Mot en sådan bakgrund bör en diskussion om olika attityder till alkoholkonsumtionen kunna vara en god hjälp vid elevens eget ställningstagande.

Undervisningen om alkohol i gymnasiet har inte rangen av huvudmoment såsom är fallet för grundskolans del. Detta innebär att ett stort antal elever kan passera genom gymnasieskolans olika linjer utan att möta ytterligare information om alkohol utöver den som getts i grundskolan. APU föreslår (13.2.3) den ändringen i nuvarande ordning att undervisning om alkohol obligatoriskt skall meddelas på samtliga utbildningslinjer i gymnasieskolan.

Samverkan

I 13.2.4 diskuteras samverkan skola—hem—elever—samhälle. APU förordar att skolan i betydligt större utsträckning än nu söker stimulera eleverna till alternativa fritidssysselsättningar. Det förutsätts därvid en intim samverkan med organisationer och övriga samhällsorgan som är berörda. Sådan samverkan är oundgänglig även när det gäller elever som har alkoholproblem.

Lärarutbildningen

1944 års nykterhetskommitté fann vid sin genomgång av undervisningsområdet för alkoholfrågan dels att då gällande föreskrifter var alltför vaga, dels att undervisningen i den mån den förekom ofta var synnerligen bristfällig. Som huvudorsak till detta anförde nykterhetskommittén den mycket otillfredsställande lärarutbildningen.

Bestämmelserna angående undervisning om alkohol har sedan dess i läroplanen för hela grundskolan fått en sådan form att undervisning måste ske och detta efter ganska preciserade riktlinjer.

Det hävdas ibland, med hänvisning till bl. a. det ökande alkoholmissbruket bland skolor, att skolan helt har misslyckats med att påverka utvecklingen i önskad riktning.

Riktigare vore att säga, att skolan aldrig på allvar har försökt och ej heller haft möjligheter därtill på grund av lärarnas mycket varierande utbildning på detta område. De saknar i stor utsträckning både kunskaper om ämnesstoffet och kännedom om lämplig undervisningsmetodik. Under sådana omständigheter är det förklarligt att ämnet ofta över huvud taget ej berörts, och att den undervisning som bedrivits ofta har varit kvantitativt och kvalitativt otillfredsställande. Att förhållandena är sådana bestyrks dels av uppgifter från elever, dels av enkäter bland lärarna själva. Detta utesluter givetvis ej att många lärare har lagt ned ett skickligt och energiskt arbete på undervisningen i dessa frågor.

APU konstaterar att den ämne-teoretiska lärarutbildningen för både klass- och ämneslärare är mycket bristfällig (13.3.1). Det är inte mycket bättre ställt i fråga om de övriga komponenter som anses erforderliga i en relevant lärarutbildning. Viktigast av dessa är utan tvivel den elevvårdsaspekt som kan aktualiseras dels av att eleverna själva hamnar i missbruk, dels av att många elever kommer från miljöer som präglas av bl. a. ett mer eller mindre allvarligt missbruk.

Alkoholundervisningens metodik ägnas f. n. knappast någon tid alls, men måste uppmärksammas betydligt mera, inte minst beroende på den närmast totala bristen på lämplig litteratur i ämnet.

Numera gäller ny studieplan för klasslärarutbildningen i vilken finns bestämmelser som reglerar undervisningen om alkohol, narkotika och tobak. Något timtal är inte fastställt, utan detta skall ske i samband med den samplanering som äger rum mellan de ämnen i vilka alkohol och narkotika och tobak skall behandlas. Studieplanen ansluter sig väl till en i samarbete mellan APU och SÖ på försök bedriven kurs för blivande klass- och ämneslärare, omfattande 8 elevtimmar, samt till föreskrifterna om elevundervisning i läroplanen. Redan nu kan dock sägas att inte heller denna utbildning utgör mer än ett absolut minimum och motsvarar i allt väsentligt den provisoriska 8-timmarskursen för blivande klasslärare. Det är svårt att se hur kraven i läroplanen skall kunna uppfyllas av en lärare som haft mindre än 10 undervisningstimmar till förfogande för att förvärva kunskaper och färdigheter både när det gäller ämne-teori, metodik och elevvårdsaspekter på detta komplicerade område.

APU avstår från att lägga fram detaljerade förslag till lärarutbildning utöver de synpunkter som lämnas i 13.3.1. En gemensam arbetsgrupp för SÖ och universitetskanslersämbetet undersöker f. n. dessa problem och väntas lägga fram förslag inom kort.

Vad avser fortbildningen (13.3.2) konstaterar APU att det finns ett ackumulerat behov av fortbildning för alla lärarkategorier, eftersom man praktiskt taget aldrig har haft en tillfredsställande grundutbildning. Behovet av fortbildning på detta område accentueras också av alkohol-

vanornas utbredning och den markanta förskjutning nedåt i åldersgrupperna som ägt rum t. ex. för fylleriförseelserna. APU anser att i princip alla lärare i biologi, samhällskunskap och socialkunskap, vare sig man fått sin grundutbildning nu eller tidigare, snarast möjligt bör beredas tillfälle till utbildning av minst den omfattning de hittillsvarande sommarferiekurserna haft.

APU föreslår beträffande lärarutbildningen sammanfattningsvis följande:

1. Arbetet med LANT fullföljs snarast möjligt med beaktande av vad APU anfört i ämnet.
2. Den del av ämneslärarutbildningen om alkohol som förläggs till den praktiska lärarutbildningen koncentreras på elevvårdsaspekterna. För detta ändamål bibehålls tills vidare den elevvårdscentrerade 8-timmarskursen för alla blivande ämneslärare enligt ursprunglig organisationsplan. Inom de ämnen där undervisning skall ske ges särskild metodikutbildning för vilken anvisningar snarast utarbetas.
3. Utfallet av de normalstudiegångar som utarbetats på grundval av gällande utbildningsplan för klasslärarutbildning bör noggrant utvärderas. Denna utvärdering bör ta sikte på den totala utbildningens möjligheter att tillgodose kraven i gällande läroplan angående undervisning om ANT och elevvårdsfrågor i anslutning till ANT.
4. Samtliga lärare i biologi, samhällskunskap och socialkunskap bereds snarast möjligt tillfälle till en fortbildning i den omfattning med avseende på tid och innehåll som de nuvarande feriekurserna har (30–35 timmar). Huvudlärare i samhälls- resp. naturorienterade ämnen på klasslärarstadierna bereds samma utbildning.
5. Skyndsamma åtgärder vidtas för att utbilda och fortbilda lärarutbildarna i dessa frågor.

Kostnader

Förslagen i punkterna 1. – 3. medför inga extra kostnader. Förslagen i punkterna 4. och 5. har av APU beräknats medföra en kostnad av ca 1,1 milj. kr. per år under en period av 5 år (13.3.4).

Läromedlen

Vad slutligen angår läromedlen i ämnet föreslår APU sammanfattningsvis

att läromedel om ANT skall varudeklarerats och hållas aktuella resp. produceras i stor utsträckning genom centrala myndigheters försorg,

att skolradio/TV:s produktion på detta område utökas,

att frågan om former och organisation av produktion och distribution av läromedel på området skyndsamt utreds med sikte på att samordna denna verksamhet med övrig liknande informationsverksamhet, samt

att SÖ uppmanas att snarast ta kontakt med läromedelsproducenterna för överläggningar om läromedelsituationen då det gäller alkoholfrågan.

14 Information

Information har tillmätts en allt större betydelse för att nå uppsatta mål för alkoholpolitiken. Sålunda hävdade 1944 års nykterhetskommitté att upplysningsverksamheten borde tilldelas en mer dominerande roll än tidigare i det alkoholpolitiska arbetet; speciellt skulle den rent sakliga upplysningsverksamheten kraftigt stödjas av statsmakterna.

Enligt APU:s mening är information en nödvändig åtgärd om alkoholpolitikens mål, som de angivits i det föregående, skall kunna realiseras. Samtidigt bör emellertid betonas att information endast är ett av flera hjälpmedel härför. Det finns i den alkoholpolitiska debatten inslag där tilltron till effekterna av informationsinsatser utgör en mycket dominerande aspekt. En sådan förtröstan synes inte helt välgrundad och utredningen vill med skärpa understryka den fara som kan vara förknippad med att låta olika uppseendeväckande informationsinsatser tjäna som substitut för andra åtgärder av socialpolitisk eller rent alkoholpolitisk art.

Utifrån en realistisk syn på de effekter som är möjliga att uppnå inom rimliga kostnadsramar vill APU likväl hävda att information är en åtgärd som i hög grad måste och bör utnyttjas för att i kombination med andra åtgärder uppnå uppställda mål. Därvid måste emellertid åtskilliga förändringar vidtas om informationen ska kunna spela en väsentlig roll och ge de påtagliga resultat man förväntar. Detta gäller informationen som självständig åtgärd likaväl som nödvändigt komplement till andra åtgärder. Det är väsentligt att informationen utformas i god samklang med de principiella tankegångar som informationsutredningen presenterade i sitt betänkande Vidgad samhällsinformation (SOU 1969:48) och som senare låg till grund för riksdagens beslut angående ökade insatser på detta område.

Bakgrundsmaterialet

I en diskussion om alkoholinformationens omfattning (14.3.1) framhåller APU att de statliga anslagen visserligen har ökat under senare år, men att uppräkningen av anslagen inte hållit jämn takt med kostnadsstegringarna beträffande distributionsvägar som organisationerna kan utnyttja när det gäller informationsspridning. Karakteristiskt är vidare, att det är ett mycket stort antal instanser som bedriver informationsverksamhet. Endast några få av dessa förfogar över tillräckliga medel att på egen hand

genomföra en slagkraftig kampanj riktad till en större målgrupp. Av totalt 58 bidragsmottagare var det 10 som erhöll 250 000 kr. eller mera. Detta kan jämföras med t. ex. informationsaktiviteterna 1971/72 för att öka användningen av bilbälten, vilka kostade närmare 1,9 milj. kr.

I 14.3.2 ges en sammanfattning av den nuvarande informationen vad gäller utbud, syfte, innehåll, målgrupper, form m. m. Det har visat sig att man i mycket liten utsträckning studerat effekterna av vidtagna åtgärder. Det föreligger naturligtvis vissa svårigheter när det gäller att göra utvärderingar med avseende på förändringar i attityder och beteenden på alkoholområdet. Den huvudsakliga förklaringen till att uppföljning sällan skett torde emellertid inte främst vara dessa svårigheter, utan snarare att man inte arbetat med en sådan metodik som inkluderar för- och efterstudier.

Vad gäller kostnaderna för informationen är det utomordentligt svårt att göra ens en överslagsmässig beräkning av den totala resursinsatsen. Detta har bl. a. samband med dels att kommunernas bidrag i många fall inte finns särredovisade, dels att en okänd andel av de medel organisationerna erhåller används för en rad andra aktiviteter än ren information.

I 14.3.3 ges — i syfte att komplettera den tidigare lämnade redovisningen, som avser förhållandena 1970 — en skildring av vissa centrala instansers (CAN, nykterhetsrörelsen, SÖ, socialstyrelsen, Systembolaget) informationsverksamhet under budgetåret 1973/74.

Enligt APU:s mening synes resultaten från kartläggningen och den uppföljning som senare skett visa att utbytet av de insatser som årligen görs på detta område kan väsentligt ökas.

Åtskilligt torde kunna vinnas via ökad samordning av olika insatser samt genom att i större utsträckning utnyttja den moderna informationsteknikens arbetssätt. Man måste vidare på central nivå i långt högre grad ge regionala och lokala instanser service i dessa frågor. Det är inte rimligt att var och en skall utföra det i och för sig mödosamma och kostnadskrävande arbete som måste föregå en seriöst upplagd, kontinuerlig informationsverksamhet.

Det engagemang som fortfarande finns i dessa frågor och de stora insatser av frivilligt arbete som många människor inom folkrörelserna och andra organisationer är beredda att bidra med är värt ett kraftfullt stöd från centrala insatser, inte endast — och kanske inte främst — i form av ekonomiska bidrag, utan också i form av stöd t. ex. i informationstekniska frågor.

De åtgärder som erfordras i syfte att bättre utnyttja information som ett medel i ett samlat alkoholpolitiskt program måste emellertid utformas med hänsyn till dels den konkurrenssituation inom vilken informationen skall verka, dels de allmänna förutsättningar som kan anses gälla för en effektiv informationsverksamhet.

Planering och teknik

I 14.4 skildras den konkurrenssituation i vilken informationen som alkoholpolitiskt instrument har att verka. Detta ställer krav på att

samhällsinformationen successivt måste ges en starkare ställning resursmässigt och tekniskt för att i konkurrens med annan information kunna nå fram till olika medborgargrupper. Vad gäller planering och teknik framlägger APU i 14.5.1 en arbetsmodell som bl. a. berör målsättning, utgångsläge hos tilltänkta målgrupper, informationsplan och effektmätning. I 14.5.2 ges en kort exemplifiering av vissa fakta och erfarenheter vad gäller informationens utformning.

Informationens framtida roll

Som tidigare anförts måste informationens framtida roll bli kvalitativt större och än mer markerad än hittills. En kontinuerlig, bred och slagkraftig information måste under och efter skolåren finnas som ett komplement till skolans undervisning och som en integrerad del i övriga alkoholpolitiska åtgärder.

I anslutning till de i kap. 11 angivna riktlinjerna ges i 14.7 vissa mer principiella aspekter på erforderliga informationsinsatser.

Då APU tar upp frågan hur man genom information skall skapa eller påverka attityder (14.7.2) framhålls att verksamheten kan samverka med bl. a. skolans undervisning. Informationen i alkoholfrågor bör i dessa avseenden motverka att grupptillhörighet baseras på kommersiellt styrda värderingar och attribut samt verka för ett självständigt och sakligt handlande i olika valsituationer. Den målinriktade informationsinsats samhället gör i dessa avseenden måste dimensioneras och utformas så att den bildar en effektiv motvikt mot den påverkan som sker i motsatt riktning i olika situationer. I detta sammanhang kommer utredningen också in på den pågående utjämnningen mellan manliga och kvinnliga attityder, uppgifter och beteenden. APU framhåller därvid att utjämnningen inte med nödvändighet behöver innebära att det manliga förhållnings sättet skall tillåtas slå igenom. Det ligger helt i linje med de mål APU anger för alkoholpolitiken att verka för att de föreställningar och värderingar om alkohol som förknippats med kvinnans roll i samhället får dominera i en sådan utjämningsprocess. Vidare behandlar APU i olika sammanhang (14.4.2 och 14.8.1) Sveriges Radios roll som opinionsbildare på området och uttalar sig därvid kritiskt mot den hittills förda programpolitiken. APU menar att Sveriges Radio har alldeles speciella skyldigheter i alkoholfrågan och citerar radioutredningen (SOU 1965:20) som bl. a. sagt att Sveriges Radio på olika sätt klart bör ta ställning mot vad som anses som ett oförsvarligt socialt beteende och att berusning och andra former av ansvarslös alkoholkonsumtion inte får framställas som något komiskt eller positivt. Dessa krav kan bara i enstaka undantagsfall behöva mildras. Om vad nu sagts inte anses förenligt med gällande avtal mellan staten och Sveriges Radio – och vad Sveriges Radio anfört i frågan i skrivelse till APU berättigar till denna tveksamhet – bör avtalet snarast möjligt ändras i detta avseende.

I 14.7.3 behandlas information i syfte att skapa och vidmakthålla kunskaper varvid anges att informationen i detta sammanhang skall syfta till att dels utgöra stöd och komplement till skolans undervisning, dels

vidmakthålla de kunskaper man förvärvat under skoltiden. Därutöver måste informationen inriktas på att bygga vidare på dessa kunskaper och komplettera med fakta rörande situationer som individen möter efter skoltiden. Särskilt framhålls betydelsen av att skolans undervisning följs upp med information till föräldrar/vårdnadshavare med barn i debut- och riskåldrar. Ett ytterligare syfte i detta sammanhang är att till allmänheten föra ut aktuella kunskaper allteftersom nya rön framkommer.

Information i syfte att påverka beteende behandlas i 14.7.4. I anknytning till delmålet att öka den helnyktra sektorn framhåller APU det betydelsefulla i vad som tidigare konstaterats att ju fler som – utifrån en avhållsam inställning – bryter alkoholseden, desto starkare blir stödet för en större frihet inför sedens tvång. Vidare pekar utredningen på betydelsen av en fortlöpande information rörande risker som följer av kombinationen alkohol-trafik och alkohol-bad, fiske och båtfärder.

Vad angår information rörande val av dryck och dryckesmönster framhålls att denna verksamhet måste bedrivas med viss försiktighet. Sålunda får informationen i dessa avseenden inte vare sig direkt eller indirekt gynna eller uppmana till alkoholkonsumtion eller medverka till ett val av svagare drycker som konsumeras i väsentligt större mängd och/eller vid mer ofta återkommande tillfällen. Ett sätt att undgå dessa icke önskade effekter är enligt APU:s mening att så långt det är möjligt sätta in åtgärder för dessa syften endast i situationer där individen redan bestämt sig för att köpa eller konsumera alkohol. Om informationen i dessa avseenden ges en sådan inriktning är valet av målgrupp i allt väsentligt givet. En intressant målgrupp tillkommer dock, nämligen de personer som i statliga, kommunala och andra sammanhang beslutar om eller svarar för representation. Dessa bör påverkas i syfte att förändra konsumtionsvanorna och mildra dryckesseden, i form av t. ex. alkohol-svagare drycker eller alkoholfria alternativ.

Vad gäller alkoholvanorna under uppväxttiden bör informationen riktas – förutom till ungdomarna själva – till föräldrar/vårdnadshavare, lärare, fritidsledare och andra vuxna. Informationen bör i detta sammanhang bl. a. syfta till en ökad insikt om och observans beträffande hur ungdomarnas sociala relationer utvecklas och olika ungdomsgruppers agerande när det gäller alkohol. Inte minst betydelsefull är också information beträffande vikten av att konkurrenskraftiga alternativ skapas vad gäller fritidsaktiviteter.

I fråga om information i anslutning till alkoholförsäljningen (14.7.5) finner APU en verksamhet av den karaktär som Systembolaget numera bedriver betydelsefull. En fortsatt sådan verksamhet i nära samråd med centralt samordnad information på området utgör ett viktigt led i syfte att nå de olika målen för alkoholpolitiken.

Det är en väsentlig alkoholpolitisk uppgift att medverka till att genom miljöförändringar påverka människors beteende vad gäller alkohol (14.7.6). Det gäller att med informationsinsatser söka se till att olika reformer genomförs med hänsynstagande också till alkoholpolitiska krav, t. ex. vid utformningen av beslut som påverkar livsmiljön i stort – framför allt sociala reformer – samt vid planering och konkret

utformning av bostadsmiljö, arbetsmiljö samt kultur- och fritidsmiljö. Målgrupper för denna information är främst beslutsfattare på olika nivåer. Det är också viktigt att nå dels olika opinionsgrupper, som utifrån andra utgångspunkter söker påverka samhällets utformning i stort, dels de olika yrkesgrupper som utformar förslag i olika instanser. I 14.8 framlägger APU sitt förslag på informationsområdet.

Uppföljning, samordning och service

APU anser att vissa fördelar är förenade med ett system där information i alkoholfrågan såsom f. n. ombesörjs av en rad olika instanser från vars och ens speciella utgångspunkt. Informationen riktar sig till många målgrupper med skilda inställningar såväl till alkoholen som till olika informatorer. Trovärdigheten och attraktiviteten hos upplysningen beror säkerligen i hög grad på varifrån den kommer och om den uppfattas som ett led i informationsgivarens normala verksamhet. Detta kan tillgodoses med den nuvarande ordningen. Genom att använda flera olika organ för informationen vinner man också den fördelen att många människor deltar i verksamheten och att enskildas engagemang kan utnyttjas på ett bättre sätt än vid en centralisering.

APU anser alltså att information i alkoholfrågan i huvudsak även i fortsättningen bör bedrivas av de informationsgivare som f. n. finns. Om ökad effektivitet och slagkraft skall vinnas ställer detta emellertid mycket stora krav på samordning och gör det också angeläget att informationsteknisk expertis kan lämna service för verksamheten. Samordning och service måste avse t. ex. framtagning av visst faktaunderlag — inklusive uppgifter om den alkoholpolitiska utvecklingen — precisering av målgrupper — så att inte vissa grupper lämnas åsido — produktion av informationsmaterial, tidläggning av vissa åtgärder samt effektmätningar av större informationsinsatser.

För denna samordning och service krävs ett centralt organ med resurser att följa, analysera och utvärdera utvecklingen på det alkoholpolitiska området samt avge prognoser rörande den framtida utvecklingen. Detta bör t. ex. innebära att man regelbundet låter genomföra studier av attityder, kunskaper och beteenden—konsumtionsvanor vad gäller alkohol. Utifrån en analys och utvärdering av resultaten av dessa studier skall det centrala organet initiera erforderliga informationsinsatser samt ange mål för dessa.

Man skall vidare följa informationsutbudet inom det alkoholpolitiska området; inte minst utbudet i press, radio och TV vad gäller såväl direkt som indirekt information i alkoholfrågan. Med utgångspunkt i resultaten av en sådan uppföljning skall det centrala organet agera dels genom initiativ till informationsinsatser, dels via framtagning av olika typer av underlag för massmedias räkning, dels slutligen genom samråd med representanter för olika massmedia i syfte att klargöra samhällets alkoholpolitiska program och att — om så erfordras — föreslå åtgärder i avsikt att nå ett mer ynskat och balanserat totalt utbud.

Resurserna

Resurserna för informationsverksamheten måste dimensioneras så att denna kan genomföras på en kvalitativt hög nivå och med beaktande av att arbetet skall ges en djup och differentierad lokal förankring med möjligheter för olika slag av organisationer till profilering inom ramen för alkoholpolitikens riktlinjer. Vidare måste utrymme skapas för experimentell verksamhet med inriktning på att finna nya former och kanaler för information i alkoholfrågor.

Det centrala organet föreslås med hänsyn härtill erhålla två tjänster med följande arbetsuppgifter.

1. Kontinuerlig uppföljning av utvecklingen inom det alkoholpolitiska området, analys och utvärdering. Övergripande planering. Internationella kontakter.
2. Beredning av ärenden rörande fördelning av anslag. Samordning av olika informationsinsatser beträffande planering, utformning och genomförande.

Vidare föreslås att en expertgrupp vad gäller informationsfrågor knyts till verksamheten.

Det centrala organet bör tillföras ett årligt anslag avseende dels egen verksamhet, dels stöd till informationsinsatser. För den egna verksamheten föreslås ett belopp av 1 milj. kr. och för stöd till informationsaktiviteter 10 milj. kr., att fördelas av det centrala organet efter ansökan.

15 Alkohol fria miljöer, organisationsstöd m. m.

I de i kap. 11 angivna delmålen för alkoholpolitiken ingår att öka den helyktra sektorn, att främja konsumtion av alkoholfria drycker som alternativ till alkoholdrycker, att göra alkoholfrågans betydelse beaktad vid planeringen och utformningen av den miljö vi lever i samt att verka för alkoholfria miljöer och umgängesformer. I kap. 15 diskuteras och läggs fram förslag till vissa av de åtgärder som skall tjäna främst dessa syften.

Organisationsstödet

Åtgärder för att skapa stimulerande fritidsmiljöer har stor betydelse också från alkoholpolitisk synpunkt. Därvid är det viktigt att fritids- och kulturaktiviteter som tillgodoser olika intressen finns att tillgå. Detta kräver emellertid aktiva insatser från stat, landsting och kommuner. Kraftfulla samhällsinsatser är också nödvändiga för att undanröja förhållanden av ekonomisk och social art som hindrar människor att få del av de möjligheter till det aktiverande fritids- och kulturutbud som finns. I avsnitt 6.6 har dessa problem närmare berörts.

Den verksamhet som bedrivs av nykterhetsorganisationer, ungdomsorganisationer och andra folkrörelseorganisationer har haft och kommer att ha en mycket stor betydelse för en aktiv och meningsfull fritids-

verksamhet. Det är därför en angelägen uppgift för samhället att stödja olika folkrörelser.

Det stöd till ungdomsorganisationerna som tillkom i samband med att alkoholpolitiken reformerades 1954 har väsentligt utbyggts och förstärkts (15.3.1). En god avvägning av samhällsinsatser för ungdomsverksamheten bör eftersträvas. Den kommunalt bedrivna ungdomsverksamheten bör inte gå ut över den som bedrivs i organisationernas regi. Det är av stor betydelse att ungdomsorganisationerna får ett fortsatt rejält stöd från såväl stat och landsting som kommuner. Det förslag till ökat stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet (15.3.1) som statens ungdomsråd (SUR) framlagt bör bifallas.

Ett allmänt organisationsstöd — således även till ideella vuxenorganisationer — bör övervägas. Ett sådant stöd bör utformas så att det utgår dels till organisationernas centrala verksamhet, dels som ett lokalt aktivitetsstöd. Då ett allmänt organisationsstöd av det slag som här avses har flera aspekter utöver den alkoholpolitiska har APU ansett sig inte böra framlägga ett utarbetat förslag, utan förordar att denna fråga snarast utreds i annan ordning.

Hittills har ett särskilt statsbidrag utgått till nykterhetsorganisationerna. Ett sådant stöd står helt i linje med den i kap. 11 föreslagna delmålsättningen att främja helynkterhet. APU föreslår att det särskilda stödet till nykterhetsorganisationerna skall bibehållas i avvaktan på ett ställningstagande till frågan om ett allmänt organisationsstöd.

Det särskilda stödet till nykterhetsorganisationer utgår nu i form av grundbidrag, instruktörsbidrag och speciella bidrag. Trots att organisationerna fått vidkännas kraftiga kostnadsökningar som en följd av höjda priser på varor och tjänster har någon motsvarande ökning av bidragsbeloppen inte skett. Detta har medfört att organisationernas ekonomiska resurser försvagats betydligt samtidigt som bl. a. starka kommersiella krafter bidragit till en ökad popularisering av alkoholbruket och därmed motverkat nykterhetsrörelsens strävanden.

Inte minst har kostnadsfördyringarna för organisationernas tidningar, som spelar stor roll för såväl intern som extern information, medfört stora påfrestningar på organisationernas ekonomi. I uppdraget för 1972 års pressutredning ingår att också överväga statligt stöd till tidningar som utges av ideella organisationer. APU vill kraftigt understryka behovet av statligt stöd som möjliggör fortsatt utgivning av bl. a. nykterhetsorganisationernas tidningar.

Som lämpligt riktmärke för beviljande av instruktörsbidrag gäller f. n. att detta skall utgöra 3/4 av lönen till en instruktör. I årskostnaden för en instruktör ingår emellertid inte bara lön inkl. sociala avgifter, utan också rese- och traktamentskostnader. Dessa sammanlagda årskostnader för en instruktör beräknas idag uppgå till ca 80 000 kr. Denna summa skall då jämföras med nu utgående instruktörsbidrag på 26 000 kr.

Det finns anledning till stor tveksamhet om nuvarande uppdelning av anslaget till nykterhetsorganisationerna är ändamålsenlig och riktig. När det gäller instruktörsbidraget har tidigare krav på att instruktören skulle godkännas av SÖ slopats. Dock är kravet fortfarande att bidraget skall utgå till lön för instruktör.

Avsikten med det speciella bidraget, som även kan beviljas icke nykterhetsorganisationer, var att det skulle utgå till finansiering av bestämda projekt. Erfarenheterna visar dock att dessa bidrag alltmer kommit att betraktas som ett fast, årligen återkommande stöd till nykterhetsorganisationernas verksamhet.

APU anser att det speciella bidraget bör upphöra. I stället för detta bidrag har nykterhetsorganisationerna och deras samarbetsorgan, liksom övriga organisationer, möjligheter att för olika projekt söka bidrag från det i kap. 14 föreslagna informationsanslaget.

Utgångspunkten för bidragsgivningen till nykterhetsorganisationerna bör enligt APU:s mening i fortsättningen vara att det i största möjliga utsträckning överlämnas åt resp. organisation att bedöma hur stödet skall användas. Vidare framstår det som i högsta grad befogat med en betydande uppräknig av bidragsbeloppen.

APU finner att den konstruktion SUR föreskrivit för stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet kan stå som modell för de statliga bidragen till nykterhetsorganisationerna. Som villkor för att nykterhetsorganisation skall erhålla statligt stöd föreslås därför att organisationen har mer än 3 000 medlemmar över 25 år och har verksamma lokalavdelningar i minst hälften av våra landstingsområden. APU föreslår att stödet utgår dels i form av ett grundbidrag på 125 000 kr. och dels i form av ett rörligt bidrag med 20 kr. per medlem och beräknat på det redovisade antalet medlemmar över 25 år som överstiger 3 000. De föreslagna bidragen skulle således ersätta nu utgående grund- och instruktörsbidrag. Bidrag bör dock utgå med högst 75 % av organisationens redovisade nettokostnader.

De föreslagna reglerna innebär att statligt stöd med ca 5,4 milj. kr. kommer att utgå till nykterhetsorganisationernas centrala verksamhet.

Vad sedan gäller stöd till olika samarbetsorgan inom nykterhetsrörelsen anser APU att den uppräknig av stödet som föreslås bör göra det möjligt för berörda organisationer att genom avgifter finansiera samarbetsorganens verksamhet. Något särskilt stöd till samarbetsorganen föreslås därför inte med undantag för De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse (DKSN) som har en särställning bland samarbetsorganen. DKSN har nämligen inga egna lokalorganisationer, utan är en sammanlutning av olika kristna samfund. Förberedelser har vidtagits inom DKSN för att även bygga upp en lokal organisation. Tills vidare framstår det dock som motiverat att särskilda regler gäller för stöd till DKSN:s verksamhet. APU föreslår att bidraget till DKSN utgår med ett belopp motsvarande fyra gånger grundbidraget.

Möjligheter bör också finnas att lämna bidrag till sådan organisation vilken med hänsyn till omfattning och inriktning bör erhålla statligt stöd trots att den inte uppfyller tidigare angivna krav. För denna bidragsgivning bör ett anslag på 200 000 kr. stå till förfogande. CAN bör liksom hittills få bidrag i särskild ordning.

Åtgärder för att främja alkoholfria miljöer och ett alkoholfritt umgängesliv

Utifrån de riktlinjer APU föreslagit för den framtida alkoholpolitiken är det som sagt även i fortsättningen en angelägen uppgift för samhället att på olika sätt stimulera ett alkoholfritt umgängesliv. Inte minst för ungdomen är det betydelsefullt att miljöer kan erbjudas inom fritids- och nöjeslivet där inte alkohol och alkoholserving framstår som ett naturligt och självklart inslag. I 15.2 ges en översikt över åtgärder som f. n. vidtas i detta syfte, såsom lån till alkoholfria restauranger (15.2.2), stöd till Föreningen Fruktdrycker m. m. (15.2.3).

Möjligheterna till lån till alkoholfria restauranger har inte utnyttjats i någon större omfattning. Detta medel framstår inte som särskilt effektivt när det gäller att främja de syften man avsett, även om det begränsade utnyttjandet till stor del beror på lånevillkoren och deras konstruktion. Med oro måste konstateras att restauranger med alkoholserving blivit alltmer dominerande inslag i ungdomens nöjesliv.

Dans men också andra nöjesinslag förläggs i ökande utsträckning till restaurangerna medan de tidigare danslokalerna, oftast då de som ägs av folkrorelseorganisationer, får allt svårare att konkurrera om publiken. Från alkoholpolitisk synpunkt kan en sådan utveckling inte framstå som tillfredsställande. Den kommersialisering av fritids- och kulturutbud som pågår främjar inte heller strävandena att åstadkomma återhållsammare alkoholvanor.

APU kan med hänsyn till de erfarenheter som nu finns inte förorda ett bibehållande av nuvarande stöd i form av lån till alkoholfria restauranger. Möjligheter bör dock finnas för samhället att stödja icke kommersiell verksamhet som syftar till att erbjuda dans och annan nöjesverksamhet i lokaler där alkoholserving inte förekommer. De bästa förutsättningarna att bedriva en sådan verksamhet har folkparkerna och de folkrorelseägda samlingslokalerna. Dessa organisationers viktiga funktion i det lokala kulturlivet har uppmärksammats i prop. 1974:28 angående den statliga kulturpolitiken. I propositionen uttalas som angeläget att folkparksverksamheten kan vidareutvecklas. Av folkrorelseanknytningen följer, framhålls det vidare, en medveten strävan att motverka det kommersiella inflytandet i kulturlivet. Ett ökat samhällsstöd förordas. Departementschefen säger sig dela kulturrådets positiva syn på Folkets Hus, vars lokaler idag är platsen för mångskiftande kulturaktiviteter. Flera remissinstanser har framhållit att man i ett kommande utredningsarbete bör beakta behovet av centrala insatser inom folketshusrörelsen och inom Bydegårdarnas riksförbund och Föreningen Våra Gårdar. Departementschefen säger sig dela remissinstansernas uppfattning och anser att utredningsarbetet bör ligga inom ramen för statens kulturråds uppgifter.

APU anser att folkparkerna och de folkrorelseägda samlingslokalerna fyller en mycket viktig alkoholpolitisk uppgift genom att utan privat vinstintresse bedriva dans och nöjesverksamhet i lokaler där alkoholserving inte förekommer. En förutsättning för att sådan verksamhet skall kunna bedrivas är dock att de berörda organisationerna får

ekonomiska möjligheter att ta upp konkurrensen med restauranger och andra kommersiella nöjesställen. APU finner det angeläget stödja dessa organisationer för att göra dem mer konkurrenskraftiga. Stöd bör lämnas till programverksamhet av olika slag för att göra tillställningar i parkerna och lokalerna mer attraktiva främst för ungdom. APU anser därför att en begränsad försöksverksamhet med ett sådant stöd bör anordnas under en treårsperiod. Stora och medelstora tätorter liksom glesbygdsområden bör vara representerade i försöksverksamheten. För verksamheten föreslås att anslag beviljas med 1 milj. kr. per år.

Om trettio orter väljs ut till den föreslagna försöksverksamheten och bidrag lämnas med högst 1 500 kr. per gång skulle det bli möjligt att på varje försöksort ordna ca 20 arrangemang. APU vill dock framhålla att alltför fasta regler inte bör uppställas för försöksverksamheten. Vid verksamhetens uppläggning och genomförande är det viktigt att ta hänsyn till bl. a. olika lokala förutsättningar och önskemål.

En verksamhet av nu föreslagen art har viss anknytning till det utredningsarbete kulturrådet skall utföra när det gäller stöd till folkparker och folkrörelseägda samlingslokaler. Med hänsyn till att den försöksverksamhet som här förordas av APU främst har alkoholpolitisk motivering – även om erfarenheterna av verksamheten kan få betydelse också i andra sammanhang – anser APU att ansvaret för försöksverksamheten skall ligga på ett centralt organ med alkoholpolitiska uppgifter, som dock bör samarbeta med kulturrådet. På detta alkoholpolitiska organ skall då bl. a. ankomma att i samråd med berörda organisationer välja ut de platser där försöksverksamheten skall bedrivas, sammanställa resultat och erfarenheter samt med ledning härav göra en utvärdering av verksamheten.

Åtgärder för att främja användning av alkoholfria drycker har också ansetts vara en uppgift för samhället. Detta har bl. a. skett genom stöd till Föreningen Fruktdrycker. APU vitsordar att denna förening bedriver en betydelsefull verksamhet som bör stödjas av samhället. Detta stöd bör i fortsättningen utgå genom det anslag till informationsverksamhet som föreslås i kap. 14. APU utgår från att bidrag också i fortsättningen kommer att lämnas till Föreningen Fruktdrycker, även om något speciellt anslag i fortsättningen inte tas upp i budgeten. Det är enligt APU:s mening nödvändigt att bidraget ökas så att föreningens verksamhet kan utvidgas.

Numera råder ingen tveksamhet om att Systembolaget i sina butiker skall sälja alkoholfria festdrycker och också genom olika åtgärder främja en försäljning av dessa drycker. Bolaget har sedan flera år gjort aktiva insatser på detta område. Den verksamheten bör fortsätta.

För APU framstår det som självklart att alkoholfria drycker i tillfredsställande urval skall finnas att tillgå på serveringsställen. Detta kan bl. a. åstadkommas genom information till försäljare av drycker och utbildning av restaurangpersonal samt genom att de som har att öva tillsynen över alkoholserveringen noga bevakar att serveringsställena bemödar sig om att ge den självklara service det innebär att också kunna erbjuda alkoholfria drycker. Likaså är det viktigt att söka påverka att alkoholfria drycker även finns att tillgå på privata fester och tillställ-

ningar. Härtill bör samhället medverka genom information och genom en aktiv försäljning av dessa drycker i samband med försäljningen av alkoholdrycker.

16 Alkohol och arbete

Strävan att uppnå nykterhet på arbetsplatserna är ett sedan länge erkänt delmål för alkoholpolitiken. De medel som man använt sig av för att främja detta syfte har framför allt varit information och tillämpning av skrivna eller oskrivna regler enligt vilka onykterhet i arbetet betraktas som en så allvarlig misskötsamhet att den utgjort skäl för suspension eller avskedande.

Med hänsyn bl.a. till de risker som är förknippade med alkoholför-
tärning i eller i anslutning till arbetet har APU i kap. 11 förklarat, att alkoholpolitiken bör syfta till att främja avhållsamhet i situationer som ställer särskilda krav på reaktionsförmåga och omdöme.

Det framstår dock som angeläget att problemet alkohol—arbete från alkoholpolitisk synpunkt inte begränsas till en fråga om punktnykterhet. De skador som drabbar produktionen är ofta resultatet av ett missbruk som ägt rum någon annanstans än på arbetsplatsen. Det finns alltså här ett speciellt intresse att i förebyggande syfte, vid sidan av de åtgärder som syftar till nykterhet i arbetet, söka påverka individens konsumtionsvanor i stort.

Sett i ett vidare perspektiv är det viktigt att arbetet blir en positiv upplevelse för den enskilde. Därvid spelar arbetsmiljöns utformning en betydelsefull roll.

På arbetsplatserna får man nu allt större möjligheter — bl. a. genom företagshälsovården — att erbjuda individuell rådgivning och andra vård- och hjälpmöjligheter som har betydelse för personer med alkoholproblem. Man har alltså här särskilda förutsättningar att ingripa med individuell rådgivning och hjälpåtgärder på ett förhållandevis tidigt stadium, innan missbruket blivit ett fast etablerat konsumtionsmönster.

APU är medveten om att de nu berörda slagen av verksamhet, i den mån de inte inriktas på information om alkohol, ligger något vid sidan av vad som med APU:s terminologi räknas till alkoholpolitiken. Gränsen mellan förebyggande insatser och vårdåtgärder är emellertid här diffus. Anknytningen till den förebyggande verksamheten är så stark att den motiverar att APU kommer in på och framför synpunkter också på detta område.

I kap. 16 ges en beskrivning av hur man i USA och Kanada sökt komma till rätta med alkoholmissbrukets följder för företagen (16.2.1), varefter följer en skildring av den verksamhet som bedrivs av Kommittén för samarbete mellan nykterhets- och fackföreningsrörelsen och av Alkohol- och narkotikarådet (ALNA-rådet). I 16.2.3 behandlas vissa erfarenheter av hur man i svenska företag agerar för att förebygga alkoholmissbruk och vilka åtgärder man vidtar då det upptäcks att någon av de anställda är alkoholmissbrukare.

Det finns onekligen anledning att ur olika aspekter uppmärksamma alkoholfrågan i arbetslivet. Därför framstår det som betydelsefullt att företagen i sina personalpolitiska program också tar med riktlinjer för handläggningen av alkoholfrågor inom företaget. De förslag till riktlinjer som utarbetats inom ALNA-rådet och som intagits som *bilaga 4* till betänkandet bör därvid kunna vara till vägledning.

Som tidigare framhållits anser APU att alkoholpolitiken bör syfta till att främja avhållsamhet i situationer som ställer särskilda krav på reaktionsförmåga och omdöme. Men som framgår av den föregående redogörelsen i detta kapitel bör åtgärderna inte begränsas enbart till detta syfte utan vara inriktade på individens totala situation. En förutsättning för att en sådan målsättning skall kunna förverkligas är dock att såväl arbetstagarna som arbetsgivarna aktivt medverkar för att sådana insatser skall komma till stånd. Samarbetsorgan av typen arbetarskydds nämnden, Samarbetskommittén för alkoholfrågor och ALNA-rådet bör kunna lämna värdefull medverkan och stöd i denna verksamhet liksom vid handläggning av övriga alkoholfrågor inom företaget. Det främsta medlet för att främja denna målsättning är informationen. Över huvud taget finns det anledning uppmärksamma de möjligheter som finns att via arbetsplatserna få ut information i alkoholfrågor. Sådan information kan ges i form av trycksaker, genom företagets personaltidningar, i fackförbundstidningar men också muntligt genom skyddsombud och övriga fackliga förtroendemän, personer som handlägger personalfrågor, anställda inom företagshälsovården m. fl. Det centrala organet för alkoholpolitiken bör noga och på olika sätt stimulera denna informationsverksamhet.

Av betydelse är att informationen också söker bidra till en ökad förståelse för alkoholmissbrukaren och dennes problem. Trivsel i arbetet och en positiv upplevelse av arbetet har med stor säkerhet betydelse för att förhindra alkoholskador. En god arbetsmiljö har därför stor betydelse också från alkoholpolitisk synpunkt. Den satsning på en förbättrad arbetsmiljö som riksdagen beslutat och som bl. a. innebär en väsentlig förstärkning av skyddsombudens ställning och resurser bör därför fullföljas. Även företagshälsovården har viktiga uppgifter i detta sammanhang. Arbetsmarknadsstyrelsen har sedan 1971 ökade möjligheter att inleda samarbete med företagen och de anställdas fackliga organisationer för att bereda äldre och handikappade anställning och möjligheter att behålla sitt arbete. Samarbetet har i praktiken inletts genom att särskilda anpassningsgrupper har upprättats i första hand i företag med minst 50 anställda. Dessa anpassningsgrupper, vilkas antal nu beräknas uppgå till drygt 3 500, har rätt utnyttjade också betydelse i det förebyggande alkoholpolitiska arbetet.

Förlusten av arbete medför ofta att den sociala rehabiliteringen av en alkoholmissbrukare praktiskt taget omöjliggörs. De sociala skadeverkningarna av en uppsägning kan härigenom bli mycket svåra för den enskilde och hans familj.

Från dessa synpunkter finns det starka skäl att söka nedbringa antalet uppsägningar och avskedanden på grund av alkoholmissbruk. Å andra

sidan finns ofta omständigheter — arbetets art, risken för olycksfall m. m. — som gör det svårt att behålla en alkoholmissbrukare.

APU framhåller i anslutning till lagen om anställningsskydd, vari föreskrivs att uppsägning från arbetsgivarens sida skall vara sakligt grundad, att innebörden av uttrycket "saklig grund" inte närmare har preciserats, bl. a. av den anledningen att rättsutvecklingen skulle kunna komma att bindas på ett olyckligt sätt. Den framtida tillämpningen kommer alltså i mycket att vara avhängig av då rådande värderingar och synsätt. Det stora flertalet företag i Sverige torde idag framför allt se alkoholmissbruket som ett disciplinärt problem. Då arbetsledningen uppmärksammat att en anställd uppträder alkoholpåverkad på arbetsplatsen eller att han eljest missköter sin tjänst på grund av alkoholmissbruk tilldelas han i allmänhet varning. Hjälper inte en eller eventuellt flera varningar blir de följande stegen i åtgärdskedjan ofta suspension eller avskedande. Enligt APU:s mening är det från alkoholpolitisk synpunkt av stor vikt att detta synsätt på alkoholmissbruket förändras och att man på arbetsplatserna i långt större utsträckning än idag söker komplettera och ersätta de disciplinära åtgärderna med insatser av både förebyggande och terapeutisk art.

De problem som hör samman med arbetet och alkoholen kan naturligt placeras in i det större frågekomplex som rör företagshälsovården och tryggheten på arbetsplatsen.

Skyddsombuden har betydelsefulla uppgifter att fylla i de sammanhang som nu behandlas.

Enligt de ändringar som genomförts i arbetarskyddslagen och som trädde i kraft den 1 januari 1974 skall skyddsombud i princip finnas vid alla arbetsställen. I lagen slås fast att skyddsombud skall ges erforderlig tid med lön för att fullgöra sina uppgifter. Deras anställningstrygghet har säkrats. De ges också rätt till erforderlig utbildning och denna utbildning byggs ut kraftigt. APU vill understryka vikten av att undervisning om alkoholmissbrukets orsaker och verkningar samt om de behandlingsmöjligheter som finns ingår som en obligatorisk del i den utbildningen.

En omfattande utbyggnad av företagshälsovården pågår f. n. Det är viktigt att den utbyggnaden fortsätts så att verksamheten också kan omfatta mindre företag.

Ett utbyggnadsprogram för företagshälsovårdens läkarresurser håller på att genomföras. Samtidigt härmed genomförs ett utbildningsprogram för läkare, sjuksköterskor och andra i företagshälsovården engagerade personalkategorier. Ett särskilt samrådsorgan, företagshälsovårdsdelegationen, med representanter för parterna på arbetsmarknaden, sjukvårdshuvudmännen, socialstyrelsen och arbetarskyddsorganen har till uppgift att följa och främja företagshälsovårdens utveckling. Även i denna utbildning är det viktigt att alkoholfrågan uppmärksammas.

APU har ovan framhållit vikten av att man inom företag, organisationer och myndigheter med arbetsledande funktioner samt i de fackliga organisationerna tillägnar sig synen att alkoholmissbruk är ett socialt och medicinskt problem, som i första hand bör motverkas med annat än disciplinära åtgärder. Som framgår av den föregående framställningen är

vägarna för att nå fram till en sådan ändring av värderingarna — som i sin tur skulle komma att påverka tolkningen av begreppet ”saklig grund” i lagen om anställningsskydd — redan utstakade. Den verksamhet som bedrivs av Samarbetskommittén för alkoholfrågor och av ALNA-rådet är stadigt i växande. Det är också viktigt att personer som är engagerade i de ovan berörda anpassningsgrupperna får information och kunskaper om alkoholfrågan.

Med hänsyn till frågans stora betydelse bör det föreslagna alkoholpolitiska rådet nära följa utvecklingen och ge stöd åt de organisationer som arbetar med hithörande problem. Stödet kan — utöver den sakkunskap rådet förfogar över — främst ges i form av ekonomiska bidrag till information som syftar till att åstadkomma de önskvärda ändringarna i synen på alkoholen och arbetet. Det nu behandlade området synes också vara väl lämpat för forskningsinsatser. Sålunda saknar man en objektiv utvärdering av det hittills bedrivna arbetet i Sverige; vidare är de undersökningar som finns om alkoholens skadeverkningar på detta område alltför få och delvis inaktuella.

17 Vissa begrepp i lagstiftningen

APU föreslår — framför allt i syfte att skapa en så lättförståelig terminologi som möjligt — vissa nyheter och förändringar i fråga om en del begrepp i lagstiftningen.

Spritdrycker, vin samt starköl och mellanöl betecknas gemensamt alkoholdrycker (17.2).

Starköl, mellanöl och lättöl kallas gemensamt öl (17.2).

Ordet rusdryck är utmönstrat ur lagstiftningen (17.2).

Begreppen utminuterung och utskänkning ersätts av detaljhandel resp. servering (17.4).

Med partihandel förstås försäljning till återförsäljare eller annan i och för hans rörelse (17.4).

18 Prispolitiken

Prispolitiken syftar — liksom övriga alkoholpolitiska åtgärder — till att åstadkomma en återhållsamhet i konsumtionen. Detta skall väsentligen ske på två sätt: dels genom att priserna hålls på en så hög nivå att tillgången begränsas, dels genom en differentiering av priserna så att konsumtionen inriktas på de svagare dryckerna.

Prisnivån

Vad angår prisnivån måste denna alltså vara relativt sett hög, framför allt på spritdrycker och vin. Prisnivån måste emellertid vägas mot riskerna för olägenheter i form av smuggling, hembränning m. m. Enligt APU:s uppfattning har de svenska alkoholpriserna nu i genomsnitt nått en nivå

som i huvudsak får anses lämpligt avvägd med hänsyn till dessa omständigheter. Såvitt gäller den genomsnittliga prisnivån bör prispolitiken därför i fortsättningen gå ut på att upprätthålla dennas relativa läge.

Inriktningen på svagare drycker

Vad gäller prispolitikens syfte att åstadkomma en önskvärd inriktning på svagare drycker anser APU att en något större differentiering av priserna än f. n. är både möjlig och önskvärd.

Alkoholpolitik – finanspolitik

Det kan tyckas att de statsfinansiella och de alkoholpolitiska intressena borde sammanfalla när det gäller prispolitikens utformning. Detta behöver emellertid inte alltid vara fallet. APU har beräknat effekten av tre olika prissättningsalternativ. Beräkningarna tyder på att det alternativ som skulle ge lägsta totalkonsumtion och bäst främja övergången till svagare drycker skulle medföra den lägsta inkomsten, medan det alternativ som skulle innebära den största konsumtionen skulle ge den högsta inkomsten.

APU hävdar att prispolitiken bör utformas enbart från alkoholpolitiska utgångspunkter. Prisinstrumentet är ett viktigt medel för att uppnå de alkoholpolitiska målen (18.1). Däremot har skatterna på alkoholdryckerna efter hand kommit att spela en allt mindre roll för de totala statsinkomsterna och av APU:s undersökning på området framgår att dessa knappast ökas genom alkoholskattehöjningar.

Beslutsformen

Formerna för genomförandet av prisändringar är inte utan betydelse för prispolitikens användbarhet som alkoholpolitiskt instrument. I 18.4 ges en redogörelse för beslutsprocessen angående prisändringar. Därvid behandlas reglerna för rusdrycksförsäljningsmedlen och monopolbolagens prissättning (18.4.1) och den gällande ordningen för skattebeslut (18.4.2). Vidare redovisas systemet för prissättning i Finland (18.4.3). APU har när det gäller formerna för beslut om prisändringar funnit att man bör söka finna ett system som förenar det finska systemets fördelar med ett oförminskat inflytande från riksdagens sida.

Det gäller därvid till en början att ge systemet en sådan utformning att det inte kommer i konflikt med riksdagens exklusiva beskattningsrätt.

APU förordar därvid en metod av den innebörden att skatten på spritdrycker och vin liksom i Finland tas ut i form av en skatt på alkoholmonopolets omsättning. Enligt APU:s mening bör dock denna skatt sättas så högt att den i stort sett motsvarar intäkterna av dessa drycker efter avdrag för bolagets kostnader och skälig handelsvinst samt mervärdeskatt. Detta skulle f. n. innebära en skattesats av ungefär 80 % av omsättningen efter avdrag för mervärdeskatt. Utfallet av en sådan skatt blir naturligtvis helt beroende av prissättningen, men hur denna

regleras blir inte någon skattefråga. Däremot medför den höga skattesatsen att priserna, för att verksamheten över huvud taget skall gå ihop, måste hållas på en lika hög nivå som hittills.

Vad sedan gäller själva prissättningen kan riksdagen behålla sitt inflytande genom att utfärda regler för hur priserna skall fastställas. Detta bör ske i form av lag och motivuttalanden om prissättningens närmare utformning. I lagen bör anges de faktorer som skall vara vägledande för prissättningens närmare utformning. Regeringen kan sedan i avtalet med alkoholbolaget – APU föreslå att Spritcentralen och Systembolaget slås samman till ett bolag – lämna föreskrifter om prissättningen grundade på riksdagens uttalanden. Slutligen bör alkoholbolaget åläggas att årligen till riksdagen rapportera de under året företagna prisändringarna, varvid riksdagen givetvis kan vidta åtgärder för en ändring av prissättningsreglerna.

Beträffande ölet förordar APU att prispolitiken liksom hittills utövas genom en tillverkningskatt.

Basvara och grundpris

I 18.5 diskuteras den inbördes relationen mellan priserna på de olika alkoholdryckerna (18.5.1) och prisernas avvägning gentemot den allmänna pris- och inkomstnivån (18.5.2).

Reglerna om prisets anknytning till alkoholhalten bör enligt APU:s mening utformas så att riksdagen i sina prissättningsregler föreskriver hur försäljningspriset på en viss spritdryck – basvara – skall fastställas. Som basvara ligger det närmast till hands att välja absolut rent brännvin. Med utgångspunkt i basvarupriset fastställs sedan grundpriset för spritdrycker av olika alkoholhalt samt för lättvin och starkvin. Grundpriset för de alkoholsvagaste spritdryckerna och för starkvin och lättvin anges till viss procent av priset på basvaran. För starkare spritdrycker stiger grundpriset i förhållande till alkoholhalten. Vid alkoholhalter över 30 volymprocent blir stegringen starkare.

Grundpriset för lättvin resp. starkvin är detaljhandelspriset för den billigaste drycken inom vardera gruppen.

Detaljhandelspriset för andra spritdrycker än basvaran samt för dyrare viner än nyss sagts fastställs genom att grundpriset för varje dryck ökas med ett på grundval av alkoholbolagets kostnader för drycken beräknat belopp, alltså ett på varuvärdet grundat prispåslag.

Indexanknytning

Priserna bör anpassas till den ekonomiska utvecklingen genom att alkoholbolaget minst en gång om året justerar priset på basvaran i anslutning till förändringar i konsumentprisindex och – likaledes minst en gång om året men inte nödvändigtvis samtidigt för alla varor – vidtar de därav betingade ändringarna av övriga försäljningspriser.

Alkoholbolaget bör vidare efter tillstånd av alkoholpolitiska rådet kunna justera ett på grundval av ovan beskrivna regler beräknat pris för

en viss vara, om man konstaterat ett speciellt missbruk av varan eller om relationen mellan priset på en viss alkoholdryck i Sverige och andra alkoholdrycker avviker markant från relationen i andra länder.

Övergångsregler

De av APU föreslagna prissättningsreglerna kan – om de tillämpas fullt ut från den dag de införs – leda till att priset på vissa varor blir lägre än tidigare. Detta kan i sin tur medföra en ogynnsam uppgång av konsumtionen av dessa varor. För att undvika detta föreslår APU en övergångsregel, enligt vilken detaljhandelspriset med smärre undantag inte får sättas lägre än vad som gällde vid reglernas ikraftträdande.

Fördelar med förslaget

Fördelarna med det föreslagna systemet i förhållande till det nuvarande kan sammanfattas i följande punkter:

1. Risken att statsfinansiella och ej alkoholpolitiska skäl styr prissättningen minimeras.
2. Principen att alkoholstyrkan i en dryck skall inverka avgörande på dryckens pris kommer bättre till uttryck.
3. Priserna anpassas bättre till den ekonomiska utvecklingen.
4. Hamstring undviks.
5. Möjligheter ges att snabbt höja priset på en speciell dryck, som i särskild grad blivit föremål för missbruk.
6. Administrativa förenklingar.

19 Det privata vinstintresset i alkoholhanteringen

Att begränsa det privata vinstintresset i alkoholhanteringen (desintresseringen) är ett viktigt medel för att uppnå de båda delmålen att avglorifiera alkoholen och att begränsa tillgången.

I dagens alkoholpolitiska debatt kan man höra röster som förespråkar en skärpt desintresseringspolitik men också sådana som önskar en friare handel med alkoholdryckerna. De frågor som därvid tilldrar sig särskilt intresse är förstatligandet av bryggerinäringen och andra åtgärder som syftar till att begränsa det privata vinstintresset i ölhanteringen (19.1, i sak behandlat i kap. 22), desintresseringsprincipen i detaljhandeln (19.2), desintresseringsprincipen i serveringen (19.3) och reklamfrågan (19.4, i sak behandlad i kap. 20).

Vin och starköl i livsmedelshandeln

I 19.2 diskuterar APU för- och nackdelar med att tillåta försäljning av vin och starköl i livsmedelshandeln och finner sammanfattningsvis att en sådan liberalisering inte skulle tjäna syftet att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor.

APU menar att argumentet att en sådan försäljningsform skulle leda till ett mera kontinentalt och avspänt förhållningssätt till alkoholen vilar på en alltför ytlig syn på vilka faktorer som styr attityder och vanor på alkoholområdet. Skillnaderna i alkoholvanor mellan olika länder beror i stor utsträckning på traditioner och kulturella särdrag med rötter långt tillbaka i tiden. Det är därför säkerligen orealistiskt att tro att man genom att i den svenska alkoholkulturen uppta vissa försäljningsformer som praktiseras i andra länder också skulle få till stånd alkoholvanor som motsvarar vanorna i dessa länder. Ingenting talar för att en sådan liberalisering skulle medföra den avdramatisering av alkoholbruket som ofta framhålls. Försäljningen av mellanöl i livsmedelsbutikerna har inte bidragit till någon avdramatisering. Men oavsett detta skall alkoholpolitiken inriktas på att få till stånd återhållsammare alkoholvanor, något som de kontinentala dryckesmönstren inte utmärks av.

Desintressering av serveringen

Vad angår desintresseringsprincipen i serveringen (19.3) finns det enligt APU:s uppfattning f. n. inte tillräcklig anledning att införa bestämmelser som syftar till att serveringen av alkoholdrycker skall ske utan att restauratören har något vinstintresse därav. Vinstbegränsningssystemets avveckling inom restaurangbranschen har lett till kraftiga prishöjningar på alkoholdryckerna, vilket otvivelaktigt bidragit till en ökad återhållsamhet hos konsumenterna. De risker för konsumtionsökning som trots detta ligger latenta i ett system med i princip fri konkurrens bör kunna motverkas utan en omfattande ekonomisk reglering av serveringen (jfr bl. a. 23.7).

I 19.3 diskuteras även de allmänna restaurangbolagens alkoholpolitiska funktioner och serveringspersonalens vinstintresse i alkoholserveringen.

20 Alkoholreklamen och agentverksamheten

I kap. 20 behandlas den kommersiella reklamen för alkoholdrycker.

APU behandlar till en början frågans tryckfrihetsrättsliga aspekter (20.2). Härfter ges en beskrivning av vilka som svarar för alkoholreklamen och dennas omfattning (20.3). I 20.4 redogörs för den verksamhet som bedrivs av agenterna för utländska producenter av alkoholdrycker. De utomrättsliga normerna för alkoholreklamen och marknadsföringslagens betydelse behandlas i 20.5. I 20.6 ges synpunkter på effektiviteten av den gällande reklamregleringen och i 20.7 på hur reklamen inverkar på konsumtionen. Vissa handelspolitiska aspekter ges i

20.9, varefter i 20.10 ges en redogörelse för frågans behandling vid Nordiska rådets session i Stockholm 1974.

Principiellt förbud mot alkoholreklam

Vid APU:s ställningstagande i reklamfrågan är det framför allt följande faktorer som vunnit beaktande.

Såsom en lagligen tillåten näring bedrivs här i landet en omfattande försäljning av alkoholdrycker. Det har mot bakgrunden därav framhållits som inkonsekvent eller rent av omöjligt att förbjuda reklam för dessa drycker eller att göra några långtgående ingrepp i möjligheterna att bedriva sådan reklam, detta inte minst med tanke på den varuinformation reklamen kan innehålla. Det förhållandet att alkoholdrycker får säljas betar emellertid på intet sätt statsmakterna möjligheten att till förekommande av missbruk och oarter meddela restriktioner angående och förbud mot vissa former av alkoholhantering, vilket också gällande lagstiftning innehåller en mängd exempel på. Vidare synes den varuinformation konsumenterna kan vara i behov av när det gäller spritdrycker, vin och starköl långt bättre kunna meddelas genom alkoholbolagets försorg än genom den kommersiella reklamen. Detta förutsätter bl. a. att nya artiklar på lämpligt sätt presenteras i bolagets butiker och trycksaker.

Det viktigaste argumentet mot reklaminskränkningar torde vara, att det inte kan anses vetenskapligt belagt att alkoholreklamen har någon annan inverkan på konsumtionen än vad gäller valet av märken och sorter. Enligt APU:s mening finns emellertid skäl att anta att reklamen därutöver har en konsumtionshöjande effekt. Resultaten från de olika undersökningarna motsäger inte en sådan uppfattning, utan måste snarast anses tala för riktigheten därav. Det framstår också som föga troligt, att den förekommande alkoholreklamen skulle ha varit helt utan betydelse för den betydande uppgång av totalkonsumtionen som inträffat sedan slutet av 1950-talet. Denna konsumtionsökning kan naturligtvis i hög grad tillskrivas den välståndsökning och det vidgade utrymme för privat konsumtion som präglat perioden, men reklamen torde knappast ha varit betydelselös då det gällt att framhålla alkoholen som ett alternativ till annan konsumtion. Bl. a. kan den intensiva mellanölsreklamen vid mitten av 1960-talet antas ha varit av stor betydelse härvidlag.

I debatten har flera gånger framhållits att reklamen är begränsad till varor som inte vållar några alkoholpolitiska olägenheter. Även om detta i och för sig skulle vara riktigt – beträffande mellanölet är så ovedersägligen inte fallet – finner emellertid APU att alkoholreklamen, vilka varor den än avser och hur neutralt den än utformas, är ägnad att öka intresset för alkoholdryckerna och skänka status åt dessa. Reklamen kan alltså bidra till en glorifiering av alkoholen och främja sådana attityder till alkoholbruket som APU anser böra motverkas.

Även i vissa andra hänseenden kan reklamen sägas stå i ett direkt motsatsförhållande till särskilda alkoholpolitiska åtgärder. Således måste antagas att spritreklamen motverkar de strävanden som görs för att styra

konsumtionen över mot svagare drycker. Vidare är det antagligt att ungdomen, som ju ägnas speciella alkoholpolitiska omsorger, är särskilt mottaglig för reklamen.

Åtminstone delvis oberoende av reklamens nu angivna effekter framstår det för många människor — mot bakgrunden av de stora skador alcoholdryckerna vållar individ och samhälle — som stötande att tillåta reklam för dessa drycker. En sådan reklam står dessutom klart i strid med den hävdvunna alkoholpolitiska principen att något privat vinstintresse inte bör förekomma inom alkoholhanteringen.

APU finner således att övervägande skäl talar för ett förbud mot reklam för alcoholdrycker. Förbudet bör för övrigt inte avse enbart reklam utan också andra marknadsföringsåtgärder. Det kan inte anföras några bärande skäl för att begränsa förbudet till vad som normalt brukar kallas reklam och lämna andra åtgärder som syftar till en ökad avsättning utanför.

I och för sig vore det tänkbart att begränsa ett förbud till att avse enbart spritdryckerna. Motiveringen härför skulle då vara att reklamen för vin och öl skulle kunna utgöra ett stöd för strävandena att inrikta konsumtionen på svagare drycker. Emellertid synes just reklamen för en av de svagaste dryckerna — mellanölet — ha haft de mest negativa alkoholpolitiska effekterna. Med hänsyn härtill och då flertalet av de omständigheter som ovan andragits till stöd för ett förbud gäller marknadsföringen inte bara av spritdrycker utan av alcoholdrycker över huvud, finner APU ej anledning att föreslå någon sådan begränsning av förbudet.

Undantag från förbudet

På ett par områden har APU dock funnit anledning att förorda undantag från förbudet. APU föreslår sålunda att förbudet inte skall gälla alcoholbolaget. Detta bör genom information söka påverka konsumtionsvanorna, och det står klart att det från fall till fall kan uppstå tvekan om denna typ av verksamhet i sin helhet är okommersiell. Om förbudet gällde för bolaget skulle detta kunna medföra att bolaget med hänsyn till sådana gränsdragningssvårigheter blev alltför hämmat i sitt alcoholpolitiska agerande. Det allmännas inflytande i bolagets verksamhet är enligt APU:s mening tillräcklig garanti för att bolagets åtgärder på området skall kunna övervakas och styras så att de faller inom de för alcoholpolitiken fastställda ramarna.

Reklamförbud bör inte heller — med hänsyn till ett sådant förbuds onaturliga konsekvenser — råda inom lokaler där försäljning av alcoholdrycker är tillåten. Eventuella olägenheter bör kunna motverkas genom insatser från konsumentombudsmannen och det centrala alcoholpolitiska organet samt genom självsanering från företagen själva.

Vad gäller agenternas verksamhet konstaterar APU att deras verksamhet står i strid med principen att något enskilt vinstintresse inte bör förekomma inom alkoholhanteringen. Agenterna har inte längre någon befattning med försäljningen till huvudmännens enda kund i landet, Spritcentralen.

Det föreslagna reklamförbudet innebär en mycket väsentlig begränsning av agenternas hantering. Som en följd härav kommer agenternas verksamhet att i huvudsak begränsas till att göra upp försäljningsprognoser och lämna rapporter till huvudmännen om konkurrensläge, konsumtionsutveckling, produktutveckling och försäljningsreglerna på den svenska marknaden. Vidare kan agenterna representera huvudmännen vid skeppshandeln, dvs. den sektor inom Sverige som ligger utanför svensk tullgräns.

21 Begränsning av tillgången

Genom att på olika sätt begränsa tillgången av alkoholdrycker är det möjligt att åstadkomma mera återhållsamma alkoholvanor. Det visar erfarenheterna av olika alkoholpolitiska åtgärder såväl i Sverige som i utlandet. Åtgärderna är ofta av så generell natur att de inverkar på det stora flertalet konsumenters alkoholvanor. Åtgärder för att minska konsumtionen bland vissa utsatta grupper, t. ex. ungdomarna, kan också få effekt på detta sätt. Sådana insatser har emellertid två sidor. Blir de alltför rigorösa, kan de medföra att hembränning, smuggling och langning ökar i en omfattning som ej kan godtas. Det går ej heller att bortse ifrån att denna typ av åtgärder kan få en viss suggestionseffekt, dvs. göra alkoholdryckerna mera åtråvärda just genom att tillgången begränsats. Alkoholpolitikens utformning på detta område bör därför vara resultatet av en avvägning främst mellan de nu nämnda för- och nackdelarna.

Det mest effektiva alkoholpolitiska instrumentet på detta område är priset, som ägnats ett särskilt kapitel (18). I kap. 21 behandlas sådana frågor som om tillgången skall begränsas genom restriktivitet beträffande antalet försäljningsställen för alkoholdrycker, när det gäller försäljningen till ungdom och alkoholmissbrukare samt i fråga om försäljningsställets öppethållande.

Etableringspolitiken för detaljhandeln

I 21.2.1 behandlas etableringspolitiken för detaljhandeln med alkoholdrycker.

Beträffande den detaljhandel som bedrivs i alkoholbolagets butiker kan sägas följande.

Från alkoholpolitisk synpunkt är det av värde om nyetableringen av butiker sker med försiktighet. En ökning av antalet butiker betyder större tillgänglighet, vilket erfarenhetsmässigt leder till högre konsumtion, som i sin tur innebär skaderisker. Man kan dock tänka sig undantagsfall då en nyetablering kunde framstå som önskvärd av alkoholpolitiska skäl. Med långa avstånd till systembutikerna är det således möjligt att benägenheten till hembränning ökar och att förutsättningarna för langning blir större. I diskussionen har också anförts att inköpen blir större om det är långt till försäljningsställena. Detta skulle i viss mån kunna undvikas genom inrättandet av butiker eller genom att

antalet utlämningsställen ökas. — Skulle enbart de alkoholpolitiska synpunkterna bli avgörande, borde etableringspolitiken inriktas på att finna det lägsta antal försäljningsställen som man kan hålla utan risk för att langning, olaga tillverkning och ev. smuggling leder till större olägenheter än som motsvarar fördelarna med den konsumtionsbegränsning som kan vinnas.

Detta kan komma i strid med allmänhetens intresse av att få en god service på området. Kravet på service utgår från principen att den statliga försäljningen av alkoholdrycker — med vissa undantag — skall vara fri till alla medborgare. Skall den principen upprätthållas, fordrar rättviseskäl att inte bara en del utan så många som möjligt också i praktiken utan större besvär kan inhandla de alkoholdrycker som saluförs i de statliga butikerna. Begränsningen av tillgängligheten skulle inte vara större än för andra varor som inhandlas ungefär lika ofta som spritdrycker och vin.

De företagsekonomiska intressena slutligen kräver att försäljningen vid varje butik skall ge tillfredsställande ekonomisk avkastning.

Hur avvägningen mellan de olika intressena skall göras i det enskilda fallet är inte möjligt att ange exakt. Statsmakterna bör emellertid till ledning för bolaget i förarbetena till försäljningslagstiftningen ge vissa allmänna rekommendationer.

Vetenskapliga undersökningar har inte kunnat belägga att skadeverkningar uppstått efter en nyetablering. Det finns anledning att tro att många andra faktorer — t. ex. välståndsökningen och de nya konsumentgrupper som tillkom efter motbokens avskaffande — spelat mycket större roll för totalkonsumtionens ökning än butiksnätets utbyggnad. Enligt APU:s mening har man dock skäl att räkna med att i varje fall en snabb ökning av butiksantalet leder till betydande ökning av försäljningen. Utvecklingen i Finland efter liberaliseringen av etableringsreglerna där gör att man måste utgå från att en sådan ökning skulle uppstå. Denna måste i sin tur befaras leda till ökat missbruk.

APU finner således att restriktivitet även i fortsättningen bör iakttas i fråga om etablering av alkoholbolagets butiker. Denna får emellertid inte drivas så långt att hembränning och langning direkt främjas. Utredningen visar att den relativt försiktiga ökningen av antalet systembutiker som ägt rum i Sverige kunnat ske utan att nämnvärda olägenheter uppkommit. Den har inneburit att butik etableras på i genomsnitt ett par nya orter varje år.

Restriktiviteten bör därför i fortsättningen kunna ges den utformningen att etablering av butik på ny ort bör kunna ske i högst den takt som hittills använts.

Fortfarande måste dock krav på kostnadstäckning, inklusive bidrag till gemensamma kostnader och vinst, ställas på varje butik. Vid denna bedömning måste självfallet hänsyn också tas till den inverkan en ny butik får på det ekonomiska resultatet för de närmast intill belägna butikerna. Avståndet till ort med butik får alltså liksom hittills en viss betydelse. Den restriktivitet i fråga om nyetableringen som här redovisats beror på att en butik kräver ett visst minsta kundunderlag. Detta är inte något unikt för systembutiker; det gäller för all handel. Förhållandet att

mindre orter normalt har lägre servicenivå än större galler också beträffande systembutiker. Kravet på kostnadstäckning leder alltså till att nyetableringar efter hand praktiskt taget upphört. Servicen på orter utan butik bör tillgodoses genom utlämningsställen och utsändning på det sätt som f. n. sker.

En motsvarande restriktivitet följer av kraven på arbetsmiljön. I en butik med alltför litet kundunderlag blir försäljningen så liten att den endast under några timmar i slutet av veckan ger full sysselsättning för en person, vilket är otillfredsställande.

Vid nyetablering av butik på ort utanför storstadsområdena bör enligt APU:s mening eftersträvas en rimlig kompromiss mellan restriktivitet och servicekrav med tillgodoseende av den företagsekonomiska synpunkten och arbetsmiljöaspekten. Detta torde leda till att butik får öppnas på högst ett par nya orter per år och endast på ort där nyssnämnda krav i fråga om ekonomiskt resultat och arbetsmiljö kan tillgodoses. Det är därför naturligt att etableringarna anknyter till kommunblocksindelningen, som bygger på näringsgeografiska enheter, och sker i kommunblockens huvudorter. Avgörande bör emellertid inte vara enbart kommunblockens invånarantal, utan det kundunderlag för varor av nu ifrågasatt slag som betjänas av centralorten. Härvid inverkar bl. a. avståndet till andra större orter och den större eller mindre splittringen av handeln i kommunblocket. I första hand bör alltså centralorter med större försäljning av andra varor än dagligvaror och med längre avstånd till butiksört komma i fråga.

I storstadsområdena bör anpassningen till handelsstrukturens förändringar fortsätta i huvudsaklig överensstämmelse med hittills tillämpade principer. Detta innebär att nya butiker öppnas endast i större centra och att innerstadsbutiker läggs ned i den mån belastningen på dem så medger.

APU föreslår att alkoholbolaget får bestämma om butik skall öppnas eller inte och var den skall förläggas. Uppkommer fråga om etablering i ort, där butik ännu inte finns, bör kommun, länsstyrelse och polis höras innan beslut fattas. APU anser, att butiker med förhållandevis centralt läge och modernt utformade lokaler, där kunderna ges varuinformation, sannolikt kan bidra till en sansad och mindre skuldbetonad syn på alkoholen.

Vad häfter angår rätten till detaljhandel med mellanöl bör tillståndet liksom hittills knytas till matvaruhandel eller dryckestillverkning. Någon egentlig restriktivitet i fråga om tillgången innebär detta självfallet inte. Det är dock angeläget att tillstånden till försäljning begränsas till matvaruhandlare och till dem som tillverkar öl och läskedrycker. Med matvaruhandlare avses dem som saluför ett varierat urval av matvaror, och där denna försäljning utgör den övervägande delen av rörelsen. Kravet på ett visst urval innebär en skärpning i förhållande till nuvarande ordning. Något skäl för att alkoholbolaget skall ha tillstånd att sälja mellanöl finns inte. APU föreslår därför att mellanöl ej skall saluföras i alkoholbolagets butiker.

Etableringspolitiken för serveringen

I 21.2.2 behandlas etableringspolitiken vad rör serveringen. Det finns ett klart alkoholpolitiskt behov av att förhindra en överetablering av restauranger. Erfarenheten visar nämligen att man i restauranger, som i hård konkurrens kämpar för sin existens, kan bli mindre noggrann med att följa gällande regler än eljest. Hithörande problem har en starkt lokal anknytning.

I diskussionen om hur etableringspolitiken skall skötas i fråga om serveringen finns det anledning att särskilt uppmärksamma tre ämnen: tillståndsgivningen i allmänhet, det kommunala vetot och oktrojperioderna.

Att tillstånd i princip skall vara erforderligt för att någon skall få bedriva servering torde inte närmare behöva motiveras, inte heller att den utredning som föregår beslutet skall vara noggrann och omfattande. Tillståndsprövningen bör enligt APU:s mening innefatta en prövning av behovet av den planerade rörelsen. Vidare bör prövningen avse lämpligheten av de tilltänkta serveringslokalerna och den personliga lämpligheten hos den som skall förestå serveringen.

Vid behovsprövningen bör ske en bedömning av behovet av ett nytt serveringsställe, sett mot bakgrunden av tillgången på restauranger i området. Även restaurangens läge och den planerade inriktningen av dess verksamhet kan spela roll för beslutet. APU anser att det skulle vara mindre lämpligt att införa bestämmelser som reglerar antalet restauranger i förhållande till t. ex. antalet invånare på orten. I stället synes man av alkoholpolitiska skäl böra rekommendera en allmän försiktighet vid tilldelningen av nya tillstånd. Erfarenheterna visar, som redan tidigare anförts, att man i restauranger som befinner sig i ett hårt konkurrensläge kan bli mindre noggrann med att följa gällande regler.

Avgörande för bedömningen av restaurangens lämplighet skall även här vara om etableringen kan befaras medföra alkoholpolitiska olägenheter. Ledning bör därvid framför allt hämtas från sådana omständigheter som restaurangens läge (varvid bl. a. ungdomspolitiska aspekter kan anläggas), lokalernas beskaffenhet (av speciell vikt är därvid möjligheterna att tillhandahålla lagad mat) och restaurangens allmänna standard. Av betydelse är självfallet också om serveringen skall bedrivas året runt, periodvis eller tillfälligt samt om den skall ske till allmänheten eller till slutna sällskap.

På grundval av utredningen beslutas om tillstånd över huvud taget skall beviljas, vilken typ av tillstånd som skall meddelas, vilka alkoholdrycker som skall få serveras samt serveringstidens längd.

Liksom nu bör yttranden över ansökningarna om tillstånd till servering inhämtas från kommun, polis och länsnykterhetsnämnd.

Vid prövningen av den personliga lämpligheten bör skillnad göras mellan tillståndshavare å ena, föreståndare och ersättare för föreståndare å andra sidan. Vad gäller tillståndshavaren bör utredningen i ansökningsärendet visa att sökanden kan antas vara lämplig att utöva rörelsen och att denna har rimliga förutsättningar att fungera på ett frän

ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. På föreståndare och ersättare för föreståndare bör ställas kravet att han på grund av erfarenhet av restaurangbranschen, genomgången utbildning eller eljest kan antas ha erforderliga kunskaper om lagstiftningen på området.

Tillståndsprövningen bör enligt APU:s mening helt förläggas till länsstyrelserna och polisen alltså avlastas de uppgifter den nu har i fråga om tillståndsgivningen.

Vad APU föreslår om tillståndsprövningen i allmänhet innebär en skärpning i förhållande till vad som gäller f. n.

APU föreslår att systemet med oktrojperioder — vilket innebär att tillstånd till servering beviljas för en gemensam period om fyra år eller för del av denna — avskaffas. Avsikten med systemet är att få till stånd en samtidig prövning av alla framställningar om serveringstillstånd på en ort.

Enligt vad APU erfarit har emellertid praxis på detta område blivit att ansökningar om utskänkningstillstånd inlämnas i ganska stor omfattning även under löpande oktrojperiod. Länsstyrelserna godtar i allmänhet de skäl sökanden anför som stöd för att han lämnat in ansökan under pågående period. Respekten för oktrojssystemet som medel att förhindra nya tillstånd under löpande period, vilken var stor ännu då 1954 års reform genomfördes, har på grund härav blivit allt mindre. Det är vidare sällsynt, att ett utskänkningstillstånd ej förnyas i samband med en ny oktrojperiod, och många restauratörer begagnar i stället tillfället att ansöka om utvidgning av tidigare tillstånd. Det finns risk för att systemet leder till att den löpande kontrollen försvagas. Vad nu anförts är skälen för APU:s förslag att oktrojperioderna avskaffas och att tillstånd i stället beviljas att gälla tills vidare.

APU behandlar därefter de delar av det kommunala vetot som rör etableringspolitiken.

Kommunernas nuvarande möjligheter att maximera antalet utskänkingsställen i kommunen eller att förbjuda förläggning av utskänkingsställe till viss del av kommunen är knutna till systemet med oktrojperioder. Om oktrojperioderna, som APU föreslår, avskaffas försvinner dessa möjligheter. Sådana allmänt hållna yttranden kan kommunerna nämligen avge endast i samband med det ordinarie tillståndsförfarandet före varje oktrojperiods början. Inkommer anmälningar senare under perioden, måste fullmäktige ta ställning till varje sådan anmälan för sig. Enligt APU:s mening bör kommunerna alltjämt ha stora möjligheter att påverka utvecklingen inom kommunen i detta avseende. Detta kan emellertid ske genom att reglerna om återkallelse av serveringstillstånd kompletteras. Förslag härom ges i kap. 23.

Kritik av olika slag har riktats mot den del av det kommunala vetot som rör kommunernas möjlighet att bestämma över om ett tillstånd över huvud skall beviljas eller ej. Det har framförts betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt och det har invänts att systemet bidrar till en ojämn utövning av vetorätten i olika kommuner och under olika tider.

Sälunda har det ansetts otillfredsställande att ansökningar i serveringsärenden blir bedömda av en myndighet som själv direkt eller indirekt kan vara engagerad i serveringsrörelse och därigenom ha ett intresse motsatt

sökandens. Det måste dock beaktas att kommunen företräder den lokala gemenskapens intressen och att någon typisk jävssituation därför aldrig kan uppkomma. Något nämnvärt missbruk av vetorätten i det påtalade hänseendet har inte kunnat beläggas. Institutet kommunalt veto är heller inte unikt för det här behandlade området. Av samma typ är t. ex. kommunens bestämmanderätt enligt allmänna ordningsstadgan då fråga är om att tillåta att allmän plats tas i anspråk för försäljning. Polisen, som är tillståndsgivande myndighet, skall inhämta yttrande från kommunen. Tillstånd får inte ges mot kommunens avstyrkande, och avslag får inte lämnas mot dess tillstyrkande.

APU finner därför, att de här återopade skälen mot det kommunala vetot måste tillmätas en relativt underordnad betydelse. När det gäller den ojämna tillämpningen av det kommunala vetot synes nackdelen främst bestå i att vissa kommuner inte alls eller otillräckligt utnyttjar sina möjligheter att förhindra nyetableringar. Det kommunala vetots främsta alkoholpolitiska funktion i dagens samhälle synes vara just att hindra överetablering. En alltför hård konkurrens innebär erfarenhetsmässigt risker för att de restauranger som klarar sig sämst överträder gällande bestämmelser. Problem härmed har uppkommit främst i de större städerna.

Det framstår som naturligt att kommunerna ges ett avgörande inflytande över etableringen av hotell och restauranger inom det egna området. Dessa frågor har samband med den service som kommunen kan erbjuda och har även betydelse för den förebyggande ungdomsvården.

APU finner således att övervägande skäl talar för att den nu diskuterade delen av det kommunala vetot bibehålls.

Åldersgränserna

Allkoholpolitiken skall verka för att någon konsumtion av betydelse ej förekommer under uppväxttiden. Ett led i denna strävan är att göra det svårt för barn och ungdom att inhandla alkoholdrycker. Forskningen har visat att det är av stor betydelse under vilka förhållanden de unga kommer i kontakt med alkoholen. Genom reglerna om åldersgräns för inköp av alkoholdrycker söker samhället förhindra att barn och ungdom själva förvärvar alkohol för förtäring. Det stora flertalet länder har sådana regler.

APU är för sin del övertygad om att åldersgränserna – trots den ovan nämnda suggestionseffekten och trots möjligheterna att överträda dem – utövar en återhållande verkan av alkoholpolitisk betydelse. Ståndpunkten vinner stöd dels i erfarenheterna från 1954 års reform, som visar att man överskattade de då avskaffade restriktionernas suggestiva effekt, dels i det väldokumenterade förhållandet att en ökad tillgänglighet medför ökad efterfrågan.

Föreskrifter om lägsta inköpsålder är alltså nödvändiga. Frågan blir då vilken denna ålder bör vara.

I förarbetena till 1954 års reform framhöll departementschefen att dett är en allmän erfarenhet att de unga gärna vill efterlikna de vuxnas

vanor. Om det under sådana förhållanden förbehölls åt de äldre att köpa sprit, syntes häri ligga en särskild anledning för de unga att betrakta spriten som något eftersträvänsvärt. Departementschefen ansåg därför – i likhet med 1944 års nykterhetskommitté – att det vore olyckligt att ha en särskild högre myndighetsålder för spritköp. En sådan skulle för övrigt inte stå i överensstämmelse med den större självständighet som i andra hänseenden kommit ungdomen till del. Då en åldersgräns enligt departementschefens mening under alla förhållanden var nödvändig, föreslog han att inköpsrätten skulle inträda vid den dåvarande myndighetsåldern 21 år.

Den 1 juli 1969 sänktes myndighetsåldern från 21 till 20 år. I samband därmed gjordes en översyn av olika lagar som innehåller regler knutna till åldersgränser. Därvid ansågs det inte finnas tillräckliga skäl att bryta sambandet mellan myndighetsåldern och inköpsåldern för rusdrycker i detaljhandeln.

Riksdagen har nu beslutat att ytterligare sänka myndighetsåldern, denna gång till 18 år. APU anser sig därför ha skäl att diskutera om sambandet mellan myndighetsålder och inköpsålder även nu skall bestå.

APU vill till en början framhålla att de skäl som 1954 åberopades för en koppling myndighetsålder–inköpsålder inte framstår som särskilt starka. Den motivering som anfördes vid 1954 års reform var ju närmast att man inte kunde finna skäl för att ha en högre inköpsålder än myndighetsåldern när den sistnämnda var så hög som 21 år.

Det finns f. n. på flera områden regler där åldersgränserna inte följer myndighetsåldern. Här må erinras om att man på det trafikpolitiska området funnit anledning att fastställa en rad skilda åldersgränser för rätt att föra olika slags fordon m. m. Likaså anses t. ex. åldersgränserna inom området för brottsbalkspåföljderna inte böra påverkas av ändringar i myndighetsåldern. Kriminalpolitiska skäl har också föranlett att det alltjämt är förbjudet för den som är under 21 år att förvärva eller inneha springstilet eller springkniv. – I sammanhanget kan också erinras om att systembolagen under motbokstiden i praktiken tillämpade en åldersgräns på 25 år, trots att inköpsåldern då enligt försäljningslagstiftningen sammanföll med myndighetsåldern.

Vad som vid en alkoholpolitisk bedömning framför allt talar för att man skall behålla kopplingen myndighetsålder–inköpsålder är naturligtvis, att till myndighetsåldern är knuten den civilrättsliga handlingsförmågan. Härtill kommer att värnpliktsålder, rösträttsålder och äktenskapsålder kommer att vara knutna till myndighetsåldern. Man kan därför befara, att det för många kommer att framstå som motsägelsefullt att personer som har betrotts med sådant ansvar inte skall tillåtas att inhandla alkoholdrycker i systembutiker.

Å andra sidan har, som sagts, andra synpunkter ansetts väga tyngre på t. ex. det trafikpolitiska och kriminalpolitiska fältet. Följande alkoholpolitiska aspekter kan anläggas. Alkoholpolitikens uttryckliga strävan när det gäller ungdomen är att någon konsumtion av betydelse inte skall förekomma. De unga torde framför allt komma över alkohol genom att äldre kamrater köper åt dem. Det förhåller sig säkerligen så att 18-åringar

generellt sett har en betydligt yngre umgängeskrets än 20-åringar. En sänkning av inköpsåldern skulle därmed medföra en starkt ökad åtkomlighet av alkohol i känsliga åldrar och skulle dessutom kunna uppfattas som en opinionsyttring från samhället. De alkoholpolitiska riskerna måste därför bedömas som allvarliga.

Hittills har inköpsåldern vid servering av starkare drycker varit lägre än vid inköp i systembutikerna. Motiveringen härför har varit att konsumtionen av de serverade dryckerna sker under viss kontroll.

APU har funnit att övervägande skäl talar för att inköpsåldern för starkare alkoholdrycker, trots ändringen av myndighetsåldern, behålls oförändrad. Inte heller inköpsåldern för mellanöl (18 år) bör ändras.

Avstängning från inköp

I 21.4.1–21.4.3 redogörs för gällande regler om avstängning från inköp i systembutiker och reglernas bakgrund. I 21.4.4 diskuteras effekten av avstängningsförfarandet. Antalet personer, som vid ingången av åren 1964–1974 fanns upptagna på systembolagens spärrlistor, har i stort sett minskat sedan 1966, då över 17 000 personer var avstängda, till f. n. drygt 11 000. Det övervägande antalet avstängningar sker numera enligt en regel att den som under en tidrymd av 12 månader vid mer än ett tillfälle gjort sig skyldig till rattfylleri, rattonykterhet eller fylleri skall avstängas från inköp (den automatiska spärrningen). Antalet personer som årligen avstängs genom beslut av nykterhetsnämnd är f. n. mindre än 1 000, och antalet på grund av langning avstängda är omkring 500.

Avstängningsförfarandet bör diskuteras mot bakgrund även av möjligheterna att ge gällande ordning en större effekt. APU har därför undersökt två tänkbara möjligheter till teknisk utformning av en allmän inköpsregistrering med obligatorisk legitimation (21.4.5).

Värdet av en allmän inköpsregistrering är framför allt beroende av i vad mån man kan utnyttja registreringen som grund för olika alkoholpolitiska och nykterhetsvårdande åtgärder. Såvitt APU kan bedöma skulle en registrering ge ett värdefullt bidrag till kännedomen om inköpsvanors och konsumtionsvanors förändringar och därmed också ett bättre underlag för hur de alkoholpolitiska åtgärderna skall användas. De till APU knutna forskarna har emellertid varnat för en övervärdering av vad materialet från registreringen kan ge. Fördelarna måste vägas mot de betydande kostnader som en registrering skulle medföra, oavsett vilket av de av APU skisserade alternativen man väljer. Enligt APU:s mening är de fördelar som står att vinna inte så stora att de motiverar kostnader av det format som här kommer att uppstå.

Vad gäller den obligatoriska legitimationen är den frågan främst knuten till spørsmålet om de kända alkoholmissbrukarna bör avstängas från inköp eller ej. Avstängningsförfarandet kan sägas utgöra ett led både i det förebyggande arbetet och i nykterhetsvården.

En avstängning kan verka som ett stöd åt individen för en nyktrare livsföring. En förutsättning härför är att han insett att han bör ändra sina alkoholvanor. Många personer med alkoholproblem saknar emellertid den

insikten. Sannolikt är dock en stor del av dem som avstängs automatiskt mindre skadade av sitt alkoholmissbruk än de som stängs av genom beslut av nykterhetsnämnd. För de senare torde avstängningen knappast verka så att de söker begränsa sitt eget missbruk. Den automatiska spärrningen kan från den synpunkten tänkas ge en bättre alkoholpolitisk effekt.

Den omständigheten att åtkomsten försvåras kan i sig verka i återhållande riktning. Detta kan synas gynnsamt med hänsyn såväl till vårdsynpunkter som till alkoholpolitiska intressen. Risken är emellertid stor att också andra effekter inträder. Den automatiska avspärrningen kan medverka till att fixera den från inköp avstängde vid hans alkoholproblem och tvinga honom att ägna betydligt mer tid än förr åt att skaffa sprit.

Den automatiska avstängningen har också en mer renodlat alkoholpolitisk aspekt. Enligt Systembolagets uppfattning har den medfört att ordningen i butikerna förbättrats, vilket bör kunna medverka till en mer avspänd atmosfär i dessa. Å andra sidan motverkar avstängningen en sådan önskvärd utveckling genom att den åstadkommer förhållanden i systembutikerna som klart avviker från dem i andra butiker.

APU menar, att det alkoholpolitiska intresset att motverka alkoholskador i fråga om missbruksklientelet bäst tillgodoses om vårdsynpunkter får fälla utslaget. Därvid måste beaktas inte bara vårdorganens uppfattning att avstängningen ofta är verkninglös, utan också att den kan få negativa effekter. Den helt övervägande uppfattningen hos de organ som praktiskt kommer i beröring med missbruksproblemen är att avstängning – generellt sett – inte är till gagn för missbrukarna. Ett viktigt skäl till att man från nämndernas sida avstår från att verka för att en missbrukare skall avstängas från inköp är att man befarar att han då kommer att tappa det nödvändiga förtroendet för vårdorganen. – En annan ofta hörd invändning mot systemet med avstängning är att det brister i effektivitet genom att det bygger blott på stickprovskontroller. Redan detta talar starkt för att man bör avskaffa systemet med spärrlista. Härtill kommer att den automatiska spärrningen är behäftad med ett flertal andra nackdelar (21.4.6).

Ett system med obligatorisk legitimation kommer att bli ganska dyrbart eftersom de längre expeditionstiderna medför krav på flera kassor och mer personal och i en hel del fall också större butiker. Härtill kommer att de invändningar som kan riktas mot avstängningssystemet – utöver att det inte är effektivt – kvarstår med praktiskt taget oförminskad kraft. Man kan visserligen hävda, att så länge man inom nykterhetsvården anser att det i vissa fall kan vara till gagn för den som missbrukar alkohol att han avstängs från inköp i systembutiker, bör de alkoholpolitiska organen kunna erbjuda häremot svarande åtgärder. APU anser emellertid att såväl en obligatorisk legitimationskontroll som en stickprovskontroll med hänsyn till omständigheterna i övrigt är alltför omfattande för en lista med så få personer som det här rör sig om.

APU har därför stannat för att föreslå att spärrlistan avskaffas samt att legitimationskontroll skall ske endast för åldersgränsens upprätthållande.

Onyktra personer bör alltså nekans inköp, likaså de som gör inköp i uppenbart syfte att olovligen vidareförsälja varorna.

Tidsbegränsningar för försäljningen

I 21.5 diskuteras frågan om öppethållandetiderna i alkoholbolagets butiker. APU anser att öppethållandetiderna alltså bör regleras i lag och att de i princip bör anges i enlighet med nuvarande tillämpning.

22 Mellanölsfrågan

I kap. 22 återvänder APU till mellanölsfrågan. APU framhåller därvid inledningsvis att allmänpolitiska och socialpolitiska insatser måste tillmätas särskilt stor betydelse på detta område, där problemen koncentreras kring ungdomen. Särskild vikt bör i det sammanhanget fästas vid åtgärder som syftar till att aktivera ungdomen i skolan samt till att främja olika former av fritidsverksamhet. Behovet av sådan aktivitet är stor, och till genomförandet av förbättringar på området kan med fog knytas förhoppningar om positiva alkoholpolitiska effekter. Det står fullt klart att inställningen bland breda grupper till ölbruk och berusning måste ändras.

Flera av de förebyggande åtgärderna på alkoholområdet riktar sig inte mot missbruket av någon särskild alkoholdryck, utan är generella. Vad APU anfört i kapitlet om undervisning, information och alkoholreklam berör sålunda också mellanölsfrågan, och insatserna på dessa områden måste innehålla speciella aktiviteter, inriktade på att åstadkomma önskvärda attitydförändringar i fråga om ölet.

I kap. 22 behandlas frågor som är speciellt knutna till mellanölsproblemet. I blickpunkten kommer då framför allt spörsmålen om begränsning av det enskilda vinstintresset i ölhanteringen, om mellanölet bör behållas i sin nuvarande form samt om ytterligare restriktioner bör läggas på försäljningen i detaljhandel och servering.

I 22.1 ges en översikt av utvecklingen på området under senare tid.

Förstatligande av bryggeriindustrin

APU övergår härnäst till frågan om bryggeriindustrin bör förstatligas (22.2).

Därvid konstaterar APU till en början att mellanölet framför allt orsakat skador bland ungdomen. Även riskgrupperna torde liksom tidigare främst vara att finna bland ungdomen. Detta är missförhållanden och risker som omedelbart måste begränsas så långt det är möjligt. Medlet härför är dock inte i första hand att förstatliga bryggeriindustrin. En sådan åtgärd syftar främst till att motverka olämplig marknadsföring av skilda slag. Det torde vara alltför optimistiskt att tro att enbart en mera dämpad marknadsföring av mellanölet skulle ha någon nämnvärd betydelse för missbruket bland ungdomen. Här krävs under alla omstän-

digheter mera direkt verkande åtgärder. Möjligen kan man hoppas på större effekt när det gäller kommande generationer. Men även om man inte i nämnvärd mån kan minska de mest akuta problemen vad gäller mellanölet genom ett förstatligande, bör frågan naturligtvis ändå diskuteras mot bakgrund av vad man enligt ovan kan tro sig uppnå. Härom anför APU följande.

Frågan om en monopolisering är intimt förknippad med spørsmålet om det enskilda vinstintressets avveckling inom detaljhandeln med öl. Så länge man inte är beredd att avveckla vinstintresset inom detaljhandeln kommer ett förstatligande inte att få avsedd verkan. Att syftena med vinstavvecklingen så väl uppnåtts i fråga om de övriga alkoholdryckerna torde sålunda till stor del bero på att detaljhandelssidan desintresserats. — Att ett statligt företag tillverkar och driver handel med öl innebär i och för sig ingen garanti för att skadeverkningarna skulle elimineras eller väsentligt minskas. Även det statliga företaget skulle — med hänsyn till bl. a. den utländska konkurrensen på området — vara nödsakat att med viss kraft marknadsföra sina produkter. Det kan därför hävdas att man för att uppnå en tillfredsställande passivitet i marknadsföringen måste vidta också andra åtgärder, såsom importmonopol och förbud mot ölreklam. Över huvud taget kan ifrågasättas om man inte med mindre ingripande och också mindre dyrbara insatser kan uppnå samma syften som vid ett förstatligande.

Kostnadsfrågan är naturligtvis väsentlig. Enligt en i riksskatteverket upprättad promemoria var 45 av landets 52 ölbryggeriers sammanlagda finansiella och materiella omsättnings- och anläggningstillgångar 1970 bokförda till ett belopp som översteg 1 miljard kronor. Det egna kapitalet översteg 350 miljoner kronor. Fastigheter, maskiner och inventarier var brandförsäkrade för 1 182 miljoner kronor och bokförda till 416 miljoner kronor.

I övrigt anmäler sig vissa handelspolitiska och tekniska frågor, som måste beaktas vid en samlad bedömning. APU kommer emellertid inte att behandla dessa spörsmål när APU, från de alkoholpolitiska utgångspunkter APU har att bevaka, ansett sig ej böra framlägga något förslag om förstatligande av bryggeriindustrin. Skälen härtill är följande.

Frågan om ett förstatligande av bryggeriindustrin är som redan framhållits intimt förknippad med hur långt man vill driva desintresseringsprincipen i detaljhandeln. I mellanölsbetänkandet (SOU 1971:66) diskuterade APU hur man skulle kunna eliminera det enskilda vinstintresset vid detaljhandeln med mellanöl. Detta kan ske antingen genom att föra över försäljningen till systembutikerna eller till för ändamålet upprättade butiker, drivna utan vinstintresse, eller genom en föreskrift att försäljningstillstånd ej får meddelas andra än särskilda företag utan vinstintresse (efter en modell som anvisas i nu gällande Öff). APU fann därvid att övervägande skäl talade emot att lägga fram något sådant förslag. Vad som inträffat därefter föranleder ingen ändring av denna bedömning. APU vill alltså här hänvisa till vad utredningen anfört i SOU 1971:66. Ett öl med en alkoholhalt som ligger mellan det nuvarande lättölets och starkölets bör således enligt APU:s uppfattning alltjämt

finnas att tillgå i den privata handeln. En desintressering av tillverkningsidan kommer under sådana förhållanden att få en ganska liten genomslagskraft på marknadsföringen. För att uppnå de verkningar som desintresseringen syftar till föreslås vissa andra åtgärder, varav här må nämnas reklamförbudet och offentlig representation i bryggeriernas styrelser.

Till frågan om desintresseringen av ölhanteringen hör ytterligare ett par spörsmål, nämligen om man bör begränsa företagets vinst och om desintresseringen kan genomföras i partihandelsledet (22.3 och 22.4). APU framlägger dock ej förslag i den riktningen.

Två huvudvägar – att sänka alkoholhalten eller att förbjuda självbetjäning av mellanöl i detaljhandeln

Enligt APU:s mening är läget sådant att det fordras kraftfulla åtgärder för att stävja missbruket av öl hos framför allt unga människor. Insatser på det sociala området och inom undervisning och information framstår under nuvarande omständigheter som otillräckliga och verksamma endast på lång sikt. De bör därför kompletteras med restriktioner som effektivt begränsar mellanölens åtkomlighet för ungdomar eller minskar lockelsen att missbruka det. I denna situation framstår bara två alternativ som realistiska. Antingen nedbringas alkoholhalten i mellanölet så kraftigt att dess attraktion som missbruksdryck avsevärt minskas, eller också vidtas åtgärder som gör den lagfästa åldersgränsen effektiv.

För- och nackdelar med dessa alternativ diskuteras i 22.5.1 och 22.5.2. Vilket alternativ som än väljs tjänar syftet att verka för att någon konsumtion av betydelse ej förekommer under uppväxttiden. Båda förslagen ger också uttryck för bedömningen att satsningen på att få till stånd en övergång till de svaga alkoholdryckerna här drivits för långt – nackdelarna överväger fördelarna. Däremot innebär intetdera förslaget att strävan att inrikta konsumtionen på de svagare dryckerna överges. Enligt båda förslagen kommer ölet att vara betydligt mera lättillgängligt än de starkare alkoholdryckerna.

Vad gäller förbudet mot självbetjäningförsäljning av mellanöl kan man på goda grunder antaga att det skulle kraftigt effektivisera tillämpningen av 18-årsgränsen. Å andra sidan kommer det naturligtvis ändå att vara möjligt för ungdomar långt ner i åldrarna att i viss utsträckning komma över mellanöl, bl a genom äldre kamrater. Mot förslaget talar dock framför allt att ölet på detta sätt kommer att bli föremål för relativt långtgående försäljningsrestriktioner som strider mot formerna för försäljning av andra drycker i livsmedelsbranschen, något som i sig måste betraktas som en nackdel. Förslaget har också vissa konsekvenser i pris- och konkurrenshänseenden som gör att det har svårt att vinna gehör bland företrädare för detaljhandeln.

Vad sist sagts talar till förmån för att söka återknyta till de förhållanden som rådde före den 1 oktober 1965. Som ovan framhållits är det tveaktigt om detta över huvud taget är möjligt. APU menar dock att starka skäl talar för att man bör pröva om det går att komma fram

den vägen genom att sänka alkoholhalten i mellanölet till 3,0 viktprocent. Detta medför att anledning saknas att ha någon särskild skatteklass för nuvarande öl av typ A. Den nuvarande åldersgränsen för inköp, 18 år, bör behållas. Huvudregeln bör alltså vara att försäljning av mellanöl endast skall få ske på vardagar och upphöra klockan 20. Kommunernas rätt att medge undantag från den regeln bör slopas.

Övriga frågor

Skatten på det nya mellanölet bör enligt förslaget fastställas så, att någon ändring i utförsäljningspriset i förhållande till det nuvarande mellanölet inte uppstår av skatteskal (22.6).

Avslutningsvis diskuteras i kapitlet bryggeriernas inflytande över pubverksamheten (22.7.1) och kontrollen över ölhanteringen. I anslutning härtill föreslår APU att man inför regler för att hindra att den som bedriver partihandel med öl kan ge lån eller andra ekonomiska förmåner till innehavare av serveringsrörelse. I syfte att åstadkomma en ökad insyn och medverkan i bryggeriernas alkoholpolitiska verksamhet föreslås vidare en offentlig representation i bryggeriernas styrelser. För att denna representation skall få tillräcklig tyngd bör i varje bolagsstyrelse ingå två ledamöter, som har att företräda statsmakternas intressen på området.

23 För serveringen speciella frågor

Serveringens andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige är internationellt sett låg. Serveringens alkoholpolitiska betydelse måste ses mot bakgrund härav. Samtidigt bör dock beaktas att det här är fråga om en konsumtion som i allmänhet sker offentligt och som därför kan medföra särskilda ordningsproblem. Restauranger, pubar och diskotek är vidare miljöer där ungdomar ofta vistas. Det framstår inte minst med hänsyn härtill som viktigt att serveringen av alkoholdrycker sker under ordnade former.

En speciell målsättning för den hittillsvarande alkoholpolitiken på restaurangområdet har varit att tillse att ordning, nykterhet och trevnad råder i samband med serveringen av alkoholdrycker. Med nykterhet torde i detta sammanhang närmast avses att konsumtionen av alkoholdrycker skall vara så återhållsam att gästerna inte tillåts bli märkbart onyktra. APU finner att det slagordsmässiga uttrycket ordning, nykterhet och trevnad väl täcker vad samhällets åtgärder bör syfta till att åstadkomma inom serveringen. Huvudlinjen för att nå detta syfte bör enligt APU:s mening vara att fastställa vissa grundläggande regler, vilkas överskridande måste antas medföra problem i form av oordning, onykterhet och otrevnad på restaurangerna. Dessutom bör skapas en organisation för övervakningen som effektivt kan ingripa och förebygga eller stävja överträdelser av bestämmelserna.

Härvid bör det eftersträvas att, i överensstämmelse med den utveckling som har ägt rum under senare tid i lagstiftningen, undvika detaljregle-

ringar och i stället i högre grad bygga på att serveringar som leder till verkliga olägenheter av alkoholpolitisk betydelse hindras fortsätta. I den mån sådana olägenheter kan förebyggas genom restaurangens skötsel står detta i linje med principen om frihet under ansvar som är en av grundpelarna för alkoholpolitiken enligt 1954 års beslut. Men även i de fall då olägenheterna inte kan läggas restauratören till last, utan beror på att restaurangens läge är olämpligt — vare sig detta var fallet redan då tillståndet gavs eller beror på ändrade förhållanden — bör tillståndet kunna dras in. Denna principiella inriktning av alkoholpolitiken i fråga om serveringen bör självfallet också inverka på övervakningsorganisationens uppläggning. Dennas mål bör inte vara att övervaka detaljer i verksamheten och lokalen, utan att fastslå om verkliga olägenheter av alkoholpolitisk betydelse uppkommer för en restaurang.

I Sverige har skett en snabb utveckling på restaurangområdet efter 1954 års reform, en utveckling som karaktäriseras av en långt driven differentiering av restaurangtyperna. Nuvarande lagstiftning har emellertid i stort sett hindrat etablering av en på sina håll i utlandet ganska vanlig typ av utskänkingsställe, där verksamhetens tyngdpunkt ligger på serveringen av alkoholdrycker. Genom att uppnå detta har åtminstone två av de i kap. 11 angivna riktlinjerna för alkoholpolitiken främjats, nämligen att verka för ett dryckesmönster där förtäring av alkoholdrycker sker i samband med måltid samt (genom att restaurangerna inte frestar med enbart drinkförsäljning under dagtid) att alkoholförtäring ej sker under arbetstid.

När det gäller de ovan åsyftade grundläggande alkoholpolitiska reglerna för serveringen här i landet bör enligt APU:s mening av nyss anförda skäl stor vikt fästas vid att restaurangerna behåller sin karaktär av matställen.

En annan av de i kap. 11 angivna riktlinjerna för arbetet är att verka för alkoholfria miljöer. Insatser i den riktningen kan göras i samband med tillståndsprövningen i serveringsärenden. Vissa lämpliga restauranger bör med andra ord behållas som alkoholfria.

En grundläggande regel för hur serveringen skall bedrivas är direkt förknippad med kravet på ordning, nykterhet och trevnad: det kan inte tillåtas att den som är synbarligen berusad serveras alkoholdrycker.

Omsorgen om ungdomen kommer bl. a. till uttryck i regler om att servering ej får ske till ungdom under 18 år (23.6).

I kap. 23 och 24 behandlas de materiella reglerna på detta område, medan tillsynen diskuteras i kap. 27.

Typerna av serveringstillstånd

I 23.2 ges en översikt av de olika typerna av serveringstillstånd (årsutskänkning, tillfällig utskänkning, sluten utskänkning, kombinerade tillstånd) samt vissa svårigheter i fråga om reglernas tillämpning. APU föreslår här (23.2.3) en del ändringar för att göra systemet enklare och smidigare.

Servering på militärt område

I 23.3 behandlas serveringen på militärt område. APU föreslår här samma regler för servering på militär mäss som gäller för andra liknande lokaler där servering bedrivs.

Enligt APU:s mening föreligger heller inga hinder för att mellanöl stadigvarande skall få serveras på de militära marketenterierna.

Servering på nöjes- och idrottsplatser samt teatrar m. m.

I 23.4 tas upp frågan om servering på nöjes- och idrottsplatser samt teatrar. Det är viktigt att bereda alkoholfria miljöer och att så långt det är möjligt bevara ungdomens uppväxttid alkoholfri. Med hänsyn härtill anser APU det angeläget att tillstånd till servering på nöjes- och idrottsplatser för allmänheten även i fortsättningen begränsas till festplatser och anläggningar av den typ för vilka tillstånd enligt praxis f. n. anses kunna lämnas (23.4.2). Är nöjesanordningar av typ automat- och roulettspel, flipperspel, bingo m. m. på en restaurang av sådan omfattning att verksamheten domineras därav, bör tillstånd att servera starkare alkoholdrycker än mellanöl vägras eller, om rättelse ej sker, indras. Återhållsamhet bör iakttas vid beviljande av tillstånd till servering av mellanöl vid dansbanor, idrottsanläggningar och i motionsanläggningar.

APU föreslår inga ändringar i fråga om reglerna för servering av alkoholdrycker på teatrar, konsertlokaler, revylokaler och liknande lokaler.

Prispolitiken

I 23.7 behandlas prispolitiken för serveringen.

Prispolitiken syftar till att åstadkomma en återhållsamhet i konsumtionen genom att lägga prisnivån så högt att tillgängligheten kraftigt begränsas och genom att differentiera priserna så att förbrukningen inriktas på de svagare dryckerna.

Det är uppenbarligen önskvärt att upprätthålla en hög prisnivå också i serveringen. Priserna i den servering som riktar sig till allmänheten bör t. o. m. väsentligt överstiga detaljhandelspriserna. Motiveringen härtill är dels önskvärdheten av att motverka att priserna på alkoholdrycker används som ett medel i konkurrensen mellan restaurangerna, dels vad som tidigare sagts om vikten av att serveringen av alkoholdrycker sker under ordnade former. Det finns klara tendenser till att priset på alkoholdrycker i ökad utsträckning används som ett konkurrensmedel restaurangerna emellan. Nuvarande lagstiftning förhindrar inte heller detta. Konkurrensen kan emellertid försvåras genom att man fastställer ett lägsta försäljningspris i serveringen till allmänheten, bestämt som ett procentuellt påslag på restauratörens inköpspris. APU anser att försäljningen av de starkare alkoholdryckerna – sprit, vin och starköl – bör regleras på detta sätt. APU föreslår att det lägsta priset på spritdrycker i princip inte bör understiga 200 % av detaljhandelspriset. Detta innebär

inga större förändringar i förhållande till vad som f. n. tillämpas men medför i vissa fall en justering uppåt av prisnivån. APU föreslår vidare en regel enligt vilken priset på vin och starköl ej får understiga 125 % av detaljhandelspriset.

APU:s förslag om minimipriser på de starkare alkoholdryckerna garanterar en hög prisnivå på dessa drycker i serveringen och medverkar till att konsumtionen blir återhållsam. Det måste väntas att relationerna i detaljhandelspriserna, dvs. prispolitiken, i stort sett slår igenom i restaurangpriserna. Skulle det på några håll förekomma avvikelser härifrån behöver man knappast befara att detta medför några alkoholpolitiska olägenheter i form av onykterhet eller oordning. APU föreslår därför att arbetet med att upprätta normtabeller för prissättningen slopas. Det framstår emellertid fortfarande som angeläget att förhindra en utveckling av innebörd att starköl, mellanöl, lättöl och läskedrycker åsätts samma pris. Erfarenheten visar att sådana farhågor är befogade. För att komma till rätta härmed föreslår APU en bestämmelse enligt vilken skillnaden i pris på starköl, mellanöl, lättöl och läskedrycker skall vara minst lika stor i kronor och ören som skillnaden i inköpspriserna på dessa varor.

Serveringstiderna

I 23.8 diskuteras serveringstiderna. Regleringen av serveringstiderna på restaurangerna syftar till att motverka olägenheter i form av onykterhet och oordning. I fråga om restauranger i bostadsområden har regleringen också medverkat till att de boende inte störs av verksamheten. APU deklarerar därför att det enligt utredningens bedömning inte är möjligt att helt slopa denna reglering. Inte heller är det möjligt att utforma reglerna så att de gäller allmänt för alla serveringsställen. Man bör, liksom hittills, utforma vissa generella bestämmelser men lämna öppet för myndigheterna att i enskilda fall förordna om avvikelser härifrån. Avgörande för bedömningen i sistnämnda hänseende bör främst vara restaurangens standard och belägenhet samt, då frågan uppkommer efter det att tillstånd meddelats, erfarenheterna av dess verksamhet.

Vad först angår de allmänna reglerna har dessa nu en mindre tillfredsställande utformning. Det finns uppenbarligen ett behov av förhållandevis sena stängningstider på restaurangerna. Detta beror bl. a. på att bostäderna i de större tätorterna idag ligger mera perifert än förr och att teatrar och biografer i allmänhet inte stänger förrän klockan 23. Vissa grupper av befolkningen har – tidvis eller mera permanent – sitt arbete förlagt till dygnets senare timmar. Allmänt torde gälla att man har senare tider nu än förr. Sådana förhållanden har lett till att myndigheterna allt oftare ansett sig böra medge att serveringen av alkoholdrycker skall få pågå även efter klockan 22. Denna praxis har, såvitt kan bedömas, inte lett till nämnvärda alkoholpolitiska olägenheter.

APU föreslår att servering av andra alkoholdrycker än mellanöl skall avslutas klockan 24. Avser tillståndet enbart mellanöl får serveringen pågå längst till klockan 22 (23.8.3). Vad gäller de alkoholfria dryckerna

bör de i princip få säljas dygnet runt utan särskilt tillstånd i såväl detaljhandel som servering.

Måltidstvänget

I 23.9 behandlas måltidstvänget vid servering av spritdrycker. Det kan nu konstateras att försöksverksamheten med tvångets avskaffande som inleddes 1956 har fått en sådan omfattning och pågått under så lång tid att den säkert i det allmänna medvetandet fått en varaktig karaktär. Verksamheten har ej medfört alkoholpolitiska olägenheter. APU föreslår därför att måltidstvänget nu slutgiltigt avskaffas.

Restaurangdansen

Enligt gällande rätt är servering av rusdrycker förbjuden vid danstillställning till vilken allmänheten äger tillträde. Polismyndighet får dock medge undantag för särskilda fall. Sedan 1963 får medgivande inte lämnas för utskänkning över bardisk i samband med offentlig dans. Inte heller får av kommun eller länsstyrelse meddelade grunder för medgivande överskridas (23.10.1).

Den alkoholpolitiska motiveringen för dessa förbud är att restaurangdansen skapar alkoholvanor och alkoholförbrukning hos många, som annars skulle ha underlåtit att dricka. Framför allt har man naturligtvis här tänkt på riskerna för utbredning av alkoholförtäring hos ungdomen. APU bedömer det dock som troligt att restaurangdansen spelat en ganska underordnad roll för den utveckling av alkoholvanorna som ägt rum hos ungdomen. Diskotekdansen och den servering som sker på diskoteken kan dock inte fränkännas betydelse i sammanhanget. En sanering på sistnämnda område kan dock ske utan att man intar en särskilt restriktiv hållning till restaurangdansen. Man bör nämligen enligt APU:s förslag för tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl fordra att tillståndshavaren driver restaurangrörelse i egentlig mening. Detta kräver främst att försäljningen av mat utgör en väsentlig del av omsättningen. Vidare bör övervakningen av restauranger med ungdomlig kundkrets skärpas.

APU anser att övervägande skäl talar för att förbudet mot servering i samband med dans på restaurang avskaffas. Motiveringen är — utöver vad nyss sagts — bl. a. att det framstår som föga ändamålsenligt att behålla en regel, från vilken myndigheterna, trots alkoholpolitiska bemödanden i annan riktning, på begäran normalt beviljar dispens (23.10.2).

APU föreslår också att förbudet om utskänkning över bardisk vid pågående dans skall avskaffas (23.10.2).

Varietéförbudet

Det är i dag i princip förbjudet att servera starkare drycker än mellanöl vid alla former av teater, sketcher, filmförevisningar och liknande, till vilka allmänheten har tillträde (det s. k. varietéförbudet). Länsstyrelse

får medge undantag från huvudregeln. Den nuvarande ordningen och bakgrunden därtill skildras i 23.11.1.

APU föreslår att varietéförbudet i dess nuvarande utformning avskaffas. Dock bör tillstånd till pornografisk föreställning enligt allmänna ordningsstadgan inte meddelas om servering av alkoholdrycker samtidigt skall bedrivas (23.11.2).

Det kommunala vetot

Det kommunala vetot kan sägas bestå av två delar. En del rör kommunernas möjlighet att bestämma över om ett tillstånd till servering över huvud taget skall beviljas och den andra delen rör rätten att meddela detaljbestämmelser om serveringens bedrivande. I 23.12 diskuteras den senare delen av det kommunala vetot.

Från restaurangnäringens sida har framhållits att tillämpningen av denna form av kommunalt veto medfört påtagliga olägenheter genom att den lett till betydande ojämnheter och villkorsskillnader mellan olika orter och även inom en del orter. Dessa skillnader framstår i stor utsträckning som meningslösa och orättvisa utslag av administrativt krångel. APU:s egna undersökningar bekräftar att de föreskrivna grunderna för serveringens bedrivande varierar starkt mellan olika kommuner (23.12.1).

APU anför för egen del att effekten av olika detaljrestriktioner måste ifrågasättas och att de ökade möjligheterna att snabbt förflytta sig mellan olika orter medför att lokala förbud och inskränkningar alltmer kommer att sakna alkoholpolitisk betydelse. Det är därför angeläget att finna ett system som ger bättre möjligheter än det nuvarande att komma till rätta med missförhållanden inom branschen.

Enligt APU:s mening bör ett sådant system bygga på en noggrann prövning i samband med tillståndsgivningen och en med kraft bedriven uppföljning av att de centrala bestämmelser som tar sikte på att alkoholförtäringen på restaurangerna skall ske i ordnade former under nykterhet och trevnad verkligen efterlevs. APU föreslår därför att den här behandlade delen av det kommunala vetot slopas.

Återkallelse av serveringstillstånd m. m.

I 23.13 lämnar APU förslag till ändrade regler om återkallelse av ett meddelat serveringstillstånd. Förslaget innebär en skärpning i förhållande till gällande regler.

De nuvarande typerna av åtgärder – återkallelse, varning och meddelande av föreskrift – bör enligt APU:s mening behållas. Fråga om sådan åtgärd bör kunna väckas av tre anledningar.

För det första skall återkallelse normalt ske när det konstaterats att serveringsverksamheten föranleder olägenheter därför att restauratör inte följer gällande bestämmelser eller serveringen eljest föranleder olägenheter. Varning och meddelande av föreskrift bör i allmänhet tillgripas när bestämmelserna ej följts men direkta olägenheter ej kunnat konstateras.

För det andra bör ingripas då restauratören väsentligt ändrat rörelsens inriktning (så att t. ex. servering av mat inte längre är en väsentlig del av denna) eller villkoren för tillståndets beviljande inte längre föreligger därför att tillståndshavaren mottagit ekonomiska förmåner av någon som idkar partihandel med alkoholdrycker.

Den tredje anledningen att anhängiggöra talan om återkallelse av serveringstillstånd skall enligt APU:s förslag vara att förändringar uppstått i kommunen av betydelse för hur serveringen bör bedrivas. Ärendet bör kunna anhängiggöras enbart av kommunen. Förslaget har tillkommit för att bevara kommunens möjlighet att vid lämpliga tidpunkter ompröva utskänkningstillstånden, en möjlighet som eljest skulle falla bort i samband med oktrojsystemets avskaffande.

De tjänstemän inom länsstyrelserna som sköter kontrollen av serveringen bör vara de som för talan i förevarande ärenden samt i ärenden om att återkalla godkännande av föreståndare. Det bör härvid övervägas om ärendena liksom hittills skall anhängiggöras i länsstyrelsen eller om de skall falla under länsrätternas kompetensområde.

Återkallelse medför i allmänhet en svår ekonomisk förlust för restauratören. Den kan också leda till arbetslöshet för anställda. Intressekollisionen mellan det allmänna och den enskilde kan därför ge upphov till svåra skälighetsavväganden. APU menar att sådana faktorer talar för att ärendena skall prövas i domstolsmässiga former inför länsrätt. Ett ytterligare skäl för en sådan ordning är att det nuvarande systemet med länsstyrelse som beslutande instans uppenbarligen på sina håll fungerat mindre bra, delvis beroende på en viss passivitet från länsstyrelsernas sida. APU föreslår därför att frågor om återkallelse skall prövas av länsrätten i första instans. Eftersom det kan finnas anledning att besluta om varning eller att ge föreskrifter för det fall att återkallelse ej anses böra ske, bör även dessa frågor prövas av länsrätten.

Förvarings- och förtäringförbuden

I 23.14 ger APU vissa förslag om förbuden att förtära eller förvara alkoholdrycker. Här kan nämnas att APU föreslår att det skall vara förbjudet att dricka spritdrycker, vin eller starköl på allmän plats. Åtgärden utgör ett led i alkoholpolitikens strävan att skapa alkoholfria miljöer. Konsumtion av alkohol på allmän plats kan framkalla allmän otrivsel bland många av dem som uppehåller sig i närheten och bidrar också till nerskräpningen på gator och torg.

En invändning som kan resas mot en sådan åtgärd är att det kan bli så svårt att få förbudet åttlytt att polisen finner det lönlöst att ingripa mot överträdelser. Erfarenheterna från tillämpningen av ett sådant förbud i tunnelbane-, spårvägs- och busstrafiken i Stockholms län tyder dock på att det är möjligt att väsentligt minska de olägenheter som sammanhänger med den utbredda förtäringen av alkoholdrycker på allmän plats.

24 Serveringen i inrikes och utrikes trafik

På båt, tåg och flyg i inrikes fart får servering av spritdrycker normalt inte förekomma (24.1). Erfarenhetsmässigt uppkommer vid trafikservering inte sällan problem med nykterhets- och ordningsstörande personer, särskilt under längre resor. Dessa problem är svåra att bemästra. De förorsakar irritation för övriga passagerare. Problemen uppkommer redan utan att spritservering är anordnad på trafikmedlen. De förorsakas av servering av vin, starköl eller öl eller av förtäring av medhavda alkoholdrycker. Under sådana förhållanden anser APU det inte tillrådligt att ytterligare öka risken för alkoholmissbruk och missförhållanden i samband med den inhemska trafikserveringen genom att medge fullständiga rättigheter vid denna servering. Endast mindre jämkningar av tillståndsregleringen på detta område diskuteras därför.

Vad gäller den utrikes trafiken ges i 24.2.1 en redogörelse för persontrafiken med passagerarfartyg och färjor mellan Sverige och andra länder. I 24.2.2 redovisas den hittillsvarande regleringen av alkoholförsäljningen, främst i fråga om den utrikes båttrafiken, samt finländsk och norsk lagstiftning på området.

Det kan enligt APU:s mening inte godtas att i den mycket omfattande trafiken mellan de nordiska länderna skall få förekomma en restaurangrörelse som i jämförelse med de berörda ländernas restaurangnäringar i vissa fall företer mycket låg standard vad gäller nykterhet och ordning. Denna verksamhet förorsakar missförhållanden, i fråga om både akut alkoholmissbruk och ökade risker för alkoholtillvänjning på sikt.

Målsättningen bör i stället vara att man allmänt sett ställer samma krav på standard och skötsel vid denna utrikes trafikservering som på inhemska restaurangrörelse, med vilken den utrikes trafikserveringen till viss del konkurrerar. För att nå detta syfte krävs i första hand att, när det gäller Sverige, vår nationella rusdryckslagstiftning görs tillämplig på denna trafik, på motsvarande sätt som nu sker i Finland och Norge. APU föreslår att så sker.

Härvid bör uppställas tillståndstvång för rätt att servera alkoholdrycker på här avsedda svenska passagerarfartyg. Tillstånd bör krävas för svenska passagerarbåtar som går i trafik till utländska hamnar i de nordiska länderna samt till övriga Östersjöstater. Tillstånden bör meddelas tills vidare och skall vid missbruk kunna återkallas.

Tillsynen över serveringen skall främst ske genom fortlöpande kontrollbesök av tjänstemän hos länsstyrelsen i det län och hos socialförvaltningen i den kommun där fartygets avgångshamn är belägen.

I den mån fartyg från övriga berörda länder underkastas motsvarande tillståndsreglering och serveringskontroll bör tillstånd, utfärdat i något av dessa länder, jämföras med svenskt tillstånd.

Ett särskilt problem erbjuder fartyg som seglar under annan flagg än någon av de nu berörda ländernas. APU föreslår att även för sådana fartyg skall krävas svenskt eller därmed jämförbart serveringstillstånd. Skulle serveringen av alkoholdrycker leda till missförhållanden på dessa fartyg, bör tillståndet återkallas. Återkallelsen kommer att få reell

betydelse om man som villkor för proviantering med och utförsel av obeskattade alkoholdrycker i Sverige uppställer att giltigt serveringstillstånd finns. Sådana regler bör därför utfärdas.

APU föreslår att överläggningar sker mellan de nordiska länderna och övriga Östersjöstater i syfte att uppnå gemensamma normer för tillståndsprövning och serveringskontroll.

Kap. 24 avslutas med en diskussion av reglerna för proviantering med obeskattade varor (24.3.1).

Enligt APU:s mening föreligger starka skäl för att avveckla systemet med skattefri proviantering i den utrikes närtrafiken, närmast mellan de nordiska länderna jämte övriga Östersjöstater. Dessa skäl – som närmare utvecklas i 24.3.3 – är dels av allmän rättvisekaraktär, dels skattepolitiska, dels också alkoholpolitiska.

Frågan om den skattefria provianteringen i den utrikes närtrafiken till sjöss och i luften berör så många problem vid sidan av de rent alkoholpolitiska att den måste anses falla utanför APU:s uppdrag. APU föreslår därför att den görs till föremål för särskild utredning, en utredning som för övrigt redan tidigare begärts av riksdagen.

25 Teknisk sprit m. m.

Alkoholhaltiga varor som inte är alkoholdrycker eller alkoholhaltiga läkemedel kallar APU för industrisprit. Den kan indelas i teknisk sprit och alkoholpreparat.

Den sammanlagda förbrukningen av industrisprit i Sverige under ett år kan beräknas motsvara omkring 140 miljoner liter sprit med en alkoholhalt av 40 volymprocent. Förbrukningen av sprit för tekniska och likartade ändamål är därmed nästan tre gånger så stor som den av Systembolaget årligen sålda kvantiteten spritdrycker (ca 54 miljoner liter).

I kap. 25 behandlar APU de problem som hanteringen med industrispriten erbjuder från alkoholpolitisk synpunkt.

Kapitlet inleds med en översikt av de olika användningsområdena för industrisprit (25.1). Därefter följer en historik (25.2), en redogörelse för gällande lagstiftning (25.3) och en beskrivning av de svårigheter som mött vid tillämpningen av bestämmelserna (25.4). I 25.5.1 behandlas förhållandena i Finland och i 25.5.2 de norska reglerna på området.

Alkoholpolitiken bör självfallet söka motverka att de tekniska alkoholprodukterna missbrukas eller orsakar skador. Under senare år har funnits tydliga tecken på ett ökat missbruk, något som bl. a. lett till att försäljningen av T-sprit i allmänna handeln upphört och att T-spriten ersatts av andra medel.

En väsentlig åtgärd för att hindra missbruk av teknisk sprit är naturligtvis denatureringen (25.6.3).

Spritcentralen hade fram till 1961 monopol på partihandeln med såväl skattelagd som skattefri teknisk sprit. Sedan monopolet vid denna tid upphävdes, har åtta privata företag fått tillstånd till sådan handel.

Etableringen har i huvudsak skett under de allra senaste åren.

Fördelningen av partihandeln på flera företag har lett till en på grund av konkurrensen aktiverad marknadsföring. Varans pris, kvalitet, denatureringsgrad m. m. har använts som försäljningsargument. Varuprover sänds i stor utsträckning till presumtiva kunder.

Konkurrensen försvårar kontrollen och medför ökade risker för att sprit kommer i orätta händer eller eljest missbrukas. Stora spritförråd – delvis odenaturerade – förläggs till olika platser i landet och kräver särskilda kontrollåtgärder. Detsamma gäller distributionen från dessa förråd.

APU finner det angeläget att denna sprithantering blir fastare reglerad och mera kontrollerbar och föreslår i detta syfte att partihandel med och import av teknisk sprit i princip förbehålls alkoholbolaget. De ekonomiska konsekvenserna för de berörda privata företagen bedöms inte bli alltför betungande (25.6.4).

Den främsta anledningen till att missbruk av vissa slags teknisk sprit och alkoholpreparat förekommer är det i förhållande till spritdryckerna låga priset. Det ligger därför nära till hands att prova ett system enligt vilket all industrisprit – vare sig den är avsedd för förtäring eller ej – beläggs med så hög skatt att prisskillnaden i förhållande till spritdryckerna elimineras. Restitution av skatten skulle medges för den volym industrisprit som använts för vissa tekniska ändamål. Frestelsen att använda spriten också för andra syften skulle härigenom kraftigt minska.

Innan det är möjligt att genomföra ett sådant system krävs emellertid kompletterande teknisk utredning på områden som helt eller delvis faller utanför det alkoholpolitiska. APU föreslår därför att frågan blir föremål för särskild utredning.

APU anser det i två fall ändamålsenligt att väsentligt höja priset på alkohol som idag används för tekniska ändamål. Detta gäller för det första spritdrycker och vin som brukas vid tillverkning av olika produkter (bakverk, ost, korv, konfekt m. m.). Alla alkoholdrycker föreslås skola få samma pris, oavsett hur de skall användas. För det andra bör odenaturerad sprit för laboratorieändamål beläggas med ett pris som motsvarar detaljhandelspriset på renat brännvin. Laboratoriespriten kan lätt göras användbar för konsumtion genom att utspädas, och man vet av erfarenhet att så sker i inte obetydlig omfattning. Från kostnadssynpunkt lär denna sprit – även med det föreslagna högre priset – inte betyda särskilt mycket för berörda näringsutövare och institutioner. En prissättning enligt APU:s förslag torde väsentligt minska frestelserna till illegitim förbrukning.

26 Hembränning m. m.

APU har vid uppläggnen av riktlinjerna för den framtida alkoholpolitiken framhållit att denna måste motverka hembränning, smuggling, langning och annan illegal alkoholhantering. Dessa problem tas upp i kap. 26, varvid tyngdpunkten i framställningen lagts på hembränningen. APU

har ansett att den tilltagande hembränningen medför så stora olägenheter att utredningen i en särskild promemoria (Ds Fi 1974:9) publicerat huvuddragen i kap. 26, så att de där föreslagna åtgärderna skall kunna genomföras så snabbt som möjligt.

I 26.1.1 görs en bedömning av hembränningens omfattning. Obehörig rening av teknisk sprit (renaturering) bör jämföras med hembränning (26.1.2).

Orsakerna till att hembränningen ökat diskuteras i 26.1.3.

APU framhåller (26.1.4) att en utbredd hembränning medför samhällsliga olägenheter av skilda slag. Det gäller allmänt kriminalpolitiskt i den meningen att den bristande laglydnaden ger upphov till minskad respekt för lagstiftning och lagtillämpning. Hembränningen är också ofta kombinerad med annan kriminalitet, särskilt olovlig spritförsäljning. Genom tillgången på billig sprit gynnas uppkomsten och vidmakthållandet av illegala klubbar, vilka erfarenhetsmässigt är tillhåll för kriminella personer. Hembränningens alkoholpolitiska följder måste bedömas som allvarliga, eftersom det allmänna i stort sett saknar möjlighet att kontrollera användningen av den hemtillverkade varan. Hembränd sprit kan lätt komma att nyttjas av minderåriga eller missbrukare. Tillgången till billig hembränd sprit torde över huvud medföra ökade risker för storkonsumtion, berusning, vanebildning och annat missbruk. Vidare kan hembränningen i vissa fall orsaka hygieniska olägenheter för omgivningen eller innebära brand- och explosionsfara.

Det är således enligt APU:s mening angeläget att samhället genom kraftiga åtgärder motverkar hembränningen. I detta syfte framlägger APU förslag (26.1.5) som innebär att området för den legala hemtillverkningen minskas. Gränsdragningen mellan lagligt och olagligt förfarande preciseras och påföljderna i fråga om förverkande och straffskatt skärps. Vidare föreslås att tillverkning, införsel, försäljning och innehav av för sprittillverkning lämpade apparater och delar därav skall vara underkastade tillståndstvång samt att handeln med aktivt kol regleras. Slutligen rekommenderas insatser för att motverka den omfattande marknadsföringen av redogörelser för tillvägagångssättet vid olovlig sprittillverkning.

Beträffande smugglingen (26.3) understryker APU vikten av att tullverket och övriga ansvariga myndigheter, ej minst det centrala alkoholpolitiska organet, med uppmärksamhet följer utvecklingen av såväl resandesmugglingen som den kommersiella smugglingen av alkoholvaror samt vid behov skärper övervakningen och vidtar motåtgärder.

Vad slutligen angår langningen kan denna uppdelas i tre typer av verksamhet: kommersiellt inriktad detaljhandel till avstängda m. fl., anskaffning till ej inköpsberättigade ungdomar samt servering i illegala klubbar o. d.

Den förstnämnda typen av verksamhet kommer att avsevärt minska om APU:s förslag att slopa spärrlistorna genomförs.

Problemet med anskaffning/överlåtelse av alkoholdrycker till ungdomar bör ägnas skärpt uppmärksamhet, och information bör användas för att i möjlig mån komma till rätta med denna företeelse.

För att bekämpa den servering som sker i illegala klubbar och liknande bör ett flertal åtgärder tillgripas. APU rekommenderar bl. a. att polisens övervakning skärps, att straffmätningen blir strängare, att förverkande sker inte bara av påträffade varor och pengar utan också av det ekonomiska utbytet av rörelsen samt att lokalerna såvitt möjligt beläggs med förbud mot offentlig tillställning.

27 Den lokala och regionala tillsynsorganisationen

I korthet präglas APU:s syn på serveringen av en begränsad tilltro till effekten av olika detaljrestriktioner och en strävan att finna ett system för regleringen som i huvudsak vilar på en noggrann prövning i samband med tillståndsgivningen och en med kraft bedriven uppföljning av att gällande bestämmelser efterlevs.

På det stora flertalet restauranger sker serveringen utan olägenheter från alkoholpolitiska synpunkter. Problem finns dock, särskilt när det gäller pubar och diskotek med speciell inriktning på ungdom och i fråga om vissa delar av den utrikes färjtrafiken. Vidare har man på en del håll stora svårigheter med servering av alkohol som sker helt utan tillstånd.

APU:s undersökningar ger vid handen att inspektion av restaurangerna med nuvarande organisation inte kan ske i tillräcklig omfattning samt att ingripande mot missförhållanden inte sker med tillräcklig kraft (27.1.3). APU:s förslag till regler om återkallelse av serveringstillstånd ger i sistnämnda avseende bättre möjligheter att handla. Vad angår övervakningens omfattning är visserligen det antal myndigheter som svarar för kontrollen imponerande — länsstyrelse, länsnykterhetsnämnd, social centralnämnd/kommunal nykterhetsnämnd och polis. De kommunala nämnderna saknar ofta resurser att bedriva någon övervakning, och det torde hos dem — liksom hos polisen — vara ganska vanligt att frågan anses som underordnad i förhållande till övriga uppgifter.

Den kontroll som idag har den största betydelsen utövas av de tjänstemän på länsstyrelserna som handlägger utskänkingsärenden. En stor del av deras tid tas i anspråk av ärenden om tillståndsprövning och av rådgivning till restauratörer och myndigheter. Alltför liten tid kan av dessa skäl ägnas åt den centrala uppgiften att ingripa om ordning, nykterhet och trevnad inte råder på restaurangerna i distriktet.

Det står mot bakgrund av det sagda klart att tillsynen över serveringen behöver förstärkas. Härtill kommer att serveringen, om APU:s förslag går igenom, blir betydligt mindre kringgärdad av detaljbestämmelser än f. n. Motiveringen härför är att detaljbestämmelser om hur serveringen skall bedrivas inte kan tillgodose kravet på ordning, nykterhet och trevnad på restaurangerna lika effektivt som en noggrann kontroll. APU:s förslag om hur de materiella reglerna för serveringen skall utformas förutsätter därför en förstärkning av tillsynen över restaurangerna.

Enligt APU:s mening är det inte påkallat med en ny typ av organisation för övervakningen. Däremot kan säkerligen samarbetet mellan myndigheterna på vissa håll förbättras. Fortlöpande kontakter på

området bör etableras mellan sociala myndigheter, polismyndigheter och länsstyrelse.

APU anser att övervägande skäl talar för att man bygger ut den övervakningsorganisation på länsstyrelserna som skapades 1970 och som enligt hittillsvarande erfarenheter – med reservation för viss underbemannning – fungerat tämligen väl.

De tjänstemän som handlägger ifrågavarande ärenden i länsstyrelserna bör kunna enbart ägna sig åt dessa uppgifter, och skall inte avdelas för andra sysslor, något som idag förekommer. APU föreslår att de tilldelas titeln restauranginspektör.

Förslaget innebär att inspektörernas antal ökas från 27 till 45, vilket kan beräknas medföra en total årlig lönekostnad på drygt 2,4 milj. kr., varav knappt 1,2 milj. kr. skulle utgöra den årliga kostnadsökning som förslaget skulle medföra. Med anledning av den föreslagna koncentrationen av tillståndsgivningen till länsstyrelserna uppstår dock samtidigt en avlastning av polisens arbetsbörda.

28 Den centrala organisationen

Bakgrund

APU talar i många kapitel om vikten av det finns ett centralt alkoholpolitiskt organ som kan verka för att riktlinjerna för alkoholpolitiken fullföljs. I kap. 11 har APU som ett delmål för alkoholpolitiken angivit att den måste sträva efter att göra alkoholfrågan uppmärksam vid planeringen av den miljö vi lever i. Ett viktigt medel härför är att skapa ett organ som med kraft kan bevaka och öva inflytande i planeringssammanhang. Enligt vad som tidigare sagts bör ett sådant organ vidare få medel för att stödja och initiera viss forskning (kap. 12) och för att stödja och samordna information på alkoholområdet (kap. 14). APU:s förslag om informationen förutsätter ett centralt organ med resurser att följa, analysera och utvärdera utvecklingen på det alkoholpolitiska området samt avge prognoser rörande den framtida utvecklingen. För att kunna göra detta måste organet ges möjligheter att bedriva utredningsverksamhet vad gäller förändringar i konsumtionsvanorna, missbruket och alkoholskadorna. Det centrala organet bör också kunna bedriva försöksverksamhet av olika slag – exempel på sådan verksamhet ges i kap. 15. I kap. 16 framhålls vikten av att det finns ett alkoholpolitiskt organ som verkar för en intensifiering av de förebyggande insatserna på arbetsplatserna. Ett sådant organ bör också enligt vad som anförs i kap. 18 få vissa uppgifter när det gäller prissättningen på alkoholdrycker. Självfallet bör det också finnas en central instans som har överblick över försäljningen av alkoholdrycker – främst då i servering och detaljhandel – och som kan ta initiativ för att styra utvecklingen på detta och andra områden som berörs av alkohollagstiftningen.

I kap. 28 behandlar APU de spörsmål som rör den centrala organisationen.

Något organ med den typ av uppgifter som ovan har exemplifierats finns inte idag. Riksskatteverket (RSV) är den centrala förvaltningsmyndigheten i frågor som rör tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga varor och övervakar tillämpningen av lagstiftningen på området. Även skolöverstyrelsen (SÖ) och socialstyrelsen handlägger på det centrala planet alkoholpolitiska frågor eller frågor som berör alkoholpolitiken.

I 28.3 beskriver APU närmare de centrala organens uppgifter.

Det centrala alkoholpolitiska organet

Den väsentligaste utgångspunkten för utformningen av ett centralt alkoholpolitiskt organ bör enligt APU:s mening vara att det skall skapa goda förutsättningar för att sätta in alkoholfrågan i sitt social- och allmänpolitiska sammanhang och att samordna de alkoholpolitiska insatserna. Under sådana omständigheter framstår det som uppenbart att RSV – som huvudsakligen är en skattemyndighet – inte bör tilldelas uppgiften som centralt organ.

APU har övervägt möjligheten att socialstyrelsen skall bli organ för de uppgifter som här avses. Därvid har dock utredningen kunnat konstatera att socialstyrelsen redan nu har ett vidsträckt arbetsområde. Om alla de arbetsuppgifter som enligt APU:s mening bör ankomma på ett centralt alkoholpolitiskt organ läggs på socialstyrelsen är det inte troligt att styrelsen har möjlighet att ge dessa uppgifter den prioritet de måste få. Ett särskilt organ för alkoholpolitiken ger helt andra möjligheter i detta avseende. Vidare bör det i hög grad underlätta samordningen mellan olika organ och institutioner med alkoholpolitisk verksamhet om den anförtros åt ett särskilt organ. Som framhålls i kap. 14 är det viktigt att information sker även från andra utgångspunkter än de socialstyrelsen främst har att beakta. Ej heller socialstyrelsen bör därför enligt APU:s mening bli det centrala organet.

Mot tanken att inrätta ett särskilt organ kan hävdas att detta skulle markera och förstärka den splittring av alkoholfrågorna som redan nu anses vara alltför stor. Den risken bör dock kunna undanröjas genom en lämplig sammansättning av det särskilda organet. Om detta får nära anknytning till myndigheter och andra som sysslar med alkoholfrågor och dessutom inslag av parlamentarisk eller annan allmänpolitisk art, bör tvärtom den nuvarande splittringen kunna effektivt motverkas.

APU anser att de här ovan skisserade uppgifterna bäst kan fullgöras av ett centralt organ av samma typ som statens ungdomsråd och det brottsförebyggande rådet. Sammansättningen bör på bästa möjliga sätt tillgodose önskemålen om breda kontaktytor mot olika delar av samhällslivet. APU föreslår alltså att ett alkoholpolitiskt råd inrättas.

I rådet, som föreslås bestå av 15 ledamöter, bör ingå representanter för riksdagspartierna. Vidare bör personer med erfarenhet av socialvård och utbildningsväsende vara medlemmar av rådet. Likaså bör i rådet ingå representanter för arbetsmarknadens parter, kommunförbunden och folkrörelserna.

Permanent bör finnas tre expertgrupper för berednings- och utred-

ningsuppgifter, varav en för forskning, en för informationsfrågor och en för allmänna alkoholpolitiska frågor.

Förutom biträdespersonal föreslås en personalstyrka som består av en kanslichef, fyra sekreterare och en statistiker. De årliga kostnaderna för rådets verksamhet har beräknats till 860 000 kronor.

Rådets uppgifter

Exempel på uppgifter som rådet bör handlägga har redan lämnats. I 28.4.2 anges sammanfattningsvis rådets uppgifter på följande sätt.

Rådet skall ha till uppgift att följa och samordna samhällets och enskildas insatser mot alkoholmissbruk. Rådet skall vidare genom utredningar och initiativ medverka i det alkoholpolitiska utvecklingsarbetet. Det bör också vara remissorgan för alkoholpolitiska och andra frågor som berör alkoholområdet. Rådet bör etablera ett nära samarbete med det centrala organ som handlägger narkotikafrågor.

Det bör i enlighet med de förut uppdragna riktlinjerna särskilt åligga rådet att

- verka för en samordning av olika samhällsorgans insatser mot alkoholmissbruk,
- följa och analysera utvecklingen på det alkoholpolitiska området, informera om de förändringar som sker och göra prognoser om den framtida utvecklingen,
- initiera och genomföra forskning på alkoholområdet,
- verka för att erfarenhet och rön från den forskning som bedrivs på alkoholområdet förs ut till berörda myndigheter och allmänheten,
- initiera, samordna och fördela bidrag till information i alkoholfrågan,
- fördela stödet till nykterhetsorganisationerna,
- verka för att lagstiftningen inom rådets verksamhetsområde håller jämna steg med samhällsutvecklingen,
- föreslå eller vidta åtgärder i övrigt som utvecklingen på det alkoholpolitiska området föranleder,
- ägna uppmärksamhet åt den internationella och speciellt den nordiska utvecklingen på det alkoholpolitiska området.

Uppgifter utanför rådets verksamhet

De alkoholpolitiska uppgifter som idag utförs av socialstyrelsen på hälsoupplýsningens område och av skolöverstyrelsen på skolans område

är av så speciell natur att de bör ligga kvar på dessa myndigheter. Rådet bör dock här få en samordnande uppgift också för dessa organ. Enligt APU:s mening bör även CAN fortsätta sin verksamhet som en informationskanal för folkrörelserna.

Rådet bör inte onödigtvis belastas med mer eller mindre renodlade förvaltningsmässiga göromål av olika slag. Erfarenheten visar att sådana uppgifter har en tendens att bli så dominerande att utrymmet för de viktiga övergripande insatserna blir alltför begränsat.

Sammanfattningsvis uttalar APU att det är viktigt att rådet inte kommer att sysselsättas med detaljuppgifter om lagstiftningens tillämpning eller belastas med rutingöromål av olika slag. APU har den principiella uppfattningen att sådana frågor skall handläggas av en särskild myndighet.

Vissa betänkligheter kan föreligga mot en uppdelning av de centrala alkoholpolitiska funktionerna på två organ. Bl. a. kan farhågor finnas att en sådan uppdelning orsakar kompetenskonflikter och medför en splittring som minskar effektiviteten i det alkoholpolitiska arbetet. Dessa skäl är emellertid inte av sådan styrka att de kan uppväga de nackdelar som skulle bli följden av att alkoholpolitiska rådet belastades med uppgifter av det slag varom det här är fråga. Det bör också bli möjligt att skapa tillfredsställande rutiner för samråd och samarbete mellan rådet och den myndighet som föreslås få i uppgift att handlägga vissa av de centrala alkoholpolitiska uppgifterna.

RSV bör självfallet ha kvar sin nuvarande befattning med alkoholbeskattningen. De övriga av RSV:s nuvarande uppgifter som inte bör överföras till rådet är följande:

1. Uppgiften att föra register och meddela registerutdrag avseende alkoholbrottslighet och nykterhetsvårdsåtgärder.
2. Tillstånd och tillsyn rörande teknisk sprit.
3. Tillstånd och tillsyn rörande tillverkning av alkoholvaror.
4. Föreskrifter, anvisningar, blanketter, rådgivning, remisser i besvärshandlingar o. d.

Beträffande här redovisade uppgifter anför APU följande.

Frågan om ett överförande av det särskilda straffregistret på annat organ är föremål för utredning i annan ordning. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande bör registret ligga kvar hos RSV.

Oklarhet råder beträffande omfattningen av de arbetsuppgifter som kommer att åvila en central myndighet när det gäller den tekniska spriten. APU har därför kommit till den bedömningen att RSV t. v. bör behålla sina uppgifter på detta område.

Likaså anser APU att RSV t. v. skall behålla sina uppgifter när det gäller tillståndsgivning för och tillsyn över alkoholtillverkningen.

APU har övervägt den möjligheten, som i och för sig framstår som

tilltalande, att i framtiden kunna slopa arbetet med föreskrifter och anvisningar samt att blankettarbetet handläggs i särskild ordning och att större delen av det rådgivande arbetet överförs på länsstyrelserna. Man bör emellertid inte bortse ifrån att en sådan ordning ställer höga krav på länsstyrelsernas insatser, vilket kan vålla svårigheter då omorganisationen träder i kraft och en ny lagstiftning samtidigt skall börja tillämpas. I vart fall under en övergångstid föreligger det därför behov av att ett centralt organ verkar som rådgivande instans gentemot regionala och kommunala myndigheter samt noggrant följer lagtillämpningen på området. När det gäller central myndighet för här berörda uppgifter har det enligt APU:s mening funnits särskild anledning att överväga socialstyrelsen. Emellertid visar det sig svårt att nu överblicka vilken omfattning arbetsuppgifter av detta slag kan beräknas få i framtiden. Därtill kommer att det inom RSV finns erfarenheter och kunskaper som blir av mycket stort värde under de närmaste åren då den nya lagstiftningen skall ut i praktisk tillämpning. Detta gör att APU vill förorda att också dessa uppgifter t. v. är kvar hos RSV. Om en central myndighets uppfattning skall inhämtas i ärenden som rör besvär över beslut enligt försäljningslagstiftningen bör även den uppgiften åligga RSV.

APU har alltså stannat för att föreslå att samtliga här diskuterade arbetsuppgifter skall ligga kvar på RSV. Denna lösning är dock temporär. Det särskilda straffregistret bör i framtiden föras av rikspolisstyrelsen och i vissa delar av socialstyrelsen. I fråga om kontrollen av handeln med industrisprit föreslår APU i kap. 25 att frågan utreds särskilt. Först när detta skett kan slutlig ställning tagas.

29 Parti- och detaljhandelsorganisationen

Handeln med spritdrycker och vin är idag uppdelad på två bolag, Vin- & Spritcentralen och Systembolaget. Det förra svarar för import och partihandel, det senare för detaljhandel. APU har tagit initiativ till en utredning för att belysa om bolagen bör slås samman till ett enda (29.12).

APU har inte kunnat finna några saksål som talar för att det skulle vara fördelaktigare med en uppdelning av sprit- och vinhanteringen på ett partihandels- och ett detaljhandelsföretag. Orsaken till den nuvarande organisatoriska uppdelningen i Sverige är också rent historisk. När frågan tidigare tagits upp till behandling har en sammanslagning av bolagen till ett företag avvisats av mera tillfälliga skäl. Den tiden då det fanns ett flertal systembolag hänvisades till att bolagen själva bedrev utskänkningsrörelser och att de, genom att omhänderha den individuella kontrollen i utminutereringen hade en sorts socialvårdande uppgift. År 1954 ansågs det vara förenat med stora svårigheter att genomföra sammanslagningen i anslutning till den ingripande ändring av principerna för rusdrycksförsäljningen som då skedde. Alla dessa skäl mot en sammanslagning är som nyss påpekats numera undanröjda.

I andra länder med en motsvarande ordning för rusdryckshanteringen

som den svenska – Finland, Norge, Island, de kanadensiska provinserna och ett antal av de 18 kontrollstaterna i USA – har man en enhetlig organisation för de uppgifter som i Sverige är uppdelade på två bolag.

Mot bakgrund av det sagda framstår det som mest naturligt att partihandel och detaljhandel omhänderhas av ett organ. De båda nuvarande företagen är för sin verksamhet nästan helt beroende av varandra och deras uppgifter är så nära förenade att varje skarp gräns mellan dem närmast blir konstlad. Bland allmänheten torde man för övrigt i ringa grad ha klart för sig att det faktiskt finns två skilda företag.

Det låter sig lätt sägas att gemensamma frågor utan svårighet kan lösas i samråd mellan företagen. Särskilda intressen gör sig gällande inom olika delar av det gemensamma varuflödet – import, tillverkning, partihandel och detaljhandel. Det är ingalunda onaturligt om de kommer i konflikt med varandra. Sådana konflikter – vilkas lösning på grund av företagets monopolställning inte främjas av konkurrens – måste uppenbarligen vara betydligt enklare att överbrygga inom en organisation än över organisationsgränser. Om å andra sidan samarbetet blir så intimt som är önskvärt, innebär det att de båda företagen fungerar som en enhet. Uppdelningen på två bolag måste då komma att uppfattas som en ren formalitet utan annan praktisk betydelse än att den vållar visst besvär av närmast formell art.

APU finner det för sin del ställt utom allt tvivel att man – om organisationen skulle upprättas nu – skulle välja ett enda företag. Härför talar såväl de företagsekonomiska synpunkterna som vikten av en samordnad alkoholpolitisk ledning av företagen. Avgörande för frågan om en sammanslagning bör ske blir därför om det finns tillräckliga skäl att ta de kostnader och det besvär som en ändring av gällande ordning medför.

Den expertutredning som verkställts på APU:s initiativ har kommit fram till att så är fallet. APU finner för sin del att sammanslagningen kan genomföras på ett sådant sätt och i en sådan takt att några större olägenheter inte behöver uppkomma och att samtidigt kostnaderna nedbringas. Självfallet bör den ske på sådant sätt att personalens behöriga intressen beaktas, vilket inte heller vållar större kostnader eller olägenheter, om övergångstiden görs någorlunda lång.

APU förordar därför att principbeslut nu fattas om sammanslagning av de båda bolagen. Även om namnet Systembolaget är väl inarbetat och väl känt inom kundkretsen, synes dock det sammanslagna bolaget böra ges ett namn som bättre ger besked om företagets uppgift. Lämpligt synes vara att Vin- & Spritcentralen behålls som namn.

APU har inte ansett sig böra närmare utreda formerna för sammanslagningen. Det bör uppdras åt de båda företagen att själva göra utredningar och vidta erforderliga åtgärder i den takt som befinns lämplig. Viktigare principiella förändringar bör dock underställas regeringen.

I det sammanslagna bolaget skall det allmänna äga bestämmande inflytande. I syfte att skapa en vid insyn i och ett brett inflytande över bolagets verksamhet föreslår APU att de tre stora löntagarorganisationerna och idrottsrörelsen ingår som aktieägare i företaget. Även näringslivets företagsarsida kan tänkas ifrågakomma.

III APU:s förslag i punkter

I det föregående har lämnats en sammanfattande redogörelse för APU:s förslag och skälen för dem. Någon fullständighet har inte avsetts. Sålunda har genomgången av lagstiftningen på området föranlett ett flertal ändringsförslag utöver dem som tidigare har berörts. Beträffande sådana detaljer får dock hänvisas till kap. 30. Avslutningsvis vill APU kort sammanfatta utredningens förslag i anslutning till de uppdragna riktlinjerna för alkoholpolitiken.

Det bör observeras att den följande uppställningen inte ger någon komplett bild av samhällets alkoholpolitik enligt APU:s förslag, eftersom endast i undantagsfall berörs regler som gäller redan idag och beträffande vilka APU inte föreslår några ändringar. Det har ej heller ansetts nödvändigt att för varje särskild punkt ange att information skall ingå som en kompletterande åtgärd.

Alkoholpolitiken skall syfta till att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor. För att precisera hur detta skall ske uppställs ett antal delmål och föreslås bl. a. följande åtgärder.

Delmål

A. Att avglorifiera alkoholen.

Åtgärder

1. Undervisning i skolan, se B. 1.
2. Information, se B. 2.
3. Reklamförbud.
4. Påverkan — ev. genom ändring av avtalet mellan staten och Sveriges Radio — av Sveriges Radios programpolitik i syfte att utmönstra program där berusning och annan ansvarslös alkoholkonsumtion framställs som något komiskt eller positivt.
5. Etablering av butiker i centrala lägen och med modernt utformade lokaler.
6. Ökad kontroll över och större möjligheter att ingripa mot missförhållanden på restauranger.

Delmål

- B. Att skapa och vidmakthålla goda kunskaper i fråga om
- alkoholens verkningar från medicinsk, psykologisk, social och ekonomisk synpunkt,
 - alkoholdryckernas egenskaper och användningssätt,
 - alkoholbrukets och alkoholmissbrukets orsaker och utbredning,
 - symtomen på alkoholberoende,
 - vårdmöjligheter som finns,
 - samhällets alkoholpolitik

Åtgärder

- Förbud för restaurangägare att för rörelsen låna eller ta emot ekonomiska förmåner av någon som bedriver partihandel med alkoholdrycker eller från organ i vilket partihandlare utövar ett inte obetydligt inflytande.
- Offentlig representation i bryggeriernas styrelser.
- Undervisning i skolan. Undervisning om alkohol ges rang av huvudmoment inte bara i grundskolan utan också på samtliga utbildningslinjer i gymnasieskolan. Samverkan skola—hem—elever—samhälle för att stimulera eleverna till alternativa fritidssysselsättningar. Kraftig förstärkning av lärarutbildningen, bl. a. skall samtliga lärare i biologi, samhällskunskap och socialkunskap få fortbildning i den omfattning med avseende på tid och innehåll som de nuvarande feriekurserna har (30—35 timmar). Kostnader ca 1,1 milj. kr. per år under en period av 5 år. Skolradions/TV:s produktion på området utökas. Läromedel varudeklareraras, produceras och hålls aktuella genom centrala myndigheters försorg.
- Information i övrigt. Informationen på området samordnas och informations-teknisk expertis lämnar service för verksamheten i form av framtagning av faktaunderlag, precisering av målgrupper, produktion av informationsmaterial, tidläggning av vissa åtgärder och effektmätningar. Denna verksamhet — som också innefattar bevakning av och åtgärder för att söka påverka informationsutbudet i press, radio och TV — förläggs till ett centralt alkoholpolitiskt organ, det alkoholpolitiska rådet. Resurserna för verksamheten dimensioneras så att den kan genomföras på en kvalitativt hög nivå och med beaktande av att arbetet skall ges en djup och differentierad lokal förankring med möjligheter för olika slag av organisationer till profilering inom

Delmål

Åtgärder

- ramen för alkoholpolitikens riktlinjer. Rådet får ett årligt anslag för informationsverksamhet på 11 milj. kr.
3. Föreståndare för servering av alkoholdrycker på restaurang skall för att godkännas som sådan ha erforderliga kunskaper om alkohollagstiftningen.
- C. Att öka den helnyktra sektorn.
1. Nykterhetsorganisationer som har mer än 3 000 medlemmar över 25 år och har verksamma lokalavdelningar i minst hälften av landstingsområdena får ekonomiskt stöd, dels i form av ett grundbidrag på 125 000 kr., dels i form av ett rörligt bidrag med 20 kr. per medlem och beräknat på det redovisade antalet medlemmar över 25 år som överstiger 3 000. Bidragen ersätter nu utgående grund- och instruktörsbidrag och utgår med högst 75 % av organisationens nettokostnader. För bidragsgivning till mindre organisationer finns ett anslag till förfogande på 200 000 kr. CAN får anslag i särskild ordning.
- D. Att främja avhållsamhet i situationer som ställer särskilda krav på reaktionsförmåga och om-döme.
1. Alkoholpolitiska rådet ger stöd åt organisationer som arbetar för att genomföra alkoholpolitiska program på arbetsplatserna och som i övrigt söker motverka alkoholmissbruk där. Rådet verkar också för att de problem som hör samman med arbetet och alkoholen placeras in i det större frågekomplex som rör företags-hälsovården och tryggheten på arbetsplatsen.
2. Kraftfull information om de risker som följer kombinationen alkohol-trafik och alkohol-bad, fiske och båtfärder.
- E. Att inrikta konsumtionen på de svagare dryckerna.
1. Reglerna för prissättningen på spritdrycker och vin ändras. Riksdagen föreskriver hur försäljningspriset på en viss spritdryck - basvaran - fastställs. Med utgångspunkt i basvarupriset fastställs grundpriset för spritdrycker av olika alkoholhalt samt för lättvin och starkvin.

Delmål

Åtgärder

Grundpriset för de alkoholsvagaste spritdryckerna och för starkvin och lättvin anges till viss procent av priset på basvaran. För starkare spritdrycker stiger grundpriset i förhållande till alkoholhalten. Vid alkoholhalter över 30 volymprocent blir stegringen starkare. Grundpriset för lättvin resp. starkvin är detaljhandelspriset för den billigaste drycken inom vardera gruppen. Lägsta pris på spritdrycker som serveras får ej understiga 200 % av detaljhandelspriset, medan lägsta pris på vin och starköl i serveringen inte får understiga 125 % av detaljhandelspriset. Vidare blir skillnaden i pris på starköl, mellanöl, lättöl och läskedrycker på restaurang minst lika stor i kronor och ören som skillnaden i inköpspriserna på dessa varor.

2. Alkoholhalten i mellanölet sänks från 3,6 till 3,0 viktprocent.
 3. Information riktad speciellt till de personer som i statliga, kommunala och andra sammanhang beslutar om eller svarar för representation.
 1. Ökat stöd till Föreningen Fruktdrycker.
 2. Skärpt kontroll av att alkoholfria drycker i tillfredsställande urval finns att tillgå på serveringsställena.
- F. Att främja konsumtion av alkoholfria drycker som alternativ till alkoholdrycker.
- G. Att åstadkomma ett dryckesmönster där förtäringen företrädesvis äger rum i samband med måltid.
- H. Att verka för att någon konsumtion av betydelse ej förekommer under uppväxttiden.
1. Omsättningen på restauranger, där spritdrycker, vin och starköl serveras, måste till väsentlig del vara att hänföra till försäljning av lagad mat.
 1. Undervisning i skolan, se B. 1.
 2. Åldersgräns för inköp av alkoholdrycker, 20 år för spritdrycker, vin och starköl, i detaljhandeln, 18 år för mellanöl, 18 år för alla alkoholdrycker i serveringen.
 3. Förbud mot detaljhandel med mellanöl på söndagar och på lördagar efter klockan 16.
 4. Sänkt alkoholhalt i mellanöl, se E. 2.

*Delmål**Åtgärder*

I. Att begränsa tillgången.

5. Stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet, se J. 2.
6. Stöd till verksamhet i folkparker och folkrörelseägda samlingslokaler där alkoholserving inte förekommer.
7. Restriktivitet ifråga om tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- och idrottsplatser, se K. 2.

1. Skatten på spritdrycker och vin fastställs till 80 % av alkoholbolagets omsättning efter avdrag för mervärdeskatt. Riksdagen utfärdar regler för hur priserna skall fastställas. Priserna justeras minst en gång om året i anslutning till förändringar i konsumentprisindex. Justering av priset kan ske för varor som speciellt missbrukas. Lägsta prisnivån på alkoholdrycker på restaurang höjs, se E. 1.
2. Etablering av butik får ske högst i den takt som hittills använts (i genomsnitt ett par nya orter varje år).
3. Behovsprövning sker i ärenden om nyetablering av restaurang. Tillståndsprövningen och kontrollen över restaurangerna skärps, främst genom strängare regler i lagstiftningen och en utökning av antalet restauranginspektörer från 27 till 45. Beräknad årlig kostnad 1,2 milj. kr.
4. Serveringen på båttrafiken mellan Sverige och övriga nordiska länder samt Östersjöstaterna underkastas en reglering som motsvarar den som gäller för restauranger i land. Även för fartyg som seglar under annan flagg än någon av de berörda ländernas krävs svenskt eller därmed jämställt serveringstillstånd.

J. Att göra alkoholfrågans betydelse beaktad vid utformningen av den miljö vi lever i.

1. Det alkoholpolitiska rådet, som är det centrala organ som skall bevaka att riktlinjerna för alkoholpolitiken följs samt ta initiativ till åtgärder på området, får en sammansättning så att detta delmål främjas. Rådet verkar för att olika reformer genomförs med hänsynstagande också till alkoholpolitiska krav.

Delmål

K. Att verka för alkoholfria miljöer och umgängesformer.

L. Att motverka hembränning, smuggling, langning och annan illegal alkoholhantering.

Åtgärder

2. Stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet enligt Statens ungdomsråds förslag. Ett allmänt organisationsstöd bör övervägas.
 3. Stöd till nykterhetsorganisationer, se C. 1.
 4. Stöd till organisationer som verkar för att genomföra alkoholpolitiska program på arbetsplatserna, se D. 1.
1. Stöd ges till verksamhet i folkparker och folkrörelseägda samlingslokaler där alkoholserving inte förekommer, i syfte att göra tillställningarna mera attraktiva främst för ungdom. Försöksverksamhet i tre år. Anslag beviljas med 1 milj. kr. per år.
 2. Stor återhållsamhet iakttas i fråga om tillstånd till servering av alkoholdrycker på nöjes- och idrottsplatser. Är nöjesanordningar av typ automat- och roulettspel, flipperspel, bingo m. m. på en restaurang av sådan omfattning att verksamheten domineras därav, vägras eller indras tillstånd att servera starkare drycker än mellanöl. Återhållsamhet iakttas vid beviljande av tillstånd till servering av mellanöl vid dansbanor, idrottsanläggningar och i motionsanläggningar. Fortsatt förbud att servera alkoholdrycker på teatrar, konsertlokaler, revylokaler och liknande lokaler om ej mat finns att tillgå.
 3. Förbud att dricka spritdrycker, vin eller starköl på allmän plats.
 1. Partihandel med och import av teknisk sprit förbehålls alkoholbolaget.
 2. Spritdrycker och vin som används för tekniska ändamål (vid tillverkning av bakverk, ost, korv, konfekt m. m.) betingar samma pris som om de skulle ha använts för omedelbar konsumtion. Odenaturerad sprit för laboratorieändamål får samma pris som detaljhandelspriset på renat brännvin.
 3. Området för den legala hemtillverkningen minskas.

*Delmål**Åtgärder*

4. Tillverkning och innehav av för sprittillverkning lämpade apparater och delar därav underkastas tillståndsvång. Påföljderna vid hembränning skärps. Handeln med aktivt kol regleras.

En framgångsrik alkoholpolitik måste vila på ett aktuellt och tillfredsställande kunskapsunderlag samt handläggas i former som är anpassade till de fastställda riktlinjerna. APU framlägger förslag även beträffande forskning och organisation.

Forskning

Institutionen för teoretisk alkoholforskning vid Karolinska institutet (IFTA) ombildas till institutet för alkoholforskning (IFA) och förstärks med en psykologiprofessur, en sociologiprofessur och minst fem forskartjänster. Den decentraliserade forskningen garanteras genom inrättande av en bitr. professur i sociologi vid socialforskningsinstitutet samt ett antal övriga forskartjänster. Detta förslag är kostnadsberäknat till 1,4 milj. kr. Alkoholpolitiska rådet får 500 000 kr. för uppdragsforskning och stöd åt Tvärvetenskapliga seminariet i alkoholfrågan. Till IFA lokaliseras en central för information och dokumentation med CAN:s och IFTA:s bibliotek som grund.

Organisation

- a. Departemental organisation.

Alkoholpolitiken förs över från finansdepartementet till socialdepartementet.

- b. Central organisation.

Ett alkoholpolitiskt råd inrättas med uppgift att samordna samhällets och enskildas insatser mot alkoholmissbruk enligt de av statsmakterna fastställda riktlinjerna för alkoholpolitiken samt att genom utredningar och initiativ medverka i det alkoholpolitiska utvecklingsarbetet. Rådet består av 15 ledamöter, representerande riksdagspartierna, arbetsmarknadens parter, kommunförbunden och folkrörelserna. Vidare finns personer med erfarenhet från socialvård och utbildningsväsende. — I rådet ingår tre expertgrupper för berednings- och utredningsuppgifter, en för forskning, en för informationsfrågor och en för allmänna

- alkoholpolitiska frågor. Rådets kansli förstås av en kanslichef, som närmast under sig har fyra sekreterare och en statistiker. — Kostnaderna för rådet har beräknats till 860 000 kr. per år.
- c. Lokal och regional organisation. Tillståndsgivningen koncentreras till länsstyrelserna och polisen avlastas en stor del av sina uppgifter på detta område. Tillsynen över handeln med drycker förstärks genom en utbyggnad av den nuvarande övervakningsorganisationen på länsstyrelserna från 27 till 45 tjänster, vilket medför en kostnadsökning med ca 1,2 milj. kr. Länsrätterna prövar ärenden om återkallelse av serveringstillstånd.
- d. Parti- och detaljhandelsorganisation. Vin- och Spritcentralen och Systembolaget slås samman till ett bolag, i vilket det allmänna har bestämmande inflytande.

I denna schematiska uppställning av APU:s förslag bör också redovisas vissa alkoholpolitiska åtgärder som APU övervägt men förkastat eller — om de redan används — föreslår avskaffade.

APU diskuterar men avvisar sålunda:

1. Tanken att tillåta försäljning av vin eller starköl i livsmedelshandeln.
2. En allmän registrering av inköpen i alkoholbolagets butiker.
3. En obligatorisk skyldighet att legitimera sig vid inköp.
4. Ett förstatligande av bryggeriindustrin.

Bl. a. följande nu existerande alkoholpolitiska åtgärder föreslås avskaffade:

1. Möjligheten att få statliga lån till alkoholfria restauranger.
2. Systemet med oktroyperioder vid tillståndsgivningen för serveringen.
3. Systemet med att alkoholmissbrukare avstängs från inköp.
4. Måltidstvånget i serveringen.
5. Förbudet mot servering i samband med dans.
6. Varietéförbudet.
7. Förbudet mot servering i gästrum på hotell och pensionat.
8. Den del av det kommunala vetot som rör rätten att med bindande verkan ge detaljföreskrifter om serveringens bedrivande.

IV Reservationer m.m.

I flera frågor har förekommit skiljaktiga meningar inom APU. De reservationer som anförts redovisas här i korthet, varvid dispositionen i betänkandet behållits. Från två håll (Burman och Nyberg å ena, Hillbo och Wennerfors å andra sidan) har anmälts att man har en alkoholpolitisk grundsyn som avviker från utredningsmajoritetens.

Burman och Nyberg framhåller att vad APU anför om att "alltför rigorösa åtgärder" för att minska tillgången kan dramatisera alkoholbruket och skapa en olycklig fokusering på alkoholen saknar belägg. — De frågor som APU behandlar i kap. 3 borde enligt reservanterna ha kunnat redovisas med ett konstaterande att en mängd människor upplever alkoholbruket som positivt. Det har inte utforskats om känsloupplevelser hos en grupp eller majoritet av medborgare kan vara till nytta eller skada för samhället eller bevisats att de skulle ha positiva effekter. Burman och Nyberg hävdar också att APU borde ha gått in på en djupare analys av konsumtionsutvecklingen i olika länder och försökt kartlägga vilka samhällsåtgärder och samhällsföreteelser som därvid kunnat tillmätas positiv respektive negativ effekt på konsumtionsutvecklingen.

Hillbo och Wennerfors anför i sin reservation att de har en grunduppfattning som brukar kallas alkoholliberal. De restriktiva åtgärderna i alkoholpolitiken har enligt deras mening varit föga framgångsrika och i stället lett till att den illegala spritmarknaden (hembränning, användning av teknisk sprit, smuggling) kraftigt ökat. Reservanterna vill i stället ha en alkoholpolitik som ersätter de nuvarande restriktionsinstrumenten med informationsinsatser som skall komplettera de samhälleliga åtgärderna i stort. I första hand bör åtgärder sättas in för att påverka sådana sociala missförhållanden som orsakar alkoholmissbruk. Reservanterna inleder sin reservation med att anföra vissa synpunkter på konsumtionsutvecklingen och på hur samhällsförhållandena bör förändras.

Boo har i särskilt yttrande anført att han inte delar den uppfattning om alkoholbrukets funktioner som redovisas i kap. 3.

I det följande redovisas de olika reservationer som anförts till varje kapitel. För skiljaktigheter i motiveringar m. m. hänvisas till Alkoholpolitik del 2. Här redovisas bara från majoritetens förslag avvikande yrkanden.

Kapitel 11 Riktlinjerna för den framtida alkoholpolitiken

Burman och Nyberg: Målet för ungdomens alkoholvanor bör vara att någon alkoholkonsumtion inte bör förekomma i ungdomsåren. — Den totala alkoholkonsumtionen skall intill 1985 nedbringas 20 % under 1974 års nivå.

Hillbo och Wennerfors: Huvudmålet för alkoholpolitiken bör vara att motverka uppkomsten av missbruk och skador — ett delmål härför är att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor.

Kapitel 15 Alkoholfria miljöer, organisationsstöd m. m.

Hillbo och Wennerfors: Det av APU föreslagna stödet till nykterhetsorganisationerna skall på lika villkor utgå även till organisationer som vill bekämpa alkoholmissbruket utan att ha absolutism på sitt program.

Nyberg: Nuvarande stöd i form av lån till alkoholfria restauranger bör behållas. En översyn av villkoren för låneformen bör dock ske.

Kapitel 18 Prispolitiken

Burman och Nyberg: Priset på spritdrycker höjs generellt med 10 % och priset på övriga drycker med en i förhållande till deras alkoholhalt avpassad höjning.

Hillbo och Wennerfors: Man bör efterhand sänka realprisnivån på alkoholdrycker till den som gällde före motbaksreformen, vilket bör ske genom att underlåta att höja priserna när den allmänna prisnivån fortsätter att stiga. Om det av APU föreslagna prissystemet medför att priset på en vara skall sänkas, skall sänkningen verkställas omedelbart då den nya lagen träder i kraft.

Kapitel 19 Det privata vinstintresset i alkoholhanteringen

Hillbo och Wennerfors: En successiv normalisering av alkoholförsäljningen efter vedertaget internationellt mönster — genom en överföring av i första hand handeln med starköl och lättvin till privata affärer — skulle bidra till att skapa återhållsammare alkoholvanor. Reservanterna är dock ej beredda att i dagens läge lägga fram ett dylikt förslag. — Något giltigt *alkoholpolitiskt* skäl att staten skall behålla sitt engagemang i restaurangrörelsen finns inte. Av andra orsaker vill reservanterna dock inte motsätta sig att de statliga restaurangerna behålls.

Kapitel 20 Alkoholreklamen och agentverksamheten

Burman och Nyberg: Alkoholbolaget bör ej undantas från det föreslagna reklamförbudet.

Hillbo och Wennerfors: Reklam för alkoholdrycker bör få bedrivas om den utövas under kontroll av KO-ämbetet med stöd av marknadsföringslagen och med utgångspunkt från de riktlinjer för vin och spritrekla som utfärdats av nämnden för granskning av rusdrycksreklam.

Kapitel 21 Begränsning av tillgången

Boo, Burman och Nyberg: Om ordningen med oktrojperioder för serveringstillstånd avskaffas, bör bestämmelserna utformas så att det kommunala vetot såväl ifråga om nya som etablerade rörelser lämnas okränkt.

Burman och Nyberg: Regler om avstängning från inköp bör behållas för dem som gjort sig skyldiga till langning och för dem som nykterhetsvårdsorgan i vårdsyfte vill försvåra inköp för. Obligatorisk legitimation bör genomföras vid inköp i alkoholbolagets butiker.

Hillbo och Wennerfors: Systembolaget skall bestämma om inrättande, förläggning, flyttning och indragning av systembutik. Alla dylika ärenden skall dock först remitteras till länsstyrelsen, kommunfullmäktige och polismyndigheten. Fullmäktige skall höra sociala centralnämnden/nykterhetsnämnden. Fullmäktige skall ha besvärsmätt till regeringen över bolagets beslut eller underlåtenhet att fatta beslut – Det kommunala vetot bör i sin helhet avskaffas. – Inköpsåldern bör vara densamma som myndighetsåldern.

Kapitel 22 Mellanölsfrågan

Bergegren och Hermansson: I stället för den föreslagna sänkningen av mellanölets alkoholhalt bör förbud införas mot försäljning av mellanöl – såväl klass A som B – i detaljhandeln genom självbetjäning. Det bör inte vara tillåtet att exponera ölet på ett särskilt säljfrämjande sätt, att använda öl som lockvara eller att realisera öl. Möjlighet bör finnas för tillståndsmyndigheten att föreskriva att öl får säljas – eventuellt under vissa tider – endast till den som samtidigt köper matvaror för minst samma belopp.

Burman och Nyberg: Frågan om ett förstatligande av bryggerinäringen eller den del därav, som avser marknadsföring och distribution, bör skyndsamt utredas.

Hillbo och Wennerfors: Biträder varken förslaget om sänkning av alkoholhalten i mellanöl eller om förbud mot självbetjäning av öl. Om särskilda förhållanden på visst försäljningsställe ger anledning till det bör dock länsstyrelsen kunna föreskriva förbud mot självbetjäning i den butiken.

Kapitel 23 För serveringen speciella frågor

Burman och Nyberg: Bestämmelserna för serveringstillstånd bör utformas så att trafikrestauranger och motell i princip icke berättigas att servera alkoholdrycker.

Erbacke och Hermansson: Den allmänna regeln om tiden för serveringens upphörande bör ifråga om servering till allmänheten av sprit, vin och starköl normalt vara densamma som den tidpunkt då enligt förslaget servering till slutet sällskap skall upphöra, dvs. klockan 01.00.

Hillbo och Wennerfors: Servering av alkoholdrycker i foajeér till

teatrar, konsertlokaler, revylokaler o. d. bör kunna medges även utan att mat finns att tillgå. — Beträffande prissättningen på restaurangerna bör det lägsta tillåtna priset på spritdrycker sättas till 150 % av detaljhandelspriset.

Kapitel 24 Servering i inrikes och utrikes trafik

Erbacke, Hermansson, Hillbo och Wennerfors: Spritdrycker bör få serveras på transportmedel utan att särskilda skäl föreligger.

Hillbo och Wennerfors: Avstyrker förslaget om en särskild utredning av den skattefria försäljningen av bl. a. alkoholdrycker på trafikmedel och flygplatser.

Kapitel 27 Den lokala och regionala organisationen

Erbacke och Hermansson: Förstahandsansvaret för tillsynen av serveringen bör läggas på polismyndigheterna och på den sociala centralnämnderna/nykterhetsnämnderna. Polismyndighet och kommun (ev. nämnder) bör få befogenhet att väcka talan vid länsrätten. Länsstyrelse bör pröva tillståndsansökningar och framställningar om godkännande av föreståndare och ersättare samt göra utredning på grund av anmälan av polismyndighet eller kommunal nämnd eller när det eljest finns anledning undersöka om åtgärd skall vidtas mot viss servering. Om utredningen föranleder det bör länsstyrelsen väcka talan i länsrätten. Vidare bör länsstyrelsen yttra sig efter remiss från länsrätten, när polismyndighet eller kommun (kommunal nämnd) väckt sådan fråga där. Någon förstärkning av länsstyrelserna för handläggning av ärenden rörande servering och ölhandel torde med denna uppläggnings ej behövas.

Kapitel 28 Den centrala organisationen

Bergegren, Erbacke, Hermansson och Lindholm: Det centrala arbetet med tillsyn över servering och ölhandel jämte därtill hörande rådgivnings- och informationsverksamhet — som kommer att behövas under den övergångstid det tar att arbeta in den nya lagstiftningen — bör förläggas till alkoholpolitiska rådet. Uppgiften att fastställa blanketter bör anförtros åt statskontoret och utbildningen åt personalutbildningsnämnden. Två tjänster för handläggare bör tillföras rådets kansli, där de bör bilda en egen arbetsgrupp under kanslichefens ledning.

Hillbo och Wennerfors: På sikt bör åliggandet att vara central förvaltningsmyndighet rörande alkohollagstiftningen överföras till socialstyrelsen.

Kapitel 29 Parti- och detaljhandelsorganisationen

Boo, Hillbo och Wennerfors: Biträder ej förslaget att Spritcentralen och Systembolaget slås samman till ett bolag.

Boo, Burman och Lindholm: Den nuvarande ordningen ifråga om aktieinnehav i det statliga rusdrycksförsäljningsbolaget bör behållas.

Övrigt

I ett särskilt yttrande framför utredningens experter *Nilsson och Rydberg* sin tveksamhet beträffande den föreslagna sänkningen av alkoholhalten i mellanölet.

1000

1000
1000
1000

KUNGL. BIBL.
24 JAN 1975
STOCKHOLM

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetsvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I.
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri sterilisering. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Rättelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. B.
33. Att översätta Gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.
38. FFV. Förenade fabriksverken. I.
39. Socialvården. Mål och medel. S.
40. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. S.
41. Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemverksamhet. Fi.
42. Barns fritid. S.
43. Utställningar. U.
44. Effekter av förpackningsavgiften. Jo.
45. Samordnad traktementsbeskattning. Fi.
46. Befordringsförfarandet inom krigsmakten. Fö.
47. Installationssektorn. I.
48. Installationssektorn. Bilagor. I.
49. Bevisskringslag för skatte- och avgiftsprocessen. Fi.
50. Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. Kn.
51. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. Fö.
52. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. Fö.
53. Skolans arbetsmiljö. U.
54. Vidgad vuxenutbildning. U.
55. Utsökningsrätt XIII. Ju.
56. Närförläggning av kärnkraftverk. I.
57. Lägenhetsreserv. B.
58. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. U.
59. Sexual- och samlevnadsundervisning. U.
60. Trafikbuller. Del 1. Vägtrafikbuller. K.
61. Trafikbuller. Bilagadel. K.
62. Studiestöd åt vuxna. U.
63. Internationellt patentsamarbete. I. H.
64. Energi 1985, 2 000. I.
65. Energi 1985, 2 000. I.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. U.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. U.
68. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. U.
69. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. A.
70. Invandrarutredningen 4. Bilagor. A.
71. Om behörighet och antagning till högskolan. U.
72. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. I.
73. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. I.
74. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. I.
75. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning C. Transporter och samfärdsel. I.
76. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. I.
77. Värmeförsörjning enligt värmeplan. Ju.
78. Stållindustrins framtida utveckling. I.
79. Utbildning för arbete. A.
80. Jaktmarker. Jo.
81. Jaktmarker. Bilagor. Jo.
82. Samverkan för regional utveckling. A.
83. Generalklausul i förmögenhetsrätten. Ju.
84. Stat och kommun i samverkan. Kn.
85. Fotografering och integritet. Ju.
86. Kommunal boståndsverksamhet. Kn.
87. Trafikskadeersättning. Ju.
88. Europakonventionen och europeiska sociala stadgan. Ju.
89. Ny järnvägsagstiftning I. Ju.
90. Alkoholpolitik. Del 1. Bakgrund. Fi.
91. Alkoholpolitik. Del 2. Åtgärder. Fi.
92. Alkoholpolitik. Del 3. Bilagor. Fi.
93. Alkoholpolitik. Del 4. Sammanfattning. Fi.

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Förenklad konkurs m. m. [6]
- Fri sterilisering. [25]
- Mindre brott. [27]
- Rättelag. [28]
- Unga lagöverträdare V. [31]
- Mut- och bestickningsansvaret. [37]
- Utsökningsrätt XIII. [55]
- Värmeförsörjning enligt värmeplan. [77]
- Generalklausul i förmögenhetsrätten. [83]
- Fotografering och integritet. [85]
- Trafikakadeersättning. [87]
- Europakonventionen och europeiska sociala stadgan. [88]
- Ny järnvägslagstiftning I. [89]

Försvarsdepartementet

- Befodringsförfarandet inom krigsmakten. [46]
- Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning 1. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. [51] 2. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. [52]

Socialdepartementet

- Barn- och ungdomsvård. [7]
- Sänkt pensionsålder m. m. [15]
- Socialutredningen 1. Socialvården. Mål och medel. [39] 2. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. [40]
- Barns fritid. [42]

Kommunikationsdepartementet

- Förslag till hamnlag. [24]
- Motorredskap. [26]
- Trafikbulerutredningen. 1. Trafikbuler. Del 1. Vägtrafikbuler. [60] 2. Trafikbuler. Bilagadel. [61]

Finansdepartementet

- Neutral bostadsbeskattning. [16]
- Förslag till skatteomläggning m. m. [20]
- Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemverksamhet. [41]
- Samordnad traktamentsbeskattning. [45]
- Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. [49]
- Alkoholpolitiska utredningen. 1. Alkoholpolitik. Del 1. Bakgrund. [90] 2. Alkoholpolitik. Del 2. Åtgärder. [91] 3. Alkoholpolitik. Del 3. Bilagor. [32] 4. Alkoholpolitik. Del 4. Sammanfattning. [93]

Utbildningsdepartementet

- Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
- Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
- Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
- Reklam V. Information i reklamen. [23]

- Att översätta Gamla testamentet. [33]
- Skolan, staten och kommunerna. [36]
- Utställningar. [43]
- Skolans inre arbete. 1. Skolans arbetsmiljö. [53] 2. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. [58]
- Vidgad vuxenutbildning. [54]
- Sexual- och samlevnadsundervisning. [59]
- Studiestöd åt vuxna. [62]
- 1968 års kyrkohandboksutskott. 1. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. [66] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Liturgiska utvecklingslinjer. [67] 3. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. [68]
- Om behörighet och antagning till högskolan. [71]

Jordbruksdepartementet

- Jordbruk i samverkan [30]
- Spridning av kemiska medel. [35]
- Effekter av förpackningsavgiften. [44]
- Jaktmarksutredningen. 1. Jaktmarker. [80] 2. Jaktmarker. Bilagor. [81]

Handelsdepartementet

- Internationellt patentsamarbete I. [63]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
- Rättegången i arbetstvister. [8]
- Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]
- Invandrarutredningen. 1. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. [69] 2. Invandrarutredningen 4. Bilagor. [70]
- Utbildning för arbete. [79]
- Samverkan för regional utveckling. [82]

Bostadsdepartementet

- Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32] 4. Lägenhetsreserv. [57]
- Markanvändning och byggande. [21]
- Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

- Data och näringspolitik. [10]
- Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
- Grafisk industri i omvandling. [34]
- FFV. Förenade fabriksverken. [38]
- Installationsbranschutredningen. 1. Installationssektorn. [47] 2. Installationssektorn. Bilagor. [48]
- Närförläggande av kärnkraftverk. [56]

Systematisk förteckning (forts.)

Energiprognosutredningen. 1. Energi 1985, 2000. [64] 2. Energi 1985, 2000. Bilaga. [65]

Energiprogramkommittén. 1. Energiforskning. Program för forskning och utveckling. [72] 2. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning A. Utvinning av energiråvaror och industriell energiproduktion. [73] 3. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning B. Näringslivets energianvändning. [74] 4. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning C. Transporter och samfärdsl. [75] 5. Energiforskning. Expertmaterial utarbetat på uppdrag av Energiprogramkommittén. Avdelning D. Lokalkomfort och hushåll. [76]

Stålindustrins framtida utveckling. [78]

Kommundepartementet

Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. [50]

Stat och kommun i samverkan. [84]

Kommunal biståndsverksamhet. [86]

Kronologisk förteckning

1. Sverigefinnarna och deras organisationer
2. Naturorienterande ämnen i grundskolan i Norden, årskurserna 1–6
3. Förslag till Nordisk tentamensgyldighet
4. Grunnskolan i Norden
5. Specialundervisning i Norden
6. Færøylene i Norden
7. Höyere utdanning av sykepleiere
8. Äldres integration i samhället
9. Kontrollpolitik och narkotika
10. Voksenopplæring i de nordiske land
11. Utbildningsväsendets styrelseformer i Norden
12. Sommertid/Ny normaltid i Norden
13. De gymnasiale utdannelse i Norden
14. Offentlighetsprinsippens anvendelse på nordiske samarbeidsorganer



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02114-5