



JURIDISKA FAKULTETEN

VID LUNDS UNIVERSITET

Axel Rask

In Sweden we have a System

En rättshistorisk analys av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkohol

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Elsa Trolle Önnerfors

Termin: HT 2025

Innehåll

Summary	4
Sammanfattning	5
Förord.....	6
Förkortningar	7
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställningar.....	9
1.3 Metod.....	10
1.4 Material och forskningsläge	11
1.5 Avgränsningar	12
1.6 Disposition.....	13
2 Innan 1900-talet.....	15
2.1 De första alkoholregleringarna	15
2.2 Kronobrännerierna.....	16
2.3 Ökande regleringar under 1800-talet.....	17
2.4 År 1855s försäljnings och tillverknings förordningar	19
2.5 Desintresseringen och systembolagens uppkomst.....	23
2.6 Desintresseringen sprids	26
3 Brattssystemet	28
3.1 Ivan Bratt	29
3.2 Motbokens införande.....	31
3.3 Dåtids kritik mot motbokssystemet	33
3.4 Folkomröstningen samt reformering av motbokssystemet..	35
3.5 Motbokens avskaffande.....	39
4 Efter motboken, innan EU	43
4.1 Lagen om Handel med Drycker	44
4.2 Totalkonsumtionsmodellen	45
5 Det moderna Systembolaget	49
5.1 Inför EU inträdet.....	49
5.2 EU inträdet.....	54
5.3 Den äldre Alkohollagen.....	55
5.4 Den Moderna Alkohollagen	58
5.5 Uppluckringar	60
5.6 Gårdsförsäljning	61
6 Sammanfattande analys och diskussion	65

6.1	Hur motiverades historiskt inskränkningarna i näringsfriheten och köprätten som de statliga alkoholmonopolen inneburit och hur har dessa utvecklats fram till idag?.....	65
6.1.1	Innan Brattssystemet.....	65
6.1.2	Brattssystemet: ca 1919 – 1955	66
6.1.3	Totalkonsumtionsmodellen och EU-inträdet (1955–idag)	66
6.1.4	Den moderna utvecklingen och gårdsförsäljning.....	67
6.2	Vilka skyddstankar/skyddsintressen har motiverat dessa inskränkningar och hur har dessa utvecklats fram till idag?.....	68
6.3	Hur kan framväxten av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkohol förklaras och vilka är de starkaste anledningarna till att detta växt fram?	70
6.4	Diskussion. Detaljhandelsmonopolet – förr, nuläge och möjlig framtid	70
7	Källförteckning	72

Summary

This thesis examines the legal history of the Swedish state monopoly on alcohol retail, focusing on how restrictions on freedom of trade and purchasing rights have been regulated and justified, primarily from the 1850s to the present day. The thesis analyzes the underlying political reasoning and how this has shifted in line with changes in society, from early moral education to modern public health policy.

The essay shows that the Swedish retail monopoly is based, among other things, on the principle of disinterest, which aims to remove individual profit interests from the alcohol trade in order to minimize social harm. It highlights how developments have progressed from the 18th century's financially motivated Kronobrännerier (crown distilleries), which encouraged legal consumption to counteract home distilling and increase revenue to the state treasury. To the 1855 regulations that introduced municipal vetoes and the foundations for social responsibility that are still reflected in Swedish legislation today.

Central to the Swedish state's relationship with alcohol, and something that must be addressed in order to understand the retail monopoly on alcohol that we have today, is the so-called Brattssystemet. This system, with strict rationing and bookkeeping, completely dominated Swedish alcohol policy until its abolition in 1955. When it was abolished, a paradigm shift took place, with positive measures and general legislation replacing individual control. The effects of Sweden's entry into the EU are also analyzed, as import, export, and wholesale monopolies were abolished while the retail monopoly (Systembolaget) was retained on the grounds of protecting people's health and lives.

The discussion also touches on modern legal developments, including the introduction of on-farm sales of alcohol (gårdsförsäljning, a form of producer-to-consumer sales), and how this reflects the modern legislator's handling of and view of the monopoly.

The over-all conclusion is that the motives for the alcohol monopoly have shifted from state profit and moral control of primarily the working class to today's modern strategy, where the state uses the monopoly to try to limit the social and individual costs of alcohol. Paternalistic traces are still present but significantly less intrusive than under the Brattssystem. One can speculate whether a continued shift towards reduced state control will lead to the demise of the monopoly, or whether current arguments will continue to be sufficient to defend Sweden's historically long-lived "system" that continues to have strong popular support.

Sammanfattning

Denna examensuppsats undersöker den rättshistoriska utvecklingen av det svenska statliga detaljhandelsmonopolet för alkohol med fokus på hur inskränkningar i näringsfriheten och köprätten reglerats och motiverats från framförallt 1850-talet fram till idag. Uppsatsen analyserar de bakomliggande politiska resonemangen och hur dessa har skiftat i takt med samhällets förändringar, från tidig moralisk fostran till modern folkhälsopolitik.

Uppsatsen visar att det svenska detaljhandelsmonopolet bland annat vilar på principen kring desintressering, vilken syftar till att avlägsna det enskilda vinstintresset från alkoholhandeln för att minimera sociala skadeverkningar. Den belyser hur utvecklingen rört sig från 1700-talets finanspolitiskt motiverade Kronobrännerier, som uppmuntrade laglig konsumtion för att motverka hembränning och öka inkomsten till statskassa. Till 1855 års förordningar som införde kommunalt veto och grunderna för det sociala ansvarstagande som än idag återspeglas i den svenska lagstiftningen.

Centralt för den moderna svenska statens relation till alkohol och något som måste behandlas för att förstå det detaljhandelsmonopol för alkohol vi har idag är det så kallade Brattsystemet. Detta system, med ransonerings och motbok, kom helt att dominera den svenska alkoholpolitiken från början av förra seklet fram till dess avveckling år 1955. Därefter skedde ett paradigmskifte med införande av positiva åtgärder och generell lagstiftning istället för individuell kontroll. Vidare analyseras i arbetet effekterna av Sveriges inträde i EU, då import-, export- och parthandelsmonopolen avskaffades medan detaljhandelsmonopolet (Systembolaget) bibehölls med hänvisning till skyddet av människors hälsa och liv.

Diskussionen berör också den moderna rättsutvecklingen, däribland införandet av gårdsförsäljning, och hur denna speglar den moderna lagstiftarens hantering av och syn på monopolet.

Den övergripande slutsatsen är att motiven för alkoholmonopolet förskjutits från statlig vinst och moralisk kontroll av framför allt arbetarklassen till dagens moderna strategi där staten använder monopolet för att försöka begränsa alkoholens samhälleliga och individuella kostnader. Paternalistiska spår är fortfarande tydliga men betydligt mindre ingripande än under Brattsystemet. Man kan spekulera i huruvida en fortsatt förskjutning mot minskad statlig kontroll kommer att leda till monopolets undergång, eller om nuvarande argument kommer fortsatt vara tillräckliga för att försvara Sveriges historiskt långlivade ”system” som fortsatt har starkt folkligt stöd.

Förord

Lund är den stad jag är född i, den stad jag växt upp i, och nu den stad jag studerat färdigt i. Det som oftast är fyra och ett halvt år för andra, har blivit ca tjugofyra år för mig. Men jag måste erkänna att de sista fyra åren har varit bland de roligaste. Mer utmanande än de tidigare, men också mer givande. Jag minns fortfarande min första inlämningsuppgift i T1 som jag frenetiskt försökte skriva klart samtidigt som det var Lundakarneval och jag sovit i ca två timmar på två dygn. Hade jag kunnat göra det igen hade jag inte ändrat någonting... Eller jo, det hade jag definitivt. Jag hade ändrat mycket i den uppgiften jag lämnade in. Men nåja, nu efter ca tjugofyra år kommer jag med största sannolikhet snart att lämna denna stad bakom mig. Inte helt, för stora delar av min familj, vänner och liv är kvar här. Jag kommer definitivt att komma tillbaka, men förmodligen i lite kortare perioder än tidigare.

Jag vill tacka alla mina vänner från studentkorridorerna på Sparta, de gamla som flyttade ut innan mig och de yngre som fortfarande bor kvar bland uppklistrade bilder på korridorsfester med människor som ingen längre känner igen, men som också delat samma upplevelser. Ett stort tack till mina vänner på Sydskånska nationen, både de jag träffat som aktiv och fått dela intensiva arbetsstunder och händelserika förmannaesor med, men även de som jag mött som boende och som lyckats hålla korridorsköket relativt fräscht. Tack till Juristjouren och de jag suttit i styrelsen med. Förlåt för att jag, mitt efternamn till trots, inte alltid svarat så snabbt i styrelsechatterna. Tack till de av mina vänner som jag varit kursare med, som delat ens smärta kring otydligt formulerade lagar och långa tentor. Som firat ens segrar och glömt sorgerna på dansgolvet. Jag är övertygad om att få saker binder ihop folk lika bra som en tuff tenta. Stort tack också till de av mina vänner från grundskolan och gymnasiet som fortfarande är med mig. Jag vet att vi alla känner att vi fortfarande är bra vänner, trots att det ibland kan gå flera månader innan vi hör av oss. Det är alltid som att man aldrig varit ifrån varandra när vi ses. Tack till alla mina vänner, även de som inte nämnts specifikt, som förgyllt min tid i Lund så.

Sist men inte minns skulle jag vilja rikta ett stort tack till min familj. Ert stöd och motivation har varit avgörande för min väg till blivande jurist.

Allt gott och lycka till i framtiden, vem du än är som läser detta.

Axel Rask, Lund 2026

Förkortningar

Proposition	Prop
Statens Offentliga Utredningar	SOU
Lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.	LFT
Lagen (1977:293) om handel med drycker	LHD
Lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.	LTD
Rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521)	RFF
Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet	EES
Europeiska gemenskapen	EG
Europeiska unionen	EU
Europeiska frihandelsområdet	EFTA
Direktiv	Dir
Centralförbundet för alkohol och narkotika	CAN
Brottsförebyggande rådet	BRÅ
Folkhälsomyndigheten	FHM

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Alla har vi en relation till Systembolaget. Bland många av mina vänner sågs det som en rit in i vuxenvärlden att kunna ”gå på systemet”. Dess existens har, för mig och många andra, känts som en orubblig självklarhet. Men skenet bedrar. Det som ter sig så självklart kan försvinna. När Sverige gick med i EU miste vi 4 av de 5 monopolen vi haft fram till dess, trots att inställningen från dåvarande regeringen var att vi skulle kunna behålla alla.¹ Dåvarande EG-kommissionen (nu EU) fann inte att så var fallet. Efter ett gediget reformarbete och kompromisser lyckades den svenska staten behålla 1 av de 5 monopolen, nämligen det svenska detaljhandelsmonopolet, som vi idag kallar för Systembolaget.² Dess historia är kantad av liknande politiska kompromisser och förutfattade meningar, där lagstiftningen inte alltid gett det resultat man sökt.

När jag studerat historien bakom dagens systembolag har jag slagits av hur alkoholfrågan de senaste decennierna ansetts som allt mer irrelevant och ”icke önskvärd” på den politiska agendan. Från att ha legat som en viktig punkt under tunga regeringsposter som finansministern har den idag relegerats till en mindre del av folkhälsopolitiken under socialdepartementet. Till och med nuvarande statsminister Ulf Kristersson uppgav år 1996 angående alkoholfrågan att ”Ingen seriös politiker vill tyvärr engagera sig. Det anses inte tillräckligt rumsrent, inte tillräckligt fint.”³

Samtidigt har monopolet i skrivande stund genomgått en av de största förändringar sedan EU-intåget, nämligen införandet av så kallad gårdsförsäljning. Det är detta genomgripande skifte inom alkoholpolitiken som inspirerat mig att försöka sätta den moderna utvecklingen av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkohol i en historisk kontext, i syfte att kunna förklara framväxten av den lagstiftning vi har idag och därmed bättre förstå kontexten och vidden av den moderna lagstiftningen, som till exempel gårdsförsäljning.

¹ Prop. 1994/95:89 s 30

² Prop. 1994/95:89 s 36 - 38

³ Ehrenkrona (1996) s 117

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta examensarbete är att undersöka hur den svenska lagstiftaren från framför allt 1850-talet och framåt motiverat den inskränkning av näringsfriheten och köprätten som Systembolaget inneburit och innebär. Det ämnar även att förklara skyddstankarna bakom, samt framväxten av, det moderna detaljhandelsmonopol för alkohol som finns i Sverige idag. Förutom detta ämnar det även att belysa och analysera hur dessa skyddstankar har utvecklats i lagstiftningen fram till idag.

För att uppfylla uppsatsens syfte kommer följande frågeställningar att besvaras:

1. Hur motiverades historiskt inskränkningarna i näringsfriheten och köprätten som de statliga alkoholmonopolen inneburit och hur har dessa utvecklats fram till idag?
2. Vilka skyddstankar/skyddsintressen har motiverat dessa inskränkningar och hur har dessa utvecklats fram till idag?
3. Hur kan framväxten av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkohol förklaras och vilka är de starkaste anledningarna till att detta växt fram?

1.3 Metod

För att besvara frågeställningarna har i huvudsak en rättshistorisk metod tillämpats. Detta då metoden lämpar sig väl för att kunna redogöra för och analysera lagstiftningens utveckling över tid, från dess framväxt till dess moderna former. Den rättshistoriska metoden möjliggör dessutom en beskrivning av de samhälleliga normer och värderingar som påverkat rättsutvecklingen, vilket är värdefullt då denna uppsats inte enbart har som mål att beskriva lagändringar, utan även deras syfte och orsaker. Denna metod möjliggör för uppsatsen att på ett relevant sätt skildra motiven bakom införandet av Systembolaget och dess utveckling, men även de juridiska samt samhälleliga idéer som utgjorde grunden för denna lagstiftning vid olika tidpunkter. Metoden tillför också en kritisk dimension som speglar en föränderlig värld där samtidens värderingar och skyddsintressen står i fokus. Genom att analysera lagstiftarens och samhällets syften med inskränkningarna i bland annat köprätten som detaljhandelsmonopolet innebär, möjliggörs en djupare förståelse för rättsutvecklingen.⁴

En rättsdogmatisk metod har även använts i viss utsträckning för att klargöra lagens rättsliga innehåll och struktur. Denna möjliggör, genom att systematiskt tolka och analysera rättskällor såsom lagtext, lagförarbeten och rättspraxis, en kartläggning av gällande rätt vid olika tidpunkter. Den rättsdogmatiska metoden blir därmed ett lämpligt komplement för att tydliggöra rättens innehåll och belysa de juridiska motiven bakom alkoholmonopolet inom detaljhandeln.⁵

⁴ Gräns, Minna, *Juridisk metodlära*. s. 433.

⁵ Kleinman, Jan, *Juridisk metodlära*. s. 21 ff.

1.4 Material och forskningsläge

Det material som har bedömts som relevant för att kunna besvara frågeställningarna för detta arbete har varierat beroende på vilken tid som har studerats. En av utgångspunkterna för detta examensarbete har dock varit boken *Så roligt ska vi inte ha det: en historia om svensk alkoholpolitik* skriven av Mattias Svensson år 2020 och publicerad av tankesmedjan Timbro. Trots att den är mycket politisk skriven och motiverad, då författaren är öppen med att han ser Systembolaget som omoraliskt och omodernt utifrån sin nyliberala hållning, har den gett en summering och kontext till just alkoholpolitiken i Sverige historiskt. Många av Svenssons källor är även mycket tillförlitliga, trots att andra är av mer anekdotisk karaktär. Vad gäller rättsutvecklingen har dels litteratur, men främst offentligt tryck, använts. Avseende det offentliga trycket har förarbeten i form av propositioner och offentliga utredningar använts som källor.

För att förstå motiven bakom de beslut som ledde till det moderna Systembolagets framväxt har lagförarbeten, såsom motioner, utredningar och propositioner, varit av särskild vikt. Förarbetena ger värdefull insikt i de argument och överväganden som legat till grund för införandet av detaljhandelsmonopolet för alkohol samt dess utformning vid olika tidpunkter. Vidare har relevant litteratur, som tidigare nämnts, använts som komplement för att ge en historisk kontext. Detta för att belysa likheter, förklara äldre begrepp och belysa dåtidens synsätt. EU-lagstiftning har också inkluderats, dock i begränsad omfattning, eftersom fokuset för denna uppsats är den svenska lagstiftaren och då de mest relevanta internationella och unions relevanta perspektiven även ofta behandlas i de svenska lagförarbetena och därmed inkorporerats.

Forskningsläget angående regleringarna kring Systembolaget idag är främst centrerade kring en modern kontext och utgår nästan uteslutande ifrån senare än 1855 års lagstiftning. Utvecklingen på rättsområdet i och med införandet av gårdsförsäljning och den SOU som förelåg denna har begränsat sig till att inte gå längre bakåt i Sveriges rättshistoria än till 1994 års alkohollag.⁶ En bok som flera SOU:er, till exempel SOU 1994:25,⁷ utgått ifrån gällande den äldre svenska historien kring alkohol är Stig Hellings *Från mjöd till Martini: Alkoholens historia i Sverige*, publicerad år 1987 av Norstedts. Denna bok har även använts som källa för de äldre delarna av historien, när detta bedömts som relevant.

⁶ SOU 2021:95 s 49

⁷ SOU 1994:25 s 9

Mycket av forskningen kring regleringen av Systembolaget ter sig även politiskt motiverad, som till exempel ovan nämnda publicerade bok av den politiskt färgade tankesmedjan Timbro, med tydlig marknadsliberal profil och intresse. Det ökar relevansen av ett arbete av mer neutral karaktär, vilket detta ämnar vara. Det ska dock nämnas att stora delar av arbetet har utgått ifrån offentligt tryck. Dessa är tillförlitliga källor men de är inte nödvändigtvis alltid neutrala. Detta då de kan vara vinklade eller ha en viss partiskhet beroende på syftet (till exempel utredningar, lagförslag, statistik). Man kan till exempel anta att de som satt i vad som kom att kallas år 1911s nykterhetskommitté, som bland annat lade fram SOU 1914:7, med största sannolikhet betraktade alkoholkonsumtion i sig som ett problem och därför var en aning partiska.

1.5 Avgränsningar

För att detta examensarbete ska behålla sin relevans har avgränsningar behövts göras. Lagstiftning kring alkohol har förekommit under väldigt lång tid, där en av de äldsta svenska regleringar är en skrivelse från 1494 utfärdad av Sten Sture den äldre. Denna kortlivade reglering förbjöd bränning och försäljning av brännvin för något annat ändamål än kruttillverkning.⁸ En viss tidsavgränsning har därmed behövts göras för att behålla relevansen gentemot den moderna lagstiftningen. Då detta arbete avser att utreda detaljhandelsmonopolet för alkohol i en svensk kontext har fokus legat på den svenska lagstiftningen och dess utveckling. Andra länders lagstiftning och utveckling tas bara upp kort för att sätta den svenska lagstiftningen i ett perspektiv och ett sammanhang.

Fokuset för detta examensarbete är juridiken kring det statliga monopol för detaljhandeln av alkohol som finns idag, och hur denna har växt fram och motiverats historiskt. Övriga regleringar så som hembränningsreglering, utskänkning (försäljning för konsumtion på plats) och serveringstillstånd kommer inte att behandlas mer ingående, utan lyfts fram för att belysa lagstiftarens motiv bakom regleringen. Detta eftersom de ofta reglerats av samma lagar eller utgått från samma eller liknande SOU:er.

Individuella skatter på olika typer av alkohol kan tolkas som regleringar, men har inom ramen av frågeställningarna inte täckts in och kommer därför inte att lyftas i detta examensarbete.

Mycket av det offentliga trycket har även lyft olika undersökningar kring alkoholkonsumtion och dess skadeverkningar. De medger själva att dessa är mycket svåra att uppskatta och att de kanske inte alltid är helt representativa för befolkningen. Dessa undersökningar kommer därför inte att lyftas inom

⁸ SOU 1994:25 s 9

ramen för detta arbete, utan kommer enbart nämnas som motivering för lagstiftaren.

Detta arbete är inte utformat för att vara komparativt, men mindre och enklare liknelser med grannländer har lyfts fram för att förtydliga de svenska regleringarna när det bedömts relevant. En komparativ studie hade dock varit intressant där andra länders detaljhandelsmonopol på alkohol hade kunnat utgöra en del av analysmaterialet. Finland ter sig som en mycket god kandidat att jämföra med i och med vår långa gemensamma historia och att båda länderna utvecklats snarlikt i denna fråga, med statsmonopol och EU-medlemskap.

En viss begränsning av fysiskt källmaterial har även behövts göras då vissa källor endast finns bevarade i Stockholm. Detta examensarbete utgår där det är möjligt från förstahandskällor, men har på grund av detta ibland tvingats att använda betrodda andrahandskällor som återger förstahandskällan. Frågeställningarnas bredd har även gjort det nödvändigt att fokusera på mer inflytelserika delar av historien, för att arbetet inte ska förlora sin relevans. Mindre ändringar i lagstiftningen har därför ibland inte lyfts fram, utan fokus har varit på de större utredningarna och författningsarbetena. Arbetet har dock strävat efter att inkludera så mycket som möjligt, för att ge en relevant kontext. Precis som med majoriteten av mer omfattande undersökningar och avhandlingar har ett visst urval behövts göras, där mindre redaktionella ändringar eller ändringar i samma syfte som redan lyfts i arbetet, inte alltid inkluderats. Detta återigen för att arbetet inte ska förlora sin relevans och koppling till frågeställningen.

Flera av förändringarna sedan 1990-talet har tillkommit som en anpassning till EU-lagstiftning, men även som ett närmande till Kontinentaleuropas alkoholnormer. Detta examensarbete har inte som mål att studera svenskarnas eller något annat lands alkoholvanor, men lyfter ibland fram dem för att belysa och förklara den svenska lagstiftningens utveckling genom åren.

1.6 Disposition

Arbetets första kapitel syftar till att ge läsaren en introduktion och bakgrund till ämnet, samt belysa den problematik som arbetet avser undersöka. I kapitlet presenteras även uppsatsens syfte och frågeställning, de avgränsningar som gjorts, val av metod och material samt slutligen forskningsläget.

Arbetets andra kapitel redogör för den tidiga svenska alkoholpolitiska utvecklingen, som i detta arbete definieras till innan 1900-talet, samt för de tidiga monopolförsöken med kronobrännerier. Då viss avgränsning krävs sträcker sig lagstiftning i detta kapitel inte längre bak än till en år 1494 utfärdad skrivelse av Sten Sture den äldre, som lyfts fram för att ge en historisk kontext. En fördjupning i 1700-talets monopolförsök görs för att belysa att idén kring alkoholmonopol inte är ett modernt påfund. Kapitlet gör även ett

djupdyk i 1855 års försäljningsförordning, då denna fram till införandet av motbokssystemet varit den lagstiftning som enskilt haft störst påverkan på den svenska alkoholpolitiken.⁹ Kapitlet avslutas även med en redogörelse kring desintresseringen och de första så kallade Göteborgsbolagens uppkomst, som kom att utvecklas till det moderna systembolag vi har idag.

Arbetets tredje kapitel redogör kring bakgrunden och motiven för motbokssystemets införande, vad denna innebar, kritiken mot den, nykterhetsrörelsens inflytande och dess kulminering i år 1922s folkomröstning. Läkaren Ivan Bratts påverkan på motbokssystemet och införandet av motboken som en "mellanväg" mellan ett totalförbud och fri försäljning lyfts fram. Kapitlet avslutas med en redogörelse kring motbokssystemets avvecklande.

Arbetets fjärde kapitel beskriver över gången från motboken till en större frihet och personligt ansvar samt positiva åtgärder såsom undervisning och upplysning i alkoholfrågan. Fokus ligger på LHD (Lagen om Handel med Drycker) från 1977 och etableringen av totalkonsumtionsmodellen, vilken bygger på att begränsad tillgänglighet minskar den totala konsumtionen och därmed alkoholens skadeverkningar. Kapitlet redogör även hur Systembolaget centraliseras till ett enda rikstäckande bolag.

Arbetets femte kapitel redogör det moderna Systembolagets uppkomst, vad inträdet i EU innebar för denna och för mer moderna uppluckringar i lagstiftningen som skett senare på 2000-talet. Kapitlet avslutas med en del som avhandlar gårdsförsäljning, vilket ger en inblick i hur den svenska staten i modern tid ser på och behandlar alkoholpolitiken.

Arbetets sjätte kapitel består av en avslutande analys och diskussion. I analysen ges en sammanfattande återkoppling till uppsatsens frågeställningar.

⁹ Prop. 1954:151 s 59

2 Innan 1900-talet

2.1 De första alkoholregleringarna

Människans bruk av alkohol sträcker sig tillbaka till förhistorisk tid, och upptäcktes i olika kulturer oberoende av varandra.¹⁰ Den äldsta skriftliga källan som nämner alkohol i Skandinavien, kommer från 350 före vår tideräkning och är nedtecknade av geografen Pytheas. Han besökte landet Thule, vilket sannolikt syftade på västra Skandinavien och beskrev det bland annat som att ”De lever mest på ett slags korn, och där säd och honung finns, bereder de en dryck därav”.¹¹ En av de äldsta svenska regleringar kring alkohol är en skrivelse från 1494 utfärdad av Sten Sture den äldre. Denna förbjöd bränning och försäljning av brännvin för något annat ändamål än kruttillverkning. Detta förbud avskaffades dock fyra år senare, mot en viss avgift till staten blev det tillåtet att tillverka och försälja brännvin.¹² Brännvin och annan sprit var vid denna tiden fortfarande mycket dyrt på grund av de omoderna tillverkningsmetoderna. Konsumtionen av alkohol med hög etanolhalt var därför låg och öl och mjöd var det som stod för majoriteten av konsumtionen.¹³ Under större delen av 1500-talet var det därför framförallt en liten grupp välbärgade borgare och adelsmän som drack brännvin. Men efter flertalet krig med Ryssland i slutet av 1500-talet och början av 1600-talet återvände de svenska soldaterna, nu med smak för brännvin och med kunskap om att framställa det av spannmål och inte av druvvin, så som man gjort tidigare. Brännvinet blev därför både billigare och mer lättillgängligt, och tillverkningen ökade därmed i hela landet i sådan grad att det år 1638 för första gången infördes en tillverkningskatt. Denna tillverkningskatt på brännvin blev en välkommen inkomstkälla och tidigare restriktioner togs bort; var och en fick bränna så länge man betalade skatt för det man producerade.¹⁴

Snart uppfattades den fria hembränningen medföra negativa konsekvenser och vid riksdagen 1686 diskuterades problemet flitigt, vilket resulterade i flera olika förslag. Man kunde dock endast ena sig om en höjning av tillverkningskatten i städerna. Denna politiska oenighet skulle fortsätta från slutet av 1600 i nästan hundra år, med flera olika ändringar i brännvinspolitikerna på grund av ständiga partistrider i riksdagen och med tillfälliga förbud under år av missväxt.¹⁵

¹⁰ Helling (1987) s 14

¹¹ Helling (1987) s 18

¹² SOU 1994:25 s 9

¹³ SOU 1994:25 s 9

¹⁴ SOU 1994:25 s 10

¹⁵ SOU 1994:25 s 10

Då konsumtionen av vin och öl fram tills slutet av 1800-talet var relativt låg kom alkoholpolitiken till en början att enbart reglera spritdryckerna och hembränning, eller som det även kallats ”husbehovsbränning”.¹⁶

2.2 Kronobrännerierna

Kronobrännerierna var Sveriges första försök till att monopolisera alkohol direkt, och ger en inblick i den svenska statens ambitioner att minska skadeverkan av alkohol, eller åtminstone kunna använda alkoholen för att bidra till statskassan.

Några veckor efter statskuppen 1772 utfärdade kung Gustav den Tredje ett förbud mot husbehovsbränning. Detta förbud varade i 15 år. Men istället för att sedan återigen tillåta fri husbehovsbränning tog man upp idén kring statsmonopol.¹⁷ År 1775 fick Gustav den Tredje på grund av ekonomiska skäl återigen ändra sig och gjorde efter finansmannen J. Liljencrants råd brännvinstillverkning till ett privilegium för kronan. Detta gick inte som man tänkt och redan den 14 sept samma år upprättades en ny förordning om inrättandet av statliga så kallade kronobrännerier. Friherre G.G. Wrangel sågs som upphovsmannen till denna förordning och som hjärtat för kronobränneriernas ledning. Han kom därför att kallas för ”Brännvins Wrangel”.¹⁸

År 1776 kom den första leveransen av brännvin producerat av kronobränneriet i Stockholm. Efter tre år var anläggningskostnaderna betalda och ett överskott på en halv miljon riksdaler kunde redovisas.¹⁹

Detta överskott var ett resultat av alla ansträngningar som gjorts för att göra det ”regala” brännvinet konkurrenskraftigt. Man hade organiserat ett landsomfattande distributionsnät med över 3 000 officiella krogar och lagerkällare med skyltar med riksvapnet för att deras officiella (”regala”) status skulle framgå. Brännvinet blev därför mer lättillgängligt än någonsin. Till exempel så fanns det i Stockholm vid denna tid 700 krogar på omkring 70 000 invånare, med kvinnor och barn inräknade. Det fanns alltså en krog per 100 invånare.²⁰ Detta kan jämföras med år 2024:as 2,03 stadigvarande serveringstillstånd per 1 000 invånare över 15 i Stockholms län.²¹

Trots att lättillgängligheten i Stockholm därmed nästan var 10 gånger större än vad den är idag var lönnbränningen bland bönderna mycket stor, och många av dem var missnöjda med statens monopolambitioner. Opinionen blev inte bättre av ständiga husvisitationer och de efterföljande beslag av

¹⁶ SOU 1974:90 s 146

¹⁷ SOU 1994:25 s 10

¹⁸ Nordisk familjebok (andra upplagan, 1905) S 436.

¹⁹ SOU 1994:25 s 10

²⁰ SOU 1994:25 s 10

²¹ Indikatorlabbet, stadigvarande serveringstillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl

otillåtna destillationsapparater som dessa resulterade i. Risken för uppror blev på grund av detta så påtaglig att Gustav den Tredje till slut behövde ge upp och 1787 blev således husbehovsbränning åter tillåtet, 15 år efter att det förbjöds. Kronobrännerierna började att stängas efter hand och den sista stängdes år 1824.²²

2.3 Ökande regleringar under 1800-talet

Den 15 juni år 1800 utfärdade Gustav den Tredjes efterträdare, kung Gustav den fjärde Adolf, en stadga för att reglera försäljningen av brännvin, som kompletterades med en kunglig förordning den 24 november 1801.²³ Inskränkningarna motiverades som åtgärder mot det av kungen uppfattade missbruk som husbehovsbränningen (som i denna kontexten innebar att man tillverkade brännvin själv, men inte endast för eget bruk) orsakat. Man menade att brännvinskonsumtionen förde med sig ett "sedefördärv" och att de stora volymerna av spannmål som gick åt produktionen orsakade orättvisa. Man hade även en tydlig merkantilistisk syn på att de stora inköpen av utländskt spannmål ledde till ett handelsunderskott. Man ansåg även att släktingar till de som brukade brännvin blev drabbade negativt.²⁴

1800 års stadga och nästkommande förordning stipulerade att alla som ägde eller brukade så kallade "hemman" eller hemmansdelar (en jordbruksfastighet, vanligtvis en bondgård, av viss storlek) också fick rätt att sälja det brännvin som man utöver eget behov tillverkade, med vissa restriktioner som inte bedömts relevant för detta examensarbete. En relevant restriktion var att minuter och utskänkning (försäljning för konsumtion på plats) i mindre kvantiteter var ett privilegium förbehållet gästgivaregårdar, källare, värdshus, marketerier och näringsställen där mat serverades, men endast i samband med måltider. Även herrgårdar hade rätt att utskänka brännvin. Alla andra krogar förbjöds från att servera brännvin, och allt krögeri med brännvin på landet och i städerna på likörkammare var förbjudet. Det var även förbjudet att servera brännvin vid ting, uppboresstämmer, likvidationsmöten, auktioner och folksamlingar. Man fick heller inte sälja brännvin vid kyrkorna på landet och inom visst avstånd därifrån på söndagar och helgdagar. Brännvin som köptes direkt från tillverkaren fick inte förtäras på plats eller i säljarens hus och gård.²⁵

När Gustav den fjärde Adolf avsattes i statskuppen 1809 avskaffades både 1772 års regeringsform och den ökända Förenings- och säkerhetsakten som instiftats år 1789, men även vissa inskränkningar gällande husbehovsbränningen togs bort. I praktiken kunde vem som helst bränna brännvin efter detta. År 1835 kopplades dock åter rätten att bränna till jordägar, så som det hade

²² SOU 1994:25 s 10 - 11

²³ SOU 1914:7 kap 1 s 3

²⁴ Sveriges rikets ständers beslut, gjordt, samtyckt och förefskedadt på den allmänna riksdagen, som slöts i Norrköping den 15 juni 1800 s 15 - 17

²⁵ SOU 1914:7 kap 1 s 3

gjort fram tills 1809. Avgifter och skatter på både försäljning och tillverkning av brännvin höjdes även.²⁶

Vid 1809–10s års riksdag inkom flera motioner som syftade till att minska restriktionerna kring vem som fick tillverka brännvin. I juni 1810 utfärdades därför en kungörelse som utökade tillverkningsrätten till att inkludera de som ägde lägenheter och till andra som bodde på landet, om jordägaren tillät det. Det gjordes även en del förändringar i försäljningsordningen, där landskommunerna gavs ett visst inflytande över utdelandet av krogrättigheter inom sig. När det kom till landsbygden fick inte nya brännvinsminuteringsställen inrättas om inte jordägaren gett sitt samtycke och om de var belägna vid allmänna lands- och farvägar minst 1/4 mil från kyrkor och vissa andra platser som sålde brännvin. Äldre privilegierade krogar och gästgiverier, undantogs dock detta och fick behålla sina rättigheter. Detta tros vara första gången, som allmänheten på landsbygden fått inflytande vid bestämmande om brännvinsutskänkning.²⁷

År 1810s förordning förbjöd även minutförsäljning av brännvin på kredit och införde så kallade försäljningsavgifter. Dessa motiverades av det allmänna besvärs- och ekonomiutskottet genom att handeln med brännvin skedde på de flesta ställen vid landsvägarna trots förbud och utan att kronan kunde få någon vinst. Därför införde förordningen kravet att dessa krogar, där brännvinsminutering var tillåten, skulle betala olika avgifter beroende på hur fördelaktig de ansågs vara belägna. En kunglig kungörelse den 9 oktober 1812 fördubblade sedan dessa avgifter. Förordningen gjorde det även tillåtet att föra in brännvin från land till stad, men kravet på ett halvt stop vid utminutering (försäljning för avhämtning) som minimivolum bibehölls.²⁸

I takt med att vin- och framför allt ölkonsumtionen steg blev emellertid handeln med dessa drycker alltmer reglerad, och vid slutet av 1800-talet var i princip all denna handel beroende av tillstånd. Detta tillstånd meddelades av länsstyrelsen, men det krävdes i allmänhet också godkännande från kommunal myndighet. Ett av undantagen från tillståndskravet var dock vin- och öl-tillverkares rätt att sälja sina produkter på tillverkningsplatsen. Det är även värt att nämna att den som hade rätt till utskänkning och utminutering av brännvin hade även rätt att servera eller sälja till avhämtning, öl och vin. Rätten att tillverka öl var även fri fram till år 1903, då den gjordes beroende av särskilt tillstånd.²⁹

²⁶ SOU 1994:25 s 11

²⁷ SOU 1914:7 s 4

²⁸ SOU 1914:7 s 4-5

²⁹ SOU 1974:90 s 146

2.4 År 1855s försäljnings och tillverknings förordningar

Fram till början av 1850-talet hade brännvinsbränningen varit föremål för ständigt förändrade lagstiftningsåtgärder i syfte att öka statens inkomster av skatten. Detta då det inom varje skattesystem där den färdiga produkten inte utgör skatteobjektet, har en stark benägenhet att minska på grund av att tillverkningen förbättras. Den liberala försäljningslagen gjorde all handel med volymer av 1 kanna eller mer (1 kanna var detsamma som 2,617 liter) helt fri. Den gav även jordbrukare rätt att till anställda sälja som minst 1/4 kanna. Detta i kombination med den stora spridningen av brännvinspannor i landet gjorde enligt lagstiftaren att krogliknanderörelser utan någon kontroll kunde uppstå varsomhelst och orsakade ett oroväckande missbruk av rusdrycker.³⁰

Detta gav upphov till en stor politisk strid i riksdagen som pågick sedan 1830-talet mellan de som ville bevara husbehovsbränningen och de som istället förespråkade fabriksbränning.³¹ Flera förslag väcktes vid 1853-54 års riksdag, tydligt påverkade av dessa förhållanden, samt efter stora kampanjer mot alkohol av Per Wieselgren. Riksdagens arbete resulterade 18 november 1855 i två förordningar. Den första angående villkoren för brännvinstillverkning och den andra var den så kallade försäljningsförordningen av brännvin och andra brända eller destillerade spirituösa drycker.³² Striden slutade alltså vid 1853-54 års riksdag med seger för fabriksbrännarna.³³

En stor orsak till denna seger för fabriksbrännarna var den dåvarande Kung Oscar den förstes stöd. Kungen lade fram en proposition om en ny brännvinstillverkningsförordning, för att minska tillverkningen och inskränka bränningstiden. Denna skulle införa högre skatter och dela in brännerierna i två klasser, fabriks- och husbehovsbrännerier, med olika avgifter för de båda. Ett särskilt utskott inom riksdagen tillsattes för att behandla den kungliga propositionen och de många motionerna som väcktes i frågan. Detta utskott gick emellertid längre än propositionen och gjorde en tydligare skillnad mellan fabriks- och husbehovsbränningen än propositionen föreslagit. Det skulle dröja till 1860 års riksdagsbeslut innan husbehovsbränningen dog ut, då samma minimigräns bestämdes för all tillverkning, vare sig den skedde i samband med jordbruk eller inte. Genom den kungliga förordningen den 18 januari 1855, som grundar sig på 1853-54 års riksdagsbeslut, fastställdes ett dagligt tillverkningsminimum av 300 kannor för större brännerier.³⁴

Den ovannämnda kungliga propositionen innehöll inte något förslag angående försäljning av brännvin. Den frågan lämnades därmed helt till ståndsriksdagen att lösa. Precis som vid tidigare riksdagar väcktes det flera olika

³⁰ Nordisk familjebok (andra upplagan, 1905) s 437

³¹ SOU 1914:7 s 14

³² Nordisk familjebok (andra upplagan, 1905) s 437

³³ SOU 1914:7 s 14

³⁴ SOU 1914:7 s 14

motioner, från ovillkorligt förbud för all handel med brännvin till en mycket litet begränsad försäljningsfrihet.³⁵

Efter att det särskilda utskottet lämnat sitt förslag för en ny tillverkningsförordning, tog de upp försäljningsfrågan för behandling och lade fram förslag till en särskild försäljningsförordning. Dessa olika sidor av brännvinslagstiftningen slutade därmed att vara sammankopplade och blev åtskilda i olika förordningar.³⁶ Detta var första gången som detta skedde och lagarna för tillverkning och försäljning av sprit var särkopplade fram till införandet av den första Alkohollagen (1994:1738).³⁷ För att hämma missbruket av spritdrycker behövde, enligt utskottet, handeln och tillverkningen underkastas strängare och mera inskränkande band och kontroll. På grund av detta hade utskottet, när de behandlade de olika inkomna motionerna, som mål att ordna försäljningen av spritdrycker så ”att å ena sidan de, som förbruka en vara, vars tillverkning är lovlig, må därav kunna erhålla sitt behov på ärlig och tillåten väg, och att å andra sidan en allt för allmän spridd och lätt tillgång icke må locka den lättsinniga oerfarenheten, utan att offentliga myndigheter eller menigheternas styrelser äga tillfälle eller befogenhet att motarbeta missbruken”. Man förkastade därför först de motioner som ämnade förbjuda all handel av brännvin, därför att man inte ansåg att man kunde förbjuda den lagliga och offentliga försäljningen, så länge tillverkningen var tillåten. Därefter upprättades ett förslag till försäljningslag, som i juli 1854 avlämnades till ständerna. Utskottets förslag förkastades i sin helhet av bondeståndet, som i stället beslutade att förordningen från den 10 oktober 1851 skulle gälla till nästa riksdag, under förutsättningarna att de övriga stånden dels biföll, dels återremitterade några paragrafer och beslöt annan lydelse av andra. Efter flera remisser och sedan bondeståndet frångått sitt en gång fattade beslut, kunde ständerna slutligen den 30 november 1854 överlämna sitt förslag till Kung Oscar den första. Efter att han inhämtat Högsta domstolens utlåtande, utfärdades den 18 januari 1855 förordningen angående villkoren för försäljning av brännvin och andra brända eller destillerade spirituösa drycker. Förordningen var i huvudsak densamma som ständernas skrivelse.³⁸

Dessa två förordningar var innan införandet av det så kallade Brattssystemet (även kallat motbokssystemet) de som haft enskilt störst påverkan på utformningen av svensk alkoholpolitik. Denna lagstiftning skilde brännvinshandeln från annan handel och la den under tillståndstvång. Samtidigt delades detaljhandeln för brännvin upp och kommunal vetorätt för flera detaljhandelsrättigheter infördes.³⁹ Dessa kommunala vetorätter var en vidareutveckling av 1835 års förbindande förordning. Detta då det särskilda utskottet som tillsatts för att behandla den kungliga propositionen och de många motionerna som

³⁵ SOU 1914:7 s 14

³⁶ SOU 1914:7 s 15

³⁷ Prop. 1994/95:89 s 1

³⁸ SOU 1914:7 s 15

³⁹ Prop. 1954:151 s 59

väckts i frågan ansåg skäligt, ”att de vältänkande och kloke bland församlingarnas och kommunernas innevånare må kunna från den mindre stadgade delen av befolkningen avlägsna lockelser och tillfällen till missbruk av starka drycker”.⁴⁰

Trots att den till stora delar var en utbyggnad av tidigare regleringar innefattade den även flera väsentliga nyheter och trots att den snart kom att ersättas bestod grundragen ända till Brattssystemets införande ca 60 år senare.⁴¹ Det var även denna lagstiftning som skapade möjligheter att frigöra brännvinshandeln från enskilt vinstintresse, det vi idag kallar för desintressering, och redan då fick de som fått uppdraget att sköta brännvinshandeln även ett socialt ansvar. Tillverkningen och försäljningen av brännvinet reglerades i två olika lagar. I försäljningsförordningen gjordes dessutom den första uppdelningen mellan utminutering och utskänkning som sedan dess har gällt fram till och med idag. Det är även första gången som detaljhandel (som vid denna tiden benämns som minuthandel) där brännvin inte fick konsumeras inom försäljningslokalen, införs i svensk lagstiftning.⁴² Som motiv för detta anförde det särskilda utskottet och även ständerna att då var och en förut haft rätt att sälja så litet kvantum som en kanna, hade en betydlig oreglerad men inte erkänd minuthandel uppstått, där minimigränsen ofta överskridits.⁴³ Det infördes även krav på att tillagad mat alltid skulle erbjudas på de platser där utskänkning skedde, men det var fortfarande tillåtet för krogarna att sälja brännvin även för avhämtning.⁴⁴

Några av de mer betydelsefulla nyheterna som infördes i 1855 års försäljningsförordning var som ovan nämnt att brännvinshandeln delades upp i partihandel, detaljhandel och utskänkning. Tidigare hade detaljhandel och utskänkning i begränsad omfattning varit beroende av särskilda rättigheter, men nu infördes krav på särskilda rättigheter för båda. Båda blev även föremål för en särskild skatt eller försäljningsavgift, medan tidigare hade bara själva tillverkningen beskattats.⁴⁵ Lagstiftaren hade med dessa nya tillverknings- och försäljningsavgifter för avsikt att minska konsumtionen av brännvin, men de infördes även för att öka statens inkomster.⁴⁶ I tillstånden och rättigheterna för detaljhandel ingick inte all detaljförsäljning till avhämtning, utan försäljning av mindre än ½ kanna (ca 1,2 liter) definierades ända till 1907 som utskänkning för både avhämtning och konsumtion på plats. Fram till införandet av Brattssystemet var partihandeln både tillstånds- och avgiftsfri med en

⁴⁰ SOU 1914:7 s 17

⁴¹ SOU 1974:90 s 143

⁴² SOU 1994:25 s 11

⁴³ SOU 1914:7 s 15

⁴⁴ SOU 1994:25 s 11

⁴⁵ SOU 1974:90 s 143-4

⁴⁶ Prop 1954:151 s 59

minimigräns på först 15 kannor (ca 40 liter) som så småningom höjdes till 100 kannor (ca 250 liter).⁴⁷

Detaljhandelsrättigheterna delades in i tillfälliga och ständiga rättigheter. Tillfälliga rättigheter gällde främst utskänkning på platser där värdshusrörelse under någon del av året bedrevs, som till exempel vid badorter och på passagerarfartyg. De ständiga rättigheterna fanns för att tillgodose en mer permanent efterfrågan. Vissa av dessa ständiga rättigheter föll även under kategorin ”ständiga rättigheter” och var ett slags privilegier för gästgiverier och med burskap i städerna förbundna rättigheter⁴⁸ (burskap var fram tills år 1864 den lagliga rättigheten att utöva ett yrke i en stad och åtnjuta de förmåner som tillkom borgare).⁴⁹ Dessa privilegier kom att i stort sett avvecklas under det sena 1800-talet och tidiga 1900-talet. Detta då de privilegierade rättigheterna var helt oberoende av myndighetsbeslut, vilket lagstiftaren motsatte sig. Alla andra nämnda rättigheter inrättades på beslut av Kungens befallningshavande, vilket i detta fall var Länsstyrelsen. De ständiga rättigheterna var begränsade till en tid av högst tre år i taget innan nytt beviljande från Länsstyrelsen krävdes, och de tillfälliga rättigheterna beviljades bara för tid kortare än ett år. De ständiga rättigheterna krävde dock också kommunalt godkännande. Redan 1835 hade kommunerna fått visst inflytande över de ständiga rättigheterna och genom 1855 års försäljningsförordning utvidgades denna befogenhet. Länsstyrelsen fick efter 1855 inte upplåta ständig försäljningsrätt om detta nekats, på landet av sockennämnd och sockenstämma, i stad av magistrat och stadens äldste. Dessa bestämmelser ändrades för landet 1877 och för städerna 1895 på så sätt att ständig försäljningsrätt inte fick upplåtas mot kommunalstämmans respektive stadsfullmäktiges allmänna rådstugans (organet för val av stadsfullmäktige) nekande. På detta sätt hade kommunalt veto för dessa rättigheter helt införts och år 1895 fick även angränsande kommuner vissa möjligheter att yttra sig beträffande inrättandet av utskänkingsställen på landet. År 1907 överfördes besluten kring upplåtande av ständiga utskänkings- eller utminuteringsrättigheter till den beslutande kommunala församlingen istället.⁵⁰

En viktig nyhet var att kommunalt veto infördes för både utminutering och utskänkning. Det var dock främst tillverkningen som regleringarna begränsade.⁵¹ Husbehovsbränningen, som växt sig stark under det tidiga 1800-talet, blev starkt försvårad av bland annat de nya bestämmelserna om tillverkningsavgifter och tillverkningstider som infördes i år 1855s tillverkningslag. 1860 blev laglig husbehovsbränning helt omöjlig genom införandet av höga minimigränser som fastställdes för all tillverkning, både i fabrik och i samband med jordbruk.⁵² Lagstiftarens uppfattning var att tillverkningen av brännvin

⁴⁷ SOU 1974:90 s 143-4

⁴⁸ SOU 1974:90 s 144

⁴⁹ Nordisk familjebok (första upplagan, 1878) s 1363

⁵⁰ SOU 1974:90 s 144

⁵¹ SOU 1994:25 s 12

⁵² SOU 1974:90 s

borde bedrivas helt fabriksmässigt och att husbehovsbränningen borde avskaffas. Staten var dock skrämmd av det påtagliga motståndet som bönderna tidigare visat mot ett förbud, så man vågade inte kriminalisera husbehovsbränningen helt utan införde som tidigare nämnt tillverkningsavgifter och regleringar kring tillverkningstider. När dessa sedan år 1860 kompletterades med minimigräns för tillverkningskvantiteter, blev laglig husbehovsbränning alltså i princip helt omöjlig. En direkt konsekvens av lagstiftningen var en stor nedgång av antalet brännerier. 1853 fanns det i landet över 33 000 brännerier, år 1861 hade endast 590 överlevt. Från 1850-talet har vi alltså två tydliga principer som haft stort inflytande på den svenska alkohollagstiftningen: desintresseringen och kravet att försäljningen ska bedrivas med socialt ansvar.⁵³

För övrigt kan nämnas att de kontrollanter och så kallade brännerivittnen som kontrollerade brännvinet alla lydde under finansdepartementets kontroll och justeringsbyrå.⁵⁴ Detta är ytterligare ett tecken på att man vid denna tid främst behandlade brännvinsfrågan som en ekonomisk fråga, men även att den var prioriterad då de löd under ett så betydande departement.

Regleringarnas huvudsyfte från 1800-talets senare halva fram till ca 1910 var att begränsa och lindra de skador som alkohol medför genom att försöka minska befolkningens konsumtionsvanor och därmed minska totalkonsumtionen. Man använde sig av generella medel för detta, olika slags restriktioner för att minska tillgängligheten men även undervisning och ökad tillgänglighet till information om alkoholens skadliga effekter.⁵⁵ Detta då lagstiftaren uppfattade alkoholmissbruket och då framför allt brännvinsmissbruket under 1800-talets första hälft som mycket stor.⁵⁶

2.5 Desintresseringen och systembolagens uppkomst

De tidigare nämnda försäljningsavgifterna som infördes 1855 beräknades efter antalet utminuterade eller utskänkta ”kannor” per försäljningsställe. Avgiften för utskänkning var högre än den för utminutering. För tillfälliga och privilegierade rättigheter fastställdes avgiften genom en taxering av den beräknade försäljningen. För övrig försäljning bestämdes skatten genom att varje rättighet lades ut på auktion och gick till den som förband sig att betala högst avgift för det högst tillåtna kanne-talet. Det fanns dock vissa allmänna

⁵³ SOU 1994:25 s 12

⁵⁴ Nordisk familjebok (andra upplagan, 1905) s 438

⁵⁵ SOU 1974:90 s 143

⁵⁶ SOU 1994:25 s 11

krav kring vinnaren av auktionens vandel och kunskaper. Avgifterna tillföll enligt bestämda kvotal kommunerna, hushållningssällskapen och (efter 1863) landstingen. 1855 års försäljningsförordning införde som ett alternativ till det ovan nämnda förfarandet att städerna mot avgift men utan föregående auktion kunde överlämna rätten till minuthandel och/eller utskänkningsrörelse till ett för detta ändamål särskilt anlitat bolag, för en viss tid. Sådana bolag, som kom att kallas för systembolag, fanns redan inrättade i vissa städer men fanns tidigare inte reglerat i lag. År 1855 fick även köpingarna (som var orter med speciella rättigheter, men som till skillnad från städer inte hade stadsrättigheter) möjligheten att inrätta försäljningsbolag och genom 1905 års brännvinsförordning (som trädde i kraft 1907) blev auktionsförfarandet helt avskaffat i städerna. På landsbygden behölls det som ett alternativ till bolagsinstitutionen i de kommuner, där det bara fanns utskänkingsrättigheter. Samtidigt stadgades det att det bara fick finnas ett systembolag i varje stad och landskommun.⁵⁷ I denna förordning förtydligade man även gränsen mellan utskänkning och utminutering genom att införa förbud mot försäljning för avhämtning inom utskänkningen.⁵⁸ Från denna tid har man sedan dess fått gå till olika lokaler i Sverige om man önskat bli serverad och då man velat göra inköp för avhämtning.

1855 års försäljningsförordning innehöll inga definitioner kring bolagens organisation eller hur de skulle använda sin vinst etcetera.⁵⁹ Redan före lagens tillkomst 1855 hade särskilda bolag för brännvinshandeln bildats i några städer som till exempel i Falun 1850 och i Jönköping 1852. Det blev emellertid det bolag som bildades i Göteborg 1865, Göteborgs utskänkingsbolag, som blev modellen som andra städer i landet baserade sina egna bolag på.⁶⁰ Systemet fick större spridning när Göteborgsbolaget fått ensamrätt att sälja brännvin mot att de lämnade hela vinsten till kommunen. Genom tillkomsten av sådana bolag, som ibland kallades Göteborgssystembolag, landet runt minskades under de följande årtiondena så småningom det enskilda vinstintresset i handeln med brännvin och andra billiga spritdrycker.⁶¹ Detta då Göteborgs utskänkingsaktiebolag fått i uppdrag att överta stadens brännvinsutskänkning och skulle bedriva denna ”utan hänsyn till egen vinst uteslutande med fäst avseende å den arbetande klassens fördelar i moraliskt och ekonomiskt avseende”.⁶² Göteborgsbolagets nettobehållning gick till kommunen, landstinget och hushållningssällskapet. Vinstmedel gick bland annat till arbetarbostäder och bibliotek.

⁵⁷ SOU 1974:90 s 145

⁵⁸ Prop. 1905:79 s 30 - 31

⁵⁹ SOU 1974:90 s 145

⁶⁰ SOU 1994:25 s 12

⁶¹ Prop. 1954:151 s 59

⁶² SOU 1994:25 s 12-13

Göteborgssystemets huvudprincip, att försäljningen skulle ske ”i sedlighetens intresse”, inskrevs i lag år 1895. Denna princip har sedan dess, men med olika formuleringar, varit inskriven i lag och varit ämnad som rättesnöre för alla som hanterat försäljning av alkoholdrycker. Motsvarande bestämmelse i dagens Alkohollag (2010:1622) finns i det tredje kapitlet, femte paragrafen, första stycket med formuleringen: ”Försäljning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras”. 1874 fick Göteborgsbolaget även tillstånd att bedriva minuthandel med brännvin, vilket var vad framförallt de fattigare samhällsklasserna konsumerade.⁶³

Så småningom började man reglera systembolagen. Genom lagstiftning och genom en förordning 1873 beslutades det att systembolagen efter skälig kostnadstäckning skulle avstå all vinst till kommuner, landsting och hushållningssällskap. För detta ändamål infördes även bestämmelser om revision av bolagens räkenskaper. År 1895 föreskrevs att delägarna företrädesvis skulle vara personer bosatta inom den kommun där bolaget utövade sin verksamhet. För att se till så att alla bolag skulle tillämpa Göteborgssystemets principer förordnades samtidigt att bolagens ändamål skulle vara att i sedlighetens intresse ordna och övervaka minuthandeln med och utskänkningen av brännvin inom staden. Bolaget fick inte bereda delägarna vinning utöver årlig ränta med högst 5 % på de av delägarna investerade medel. Slutligen infördes år 1902 bestämmelser om att de företag som hade intresse av ett visst bolag och dess rörelse även skulle representeras i bolagets styrelse. Bara för att försäljningsrättigheterna överlämnats till ett systembolag innebar dock inte detta att bolaget ensamt kom att utöva dessa rättigheter. Lagen gav nämligen bolaget möjlighet att mot en avgift överlåta enskilda rättigheter, men inte hela sin rätt, till en annan person, om denna uppfyllde vissa behörighetskrav. Därför överläts också ett stort antal rättigheter till enskilda vinhandlare och restauratörer. På flera platser behöll systembolagen endast själva utminuteringsrätten av brännvin och enklare konjak samt utskänkningen på en del arbetarrestauranger.⁶⁴

1905 års försäljningsförordning drog in de privilegierade utskänkningsställes rättigheter genom att ta bort deras utminuteringsrätt. De förlorade då sin fram tills 1905 rätt att sälja brännvin direkt till slutkonsumenter i små mängder till avhämtning. Detta efter att efter utskänkningbolagens förtroendenumnd inkommit med en Utskänkskrivelse den 26 september 1903, i vilken framställdes vissa önskemål om hur brännvinshandeln borde ordnas. Bland annat just att de privilegierade försäljningsrättigheterna behövde dras in, eller att det skulle lagstadgas att utskänkningsrättighet endast fick ges för försäljning till förtäring på stället. Till stöd för denna begäran anfördes att bolagen behövde kämpa mot en stark konkurrens, som till skillnad från dem endast drevs av vinstlystnad och som därför inte gjorde mer för det allmännas bästa, än det som lagen bestämt krävde. Bolagsstyrelsernas ombud var eniga om

⁶³ SOU 1994:25 s 12-13

⁶⁴ SOU 1974:90 s 145-146

nyttan ur sedlighetens synpunkt av ett gemensamt minimipris och en gemensam maximistyrka på vissa slag av spritdrycker. De var också överens om ett allmänt förbud för de som hade rätt att sälja dessa varor att göra så på annan ort, än där verksamheten bedrevs. Ombuden menade även att de privilegierade utskänkarnas rätt att sälja till avhämtning resulterade i att rusdrycker i små partier ohejdat kunde spridas över hela landet och därmed enkelt även nå den fattigare delen av befolkningens. Detta utan att utskänkningsbolagens själva, med de restriktioner som de vidtagit, kunde hindra eller minska det ”onda”. Förordningens stadgande, att lagad mat alltid borde finnas att tillgå vid utskänkning, visade tydligt att lagstiftaren helst såg att de spritdrycker som konsumerade på ett utskänkingsställe konsumerades tillsammans med mat.⁶⁵

Syftet med detta var att de rusgivande och hälsofientliga effekterna i någon mån skulle minskas. Så länge det inte fanns något hinder att från utskänkingsstället hämta eller medföra rusdrycker och sen dricka dessa var som helst, ansågs de tidigare nämnda målen inte kunnas uppnås. Men det var viktigt att arbetarbefolkningen åtminstone vandes att så mycket som möjligt betrakta brännvinet som en krydda till maten och inte som en läsk. På grund av denna uppfattning hade bolagen oftast redan gjort sina utskänkingsställen till huvudsakligen matanstalter. Men ett sådant system kunde inte upprätthållas och utvecklas om brännvin tillhandahölls även för avhämtning, menade bolagen.⁶⁶

De myndigheter som kom med remissyttringar, och de enskilda som yttrade sig därom, avstyrkte nästan alla den föreslagna indragningen av de privilegierade rättigheterna, men ställde sig i allmänhet sympatiska mot avhämtningsrättens borttagande.⁶⁷

Det var baserat på detta som Kung Oscar den andre förslog för 1905 års riksdag, att de privilegierade utskänkingsrättigheterna borde inskränkas till försäljning endast till förtäring på stället. Utan vidare diskussion godkände båda kamrarna förslaget och den 9 juni 1905 kom således försäljningsförordningen och inskränkningar fördes in. Förordningen trädde dock inte i kraft för städerna förrän den 1 oktober 1907 och för landsbygden den 1 november 1907.⁶⁸

2.6 Desintresseringen sprids

Från Bolagens grundande till den senare delen av 1910-talet sålde Bolagen så gott som uteslutande renat brännvin. Finare spritdrycker och vin såldes framförallt av ovan nämnda vinhandlare, varav en del också själva importerade

⁶⁵ SOU 1914:7 s 27

⁶⁶ SOU 1914:7 s 28

⁶⁷ SOU 1914:7 s 28

⁶⁸ SOU 1914:7 s 29

och bedrev partihandel. Dessa vinhandlar var de övre samhällsklassernas inköpsställen. Här fanns olika slags vin men också cognac, whisky, likör och andra importerade spritdrycker. Branschen hade flerhundraåriga anor. Man kunde även köpa vin i matvaruaffärer, hos de så kallade vinspeceristerna sedan 1860-talet. Dessa sålde framförallt frukt- och bärvin. Dessa vinspecerister förekom fram till 1916, då försäljningsrättigheterna drogs in. Vinspeceristerna utgjorde även en klar majoritet av de tillgängliga utminuteringsställena i början av seklet: till exempel så fanns det i Stockholm år 1911 26 bolagsbutiker, 49 vinhandlare och 1 886 vinspecerister.⁶⁹

I riksdagen debatterade man flitigt existensen av den privata tillverkningen och försäljningen av alkohols vara eller icke vara i början av seklet. Debatterna gällde dels möjligheten till ytterligare begränsning av den privata sektorn och dels möjligheten att även inkorporera den privata försäljningen i motbokssystemet, som skulle komma att genomföras i slutet av 1910-talet. Frågorna behandlades bland annat av två tillsatta kommittéer. Men redan innan riksdagen hunnit enas kring någon lagstiftning om inlösen av den privata verksamheten köpte bolaget i Stockholm, AB Stockholmssystemet, under åren 1914-1915 in några vinaffärer och utvidgade motbokssystemet, som nu införts på prov i Stockholm, till att även inkludera dessa. År 1917 bildades Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen som ett dotterföretag till Stockholmssystemet, i första hand för att ta hand om partihandeln. De närmaste efterföljande åren köpte Stockholmssystemet och Vin- & Spritcentralen upp ett mycket stort antal privata vinhandlare. Den 1 januari 1919 trädde en ny rusdrycksförsäljningsförordning i kraft och förbjöd vinhandlarna från att sälja direkt till allmänheten. Men redan innan detta hade den privata vinhandeln i princip redan upphört både vad gäller utminutering och partihandel, som följd av de många uppköpen. Tillkomsten av Vin- & Spritcentralen innebar att både import, partihandel och tillverkning sakta koncentrerades kring detta företag. År 1923 kodifierades således Vin- & Spritcentralens monopol på import, partihandel och brännvinsreningen.⁷⁰

⁶⁹ SOU 1994:25 s 13

⁷⁰ SOU 1994:25 s 13

inte tog avstånd från svagare rusdrycker.⁷⁴ Efter 1855 års lagstiftning förlo-
rade dessa föreningar en stor andel av sina medlemmar. Helnykterhetsrö-
reslen, som i högre grad än de måttligare rörelserna var en folkrörelse, ökade
efter 1870-talet kraftigt i storlek och inflytande. De kom snart med krav på
totalförbud mot tillverkning, import och försäljning av rusdrycker.⁷⁵ Dessa
hade efter sekelskiftet fått stort inflytande, inte minst i riksdagen, där helnyk-
terhetsrörelsen var rikligt representerad. De hade som mål att få till ett totalt
rusdrycksförbud och flera motioner om brännvinsförbud hade framförts redan
på 1880- och 1890-talet. I början av 1900-talet framfördes i stället förslag om
totalt förbud mot all tillverkning och försäljning av rusdrycker. Frågan be-
handlades av 1907 års riksdag, där förslaget bifölls i andra kammaren men
avslogs i första. Samtidigt började man inom nykterhetsrörelsen diskutera
möjligheten att genom en folkomröstning ta reda på den allmänna folkme-
ningen i förbudsfrågan.⁷⁶

Även om det kommunala vetot, såsom tidigare nämnts, lett till att majoriteten
av landskommunerna i Sverige torrlagts, hade den graderade kommunala
rösträtten (ett system där rikare medborgare fick fler röster än fattigare) på
andra håll medfört att försäljningsrättigheter upplåtits, trots att en majoritet
av kommunens/stadens invånare röstat emot. Detta fick nykterhetsrörelsen,
som var inspirerade av utländskt mönster, att ställa krav på att så kallade lo-
kala veton skulle införas. Dessa lokala veton skulle innebära att alla kommu-
nens myndiga män och kvinnor fick delta i en folkomröstning, där varje röst
räknades lika, kring att förbjuda handel med rusdrycker inom kommunens
område. Det lokala vetot betraktades av nykterhetsrörelsen som det viktigaste
steget för att nå fram till ett totalförbud. Kravet på lokalt veto kom snart att
snappas upp av den politiska vänstern och sammankopplades ofta med kravet
på allmän och lika kommunal rösträtt. Under storstrejken 1909 förekom ett
tillfälligt rusdrycksförbud och vid en av nykterhetsorganisationerna kort där-
efter arrangerad inofficiell folkomröstning röstade 56 % av landets vuxna be-
folkning för ett totalförbud.⁷⁷

3.1 Ivan Bratt

Det var i denna situation som läkaren, och sedermera också politikern, Ivan
Bratt förde fram de idéer om en mellanväg mellan ett totalförbud och oregle-
rad brännvinsförsäljning, som så småningom ledde fram till motbokssyste-
met. Bratt själv menade att det viktigaste var att bryta det privata vinstintres-
set inom rusdryckshanteringen.⁷⁸

Under denna tid fördes det samtidigt en debatt, som länge förts inom svensk
alkoholpolitik, nämligen om det är mot totalkonsumtionen eller mot

⁷⁴ SOU 1994:25 s 11

⁷⁵ SOU 1974:90 s 147

⁷⁶ SOU 1994:25 s 14

⁷⁷ SOU 1974:90 s 147

⁷⁸ SOU 1994:25 s 14

missbruket som åtgärder i första hand ska riktas. Bratt menade bestämt att det var missbruket som skulle bekämpas och att missbrukare skulle få vård och förhindras att inköpa rusdrycker. Enligt honom var inte totalkonsumtionen det stora problemet. Därför trodde han själv inte på ett allmänt förbud och inte heller på en allmän ransonering.⁷⁹

Reformerna under 1910 talet skedde på initiativ av läkaren Dr Ivan Bratt och 1911 års nykterhetskommitté. De var framförallt en mer konsekvent utbyggnad av tidigare gällande principer. Systembolagen, som de nu kom att kallas, reformerades och expanderade från att enbart ha hand om brännvinsförsäljning till all handel med rusdrycker. Partihandeln och reningen av råsprit desintresserades (man tog bort vinstintresset) och överläts till AB Vin och Spritcentralen. Man införde även för första gången individuella restriktioner. Sen 1855 års försäljningsförordning överlätit brännvinshandeln till bolag som ”i sedlighetens intresse” skulle sälja alkoholen hade vissa restriktioner tillämpats, men till skillnad från den senare 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning, var dessa uteslutande generella och träffade därmed alla kunder lika oavsett hur de brukade alkohol, till exempel genom att det var stängt på dagar då man fick lön. Idéen om individuella restriktioner behandlades av riksdagen första gången i en motion (nr 129) i andra kammaren vid 1901 års riksdag.⁸⁰ Motionen lades fram av en herr Sam Söderberg den 26 januari 1901 och yrkade på att det för minuthandel med brännvin skulle införas samma restriktioner som det fanns för handeln med explosiva varor, nämligen att tillstånd skulle sökas för att få köpa brännvin och att köparen skulle vara skyldig att personligen underteckna ett kvitto som uppgav varumängd, år, dag och köparens bostad.⁸¹ Motionen föll i riksdagen.⁸²

Några år senare började Bratt först privat och sedan offentligt genom tidningsartiklar och två broschyrer (publicerade 1909 och 1911) framföra tankar som liknade de Söderberg tidigare varit inne på. Bratt påverkade även starkt det år 1912, av en kommitté inom svenska läkarsällskapet, utgivna arbetet ”Alkoholen och samhället” som Bratt själv var med och utarbetade. Bakgrunden till både Bratt och Söderberg var den, som tidigare nämnts, växande förbudsrörelsen som börjat få allt mer inflytande. Under storstrejken 1909 gällde en tid totalt rusdrycksförbud och de positiva effekterna detta innebar påverkade otvivelaktigt opinionen. Vid en namninsamling organiserad av en av nykterhetsorganisationerna under vintern år 1909 till 1910 skrev nära 2 miljoner människor, vilket motsvarade 56% av den myndiga befolkningen, på listor med opinionsyttring för förbud.⁸³

⁷⁹ SOU 1994:25 s 14

⁸⁰ Prop. 1954:151 s 59

⁸¹ Motion 1901:129. Andra kammaren

⁸² Prop. 1954:151 s 59

⁸³ Prop. 1954:151 s 60

Själv trodde inte Bratt att det gick att genomföra ett totalförbud och han ansåg inte att man borde tvinga den minoritet som inte heller önskade något förbud till detta, om det var möjligt att åtgärda de grova alkoholskadorna på annat sätt. Han trodde att man kunde göra detta genom att låta rätten att köpa alkohol bli beroende av särskilt tillstånd och att sen dela upp kunderna på ett stort antal mindre detaljaffärer, där de anställda skulle kunna lära känna den mindre kundkretsen som de blivit tilldelade. På så sätt skulle de som misskötte sig kunna få tillståndet att köpa alkohol indraget, men han tänkte inte att man skulle begränsa någon innan de missköt sig. Bratt föreställde sig att en kommunal alkohalnämnd bestående av två byråer skulle ta över systembolagens verksamhet. Ena "byrån" skulle sköta försäljningen av alkohol och den andra skulle ta han om alkoholisterna, som innan dess nykterhetsnämnden gjort.⁸⁴

3.2 Motbokens införande

Idén om ett totalförbud var stark när det Liberala Samlingspartiet år 1911 återkom till makten. Att starta en utredning kring förutsättningarna för ett allmänt rusdrycksförbud blev därför en av statsminister Staaffs första åtgärder när han tillträdde. Detta skedde genom 1911 års nykterhetskommitté, som även fick i uppdrag att undersöka andra möjliga åtgärder för att minska alkoholskadorna. Bratt blev en av de ledamöter som utsågs för att delta i kommittén, och det betänkande som kommittén avgav den 5 januari 1914 innehöll ett förslag till försäljningslagstiftning i huvudsak efter Bratts riktlinjer. Kommittén föreslog även införande av det tidigare nämnda "lokala vetot" som därmed skulle ge kommunernas invånare rätt att förbjuda rusdrycksförsäljning inom kommunens område. 1911 års nykterhetskommittés förslag gjorde dock även flera större avsteg från Bratts ursprungliga program. Man förordnade bland annat en på förhand bestämd personlig tilldelning som inte skulle få överstiga 1 liter i veckan (med vissa undantag).⁸⁵

Denna inköpskontroll skulle i praktiken genomföras genom att varje person som hade rätt att göra inköp skulle bli tilldelad en så kallad motbok. Kunden skulle vid varje inköp själv lämna över denna så att inköpen kunde antecknas i motboken. På grund av de oroliga omständigheterna i världen och i Sverige (första världskriget bröt ut 1914 vilket i Sverige resulterade i ransonering) genomfördes de föreslagna reformerna mycket snabbt. Redan den 1 oktober 1912 hade AB Göteborgssystemet i Göteborg (som efter upphovsmannen ofta kallades Andréssystemet) infört en inköpskontroll i anslutning till Bratts ursprungliga förslag. Alla män över 21 utan officiell nykterhetsanmärkning fick efter anmälan ett inköpsbevis, som berättigade till inköp i viss affär. Dessa bevis kunde dock dras in om någon blev bötfälld för fylleri eller på annat sätt

⁸⁴ Prop. 1954:151 s 60

⁸⁵ Prop. 1954:151 s 60

kom i konflikt med myndighet på grund av alkoholmissbruk. Inköpen bokfördes på inköpsstället och den som köpt över en viss mängd per månad (oftast 8 liter) blev avstängd från inköp om han inte kunde förklara anledningen till de stora inköpen på ett tillfredställande sätt.⁸⁶

Jönköping följde efter och började under hösten 1913 tillämpa ett liknande system. I Stockholm togs spritdrycksförsäljningen från och med år 1914 över av ett nytt bolag, AB Stockholmssystemet, som bildats av Bratt för att omställa hans idéer i praktiken. Bolaget genomförde i februari 1914 en utminuteringskontroll, som i många avseenden anslöt sig till 1911 års kommittés förslag. Motbokstvång och ett maxtak på 16 liter i kvartalet infördes. På grund av de täta uttagen övergick man snart till så kallad femstämpling, vilken innebar att högst 1 liter var femte dag fick inköpas. Om man väntade med inköpen 10 eller 15 dagar, fick man köpa 2 respektive 3 liter, vilket var den största mängd som fick inköpas på en gång. Liknande bestämmelser kvarstod ända till 1930.⁸⁷

År 1917 bildas aktiebolaget Vin- och Spritcentralen som ett dotterbolag till Stockholmssystemet för att ta hand om partihandeln. 1923 stadfästs bolagets monopol på import, partihandel och brännvinsrening i lag.⁸⁸

Experimenten i Göteborg och Stockholm hade sålunda redan påbörjats när 1911 års nykterhetskommitté avlämnade sitt betänkande nr 5. Resultaten framstod som så positiva att man ansåg att vissa ändringar i försäljningslagstiftningen borde föras in i den då gällande brännvinsförsäljningsförordningen i avvaktan på att riksdagen skulle enas om en ny lagstiftning. Frågan om ny lagstiftning hade nämligen fallit vid 1914 års riksdag på grund av kamrarnas skiljaktiga beslut.⁸⁹

1915 års riksdag beslöt sålunda att hela landet från och med 1916 skulle delas upp i olika så kallade kontrollområden, så att inte invånarna i ett område med restriktiv försäljning skulle kunna kringgå kontrollen genom att köpa från ett annat bolag. Motbokstvång infördes samtidigt, men det överlämnades åt bolagen att själva bestämma om inköpsrätten skulle begränsas på förhand eller om kontrollen skulle verkställas i efterhand som i Göteborg. Denna valfrihet varade dock i praktiken endast till november 1916, då speciella krisrestriktioner infördes på grund av försörjningsläget. Detta innebar att inköpen maximerades, först till 2 liter i månaden och sen till 2 liter i kvartalet. Det var under intryck av dessa krisförhållanden som 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning antogs.⁹⁰

⁸⁶ Prop. 1954:151 s 61

⁸⁷ Prop. 1954:151 s 61

⁸⁸ SOU 1994:25 s 57-58

⁸⁹ Prop. 1954:151 s 61

⁹⁰ Prop. 1954:151 s 61

1917 års rusdrycksförsäljningsförordning skapades på riksdagens initiativ, och till grund för den låg en av bevillningsutskottet (betänkande nr 12/1917) utförd överarbetning av kommittéförlaget. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1919 och anslöt sig i huvudsak till kommittéförlaget. Ett par viktiga ändringar gjordes dock. Maximitilldelningen sattes till 4 liter i månaden i stället för 1 liter i veckan. Under de första månaderna 1919 gällde dock krisrestriktionerna. På grund av dessa kunde förordningen inte tillämpas i full utsträckning förrän juni samma år. Det tidigare nämnda lokala vetot togs inte upp i förordningen, men det kommunala vetot kvarstod, vilket innebar att utminuter och utskänkning inom en kommun blev beroende av godkännande från kommunens beslutande organ.⁹¹

3.3 Dåtids kritik mot motbokssystemet

Motbokssystemet tillkom, som tidigare nämnts, under åren 1915-1920 efter att först ha tillämpats på prov inom Stockholmssystemet, där Ivan Bratt under en tid var verkställande direktör. Systemet blev som en kompromisslösning i debatten om ett totalförbud eller ett bibehållande av den gamla ordningen. Motbokssystemet karaktäriserades av framförallt tre saker. Inköpsbevis (motbok) för att få köpa vin eller sprit, registrering och eftergranskning av alla inköp samt ransonering av spritdrycker. Vad gäller ransoneringen fick Bratt, som tidigare nämnt, ge sig för krav från nykterhetsrörelsen.⁹² Motbokssystemets var, som sagt, mer av en kompromiss och inte ett tecken på någon utbredd övertygelse om att motbokssystemet kunde lösa samhällets alkoholpolitiska problem. För många nykterhetsvänner framstod systemet som ett första steg mot ett kommande totalförbud och för deras åsiktsmotståndare var det istället en möjlighet att förhindra ett förbud. Motbokssystemet förblev också omstritt under hela sin tillvaro.⁹³

Följande regler gällde efter att motbokssystemet införts. Sökande, majoriteten vilka var män, behövde som regel vara 25 år för att få motbok. Var man gift kunde man få motbok redan vid 21 år. En omfattande ansökningshandling behövde fyllas i. Inköpen skulle göras i en viss, bestämd butik och tilldelningen blev från början som regel en liter sprit per månad. Man kunde senare ansöka om högre tilldelning, men det krävdes att man motiverade detta. Maximitilldelningen var under senare delen av motbokstiden tre liter sprit i månaden. Vinet var i princip inte ransonerat men om man ansågs missbruka sin inköpsrätt, till exempel genom att köpa onormalt mycket vin som ersättning för brännvinet när spritransonen var slut, kunde även vinet bli ransonerat. Extra tilldelning kunde fås med anledning av högtidsdagar och representation. En skriftlig ansökan behövde i så fall lämnas in. För kvinnor gällde strängare

⁹¹ Prop. 1954:151 s 61-62

⁹² SOU 1994:25 s 14

⁹³ SOU 1974:90 s 152

regler. En gift kvinna fick inte egen motbok om mannen hade en och en ogift kvinna fick nöja sig med en mindre ranson än vad som gällde för männen, oftast en eller två liter i kvartalet. Den, som gjorde sig skyldig till fylleriförseelse eller fick en fyllerianmärkning, fick sin motbok indragen för kortare eller längre tid. Det råkade man också ut för om man inte betalade sina skatter eller om man fick socialhjälp. Folkpensionärer fick även ofta sin ranson minskad och bodde man på ålderdomshem blev motboken indragen. Spriten var även ransonerad på restaurangerna. Ransonen var olika beroende på tiden på dagen och vilken kategori av restaurang det gällde. Den vanligaste ransonen var 15 cl för en man och sju och en halv för en kvinna. Sprit fick bara serveras tillsammans med lagad mat.⁹⁴

Nykterhetskommittén som tillsattes år 1911 kom 1920 med ett betänkande (nr 9) kring konsekvenserna av restriktionssystemet. Kommittén ansåg att restriktionssystemet inte kunde reducera alkoholförsäljningen till ofarliga mängder och att det därmed inte kunde förebygga missbruk. De fann även att den individuella kontrollmetoden som användes hade en tydlig svaghet då kontrollen endast kunde omfatta köparna men inte den som sen faktiskt konsumerade varan. Kommittén nämnde även den psykologiska reaktionen mot restriktionssystemet. Den grupp av personer som inte fick rätt att köpa alkohol ”bildade på sätt och vis en social underklass, som bittert kände den undantagsställning, vari den blivit försatt”.⁹⁵ Inskränkningarna drabbade i jämförelsevis stor utsträckning de fattigaste, vilket därmed skapade en känsla av social orättvisa. Nykterhetskommittén ansåg också att en svaghet hos restriktionssystemet blev att det, som Bratt uttryckte saken, bestod av en tiondels lag och av nio tiondelar istället bestod av tillämpning. De ansåg att åtgärderna i och med detta lätt blev godtyckliga. Kommitténs största invändning mot restriktionssystemet var dock att det bibehöll och populariserade alkoholkonsumtionen. Bara genom motbokens existens påverkade denna många människor och fick de att begära rätten att kunna köpa sprit, fast de i själva verket inte hade varit speciellt intresserade av alkohol. De menade även att systemet lockade till att ta ut hela de tillåtna volymerna. Allmänheten kunde lätt få för sig att den satta maxgränsen var någon sorts normalgräns som sen betryggade konsumenterna om att de inte hade något riskbruk. De ansåg också att systemet fick allmänheten att fokusera på möjligheterna att få tag på alkohol. Restriktionssystemets psykologiska inverkan gick alltså enligt kommittén i den riktningen att alkoholkonsumtionen allt mer populariserades och därigenom motverkade systemet sätt sitt eget syfte, att skapa folknykterhet.⁹⁶

Motbokssystemet var alltså ett ransoneringsystem som i högre grad blev ett registreringssystem. Man samlade uppgifter inte bara om människors inköp utan också om till exempel familjeförhållanden, inkomst- och skatte-

⁹⁴ SOU 1994:25 s 14-15

⁹⁵ Prop. 1954:151 s 62

⁹⁶ Prop. 1954:151 s 62

förhållanden samt om polis- och nykterhetsanmärkningar. Dessa uppgifter låg, som tidigare nämnts, till grund för bolagens beslut om inköpsrätt och tilldelning.⁹⁷

Motbokssystemet levde kvar i ungefär 40 år, men det dröjde inte länge innan kritiska röster mot alla inskränkningar för den enskilde individen, som innebar att många utsattes för direkt kränkande behandling, höjdes. De olika bolagen tillämpade även reglerna olika när de bedömde ansökningar om motbok, om högre tilldelning och om extra tilldelning. Även inom ett och samma bolag gjorde man skillnad på folk och folk. Ofta påverkade inkomstförhållanden, social ställning och liknande besluten. Motbokssystemet kritiserades alltså av många på grund av de ingrepp i den personliga integriteten som var inbyggda i systemet. Men efter hand uppstod också tvivel på systemets effekt på konsumtion och missbruk. Kritikerna menade att många skaffade motbok och tog ut högsta möjliga tilldelning utan att egentligen behöva det. Man menade också att ett ransoneringssystem ofta drev människor att köpa ut hela ransonen oavsett om de behövde den eller inte. Detta, som kallades för den suggererande effekten, blev så småningom ett av de starkaste argumenten mot motbokssystemet.⁹⁸

Dessutom hindrades inte missbrukare, som ofta saknade motbok, att komma över sprit. Ett starkt bevis för detta var bland annat att ungefär 75 procent av alla fylleriförseelser begicks av personer som inte ägde egen motbok.⁹⁹

Även nykterhetsrörelsen var kritisk mot motbokssystemet. Det hade den varit redan från början eftersom motbokssystemet sågs som ett hinder för ett totalförbud, då motbokssystemet som tidigare nämnts var ett resultat av en kompromiss. Nykterhetsrörelsen kritik gällde annars mest att ransoneringssystemet med sina fastställda tilldelningar på upp till tre liter sprit i månaden angav gränsen för vad som kunde uppfattas vara godtagbar konsumtion¹⁰⁰, en kritik som delades av 1911 års nykterhetskommitté i dess år 1920 avgivna betänkande.¹⁰¹

3.4 Folkomröstningen samt reformering av motbokssystemet

Nykterhetsrörelsen drev frågan om totalförbudet till dess slutgiltiga spets i en officiell folkomröstning kring totalförbud år 1922. Den svenska valmanskåren röstade i en konsultativ folkomröstning om nykterhetskommitténs förslag

⁹⁷ SOU 1994:25 s 15

⁹⁸ SOU 1994:25 s 15

⁹⁹ SOU 1994:25 s 15-16

¹⁰⁰ SOU 1994:25 s 16

¹⁰¹ Prop. 1954:151 s 62

till att införa lagstiftning om totalförbud. Resultatet var knapp seger för nej-sidan med 28,3 % av de röstberättigade mot 27,2 % för förbudsanhängarna.¹⁰²

Efter förlusten för de som stödde ett förbud blev Brattssystemet en kompromiss mellan dessa och de som ville behålla den firare ordningen. Vissa betraktade det som ett första steg mot ett framtida totalförbud, för deras motståndare åter var det en möjlighet att förhindra ett förbud.¹⁰³

Den 18 juni 1937 tillkommer förordningen angående försäljning av rusdrycker (Rff) eller rusdrycksförsäljningsförordningen. Denna byggde på samma principer som sin föregångare och de mest betydande nyheterna var en minskning av systembolagens antal från 121 till 41, avskaffande av det kommunala vetot beträffande utminutering av rusdrycker, införande av s. k. efterhandsköp vid utminuteringen under sex månader, fri försändning av rusdrycker till ort där försäljnings- eller utlämningsställe inte finnes, successiv nedskrivning av de enskilda restaurangernas vinstkvantitet under en 25-årsperiod och ensamrätt för systembolagen att driva s. k. folkrestauranger. Efter en ändring i alkoholistlagen 1938 tillkom länsnykterhetsnämnderna som övervakande och rådgivande organ för de kommunala nykterhetsnämnderna. Dessa lagändringar och Rff föranleddes närmast av det förslag som 1934 framlades av 1928 års rusdryckslagstiftningsrevision (SOU 1934: 39).¹⁰⁴

Rusdrycks-lagstiftningsrevisionens uppdrag var bland annat att bedöma restriktionssystemets verkningar. Revisionen konstaterade att såväl den officiella statistiken som majoriteten av svaren på en rundfråga till landets nykterhetsnämnder visade att nykterhetstillståndet förbättrats sedan tiden före det första världskriget. Bland orsakerna till denna förbättring nämnde revisionen restriktionssystemet. Utifrån statistiken för utminuteringen drog revisionen slutsatsen att systemet haft en bestående konsumtionsminskande effekt och de menade även att antalet fylleriförseelser per 10 000 invånare minskat kraftigare än utminuteringen. Man uppfattade det som att detta berodde på att konsumtionsminskningen i högre grad gått ut över det grövre missbruket än över konsumtionen i övrigt.¹⁰⁵

Den ovan nämnda kritiken och kritik från nykterhetsrörelsens sida som menat att utminuteringskontrollen fått negativa konsekvenser i form av utbredda alkoholvanor, som undanskymt dess förtjänster, tillbakavisades av revisionen som menade att den berodde på skiljaktigheter i uppfattningen om försäljningslagstiftningens syfte. Revisionen ansåg inte att restriktionssystemet för sig fått konsumtionen att öka, men att de korta tilldelningsperioderna kunde föranleda till större inköp än nödvändigt och föreslog därför införande av efterhandsinköp. Revisionen trodde inte att det danska systemet med ett högt

¹⁰² Prop. 1998/99:134 s 29

¹⁰³ SOU 1974: 90 s 152

¹⁰⁴ Prop. 1954:151 s 63

¹⁰⁵ Prop. 1954:151 s 63 - 64

pris på spritdrycker skulle få lika goda verkningar i Sverige som i Danmark. De ansåg att en fri försäljning med höga priser skulle resultera både i ökat missbruk och en ökad totalkonsumtion. Till denna bedömning anslöt sig statsmakterna i allt väsentligt vid frågans behandling under 1937 års riksdag (prop. nr 242, bevillningsutskottets betänkande nr 28).¹⁰⁶

Vid 1943 års riksdag väcktes i riksdagens första kammare (motion nr 123) och i andra kammaren (motion nr 177) två liknande motioner. Dessa yrkade på en utredning av orsakerna till det under krigsåren försämrade nykterhetstillståndet, samt en allmän översyn av den svenska nykterhetslagstiftningen.¹⁰⁷¹⁰⁸ Medan motionerna låg hos bevillningsutskottet tillsatte dåvarande chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, en sakkunnigutredning, som kom att kallas snabbutredningen, för undersökning av den förstnämnda frågan.¹⁰⁹

Krisförhållandena under andra världskriget ledde även till vissa förändringar. Till exempel minskades från och med den 1 oktober 1941 den högsta månadstilldelningen från fyra till tre liter och rätten till efterhandsinköp drogs in. Efterhandsinköpen återinfördes från och med den 1 januari 1947 men begränsades till tre månader. År 1944 avgav särskilda sakkunniga, den så kallade snabbutredningen, ett betänkande (SOU 1944:3) med utredning angående orsakerna till det under krigsåren försämrade nykterhetstillståndet. Utredningen framlade vissa förslag som dock inte resulterade i någon ny lagstiftning. Samtidigt som snabbutredningen tillsattes, behandlades vid 1943 års riksdag de motioner som ledde till att 1944 års nykterhetskommitté tillkallades. År 1945 omorganiserades de dittillsvarande av systembolagen ägda allmänna restaurangbolagen. Alla utskänkingsrättigheter inom folkrestaurangerna överläts av vederbörande systembolag till det då nybildade Sveriges centrala restaurangaktiebolag, som i sin tur drev restaurangrörelsen genom något av sina fem dotterbolag.¹¹⁰

Rusdrycksförsäljningsförordningen var, som tidigare nämnts, den lagstiftning som sedan år 1937 reglerade försäljningen av spritdrycker och vin. Den delade även, liksom sin föregångare, upp försäljningen av rusdrycker i partihandel (försäljning för export och till återförsäljare) och detaljhandel (all annan försäljning). Detaljhandeln hade i sin tur två olika grenar, utminutering och utskänkning. Utminuteringen skedde från särskilda utminuteringsställen och omfattade försäljning till avhämtning och försändning på rekvisition. Med utskänkning menas försäljning till förtäring på stället. Partihandel och utminutering var strängt åtskilda från utskänkning. Partihandel och utminutering fick

¹⁰⁶ Prop. 1954:151 s 64

¹⁰⁷ Motion 1943:123. Första kammaren

¹⁰⁸ Motion 1943:177. Andra kammaren

¹⁰⁹ SOU 1944:3 s 5

¹¹⁰ Prop. 1954:151 s 64

till exempel inte förenas med annan handel och utskänkning fick endast bedrivas i samband med restaurangrörelse.¹¹¹

Den äldsta grundsatsen i nykterhetslagstiftningen vid 1940 talet var rättighetssystemet, enligt vilket tillverkning och försäljning av alkoholdrycker var mer eller mindre monopoliserad och därigenom lättare att kontrollera och beskatta. Rättighetssystemet har tidigt förenats med kommunalt inflytande över rättigheternas beviljande, det tidigare nämnda kommunala vetot. Ytterligare en huvudprincip var motbokssystemet, som bland annat innefattade individuell kontroll av kunders inköp vid utminuteringen (Även kallat Brattssystemet). Vidare bör nämnas elimineringen av det enskilda vinstintresset (Som härstammade från Göteborgssystemet), vilket innebar att enskilda personer inte skulle ha ett ekonomiskt intresse av att alkoholkonsumtionen ökade. Vinsten på rusdryckshandeln skulle i stället förbehållas det allmänna.¹¹²

Brännerier och vinfabriker behövde sälja hela sin produktion (utom eventuell export) till det statliga partihandelsbolaget, AB Vin- & Spritcentralen, varvid särskilda prissättningsregler gällde (21 § förordningen den 11 juni 1926 ang. tillverkning och beskattning av brännvin samt 2 kap. 6 § Rff). Partihandeln var i princip förbehållen AB Vin- & Spritcentralen, som också ansvarade för import av rusdrycker. Systembolagen fick dock sälja sinsemellan och till restauratörer och kunde få tillstånd att importera av kontrollstyrelsen. (2 kap. Rff.) Det privata vinstintresset var därmed helt avskaffat.¹¹³

För detaljhandeln gällde principen om att all försäljning av rusdrycker skulle ordnas och handhas så att det därav uppkommer så ringa skada som möjligt (1 kap. 3 § Rff). Detta var 1937 års formulering av samma princip som funnits inskriven i lag sedan 1895, så som nämnts tidigare, och återfinns idag i Alkohollagens (2010:1622) 3 kap 5 §. Utminutering fick endast bedrivas av systembolag, efter godkännande av länsstyrelsen i respektive län. Sverige var för detta ändamål indelat i 41 detaljhandelsområden, med ett systembolag för varje område. Kontrollstyrelsen var de som satte områdenas gränser, som skulle vara anpassade efter naturliga handelsområden och var därmed inte detsamma som länsgränserna. Antalet utminuteringsställen och dessas placering inom varje detaljhandelsområde bestämdes av områdets systembolag. Kommunalt veto hade, som tidigare nämnts, slutat även att gälla nu efter 1937 års Rusdrycksförsäljningsförordning. Förordningen tillät dock att nya utminuteringsställe bara fick upprättas i stad, köping eller municipalsamhälle med minst 5 000 invånare. (3 kap. 1—3 §§ Rff.) På ort utan utminuteringsställe kunde systembolaget inrätta utlämningsställe, som endast tog emot rekvisitioner och lämnade ut varor. Den som bodde på ort, som saknade både utminuterings- och utlämningsställe hade även rätt till fri försändning till närmaste

¹¹¹ Prop. 1954:151 s 65 - s 66

¹¹² Prop. 1954:151 s 66

¹¹³ Prop. 1954:151 s 66

post-, järnvägs-, buss- eller ångbåtsstation enligt samma förordning (4 kap. 7 §).¹¹⁴

3.5 Motbokens avskaffande

I slutet av 1944 tillsatte regeringen en kommitté, som tog sig namnet 1944 års nykterhetskommitté. Den fick i huvuduppgift att ingående undersöka verkningarna av motbokssystemet, som då varit i bruk i mer än 25 år. Det dröjde till år 1952 innan kommittén lämnade sitt betänkande, i vilket man kritiserade motbokssystemet mycket starkt, inte minst just för den suggererande effekten.¹¹⁵

Detta resulterade år 1954 i den proposition som slutligen skulle avveckla Motbokssystemet och ersätta 1937 års rusdrycksförsäljningsförordning och 1919 års pilsnerdrycksförordning. Av denna framgår att en huvuduppgift vid bedömningen om systemets vara eller icke vara därför var att bedöma systemets faktiska verkningar. I propositionen framhölls att systemet i vissa fall verkade som spärr mot överdriven konsumtion men i andra fall istället suggererade till inköp som annars inte skulle gjorts. Systemets totala effekt på konsumtionen och nykterhetstillståndet bedömdes som skäligen ringa, men sammankopplat med flera så kallade olägenheter. Motbokssystemets extensiva administration och individuella kontroller konstaterades även vara mycket kostsamma. Man menade att om man sparade in på dessa kostnader kunde man istället bekosta ökade positiva åtgärder för ett bättre nykterhetstillstånd.¹¹⁶

Propositionen föreslog därför att hela motbokssystemet borde avvecklas. Nykterhetspolitikens fokus skulle istället riktas mot de positiva åtgärderna. Forskning, undervisning och upplysning i nykterhetsfrågan intensifierades. Nykterhetsvården skulle rustas upp, främst genom ökade resurser för länsnykterhetsnämnder och kommunala nykterhetsnämnder. Särskild vikt lades vid nykterhetstillståndet för ungdomar och man ville därför öka möjligheterna för ungdomar att få annan fritidssysselsättning. Betydande statsanslag skulle därför gå till ungdomsvårdande organisationer, till ungdomsidrott och till annan organiserad fritidsverksamhet för ungdomar. Själva propositionen innehöll bara allmänna riktlinjer för dessa och de detaljerade förslagen presenterade i särskilda propositioner. Kostnaderna för dessa upprustningar beräknades medföra ca 7 miljoner kronor per år. Genom avvecklandet av Motbokssystemet räknade man dock med att spara upp till omkring 10 miljoner kronor per år. Den nya nykterhetspolitiken innebar inte någon ändring i principerna för beskattning av sprit och vin utan propositionen menade att de nyligen föreslagna relativt höga spritpriserna utgjorde ett värdefullt stöd för de positiva åtgärderna. Man föreslog dock inte heller att ytterliga höja spritpriserna.

¹¹⁴ Prop. 1954:151 s 66-67

¹¹⁵ SOU 1994:25 s 16

¹¹⁶ Prop. 1954:151 s 1

Andra åtgärder flytta konsumtionen till mindre alkoholstarka drycker förordas även.¹¹⁷

Trots motbokssystemets avveckling sågs reglering kring försäljning av sprit, vin och öl fortfarande som ett viktigt stöd för övriga nykterhetspolitiska åtgärder. I den nya lagstiftningen strävade man dock efter att så långt möjligt ge den enskilde större frihet men också större ansvar. Flera begränsningar sågs därför fortfarande som nödvändiga, men man försökte göra reglerna enklare och efterlevnaden lättare att kontrollera. Inköpsrätten för myndiga människor blev i fri. Sprit skulle få köpas utan särskilda begränsningar och köpen skulle inte längre registreras. Handeln med rusdrycker skulle dock fortfarande hanteras av företag utan enskilt vinstintresse.¹¹⁸ De 41 regionala Systembolagen för utminutering, som 1938 hade övertagit uppgifterna från de tidigare 121 lokala bolagen,¹¹⁹ ersattes av ett för hela riket gemensamt detaljhandelsbolag med erforderlig distriktsorganisation.¹²⁰

Den nykterhetspolitik som riksdagen fastställde 1954 innebar en helt ny grund för hur problemen med alkoholmissbruk skulle hanteras. Hela den individuella kontrollapparaten togs bort och det skulle inte längre vara något märkvärdigt med alkoholin köp. Därigenom hoppades man få bort den så kallade suggestiva effekten som man menade att restriktionerna skapat kring spriten. Fokuset flyttades istället till större frihet och personligt ansvar samt positiva åtgärder såsom undervisning och upplysning i alkoholfrågan. Man sköt även till mer pengar till ungdomsvården och till idrotts- och fritidsverksamhet för de unga, i preventivt och hälso stödjande syfte. Nykterhetsvården gavs även den avsevärt ökade resurser till hjälp de för de alkoholskadade.¹²¹

Men detta beslut fattades inte bara på grund av den suggestiva eller suggerande effekten. Demokratiseringstankarna kom att slå igenom det svenska samhället vid denna tid. Då motbokssystemets rötter och uttryck var mer demokratiska och problematiska utifrån en social rättvis punkt (då folk behandlades olika på grund av bland annat kön), kom dess avveckling även som ett steg i demokratiseringen. Mottot för 1954 års riksdagsbeslut kom därför att bli: frihet under ansvar.¹²² Samhället hade förändrats, och förmynderi, även för individens bästa, accepterades inte i samma utsträckning längre.

Från den 1 oktober 1955 gällde följande: alla personer över 21 år fick rätt till inköp, men länsnykterhetsnämnden fick rätt att utesluta missbrukare och personer som dömts för olaga försäljning. Detta innebar i princip en sänkning av lägsta inköpsåldern, då man generellt sett behövde vara 25 för att få inneha motbok. Ransonering och inköpsregistrering slopades och starköl, som

¹¹⁷ Prop. 1954:151 s 2

¹¹⁸ Prop. 1954:151 s 2

¹¹⁹ SOU 1994:25 s 16

¹²⁰ Prop. 1954:151 s 2

¹²¹ SOU 1994:25 s 16

¹²² Helling (1987) s. 125–126

förbjudits 1923, kunde åter säljas. Ransoneringen slopades även på restaurangerna. Man gjorde även stora utbildnings- och informationsinsatser om alkoholens skadeverkningar.¹²³

Senare nyliberala opinionsbildare har beskrivit att Systembolagen under motbokstiden, efter riksdagens beslut under första världskriget, blev som en egen myndighet. Med egna polisiära befogenheter och mer information om befolkningens ekonomi och privatliv än resten av staten. Men till skillnad från andra myndigheter gick deras beslut inte att överklaga, vilket resulterade i att vissa senare nyliberaler kom att beskriva Brattssystemet som en stat i staten.¹²⁴ Det är tydligt att under Brattssystemets tid så betraktades alkohol som ett privilegium och inte en rättighet, ett privilegium som förorsakade många problem och som därför borde begränsas i den mån det gick.

Att både moderna Nyliberaler såsom Svensson (författaren till *Så roligt ska vi inte ha det*) och personer som verkade under 1900-talet och agerade mer i tidsandan som Helling (författare till *Från mjöd till martini*) höll med varandra om att motbokssystemet var alltför långtgående säger något om både nutidens och det senare 1900-talets syn på restriktioner och diskriminering, även om dessa utformats för individens bästa. Idag hade det varit nästintill otänkbart att införa något liknande, särskilt med tanke på de EU-fördrag Sverige nu åtagit sig att följa. Mer om detta i kap 5 och 6. Det är även intressant att båda böckerna kommer till samma slutsats, att svensken idag har mer frihet under eget ansvar. Helling nöjer sig med att säga att alkoholkonsumtionen är en tradition som nästan är lika gammal som mänskligheten och vågar inte ställa sig varken för eller emot systemets fortsatta existens (kanske för att systemets avveckling fortfarande var helt otänkbart år 1987, då boken kom ut).¹²⁵ Svensson uppmanar i stället flertalet gånger till en avveckling av dagens detaljhandelsmonopol med hänvisning till bland annat just dess odemokratiska bakgrund.¹²⁶ Svenssons tankar uttrycks flera decennier senare och efter att ha bevittnat flera uppluckringar av Systembolaget, främst vid EU-inträdet (som behandlas i kap 5) och kanske är det även detta som gett idén om en total avveckling av monopolet kraft. Båda två poängterar dock att samhällsutvecklingen i stort även påverkar alkoholpolitiken. Högre löner och mer fritid har gett fler möjlighet att dricka mer, men även att dricka när det behagar dem och inte bara för att kunna stå ut med vardagen eller glömma sina sorger.¹²⁷ Synen på alkohol och den svenska dryckeskulturen har därmed gradvis förändrats, vilket kanske även resulterar i att detaljhandelsmonopolet helt enkelt inte behövs på samma sätt. Man kan samtidigt resonera kring

¹²³ SOU 1994:25 s 16

¹²⁴ Svensson (2020) s. 282

¹²⁵ Helling (1987) s. 130

¹²⁶ Svensson (2020) se till exempel s. 322–323

¹²⁷ Helling (1987) s. 127–128 och Svensson (2020) s. 323

fördelar med ett bevarat monopol och orsakerna till det fortsatta folkliga stödet. Men mer om detta i senare kapitel.

4 Efter motboken, innan EU

Under åren efter 1954 års reform vidtogs ett flertal åtgärder av betydelse inom den svenska alkohol- och nykterhetspolitiken. Dessa var framför allt justeringar av 1954 års reform och deras principer var desamma. Efter att dessa principer, som 1954 års reform vilade på, hade tillämpats i tio år, bedömdes alkoholfrågan fortfarande vara ett allvarligt samhällsproblem för Sverige. Därför tillkallades i oktober 1965 sakkunniga, som gavs i uppdrag att se över den svenska alkohol och nykterhetspolitiken. De sakkunniga, som antog namnet alkoholpolitiska utredningen (APU), avlämnade i december 1974 sitt slutbetänkande (SOU 1974:90-93) Alkoholpolitik. Betänkandet innehöll omfattande och detaljerade förslag om den närmare utformningen av alkoholpolitiken. APU:s betänkande blev även föremål för en omfattande remissbehandling. Remissinstanserna riktade i flera avseenden stark kritik mot utredningens förslag, samtidigt som de framförde flera egna förslag och synpunkter. Remissinstansernas invändningar mot APU:s förslag gällde bland annat den grundläggande frågan om den allmänna inriktningen av alkoholpolitiken.¹²⁸

Vid ett regeringssammanträde i februari 1976 framhöll dåvarande chefen för socialdepartementet att huvudansvaret för alkoholpolitiken från och med nu borde ligga på socialdepartementet. Handläggningen av beskattningsfrågorna med mera skulle dock få vara kvar hos finansdepartementet och utbildnings- och forskningsfrågorna skulle ligga kvar hos utbildningsdepartementet. Departementschefens begäran godkändes.¹²⁹

APU framhävde redan 1974 i sitt betänkande SOU 1974:90 hur alkoholmissbruk vanligen beror på flera samverkande orsaker och att det var svårt att definiera någon enskild faktor som den avgörande för att en individ skulle hamna i missbruk. De pekade även på att det fanns ett starkt samband mellan alkoholmissbruk och sociala missförhållanden. APU menade att det stod helt klart att alkoholmissbruk i samband med sociala missförhållanden generellt sett leder till svårare skador än annat alkoholmissbruk. Detta komplicerade orsaksmönster menade utredningen föranledde att missbruk behövde bekämpas med fler olika typer av åtgärder, både traditionellt alkoholpolitiska som försäljningsrestriktioner, information och beskattning men även socialpolitiska till stöd och hjälp för riskgrupper och allmänpolitiska för att eliminera förhållanden i samhället som bidrar till att människor missbrukar alkohol och till att skadorna härav blir så svåra. Utredningen framhävde även vikten av att alkoholpolitiken beaktades vid samhällsplaneringen.¹³⁰

¹²⁸ Prop. 1976/77:108 s 4-5

¹²⁹ Prop. 1976/77:108 s 4-5

¹³⁰ SOU 1974:90 s 113

Detta moderna synsätt återspeglar i hög grad det synsätt som den svenska regeringen än idag har kring alkoholpolitik.¹³¹

4.1 Lagen om Handel med Drycker

Den proposition som resulterade i Lagen (1977:293) om Handel med Drycker (LHD), presenterades för riksdagen 1976. Missbruk av alkohol bedömdes fortfarande vara ett av landets största sociala problem och propositionen innehöll därför förslag till flera olika socialpolitiska insatser med syftet att eliminera orsakerna till alkoholmissbruk och motverka det bruket av alkohol som leder till skador. Man föreslog även åtgärder för att begränsa den totala alkoholkonsumtionen och att samhällets insatser mot missbruk av alkohol skulle bli samordnade med de insatser mot narkotika och andra liknande medel för missbruk. Förslagets tyngdpunkt var dock utökade insatser för ungdomen,¹³² en tydlig inspiration från 1944s reformer.

Socialstyrelsen tilldelades det centrala ansvaret för samhällets alkoholpolitik och till styrelsen knöts en nämnd för alkoholfrågor med bred förankring i samhällslivet. Riksskatteverkets dittillsvarande uppgifter på alkoholområdet överfördes till Socialstyrelsen. Ytterligare resurser sköts till för förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet. Man gjorde det även möjligt att kunna lämna ekonomiskt bidrag till riksomfattande informationskampanjer och till särskilda informationsprojekt till exempel inom arbetslivet. Man satsade även på en utvidgad undervisning om alkoholfrågor i skolan och fortbildning av skolans personal. Propositionen föreslog också en försöksverksamhet med fritidsaktiviteter för grupper av människor som var särskilt utsatta för risken att hamna i alkoholmissbruk. Samhällets stöd till nykterhetsorganisationer med flera föreslogs även att byggas ut. Ytterligare resurser och åtgärder för en utvidgad forskning kring alkohol föreslogs även.¹³³

Propositionen föreslog att restriktioner kring försäljning av begränsas till sådana som av en bred allmänhet kan uppfattas som meningsfulla, men att man istället enligt förslaget skulle satsa på att bättre övervaka att nykterhetspolitiska olägenheter inte uppkom i samband med försäljning av alkohol. För detta föreslogs en betydande ökning av den personal hos länsstyrelserna som arbetade med sådana frågor. Det kommunala inflytandet vid försäljning av alkoholdrycker förstärktes även. En gemensam lag för handel med drycker föreslogs ersätta dåvarande skilda försäljningslagar. LHD innebar förenklingar i förhållande till gällande regler och större enhetlighet vid handel med olika slag av alkoholdrycker.¹³⁴

¹³¹ Se till exempel prop 2024/25:86 s 19 - 21

¹³² Prop. 1976/77:108 s 1

¹³³ Prop. 1976/77:108 s 1

¹³⁴ Prop. 1976/77:108 s 1 - 2

Angående beskattning och prissättning på alkoholdrycker föreslogs att gällande ordning behölls. Enligt förslaget skulle beskattningen och därmed prissättningen på alkoholdrycker användas som ett instrument i konsumtionsbegränsande syfte. Detta innebar att priserna på alkoholdrycker även i fortsättningen skulle sättas relativt högt och fortlöpande anpassas till den allmänna prisutvecklingen.¹³⁵

Krav på ett större kommunalt inflytande kring etablering av systembutiker har förts fram i olika sammanhang under årens lopp. Någon uttrycklig föreskrift om att kommunerna skulle höras i etableringsärenden fanns inte innan LHD. Enligt propositionens beredningsgrupp var det självklart att de kommunala myndigheterna borde höras innan Systembolaget beslutade om nyetablering, nedläggning eller flyttning av försäljningsställe. De föreslog därför att denna yttranderätt skulle lagstadgas. Vidare föreslog beredningsgruppen att kommunen skulle ges rätt att få bolagets beslut överprövat av regeringen i dessa frågor. I ärenden om tillstånd till servering har kommunen besvärsmätt över länsstyrelsens beslut enligt beredningsgruppen var det därför naturligt att kommunen även gavs rätt att få till stånd en överprövning av Systembolagets beslut om nyetablering, nedläggning och flyttning av butik.¹³⁶

Även stadsrådet Rune Gustavsson, en centerpartistisk politiker som vid denna tid var Sveriges socialminister i Thorbjörn Fälldins första regering, ansåg att yttranderätt för de kommunala myndigheterna i fråga om försäljningsställes förläggning borde inskrivas i lag och att kommunerna borde ha rätt att få en överprövning av Systembolagets beslut i sådana frågor. Remiss i anledning av nyetablering eller flyttning av butik borde enligt Gustavsson innefatta butikens placering till visst område inom orten.¹³⁷

4.2 Totalkonsumtionsmodellen

Fram till år 1994s lagstiftning, som behandlas i nästa kapitel, var således grunderna för alkoholpolitiken fastställda genom beslut av 1977 års riksdag. Enligt detta beslut var målet att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen. Denna strategi byggde på kunskaper och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen och alkoholskadorna. Man menade att en ökad tillgänglighet av alkohol medförde en ökad konsumtion. Att ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt menade man att ju svårare det var att få tag i alkohol, desto mindre dracks det totalt sett och desto färre människor ta skada på grund av alkohol.¹³⁸

¹³⁵ Prop. 1976/77:108 s 2

¹³⁶ Prop. 1976/77:108 s 41

¹³⁷ Prop. 1976/77:108 s 41

¹³⁸ Prop. 1994/95:89 s 39

Detta synsätt, kallat totalkonsumtionsmodellen, har också anammats av Världshälsoorganisationen (WHO) och ligger till grund för europaregionens handlingsplan (European Alcohol Action Plan) för att minska alkoholskador i Europa. Denna plan har enhälligt antagits av alla europaregionens stater, inklusive samtliga EU-stater.¹³⁹

Regeringen ansåg att Sveriges viktigaste medel för att begränsa tillgängligheten var alkoholmonopolen och prispolitiken. Den svenska alkoholpolitiken kompletterade dessa åtgärder med bland annat, begränsning av den privata införsel, restriktiva regler för serveringstillstånd till restauranger, åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker, allmän hälsoupplysning, information om alkoholens skadeverkningar och förebyggande verksamhet inom socialtjänst, hälso- och sjukvård med mera.¹⁴⁰

Uppfattningen var att alkoholdrycker, liksom många andra varor, var mycket priskänsliga. När priset ökade minskade försäljningen. Sverige bedriver därför sedan länge en prispolitik med höga alkoholskatter. Skatten på alkoholdrycker bestäms sedan den 1 juli 1992 helt utifrån dryckens alkoholstyrka och principen är än idag att alkoholpriserna ska följa prisutvecklingen i samhället.¹⁴¹

Regeringen ansåg att den höga alkoholbeskattningen var ett, i jämförelse med andra åtgärder, mycket effektivt sätt att minska konsumtionen och förebygga skador. Enligt de undersökningar som gjorts i Sverige över prisets betydelse för alkoholkonsumtionen låg den så kallade priselasticiteten ganska nära -1,0 dvs. En prissänkning på till exempel fem procent ökar försäljningen med ca fem procent.¹⁴²

Alkoholmonopolen motiverades genom att de utgjorde en garant för att marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker till allmänheten skulle ske återhållsamt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevdes. Desintresseringsprincipen, det vill säga begränsningen av det privata vinstintresset i syfte att hålla nere alkoholkonsumtionen, var och är alkoholmonopolens huvudsakliga motivering. Ingen ska genom en aktiv marknadsföring tillåtas tjäna pengar på andras beroende. Sociala hänsyn ska vara vägledande i marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker - inte minst som ett skydd för ungdomar.¹⁴³

Detta skydd för ungdomar var, och är, även en viktig princip inom den svenska alkohollagstiftningen. Förbud mot att överlåta alkoholdrycker till

¹³⁹ Prop. 1994/95:89 s 39

¹⁴⁰ Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴¹ Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴² Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴³ Prop. 1994/95:89 s 40

ungdomar, åldersgränserna för inköp av alkoholdrycker och för servering av alkoholdrycker på restauranger är tydliga exempel på detta.¹⁴⁴

Den svenska alkoholpolitiken hade även, som tidigare nämnts, för syfte att åstadkomma en övergång från starkare till svagare alkoholdrycker. Man ansåg vid år 1994 att denna politik till stor del varit framgångsrik. Spritdryckernas andel av den totala alkoholförsäljningen hade då sedan 1970-talet minskat med över 20 procentenheter medan vin- och ölförsäljningens andel ökat med ca 10 procentenheter vardera.¹⁴⁵

Den totala registrerade alkoholkonsumtionen var relativt stabil under det senare 1980-talet och tidiga 1990-talet. Restaurangernas andel av den alkohol som säljs hade dock från 8,5 till 13,5 % mellan åren 1985 och 1992. Det som bidrog mest till den ökningen var starkölet. Ungefär 40 % av starkölskonsumtionen skedde år 1994 på restauranger.¹⁴⁶

En central princip inom svensk alkohollagstiftning vid år 1994 var att handel med spritdrycker, vin och starköl skulle vara förbehållen sådana företag i vilka det allmänna äger bestämmande inflytande och där enskilt vinstintresse saknas. Genom att begränsa det privata vinstintresset i alkoholhanteringen har man försökt uppnå en återhållsam försäljning och skapa garantier för att den sociala hänsyn som är nödvändiga vid försäljningen efterlevs.¹⁴⁷

Begränsningen av det privata vinstintresset är en gammal princip som innan EU medlemskapet tog sitt främsta uttryck i att stora delar av alkoholhandeln skedde via två statliga monopolbolag, Vin & Sprit AB (V&S) och Systembolaget AB. V&S hade ensamrätt till import av spritdrycker, vin och starköl samt tillverkning och export av spritdrycker. Vin-, starköls-, och öltillverkningen var (och är) däremot inte monopoliserad men underkastad tillståndstvång. Man får dock i hemmet producera vin och öl för eget bruk. Detta reglerades i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD). Systembolaget AB skötte (och sköter) detaljhandeln och partihandeln till restauranger. Ett undantag från partihandelsmonopolet är att de svenska bryggerierna har rätt att sälja starköl direkt till restauranger. Genom de statliga monopolbolagen har större delar av alkoholhandeln därmed kunnat ske utan påverkan av privatekonomiskt vinstintresse eller försäljningsökande konkurrens mellan olika aktörer.¹⁴⁸

All import av spritdrycker, vin och starköl var i princip förbehållen V&S, vilket reglerades i LHD och gällt sen dess införande. Det viktigaste undantaget var den så kallade resandeförseln. Enligt tullbestämmelser innan EU

¹⁴⁴ Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴⁵ Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴⁶ Prop. 1994/95:89 s 40

¹⁴⁷ Prop. 1994/95:89 s 41

¹⁴⁸ Prop. 1994/95:89 s 41

inträdet fick en vuxen person över 20 år, som kommer med båt och har varit utomlands i mer än 24 timmar, skattefritt föra med sig en liter sprit, en liter vin eller om spritdrycker inte medförs, två liter vin samt två liter starköl. Samma kvantiteter gällde för den som anlände med flyg, men utan tidsgräns. Dessutom får, om det förtullas, ytterligare sammanlagt fem liter spritdrycker och vin samt fem liter starköl föras in per person. Även andra former av införsel för privatpersoner var reglerade, till exempel införsel av drycker i gåvoförsändelser, drycker som ingår i flyttgods och sådana som erhållits i arv.¹⁴⁹

All detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl sköts av Systembolaget AB, som år 1994 hade ca 370 butiker spridda i hela landet. Till detta kommer ca 550 utlämningsställen, dvs. butiker på landsbygden där människor utan extra kostnad kan beställa vilka varor som helst ur Systembolagets sortiment.¹⁵⁰

Socialstyrelsen var tillstånds- och tillsynsmyndighet för ärenden enligt LTD. I uppgiften att utöva tillsyn över lagens tillämpning ingick inspektionsbesök hos tillståndshavare och granskning av försäljningsrapporter. Om det fanns skäl kunde Socialstyrelsen återkalla tillstånd eller varna tillståndshavare. Socialstyrelsens beslut i tillståndsärenden enligt LTD kunde överklagas hos regeringen. Allmän uppföljning av utvecklingen på området skedde genom att Socialstyrelsen gör sammanställningar av olika statistiska material.¹⁵¹

¹⁴⁹ Prop. 1994/95:89 s 41

¹⁵⁰ Prop. 1994/95:89 s 41

¹⁵¹ Prop. 1994/95:89 s 41

5 Det moderna Systembolaget

Det som definierar det ”moderna” Systembolaget är Sveriges inträde i EU år 1995. I och med vårt inträde behövde svensk lagstiftning anpassas efter EU:s och en ny alkohollag, som avskaffade flera monopol, kom därför samma år.

Liksom vid Motbokssystemets avvecklande så var avvecklingen av alla monopolen, förutom partihandelsmonopolet, influerade av ett starkt internationellt liberalt skifte som kritiserade statlig kontroll och styrning. Östeuropas planekonomier hade vid tiden för Sveriges EU-ansökan fallit och symboliken mellan Systembolagets köer och dessa fallna ekonomiska system skapade olust.¹⁵²

5.1 Inför EU inträdet

Den 1 januari 1994 trädde Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) i kraft. Sverige var nu bundet att tillämpa Europeiska gemenskapernas regelverk om monopol (EG har efter Maastrichtfördraget nu omvandlats till EU, men de svenska förarbetena vid denna tidpunkt benämner fortfarande det som EG). Den svenska regeringen och tre andra nordiska länder hade till en början som ståndpunkt att alkoholmonopolen i dessa länder var förenliga med EES-avtalets regler, eftersom ingen diskriminering mellan medborgare i EU:s medlemsstater och medborgare i länderna i EFTA skedde. De nordiska länderna önskade att monopolen skulle bevaras som ett av undantagen från varors fria rörlighet som EES-avtalet medger för att skydda människors hälsa och liv.¹⁵³

Under de svenska EU-medlemskapsförhandlingarna framkom kommissionens ståndpunkt att import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolen var oförenliga med EG:s regelverk. Partihandelsmonopolet var dock annorlunda än de andra monopolen. Kommissionen fann inte någon anledning att på eget initiativ vidta åtgärder mot detta, så länge alla diskriminerande effekter mellan nationella varor och varor importerade från övriga medlemsländer avlägsnades. EFTA:s övervakningsmyndighet ESA gjorde samma bedömning som EG-kommissionen. För att säkerställa att detaljhandelsmonopolet skulle uppfylla detta krav skedde expertsamtal mellan företrädare för den svenska regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen.¹⁵⁴

Resultatet av dessa förhandlingar splittrade återigen den svenska politiken. Men ett tydligt mönster kan ändå skönjas. Konkurrensverket ansåg, som förväntat, att avvecklingen av monopolen var positivt ur en konkurrenssynpunkt.

¹⁵² Svensson (2020) s. 242.

¹⁵³ Prop. 1994/95:89 s 30

¹⁵⁴ Prop. 1994/95:19 s 132

Köpmannaförbundet gick ännu längre och menade att detaljhandeln på sikt borde få ökad frihet att sälja alkoholhaltiga drycker och läkemedel och såg positivt på ett EU-medlemskap då detta skulle gynna en sådan utveckling. IOGT-NTO, Ungdomens Nykterhetsförbund samt Ung Vänster och Miljöpartiet De Gröna var tvärtom mycket missnöjda med förhandlingsresultatet. De fasade inför att detaljhandelsmonopolets existens nu var hotat.¹⁵⁵ Inte helt överraskande ställde sig konkurrensverket, som agerar för ökade konkurrens i Sverige samt Köpmannaförbundet (Numera Svensk handel, efter ett antal sammanslagningar) positiva till all avveckling. Köpmannaförbundet har ju ett starkt intresse av att få större marknadsandelar. Däremot är det kanske mer märkligt att de borgerliga partierna i nyliberalistisk anda inte ville driva på mer mot monopolet. Sannolikt var man rädd för att frågan skulle ena vänstern, speciellt som det borgerliga blocket efter riksdagsvalet 1991 hamnat i minoritetsregering. Att inte tydligare ta strid mot monopolen var sannolikt en valstrategi, då monopolen även vid denna tid, enligt olika undersökningar, hade stort folkligt stöd. Nykterhetsrörelsen och liberaler har också historiskt varit allierade (sedan den liberala regeringen Staaffs dagar, se kapitel 3.2). Att nykterhetsorganisationer och partier/ungdomspartier på vänsterkanten såg utvecklingen som något negativt är inte överraskande. Det fanns en tydlig oro för att människor skulle fara illa om monopolet försvann, och aspekterna av fri rörlighet och marknadsidealen som EU är baserad på uppfattas inte heller som lika positiva på vänstersidan. Statlig reglering och monopol har traditionellt heller aldrig uppfattas som särskilt negativt på vänsterkanten, så länge det är det allmänna till gagn.

Redan innan Sverige undertecknat EES-avtalet tillkallade den borgerliga minoritetsregeringen Carl Bildt den 19 december 1991 en alkoholpolitisk kommission. Kommissionen fick i uppgift att göra en bred utredning av den svenska alkoholpolitiken och framför allt överväga konsekvenserna av Sveriges framtida EU-medlemskap.¹⁵⁶ Kommitteen leddes av folkpartisten Ingemar Mundebo och direktiven gavs av den dåvarande socialministern och ledaren för folkpartiet, Bengt Westerberg. Kommissionen tog sig namnet Alkoholpolitiska kommissionen. Detta har dock i efterhand kritiserats av mer nyliberala opinionsbildare som en taktik från den borgerliga regeringen för att försöka fördröja avvecklingen av monopolen.¹⁵⁷

Den alkoholpolitiska kommissionen lämnade den 30 april 1993 över ett delbetänkande med förslag om att kommunerna skulle överta huvuddelen av länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till restauranger samt föreslog vissa andra ändringar i LHD i syfte att minska krångel och detaljreglering och skapa tydligare regler och skärpta krav där det ansågs behövas. Länsstyrelserna föreslogs dock ha kvar vissa tillsynsuppgifter samt även

¹⁵⁵ Prop. 1994/95:19 s 132

¹⁵⁶ SOU 1994:24 s 3

¹⁵⁷ Svensson (2020) s. 243

fortsättningsvis vara beslutsmyndighet för administrativa ingripanden.¹⁵⁸ Utöver detta fann den alkoholpolitiska kommissionen även att kommunernas övertagande av tillståndsprövningen från länsstyrelserna skulle leda till att kommunerna fick tillräckligt inflytande över serveringsverksamheten utan det kommunala vetot (som tidigare nämnts i kap 6 och 7). De ifrågasatte även det kommunala vetot ur ett folkrättsligt perspektiv och menade att då vetot inte gick att överklaga var det oförenligt med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Den alkoholpolitiska kommissionen menade därför att vetot borde avskaffas.¹⁵⁹

Värt att nämna är att den politiska kartan ritades om något när ”missnöjespartiet” Ny demokrati kom in i riksdagen efter valet den 15 september 1991. Ny demokrati hade bland flera andra politiska punkter som mål att alkoholen på krogen skulle bli billigare. Deras kampsång och signaturmelodi innehöll till exempel orden ”Här kommer vi, som hatar allt förmynderi”. Partiet var starkt för inträdet i EU då detta sågs som ett steg i avvecklingen av de statliga monopolen, något som man var uppenbart ideologiskt emot.¹⁶⁰ Ny demokratis högerpopulistiska ideologi kunde vid en första anblick tänkas ge möjligheter för samarbete med de borgerliga partierna inom riksdagen, särskilt med tanke på att Ny demokrati med sina 25 riksdagsmandat tagit ställning som vågmästare efter valet 1991 och den borgerliga minoritetsregeringen behövde deras godkännande för att kunna bilda regering. Trots detta resulterade inte Ny demokratis vågmästarroll i några större samarbeten mellan den borgerliga regeringen och dem. En förklaring kan vara att många hade svårt att se Ny demokrati som en seriös samarbetspartner eller riksdagsparti. Partiets många interna strider och avhopp förstärkte med största sannolikhet denna bild. En annan förklaring var att folkpartiets (nuvarande Liberalerna) dåvarande ledare Bengt Westerberg även tydligt tog avstånd från och vägrade samarbeta med Ny demokrati. Ny demokrati kom att redan vid nästa val 1994 förlora alla sina riksdagsmandat och majoriteten av sin representation i kommuner och landsting.¹⁶¹

Att just folkpartiets ledare, som var den som gav direktiven för den Alkoholpolitiska kommissionen sedan även vägrade att samarbeta med Ny demokrati, som var det enda riksdagsparti som verkade för att avveckla monopolen, kanske också säger något om paritets inflytande över alkoholpolitiken på den borgerliga sidan vid denna tiden.

Med bland annat den tidigare nämnda kommunikationen med EG-kommissionen som bakgrund, överlämnade regeringen den 27 januari 1994 ett förslag om riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker till riksdagen. Detta nya system skulle

¹⁵⁸ SOU 1993:50 s. 3.

¹⁵⁹ SOU 1993:50 s 12

¹⁶⁰ Hadenius (1995) sid. 201-202

¹⁶¹ Hadenius (1995) sid. 202

avskaffa de dittillsvarande import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen som gällde spritdrycker, vin och starköl. De skulle ersättas av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem, där en ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn skulle inrättas för att hantera det nya tillståndssystemet. I samband med förslagets överlämnande meddelade regeringen att de skulle återkomma till riksdagen med en proposition med lagförslag för införandet av det nya tillståndssystemet och inrättandet av den nya myndigheten.¹⁶²

Propositionen resulterade i flera följdmotioner, varav flera önskade förtydliganden kring gränsdragningarna för detaljhandelsmonopolets fortsatta verksamhet.¹⁶³ Av följdmotionerna framgår det även att beslutet inte var helt okontroversiellt. En motion framlagd av två moderata riksdagspolitiker föreslog att man redan nu skulle avveckla import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen när det gäller spritdrycker, vin och starköl. Detta i stället för att, som regeringen föreslagit i propositionen, att avmonopoliseringen inte skulle träda i kraft förrän 1995.¹⁶⁴

Ny demokrati sticker här återigen ut. I en motion framlagd av deras dåvarande partiledare och två andra Ny demokratiska riksdagsledamöter framhäver de hur "...vi hatar förmyndarsamhället..." och att "Med andra ord är svensken nu vuxen och myndig nog att ta vara på sig själv och skapa sin egen framtid utan att "storebror" ständigt skall utöva övervakning av människorna med regler och lagar som inte är anpassade till verkligheten. Det är nya tider nu med EES och kommande EU-gemenskap med fria gränser etc. Låt oss använda det sunda förnuftet och redan nu börja mjuka upp den gammaldags mentaliteten som en majoritet av riksdagens ledamöter har när det gäller vin och öl, men som majoriteten av svenskarna i övrigt uppenbarligen inte delar.". Ny demokrati menade därför att detaljhandelsmonopolet för alkohol borde avvecklas. Vin och starköl borde i stället få säljas i vanliga livsmedelsbutiker. Deras motion har en helt annan riktning än den som utredningen och övriga riksdagspartier föreslagit. Man hänvisade inte till några nya opinionsmätningar. De yrkade dock på att en intensiv informationskampanj om alkoholens skadeverkningar och de kostnader som uppkommer genom missbruk borde ske, innan monopolet avskaffades.¹⁶⁵

Samma motion föreslog även att man i stället för att ha fortsatt hög alkoholskatt (som utredningen och propositionen föreslagit), borde sänka alkoholskatten. På så sätt skulle man kunna konkurrera med den billiga alkoholen från utlandet och därmed minska den illegala handeln med spritdrycker. Som motiv för detta lyfter de fram att hembränd alkohol kan vara skadlig och att

¹⁶² Prop. 1993/94:136 s. 1.

¹⁶³ Se till exempel Motion 1993/94:So40 av Wiggo Komstedt (m) och Motion 1993/94:So42 av Anita Johansson m.fl. (s)

¹⁶⁴ Motion 1993/94:So41 av Knut Billing och Inger René (m)

¹⁶⁵ Motion 1993/94:So272 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd)

den ryska maffian gjort intåg i Sverige, främst genom den illegala sprithandeln. En rädsla för att fortsatt höga priser ska ge maffian större inflytande, med prostitution, narkotikahandel, illegal vapenhandel och grova våldsbrott som följd motiverade, enligt motionärerna, en sänkning av alkoholskatten. Man ställde sig även uttryckligen helt emot vad den alkoholpolitiska kommissionen föreslagit i sitt delbetänkande (SOU 1993:50), som hänvisats till tidigare i detta arbete. Man ville, utöver det som precis nämnts, även helt rensa bort den "svenska modellen" med ett samband mellan mat- och alkoholservering. De önskade därmed att lagad mat inte skulle behöva tillhandahållas i samband med alkoholservering. Man skulle heller inte behöva ha något alkoholfritt alternativ och flera andra försäljningsrestriktioner i syfte att minska överkonsumtion, som tex marknadsföring av alkohol, serveringstider, obegränsade serveringstillstånd, avreglering kring priser och happy hours, för att nämna några.¹⁶⁶

Värt att nämna i detta sammanhang var att kravet på tillagad mat vid tiden för motionen var reglerat i 41 § LHD. Denna stadgade att tillstånd till servering endast fick meddelas om det kunde antagas att tillhandahållande av lagad mat skulle utgöra en betydande del av rörelsen. Tillstånd till servering av öl fick dock meddelas om lagad mat fanns att tillgå eller i annat fall om särskilda skäl förelåg. 48 § i LHD stipulerade att vid servering av spritdrycker, vin och starköl skulle lagad mat finnas att tillgå. Den Alkoholpolitiska kommissionens delbetänkande (SOU 1993:50) menade att "den svenska modellen" med ett samband mellan mat och alkoholservering borde finnas kvar, men att dess utformning borde förenklas. Enligt kommissionen borde det räcka med ett godkänt restaurangkök och att lagad mat tillhandahålls.¹⁶⁷ Idag regleras detta i 8 kap. 15 § i alkohollagen (2010:1622). Principerna är desamma som då, varav en exakt återgivning av lagtexten inte görs.

En annan motion författad av fyra socialdemokrater ville istället gå i motsatt riktning. Inspirerade av det norska alkoholmonopolet yrkade de att riksdagen i första hand skulle avslå delarna kring avvecklingen av Vin & Sprit AB:s monopol. I andra hand att Systembolaget skulle överta Vin & Sprit AB:s monopol på all partihandel med och import av vin, spritdrycker och utländskt tillverkat starköl. Utöver detta yrkade motionärerna på att Systembolaget skulle återfå monopol på partihandel med svensktillverkat starköl.¹⁶⁸

Riksdagen avstyrkte samtliga motioner och godkände de riktlinjer som propositionen stadgat, den 20 april 1994.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Motion 1993/94:So272 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd)

¹⁶⁷ SOU 1993:50 s 10.

¹⁶⁸ Motion 1993/94:So43 av Berndt Ekholm m.fl. (s)

¹⁶⁹ Prop. 1994/95:89 s 31

Redan innan den alkoholpolitiska kommissionen överlämnat sitt slutbetänkande SOU 1994:24 i mars 1994,¹⁷⁰ hade den borgerliga minoritetsregeringen Carl Bildt tillkallat en särskild utredare för att analysera förslaget att tillståndsgivningen skulle föras över till kommunerna. Detta skedde den 27 maj 1992 och denna mindre utredning kom att kallas LHD/LVM-utredningen. LHD/LVM-utredningen kom med sitt betänkande SOU 1993:31, ett år innan den alkoholpolitiska kommissionens slutbetänkande.¹⁷¹ Även denna utredning kom fram till att länsstyrelsernas hela LHD-hantering (vilket inkluderade tillståndsgivning, tillsyn och sanktionsmöjligheter) borde föras över till kommunerna.¹⁷²

Baserat på dessa utredningar och riksdagens godkännande av riktlinjerna i den tidigare nämnda propositionen, lade regeringen den 27 oktober 1994 fram en ny proposition med förslag till lagstiftning för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker. Liksom utredningen föreslog denna proposition också att kommunerna skulle överta länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till restauranger. Den föreslog även andra ändringar i dåvarande alkohollagstiftning i enlighet med de tidigare nämnda utredningsförslagen. Slutligen föreslog propositionen även att den dåvarande lagen LHD och LTD skulle ersättas med en ny alkohollag.¹⁷³

5.2 EU inträdet

I april 1994 avslutades förhandlingarna kring Sveriges inträde som medlem i EU. Förhandlingarna resulterade i ett anslutningsfördrag mellan EU:s dåvarande medlemsländer och de ansökande länderna Norge, Österrike, Finland och Sverige (Norge frös sedan sin ansökan och är därför i skrivande stund inte medlem i EU). Fördraget och slutakten undertecknades den 24 juni 1994. Den 13 november 1994 kom således den svenska folkomröstningen kring medlemskap att hållas. Med ett valdeltagande på 83% röstade 52,3% ja och 46,8% nej (0,9% röstade blankt). Sveriges väg till EU var därmed befast, då samtliga riksdagspartier redan innan beslutat att följa folkomröstningens utfall. Det formella beslutet fattades av riksdagen den 15 december 1994.¹⁷⁴

Sedan den första januari 1995 är Sverige som medlemsstat således bunden av EU fördrag. Av dessa var och är fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) tillsammans med EU-fördraget (FEU) de två grundfördragen som reglerar hur EU fungerar. Detta framgår i bland annat artikel 1 av EUF-fördraget. EUF-fördragets andra avdelning tredje kapitlet behandlar det förbud mot kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna som framgår av artikel 34 och 35. Det finns dock undantag till det generella förbudet av

¹⁷⁰ SOU 1994:24 s. 3 - 4.

¹⁷¹ SOU 1993:31 s 3 - 4.

¹⁷² SOU 1993:31 s 11.

¹⁷³ Prop. 1994/95:89 s 32

¹⁷⁴ Regeringskansliet: Sveriges väg till EU-medlemskap

kvantitativa importrestriktioner som framgår av art 34. Dessa undantag finns i artikel 36, som innebär att medlemsstater bland annat får sätta upp restriktioner för import om syftet är att skydda vissa allmänna intressen, till exempel människors hälsa och liv. Dessa restriktioner får dock inte utgöra medel för godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstater. En avvägning måste därför göras mellan skyddsintresset och restriktionernas faktiska effekter för unionshandeln, där proportionaliteten är av stor vikt. Efter att kommissionens ståndpunkt att import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolen var oförenliga med EG:s regelverk framkommit avskaffades som tidigare nämnt samtliga monopol och ersattes av ett tillståndssystem. Med undantag för detaljhandelsmonopolet, som efter anpassningar i enlighet med artikel 37 i EUF-fördraget kunde behållas.¹⁷⁵ Sverige kom således att bli en del av den Europeiska unionen, med Systembolaget som enda kvarvarande del från Brattssystemet.

5.3 Den äldre Alkohollagen

Alkohollagen (1994:1738) var indelad i tolv kapitel. Här följer en kortfattad beskrivning av de huvudsakliga bestämmelserna i lagen, som bedömts som relevanta.

Alkohollagens första kapitel innehöll de så kallade inledande bestämmelserna. Dess första paragraf slog fast att lagen gällde tillverkning, marknadsföring samt införsel av och handel med alkoholdrycker. Lagen gällde även tillverkning av sprit. Kapitlets 2–7 §§ definierade olika typer av alkoholdrycker och dessa utgick ifrån tillverkningsmetod och volymprocentalkohol. Den 8 § definierade försäljning som varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument definierades som detaljhandel, men försäljning till konsument för förtäring på stället definierades som servering. Övrig försäljning definierades som partihandel.¹⁷⁶

Det tredje kapitlet innehöll allmänna bestämmelser för försäljning. Här fastslogs att spritdrycker, vin eller starköl endast fick säljas om man hade rätt till detta enligt alkohollagen. Kapitlet förtydligade även att det gällde särskilda bestämmelser för detaljhandel och servering av öl. Den princip om som än idag återfinns i den moderna Alkohollagens (2010:1622) 3 kap 5 §, om att försäljning av alkohol skulle ske på ett sätt som begränsar skador, finns även i detta kapitel av den äldre alkohollagen och dess princip i stort sett oförändrar. Dagens 8 kap 22 § i den moderna Alkohollagen (2010:1622), att vid servering av alkoholdrycker ska lättdrycker finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning, återfinns även i detta kapitel i den äldre alkohollagen. Kapitlet slog även fast att det gällde 20 års gräns för detaljhandel med

¹⁷⁵ Prop. 2009/10:125 s 60

¹⁷⁶ SOU 2009:22 s 49

spritdrycker, vin och starköl och 18 års gräns för detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker. Liksom den moderna Alkohollagens 3 kap 8 § fastslogs även här att alkoholdrycker inte fick lämnas ut till den som var märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel eller om det fanns särskild anledning att anta att varan var avsedd att olovligen tillhandahållas någon.¹⁷⁷

Det fjärde kapitlet behandlade bland annat partihandel. Denna stipulerade att partihandel med spritdrycker, vin och starköl endast fick bedrivas av den som godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 § eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Utöver dessa hade även detaljhandelsbolaget (Systembolaget AB) rätt att bedriva partihandel efter beställning av kund. Det var bara dessa som var berättigade att föra in de ovan nämnda alkoholdryckerna till Sverige. Det fanns dock vissa undantag till denna regel, den enda som för detta arbete är relevant var införsel för privat konsumtion, främst så kallad resandeförsel och införsel genom ombud. Införsel genom ombud krävde dock att det skede från ett område inom EES. Den som bedrev partihandel fick endast sälja varorna till Systembolaget, till annan som hade rätt att bedriva partihandel med samma slags varor eller till den som meddelats stadigvarande serveringstillstånd. Detta kapitel innehöll även bestämmelser om marknadsföring. Det är inte av högsta relevans för att besvara frågeställningarna, men speglar ändå tidens syn på alkohol och vinstintresset. Den mest centrala regeln kring marknadsföring var 8 § om att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Denna återfinns idag i den moderna alkohollagens (2010:1622) 7 kap 1 § med lite annorlunda formulering men med samma princip. Det fanns även vidare restriktioner kring marknadsföring av alkohol, likasom det finns idag. Principerna för dessa har dock ej förändrats varav de inte lyfts här.¹⁷⁸

Det femte kapitlet är det som har störst relevans för detta arbete, då det behandlade detaljhandeln, det är för övrigt fortfarande samma kapitel i den moderna Alkohollagen (2010:1622) som behandlar detaljhandel. Liksom i den moderna Alkohollagen så stipulerade den äldre Alkohollagen att för detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skulle det finnas ett särskilt för ändamålet bildat statligt ägt aktiebolag (Systembolaget AB). Detta bolag hade och har än idag ensamrätt till detaljhandelsförsäljning för dessa varor. Bolaget var och är fortfarande skyldigt att på begäran anskaffa varor som inte hålls i lager och fick också anordna vinprovningar för allmänheten, något som annars inte var tillåtet för de som inte hade serveringstillstånd. Detaljhandel med öl var tillåten bland annat så länge verksamheten bedrevs i livsmedelsbutiker. Detta krävde inget särskilt tillstånd, men den som bedrev försäljning av öl skulle anmäla verksamheten hos kommunen där ölen såldes. Det var

¹⁷⁷ SOU 2009:22 s 50

¹⁷⁸ SOU 2009:22 s 50 - 51

försäljarens att utöva egenkontroll över försäljningen och det skulle finnas ett särskilt program upprättad för egenkontroll.¹⁷⁹

Övriga kapitel i den äldre Alkohollagen (1994:1738) har inte bedömts som relevanta inom ramen för detta arbete, men tydliga likheter kvarstår än idag. Den äldre Alkohollagen (1994:1738) etablerade tydligt den systematik som den moderna Alkohollagen (2010:1622) bygger på.

Den äldre Alkohollagen ersatte två tidigare lagar. Lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) och lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD). Detta innebar att monopolen som därtills gällt för import, export, tillverkning och partihandel med spritdrycker, vin och starköl avskaffades. De ersattes av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem som en del av anpassningen till EG-reglerna om varors fria rörlighet och konkurrens. En ny myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn. Den äldre Alkohollagen innebar också att kommunerna övertog länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till restauranger. Förutsättningarna för olika former av tillstånd preciserades och det kommunala vetot försvann. Flera andra ändringar i lagstiftningen hade även syftet att minska krångel och detaljreglering samt skapa tydligare regler och skärpta krav där det behövdes. Den 1 juli 2001 avvecklades Alkoholinspektionen och dess uppgifter överfördes till Statens folkhälsoinstitut.¹⁸⁰

Som tidigare nämnts fanns det de som var missnöjda med kvarvarandet av detaljhandelsmonopolet. Dessa skulle få än mer ammunition för sin kritik år 2003. Systembolaget hade efter EU inträdet blivit världens enskilt största inköpare av alkohol och skapade enligt kritiker en allt eller inget situation för alkoholförsäljare. Antingen fanns alkoholen med i Systemets sortiment och var därmed tillgänglig i hela Sverige, eller så fanns den inte det och då fick nästan ingen annan heller sälja alkoholen.¹⁸¹ Detta gav alla som kunde ha intresse av att sälja alkohol ett tydligt mål, vilket år 2003 resulterade i vad som kom att kallas för ”Muthärvan på Systembolaget”. I en av Sveriges största mututredningar kom nästan 100 personer att fällas för brott, där olika leverantörer betalat butikschefer och annan Systembolagspersonal för att just deras varor skulle komma med i sortimentet eller placeras bättre etcetera.¹⁸² Man var till och med orolig att EU-kommissionen skulle se särbehandlingen av leverantörer, som muthärvan resulterat i, som tillräckligt stor grund för att kräva att Sverige helt avvecklade detaljhandelsmonopolet.¹⁸³ Från en Nyliberal synpunkt kan detta kritiseras som ett typexempel på vad maktkoncentration och monopol resulterade i att flera av dem nu ifrågasatte monopolet.

¹⁷⁹ SOU 2009:22 s 51

¹⁸⁰ Prop. 2000/01:97 s 21-22

¹⁸¹ Svensson (2020) s. 286 - 287

¹⁸² Svensson (2020) s. 287 - 289

¹⁸³ Hedlund, I. (2016) Här startade Muthärvan, Expressen.

Andra menade dock att monopolet fortfarande tjänade sina hälsopolitiska syften, trots att vissa leverantörer illegalt prioriterats över andra.

5.4 Den Moderna Alkohollagen

Den 6 september 2005 tillkallade äldre- och folkhälsoministern i den borgerliga Fredrik Reinfeldts regering en särskild utredare som gavs i uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Den före detta generaldirektören Anita Werner förordnades som särskild utredare och utredningen tog sig namnet Alkohollagsutredningen. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande SOU 2009:22 i februari 2009.¹⁸⁴ Utredningen tillkallades bland annat då EU-domstolens dom i Rosengren-målet C-170/04, lett till att bestämmelsen kring förbud för privatpersoner att importera spritdrycker, vin eller starköl i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen (1994:1738) inte längre kunde upprätthållas. Direktiven för utredningen angav även som motiv till utredningen att Alkohollagen i vissa avseenden var föråldrad och i behov av en systematisk, språklig och redaktionell genomgång samt modernisering.¹⁸⁵

Utredningen beskrev hur direktiven präglades av en viss motsättning mellan å ena sidan skyddsaspekterna och å andra sidan näringspolitiskt betingade önskemål att förenkla regelsystemet för företagarna. Utredningen fastslog däremot att utgångspunkten skulle vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Utredningen föreslog därför endast mindre regelförenklingar, med hänsyn till de skyddsaspekter som är alkohollagens övergripande syfte. De föreslog däremot flera uppluckringar gällande serveringsregleringar som uppfattats som föråldrade eller onödigt rigida. I och med utgångspunkten i en restriktiv alkoholpolitik har detaljhandelsmonopolet inte ifrågasatts. Utredningen framhåller även att detta heller inte har ingått i uppdraget, men att frågor som berör detaljhandelsmonopolet har behandlats i samband med bland annat gårdsförsäljning.¹⁸⁶

Propositionen som utredningen resulterade i motiverade dock regelförenklingen som en av Fredrik Reinfeldts regerings insatser för att främja fler jobb och växande företag. Man hade som uttalat mål att sänka svenska företags administrativa kostnader med 25% till 2025, där dessa regelförenklingar på alkoholområdet ingick. Man var dock mån om att poängtera att man endast ämnade ta bort onödig byråkratisk reglering utan att frångå skyddsintresset. Propositionen resulterade bland annat i att fler restauranger, de utan stekbord, även tilläts servera alkohol när kravet för ”varm mat” avskaffades.¹⁸⁷

¹⁸⁴ SOU 2009:22 s 3 - 4.

¹⁸⁵ Dir. 2007:127 s 2.

¹⁸⁶ SOU 2009:22 s 60

¹⁸⁷ Prop. 2009/10:125 s 63-64

Den 11 mars 2010 överlämnade Fredrik Reinfeldts regering den ovan nämnda proposition som skulle bli grunden för den Alkohollag (2010:1622) som vi har än idag. Propositionen föreslog därmed en ny alkohollag, som kom att ersätta den äldre alkohollagen (1994:1738) och lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. Många av bestämmelserna har förts över från de gamla lagarna, men med moderniserat språk. Vissa justeringar av definitionerna av sprit och alkoholdrycker föreslogs däremot i propositionen.¹⁸⁸

I propositionen konstaterades att det svenska detaljhandelsmonopolet fortfarande var, vid sidan av alkoholskatten, det viktigaste verktyget för att nå den svenska alkoholpolitikens mål. Genom att staten via Systembolaget AB kontrollerar butiksetableringar och öppettider samt att alkoholdrycker inte lämnas ut till personer under 20 år begränsas tillgängligheten. Detaljhandelsmonopolet är ett viktigt alkoholpolitiskt instrument och regeringen såg positivt på bolagets arbete med att bidra till att motverka alkoholens negativa effekter genom att utveckla och tydliggöra det sociala ansvaret. Samtidigt påpekades att Systembolaget AB har ett brett sortiment av alkoholdrycker av hög kvalitet som finns tillgängligt i hela landet. På de flesta mindre orter där det inte finns någon systembolagsbutik finns ett ombud, ofta en lanthandel eller någon annan butik, där kunden kan beställa och hämta varor från bolagets sortiment. Om en vara inte finns i sortimentet kan kunden beställa varan genom Systembolagets privatimporttjänst.¹⁸⁹

Sedan 2001 mäter Verian (tidigare kallat SIFO) på uppdrag av Systembolaget svenska folkets inställning till alkoholmonopolet. Under 2008 svarade i genomsnitt 64 procent ja på frågan om monopolet på försäljning av starköl, vin och sprit ska behållas. Det är en ökning med 15 procentenheter sedan år 2001 då mätningarna började.¹⁹⁰ År 2024 var det 68 procent som svarade detsamma.¹⁹¹ Det innebär att majoriteten av svenska folket är positiva till alkoholmonopolet.

Idag regleras det statliga detaljhandelsmonopolet i alkohollagens (2010:1622) 5 kap. Den innebär att endast det statligt ägda detaljhandelsbolaget (Systembolaget AB) får sälja alkohol med mer än 2,25% etanol (enligt definitionen i 1 kap 5 §) direkt till konsumenter. 5 kap 5 § medger dock ett undantag för försäljning av folköl och då endast detaljhandeln regleras i detta kap är försäljning för förtäring på stället (servering) inte förbehållet Systembolaget. Utöver Alkohollagen finns det även mer specificerade bestämmelser kring hur Systembolaget skall fungera i ett avtal mellan staten och Systembolaget, tillkännagivandet (2019:552). Detta framgår även av sista stycket i 5 kap 1 §. Systembolagets ensamrätt har, som tidigare nämnts, motiverats som en del av att begränsa alkoholens tillgänglighet. Detta genom att Systembolaget

¹⁸⁸ Prop. 2009/10:125 s 1

¹⁸⁹ Prop. 2009/10:125 s 65

¹⁹⁰ Prop. 2009/10:125 s 65

¹⁹¹ Systembolagets delårsrapport, april - juni 2025 s 4

kontrollerar etableringar, försäljningskanaler, öppettider och vid försäljning genomför kontroller av ålder, berusning och risk för langning. En tydlig anpassning efter totalkonsumtionsmodellen, där en minskad tillgänglighet leder till minskad konsumtion, vilket i sin tur leder till mindre alkoholrelaterade skador för samhället. Mer om detta i delkapitlet kring Gårdsförsäljning.

5.5 Uppluckringar

År 1997 kom detaljhandelsmonopolets vara eller icke vara åter på fråga. Det är nämligen första gången som dess förenlighet med EU-rätten prövas. Detta i det som kom att kallas för Franzén-målet. Bakgrunden till målet var att en livsmedelshandlare vid namn Franzén hade i sin ICA-butik sålt vin som antingen köpts från Systembolaget eller importerats från Danmark. Åtal för brott mot alkohollagen väcktes därför. Franzén menade dock att bestämmelserna i lagen, och alltså hela detaljhandelsmonopolet, stod i strid med EU-rätten. Landskronatingsrätt begärde då förhandsprövning av EU-domstolen. Denna konstaterade att det svenska detaljhandelsmonopolet inte stred mot EU-rätten, men att det svenska tillståndssystemet för import av alkoholdrycker var ett importhinder som inte kunde anses vara proportionerligt i relation till det alkoholpolitiska syftet.¹⁹² Som en följd av detta avskaffades tillståndssystemet för partihandel, men detaljhandelsmonopolet fortsatte sin existens.¹⁹³

Den svenska lagstiftningen prövades åter av EU-domstolen år 2007, denna gång angående en privatpersons rätt att på distans, via Internet, köpa vin för eget bruk från ett annat EES-land och ombesörja hemtransporten via till exempel en transportfirma. Detta var då förbjudet enligt den svenska alkohollagen. EU-domstolen konstaterade att det inte var förenligt med EU-rätten att förhindra sådan privatimport. Den svenska lagstiftningen ändrades som en följd av detta och sådan import är sedan den 1 juli 2008 tillåten. EU-rätten ger medlemsländerna möjlighet att bibehålla nationella regler som, för att som i det här fallet värna folkhälsan, innebär handelshinder och således utgör ett undantag från den grundläggande principen om den fria rörligheten av varor och tjänster. Det är dock nödvändigt att medlemsstaterna kontinuerligt ser över och prövar om handelsbegränsande regler verkligen är proportionerliga i förhållande till skyddsbehovet.¹⁹⁴

Sedan den 1 juli 2008 blev det tillåtet för privatpersoner att köpa spritdrycker, vin och starköl från ett annat land inom EES-området och föra in varorna till Sverige via ett ombud eller annan oberoende mellanhand. Detta efter att Rosengrendomen i EG-domstolen gett svenskar rätt att som privatpersoner

¹⁹² MÅL C-189/95 s 3 samt s 26

¹⁹³ Prop. 2009/10:125 s 60

¹⁹⁴ Prop. 2009/10:125 s 60-61

importera alkohol från övriga EU.¹⁹⁵ Denna typ av privatinförsel, som till helt övervägande del sker genom beställning via Internet, stod år 2009 för en mycket liten andel av den totala alkoholkonsumtionen. Enligt SoRAD:s (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning) preliminära beräkning uppgick denna typ av konsumtion 2009 till ca 0,03 liter ren alkohol per invånare (15 år och äldre).¹⁹⁶

Det så kallade Förenklingsrådet inrättades i april 2024, av regeringen Kristersson, som ett självständigt beslutsorgan på Tillväxtverket med syfte att lämna förslag till regeringen på förenklingsåtgärder som minskar företagens regelbörda, administrativa kostnader och andra fullgörandekostnader som företagen har till följd av regler.¹⁹⁷ I september 2025 överlämnade Förenklingsrådet ett förslag till regeringen om att helt slopa matkravet i samband med alkoholservering. Förslaget innebär bland annat att 8 kap. 15 § i alkohollagen (2010:1622) helt upphävs. Kravet på att serveringsställen måste ha ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt erbjuda lagad eller på annat sätt tillredd mat för stadigvarande serveringstillstånd av alkohol till allmänheten skulle därmed slopas.¹⁹⁸ Redan en månad efter, den 3/10 2025 kom en motion om att slopa kravet på matservering i samband med alkoholservering, denna gång från en riksdagsledamot för Centerpartiet.¹⁹⁹ Flera moderata politiker lämnade även i en längre motion samma månad som även denna föreslog att matkravet skulle slopas, men de gick även längre än den centerpolitiska motionen. De ville bland annat även tillåta så kallad ”take away-försäljning” av alkohol, vilket idag är förbjudet enligt 8 kap. 23 § alkohollagen (2010:1622), självreglering av serveringstid, ett förenklande av gårdsförsäljningen och ett uppluckrande av regleringen mot marknadsföring av alkohol.²⁰⁰ Allt dessa ter sig mycket likt de förslag som Ny demokrati kom med ca 30 år tidigare. De motiveras även mycket snarlikt, men idag betonas i stället företagens välmående och tillväxt som främsta motiv. Man motiverade denna gång uppluckringarna med att kravet innebär onödiga kostnader för företag inom restaurangbranschen och att det är rättsosäkert då kommunerna tolkar lagen på olika sätt. Detta är inte ett direkt utmanande av detaljhandelsmonopolet, men speglar ändå ett mer alkoholliberalt synsätt, något som under Brattssystemets tid knappast hade varit möjligt.

5.6 Gårdsförsäljning

¹⁹⁵ SOU 2009:22 s 304

¹⁹⁶ Prop. 2009/10:125 s 59

¹⁹⁷ Förenklingsrådet: Förenklingsrådets uppdrag och syfte (2025)

¹⁹⁸ Förenklingsrådet: Avskaffande av krav på matservering och eget kök vid servering av alkohol (2025)

¹⁹⁹ Motion 2025/26:2057 av Anne-Li Sjölund (C)

²⁰⁰ Motion 2025/26:2570 av Oliver Rosengren m.fl. (M)

I november år 2020 gavs en särskild utredare i uppdrag att, å regeringens vägnar, lämna förslag om och i sådant fall hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet, under förutsättning att Systembolagets detaljhandelsmonopol säkras.²⁰¹ Utredningen, som antog namnet Gårdsförsäljningsutredningen, överlämnade i december 2021 betänkandet SOU 2021:95.²⁰²

Den proposition som låg till grund för gårdsförsäljningen konstaterade att alkoholkonsumtion har en negativ effekt på människors hälsa och att det finns samband mellan alkoholkonsumtion och psykisk ohälsa. De konstaterade även att alkoholkonsumtion kunde drabba närstående negativt och att det fanns tydliga kopplingar mellan konsumtion och trafikskador samt våldsutövning, bland annat våld mot närstående. Man menade dessa skador i hög grad kunde förebyggas genom en minskad alkoholkonsumtion i samhället. Utöver dessa konsekvenser innebär alkoholkonsumtion även stora sociala och ekonomiska kostnader för hela samhället. Arbetskraft går förlorad, vård för skadade och beroende kostar och lagföring och hantering av brott begångna under påverkan av alkohol resulterar i en ännu större förlust av produktivitet och pengar för statskassan.²⁰³

Den svenska statens mål för folkhälsopolitiken är, sedan den 14 juni 2018, att det ska finnas förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och att befolkningens hälsoklyftor ska vara slutna inom en generation. Utgångspunkten för allt folkhälsoarbete är alla människors lika värde, att den rådande ojämlikheten i hälsa mellan olika grupper i befolkningen måste motverkas och att särskilt sårbara grupper uppmärksammas. Befolkningens hälsa påverkas av och påverkar de förhållande och villkor som människor lever med. Dessa levnadsförhållanden och livsvillkor påverkar i sin tur levnadsvanor, där en av största bidragande faktorerna för sjukdom i dagens Sverige är just alkoholbruk.²⁰⁴

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.²⁰⁵ Detta mål ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och som bidrar till att minska totalkonsumtionen av alkohol. Den svenska alkoholpolitiken bygger på att minskad tillgängligheten av alkohol ger en minskning av totalkonsumtionen och av alkoholskador.²⁰⁶ Nedgången av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige kan förklaras av att alkoholvanorna ändrats under de senaste åren så att volymen alkohol per tillfälle minskat, enligt en rapport från Centralförbundet för alkohol och narkotikas rapport 212.²⁰⁷ Denna nedgång

²⁰¹ Dir. 2020:118 s 1

²⁰² SOU 2021:95 s 3

²⁰³ Prop. 2024/25:86 s 19-20

²⁰⁴ Prop. 2024/25:86 s 20

²⁰⁵ Prop. 2005/06:30 s 1

²⁰⁶ Prop. 2024/25:86 s 20-21

²⁰⁷ CAN Rapport 212 s 16 och CAN rapport 186 s 7

har skett samtidigt som antalet stadigvarande serveringstillstånd ökat och Systembolagets öppettider förlängts, utbudet ökat och nya tjänster såsom hemleverans och självbetjäning införts.²⁰⁸

Propositionen slår fast att för att nå det alkoholpolitiska målet och åstadkomma en minskad konsumtion krävs en effektiv skyddslagstiftning. De viktigaste verktygen för att nå alkoholpolitikens mål har, som tidigare nämnts, sedan länge ansetts vara alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, liksom en restriktiv reglering av marknadsföringen av alkohol. De höga skatterna i kombination med Tullverkets kontroll av införseln av alkohol ska minska tillgängligheten av alkohol i landet, vilket i sin tur ska minska totalkonsumtionen. En annan aspekt som begränsar tillgången till alkohol är just det statliga detaljhandelsmonopolet. Utöver att begränsa tillgången genom att direkt reglera öppettider och alla liknande aspekter av försäljningen, gör monopolet även att desintresseringsprincipen, att minska incitamentet till att sälja och marknadsföra alkohol, som också bidrar till att minska försäljning och därmed konsumtionen av alkohol. Ålderskontrollen som Systembolaget genomför är här av särskild vikt, då speciellt fokus riktas mot ungdomars alkoholvanor. Även den hårda regleringen kring marknadsföringen av alkohol motiveras som ett skydd för barn och unga.²⁰⁹

Den svenska alkoholpolitiken är framför allt baserad på och utformad efter en svensk kontext, detta då det är främst nationell lagstiftning. Det finns dock även både europeiska och internationella samarbeten, utöver EU, som påverkat de former som svensk alkohollagstiftning tagit. År 2010 antog till exempel WHO en global strategi för att minska alkoholens skadeverkningar, som följdes av en global handlingsplan antagen av Världshälsoförsamlingen i maj 2022. Europaregionen inom WHO antog även i september 2022 ett ramverk för alkoholprevention för åren 2022–2025 som uppmanade medlemsstater att prioritera åtgärder för att reglera tillgången på alkohol, inklusive att överväga tillhandahållandet av statligt drivna alkoholförsäljningsställen.²¹⁰ Precis som i Sverige.

Liksom vid direktiven för SOU 2009:22 kan en viss motsättning mellan skyddsaspekterna och näringspolitiskt betingade önskemål att främja tillvaron för svenska företag synas även i den proposition som låg bakom införandet av gårdsförsäljningen i Sverige. Denna gång motiverades det med att det skulle öka besöksnäringen och måltidsturismen. Man var dock återigen mån om att betona att man inte ämnade utmana detaljhandelsmonopolet, vilket man fortfarande ville bevara. Föga förvånande ställde sig nästan uteslutande samtliga näringsverkare som tillfrågats som remissinstanser sig positiva till förslaget. Flera remissinstanser framhävde dock att detaljhandelsmonopolets fortsatta existens var ett krav för att de skulle kunna ställa sig bakom förslaget.

²⁰⁸ Prop. 2024/25:86 s 20-21

²⁰⁹ Prop. 2024/25:86 s 21

²¹⁰ Prop. 2024/25:86 s 21-22

Nykterhetsförbund, Svenska Läkaresällskapet, Systembolaget, BRÅ, CAN, FHM och ett antal länsstyrelser och kommuner ställde sig negativa till införande av gårdsförsäljning med hänvisning till risken att totalkonsumtionen skulle öka eller med hänvisning till att det var att bryta mot den restriktiva traditionen för svensk alkoholpolitik. Utöver detta hänvisade flera av dem även till risken att detaljhandelsmonopolet kvarvarande kunde riskeras som skäl för avslag till gårdsförsäljning.²¹¹

Att nykterhetsförbund ställde sig kritiska och näringsidkare, inom den berörda sektorn, ställde positiva ter sig inte som förvånande. Regeringens motiv bakom införandet speglar i stora drag de som återfinns i år 2007:s regel-förenklingar och till viss grad även de motioner som Ny demokrati en gång lade fram under 90-talet, som vid tiden framstod som helt orimliga. Till skillnad från Ny demokrati, poängterade dock regeringen i sin proposition att man fortfarande värnade om alkoholmonopolet med hänvisning till folkhälsan. Man lyfte även återigen fram desintresseringsprincipen som en viktig del av detta och poängterade att gårdsförsäljningen skulle utformas så att den inte utmanade vare sig systemet eller folkhälsan.²¹²

²¹¹ Prop. 2024/25:86 s 27

²¹² Prop. 2024/25:86 s 28-29

6 Sammanfattande analys och diskussion

6.1 Hur motiverades historiskt inskränkningarna i näringsfriheten och köprätten som de statliga alkoholmonopolen inneburit och hur har dessa utvecklats fram till idag?

Inskränkningarna i näringsfriheten och köprätten när det gäller alkohol i Sverige, har liksom staten genomgått en omfattande utveckling. Från en enväldig kungamakt vilken kunde oroas av böndernas hembränning men som ibland hindrades att förbjuda densamma på grund av risken för uppror, till utvecklingen av ett statsomvälvande informationsregister med detaljerad kunskap om invånarnas levnadsätt, till kontrollsystemets avveckling och den moderna tidens generella restriktioner för folkhälsan.

6.1.1 Innan Brattssystemet

De tidigaste statliga monopolen, 1700-talets Kronobrännerier, motiverades främst av ekonomiska och moraliska skäl. Det framgår tydligt att den tidiga lagstiftaren ansåg att alkoholbruket bland de lägre klasserna var utbrett, skadligt och omoraliskt och därför gärna hade förbjudit det. Dålig ekonomi motiverade dock lagstiftaren till att försöka använda alkoholhandeln som ett sätt att stötta statens finanser. Under början av 1800-talet var fokuset att begränsa husbehovsbränningen, som i förarbeten motiverades med att motverka ”sedefördärv” och missbruk, men även av tydligt merkantilistiska skäl för att minska importen av spannmål.

Med 1855 års försäljningsförordning infördes den första möjligheten för desintressering i lag. Detta innebar att det enskilda vinstintresset kunde börja avlägsnas från alkoholhandeln och redan då fick de som fått uppdraget att sköta brännvinshandeln även ett socialt ansvar. Inskränkningarna motiverades då med att ”vältänkande och kloke” medborgare skulle skydda den ”mindre stadgade delen av befolkningen” från lockelser till missbruk genom social kontroll.

Göteborgssystemets huvudprincip, att försäljningen skulle ske ”i sedlighetens intresse”, inskrevs i lag år 1895. Denna princip har sedan dess, men med olika formuleringar, varit inskriven i lag och varit ämnad som rättesnöre för alla

som hanterat försäljning av alkoholdrycker. Motsvarande bestämmelse i dagens Alkohollag (2010:1622) finns i det tredje kapitlet, femte paragrafen, första stycket med formuleringen: ”Försäljning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras”.

6.1.2 Brattssystemet: ca 1919 – 1955

Läkaren och senare politikern Ivan Bratt började under början av 1900-talet föra fram idéer om en mellanväg mellan ett totalförbud och oreglerad brännvinsförsäljning, som så småningom ledde fram till motbokssystemet. Bratt själv menade att det viktigaste var att bryta det privata vinstintresset inom rusdryckshanteringen. Han menade även att man borde bekämpa själva missbruket snarare än totalkonsumtionen. Han lyckades stoppa ett allmänt förbud men behövde ge vika för nykterhetsrörelsens krav kring allmänransonering. Det statliga monopolet och motbokssystemet blev då en ”mellanväg” för att undvika ett totalförbud. Rätten att köpa alkohol blev ett privilegium som kopplades till individens skötsamhet, ålder, kön och sociala ställning. Allt för det som uppfattades som individens eget bästa. Systemet kritiserades dock för att vara integritetskränkande och för att skapa en ”suggererande effekt”, där människor köpte ut hela sin ranson bara för att de hade rätten till den. När undersökningar började peka på att systemets effekter på alkoholkonsumtionen framstod som försumbara, kollapsade slutligen lagstiftarens argument för ett så omfattande kontrollsystem, som dessutom var mycket kostsamt för staten. Systemet kom även att krocka med den demokratisering som började genomsyra det svenska samhället. Detta då motbokssystemets rötter och uttryck var mer odemokratiska och problematiska utifrån en social rättvis punkt då folk behandlades olika på grund av olika sociala aspekter.

6.1.3 Totalkonsumtionsmodellen och EU-inträdet (1955–idag)

Den finansiering som gått till att upprätthålla motbokssystemet riktades istället om mot ökade positiva åtgärder som forskning, undervisning och upplysning i nykterhetsfrågan. Även nykterhetsvården rustades upp. Lagstiftaren la särskild vikt vid nykterhetstillståndet för ungdomar och ville därför öka möjligheterna för ungdomar att få annan fritidssysselsättning. Betydande statsanslag gick därför till ungdomsvårdande organisationer som ungdomsidrott och till annan organiserad fritidsverksamhet för ungdomar.

Under 1970-talet befästes totalkonsumtionsmodellen, som än idag påverkar alkoholpolitiken och används som motivering till monopolet. Modellen bygger på idén att tillgängligheten styr konsumtionen. Om det blir svårare att få tag på alkohol, så dricks det enligt denna idé mindre alkohol totalt sett. En annan viktig princip för totalkonsumtionsmodellen är sambandet mellan totalkonsumtion och skador. Genom att hålla nere den totala konsumtionen i samhället minskar man antalet personer som drabbas av negativa medicinska och sociala konsekvenser.

I och med EU-inträdet 1995 tvingades Sverige avskaffa monopolen på import, export, tillverkning och partihandel som en del av anpassningen till EG-regleringarna om varors fria rörlighet och konkurrens. Den svenska regeringen hade först hävdat att då alkoholmonopolen grundas på viktiga hälso- och socialpolitiska aspekter, skulle detta falla under den möjlighet till undantag från varors fria rörlighet för att till exempel skydda människors hälsa och liv. EG-kommissionen fann inte att så var fallet, men detaljhandelsmonopolet fick behållas med motiveringen att det skyddar människors hälsa och liv, så länge det sköts icke-diskriminerande.

6.1.4 Den moderna utvecklingen och gårdsförsäljning

Idag motiveras detaljhandelsmonopolet och inskränkningarna i näringsfriheten främst genom folkhälsa och desintressering; ingen ska tillåtas tjäna pengar på att genom aktiv marknadsföring öka andras konsumtion. Desintresseringsprincipen är fortfarande stark då detaljhandelsmonopolet betraktas som ett verktyg för att eliminera incitament att öka försäljningen.

Monopolet förenklar även kontrollen av försäljningen av alkohol, öppettider, former för försäljning och marknadsföring samt ålderskontroll. Alla dessa begränsningar av den allmänna tillgängligheten av alkoholdrycker är tydliga tecken på att totalkonsumtionsmodellen fortfarande har stort inflytande, med det tydliga syfte att skydda folkhälsan, trots att mindre uppluckringar som till exempel gårdsförsäljning börjat ske. Det framgår dock av förarbetena till gårdsförsäljningen att det inte finns någon önskan att direkt avveckla monopolet. Detta då det för att inte hota monopolets legitimitet inom EU motiverats som en begränsad "souvenirförsäljning" kopplad till en besöksupplevelse, snarare än ett reellt alternativ till Systembolagets detaljhandel. Gårdsförsäljningen motiveras istället som ett stöd för besöksnäring och lokal livsmedelsstrategi.

Av propositionen som resulterade i gårdsförsäljning framgår att lagstiftaren fortfarande anser lagstiftning nödvändig för att kontrollera hanteringen av alkohol och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang. Detta har tydligt paternalistiskt ursprung, som framkommer ur de äldre propositionerna, men lagstiftaren har inte bevarat några av de individuella restriktioner som detta ansågs motivera förr, utan använder sig av generella. Det omfattande och kostsamma kontrollregister som motbokssystemet innebar saknar tydligt stöd i alla utredningar sen dess avskaffande.

Sammanfattningsvis har motiven förskjutits från statlig vinst och moralisk kontroll av arbetarklassen till dagens moderna strategi där staten använder monopolet för att försöka begränsa alkoholens samhälleliga och individuella kostnader och skadeverkningar. Paternalistiska spår är tydliga men betydligt mindre ingripande än under Brattssystemet.

6.2 Vilka skyddstankar/skyddsintressen har motiverat dessa inskränkningar och hur har dessa utvecklats fram till idag?

Den svenska lagstiftarens motiv bakom inskränkningarna i näringsfriheten och köprätten som alkoholmonopolen innebar och alltjämt innebär har varit skiftande. Skyddsintressena som legat bakom har utvecklats från moralisk fostran och ekonomisk protektionism till dagens mer vetenskapligt baserade folkhälsomodeller.

Utsträckningen av restriktioner som lagstiftaren är villig att tillåta har också förändrats. Från att staten själv via Kronobrännerier försökte producera stora mängder alkohol billigt så att hembränning skulle bli olönsamt, och staten därmed skulle bevara sina skatteintäkter. Till ett helt omvänt tänk under 1900-talets motbokssystem som ett resultat av att ett totalt förbud med nöd och näppe lyckats undvikas efter folkomröstningen år 1922. Nu skulle omfattande kontroll och reglering istället hindra överdriven konsumtion genom att istället kraftigt reglera tillgången på alkohol, vilket kom att präglade 1900-talet. Efter att man konstaterat regleringarna som alltför långdragna, diskriminerande och icke effektiva på grund av den suggererande effekten har man nu, som författaren till boken *Från mjöd till martini* (som skrevs innan Sveriges EU-medlemskap) menar, en medelväg mellan de två synsätten. Utvecklingen rör sig dock mot en allt mer alkoholliberal riktning, där mindre vikt på begränsning av tillgången på alkohol, det som Systembolagets existens motiveras av, ter sig få mindre och mindre inflytande. Dock inte i den utsträckning att detaljhandelsmonopolets existens ännu har utmanats direkt. Alla uppluckringar av tillgången på alkohol har ännu skett med samtidig bekräftelse att man fortfarande värnar om detaljhandelsmonopolet.

Under tidigt 1800-tal motiverades restriktioner av husbehovsbränningen av kungens vilja att motverka "sedefördärv" och missbruk. Det fanns även starka ekonomiska och merkantilistiska skyddsintressen: statsmakten ville förhindra att stora volymer spannmål slösades på vad som uppfattades som den överflödiga brännvins produktionen som ansågs orsaka orättvisa och bidra till handelsunderskott. Ett annat tidigt motiv var att skydda anhängare till dem som drack brännvin, då dessa drabbades negativt av missbruket.

Vid mitten av 1800-talet växte tanken om desintressering fram, vilket innebar att det enskilda vinstintresset skulle elimineras. Skyddstanken var tydligt paternalistisk: de "vältänkande och kloke" i kommunerna skulle skydda den

”mindre stadgade delen av befolkningen” från lockelser till missbruk. Målet var att främja den arbetande klassens moraliska och ekonomiska väl.

Under tidigt 1900-tal motiverades inskränkningarna i köprätten (motboken) av många inom den svenska politiken som en nödvändig kompromiss för att skydda samhället från alkoholens skador utan att behöva införa ett totalförbud, vilket nykterhetsrörelsen krävde. Nykterhetsrörelsen hade växt sig allt starkare och lyckades dra frågan om totalförbud till sin spets vid folkomröstningen år 1922. Efter att detta med en mycket liten marginal misslyckats kunde även dessa, om än motvilligt, gå med på överlåta alkoholhandeln till bolag som åtminstone inte agerade för egen vinning. Att köpa alkohol blev ett privilegium som krävde skötsamhet; de som fick socialhjälp, var skyldiga skatt eller begått fylleriförseelser fick sin motbok indragen som ett skydd mot ytterligare social misär.

Efter motbokens avskaffande 1955 och framåt förändrades skyddsintresset mot en allt mer vetenskaplig grund. Under 1970-talet befästes totalkonsumtionsmodellen, vilken än idag tydligt påverkar den svenska alkoholpolitiken.

I samband med Sveriges inträde i EG (senare EU) 1995 blev skyddet av människors hälsa och liv den enda legitima grunden för att bibehålla detaljhandelsmonopolet. De andra monopolen ansågs komma i konflikt med EGs regleringar kring varors fria rörlighet och konkurrens och avvecklades därför. Idag motiveras inskränkningarna som ett skydd av barn och unga. Av de moderna förarbetena framgår det att ungas hälsa och utveckling är av centralt intresse för lagstiftaren som motiverar strikta åldersgränser och restriktiv reklam för att förhindra att unga exponeras för alkoholmarknadsföring. En tydlig röd tråd kring det sociala ansvaret finns även kvar än idag, där de moderna förarbetena framhäver hur monopolen krävs för att behålla desintresseringen.

Vissa ekonomiska aspekter finns också kvar som motiv för detaljhandelsmonopolet. Att inskränkningarna skyddar staten från de betydande ekonomiska kostnaderna för sjukvård, rättsväsen och förlorad arbetsproduktivitet som alkoholen orsakar är något som flera förarbeten lyfter fram även i en modern kontext. Utvecklingen har även börjat röra sig i mer marknadsliberal riktning, där gårdsförsäljningen, som nu tillåts i viss omfattning, lyfter fram hur det ekonomiska intresset för lokal besöksnäring ställs mot folkhälsan. För att inte skada skyddsintresset och bevara monopolet har gårdsförsäljningen begränsats till att inte bli ett fullgott alternativ till Systembolaget.

6.3 Hur kan framväxten av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkohol förklaras och vilka är de starkaste anledningarna till att detta växt fram?

Det statliga detaljhandelsmonopolet för alkohol i Sverige, som vi känner till som Systembolaget AB, har växt fram under lång tid. Dess historia är resultatet av en långvarig process från lokala initiativ för att minska alkoholens sociala skador som sedan successivt centraliserats, där regleringar stramats åt och sedan lättats. Vägen hit har varit kantad av politiska kompromisser, ekonomiska teorier och en strävan efter socialt ansvarstagande eller kontroll.

Den mest grundläggande anledningen till monopolets framväxt är idén om desintressering, vilket innebär att det enskilda vinstintresset tas bort från alkoholhandeln. Redan under 1850-talet bildades lokala bolag som var inspirerade av detta och som donerade sin vinst till allmänheten. Göteborgs utskänkningsbolag (1865) blev den främsta förebilden efter att denna fått ensamrätt att sälja brännvin mot att de lämnade hela vinsten till kommunen. Syftet var att försäljningen skulle ske ”utan hänsyn till egen vinst” och istället fokusera på den arbetande klassens moraliska och ekonomiska väl.

Lagstiftaren försökte genom att eliminera vinstmotivet säkerställa att ingen har ett ekonomiskt incitament att genom aktiv marknadsföring öka konsumtionen eller sälja till personer med beroendeproblematik. Social hänsyn skulle och ska vara vägledande, snarare än försäljningsökande konkurrens.

6.4 Diskussion. Detaljhandelsmonopolet – förr, nuläge och möjlig framtid

Som framgår av redovisat material har näringsfriheten och köprätten för alkohol under de senaste två seklen varit starkt begränsad i Sverige. En övergripande slutsats är att motiven för alkoholmonopolet förskjutits från statlig vinst och moralisk kontroll av framförallt arbetarklassen, till dagens moderna strategi där staten använder monopolet för att försöka begränsa alkoholens samhälleliga och individuella kostnader. Paternalistiska spår är fortfarande tydliga men betydligt mindre ingripande än under Brattsystemet.

Inget riksdagsparti har sedan Ny demokratis tid på något avgörande sätt försökt avskaffa det statliga monopolet, men det har heller inte införts några utökade alkoholpolitiska restriktioner under de senaste decennierna. Systemets

existens är och har dock inte varit helt okontroversiell. Det har alltid funnits röster som höjts mot proportionaliteten av restriktionerna. Både mot motbokssystemet och dagens systembolag. Systemets existens ter sig även svårare att försvara, om man som flera Nyliberala tänkare börjar frånga teorin/modellen att en ökad tillgång resulterat i en ökad konsumtion och att en ökad konsumtion leder till ökad riskkonsumtion. Det är bland annat detta, och den fundamentala övertygelsen att människor borde få bestämma över sig själva, som resulterat och resulterar i att restriktionerna som systemet faktiskt innebär aldrig kommer att bli helt okontroversiella. Systemet bygger även på att det uppfattas som att det uppfyller sitt syfte, nämligen att minska skadan alkohol orsakar för befolkningen. Om befolkningen inte finner någon mening med att upprätthålla Systemet, med ökad smuggling, langning etcetera som konsekvens, så förlorar Systembolaget helt sin legitimitet och mening.

Svenskarnas dryckesvanor har också förändrats de senaste decennierna och närmar sig möjligen kontinental-Européernas mer friare hållning till alkohol, med mindre konsumtion per tillfälle. Alkoholkonsumtionen totalt har faktiskt minskat och de grupper som ökat sin alkoholkonsumtion (65-84år) har ett mindre berusningsorienterat drickande, dvs de dricker oftare men mindre mängder åt gången. (CAN. Se rapport 237 "Självrapporterade alkoholvanor i Sverige 2004-2024). Motbokssystemet överlevde i ca 35 år, men ansågs till sist för byråkratiskt och utan att kunna fylla sitt huvudsyfte. Systembolaget har till skillnad från Brattssystemet lyckats överleva betydligt längre och klarat av flera stora förändringar, så som EU-inträdet. I en alltmer individualistisk och marknadsliberal värld ter sig dock det svenska Systemet alltmer unikt. Om utvecklingen fortsätter som den gjort, med mindre men återkommande uppluckringar, skulle inte en möjlig framtida avveckling av monopolet te sig otänkbar. Mycket kan dock komma att ändras. Motboken infördes och existerade under två av de värsta kriserna som den svenska staten genomlidit, världskrigen. Om framtiden blir än mer osäker ter det sig inte heller omöjligt att människor söker trygghet i det familjära och då alkoholkonsumtion alltid setts som en form av onödig konsumtion skulle än striktare regleringar i kristid också vara tänkbart. En viktig historisk lärdom är att det folkliga stödet tycks vara avgörande för en framgångsrik alkoholpolitik och lagstiftning.

7 Källförteckning

Litteratur

Ehrenkrona, Marika, *Så dricker vi. Möt sextiotalisterna: från fredagsfylla till pubbrunda*. Första upplagan. Informationsförlaget, 1996.

Helling, Stig, *Från mjöd till Martini: Alkoholens historia i Sverige*. Första upplagan. Norstedts, 1987.

Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.) med bland annat Kleineman, Jan och Gräns, Minna, *Juridisk metodlära*. Andra upplagan. Studentlitteratur AB, Lund 2018.

Linder, N, *Nordisk familjebok*. Första upplagan. Gernandts boktryckeri-aktiebolag, Stockholm 1878.

Meijer, Bernhard, *Nordisk familjebok*. Andra upplagan. Nordisk familjeboks förlags aktiebolag, Stockholm 1905.

Svensson, Mattias, *Så roligt ska vi inte ha det: en historia om svensk alkoholpolitik*. Första upplagan. Timbro Förlag, 2020.

Hadenius, Stig, *Svensk politik under 1900-talet: konflikt och samförstånd*. Tredje väsentligt omarbetad upplaga. Tiden, Stockholm 1995.

Offentligt tryck

Kommittédirektiv:

Dir. 2007:127

Dir. 2020:118

Dir. 2024:21

Motioner:

Motion 1901:129. Andra kammaren

Motion 1943:123. Första kammaren

Motion 1943:177. Andra kammaren

Motion 1993/94:So40 av Wiggo Komstedt (m)

Motion 1993/94:So41 av Knut Billing och Inger René (m)

Motion 1993/94:So42 av Anita Johansson m.fl. (s)

Motion 1993/94:So43 av Berndt Ekholm m.fl. (s)

Motion 1993/94:So272 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd)

Motion 2025/26:2057 av Anne-Li Sjölund (C)

Motion 2025/26:2570 av Oliver Rosengren m.fl. (M)

Propositioner:

Prop. 1905:79

Prop. 1954:151

Prop. 1976/77:108

Prop. 1993/94:136

Prop. 1994/95:19

Prop. 1994/95:89

Prop. 2000/01:97

Prop. 2005/06:30

Prop. 2009/10:125

Prop. 2024/25:86

Riksdagsprotokoll:

Sveriges rikes ständers beslut, gjordt, samtyckt och förafskedadt på den allmänna riksdagen, som slöts i Norrköping den 15 junii 1800. Cum gratia & privilegio s:æ r:æ maj:tis. Stockholm, tryckt i kungliga tryckeriet, 1800.

Utredningsbetänkanden:

SOU 1914:7

SOU 1944:3

SOU 1974:90

SOU 1993:31

SOU 1993:50

SOU 1994:24

SOU 1994:25

SOU 2009:22

SOU 2021:95

Utskottsbetänkanden:

Socialutskottets betänkande 1995/96:SOU03

Rättsfall:

MÅL C-189/95

Elektroniska källor

Om Systembolaget, *Delårsrapport April - Juni 2025* (2025). Tillgänglig: <https://www.omsystembolaget.se/globalassets/pdf/delarsrapporter/systembolagets-delarsrapport-q2-2025.pdf> (Besökt: 4 januari 2026).

Indikatorlabbet, *Stadigvarande serveringstillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl* (2026). Tillgänglig:

<https://www.andtuppfoljning.se/indikatorlabbet/?SavedQueryId=04099de0-353d-4986-8a80-33de671ef16a> (Besökt: 4 januari 2026).

Om Förenklingsrådet, *Uppdrag och Syfte* (2026). Tillgänglig: <https://forenklingssradet.se/omforenklingssradet/uppdragochsyfte.702.html> (Besökt: 28 januari 2026)

Förenklingsrådet, *Förslag: Avskaffande av krav på matservering och eget kök vid servering av alkohol* (2026). Tillgänglig: <https://forenklingssradet.se/forenklingssforslag/forslag/avskaffandeavkravpamatserveringoch egetkokvidserveringavalkohol.1149.html> (Besökt: 28 januari 2026)

Regeringen, *Så Styr Sverige: Sveriges väg till EU-medlemskap* (2026). Tillgänglig: <https://www.regeringen.se/sa-styr-sverige/regeringens-arbete-pa-eu-niva/sveriges-vag-till-eu-medlemskap/> (Besökt 25 januari 2026)

Hedlund, I. (Publicerad 16 nov 2003. Uppdaterad 29 maj 2016) *Här startade Muthärvan*, Expressen. Tillgänglig: <https://www.expressen.se/nyheter/har-startade-mutharvan/> (Besökt 24 januari 2026)

Centralförbundet för alkohol- och narkotika-upplysning), *CAN rapport 186 Befolkningens självrapporterade alkoholvanor 2004–2018* (Oktober 2019) <https://www.can.se/app/uploads/2020/01/can-rapport-186-befolkningens-sjalvrappporterade-alkoholvanor-2004-2018.pdf> (Besökt 23 januari 2026)

Centralförbundet för alkohol- och narkotika-upplysning, *CAN Rapport 212 Alkoholkonsumtionen i Sverige 2001–2021* (Oktober 2025) <https://www.can.se/app/uploads/2022/10/can-rapport-212-alkoholkonsumtionen-i-sverige-2001-2021.pdf> (Besökt 23 januari 2026)