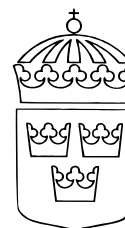


Regeringens proposition

2004/05:126



Åtgärder mot illegal alkoholhantering

Prop.
2004/05:126

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2005

Göran Persson

Morgan Johansson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag till vissa ändringar i alkohollagen (1994:1738).

Enligt förslagen skall straffskalorna för vissa grova brott som begåtts uppsåtligen höjas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det högsta straffet för olovligt innehav av alkoholdrycker föreslås bli höjt till fängelse i högst två år.

Vidare föreslås att det införs ett förbud att förvara alkohol i butiker och att detta förbud kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. Gällande förvaringsförbud för alkohol på serveringsställen enligt 6 kap. 9 § alkohollagen kriminaliseras under samma brottsrubricering.

Dessutom föreslås att kravet i 10 kap. 5 § alkohollagen på att innehavet av alkoholdrycker skall vara i *uppenbart* syfte att olovligen sälja alkoholdryckerna tas bort.

Slutligen redovisas att en nationell informationsinsats mot illegal alkoholhantering kommer att genomföras under 2005 av Alkoholkommittén.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund	7
4.1	Konsumtionsutvecklingen.....	7
4.2	Alkoholskadeutvecklingen.....	22
5	Tullens och polisens arbete mot alkoholrelaterad brottslighet	29
6	Vissa straffbestämmelser.....	34
7	Förvaringsförbud i butikslokal och restaurang.....	38
8	Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering.....	43
9	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	45
10	Författningskommentar	45
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Var går gränsen? (SOU 2004:86).....	48
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet Var går gränsen? (SOU 2004:86).....	57
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	60
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	62
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2005	64

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2004/05:126

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

2 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Prop. 2004/05:126

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)
dels att 6 kap. 9 § och 10 kap. 3, 5 och 7 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 a §

Alkohol drycker som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

6 kap.

9 §

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkohol drycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkohol drycker på ett serveringsställe där alkohol drycker inte får serveras eller i en lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkohol drycker inte är tillåten.

Alkohol drycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen *i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället.*

Alkohol drycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om öl.

10 kap.

3 §¹

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i *högst fyra* år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller

Om ett brott som anges i 1 eller 2 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall *det* särskilt beaktas om gärningen har

¹ Senaste lydelse 2001:414.

i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

utgjort *ett* led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

5 §²

Den som innehar alkoholdrycker i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *två* år.

7 §³

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller *utlämnar* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller *inköpa* varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som *försäljer* öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 § *eller* tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 §.

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller *lämnar ut* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller *köpa in* varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som *säljer* öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 § *första eller andra stycket eller förvarar alkohol i strid med 3 kap. 1 a § eller 6 kap. 9 § tredje stycket*.

Till ansvar skall inte dömas den som

1. i strid med 3 kap. 1 a § förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning,

² Senaste lydelse 2001:414.

³ Senaste lydelse 2001:414.

2. i strid med 6 kap. 9 § tredje stycket förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än förtäring på stället. Prop. 2004/05:126

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

Regeringen beslutade den 15 januari 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framför allt södra Sverige för att föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning av alkohol skapar. Utredningen har antagit namnet Alkoholinförselutredningen (dir. 2004:3, S 2004:1).

Alkoholinförselutredningen överlämnade den 16 augusti 2004 delbetänkandet *Var går gränsen?* (SOU 2004:86) till regeringen. En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. De lagförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2004/5611/FH).

Utredningens förslag i de delar som gäller vidgade möjligheter till förverkande av hjälpmedel som använts vid brott mot alkohollagen (1994:1738) bereds i särskild ordning inom Justitiedepartementet. Även förslaget till sänkt spritskatt bereds i särskild ordning inom Finansdepartementet.

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 februari 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslagen, men har också föreslagit vissa ändringar. Lagrådets synpunkter kommenteras i avsnitt 6 och 7. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

4 Bakgrund

4.1 Konsumtionsutvecklingen

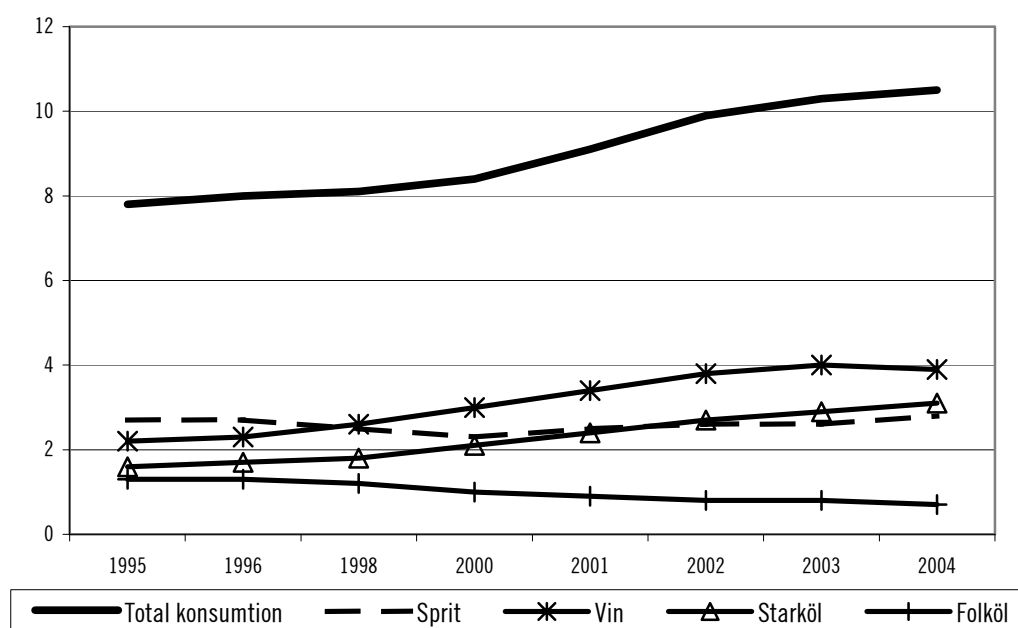
Den svenska alkoholkonsumtionen har ökat kraftigt sedan mitten av 1990-talet. År 1996 uppskattades den totala alkoholkonsumtionen i Sverige till ca 8,0 liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre, år 2004 till ca 10,5 liter. Detta är en ökning med drygt 30 procent, varav den största delen ägt rum sedan år 2000 då konsumtionen beräknades till 8,4 liter. År 2001 skattades den till 9,1 liter och år 2002 till 9,9 liter. Under år 2004 ökade alkoholkonsumtionen med 2 procent, vilket är en klart lägre ökningstakt än under år 2001 (8 procent), år 2002 (9 procent) och år 2003 (drygt 4 procent). Ökningen 2001–2003 förklaras av en ökad resandeförsel, speciellt av sprit, ökad smuggling av starköl samt en ökad vin- och starkölsförsäljning på Systembolaget. År 2004 är det enbart resandeförseln som ökar.

Under åren 2000 till och med 2004 har den totala alkoholkonsumtionen ökat med 25 procent. Detta framgår av figur 4.1, som också visar hur konsumtionen av de olika alkoholdryckerna förändrats över tid. Som

framgår av tabellen är ökningen sedan mitten av 1990-talet resultatet av en ökad vin- och starkölskonsumtion. Både vin- och starkölskonsumtionen har ökat med ca 80 procent sedan år 1995.

Vidare framgår av figuren att den sjunkande konsumtionstrend som spritdrycker tidigare uppvisat har upphört. Den lägsta konsumtionsnivån av sprit uppvisades år 2000. Därefter har spritkonsumtionen ökat, från ca 2,3 liter 100 procent alkohol år 2000 till 2,8 liter år 2004. Fortfarande är dock nivån lägre än i mitten av 1990-talet.

Figur 4.1 Alkoholkonsumtionen i Sverige 1995, 1996, 1998 & 2000–2004: totalt och per alkoholdryck (i antal liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre; registrerad plus skattningar av oregistrerad alkoholkonsumtion)

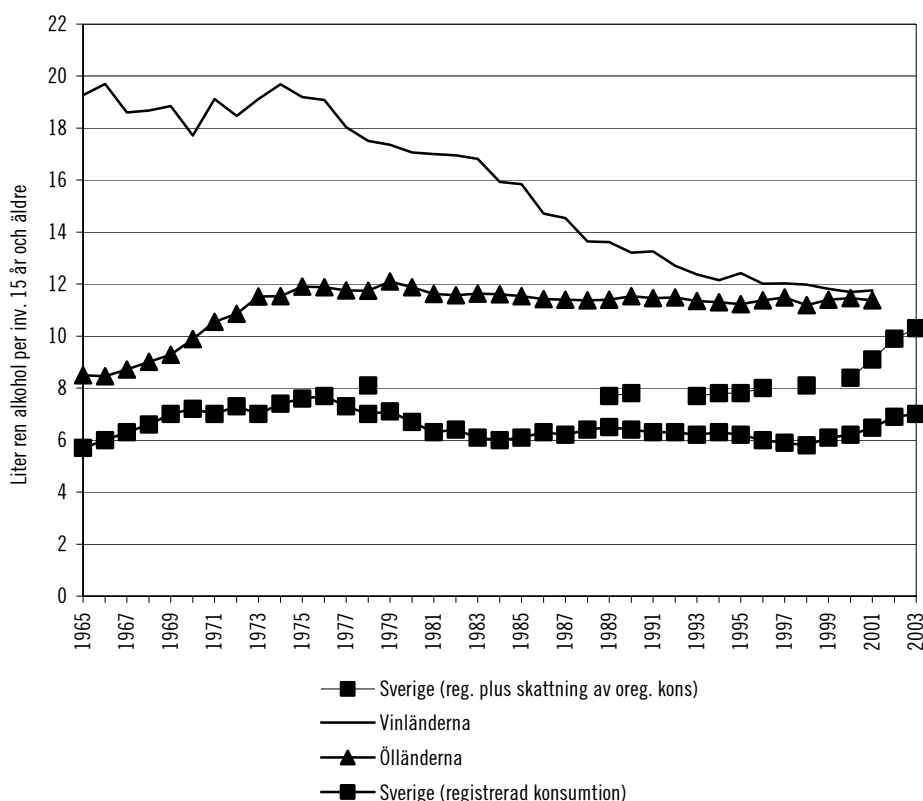


Källor: Kühlhorn, m.fl., 2000; Leifman, 2003; Leifman & Gustafsson, 2003.

Den svenska alkoholkonsumtionen är fortfarande lägst av samtliga av de 15 länder som var medlemmar i EU fram till utvidgningen den 1 maj 2004. Avståndet till övriga länder har dock mer än halverats sedan 1995. I dag skiljer inte mer än 1,5–2 liter till EU-genomsnittet (baserat på de 15 EU-länderna), den oregistrerade alkoholen inräknad. 1995 var avståndet ca 3,5–4 liter. Detta framgår av figur 4.2, som visar den svenska konsumtionsutvecklingen jämfört med den i de s.k. vinländerna (Grekland, Italien, Frankrike, Portugal, Spanien) och ölländerna (länderna i Central-europa, Storbritannien och Irland).

Enbart den försålda, registrerade försäljningen redovisas för vin- och ölländerna. Även i dessa länder förekommer oregistrerad alkoholkonsumtion, men inte alls i samma utsträckning som i Sverige och andra nordiska länder. Skulle dessa mängder ändå inkluderas så skulle konsumtionsnivåerna givetvis ligga något högre, sannolikt 0,5–1 liter högre, men trenderna skulle, i stort sett, vara desamma.

Figur 4.2 Konsumtionstrenderna för vin- och ölländerna bland de tidigare 15 EU-länderna och för Sverige såväl registrerad som oregistrerad försäljning Prop. 2004/05:126



Denna utjämningsprocess, som bl.a. inneburit att den svenska konsumtionen närmat sig andra länders inom EU, beror till del på försvagningen av den nationella alkoholpolitikens styrmedel som t.ex. höga alkoholskatter. Men det är inte hela förklaringen. Människor och varor rör sig i dag över gränser på ett helt annat sätt än tidigare. Den snabba utvecklingen av kommunikationsteknologin har bidragit till att livsstilarna mellan olika länder tenderar att bli allt mer lika varandra. Detta gäller t.ex. ungdomar från olika länder som samtidigt kan se på samma TV-program med samma innehåll. Även Internet och ett ökat resande har bidragit till allt mer homogena livsstilar mellan människor.

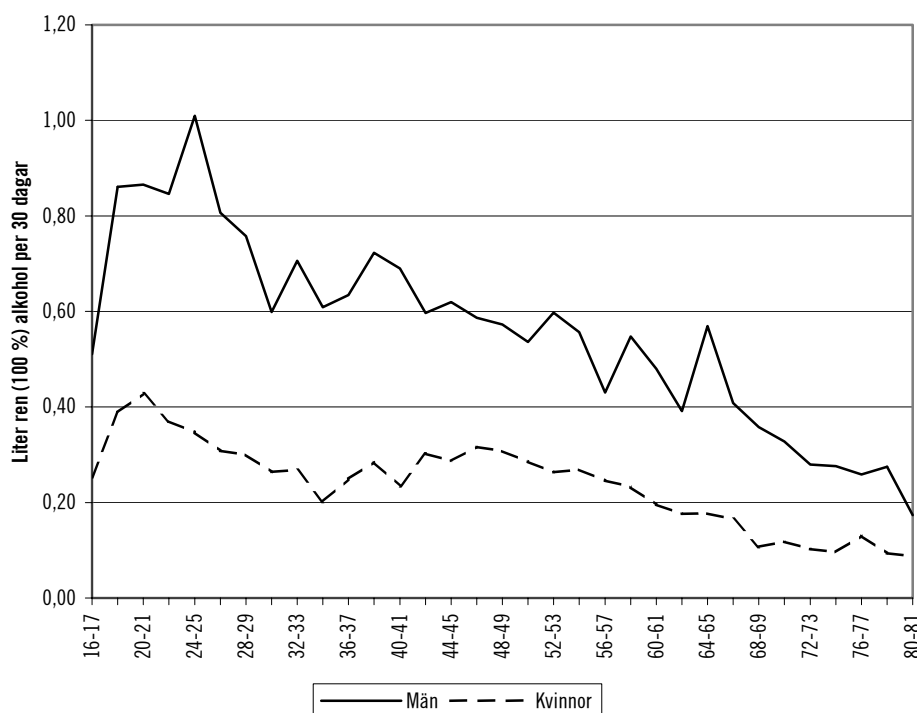
Även alkoholvanorna blir alltmer utjämnade mellan olika länder, åtminstone inom EU. I Sydeuropa sjunker alkoholkonsumtionen, i synnerhet vinkonsumtionen som utgör en allt mindre andel av den totala konsumtionen. I länder i norra Europa, däribland Sverige, ökar konsumtionen, inte minst av vin som svarar för en allt större andel av totalkonsumtionen av alkohol. Inte bara konsumtionsnivåerna, utan således även dryckespreferenserna (val av dryck), har utjämnats betydligt mellan länderna.

Männen dricker mer än dubbelt så mycket alkohol som kvinnorna. För männen innebär det ca 14 liter ren alkohol (per man invånare 15 år och äldre) och för kvinnorna ca 6 liter. Omräknat till spritdrycker (40 volymprocent) motsvarar detta ca 70 cl i veckan för männen och 30 cl för kvinnorna och i vin (12 volymprocent) 3 flaskor i veckan för männen och 1,3 för kvinnorna.

Det bör dock nämnas att alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än genomsnittet.

I figur 4.3 redovisas en detaljerad fördelning av konsumtionen i ett större antal åldersklasser (två-årsklasser). För båda könen framkommer att konsumtionen är som högst i början av 20 årsåldern – för männen i åldersgruppen 24–25 år och bland kvinnorna i åldern 20–21 år. Därefter sjunker konsumtionen med ökad ålder fram till början (männen) eller mitten (kvinnorna) av 30-årsåldern. För männen ligger konsumtionen sedan kvar på ungefär samma nivå för att därefter, med början i 40-årsåldern, uppvisa en gradvis minskning med stigande ålder fram till mitten av 50-årsåldern. Bland kvinnorna däremot är det snarare frågan om en viss konsumtionsökning efter den, relativt sett, låga konsumtionen runt 30–35-årsåldern, en ökning som når sin kulmen i mitten av 40-årsåldern och som sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till mitten av 50-årsåldern. Därefter minskar konsumtion gradvis med ökad ålder fram till slutet av 60-årsåldern. De därpå följande åldersgrupperna uppvisar små konsumtionsskillnader.

Figur 4.3 Självrapporterad alkoholkonsumtion per månad bland män och kvinnor i olika åldersgrupper (två-årsklasser) under perioden juni 2001 till december 2002, uttryckt i 100 procent alkohol per månad (ej uppräknad mot totalkonsumtionen) (n=28554)



Konsumtionen bland unga män och kvinnor i 20–24-årsåldern är ca 45–50 procent högre än genomsnittet för alla män respektive kvinnor i åldrarna 16–80 år. Detta innebär att den faktiska konsumtionen för 20–24-åriga män sannolikt uppgår till ca 20 liter 100 procent alkohol per år och för kvinnorna i samma åldersgrupp till knappt 9 liter. Omräknat till spritdrycker (40 volymprocent) motsvarar detta för de unga männen ca 96 cl spritdrycker i veckan och för de unga kvinnorna drygt 40 cl i veckan. I antal starköl (ca 5,5 volymprocent) motsvarar 20 liter 100 procent alkohol nästan 14 burkar i veckan och de unga kvinnornas 9 liter ca 6 burkar i veckan.

Undersökningar genomförda i Norge uppvisar en åldersfördelning lik den svenska. Men kanske mer intressant är att detta svensk-norska mönster, med en konsumtionstopp runt de dryga 20, inte framkommit vid analyser av data från länder i Sydeuropa och vissa länder i Central-europa. Med undantag av Storbritannien och Irland, där likaledes konsumtionen tycks vara som högst i unga år, uppvisar andra länder små åldersskillnader (med undantag av de allra yngsta och äldsta). Konsumtionen tycks snarast vara något högre bland de medelålders (ca 40–45-årsåldern) än bland de yngre vuxna.

I tabell 4.1 redovisas den totala alkoholkonsumtionen och konsumtionen av de olika alkoholdryckerna under år 2004 mer i detalj. Som framgår av tabellen svarade vin, det vill säga både ”vanligt” vin (med upp till 15 volymprocent alkohol), starkvin (15–22 volymprocent) och cider (> 3,5 volymprocent), för 37 procent av den totala konsumtionen, mätt i 100 % alkohol. Konsumtionen av starköl uppgick till ca 30 procent och spritkonsumtionen till 27 procent. Folköl, som främst säljs i landets livsmedelsbutiker, svarade för 7 procent av konsumtionen.

Lådvinet introducerades i november 1996 och svarade år 2003 för ca 50 procent av Systembolagets totala vinförsäljning. Under samma period ökade Systembolagets totala vinförsäljning med ca 40 procent. Konsumtionsmätningar har visat att den totala vinkonsumtionen stigit kraftigt i Sverige under denna period och att ökningen varit särskilt tydlig bland kvinnor, främst medelålders kvinnor. Det är högst sannolikt att den nya förpackningsformen för försäljning av vin, lådvin ("bag-in-box") varit en bidragande orsak till den ökade vinkonsumtionen.

Tabell 4.1 Skattning av den totala alkoholkonsumtionen av sprit, vin, starköl och folköl i Sverige under år 2004, uppdelad på olika alkoholdrycker och anskaffningssätt

Prop. 2004/05:126

Alkoholdryck och anskaffningssätt	Per inv. 15 år och äldre i liter 100% alkohol	Andel av respektive alkoholdryck	Andel av den totala konsumtionen i 100% alkohol
Sprit	2,8 liter	100 %	27 %
Systembolagets försäljning	1,0	35 %	9 %
Resandeförsel	1,2	44 %	12 %
Restaurangförsäljning	0,2	6 %	2 %
Smugglad	0,2	9 %	2 %
Hembränd	0,1	6 %	2 %
Vin	3,9 liter	100 %	37 %
Systembolagets försäljning	2,5	64 %	24 %
Resandeförsel	0,8	21 %	8 %
Restaurangförsäljning	0,3	9 %	3 %
Hemtillverkat	0,2	5 %	2 %
Smugglat	0,1	0 %	1 %
Starköl	3,1 liter	100 %	30 %
Systembolagets försäljning	1,3	42 %	13 %
Restaurangförsäljning	0,6	19 %	6 %
Resandeförsel	0,7	21 %	6 %
Smugglat	0,5	17 %	5 %
Hemtillverkat	0,0	0 %	0 %
Folköl	0,7 liter	100 %	7 %
Livsmedelsbutiker	0,7	99 %	7 %
Restaurangförsäljning	0,0	1 %	0 %
Summa	10,5 liter	100 %	100 %

Källor: SoRAD, Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut

Av alla spritdrycker som konsumerades var 35 procent köpt på Systembolaget AB. Ungefär 44 procent var införd i samband med resor till Sverige. Insmugglad sprit stod för 9 procent av spritkonsumtionen medan 6 procent var hembränd sprit. Restaurangförsäljningen av spritdrycker uppgick till 6 procent av spritkonsumtionen.

Av det vin som konsumerades i landet, både vanligt vin och starkvin, var ungefär 64 procent inhandlat på Systembolaget AB och 21 procent var införd till landet vid resor. Konsumtionen av vin på restauranger uppgick till ca 9 procent och hemtillverkat vin till ca 5 procent av den totala vinkonsumtionen år 2004.

Av det starköl som konsumerades i Sverige var 42 procent köpt i Systembolaget AB:s butiker, medan 19 procent konsumerades på restauranger. Ungefär 21 procent var infört till Sverige av resenärer och 17 procent hade smugglats in i landet.

I stort sett all folköl som konsumerades under år 2004 var köpt i livsmedelsbutiker och 42 procent av konsumtionen bestod av folköl med en alkoholstyrka på maximalt 2,8 volymprocent. De resterande 58 procenten bestod av folköl med en styrka på upp till 3,5 volymprocent.

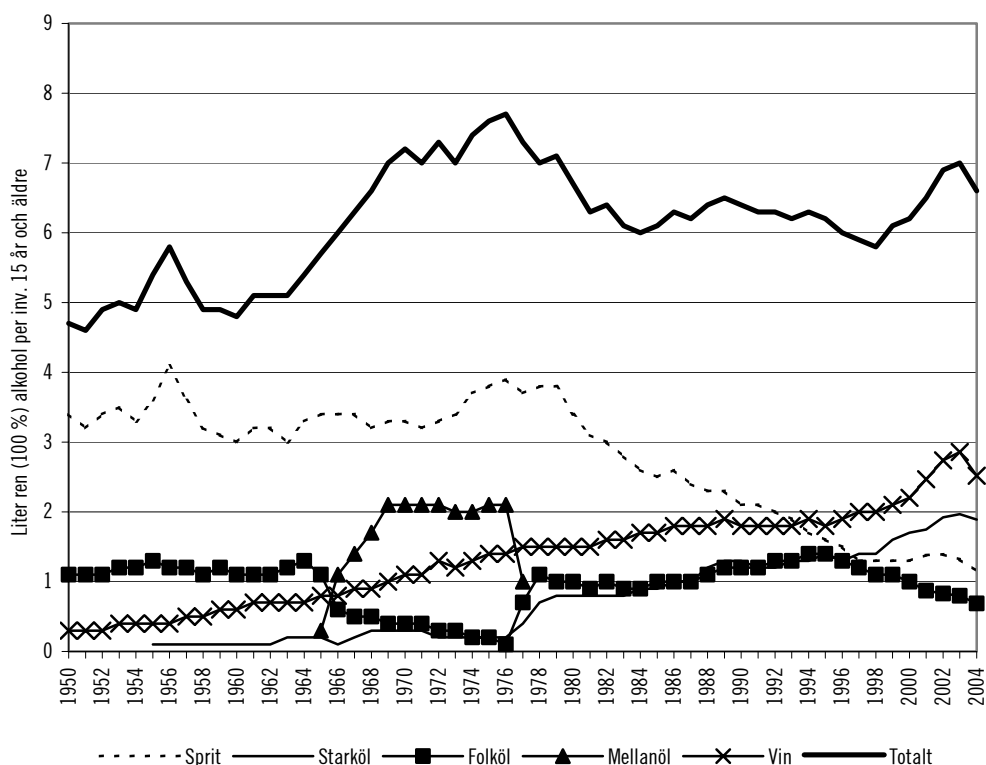
Registrerad och oregistrerad alkoholkonsumtion

Figur 4.4 visar utvecklingen av den registrerade alkoholkonsumtionen i Sverige från åren 1950 till 2004, dvs. försäljningen i Systembolaget AB, restauranger och av folköl (samt mellanöl under perioden 1965 till 1977) i livsmedelsbutiker. Som lägst har denna legat på 4,6 liter och som högst på 7,7 liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre. Den högsta siffran, som uppmättes 1976, var resultatet av en mycket kraftig försäljningsökning sedan början av 1960-talet och framåt. Efter år 1976 sjönk försäljningen med 22 procent fram till år 1984 för att under de därpå följande fem åren visa en mindre uppgång. Vid tiden för dessa förändringar var konsumtionen av oregistrerad alkohol inte mer omfattande än att förändringar i den registrerade konsumtionen kunde användas som indikator på de faktiska förändringarna. Detta visar inte minst de starka samband som i flera svenska studier framkommit mellan förändringar i den registrerade konsumtionen och i olika alkoholrelaterade skador.

Det är emellertid osäkert om de förändringar som ägt rum i den registrerade konsumtionen under de senaste tio åren fortfarande är en bra indikator på de faktiska förändringarna. Mellan åren 1989 till år 1998 sjönk exempelvis den registrerade konsumtionen med 11 procent. Under samma period ökade den oregistrerade konsumtionen med drygt 80 procent. Ökningen av den oregistrerade konsumtionen beräknades således vara större än minskningen av den registrerade och resultatet blev att totalkonsumtionen hade ökat.

Figur 4.4 Registrerad alkoholförsäljning i Sverige 1950–2004 omräknad till 100 % alkohol per invånare, 15 år och äldre (Systembolaget AB:s försäljning, restaurangförsäljning och försäljning av folköl)

Prop. 2004/05:126



Sett under en längre tidsperiod har den oregistrerade konsumtionen nästan tredubblats och sedan 1996 ökat med 95 procent, från 2,0 till 3,9 liter. Detta redovisas närmare i tabell 4.2, som också visar utvecklingen av den registrerade konsumtionen samt Systembolaget AB:s försäljning och andel av totalkonsumtionen av alkohol. Noterbart är att Systembolaget AB:s andel av totalkonsumtionen minskat kraftigt under 2004, från 50 procent till 46 procent.

Tabell 4.2 Registrerad, oregistrerad alkoholkonsumtion samt Systembolaget AB:s detaljhandel olika år under perioden 1990 till och med 2004

Olika delmängder alkohol	1990	1996	2000	2001	2002	2003	2004
Registrerad alkoholkonsumtion							
Liter ren alkohol	6,4	6,0	6,2	6,5	6,9	7,0	6,6
Andel av totalkonsumtionen	82 %	75 %	74 %	71 %	70 %	68 %	62 %
Oregistrerad alkoholkonsumtion							
Liter 100% alkohol	1,4	2,0	2,2	2,6	3,0	3,3	3,9
Andel av totalkonsumtionen	18 %	25 %	26 %	29 %	30 %	32 %	37 %
Enbart Systembolagets detaljhandel*							
Liter 100% alkohol	4,5	3,9	4,3	4,6	5,0	5,1	4,6
Andel av totalkonsumtionen	58 %	48 %	51 %	50 %	50 %	50 %	46 %
Totalt	7,8	8,0	8,4	9,1	9,9	10,3	10,5

* leveranser till restauranger ingår ej

Samtidigt har stora förändringar ägt rum i de olika grupperna av oregistrerad alkohol. Detta framkommer av tabell 4.3 som redovisar utvecklingen under perioden 1996–2004 för samtliga olika delmängder för respektive alkoholdryck. Den hembrända spriten har sjunkit med ca 80 procent, från uppskattningsvis 0,5 liter år 1996 till 0,1 liter år 2004. Den privat införda alkoholen har dock ökat för både vin, spritdrycker och starköl. Även smugglingen av alkoholdrycker uppvisar ökning under senare år och den största ökningen svarar starkölet för.

Tabell 4.3 Den totala alkoholkonsumtionen i Sverige åren 1996–2004, uppdelad på alkoholdryck och anskaffningssätt, i liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre

Alkoholdryck och anskaffningssätt	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Sprit, totalt	2,7	2,6	2,3	2,5	2,6	2,6	2,8
Systembolaget	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0
Restauranger	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Resandeförsäl	0,5	0,7	0,6	0,7	0,7	1,0	1,2
Smugglad	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Hembränd	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Vin, totalt	2,3	2,7	3,0	3,3	3,8	4,0	3,9
Systembolaget	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	2,5
Restauranger	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Resandeförsäl	0,3	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8
Smugglat	---	---	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Hemtillverkat	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Starköl, totalt	1,7	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9	3,1
Systembolaget	0,8	0,8	1,1	1,2	1,3	1,4	1,3
Restauranger	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Resandeförsäl	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7
Smugglat	---	---	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
Hemtillverkat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Folköl, totalt	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7
Total alkoholkonsumtion	8,0	8,2	8,4	9,1	9,9	10,3	10,5

Källor: 1996, 1998: KALK-studien (Kühlhorn m.fl., 2000).

2000: Beräkningar av den s.k. KAMEL-gruppen (se Leifman m.fl., 2000).

2001 och 2002: SoRAD. Övriga källor: Systembolaget, Statens folkhälsoinstitut.

Noterbart är att sedan slutet av år 2003 ökar inte längre den registrerade alkoholkonsumtionen utan all ökning av totalkonsumtionen är resultatet av ökad alkoholförsäl. Systembolaget AB:s spritförsäljning uppvisar en stor minskning, en nedgång som började redan år 2003 då införselkvoten för spritdrycker ökade från 2 till 5 liter. Även vin- och starkölsförsäljningen i Systembolaget AB har påverkats av den ökade alkoholförseln. Under flera år har försäljningen av dessa drycker ökat kraftigt, för att under första halvåret 2004 vara något lägre än under motsvarande period år 2003. Det är under andra kvartalet år 2004 som försäljningen minskat för dessa två drycker medan försäljningen under första kvartalet år 2004 var ungefär densamma som under motsvarande period år 2003.

Smugglingen av alkohol har ökat från uppskattningsvis knappt 0,4 liter 100 procent alkohol per invånare 15 år och äldre år 2001 till 0,8 liter år 2004. Smugglingen domineras av starköl och i mindre utsträckning av spritdrycker. Smuggling av vin förekommer mer sällan. Hur utvecklingen av smugglingen av spritdrycker respektive starköl ser ut, mätt i volymliter, redovisas i tabell 4.4. Omräknat till 100 procent alkohol var volymen av starkölsmuggling mer än dubbelt så hög som spritsmugglingen 2003. Av den totala smugglingen svarade starköl för drygt 60 procent och spritdrycker för 26 procent. Resterande 14 procent utgjordes av vin. Även under 2002 var volymen starkölsmuggling större än volymen av spritsmuggling, men skillnaderna var mindre och år 2001 var förhållandet det omvända.

Tabell 4.4 Köp av smuggelöl respektive smuggelsprit omräknat till antal tusen liter från år 2001 till och med år 2003

	Smuggelsprit	Smuggelöl	Smuggelvin
2001	3 240	26 600	1 760
2002	4 720	36 600	2 530
2003	3 190	55 300	5 550

En betydande andel av alkoholsmugglingen sker i dag i form av systematisk införsel av relativt små mängder alkohol per inresa köpt i butik i Danmark och, framförallt, i Tyskland. Antalet resor kan dock vara omfattande. Eftersom det rör sig om vidareförsäljning av denna alkohol i Sverige är även denna införsel att betrakta som smuggling. Den mer storskaliga smugglingen är mindre än tidigare. Exakt hur mycket av all den illegala försäljningen som härrör från den mer storskaliga respektive den småskaliga smugglingen är oklart. Tullens beslag av stora kvantiteter sprit har dock minskat betydligt under 2003 och första kvartalet 2004.

Säljare av den alkohol som förs in i Sverige och var den säljs

I ett pågående projekt vid Lunds universitet, finansierat av Socialdepartementet, har den illegala alkoholförsäljningen i södra Sverige studerats närmare. Det huvudsakliga syftet med projektet är att beskriva vidareförsäljningen av den alkohol som förs in i landet. I projektets syften ingår att ge en bild av vem säljaren är, var försäljningen äger rum (brottsplats), samt vilka kvantiteter det rör sig om. Bland annat har projektet gått igenom Malmöpolisens samtliga förundersökningsprotokoll gällande brotten olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt innehav av alkoholdrycker under perioden 1998–2003. Sammantaget rör det sig om 148 förundersökningar och 188 misstänkta personer. Genomgången visade bl.a. att det ofta rör sig om vidareförsäljning av alkohol som köpts i butik utomlands (exempelvis i Tyskland) och som sedan förts in i Sverige. Vidare framkom att antalet män vida översteg antalet kvinnor: 82 procent av alla misstänkta personer var män. Säljarna återfanns i de

flesta åldersgrupper, men åldersgruppen 41–50 var vanligast (31 procent), följd av 31–40-åringarna (27 procent), 51–60-åringarna (15 procent) och 21–30-åringarna (13 procent). Sjuttio procent av samtliga misstänkta var födda utomlands, medan 30 procent var födda i Sverige. Mer än var tredje misstänkt (36 procent) var arbetslös, följt av förvärvsarbetande (32 procent). Tretton procent av de misstänkta var sjukskrivna eller sjukpensionärer, 11 procent studerande och 8 procent pensionärer. I 43 procent av de misstänkta fallen såldes alkoholen på gatan och i 36 procent av fallen i lägenheter, men det förekom också försäljning i närbutiker (10 procent).

Poliser som arbetar med brott mot alkohollagen i Malmö har till Alkoholinförselutredningen uppgett att en stor del av försäljningen, framför allt till ungdomar, sker på så sätt att den som önskar köpa alkohol ringer säljarens mobiltelefonnummer, som sprids bl.a. på skolor, och lämnar sin beställning. De inblandade kommer sedan överens om när och var leverans skall ske, oftast till välkända samlingsplatser i Malmö, och säljaren levererar därefter alkoholen. I den beskrivna ambulerande försäljningsverksamheten finns det således personer som kör runt i bilar i Malmö med olika typer av alkoholdrycker som de sedan efter telefon-samtal levererar till köparna på överenskomna platser. Härutöver förekommer försäljning genom s.k. hustomtar, personer som vinner status inom t.ex. bostadsområden genom att sälja alkohol, och i närbutiker samt genom turisttrafiken med bussar från Polen. Det är vidare vanligt med försäljning och leveranser till arbetsplatser.

Vid kontakter med polisen i norra Skåne har framkommit att det finns starka nätverk med hårda inre kärnor av personer som har olika uppdrag i sin organisation som ägnar sig åt storskalig smuggling av bl.a. alkohol. Dessa har förmågan att bedriva sin kriminella verksamhet i företagsform med finansiärer, inköpare, lagerhållare, transportörer, distributörer och, längst ner i pyramiden, återförsäljarna. Nätverken kan till och från bestå av 50–100 personer men naturligtvis finns det också nätverk av enklare art t.ex. ett antal personer som åker runt och säljer direkt från bilen till hugade spekulanter. Närbutikerna har allt ifrån en säker leverantör till att de i egen regi åker iväg för att hämta hem billig alkohol. Polisens insatser i nordvästra Skåne har sedan 1999 riktats mot såväl den enkelt organiserade försäljningen från bil, den mer omfattande försäljningen från servicebutikerna som försök att komma åt den storskaliga organiserade kriminaliteten.

En översiktlig genomgång av tullens förundersökningar i Malmö och Helsingborg under åren 2002–2004 visar också att det ibland rör sig om stora mängder insmugglad alkohol som har områden i mellersta och till och med ibland norra Sverige som slutdestination. Av denna genomgång framgår också att även personer som inte är bosatta i Sverige för in stora mängder alkohol. Av de beslag som gjorts under åren 2003 och 2004 i Helsingborg avser ca 16 500 liter spritdrycker, 8 800 liter vin och 149 000 liter starköl. I Malmö har beslagen under motsvarande tid avsett 7 500 liter spritdrycker, 10 500 liter vin och 68 500 liter starköl. Utöver dessa beslag har totalt 21 469 liter 96 procentig sprit tagits i beslag. Det har också vid enstaka tillfällen förekommit mycket stora beslag av alkohol, således har vid ett tillfälle 6 098 liter sprit tagits i beslag, vid ett annat tillfälle 3 150 liter vin och vid ett tillfälle 10 398 liter starköl.

Sammanfattningsvis kan man utgå ifrån att storskalig och organiserad införsel och försäljning av alkohol fortfarande förekommer, men sannolikt i mindre omfattning än för några år sedan. Detta gäller åtminstone för spritdrycker. Som nämntes ovan har tullens beslag av stora spritkvantiteter minskat betydligt under år 2003 och första halvåret 2004.

Köpare och brukare av den alkohol som förs in i Sverige och säljs vidare

Frågor om köp av insmugglad spritdryck, öl respektive vin har ställts av Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) sedan juni 2000. Analyser av dessa data visar att det främst är män som uppger att de köpt respektive druckit smugglad alkohol. Detta framkommer av tabell 4.5 som redovisar andelen köpare och brukare av smuggelöl, smuggelsprit och smuggelvin 2001–2003, för män respektive kvinnor. Det bör påpekas att tabellen inte redovisar kvantiteter utan enbart andel respondenter som uppgett att de druckit och/eller köpt smugglad alkohol, oberoende av mängden.

Eftersom det givetvis förekommer att personer som inte köper smugglad alkohol blir bjudna på sådan alkohol ligger andelarna som druckit insmugglad alkohol genomgående klart högre än de andelar som köpt sådan alkohol. Exempelvis svarade 3,9 procent av samtliga intervjuade år 2003 att de druckit smuggelöl, men endast 2,2 procent att de köpt sådan.

Av tabellen framgår att andelen som druckit smuggelöl ökade under perioden 2001–2003, från 5,0 procent bland männen år 2001 (kvinnorna: 0,8 procent) till 6,6 procent år 2003 (kvinnorna: 1,3 procent). Även andelen köpare av smuggelöl bland männen ökade under dessa tre år, från 2,6 procent år 2001 till 4,0 procent år 2003. För kvinnorna var ökningen ringa, från 0,4 till 0,5 procent. När det gäller smuggelsprit sjönk andelen brukare år 2003 jämfört med år 2002 för att därmed vara på ungefär samma nivå som år 2001. Andelen köpare av smuggelsprit sjönk också bland männen, men var i stort sett oförändrad bland kvinnorna.

Tabell 4.5 Andel (%) som uppger att de köpt respektive druckit smuggelöl, smuggelsprit och smuggelvin under de senaste 30 dagarna under perioden 2001–2003 uppdelat på män och kvinnor i åldrarna 16–80 år

Prop. 2004/05:126

Andel (%) som uppger bruk resp. köp av smuggelöl, smuggelsprit och smuggelvin	Män				Kvinnor				Totalt			
	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin	Öl	Sprit	Vin	Öl, sprit eller vin
Druckit:												
2001 (n=17500)	5,0	3,9	0,9	7,6	0,8	0,8	0,6	1,9	2,9	2,3	0,8	4,7
2002 (n=18050)	6,2	4,2	1,5	8,6	1,2	1,1	0,8	2,4	3,7	2,7	1,1	5,5
2003 (n=18051)	6,6	3,8	1,5	8,7	1,3	0,8	0,8	2,3	3,9	2,3	1,1	5,5
Köpt:												
2001 (n=17500)	2,6	1,7	0,4	3,8	0,4	0,2	0,1	0,6	1,5	1,0	0,3	2,2
2002 (n=18050)	3,3	2,0	0,7	4,8	0,4	0,2	0,4	0,8	1,9	1,1	0,5	2,8
2003 (n=18051)	4,0	1,8	0,8	5,0	0,5	0,3	0,4	1,1	2,2	1,1	0,6	3,0

Vidare framkom att det i huvudsak rör sig om unga män som druckit eller köpt smugglad alkohol. Genomsnittsåldern bland de män och kvinnor som köpt, respektive, druckit de olika insmugglade alkoholdryckerna framgår av tabell 4.6. Lägsta genomsnittsåldern bland kvinnorna uppvisade köparna av smuggelsprit (25 år) och för männen köpare av smuggelöl (31 år). De kvinnliga köparna och brukarna av smugglad alkohol var för samtliga tre alkoholdrycker några år yngre än de manliga. Av tabellen framgår också att en inte obetydlig andel av köparna och brukarna var under 20 år. Exempelvis var ca 20 procent av de män som köpt och ca 15 procent av dem som druckit smuggelöl under 20 år. Ungefär samma andelar framkom bland köparna och brukarna av smuggelsprit. Bland de, jämfört med männen, klart färre kvinnliga köparna och brukare var andelen under 20 år ännu större: 26 procent av samtliga som druckit smuggelöl och 36 procent av samtliga som druckit smuggelsprit hade inte fyllt 20 år.

Tabell 4.6 Genomsnittsålder och andel ej fyllda 20 år bland köpare och brukare av smugglad alkohol år 2003

Prop. 2004/05:126

Män:

Män som uppger att de köpt respektive druckit smugglade alkoholdrycker under de senaste 30 dagarna	Smuggelöl	Smuggelsprit	Smuggelvin
Genomsnittsålder bland köpare	31	33	37
% av köpare ej fyllda 20 år	22 %	19 %	6 %
<i>Antal köpare</i>	<i>336</i>	<i>153</i>	<i>67</i>
Genomsnittsålder bland de som druckit	33	35	37
% av brukare ej fyllda 20 år	15 %	16 %	16 %
<i>Antal brukare</i>	<i>580</i>	<i>326</i>	<i>123</i>

Alla intervjuade 16–80-åriga män: m=44 år

Kvinnor:

Kvinnor som uppger att de köpt respektive druckit smugglade alkoholdrycker under de senaste 30 dagarna	Smuggelöl	Smuggelsprit	Smuggelvin
Genomsnittsålder bland köpare	28	25	30
% av köpare ej fyllda 20 år	33 %	57 %	26 %
<i>Antal köpare</i>	<i>47</i>	<i>32</i>	<i>35</i>
Genomsnittsålder bland brukare	30	30	33
% av brukare ej fyllda 20 år	26 %	36 %	22 %
<i>Antal brukare</i>	<i>117</i>	<i>74</i>	<i>77</i>

Alla intervjuade 16–80-åriga kvinnor: m=45 år

Tabell 4.7 visar alkoholkonsumtion och antal intensivkonsumtionstillfällena (dryckestillfällena med konsumtion av stora mängder alkohol motsvarande minst en flaska vin eller motsvarande i sprit och/eller öl) bland män och kvinnor i olika åldersgrupper, dels för köpare och brukare av insmugglad alkohol, dels för övriga som inte sagt sig vare sig ha köpt eller druckit smugglad alkohol. Bland männen är både den uppgivna alkoholkonsumtionen och antalet intensivkonsumtionstillfällena (genomsnitt per 30 dagar) överlag ca dubbelt så hög för köparna och brukare av smugglad alkohol jämfört med övriga. Den allra högsta alkoholkonsumtionen och frekvensen av intensivkonsumtionstillfällena uppvisar den yngsta åldersgruppen (16–29-åringar) manliga köpare och brukare av insmugglad alkohol.

Skillnaderna i alkohol- och intensivkonsumtionen mellan köpare/brukare och icke köpare/brukare är ännu större för kvinnorna. För alla kvinnor (16–80 år) är konsumtionen ca 2,6 gånger högre och antalet intensivkonsumtionstillfällena mer än 4 gånger så stort bland brukarna och, framförallt, bland köparna av smugglad alkohol. Den allra högsta konsumtionen och flest intensivkonsumtionstillfällena uppvisar de yngsta kvinnorna (16–29 åringarna) som köpt smugglad alkohol. I detta avseende är de kvinnliga köparna/brukarna av smugglad alkohol således mer avvikande från övriga av samma kön än motsvarande grupp bland männen. Det bör

dock påpekas att andelen köpare och brukare av smugglad alkohol är klart lägre bland kvinnor än bland män. Prop. 2004/05:126

Tabell 4.7 Alkoholkonsumtion och antal intensivkonsumtionstillfällen under senaste 30 dagarna 2002–2003 bland köpare, brukare och de som varken köpt eller druckit smugglad alkohol. Män och kvinnor i olika åldersgrupper

Alkoholkonsumtion och intensivkonsumtionstillfällen	Köpt smugglad alkohol	Druckit smugglad alkohol	Ej köpt och ej druckit smugglad alkohol
Män: 16–29 år			
Alkoholkonsumtion	1,36	1,26	0,57
Antal intensivkonsumtionstillfällen	4,18	4,11	2,11
30–49 år			
Alkoholkonsumtion	1,01	0,92	0,53
Antal intensivkonsumtionstillfällen	2,96	2,82	1,57
50–80 år			
Alkoholkonsumtion	0,85	0,84	0,42
Antal intensivkonsumtionstillfällen	3,03	2,52	0,75
Alla män (16–80 år)			
Alkoholkonsumtion	1,15	1,06	0,49
Antal intensivkonsumtionstillfällen	3,53	3,32	1,34
Kvinnor: 16–29-år			
Alkoholkonsumtion	0,68	0,55	0,24
Antal intensivkonsumtionstillfällen	3,15	2,76	1,14
30–49 år			
Alkoholkonsumtion	0,44	0,45	0,23
Antal intensivkonsumtionstillfällen	1,43	1,37	0,56
50–80 år			
Alkoholkonsumtion	0,36	0,38	0,19
Antal intensivkonsumtionstillfällen	1,19	0,62	0,21
Alla kvinnor (16–80 år)			
Alkoholkonsumtion	0,57	0,50	0,22
Antal intensivkonsumtionstillfällen	2,39	2,00	0,54

Det går inte att, med hjälp av dessa data, uppskatta hur mycket mindre mängder alkohol dessa köpare skulle konsumera totalt sett givet att smugglad alkohol inte fanns att tillgå. Cirka 75–80 procent av smuggelköparna bland männen var över 20 år och har alltså tillgång till alkohol också på Systembolaget AB. Avgörande för val av insmugglad alkohol är i stället det lägre priset. Detta leder sannolikt till större inköp jämfört med om inköpen istället skulle ha gjorts i Systembolaget AB. Det rör sig om såpass stora skillnader i alkoholkonsumtion mellan de som köpt/druckit och de som ej köpt/druckit att det är högst sannolikt att tillgången till insmugglad alkohol är en viktig bidragande orsak till denna skillnad.

De alkoholrelaterade problemen – såväl medicinska som sociala – har en betydande utbredning i befolkningen. I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador, olyckor och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av dryckesmönstret. De som konsumerar stora mängder alkohol vid konsumtionstillfällena riskerar i särskilt stor utsträckning att drabbas av akuta problem – ett viktigt konstaterande i Sverige där berusningsdrickande är vanligt. Den stora gruppen låg- och måttlighetskonsumenter svarar dock för de flesta akuta och lindriga sociala och medicinska problemen i befolkningen. Förklaringen är att även om den individuella storkonsumenten löper större risk än den individuella måttlighetskonsumenten är den senare gruppen mycket större. Detta förhållande kallas ibland preventionsparadoxen. Dock svarar storkonsumenterna för majoriteten av många kroniska sjukdomar, t.ex. skrumplever.

Flera konsumtionsstudier visar att andelen storkonsumenter i Sverige ökat i takt med att den totala alkoholkonsumtionen ökat. Detta leder i sin tur till en ökning av olika alkoholskador, vilka inte enbart drabbar alkoholkonsumenterna själva utan också tredje person. Sett ur ett rent ekonomiskt perspektiv påverkar det också alla skattebetalare, som får stå för de ökade utgifterna inom exempelvis sjukvården och socialtjänsten.

Den ökade alkoholkonsumtionen är således inte oproblematisk. Studier genomförda inom ramen för den omfattande jämförande studien om alkoholpolitik, alkoholkonsumtion och alkoholskador mellan EU-länderna, European Comparative Alcohol Study (ECAS), visar till och med att effekterna av en ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de nordiska länderna än i länderna i Syd- och Centraleuropa. Sannolikt har detta att göra med det fortsatta stora inslaget av berusningsdrickande i de nordiska länderna, inte minst i Sverige. Barn och ungdomar tillhör en särskilt sårbar grupp om de börjar med alkohol i unga år.

Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

Utvecklingen av den alkoholrelaterade dödligheten har studerats av Epidemiologiskt centrum vid Socialstyrelsen. Där har ett index konstruerats, som inkluderar samtliga personer som avlidit med en eller flera explicita alkoholrelaterade diagnoser nämnda på dödsorsaksintyget, t.ex. alkoholförgiftning, alkoholpsykos, alkoholbetingad levercirros. Dessa diagnoser speglar endast en del av alla de sjukdomar och skador som orsakas, eller förvärras, av alkoholmissbruk. Syftet med att redovisa utvecklingen av detta alkoholindex är inte att kartlägga förändringar i faktisk alkoholskadenivå, utan att belysa om det finns tecken på att den alkoholrelaterade dödligheten och därmed alkoholproblematiken i samhället, ökar eller inte.

Den neråtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten som pågått sedan början av 1990-talet verkar ha avstannat. Uppgifter från dödsorsaksstatistiken för år 2002 visar på en nedgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för männen med drygt 4 procent jämfört med 2001. Denna

nedgång 2002 föranleddes dock av en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för män med 8 procent mellan 2000 och 2001. Överlag har andelen män som dött av alkoholrelaterade orsaker varit relativt stabil sedan mitten av 1990-talet. Bland kvinnorna var nivån i stort sett oförändrad 2002 jämfört med 2001. Andelen kvinnor som dör av alkoholrelaterade orsaker har generellt varit långsamt ökande sen början av 1990-talet. Om de alkoholrelaterade orsakerna studeras utifrån ålder utmärker sig följande grupper; andelen kvinnor 45–64 år har ökat sedan början av 1990-talet, däremot har alkoholdödligheten minskat bland såväl de yngre kvinnorna som männen.

Stockholms Beroendecentrum tar regelbundet fram uppgifter om omfattningen av den slutna och öppna beroendevården inom Stockholms län. Fördelen med dessa data är att de är avsevärt mer aktuella i tiden med uppgifter tillgängliga fram till föregående månad. Den allmänna nackdelen med slutenvårdsdata, såväl för Stockholms län som hela riket, är dock att dessa påverkas av förändringar i vårdutbudet och omstruktureringar inom vården. Uppgifterna om den slutna sjukhusvården inom Stockholms län visade på en mindre ökning av antalet patienter vårdade för leversjukdomar under perioden 1997–2000, från 669 till 713 patienter men därefter en kraftig ökning. År 2001 uppgick antalet till 740, år 2002 till 842 och 2003 till 905, alltså en ökning med 35 procent sedan 1997. Den alkoholspecifika leversjukligheten har ökat från 467 patienter 1997 till 601 patienter 2003, en ökning med 29 procent. Ökningar framkommer också i antalet individer vårdade för pankreatit och i synnerhet alkoholspecifik sådan från 99 patienter 1996 till 153 patienter 2003. Det återstår att se om denna utveckling också ägt rum i andra delar av landet.

När det gäller de akuta alkoholskadorna i landet som helhet kan utvecklingen sägas vara minst lika oklar som för de kroniska skadorna. För alkoholförgiftningar kan en generell nivåhöjning ses efter 1995. Ökningen sågs först i antal dödsfall och efter en tidsförskjutning även i antal vårdade inom den slutna sjukhusvården. Under senare år har antal dödsfall i alkoholförgiftning tenderat att minska.

Hur den alkoholrelaterade dödligheten förändrats i sju regioner under perioden 1993–2002 framgår av tabell 4.8. Värt att notera är att kvinnor ligger på en klart lägre nivå än män i denna statistik. Kvinnor i Skåne har sedan 1996 legat klart över riksgenomsnittet. En sådan förändring i relation till hela landet som helhet har inte ägt rum i någon annan av regionerna. Kvinnor i Stockholms län ligger genomgående över genomsnittet. Under genomsnittet återfinns länen Blekinge, Halland och Kronoberg, övriga län i Götaland, Norrland samt övriga län i Svealand. De senaste två åren har dock övriga län i Svealand legat över genomsnittet. Den alkoholrelaterade dödligheten för kvinnor i Västra Götaland följer i stort den för hela landet.

Tabell 4.8 Alkoholrelaterad dödlighet för kvinnor och män (per 100 000) i sju olika svenska regioner 1993–2002

Prop. 2004/05:126

Kvinnor:										
Regioner/län	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hela landet	7,0	7,7	8,3	7,5	7,9	9,2	8,6	9,0	8,7	9,0
Skåne	6,3	8,6	6,7	8,5	10,0	10,5	8,9	10,4	9,5	9,3
Blekinge/Kronoberg/ Hallands län	3,0	2,0	6,3	5,3	6,0	7,6	6,0	8,0	6,0	5,6
Övriga län i Götaland	5,1	6,0	5,9	4,4	3,8	6,3	5,0	4,8	6,9	6,1
Västra Götaland	6,1	7,7	10,4	5,6	8,7	8,1	8,0	9,7	7,4	8,3
Övriga län i Svealand	6,9	7,4	6,1	6,5	6,5	8,0	7,5	7,8	8,8	10,5
Stockholm	11,5	10,8	12,4	12,9	11,5	13,3	12,6	11,9	12,8	11,5
Norrlandslänen	6,0	7,3	7,1	6,3	6,0	7,9	8,6	7,8	6,0	7,8

Män:										
Regioner/län	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Hela landet	37,4	35,9	36,3	35,1	35,3	34,8	34,9	34,0	36,8	35,2
Skåne	32,2	36,8	39,4	33,2	44,5	33,9	39,6	41,6	46,1	42,5
Blekinge/Kronoberg/ Hallands län	29,7	23,1	27,0	27,3	30,3	35,0	36,7	38,7	32,3	26,2
Övriga län i Götaland	30,6	24,4	26,3	27,0	28,4	29,1	23,6	20,8	31,6	29,5
Västra Götaland	42,2	41,9	39,3	42,2	36,7	36,7	38,1	36,2	38,8	32,1
Övriga län i Svealand	34,5	31,4	31,1	29,0	30,7	27,4	28,2	33,1	30,3	33,3
Stockholm	47,0	45,3	45,7	45,2	39,1	44,3	42,4	37,3	41,4	37,4
Norrlandslänen	37,0	37,4	36,8	33,0	34,7	34,5	33,9	29,2	34,5	41,0

För män i Skåne har en tydlig uppåtgående trend i alkoholrelaterad dödlighet setts sedan början av 1990-talet och ligger efter 1998 över riksgenomsnittet. Stockholm och Västra Götalands län ligger klart över genomsnittet mellan åren 1993 och 2002, förutom det senaste året då Västra Götaland legat under. Övriga län i Götaland och Svealand samt Blekinge, Halland och Kronoberg ligger under genomsnittet. De sistnämnda tre länen låg dock över riskgenomsnittet mellan 1998 och 2000. Norrlandslänen har nära följt genomsnittet för hela landet, men under de två senaste åren har en kraftig ökning skett. Även om man bör vara försiktig vid tolkningen av dödstal för enskilda år, är det värt att uppmärksamma att den högsta nivån i alkoholrelaterad dödlighet bland män i här analyserade data står att finna i Skåne tätt följt av Norrland för år 2002.

Rattfylleri

Antalet polisanmälda rattfylleribrott ökade under perioden 1985–1991 för att fram till och med år 1998 minska med i genomsnitt ca 10 procent per år. År 1991 anmäldes drygt 26 000 fall och år 1998 drygt 12 000 fall. Därefter – mellan åren 1998–2003 – har antalet polisanmälda rattfylleribrott ökat med drygt 3 000 eller ca 25 procent. En viss ökning fram-

kommer också i antalet misstänkta för rattfylleri från år 1998 till år 2000 för att därefter fram till år 2002 plana ut.

Eftersom rattfylleri till stor del är ett s.k. proaktivt brott beror utvecklingen av de polisanmälda rattfylleribrotten i stor utsträckning på förändringar i rutiner i polisens arbete. Läger polisen ner mer resurser och, kanske, genomför en större andel riktade kontroller under vissa tider på dygnet eller veckan då sannolikheten är större att möta rattfyllerister, ökar också antalet anmälda brott. Detta alltså utan att det faktiska antalet rattfylleribrott nödvändigtvis har ökat.

Därför behövs det fler indikatorer på utvecklingen av rattfylleri. En sådan indikator är trafikolyckor. Olyckor i trafiken är ett ”snabbt” mått på utvecklingen av negativa konsekvenser av alkohol, då tiden mellan alkoholintaget och olyckan är kort. Studier visar att en större andel av alla förare är alkoholpåverkade i dödsolyckor än i icke-dödsolyckor liksom i singelolyckor jämfört med icke-singelolyckor. Utvecklingen av dödsolyckor och singelolyckor brukar därför användas som en indikator på utvecklingen av rattfylleri, även om det givetvis finns en mängd andra faktorer som också orsakar dessa olyckor. I en svensk studie från år 1993 visade det sig att mer än varannan person som omkom i singelolyckor var alkoholpåverkad.

Statens folkhälsoinstitut gör i rapporten ”Uppföljning av nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador” en genomgång av olika skadeindikatorer under perioden 1998–2002, däribland rattfylleri och singelolyckor. Antalet singelolyckor med personbil eller motorcykel ökade med 700 fall, från ca 3 400 till 4 100 och hela ökningen har ägt rum efter år 2000. Enligt rapporten uppvisade också antalet singelolyckor nattetid med dessa fordon en ökning.

Rattfylleriutvecklingen kan också studeras genom uppgifter om alkohol i blodet bland avlidna förare. Mer än 90 procent av alla avlidna förare obduceras. Andelen av samtliga dödade förare som obducerats och visat sig ha alkohol i kroppen har ökat från 18 procent år 1998, 23 procent år 2000, 28 procent år 2002 till 29 procent år 2003. Fram till och med år 2000 ökade det totala antalet dödsolyckor för att därefter minska. Ökningen i andelen efter år 2000 är därför, till viss del, resultatet av en totalt sett sjunkande dödlighet bland förare i trafiken. Uppgifter från Rättsmedicinalverket visar också att graden av alkoholpåverkan hos dem som avlider är klart högre än tidigare. Dessa data återspeglar dessutom bara de fall där den avlidne föraren varit alkoholpåverkad. De dödsfall där ej påverkade personer dödades av berusade förare, t.ex. barn som blir påkörda av rattfyllerister, finns inte med i Rättsmedicinalverkets statistik, varför siffrorna över dödsolyckor som har samband med alkohol i trafiken med all säkerhet är högre.

Sammanfattningsvis visar dessa indikatorer på en sannolik ökning av rattfylleri sedan slutet av 1990-talet. Indikatorerna är dock inte problemfria, varför en viss försiktighet bör iakttas vid tolkningen. Tillförlitliga uppgifter om regionala skillnader i rattfylleri finns inte att tillgå.

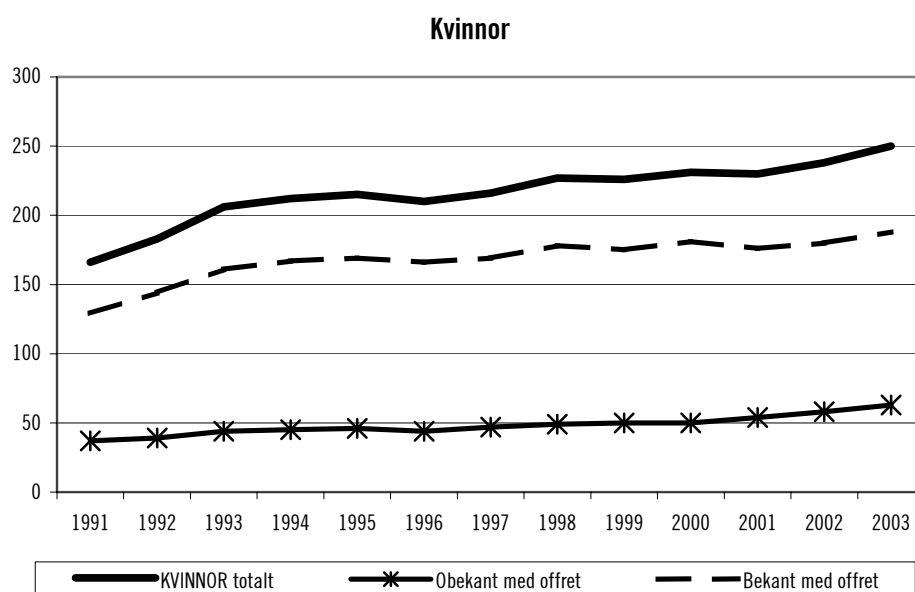
Våldsbrottslighet

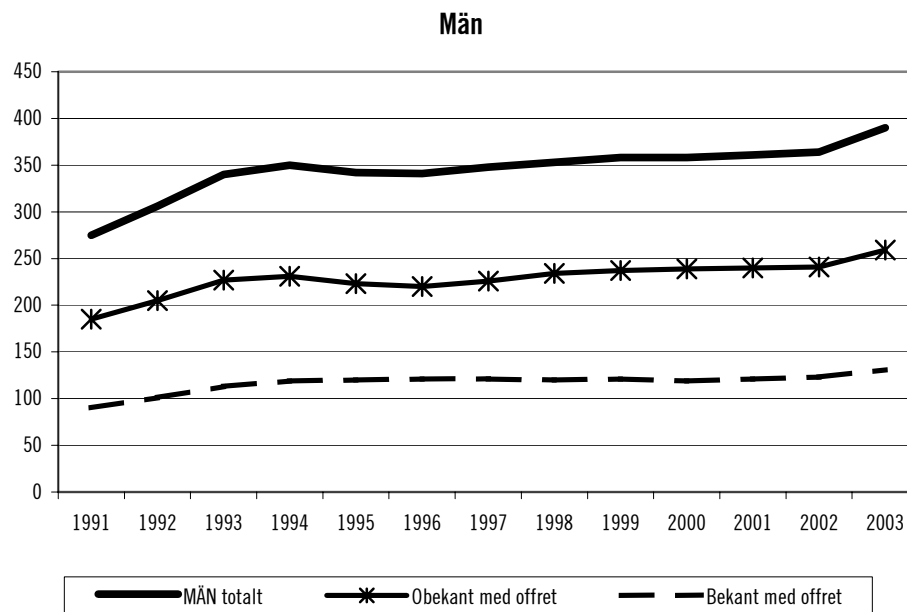
En orsaksfaktor till förändrat faktiskt våld är alkoholkonsumtionen och förekomsten av ett orsakssamband mellan våld och alkohol har konstaterats.

rats i olika experiment. Inom den kriminologiska forskningen får detta samband sitt uttryck på åtminstone tre sätt. För det första visar studier av lagförda misshandelsbrott att ca 70–80 procent av gärningsmännen och 40–50 procent av offren var alkoholpåverkade vid brottstillfället. Samma tendens, nämligen att storkonsumenter oftare kommer i våldsutlösande konflikter med personer i omgivningen, framför allt i dryckessituationer, har konstaterats i intervjustudier. Den andra indikationen för orsakssambandet mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott är att de polisanmälda våldsbrotten dag för dag, enligt statistiken, sammanfaller med uppgifter om den dagliga alkoholkonsumtionen. Med undantag för den polisanmälda barnmisshandeln följer alla typer av misshandelsbrott ungefär samma rytm över veckans dagar som alkoholkonsumtionen gör. Detta gäller oavsett om offret är kvinna eller man, om gärningsmannen är bekant eller obekant för offret och oavsett om misshandeln sker utomhus eller inomhus. Den tredje indikationen, slutligen, gäller för utvecklingen av både alkoholkonsumtionen och våldsbrottsligheten över tid. Många undersökningar visar att alkoholkonsumtionen per invånare varierar systematiskt med den polisanmälda misshandelsbrottsligheten och i ännu högre grad med det polisanmälda dödliga våldet.

I BRÅ:s redovisning för utvecklingen av våldsbrottsligheten och framförallt misshandelsbrotten, som utgör den stora majoriteten av samtliga våldsbrott anges att år 2003 anmäldes över 65 000 misshandelsbrott till polisen. Utvecklingen sedan år 1975 innebar en konsekvent ökning av brottsanmälningarna fram till mitten av 1990-talet då kurvan planade ut. Stagnationen i tillväxten sedan senare hälften av 1990-talet har, för såväl kvinnor som män, gett vika för en ökning under de senaste två åren. Denna utveckling gäller i stort sett för alla kategorier av misshandelsbrott, vilket redovisas i figur 4.5.

Figur 4.5 Polisanmäld misshandel mot män och kvinnor per 100 000 invånare





Källa: Brottsutvecklingen, BRÅ.

Ökningen har alltså inte bara inträffat i den största kategorin inom kvinnomisshandeln, nämligen där offret och gärningsmannen kände varandra, utan också i den med för offret okända gärningspersoner. Detsamma gäller för männen, men i motsats till kvinnorna är det för männen mycket vanligare att gärningsmannen är obekant än bekant med offret.

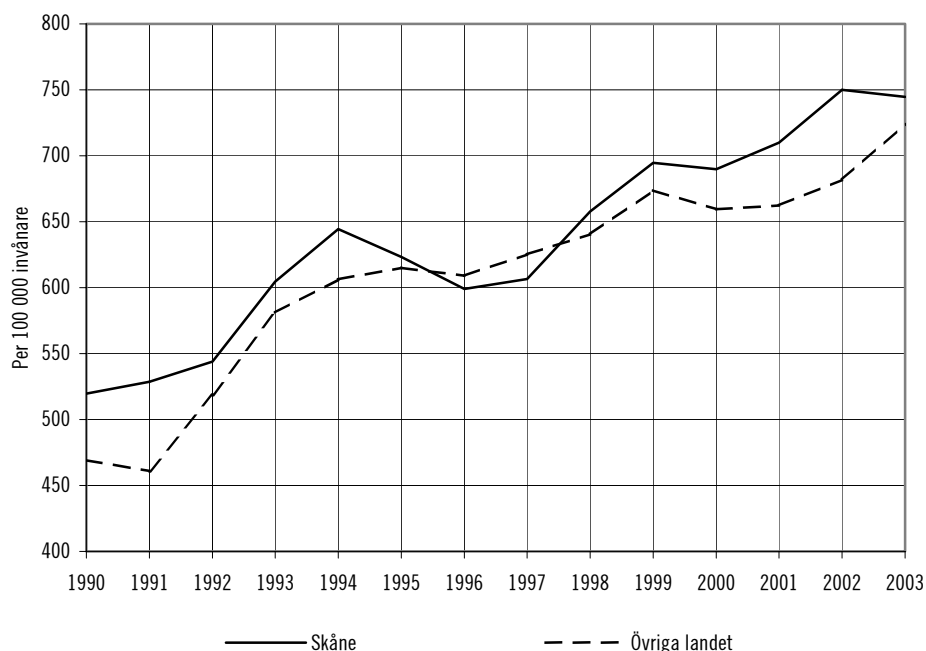
Visserligen är en ökad alkoholkonsumtion endast en av flera faktorer som kan förklara ökningen av våldsbrottsligheten under de senaste decennierna. Icke desto mindre, anges i rapporten den ökade alkoholkonsumtionen i Sverige sedan år 2000 som den viktigaste orsaken under 2000-talet.

Norström har, i tidsserieanalyser, avseende perioden 1960–1994, studerat det kausala sambandet mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott. Effekten av en liters ökning (100 procent alkohol) av den registrerade alkoholkonsumtionen på våldsbrottsligheten skattades till 7 procent. Under de senaste tio åren har alkoholkonsumtionen ökat med i runda tal 2,5 liter. Detta skulle, enligt Norströms skattning, leda till en ökning av antalet våldsbrott med 17,5 procent, från 53 665 faktiska anmälda våldsbrott år 1994 till uppskattningsvis 63 100 år 2003. Det faktiska antalet år 2003 uppgick till 65 177, alltså 3 procent högre än det predicerade värdet. Allt talar således för att den ökade våldsbrottsligheten under 2000-talet i stor utsträckning kan förklaras av den ökade alkoholkonsumtionen.

Som framgår av figur 4.6 uppvisade Skåne län högre antal polis-anmälda misshandelsbrott (per 100 000 invånare) under samtliga år förutom åren 1996 och 1997. Mer intressant är dock att både Skåne län och övriga landet uppvisade likartade ökning under hela perioden. Möjligen är ökningen något större för Skåne län under perioden 1998–2002 vilket möjligen, men långtifrån säkert, skulle kunna förklaras av att alkoholkonsumtionsökningen under samma period var kraftigare i Skåne län jämfört med resten av landet. Konsumtionsuppgifterna för år 2003 indikerade något minskade regionala skillnader jämfört med år 2002, inte

minst mellan Skåne län och övriga landet. Det är intressant att notera att så även tycks vara fallet för misshandelsbrotten. Prop. 2004/05:126

Figur 4.6 Polisanmälda misshandelsbrott i Skåne län och i övriga Sverige 1990–2003 per 100 000 invånare



Sjukskrivningar

I och med de senaste årens kraftiga ökning av sjukfrånvaron och den ökning som har skett av alkoholkonsumtionen under samma tidsperiod har frågan om eventuella samband mellan alkohol och sjukskrivning aktualiserats. Vad gäller frågan om alkoholens betydelse för sjukskrivning kan det intuitivt förefalla högst rimligt att personer som är storkonsumenter av alkohol, eller som har alkoholproblem, av olika skäl kan tänkas få svårare att fungera i yrkeslivet och därmed löpa ökad risk att bli sjukskrivna. Dels ställer själva yrkesutövningen som sådan mestadels stränga krav på nykterhet, dels kan en alltför hög alkoholkonsumtion eller ofta återkommande berusningsdrickande också innebära negativa hälsomässiga konsekvenser – och därmed sjukskrivning – för den enskilda individen. Man kan dock konstatera att mer systematisk forskning om sambanden mellan alkoholkonsumtion och sjukskrivning till stora delar saknas.

I en rapport inom ramen för den s.k. SAFIR-utredningen har man jämfört alkoholvanorna bland sjukskrivna med de bland icke sjukskrivna personer. (SAFIR-utredningen är en samverkansgrupp för Arbetslivsinstitutet, Statens folkhälsoinstitut, Institutet för Psykosocial Medicin och Riksförsäkringsverket som arbetar med att sammanfatta den kunskap och forskning som finns tillgänglig när det gäller orsaker till sjukfrånvaro). I denna framkommer att de sjukskrivna har mer polariserade alkoholvanor jämfört med icke sjukskrivna. Bland sjukskrivna män var det således vanligare att inte dricka alkohol alls, men också vanligare med riskkonsumtion och att ha fått behandling för alkoholproblem. Bland kvinnor var

det vanligare att inte dricka alkohol alls om man var sjukskriven, däremot framkom inga skillnader mellan sjukskrivna och icke sjukskrivna kvinnor vad gäller riskkonsumtion av alkohol.

I samma undersökning studerades vidare om riskkonsumenter av alkohol löpte ökad risk att vid en senare uppföljning vara sjukskrivna. Resultaten från dessa analyser visade att män som klassificerats som riskkonsumenter av alkohol vid ett första undersökningstillfälle löpte en 30 procent högre risk att ett knappt år senare vara sjukskrivna. Motsvarande riskökning för kvinnorna uppgick till 40 procent. I en äldre studie, med data från fyra primärvårdskommuner i Stockholms län, framkom liknande resultat. Män och kvinnor som klassificerades som högkonsumenter enligt en frågeundersökning 1984 visade sig ha fler sjukskrivningsperioder om minst 60 dagar under uppföljningsperioden åren 1988–1991 jämfört med låg- och mellankonsumenter. Sammantaget talar dessa resultat för ett orsakssamband mellan riskfyllda alkoholvanor och ökad risk för sjukskrivningar och att den ökade alkoholkonsumtionen i Sverige varit en bidragande orsak till den ökade sjukfrånvaron.

Det är också möjligt att tänka sig ett omvänt samband, dvs. att sjukskrivning kan inverka på alkoholkonsumtionen. Hur ett eventuellt sådant samband skulle se ut är dock inte alldeles självklart. Både ett minskat och ett ökat intag skulle kunna vara rimliga konsekvenser. Försämrade ekonomiska resurser kan tänkas verka dämpande på konsumtionen, medan exempelvis leda och nedstämdhet som kan följa av att man går sysslolös hemma skulle kunna medföra en ökad konsumtion av alkohol. I ovan nämnda undersökning belystes även denna frågeställning, dvs. om sjukskrivning hade någon inverkan på senare alkoholkonsumtion. Det som framkom var att män som vid ett första undersökningstillfälle varit sjukskrivna löpte 30 procent lägre risk att ett knappt år senare klassificeras som riskkonsument. Även för kvinnor framkom samma mönster (20 procent lägre risk). I denna undersökning fanns således inget stöd för något omvänt samband dvs. att sjukskrivning skulle leda till ökad alkoholkonsumtion.

5 Tullens och polisens arbete mot alkoholrelaterad brottslighet

Regeringens bedömning: Arbetet med att beivra brott mot alkohollagen (1994:1738) och bekämpa smuggling av alkohol är angeläget. Berörda myndigheter skall själva styra och utveckla metoderna för sin verksamhet utifrån de mål som regeringen anger samt ske inom myndigheternas befintliga ramar.

Alkoholinförselutredningens förslag: Två grupper av tulltjänstemän och poliser, om totalt 35 personer, bildas för att i Skåne och Stockholms län under tre år uteslutande arbeta med att beivra brott mot alkohollagen och smuggling av alkohol.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag då förslaget anses kunna påverka brottslighetens ut-

veckling. *Rikspolisstyrelsen* är dock negativ till förslaget och menar att det är statens ansvar att ange målet för myndigheternas verksamhet men att respektive myndighet bör själv kunna välja medlen för att nå målet.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gav den 17 juni 2004 Rikspolisstyrelsen och Tullverket i uppdrag (Ju2004/5479/PO) att gemensamt göra en kriminalunderrättelsebaserad kartläggning av

- illegal tillverkning av alkohol,
- illegal införsel samt vidareförsäljning av alkohol,
- illegal försäljning av alkohol till ungdomar,
- illegal lagring av alkohol, samt
- alkoholrelaterad våldsbrottslighet.

Kartläggningen har skett i samråd med bl.a. Brottsförebyggande rådet, Alkoholinförselutredningen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Folkhälsoinstitutet och Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet (SoRAD).

Av kartläggningen (RKP-480-3141/04) framgår att möjligheterna att köpa alkohol avsevärt billigare i flera av våra grannländer än tidigare i kombination med förändrade möjligheter för Tullverket att genomföra kontroller vid inre gräns, medfört att den storskaliga alkoholsmugglingen och privatinförseln snabbt ökat i omfattning.

Förutom den storskaliga organiserade smugglingen finns det yrkeschaufförer som i samband med reguljär yrkestrafik medför kvantiteter motsvarande de referensnivåer som EG:s cirkulationsdirektiv anger vara rimligt för privat bruk, men som säljs vidare inom landet. Dessutom förekommer kommersiell smuggling inom ramen för privatinförsel genom att privatpersoner för in sin ”tillåtna” mängd från utlandet för vidare försäljning inom Sverige.

Merparten av alkoholinförseln till Skåne sker från främst Tyskland och Danmark med en geografisk spridning långt upp i övriga landet.

I kartläggningen framkommer vidare att det är svårt att peka ut någon speciell grupp eller kategori av människor som bedriver illegal hantering av alkohol. En del av personerna är sedan tidigare kriminellt belastade med exempelvis stöld, narkotikabrott eller våldsbrott, andra förekommer endast med alkoholrelaterade noteringar och en tredje kategori utgörs av personer som inte tidigare dömts för brott.

Omfattningen av problemen med alkoholrelaterad brottslighet kartlades bl.a. genom att polismyndigheterna fick göra egna bedömningar hur stora dessa var. Bedömningsgrunden var grovt uppdelad av stora problem, små problem samt problem som ansågs vara omfattande/allvarliga men inte stora.

Det är känt att Skåne har stora problem med illegal vidareförsäljning av alkohol och att den organiserade brottsligheten på området har sitt säte där. Utöver Skåne uppgav Halland och Gotland att man har stora problem med denna typ av brottslighet. De flesta övriga länen placerar sig på en mellannivå, vilket innebär att problemen anses vara oroande, bekymmersamma och omfattande.

Vad gäller hembränning uppgav de södra länen att denna inte utgör något problem med undantag för Gotland. I flera av de norra länen är problemen fortfarande stora.

Den storskaliga och organiserade alkoholsmugglingen sker genom att alkohol förs in i landet i stora partier på lastbil. Den har sitt ursprung i

andra EU-länder. En stor del av den insmugglade alkoholen är avsedd för Norge. Nätverken/grupperingarna bakom den storskaliga alkoholsmugglingen är väl organiserade och utgör en central del av den organiserade brottsligheten i Sverige. Flertalet av de involverade grupperingarna är multikriminella, det vill säga inblandade i annan grov brottslighet som narkotika och cigarettsmuggling. Nätverken/grupperingarna har goda kunskaper om legal handel och goda ekonomiska resurser.

Beslagen av alkohol ökade kraftigt 1996 och låg fram till 2002 mellan 340 000 och 600 000 liter beslag på årsbasis. En nedgång har konstaterats i beslagen under 2003 och denna tendens står sig även 2004. Det finns inga tecken på att smugglingen har minskat trots minskade beslag. Information visar att de identifierade grupperingarna fortsätter sin kriminella verksamhet i samma omfattning som tidigare.

I undersökningen har inte alla län svarat på frågan om våld till följd av alkohol. De län som svarat har gjort en bedömning utifrån ett polisiärt perspektiv. Uppfattningen är att det finns ett tydligt samband mellan alkoholförtäring och våld både vad gäller offren och gärningsmännen. De flesta länen placerar problemen på nivå ”hög” när det gäller alkoholförtäring och våld. Sambandet upplevs som stort mellan våld och förtäring av alkohol i den offentliga sfären. Från några myndigheter uttrycker man oro över en fortsatt utveckling mot ökat våld.

Med kartläggningen som utgångspunkt redovisade Rikspolisstyrelsen och Tullverket i mars 2005 gemensamt en handlingsplan med förslag till åtgärder för att bekämpa den alkoholrelaterade brottsligheten.

Kartläggningen av den alkoholrelaterade brottsligheten är tänkt att tillsammans med handlingsplanen utgöra en gemensam grund för myndigheterna när det gäller att bekämpa olovlig införsel av alkohol, försvåra den olagliga handeln med alkoholdrycker samt minska våldsbrott som är relaterade till alkoholmissbruket. I arbetet skall enligt myndigheterna bekämpning av langning och försäljning till ungdom särskilt prioriteras.

Handlingsplanen är ett dokument som redovisar planerade gemensamma åtgärder i det kortare perspektivet (1–2 år). Den skall ses över och tillföras nya åtgärder årligen.

Utgångspunkten för samarbetet är att respektive myndighet bedriver verksamheten med hänsyn tagen till den egna myndighetens mål och prioriteringar men att vissa aktiviteter kan kräva ett nära samarbete för särskilda insatser. Myndigheterna kan genom att stödja varandra medverka till en bättre resursanvändning totalt sett inom staten. Detta förutsätter enligt handlingsplanen en samsyn och en god kunskap om den andra myndighetens resurser och kompetens.

Arbetet med att kartlägga, identifiera och analysera brottsligheten förutsätter enligt handlingsplanen ett fortsatt arbete inom kriminalunderrättelseverksamheten och att samverkan mellan myndigheterna byggs ut när det gäller såväl innehållet som formerna. Myndigheternas kriminalunderrättelseenheter skall ta fram underlag inom de av regeringen för respektive myndighet särskilt utpekade problemområdena. Konkreta åtgärder mot den alkoholrelaterade brottsligheten skall föreslås.

Vissa aktiviteter som föreslås i handlingsplanen förutsätter samverkan även med andra myndigheter för att kunna genomföras effektivt. De myndigheter där samverkan blir viktig i enskilda ärenden är i första hand Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten. I andra fall kom-

mer samverkan med andra myndigheter att krävas, t.ex. i samband med s.k. krogkontroller där också länsstyrelser, kommuner och Skatteverket bör medverka.

En viktig förutsättning för att kunna bedöma brottslighetens omfattning, inriktning m.m. är att vidtagna insatser dokumenteras. Detta bl.a. för att få ett bra och heltäckande underlag för en fortlöpande utvärdering av verksamheten. Myndigheterna har för avsikt att så långt möjligt i det fortsatta arbetet använda likartade avrapporteringsrutiner.

Handlingsplanen skall årligen följas upp av Rikspolisstyrelsen och Tullverket. En utvärdering av handlingsplanen kommer att genomföras av myndigheterna. Utvärderingen skall ligga till grund för att i det fortsatta arbetet åstadkomma så effektiva arbetsmetoder som möjligt. Utvärderingen utgör, i synnerhet i fråga om den gemensamma handlingsplanen, en grund för det fortsatta arbetet och det innebär att beslut om en ändrad inriktning kan fattas av myndigheterna. I handlingsplanen kan också behov av att genomföra särskilda projekt redovisas.

Alkoholsmuggling är ett brottsområde där det enligt handlingsplanen finns goda förutsättningar för Polisen och Tullverket till ett framgångsrikt brottsbekämpande arbete. Gemensamma insatser mot alkoholsmugglingen bidrar till att minska tillgången på illegalt hanterade alkoholdrycker. Detta bör i sin tur minska t.ex. våldsbrottlighet och ungdomsfylleri.

Inom den storskaliga och/eller organiserade alkoholsmugglingen finns enligt myndigheterna fortlöpande utbyte av underrättelseinformation. En av de viktigaste hörnstenarna i det redan etablerade samarbetet för att bekämpa organiserad brottslighet är samarbetet mellan Tullverket, Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i ett projekt mot organiserad brottslighet i Sverige, det s.k. OBiS-projektet. OBiS-projektet utgår från de kriterier för organiserad brottslighet som uppställts inom EU. Inom de kriminella nätverk som har definierats utgör alkoholsmuggling en av de brottsliga aktiviteter som konstaterats. OBiS-projektet är ett framgångsrikt myndighetssamarbete och projektet kommer att fortsätta under ytterligare några år.

Bekämpningen av storskalig och/eller organiserad alkoholsmuggling skall enligt myndigheterna utvecklas ytterligare. Ett första led i detta är att underrättelseutbytet mellan Polisen och Tullverket utvidgas och fördjupas. Verksamheten skall också effektiviseras genom ökade kunskaper om respektive myndigheters befogenheter, resurser, prioriteringar och informationsbehov. Vidare skall samverkan fördjupas ytterligare i enskilda ärenden.

Insatser mot grovt kriminella personer skall enligt handlingsplanen i ökad utsträckning ske gemensamt av Polisen och Tullverket. När det finns behov skall även andra myndigheter engageras i arbetet. Detta gäller i synnerhet Skatteverket eftersom organiserad brottslighet i många fall i inledningsskedet kan bekämpas framgångsrikt ur ett skatterättsligt perspektiv. Vid behov skall Polisen och Tullverket tillsammans med Skatteverket bl.a. genomföra fysiska kontroller av de skatteupplag som upprättas för tillfällig förvaring av alkohol som har förts in i landet.

Vid de platser där alkoholsmuggling sker i samband med buss- och lastbilstrafik har myndigheterna för avsikt att genomföra kontrollaktioner

i samverkan. Samverkan skall i dessa fall bl.a. innebära att gemensamma insatser skall kunna genomföras med mycket kort varsel.

Den kunskap som Tullverket har om svenska bussbolag som genomför endagsresor skall enligt handlingsplanen användas för kartläggning av omfattning, resmål, aktuella bussbolag etc. Denna samlade kunskap skall användas för analys av vilka åtgärder som krävs. Arbetsformer för hur Tullverket skall hantera informationen om denna typ av bussresor skall klarläggas med respektive polismyndighet.

För att komma åt enskilda personer som systematiskt för in och säljer stora mängder alkohol skall spaning genomföras i samverkan mellan Tullverket och Polisen. Syftet är att klarlägga om någon försäljning av alkohol förekommer. I dagsläget föreligger stora bevissvårigheter för Tullverket att vid gränsen visa att den resande har för avsikt att sälja alkoholen. Det är därför angeläget att arbetsformerna mellan Polisen och Tullverket klarläggs så att Tullverket vid misstanke om olovlig vidareförsäljning av alkohol snabbt kan vidarebefordra kontrollinformation till den polismyndighet där försäljningen sannolikt kommer att ske. En uppföljning bör ske av hur den spaningsinformation som Tullverket i dessa fall lämnar har hanterats och vilka åtgärder den föranlett.

För att komma åt illegal alkohol på restauranger har Statens folkhälsoinstitut tillsammans med Malmö stad och länsstyrelsen i Skåne län utvecklat en särskild tillsynsmetod. Utgångspunkten har varit alkoholagens bestämmelser om införsel och anskaffning av alkoholdrycker till restaurangerna. I samverkan mellan tillståndsenheten i Malmö, polisen, tullen och skattemyndigheten kontrolleras restauranger med avseende på förekomsten av drycker som inte har införskaffats på föreskrivet sätt. I 16 kontrollerade restauranger har illegala drycker påträffats i 15 fall. Dryckerna är ofta införda under påståendet att de är intagna till Sverige från Danmark för privat bruk. Med anledning av vad man funnit vid kontrollerna har flera tillstånd återkallats. Det förekommer även att krögare har fällts till ansvar för olovlig införsel av alkoholdrycker och straffats enligt smugglingslagen. Spridning av arbetsmetoden har påbörjats till andra kommuner och länsstyrelser.

Inom området illegal tillverkning av alkohol anser myndigheterna att frågan främst rör de enskilda polismyndigheterna. Samverkansmöjligheterna med Tullverket är inom detta område begränsade eftersom brottsligheten inte är relaterad till gränsöverskridande verksamhet.

En särskild typ av brottslighet som har nära samband med illegal tillverkning av alkohol är att alkohol som inte är avsedd att förtäras (industrisprit) förs till Sverige och renas i landet varefter den säljs. I dessa fall finns enligt handlingsplanen ett behov av samverkan mellan Tullverket och Polisen för utbyte av information och kartläggning av brottsligheten.

Myndigheterna föreslår slutligen att de åtgärder som vidtas mot illegal sprittillverkning bedrivs integrerat med annan polisverksamhet.

Bakgrunden till Alkoholinförselutredningens förslag är den kraftigt ökade omfattningen av alkoholbrottsligheten och de krav som brotts-typen ställer på utredningsinsatsen. Utredningen menar att brottsligheten är så specifik att det gör det nödvändigt att särskilda insatser bör göras i form av ett tidsbegränsat projekt. Kostnaden för detta projekt beräknas uppgå till totalt 54 miljoner kronor under en period om tre år.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det är angeläget att beivra brott mot alkohollagen och smuggling av alkohol. Som framgår bl.a. av budgetpropositionen och regleringsbrevet är kampen mot den storskaliga alkoholsmugglingen en av Tullverkets mest prioriterade uppgifter. Regeringen anser emellertid inte att det vore ändamålsenligt att som utredningen föreslår införa särskilda alkoholgrupper. Det är viktigt att Tullverket och Polisen har möjlighet att samarbeta och gemensamt bedriva bl.a. underrättelseverksamhet. Myndigheterna bör dock själva styra och utveckla metoderna för sin verksamhet. Det resultat som utredningen vill uppnå torde bäst kunna uppnås genom ett utökat samarbete mellan polis och tull. Initiativet till ett sådant samarbete bör komma från respektive myndighet. Att Rikspolisstyrelsen och Tullverket tar allvarligt på uppgiften framgår av den gemensamma handlingsplan som myndigheterna nyligen lagt fram. Rikspolisstyrelsen och Tullverket beskriver också i sin gemensamma handlingsplan att utgångspunkten för samarbetet är att respektive myndighet bedriver verksamheten med hänsyn tagen till den egna myndighetens mål och prioriteringar men att vissa aktiviteter kan kräva ett nära samarbete för särskilda insatser.

6 Vissa straffbestämmelser

Regeringens förslag: Straffskalan vid grov olovlig tillverkning m.m. av spritdrycker samt grov olovlig försäljning av alkoholdrycker skall höjas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffskalan vid olovligt innehav av alkoholdrycker skall höjas till två år.

När det gäller kravet i 10 kap. 5 § alkohollagen på att innehavet av alkoholdrycker skall vara i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dessa, tas ordet *uppenbart* bort.

Alkoholinförselutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock även föreslagit en straffskärpning beträffande olovligt anskaffande av alkohol och för grova brott enligt 10 kap. 3 § alkohollagen (1994:1738) som begåtts av oaktsamhet.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som tar upp frågan är positiva till en skärpning av straffsatserna bl.a. *Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Brottsförebyggande rådet och Länsstyrelsen i Skåne. Kriminalvårdsstyrelsen* ställer sig negativ då man anser att en straffskärpning inte kommer att påverka brottsligheten.

Skälen för regeringens förslag

Nu gällande straffskalor

Som tidigare anförts är den ökade alkoholkonsumtionen en av de viktigaste orsakerna till den ökade våldsbrottsligheten under 2000-talet. Med hänsyn till den ökning av införseln, smugglingen och den olovliga försäljningen av alkohol som skett finns det anledning att se allvarligt på utvecklingen och den ökade kriminalitet som tar sin utgångspunkt i

olovlig försäljning av alkohol. Straffskalorna för de olika brotten enligt alkohollagen (1994:1738) skiljer sig åt. För olovlig tillverkning av sprit, olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt anskaffande av alkoholdrycker döms till böter eller fängelse i högst två år och för grovt brott är straffet fängelse i högst fyra år. Olovligt innehav av alkoholdrycker har en straffskala om böter eller fängelse i högst ett år, medan den för olovlig dryckeshantering är böter eller fängelse i högst sex månader. Vid ringa brott enligt alkohollagen skall inte dömas till straff. När det gäller smuggling är straffskalan för normalgraden av brottet böter eller fängelse i högst två år medan den för grov smuggling är fängelse i lägst sex månader och högst sex år, se 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Hela den brottslighet med olovlig försäljning av alkoholdrycker som förekommer motverkar den folkhälsopolitiska målsättningen att sänka den totala konsumtionen. Alkohol som tillförs via den illegala marknaden är oåtkomlig för de styrmedel som skapats för alkoholhanteringen. De allvarigare formerna av brottslighet på området ger inte sällan betydande ekonomisk vinning. Det finns, som visats i det föregående, klara tecken på att denna kriminalitet har ökat i omfattning under senare år. Till följd av den ökande införseln finns en betydande risk för att den illegala alkoholhanteringen kommer att öka ytterligare. Uppfattningen att den illegala alkoholhanteringen utgör en allvarlig form av brottslighet bör därför komma till tydligare uttryck i lagstiftningen och rättstillämpningen. För samma slutsats talar även det förhållandet att målgrupperna för den olovliga försäljningen ofta är just de personer som regeringen är till för att skydda. Barns och ungas allt tidigare alkoholdebut skapar utökade marknader för olovlig överlåtelse av både alkohol från Systembolaget AB och alkohol som förts in till Sverige. Det är naturligtvis särskilt angeläget att bekämpa de allvarligaste formerna av kriminalitet som förekommer inom detta område. Från folkhälsopolitisk synpunkt inger emellertid även en ökad utbredning av den mindre grova alkoholbrottsligheten allvarliga farhågor.

Målgrupperna för den olovliga försäljningen av alkoholdrycker är ofta just de personer som en stor del av alkoholpolitiken går ut på att skydda, nämligen barn, ungdomar och storkonsumenter, som genom den illegala handeln får ökad tillgång till alkohol. Behovet av åtgärder för ökat skydd för barn och unga markeras också i FN:s barnkonvention som Sverige anslöt sig till år 1990. Det straffvärda i smuggling av alkohol ligger dels i att staten undandras skatt, dels i kringgåendet av de restriktiva regler för alkohol som har till syfte att värna folkhälsan och skyddet för barn och unga. Detsamma är förhållandet vid brott mot alkohollagen. Den skillnad som finns mellan straffskalorna för grov smuggling och grov olovlig tillverkning av alkohol eller grov olovlig försäljning av alkohol kan därför enligt regeringens mening ifrågasättas. Det är också så att den alkohol som är föremål för smuggling vid införseln till Sverige i nästa led är den alkohol som är föremål för olovlig försäljning. Vilket brott ett åtal kommer att avse beror i huvudsak på om brottet uppdagas redan vid införseln eller först när avsättning sker inom landet.

Brottet olovligt innehav av alkoholdrycker, som innebär att någon innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, har en straffskala om böter eller fängelse i högst ett år medan brottet olovlig

försäljning av alkoholdrycker har en straffskala om böter eller fängelse i högst två år. Med hänsyn till den ökade illegala alkoholhanteringen då förvaringen/innehavet av alkoholdryckerna ofta är en nödvändig förutsättning för brottet olovlig försäljning instämmer regeringen i Alkoholförselutredningens uppfattning att det bör övervägas om inte straffskalan för olovligt innehav bör vara densamma som för olovlig försäljning. Vilka resurser polisen haft möjlighet att lägga ned på att dokumentera att försäljning skett och i vilket skede eventuell husrannsakan skett avgör ofta vilket brott ett åtal kommer att avse.

Straffskalorna bör skärpas

Av ovan angivna skäl är det enligt regeringens uppfattning klart motiverat att höja straffskalorna för de grova brott som sker uppsåtligen när det gäller den som olovligen tillverkar, säljer eller serverar alkohol liksom för olovligt innehav av alkoholdrycker. Höjningen svarar mot syftet att se med större allvar på förekomsten av illegal handel med alkoholdrycker. Det straffbelagda innehavet av alkoholdrycker är en nödvändig förutsättning för brottet olovlig försäljning och visar på en pågående eller förberedd illegal verksamhet varför straffskalan bör överensstämma med den för normalgraden av olovlig försäljning. Slutsatsen blir då att straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker bör höjas till böter eller fängelse i högst två år. Vidare bör straffskalorna för grov smuggling och de grova brotten enligt 10 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen korrespondera. Straffskalorna för dessa grova brott i alkohollagen bör därför om de har begåtts uppsåtligen höjas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Till skillnad från Alkoholförselutredningen anser regeringen inte att det är motiverat att höja straffskalan när det gäller brott som har begåtts av oaktsamhet. I jämförelse med andra oaktsamma brott skulle det framstå som omotiverat med ett så högt straffmaximum. *Lagrådet* har i sitt yttrande anfört att de omständigheter som i 10 kap. 3 § alkohollagen angivits som skäl för att anse ett brottsligt förfarande som grovt närmast ger vid handen att det krävs ett uppsåtligt handlande. Det skulle då vara fråga om försäljning utan tillstånd eller servering av olovligen anskaffade spritdrycker, vin eller starköl, något som, enligt *Lagrådet*, om det utförs i stor skala eller med viss inriktning, knappast låter sig förenas med en brist på uppsåt. *Lagrådet* anser att utrymmet för grova oaktsamma brott enligt 10 kap. 3 § alkohollagen i praktiken är obefintligt och föreslår därför att bestämmelsen om en särskild straffskala för grova brott inte skall omfatta oaktsamma brott.

Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning att det i praktiken inte tycks finnas utrymme för att av oaktsamhet begå grova brott enligt 10 kap. 3 § alkohollagen. Regeringen följer därför *Lagrådets* förslag och föreslår att straffbestämmelsen i 10 kap. 3 § alkohollagen begränsas till grova brott som har begåtts uppsåtligen. Alkoholförselutredningen har också föreslagit att straffet för grovt olovligt anskaffande av alkoholdrycker enligt 10 kap. 6 § alkohollagen skall höjas från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Detta brott tar i praktiken främst sikte på langning till ungdomar av alkohol som införskaffats på Systembolaget AB. Det är enligt regeringens uppfattning inte ett brott som ökar i omfattning på grund av den ökade privatinförseln och det är

inte heller kopplat till den organiserade brottsligheten på samma sätt som olovlig tillverkning och olovlig försäljning. Regeringen anser därför att det för närvarande inte är motiverat att genomföra en straffskärpning för olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Kravet på att innehav skall vara i uppenbart syfte tas bort

Enligt 10 kap. 5 § alkohollagen döms den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem för olovligt innehav av alkoholdrycker. Kriminaliseringen av innehavet av alkoholdrycker infördes den 1 juli 1961. Av förarbetena (prop. 1961:135) framgår att kontrollstyrelsen hade föreslagit införandet av en bestämmelse som gav möjlighet till beslag och förverkande utan att någon kunde fällas till ansvar för brott. Departementschefen anförde då bl.a. att kontrollstyrelsens förslag hade till huvudsakligt syfte att ytterligare förbättra möjligheterna att bekämpa langningen och försvåra ungdomarnas åtkomst av sprit samt att förslaget gick ut på att öka möjligheterna att beslagta rusdrycker och förklara dem förverkade. Vidare anfördes att för det fall att rusdrycker anträffas under omständigheter som gör det uppenbart att olovlig försäljning är avsedd bör en förutsättning för beslag och förverkande vara att innehavet som sådant straffbelägges. Anledningen till att det infördes en sådan förstärkning av beviskravet som ordet uppenbart innebär framgår inte av förarbetena.

Enligt Alkoholinförseletredningens uppfattning kan kravet på att innehavet av alkoholdrycker skall vara i uppenbart syfte att olovligen sälja dem ifrågasättas då all försäljning till konsumenter, utom genom detaljhandelsbolaget och då serveringstillstånd föreligger, är otillåten. Vad som framkommit ovan om olika försäljningsställen där olovlig försäljning av alkoholdrycker förekommer speglar en annan verklighet än den som låg bakom lagstiftningen år 1961. Det framstår numera som en onödigt konstlad och försiktig förstärkning av beviskravet att det skall vara uppenbart att avsikten är att sälja alkoholdryckerna. Regeringen anser att det inte finns några bärkraftiga skäl för att ha kvar det kravet. Innehavet av alkoholdrycker i syfte att sälja dem bör därför enligt regeringens uppfattning vara otillåtet utan att sådant syfte är uppenbart. Regeringen anser därför i likhet med utredningen att den förstärkning av beviskravet på innehavets syfte som ordet uppenbart innebär bör tas bort. Vad som skall bevisas för att någon skall dömas i enlighet med bestämmelsen blir då att innehavet av alkoholdrycker varit i syfte att olovligen sälja dem, dvs. att försäljningsavsikt förelegat.

Regeringens förslag: Ett förbud att förvara alkohol i butiker skall införas och kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. Förvaringsförbudet för alkohol på restauranger kriminaliseras och ges samma brottsrubricering. Det införs bestämmelser om att det under vissa förhållanden inte skall dömas till ansvar för brott mot förvaringsförbuden.

Alkoholinförselutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna som tar upp frågan är positiva till förslagen. *Åklagarmyndigheten* anser att förvaringsförbudet för butikslokaler kan underlätta polisens arbete och även ha brottsförebyggande effekt, även om förvaringsförbudet kommer att kringgåas genom att lagret flyttas till närliggande platser. Däremot uttrycker *Åklagarmyndigheten* tveksamhet inför återkriminaliseringen av förvaringsförbudet i restauranger och anser att mycket tungt vägande skäl måste kunna anges. *Statens folkhälsoinstitut* anser att nuvarande alkohollag inte tillämpas i tillräcklig utsträckning och att det därför är oklart huruvida en ny regel om förvaringsförbud behövs. *Malmö tingsrätt* ifrågasätter lämpligheten i att ta bort uppenbarhetsrekvisitet i 10 kap. 5 § alkohollagen om inte en noggrann analys görs av de praktiska konsekvenser som kan förväntas.

Skälen för regeringens förslag: En av grundpelarna i den svenska alkoholpolitiken är skyddet för barn och ungdom. Risken för alkoholskador är särskilt stor innan kroppen har färdigutvecklats och de barn och ungdomar som tidigt börjar med alkohol löper större risk att överkonsumera alkohol i framtiden och utveckla olika former av alkoholproblem än de som skjuter upp sin alkoholdebut. Detta är anledningen till att det i Sverige finns åldersgränser för detaljhandel med och servering av alkoholdrycker och en strävan efter en, så långt möjligt, alkoholfri uppväxttid. Det har visat sig att en stor del av försäljningen av insmugglad alkohol riktar sig till ungdomar och även till barn. Detta framgår av uppgifter som poliser som arbetar med att utreda brott mot alkohollagen (1994:1738) lämnat till Alkoholinförselutredningen. Undersökningar har visat att barn och ungdomar dricker insmugglad alkohol för att den är lätt att få tag på; några åldersgränser tillämpas inte vid försäljningen och den är förhållandevis billig. Av det som Alkoholinförselutredningen redovisat ökar förekomsten av insmugglad alkohol vilket innebär ökad tillgänglighet och distributionen riktar sig ofta till ungdomar.

I Alkoholinspektionens rapport 2001:1, Smuggling hembränning och olaglig försäljning, redogörs för några kända försäljningskanaler för alkohol som förts in i Sverige under förespegling att den är för personligt bruk. De anges vara speciellt utmärkande för Skåne-regionen och de uppgifter som återges i rapporten hade inhämtats från Polismyndigheten i detta län. De försäljningskanaler som anges är gatuhandel, försäljning på svartklubbar och i föreningslokaler samt försäljning i närbutiker. Vidare anges att det, framför allt i Malmö, förekommer illegal försäljning av i första hand spritdrycker i mindre livsmedelsbutiker varvid butiksinne-

havarna endast förvarar mycket små kvantiteter sprit inne i butiken. Detta innebär att det kan vara svårt att hävda att innehavet av flaskorna är av den karaktären att det är i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, vilket krävs för att förvaringen skall anses som brott mot alkohollagen. Större mängder spritdrycker förvaras i stället till exempel i bilar parkerade i närheten av butikerna. För att åtal skall kunna väckas krävs då att faktisk försäljning kan konstateras och för att kunna konstatera sådan krävs stora spaningsresurser från polisens sida.

Den som innehar alkoholdrycker i uppenbart syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst ett år. Även förberedelse till olovlig försäljning av alkohol är straffbar. Enligt Alkoholinförslutredningen förutsätts för att någon skall dömas för olovligt innehav av alkoholdrycker i praktiken bevisning om att i vart fall någon del av alkoholen har sålts. När polisen gör tillslag mot t.ex. en butik, utan att dessförinnan ha dokumenterat att någon köpt alkohol i butiken, kan butiks innehavarens uppgift om att den alkohol som finns i butiken inte är avsedd för försäljning inte motbevisas. Brottet olovligt innehav av alkoholdrycker anses då inte kunna styrkas och polisen är därmed också förhindrad att ta den alkohol som finns i butiken i beslag. Poliser, som arbetar med att bekämpa den olovliga försäljningen av alkoholdrycker, har till utredningen framfört att ett införande av förvaringsförbud för alkohol i butiker skulle underlätta möjligheterna att komma åt den illegala handeln med alkohol, i vart fall på så sätt att det skulle underlätta möjligheterna att förverka den alkohol som påträffas.

Enligt nu gällande regler finns det när det gäller restauranger ett förbud att i vissa fall förvara alkoholdrycker i restauranglokaler. På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte enligt 6 kap 9 § alkohollagen (1994:1738) någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten. Alkoholdrycker som inte får serveras i lokal enligt ovan får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymme i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället. Förbudet gäller dock inte i fråga om öl. Bestämmelsen har funnits under många år och har ansetts utgöra en förutsättning för att man på ett tillfredsställande sätt skall kunna reglera och kontrollera serveringen av olika drycker. Den har också ansetts vara en nödvändig följd av själva tillståndssystemet, vilket skulle bli meningslöst om gästerna kunde ta med sig egna alkoholdrycker till en restaurang som saknar eller har begränsat serveringstillstånd.

Före alkohollagens införande, den 1 januari 1995, var förbudet mot förvaring av alkoholdrycker i lokaler med serveringstillstånd straffbelagt som olovlig dryckeshantering. Efter detta datum avkriminaliserades förvaringsförbudet och sanktionerna för dem som inte följer bestämmelsen är sedan dess desamma som då de inte följer bestämmelserna om serveringstillstånd. Detta innebär således att en överträdelse av förvaringsförbudet kan leda till återkallelse av serveringstillståndet eller varning. Anledningen till den avkriminalisering av förvaringsförbudet på restau-

ranger som skedde vid alkohollagens införande framgår inte av förarbetena till lagen.

Mot bakgrund av det som Alkoholförselutredningen redovisar om den ökade olovliga försäljningen av alkoholdrycker och då en viktig försäljningskanal är bl.a. närbutiker instämmer regeringen i utredningens uppfattning att man nu bör överväga att införa ett förvaringsförbud avseende alkoholdrycker i butiker. Ett kriminaliserat förbud mot förvaring av alkohol i butiker skulle underlätta för polisen att ta illegal alkohol i beslag utan alltför stor spaningsinsats.

Eftersom det normalt inte finns någon anledning att förvara alkohol för privat bruk i en butik kan förslaget till kriminalisering av förvaring av alkohol i butik i sig inte anses särskilt ingripande. En förutsättning för ett förbud är dock att det ges en möjlighet att i det normala vardagslivet förvara alkohol i mindre mängd t.ex. på arbetsplatsen.

En fråga som man måste ta ställning till är hur avgränsningen skall ske av de lokaler i vilka förvaring skall vara förbjuden. Det är inte möjligt att ha ett allmänt förvaringsförbud för alkohol utan det måste vara knutet till ett specifikt utrymme, en lokal som kan preciseras. Avsikten är inte att förbudet skall träffa bostäder eller offentliga lokaler som idrottsanläggningar.

Det finns flera olika möjligheter att avgränsa de lokaler i vilka ett förvaringsförbud skulle gälla. Ett alternativ är att, på samma sätt som när det gäller rätten att sälja folköl, knyta ett sådant förbud till livsmedelslagens och livsmedelsförordningens bestämmelser om godkännande av livsmedelslokal. Där finns reglerat att livsmedelslokal, dvs. lokal som är avsedd att huvudsakligen användas för stadigvarande hantering av livsmedel, inte får tas i bruk förrän de godkänts för sitt ändamål av kommunen. Enligt Livsmedelsverkets föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler (SLVFS 1996:6) finns ett förbud mot att i livsmedelslokal förvara livsmedel som inte är avsett att användas i den i lokalen bedrivna verksamheten liksom utrustning, material, föremål eller annan vara som är ovidkommande för den i lokalen bedrivna verksamheten, jfr 21 §. En möjlighet skulle då vara att föreskriva att alkoholdrycker, utom folköl, inte får förvaras i sådan livsmedelslokal om den inte lagligen får säljas där.

Ett annat alternativ är att knyta ett förbud till begreppet butikslokal. I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning används uttrycket butikslokal och i 12 § andra stycket samma lag finns en definition av begreppet som anger att ”Med butikslokal avses en lokal, där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen. Vad som sägs om butikslokal gäller även i fråga om sådan bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet som bedrivs i en butikslokal”. I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning anfördes i prop. 1997/98:64 om vad som utgör butikslokal bl.a. att begreppet butikslokal saknar en enhetlig definition. Vidare angavs att butiks-begreppet i lagen om allmän kameraövervakning skulle tolkas så att därmed förstås en lokal där det bedrivs försäljning av varor eller tjänster eller uthyrning av varor till konsumenter. I begreppet skulle då innefattas det som, i dagligt tal, kallas affärer liksom varuhus, stormarknader och försäljningstält. Vidare skulle ingå lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster t.ex. resebyråer, skomakare och frisörer, liksom

verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning, t.ex. av videofilmer. I propositionen tydliggjordes att om det t.ex. i ett köpcentrum ryms flera butiker med gångstråk mellan affärerna, utgör gångstråken inte del av butikslokalen. I ett varuhus utan avgränsade affärslokaler får hela varuhuset anses utgöra butikslokal, i den mån inte särskilt utrymme avskilts för annat ändamål.

Det är lämpligt att använda samma definition av begreppet butikslokal i alkohollagen som i lagen om allmän kameraövervakning. Däremot bör i alkohollagen även tillhörande utrymmen omfattas av förvaringsförbudet för att syftet med förvaringsförbudet skall kunna uppnås. Med tillhörande utrymmen avses t.ex. utrymmen inrättade för lager-, personal- eller kontorsändamål. Ett förbud skulle då innebära att alkoholdrycker inte får förvaras i butikslokal eller tillhörande utrymmen i annat fall än när de lagligen får säljas där. Restauranger och andra näringsställen, t.ex. pubar och caféer, bör undantas från butiksbegreppet i alkohollagen på samma sätt som i lagen om allmän kameraövervakning. I prop. 1997/98:64 anfördes beträffande restauranger och andra näringsställen bl.a. följande (s. 36).

”Det har under senare år blivit allt mer vanligt med försäljning av färdig mat att avhämtas för omedelbar förtäring, t.ex. pizza, smörgåsar och sallader. Dessa verksamheter kombineras ofta med servering i försäljningslokalen och bör då inte omfattas av butiksbegreppet. Om det däremot vid sidan av detaljhandel med varor av annat slag än färdig mat eller tjänster eller uthyrning av varor, bedrivs serveringsverksamhet i mindre omfattning, innebär det inte att lokalen anses som annat än butikslokal i lagens mening. Det sistnämnda gäller i de fall serveringen inte avgränsats i butikslokalen. Om det avskilts ett avgränsat område för restaurangändamål bör inte det området utgöra butikslokal i lagens mening. Det förutsätter dock att området avgränsats väl så att det otvetydigt framgår vilket område som avses.”

Restauranger och andra näringsställen som inte omfattas av butiks-begreppet och förvaringsförbudet i butiker omfattas istället av förvaringsförbudet på serveringsställen i 6 kap. 9 § alkohollagen. Förvaringsförbudet i restauranger gäller alkoholdrycker men inte öl. Ett förvaringsförbud i butik bör gälla de alkoholdrycker som inte får säljas i den aktuella butiken vilket innebär att förbudet inte gäller för öl i de butiker som har rätt att sälja öl.

Mot bakgrund av den beskrivning som Alkoholinförseletredningen lämnat av hur den illegala alkoholhanteringen bedrivs och de svårigheter som rapporterats när det gäller polisens arbete med att stävja den olovliga försäljningen av alkohol finner regeringen liksom utredningen att det finns skäl att överväga en kriminalisering både av förvaring av alkoholdrycker i butiker och på restauranger när förvaringsförbud enligt alkohollagen föreligger. En sådan straffrättslig reglering skulle underlätta polisens bekämpning av den illegala handeln med alkohol. Till viss del är de förfaranden som förvaringsförbudet i butiker tar sikte på redan kriminaliserade som andra brott, t.ex. olovligt innehav av alkoholdrycker och olovlig försäljning av alkoholdrycker. Regeringen anser dock att det bland annat av pedagogiska skäl är motiverat att införa ett förvaringsförbud i butikslokaler. Ett sådant förbud kan också underlätta polisens arbete och kan även ha brottsförebyggande effekt.

Åklagarmyndigheten har ställt sig tvekan till en återkriminalisering av förvaringsförbudet i restauranger och ansett att mycket tungt vägande

skäl måste kunna anges. Regeringen konstaterar att sedan förvaringsförbudet i restauranger avkriminaliserades 1995 har sanktionerna för de som inte följt förvaringsförbudet varit desamma som om de inte följt bestämmelserna för serveringstillstånd, dvs. återkallelse av serveringstillstånd eller varning. Vissa restauranger saknar dock serveringstillstånd. Om sådana restauranger bryter mot förvaringsförbudet finns idag ingen effektiv sanktion. Regeringen anser att det är motiverat att kriminalisera det nuvarande förvaringsförbudet i restauranger dels för att införa en effektiv sanktion mot restauranger som bryter mot förvaringsförbudet, oavsett om de har serveringstillstånd eller inte, dels för att skapa ett enhetligt förvaringsförbud både för butikslokaler och för restauranger.

Enligt 2 kap. 18 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I de fall där butiksägare eller restaurangägare äger marken eller byggnaden där butiken eller restaurangen är belägen skulle ett förvaringsförbud möjligen kunna innebära att 2 kap. 18 § regeringsformen blir tillämplig. För dessa fall anser regeringen att en sådan åtgärd mot den ökade illegala alkoholhanteringen som förvaringsförbudet innebär är ett sådant angeläget allmänt intresse som berättigar en viss inskränkning i användning av mark eller byggnad (jfr. Lagrådets yttrande i prop. 2003/04:65). Skäl föreligger således både för att införa ett förbud mot förvaring av alkoholdrycker i butiker och att kriminalisera det nuvarande förvaringsförbudet i restauranger. För att bestämmelsen om förvaringsförbud för alkohol i butiker skall få avsedd effekt bör den avse alla butikslokaler jämte tillhörande utrymmen. Ett förbud mot förvaring av alkohol i butikslokaler bör införas i alkohollagens tredje kapitel om allmänna bestämmelser för försäljning och straffbeläggas som olovlig dryckeshantering, med en straffskala om böter eller fängelse i högst sex månader. I enlighet med Lagrådets förslag har bestämmelsen placerats som en ny 1 a § i 3 kap. alkohollagen. Även förbudet mot förvaring av alkohol på restauranger i 6 kap. 9 § alkohollagen bör kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. För att möjliggöra för personer att i det vardagliga livet på sin arbetsplats förvara mindre mängder alkoholdrycker för exempelvis privat bruk eller för fest på arbetsplatsen bör det införas en bestämmelse i 10 kap. 7 § tredje stycket alkohollagen om att det inte skall dömas till ansvar för brott mot förvaringsförbuden om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken, beträffande butiker inte var avsedd för försäljning, och beträffande serveringsställen inte var avsedd för förtäring på stället. Som en konsekvens av att förvaringsförbudet i restauranger kriminaliseras i 10 kap. 7 § alkohollagen och kombineras med en ansvarsfrihetsregel i samma paragraf tas bestämmelsen om undantag från förvaringsförbudet bort i 6 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen.

Regeringens bedömning: En nationell informationsinsats mot illegal alkoholhantering genomförs under år 2005 av Alkoholkommittén.

Alkoholinförselutredningens bedömning: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En klar majoritet tillstyrker utredningens förslag. *Brottsförebyggande rådet* och *Malmö stad* välkomnar information som ett viktigt komplement till övriga åtgärder. *Västra Götalandsregionen* uppskattar den föreslagna insatsen, men tror att resultatet blir begränsat. *Ungdomsstyrelsen* avstyrker att ge upplysningar om illegal alkoholhantering.

Skälen för regeringens bedömning: Olika former av efterfrågedämpande åtgärder har sedan mycket länge ingått som en del av den svenska alkoholpolitiken och har åtminstone på vissa områden varit en bidragande orsak till förändrade alkoholvanor. En sådan åtgärd var de insatser mot svartsprit (hembränt och smuggelsprit) som genomfördes under åren 1998–2000 av den statliga kommittén OAS (Oberoende Alkoholsamarbetet).

I OAS ingick representanter från olika statliga myndigheter och andra organ, t.ex. alkohol- och försäkringsbranschen. OAS hade flera olika syften men det mesta av arbetet kom slutligen att inriktas på att motverka konsumtionen av illegalt tillverkad och insmugglad alkohol. Under perioden 1998–2000 genomfördes därför omfattande samhälleliga insatser mot svartsprit. OAS bedrev i omgångar informations- och opinionsinsatser mot illegal alkoholhantering, speciellt svartsprit, och andra aktörer, både myndigheter inom OAS (exempelvis polis och tull) och andra på lokal och regional nivå, genomförde nya, eller förstärkta, insatser mot samma företeelser. En stor del av de insatser som bedrevs var opinionsbildande insatser i form av stora mediakampanjer.

Uppföljningen och utvärderingen av insatserna visade på en betydande minskning av andelen svartspritskonsumenter och av den konsumerade mängden svartsprit, en nedgång som gällde för alla studerade grupper: män och kvinnor, olika åldersgrupper, små- måttlighets- och storkonsumenter, olika sysselsättnings och utbildningsgrupper. Denna minskning tycks ha ägt rum under en period med endast små förändringar i attityderna till och tillgången på svartsprit (Leifman, m.fl., 2003).

I uppföljnings- och utvärderingsrapporten diskuterades olika tolkningar av den minskade svartspritskonsumtionen och speciellt vilken betydelse insatserna kan ha haft för denna nedgång. Det visade sig vara svårt att påvisa ett kausalsamband mellan insatserna och beteendet: minskningen av andelen svartspritskonsumenter påbörjades redan mellan 1996 och 1998, alltså före själva insatsperioden och fortsatte även efter denna. Författarna till rapporten tolkar denna förändring som att svartspritsinsatserna gav ytterligare motiv till en förändring som kan ha haft sin yttersta grund i andra orsaker. Insatserna mot svartsprit kan alltså ha bidragit till att förstärka en redan påbörjad minskning av konsumtionen av sådana drycker. Minskningarna var kraftiga: 1996 svarade 29 procent

av samtliga intervjuade 16–74-åringar att de druckit svartsprit under de senaste 12 månaderna, år 1998 var motsvarande andel 26 procent. År 2000 var andelen 20 procent enligt en undersökning och 18 procent enligt en annan. Den konsumerade mängden svartsprit, som är svårare att beräkna och därför mer osäker, beräknades nästan ha halverats från 1996 till 2000.

Det mesta talar således för att dessa insatser var mycket lyckade. Temat för OAS-kampanjen var att få folk att avstå från svartsprit; den sprit man vill dricka i Sverige skall komma genom lagliga kanaler. Utvärderingen visade att kampanjen blev uppmärksammas. Med andra ord, normen att avstå från svartsprit, som i årtionden, i olika grad, varit spridd i olika landsändar, framträdde mer tydligt än vanligt i det svenska samhället, särskilt under de massmediala faserna av kampanjen. Beteendet ändras av olika skäl, men när en för omgivningen synlig ändring äger rum behöver de som ändrar sig anknyta till rådande värderingar för att förklara förändringen för sina medmänniskor och sig själva. Om människor inte kan rationalisera en ändring i sitt beteende, med hänvisning till rådande värderingar och attityder, är det risk att förändringen blir en dagslända och att de snart är tillbaka i det tidigare beteendet.

Utvärderingen visade att det i opinionsklimatet på 1990-talet fanns viss tolerans för den svartsprit som kom från vänner och bekanta, men en mycket negativ attityd till svartsprit levererad av utomstående. Enligt samma källa kan den vitt spridda negativa attityden till svartsprit från utomstående ha varit tillräcklig för att de som drog ned på svartsprit (eller helt avstod från den) skulle ha en allmän värdering att anknyta till när de behövde motivera sitt nya ställningstagande. Vad de gjorde låg i så fall i linje med det allmänna opinionsklimatet och det finns skäl till att tro att de fortsätter att välja bort svartsprit. Det var alltså inte nödvändigt att öka, den redan höga, andelen svartspritsnegativa i befolkningen för att en bestående konsumtionsminskning skulle äga rum. Någon påtaglig sådan ökning kunde inte heller dokumenteras.

Författarna skriver vidare att i detta fall har lagstiftning, inklusive förbudet att köpa och inneha hembränt, ökad tillgänglighet till annan alkohol (inte minst från Systembolaget AB) och kampanjer från OAS tillsammans bidragit till den kraftiga minskningen. Arbetet med attityder bör, enligt författarna, ses som lika viktigt som arbetet med lagstiftning. De bör ses som komplementära och inte konkurrerande insatser. Lagstiftningen behöver acceptans och komplement i allmänhetens attityder.

Svartspritsförbrukningen är fortfarande på lägre nivå än före och under insatsperioden 1998–2000. Däremot har den illegala vidareförsäljningen av alkoholdrycker som köps i butik utomlands ökat. Detta gäller speciellt för starköl. Ytterst oroande är att denna vidareförsäljning ofta riktar sig till unga människor med dokumenterad hög alkoholkonsumtion. Alkoholförselutredningens kartläggning visade att en inte obetydlig andel av köparna av denna alkohol är under 20 år.

Mot denna bakgrund är regeringens bedömning att en ny informationsinsats mot illegal alkoholhantering bör genomföras. Den illegala vidareförsäljningen måste stå i fokus för en sådan kampanj vilken bör inriktas på att minska ungdomarnas tillgänglighet till alkoholdrycker. Kampanjen måste också syfta till att få ungdomar att avstå från att köpa illegal alkohol. Det är också viktigt att påverka vuxnas attityder till att

illegalt köpa och sälja alkohol av eller till andra vuxna. För att kunna påverka inställningen till försäljningen av svartsprit inklusive vidareförsäljning av illegalt införd alkohol till ungdomar är det viktigt att även påverka vuxnas attityder till den illegala handeln överhuvudtaget. Det är, i dagens läge, Alkoholkommittén som svarar för information och opinionsbildning på nationell nivå och enligt regeringens mening bör därför en sådan kampanj genomföras av kommittén. Det är av största vikt att kampanjen kompletteras med lokalt förebyggande insatser.

9 Ekonomiska och andra konsekvenser

I betydelsefulla delar innebär förslagen en viktig utvidgning av det straffbara området. Här kan nämnas att alkohol som inte får säljas i butik eller på restaurang inte heller får förvaras i sådan lokal och att förbuden kriminaliseras som olovlig dryckeshantering. Vidare innebär förslaget en höjning av straffskalorna för flera brott i alkohollagen. Förslagen till utvidgad kriminalisering och höjda straffskalor kan komma att medföra en något ökad belastning på rättsväsendet. Denna torde dock inte bli särskilt stor. Samtidigt kommer förslagen om förvaringsförbud i butiker och på restaurang att underlätta för polisen att bekämpa den illegala hanteringen av alkohol. Sammantaget innebär detta enligt regeringens bedömning inga ökade statliga kostnader.

Den informationsinsats mot illegal alkoholhantering som skall genomföras av Alkoholkommittén år 2005 sker inom ramen för de medel som finns anslagna under 14:8 Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Regeringen finner liksom utredningen inte att förslagen ger några konsekvenser i de övriga avseenden som anges i eller följer av 14–15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

3 kap.

1 a §

Bestämmelsen är ny och innebär ett förbud mot förvaring av alkohol-drycker i butikslokaler jämte tillhörande utrymmen, se avsnitt 7. Förbudet gäller de alkoholdrycker som inte får säljas i lokalen och omfattar därför inte folköl i de butiker som har rätt att sälja sådan öl enligt de regler som gäller för sådan försäljning. I *andra stycket* finns definitionen av begreppet butikslokal som överensstämmer med den definition av begreppet butikslokal som finns i 12 § andra stycket lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Med butikslokal förstås således en lokal där det bedrivs försäljning av varor eller tjänster eller uthyrning av varor till konsumenter. I begreppet ingår det som i dagligt tal kallas affärer liksom varuhus, stormarknader och försäljningstält. I definitionen ingår

vidare lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster t.ex. resebyråer, bilverkstäder, skomakare och frisörer, liksom verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning, t.ex. av videofilmer. Om det t.ex. i ett köpcentrum rymmer flera butiker med gångstråk mellan affärerna, utgör gångstråken inte del av butikslokalen. I ett varuhus utan avgränsade affärslokaler får hela varuhuset anses utgöra butikslokal, i den mån inte särskilt utrymme avskilts för annat ändamål. Förvaringsförbudet omfattar utöver butikslokaler även tillhörande utrymmen. Med tillhörande utrymmen avses utrymmen inrättade exempelvis för lager-, personal- eller kontorsändamål. Utanför begreppet butikslokal faller restauranger och andra näringsställen, t.ex. pubar och caféer. Dessa omfattas istället av begreppet serveringsställen för vilka förvaringsförbud för alkoholdrycker gäller enligt 6 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen.

6 kap.

9 §

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 7, innebär att paragrafens *tredje stycke* ändras så att undantaget från förvaringsförbudet för fall när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället tas bort. Istället införs en motsvarande ansvarsfrihetsregel i straffbestämmelsen i 10 kap. 7 § alkohollagen. Där anges att det vid brott mot förvaringsförbudet inte skall dömas till ansvar om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning eller för förtäring på stället. Syftet med ändringen är att uppnå en enhetlig reglering av ansvarsfrihetsbestämmelserna både beträffande förvaringsförbudet i butikslokaler och förvaringsförbudet på serveringsställen.

10 kap.

3 §

Ändringen, som har behandlats i avsnitt 6, innebär en skärpning av straffskalan för grova brott enligt 1 eller 2 § som skett uppsåtligen.

Den särskilda straffskalan för grova brott omfattar inte längre, i enlighet med vad Lagrådet föreslagit, brott som begåtts av oaktsamhet.

5 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6. Kravet på att alkoholdryckerna skall innehåsa i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dem för att gärningen skall vara straffbar tas bort. Straffbart blir då innehav av alkoholdrycker som skett i syfte att olovligen sälja dem. Maximistraffet för olovligt innehav av alkoholdrycker höjs till fängelse i högst två år.

7 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7. Genom ett tillägg till paragrafens *andra stycke* kriminaliseras förvaring av alkohol i butikslokaler i strid med det förbud som införs i 3 kap. 1 a §. Även förvaring av alkohol på serveringsställe i strid med förbudet i 6 kap. 9 § tredje stycket kriminaliseras. Ett nytt *tredje stycke* införs av vilket framgår att ansvar för brott mot förvaringsförbuden under vissa förutsättningar inte skall dömas ut. Enligt punkten 1 skall ansvar för förvaring i strid med förbudet i

3 kap. 1 a § inte dömas ut om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning. Av punkten 2 framgår att ansvar för förvaring i strid med förbudet i 6 kap. 9 § tredje stycket inte skall dömas ut om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än förtäring på stället. Avsikten med bestämmelserna om ansvarsfrihet i tredje stycket är att möjliggöra för personer att förvara en begränsad mängd alkoholdrycker för privat bruk t.ex. på sin arbetsplats.

Omständigheter som kan vara relevanta för bedömningen av om förvaringen skall omfattas av ansvarsfriheten är exempelvis mängden alkohol, vilken sorts alkohol det är fråga om, om den kan härledas från Systembolaget AB och sättet på vilket alkoholen förvaras.

Sammanfattning av betänkandet var går gränsen? (SOU 2004:86)

Prop. 2004/05:126
Bilaga 1

Inledning

Alkoholkonsumtionen fortsätter att öka i Sverige, främst till följd av den ökade införseln av alkohol. Alkoholinförselutredningen har fått i uppdrag att följa utvecklingen när det gäller införsel och försäljning av alkohol i framförallt södra Sverige och föreslå de åtgärder som kan behövas för att minska de problem som ökad införsel och vidareförsäljning skapar.

Uppdraget

I detta delbetänkande ger utredningen en beskrivning av regelverket på alkoholområdet och redovisar en kartläggning av utvecklingen när det gäller gränshandel, privatinförsel, smuggling och vidareförsäljning av alkohol som förs in över gränserna, framförallt i södra Sverige. Vidare innehåller detta delbetänkande en redovisning av hur nya distributions- och konsumtionsmönster påverkar inköps- och dryckesvanor, framförallt hos ungdomar och av vad kommunerna gör för att motverka langning och annan otillåten försäljning av alkohol samt en analys av huruvida den ökade alkoholinförseln lett till förändringar i brottsutvecklingen m.m.. Utredningen lämnar nu förslag till åtgärder för att minska problemen som ökad införsel och vidareförsäljning skapar, men avser att lämna ytterligare sådana förslag i slutbetänkandet.

Kartläggningen

Ökad alkoholkonsumtion

Konsumtionen av alkohol under år 2003 uppgick till 10,3 liter ren (100 procent) alkohol per invånare 15 år och äldre, vilket är en ökning med ungefär 29 procent sedan år 1996 och drygt 4 procent sedan år 2002. Den största delen av ökningen har ägt rum sedan år 2000, då konsumtionen beräknades till 8,4 liter. Särskilt stor är konsumtionsökningen för vin och starköl med en ökning om 33 respektive 38 procent från år 2000 till år 2003. Under perioden 1996–2003 har den totala vinkonsumtionen ökat med ca 75 procent och starkölskonsumtionen med ca 70 procent. År 2003 var ökningen 5 respektive 9 procent jämfört med år 2002.

Under det första halvåret 2004 har totalkonsumtionen fortsatt att öka, för att under 12-månadersperioden juli 2003–juni 2004 uppgå till ca 10,6 liter ren alkohol.

Den sjunkande konsumtionstrend som sprit uppvisat alltsedan slutet av 1970-talet har upphört. Den lägsta konsumtionsnivån för sprit uppvisades år 2000. Därefter har spritkonsumtionen ökat, från ca 2,3 liter år 2000 till 2,6 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre år 2003. Folköl är den enda alkoholdryck som uppvisat minskad konsumtion sedan mitten av 1990-talet. År 1995 konsumerades ca 1,4 liter folköl i ren alkohol, år 2003

ca 0,8 liter. År 2003 minskade folkölskonsumtionen med knappt 4 procent jämfört med år 2002.

Prop. 2004/05:126
Bilaga 1

Under år 2003 ökade konsumtionen av såväl den i Sverige registrerade alkoholen som den oregistrerade alkoholen (dvs. mörkertalet) jämfört med år 2002. Ökningstakten år 2003 (drygt + 4 procent) var dock betydligt lägre än under de två föregående åren. Systembolagets försäljning ökade från 4,97 liter år 2002 till 5,08 liter ren alkohol år 2003 och förklarades av en fortsatt ökad vin- och starkölsförsäljning. Systembolagets spritförsäljning sjönk, sannolikt p.g.a. ökad införselkvot (från 2 till 5 liter) den 1 januari 2003 och den danska spritskattesänkningen den 1 oktober samma år. Resandeförseln av alkoholdrycker uppvisade en större ökning (+ 0,39 liter) än Systembolagets försäljning (+ 0,11 liter). Störst var ökningen för resandeförseln av sprit (+ 0,28 liter [+ 41 procent]). Resandeförseln av starköl och vin ökade med 15 respektive 4 procent. Även smugglingen ökade, vilket förklaras av en kraftigt ökad ölsmuggling (illegal vidareförsäljning) (+ 0,13 liter [+ 48 procent]).

Konsumtionsökningen år 2003 var således till stor del resultatet av ökad resandeförsel av alkoholdrycker, framförallt av sprit. Under det första halvåret 2004 har konsumtionen stigit ytterligare. Denna ökning beror enbart på en fortsatt ökad legal, men även illegal, införsel medan Systembolagets totala försäljning nu minskar för första gången på flera år.

Den svenska alkoholkonsumtionen är fortfarande lägst, eller bland de lägsta, i samtliga de 15 länder som var medlemmar i EU fram till utvidgningen den 1 maj 2004. Avståndet till övriga länder har dock mer än halverats sedan år 1995. I dag skiljer inte mer än 1,5–2 liter till EU-genomsnittet, den oregistrerade alkoholen (mörkertalet) inräknad. År 1995 var avståndet ca 3,5–4 liter.

Alkoholkonsumtionen år 2003

Av de olika alkoholdryckerna var vin den mest konsumerade i Sverige under detta år. Omräknat i ren (100 procent) alkohol svarade vinkonsumtionen för 39 procent av den totala alkoholkonsumtionen, medan konsumtionen av starköl och sprit uppgick till 28 respektive 25 procent av densamma. Folkölskonsumtionen stod för 8 procent.

Anskaffningssätt år 2003

Den i Sverige registrerade försäljningen på Systembolaget, på restauranger och i livsmedelsbutiker stod för 68 procent av den totala alkoholkonsumtionen, mätt i ren (100 procent) alkohol. Resandeförseln svarade för 22 procent. Konsumtionen av till Sverige insmugglade alkoholdrycker och hemtillverkade alkoholdrycker stod för 6 respektive 4 procent.

Alkoholkonsumtionen i olika grupper av befolkningen

Männen dricker drygt dubbelt så mycket alkohol som kvinnorna. För männen innebar det år 2003, i runda tal, drygt 14 liter ren alkohol per

vuxen och för kvinnorna ca 6 liter. Omräknat till sprit (40 volymprocent) motsvarar detta ca 70 cl i veckan för männen och 30 cl för kvinnorna och i vin (12 volymprocent) 3 flaskor i veckan för männen och 1,3 för kvinnorna.

För båda könen är konsumtionen som högst i början av 20-årsåldern – för männen i åldersgruppen 24–25 år och bland kvinnorna i åldern 20–21 år. Därefter sjunker konsumtionen med ökad ålder fram till början (männen) eller mitten (kvinnorna) av 30-årsåldern. För männen ligger konsumtionen sedan kvar på ungefär samma nivå för att därefter, med början i 40-årsåldern, uppvisa en gradvis minskning med stigande ålder fram till mitten av 50-årsåldern. Bland kvinnorna däremot är det snarare frågan om en viss konsumtionsökning efter den, relativt sett, låga konsumtionen runt 30–35-årsåldern, en ökning som når sin kulmen i början av 40-årsåldern (42–43-åringar) och som sedan ligger kvar på ungefär samma nivå fram till mitten av 50-årsåldern. Därefter minskar konsumtion gradvis med ökad ålder fram till slutet av 60-årsåldern. De därpå följande åldersgrupperna uppvisar små konsumtionsskillnader.

Både män och kvinnor och flertalet åldersgrupper uppvisar konsumtionsökningar sedan mitten av 1990-talet.

Alkoholkonsumtionens fördelning är mycket skev. Den tiondel av konsumenterna som dricker mest svarar för ca hälften av den totala alkoholkonsumtionen och endast 30 procent dricker mer än medelvärdet. Medianvärdet är drygt hälften av medelvärdet.

Regionala skillnader

Efter EU-inträdet och fram till början av 2000-talet har skillnaderna mellan olika regioner i Sverige snarare ökat än minskat. Detta är resultatet av att konsumtionen ökat snabbast i södra Sverige, framförallt i Skåne län, samtidigt som norrlandslänen uppvisat den minsta förändringen. I början av 2000-talet uppvisar Skåne län den efter Stockholms län högsta alkoholkonsumtionen i Sverige. Bland elever i årskurs nio är konsumtionen t.o.m. allra högst i Skåne län, följt av övriga regioner i Götaland och lägst i norra Sverige.

Det finns stora regionala skillnader i hur de olika alkoholdryckerna anskaffas. De regioner som har kortast avstånd till kontinenten uppvisar den högsta införseln av alkohol och lägsta försäljningen på Systembolaget, medan norrlandslänen uppvisar den lägsta resandeförseln men den, efter Stockholms län, högsta försäljningen på Systembolaget.

År 2003 svarade Systembolaget för knappt 30 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Skåne, medan andelen var 67 procent i norrlandslänen. Samma år uppvisade Skåne län en drygt 5 gånger högre resandeförsel än norrlandslänen. Enligt våra beräkningar uppgick smuglingen och resandeförseln av alkoholdrycker i Skåne län till nära 55 procent av skåningarnas totala anskaffning av alkohol, jämfört med 28 procent för hela riket och 12 procent för norrlandslänen. Skåne län var det enda län i Sverige där den resandeförda alkoholen under år 2003 storleksmässigt översteg Systembolagets alkoholförsäljning i samma län.

När det gäller frågan om vem som säljer den alkohol som förs in i Sverige och hur denna försäljning sker finns olika bilder av hur denna verksamhet ser ut. Det förekommer ibland att stora mängder alkohol förs in i södra Sverige med områden i mellersta och t.o.m. i bland i norra Sverige som slutdestination. I Skåne förekommer både storskalig och organiserad införsel och vidareförsäljning genom starka nätverk och sådan som bedrivs av enskilda som tjänar sitt uppehälle eller drygar ut sin hushållskassa på detta sätt. Försäljningen sker genom s.k. hustomtar, vilka vinner status i bostadsområdet genom att sälja alkohol, genom leveranser till arbetsplatser, genom ambulerande försäljare som tar upp beställningar per mobiltelefon och därefter levererar alkoholen till en avtalad mötesplats och i närbutiker. Konkreta bevis för att smugglad alkohol förekommer i större omfattning på restauranger saknas, men ett projekt som startat i Skåne har gett indikationer på att förekomsten av smugglad alkohol på restauranger är större än vad man hittills antagit.

Köparna av den insmugglade alkoholen är, framförallt, unga män i södra Sverige med mycket hög alkoholkonsumtion och omfattande berusningsdrickande. Främst är det öl som köps. En stor andel, ca 25–30 procent, av köparna och konsumenterna av dessa alkoholdrycker visade sig vara under 20 år.

Alkoholskador

De alkoholrelaterade problemen – såväl medicinska som sociala – har betydande utbredning i befolkningen. I allmänhet skiljer man mellan akuta problem (t.ex. skador, olyckor och rattfylleri) och kroniska (skrumplever och demens etc.). Risken för problem för den enskilde ökar med ökad konsumtion och påverkas också av dryckesmönstret. De empiriska belägg som visar att konsumtionsökningar också innefattar storkonsumenter och en ökning av andelen storkonsumenter är många. Resultat från en omfattande jämförande studie mellan EU-länderna visar att effekterna av ökad alkoholkonsumtion på olika alkoholrelaterade problem är starkare i de nordiska länderna än i länderna i Syd- och Central-europa. Sannolikt har detta att göra med det fortsatta stora inslaget av berusningsdrickande i de nordiska länderna, inte minst Sverige. De olika alkoholrelaterade problem som studerats i detta betänkande är den alkoholrelaterade dödligheten och slutna sjukvården, rattfylleri samt våldsbrottslighet. Även sambandet mellan alkohol och sjukskrivningar redovisas kortfattat.

Alkoholrelaterad dödlighet och slutenvård

Den nedåtgående trend i den alkoholrelaterade dödligheten (enligt Socialstyrelsens s.k. alkoholindex) som pågått sedan början av 1980-talet verkar ha avstannat. Nya uppgifter från dödsorsaksstatistiken för år 2001 visar på en uppgång av de alkoholrelaterade dödsorsakerna för männen med drygt 7 procent jämfört med 2000. Speciellt tydlig var ökningen bland män i åldersgruppen 30–64 år, med en ökning på ca 15 procent. Bland kvinnorna var nivån i stort sett oförändrad 2001 jämfört med 2000.

En viss ökning framkom dock i åldersgruppen 45–64 år, en ökning som faktiskt pågått sedan mitten av 1990-talet. Däremot har alkoholdödligheten minskat bland såväl de yngre kvinnorna som männen. Tyvärr finns inte senare uppgifter än år 2001 att tillgå, vilket är ett stort problem då konsumtionsökningen tog rejäl fart först efter år 2000.

Stockholms Beroendecentrum tar regelbundet fram uppgifter om omfattningen av den slutna och öppna beroendevården inom Stockholms län. Fördelen med dessa data är att de är avsevärt mer aktuella i tiden. Den allmänna nackdelen med slutenvårdsdata, såväl för Stockholms län som hela riket, är dock att dessa påverkas av förändringar i vårdutbudet och omstruktureringar inom vården. Uppgifterna om den slutna sjukhusvården inom Stockholms län uppvisade en mindre ökning av antalet individer vårdade för leversjukdomar under perioden år 1997 till år 2000, från 669 till 713 patienter men därefter en kraftig ökning. År 2001 uppgick antalet patienter till 740 och år 2003 till 905, alltså en ökning med 35 procent sedan år 1997. Den alkoholspecifika leversjukligheten (K70) har ökat från 467 patienter 1997 till 601 patienter år 2003. Ökningar framkommer också i antalet individer vårdade för pankreatit och i synnerhet alkoholspecifik sådan (K860) (från 99 patienter 1996 till 153 patienter 2003). Det återstår att se om denna utveckling också ägt rum i andra delar av landet.

Om utvecklingen av de kroniska skadorna i riket som helhet kan sägas vara något oklar så är bilden mer entydig när det gäller de akuta alkoholskadorna. Alkoholförgiftningar uppvisar klara ökningar under senare år, både i antal dödsfall och i antal vårdade inom den slutna sjukhusvården. Mellan åren 1998 och 2001 fördubblades antalet personer som vårdades för alkoholförgiftning. Under samma period ökade alkoholförgiftningarna för 15–19-åriga kvinnor med ca 40 procent och för samma ålderskategori män med ca 30 procent. De unga kvinnorna har gått om de unga männen då det gäller vårdtillfällen för alkoholförgiftning. Dödsfallen i alkoholförgiftning, alla åldrar, har under perioden 1998–2001 ökat med ca 60 procent.

Skåne län uppvisar den största ökningen av den alkoholrelaterade dödligheten under perioden 1987–2001, både bland män och bland kvinnor. Under slutet av 1980-talet och de första åren på 1990-talet var den alkoholrelaterade dödligheten lägre i Skåne län jämfört med övriga regioner i riket, men i början av 2000-talet den högsta av samtliga studerade regioner.

Våldsbrottslighet, rattfylleri, sjukskrivningar

År 2002 liksom år 2003 ökade de polisanmälda våldsbrotten efter några år av stabil nivå. Denna ökning gäller för, i stort sett, alla kategorier av misshandelsbrott och både misshandel av kvinnor och av män. Sammantaget tyder utvecklingen av de olika kategorierna av misshandelsbrott på att det faktiska våldet ökat under senare år. Den ökade alkoholkonsumtionen anses vara den viktigaste orsaken bakom denna ökning.

Olika indikatorer på rattfylleri pekar på en sannolik ökning av detta brott sedan slutet av 1990-talet. Indikatorerna är dock inte problemfria, varför en viss försiktighet bör iakttas vid tolkningen.

Studier visar att riskkonsumenter av alkohol löper en avsevärt större risk att vid en senare uppföljning vara sjukskrivna. Detta gäller både män och kvinnor. Det mesta tyder på ett kausalt samband mellan förändringar i alkoholkonsumtionen och förändringar i antalet sjukskrivningar.

Alkoholens kostnad för samhället

De problem som alkoholkonsumtionen för med sig är omfattande i hela Västeuropa (och än mer så i Östeuropa). Den kanske mest relevanta och framkomliga vägen att uppskatta alkoholens kostnader är de studier som genomförts inom ramen för WHO:s projekt Global Burden of Disease 2000 och som syftar till att beräkna hur mycket olika riskfaktorer bidrar till den totala sjukdomsburden. Beräkningarna visade att alkoholen orsakade 1,8 miljoner dödsfall i världen år 2000, vilket motsvarade 3,2 procent av samtliga dödsfall. Andelen visade sig vara ca 10 gånger högre bland männen (6,2 procent) än kvinnorna (0,6 procent). Akuta alkoholrelaterade dödsfall var vanligast och utgjorde nästan hälften av samtliga alkoholrelaterade dödsfall. Då man även beaktade antalet förlorade levnadsår p.g.a. dödsfall samt invaliditet som orsakats av alkohol ökade alkoholens bidrag till den globala sjukdomsburden från 3,2 till 4 procent. Det finns stora regionala skillnader i hur stor andel av dödlighet och sjuklighet som kan tillskrivas alkohol. Störst negativ effekt kunde observeras i WHO-regionen Europa C, som bl.a. består av Ryssland och Baltikum, där alkoholen bidrog till ca 21,5 procent av männens och 6,5 procent av kvinnornas totala sjukdomsburden. I Europa A, bestående av de västeuropeiska länderna, uppgick alkoholens andel av sjukdomsburden till 11,1 procent för männen och 1,6 procent för kvinnorna.

Trots stora problem med att beräkna alkoholens ekonomiska kostnader för samhället har utredningen låtit initiera en studie om samhällets kostnader för alkoholkonsumtion. Syftet med studien har varit att presentera resultat från tidigare genomförda så kallade "cost-of-illness" studier över alkoholkonsumtion och framförallt, att kritiskt analysera de metoder som använts och diskutera skillnader i resultat utifrån eventuella metodologiska olikheter. En diskussion förs också om framtida svenska kostnader när och om den svenska alkoholkonsumtionen når upp i nivå med den i övriga EU-medlemsländer. Totalt har fem tidigare studier analyserats, varav en är en svensk studie genomförd i början av 1980-talet. Resultatet av genomgången visar på stora skillnader mellan studierna i de uppskattade kostnaderna för samhället. Den svenska studien ligger högst, med en kostnad som är ca fyra gånger högre jämfört med den studie som redovisar den näst högsta kostnaden. Författarna pekar på en rad olika metodologiska faktorer som kan förklara de stora skillnaderna i uppskattade samhällskostnader.

Alkoholen i vår omvärld

Danmark och Finland har sänkt alkoholskatten på sprit med 45 respektive 44 procent. I Finland sänktes också skatten på vin (10 procent), starkvin (40 procent) och öl (32 procent). I båda länderna var motiveringen för sänkningarna att man därigenom ville undvika en omfat-

tande gränshandel, för Danmarks del med Tyskland och för Finlands del med Estland. I Finland beräknades alkoholkonsumtion öka med 16 procent vid sänkta alkoholskatter, från 11,4 liter år 2003 till 13,1 liter ren alkohol år 2005. Konsumtionen beräknades dock öka även vid oförändrad skatt, från 11,4 liter år 2003 till 12,9 liter ren alkohol år 2005 (+ 13 procent).

Efter skattesänkningarna i Finland har också konsumtionen stigit kraftigt. Försäljningen på det finska detaljhandelsmonopolet (Alko) steg med ca 17 procent under perioden mars – juni jämfört med samma period föregående år. Den största försäljningsökningen uppvisade sprit (+ 30 procent).

Vad som hänt i Danmark är mer oklart, eftersom uppgifter om konsumtionsförändringar inte finns att tillgå. Spritförsäljningen i Danmark har dock ökat kraftigt (ca 40 procent) sedan spritskattesänkningen i oktober 2003.

Överväganden och förslag

Arbetet inom EU

Förutsättningarna för den tidigare restriktiva alkoholpolitiken har till stor del försvunnit genom det nya öppna Europa. Sverige är en del av EU och måste därför, enligt vår mening, verka inom gemenskapen i alkoholfrågan. Vi föreslår att Sverige intensifierar arbetet med att få till stånd den gemenskapsstrategi för att minska alkoholens skadeverkningar som initierades under det svenska ordförandeskapet. Sverige måste vidare aktivt verka för att, inom ramen för gemenskapen, införa varningstexter på förpackningar som innehåller alkohol. Sverige måste också, enligt vår mening, öka sina ansträngningar i arbetet med att ge de folkhälsomässiga konsekvenserna av olika förslag och beslut större betydelse inom EU. Som ett led i detta arbete bör Sverige arbeta för att bilda allianser med de nordiska och baltiska länderna samt med övriga nya medlemsländer inom EU när det gäller alkoholpolitik.

Kontroll av införsel och vidareförsäljning

Den ökade införseln leder till ökad konsumtion och den illegala vidareförsäljningen bidrar till denna. Det finns ett starkt samband mellan alkoholkonsumtion och brottslighet, främst avseende våldsbrott och rattfylleri. Ett viktigt led i möjligheten att påverka utvecklingen när det gäller den alkoholrelaterade brottsligheten är därför att bekämpa den illegala handeln med alkohol. Mot bakgrund härav föreslår vi att det inrättas två grupper av tulltjänstemän och poliser, totalt 35 personer, i Skåne län och i Stockholms län, som under tre år uteslutande skall arbeta med att beivra brotten mot alkohollagen och smuggling av alkohol. Projektets styrgrupp bör ledas av Tullverket och därutöver skall polismyndigheterna i Skåne län och Stockholms län samt Riksåklagaren och Skatteverket ingå. Vi vill också se att arbetet för att öka möjligheterna för tullen och polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter att samarbeta och gemensamt bedriva underrättelseverksamhet prioriteras och påskyndas och att en ut-

värdering sker av det projekt som tullen och Åklagarmyndigheten i Malmö genomfört under våren 2004 för att utarbeta arbetsmetoder för att kunna avgöra huruvida införsel sker i privat eller kommersiellt syfte.

Med hänsyn till den kraftiga ökning av smuggling och olovliga försäljning av alkohol som skett finns det skäl att se allvarligt på utvecklingen. Vi föreslår därför en höjning av straffskalorna för de grova brotten enligt alkohollagen från fängelse i högst fyra år till fängelse i lägst sex månader och högst sex år och att straffskalan för olovligt innehav av alkoholdrycker höjs till fängelse i högst två år.

En stor del av den illegala handeln med alkohol vänder sig till ungdomar. För att underlätta för polisen att kunna ingripa mot den verksamheten föreslår vi att det införs ett förvaringsförbud för alkohol i butikslokaler då det, enligt uppgift, är ofta förekommande i södra Sverige att försäljning av alkohol sker i s.k. närbutiker. Förbudet skall vara straffbelagt som olovlig dryckeshantering. Vi föreslår också en kriminalisering av det befintliga förvaringsförbudet på restauranger. Den förstärkning av beviskravet som ligger i kravet på att något för att bedömas som olovligt innehav av alkoholdrycker skall vara ett uppenbart syfte att försälja dryckerna bör enligt vårt förslag tas bort. Det har vidare framkommit att en vanlig försäljningskanal när det gäller ungdomars alkoholinköp är genom s.k. ambulerande försäljare som åker runt i bilar och levererar efter beställning på mobiltelefon. Det bör, för att underlätta polisens möjligheter att ingripa mot denna handel, införas en möjlighet att förverka egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen. Detta skall göra det möjligt att ta t.ex. bilar och mobiltelefoner, som är viktiga hjälpmedel vid dessa brott, i beslag varefter de ska kunna förverkas.

Begränsningar av tillgängligheten till alkoholdrycker

Det finns starkt vetenskapligt stöd för att olika former av begränsningar av alkoholens tillgänglighet påverkar totalkonsumtionen av alkohol. Det gäller t.ex. antalet försäljningsställen, öppettider och åldersgränser. Mot bakgrund av den förändrade alkoholpolitiska situationen, främst avseende prisinstrumentet och den ökade alkoholkonsumtionen, anser vi att det är av stor vikt att behålla Systembolagets detaljhandelsmonopol. Systembolagets sociala ansvar bör lyftas fram mer i framtiden.

De olika åldersgränserna för inköp på Systembolaget och för servering av alkohol på restaurang kan ifrågasättas. Mot bakgrund av det särskilda skyddet för ungdomen som den svenska alkoholpolitiken eftersträvar och de empiriska belägg som finns när det gäller effekter av åldersgränser för alkoholkonsumtionen finns det skäl att behandla frågan i ett bredare perspektiv där t.ex. även frågan om åtgärder för att skapa mötesplatser för ungdomar kan övervägas. Vi föreslår därför att regeringen ger ungdomsstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med kommunförbundet, utreda förutsättningarna för att utveckla alkoholfria mötesplatser för ungdomar i åldrarna 15–20 år.

För att bryta mönstret med ökad resandeförsel och minskad inhemsk efterfrågan och kunna bibehålla den svenska alkoholpolitikens legitimitet gör vid den bedömningen att en sänkning av skatten på sprit måste ske från den 1 januari 2005. Enligt vår bedömning bör en skattesänkning ske med 40 procent. En skattesänkning av denna storlek beräknas öka spritkonsumtionen med ca 8 procent och den totala alkoholkonsumtionen med ca 2 procent. Även vid oförändrad spritskatt kan dock en ökning av spritkonsumtionen förväntas.

Informationsinsatser mot illegal alkoholhantering

Den illegala vidareförsäljningen av alkohol som köps i butiker utomlands har ökat och denna vänder sig ofta till unga människor med dokumenterat hög alkoholkonsumtion. Vi föreslår att en informationsinsats mot illegal alkoholhantering genomförs av Alkoholkommittén.

Förpackningar

Den ökade införseln av alkoholdrycker innebär att en mycket stor mängd förpackningar av glas, och plast, för vilka de avgifter som svenska producenter och importörer betalar för återvinning av förpackningsmaterialet inte har betalats, når Sverige. Vi anser att Sverige bör ta initiativ till att man inom EU tar ett samlat grepp för att lösa problemen med återvinning av glas och frågorna om omhändertagande och återvinning av burkar och plastflaskor som bl.a. den ökade införseln av alkoholdrycker för med sig.

Konsekvenser

Den föreslagna sänkningen av skatten kommer sannolikt att medföra en minskning av skatteintäkterna men hur stor denna blir beror på hur stor försäljningsökningen på Systembolaget och restaurangerna blir.

Den föreslagna förstärkningen av tullen och polisen innebär ett behov av ökade resurser som bör kunna tas från redan aviserade omdispenseringsringar av medel från försvarsmakten till rättsväsendet.

Den utvidgade kriminaliseringen och höjningen av vissa straffskalor kan komma att innebära en något ökad belastning på rättsväsendet, samtidigt som förslagen om möjlighet till förverkande av egendom som använts som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen och förslagen om kriminalisering av förvaringsförbud i butikslokaler och restauranger kan innebära att polisens arbete med att bekämpa brotten enligt alkohollagen underlättas.

En nationell kampanj mot illegal alkoholhantering bör, enligt vår mening, kunna finansieras genom den planerade avsättningen av medel från Systembolaget för information och opinionsbildning för att främja en god dryckeskultur.

1 Förlag till lag om ändring i alkohollagen
(1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 10 kap. 3, 5, 6, 7 och 11 kap 3 § skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 kap 9 a § och 11 kap 2 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 a §

Alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att säljas.

Med butikslokal avses en lokal, där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor.

10 kap.

3 §

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i *högst fyra* år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i *lägst sex månader och högst sex* år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

5 §

Den som innehar alkoholdrycker i *uppenbart* syfte att olovligt sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i *högst ett* år.

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligt sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i *högst två* år.

6 §

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för olovlig anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller fängelse i

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som försäljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 § eller tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som försäljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 § *eller förvarar alkohol i strid med förbuden i 3 kap. 9 a § eller 6 kap. 9 §.*

11 kap.

2 a §

Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt denna lag eller det annars finns särskilda skäl till det. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat. I 36 kap. 5 § brottsbalken finns bestämmelser om hos vem förverkande får ske och om särskild rätt till förverkad egendom.

3 §

Förordnande om förverkande skall inte meddelas om det skulle vara uppenbart oskäligt.

Förordnande om förverkande enligt 1 och 2 § skall inte meddelas, om det skulle vara uppenbart oskäligt.

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt skall ha följande lydelse.

6 §

Skatt skall betalas för varor hänförliga till KN-nr 2207 och 2208 med en alkoholhalt överstigande 1,2 volymprocent även om dessa ingår i en vara som hänförs till ett annat KN-kapitel. Skatt skall även betalas för drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent.

Skatt skall tas ut med 501,41 kronor per liter ren alkohol.

Skatt skall betalas för varor hänförliga till KN-nr 2207 och 2208 med en alkoholhalt överstigande 1,2 volymprocent även om dessa ingår i en vara som hänförs till ett annat KN-kapitel. Skatt skall även betalas för drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent.

Skatt skall tas ut med 300,85 kronor per liter ren alkohol.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 6 kap. 9 § och 10 kap. 3, 5 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 a §

Alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

6 kap.

9 §

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten.

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen *i annat fall än när det är uppenbart att drycken inte är avsedd att drickas på stället.*

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om öl.

10 kap.

3 §

Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Om ett brott som anges i 1 eller 2 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Har brottet begåtts av oaktsamhet döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om gärningen har

utgjort *ett* led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

Prop. 2004/05:126
Bilaga 3

5 §

Den som innehar alkoholdrycker i *uppenbart* syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *ett* år.

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker till böter eller fängelse i högst *två* år.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller *utlämnar* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller *inköpa* varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som *försäljer* öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 § *eller* tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller *lämnar ut* alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller *köpa in* varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som *säljer* öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 § *eller förvarar alkohol i strid med 3 kap. 9 a § eller 6 kap. 9 §*.

Till ansvar skall inte dömas den som

1. i strid med 3 kap. 9a § förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning,

2. i strid med 6 kap. 9 § förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än förtäring på stället.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-03-08

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, f.d. justitierådet Inger Nyström och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 17 februari 2005 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Ulrika Ternby.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Bestämmelserna om ansvar för brott enligt alkohollagen finns i 10 kap. I 1 § stadgas om straff för bl.a. den som olovligen tillverkar sprit eller spritdrycker eller på annat sätt tar befattning med sådana olovligt tillverkade varor. Enligt 2 § straffas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller serverar spritdrycker, vin eller starköl som anskaffats på sätt som enligt 6 kap. 9 § inte är tillåtet. Enligt båda bestämmelserna är straffet böter eller fängelse i högst två år. Det subjektiva rekvisitet anges, som framgår, endast i 2 § och då till uppsåt eller oaktsamhet. Det är därför bara försäljning eller servering som kan föranleda ansvar även om gärningen inte skett uppsåtligen men av oaktsamhet.

I 3 § i dess nu gällande lydelse sägs, att om brott som anges i 1 eller 2 § är grovt döms till fängelse i högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

De nu angivna ansvarsbestämmelserna övertogs vid alkohollagens tillkomst till sitt huvudsakliga innehåll från de från och med 1978 gällande lagarna om tillverkning av drycker m.m. och om handel med drycker. Straffmaximum för de grova brotten, som i de nämnda lagarna ursprungligen bestämdes till fängelse i högst två år, ändrades redan 1981 till fängelse i högst fyra år. Skälet var att stävja en ökning av olovlig tillverkning och överlåtelse av alkoholdrycker. Kriterierna för grovt brott var innehållsmässigt desamma som i alkohollagen, dock att inriktningen mot ungdomar införts som skäl för att bedöma brottet som grovt först den 1 juli 2001. I samband med de då genomförda lagändringarna gjordes inte något uttalande om innehållet i övrigt i 3 §.

De omständigheter som i 3 § angivits som skäl för att anse ett brottsligt förfarande enligt 1 eller 2 § som grovt ger närmast vid handen, att det krävs ett uppsåtligt handlande. Att en gärning som begås yrkesmässigt eller i större omfattning eller är riktad mot en viss kundkrets skulle kunna

utföras av oaktsamhet låter sig svårligen tänkas. Fråga skulle då vara om försäljning utan tillstånd eller servering av olovligen anskaffade spritdrycker, vin eller starköl, något som, om det utförs i stor skala eller med viss inriktning, knappast låter sig förenas med en brist på uppsåt.

Prop. 2004/05:126
Bilaga 4

I lagrådsremissen föreslås en ändring av 10 kap. 3 § på det sätt att, om ett brott som anges i 1 eller 2 § har begåtts uppsåtligt och är grovt, skall dömas till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I en därpå följande mening sägs att om brottet begåtts av oaktsamhet döms till fängelse i högst fyra år.

I praxis synes endast i extrema fall ha dömts till påföljder enligt alkohollagen, som legat i den övre delen av straffskalan. Lagrådet kan hysa förståelse för att straffskalan för uppsåtligt brott ändock samordnas med den som nu finns för motsvarande brott i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, särskilt som det ofta vid beivrande av brott gällande alkohol är beroende av polisens resurser när det brottsliga handlandet upptäcks. En straffskärpning kan också förväntas medföra en strängare syn på brott enligt alkohollagen. Lagrådet vill emellertid påpeka, att för det grova oaktsamhetsbrottet i 7 § smugglingslagen är straffet böter eller fängelse i högst två år.

Vad härefter beträffar den föreslagna andra meningen i 3 § alkohollagen ger redan ordalydelsen upphov till tveksamhet. Avsikten torde vara att ett grovt brott som begåtts av oaktsamhet skall medföra den angivna strafflatituden. Detta låter sig dock inte utläsas av lagtexten.

Med hänsyn till det enligt Lagrådets uppfattning i praktiken obefintliga utrymmet för sådant brott som avses med 3 § andra meningen i förslaget föreslår Lagrådet, i första hand, att denna utgår.

I andra hand föreslås följande lydelse av paragrafens två första meningar:

”Är brott som anges i 1 eller 2 § grovt döms, om brottet begåtts uppsåtligt, till fängelse i lägst sex månader och högst sex år och, om brottet begåtts av oaktsamhet, till fängelse i högst fyra år.”

I 3 kap. har föreslagits en ny paragraf, 9 a §, med bestämmelser om förvaring av alkoholdrycker i butikslokaler eller tillhörande utrymmen. Lagrådet, som inte har någon erinran mot paragrafens innehåll, förordar att paragrafen placeras som en ny 1 a § i 3 kap.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet M. Johansson

Regeringen beslutar proposition 2004/05:126 Åtgärder mot illegal alkoholhantering