



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Marcus Andersson

Alkoholservering - mellan folkhälsa och kommersiella intressen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: VT 2013

Innehåll

SUMMARY	1
FÖRORD	5
1 INLEDNING	6
1.1 Syfte och frågeställning	6
1.2 Avgränsning	7
1.3 Disposition	7
1.4 Material och metod	8
1.5 Definitioner	8
2 ALKOHOLPOLITISK BAKGRUND OCH HISTORIA	10
2.1 Alkoholpolitisk historia	10
2.2 Alkoholpolitiska ställningstaganden	12
3 SERVERINGSTILLSTÅND	14
3.1 Allmänna bestämmelser	14
3.2 Krav på person	16
3.2.1 Personliga förhållanden	16
3.2.2 Ekonomisk lämplighet	18
3.2.2.1 RÅ 1996 ref. 90	20
3.2.3 Kunskapsprov	22
3.2.4 Juridiska personer	24
3.2.5 Jämförelse	25
3.3 Krav på lokaler	28
3.3.1 Mat och kök	28
3.3.2 Serveringslokalen	30
3.3.2.1 RegR 4405-2001	31
3.4 Krav på verksamhetens bedrivande	32
3.4.1 Servering av alkohol	33
3.4.2 Regler till skydd för detalj- och partihandel	35
3.4.3 Kontroll och övervakning av verksamheten	35
3.4.3.1 RR 2000 ref. 12	37

3.5 Kommunala riktlinjer	39
3.5.1.1 KamR 5202-11	40
4 TILLSYN OCH SANKTIONER	43
4.1 Tillsyn	43
4.1.1 Kommunen och polisens ansvar	43
4.1.2 Länsstyrelsens ansvar	44
4.1.3 Statens folkhälsoinstitut	45
4.1.4 Tillståndshavarens skyldigheter	45
4.2 Sanktioner	46
4.2.1 Administrativa åtgärder	46
4.2.2 Straffbestämmelser	48
4.3 Överklagande	49
5 AVSLUTANDE KOMMENTARER	50
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	54
RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	55

Summary

The sale of alcohol has been regulated for a very long time in Sweden and the origin of the current regulations can be traced to the middle of 19th century. The nature of these regulations has changed a great deal overtime but the sale of alcohol remains heavily regulated. The main purpose of the Swedish alcohol law “alkohollagen” is to limit the damages caused by alcohol use and as a consequence of that, the law makes great demands upon anyone that wants to serve alcohol in Sweden.

To receive a permit to serve alcohol in Sweden the applicant has to show that he or she is suitable from a personal and economical standpoint. To be considered suitable the applicant can't have recent convictions for crimes or be suspected of recent criminal activities. The applicant must also have an ordered economy and fulfill his or her obligations to society when it comes to fees and taxes.

An applicant must also pass an exam and the premises where he or she want to serve alcohol must also be suitable. The main part of the suitability of the premises is that it must have an adequate kitchen for the preparation of cooked food, either hot or cold. This means that a permit to serve alcohol can only be granted to restaurants.

Additional demands and regulations are added on when a permit has been granted and the permit holder has started serving alcohol. The permit holder has a responsibility to run his venture in such a way that disorders caused by drunkenness and disarray are avoided. This includes rules about pricing of alcohol and a ban on serving intoxicated guests and those under the minimum age, which in Sweden is 18 years.

A permit holder that mishandles his obligations can face sanctions. The most common one is an admonition. This is the lowest on a three grade scale and it's followed with a warning which can be issued for serious or repeated offenses. The ultimate sanction is a revocation of the permit. Which can be issued if several warnings have been issued or if the offense is so grave that a warning cannot be considered sufficient?

In my opinion the most important of the regulations placed on serving alcohol are those dealing with economical and personal suitability. This is because other flaws and offense are relatively easy to rectify. While deficiencies in suitability are much harder or, outright impossible to correct.

Sammanfattning

Försäljning av alkohol har varit reglerat under mycket lång tid i Sverige. Den nuvarande regleringen kan spåra sina rötter till 1800- talets mitt och även om reglering förändrats över tiden så är försäljning av alkohol fortfarande starkt reglerad. Alkoholagens syfte är att begränsa alkoholens skadeverkningar. En konsekvens av alkoholagens syfte är att det ställs höga krav på den som vill bedriva serveringsverksamhet.

Den som söker serveringstillstånd skall visa att den är lämplig att driva serveringsverksamhet. Lämplighetsprövningen utgår ifrån personlig och ekonomisk lämplighet. Personlig lämplighet tar sikte på sökandens laglydighet och om han är dömd eller misstänkt för brott skall serveringstillstånd i normalfallet vägras. För att uppfylla kravet på ekonomisk lämplighet krävs att den sökande är ekonomiskt skötsam. Detta innebär främst att den sökande skall ha skött sina åtaganden gentemot det allmänna avseende skatter och avgifter, och inte är skuldsatt eller tyngd av tidigare konkurser.

Utöver kraven på personlig och ekonomisk lämplighet krävs att den sökande avlägger ett kunskapsprov med godkänt resultat och att de lokaler där serveringen skall ske är lämpliga. De krav som ställs på lokalerna handlar främst om utformning av kök och den mat som erbjuds. Köket skall möjliggöra servering av ett varierat utbud av maträtter där maten har tillagats eller tillretts för att utgöra en del av en måltid.

När ett serveringstillstånd beviljats ställs ytterligare krav på tillståndshavaren och hur verksamheten drivs. Tillståndshavaren ansvarar för att verksamheten drivs på ett sådant sätt att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks. Detta innebär bland annat att tillståndshavaren ansvarar för att det råder ordning både inne på serveringstället och i dess omedelbara närhet samt att onyktra eller minderåriga personer inte serveras alkohol.

En tillståndshavare som missköter driften av verksamheten eller brister i personlig eller ekonomisk lämplighet kan bli föremål för administrativa åtgärder i form av en erinran eller en varning. Vid upprepade eller allvarliga brister kan ett serveringstillstånd också återkallas.

I alkohollagens förarbeten uttrycks det att lagen är en skyddslagstiftning med syfte att begränsa alkoholens skadeverkningar och att alkoholserving är en ansvarsfull uppgift. Lagens syfte har genomförts i lagstiftningen genom de höga krav som ställs på den som vill servera alkoholhaltiga drycker. Av de krav som ställs, anser jag att kraven på personlig lämplighet är avgörande, både för att bli beviljad ett serveringstillstånd men också för att behålla det. Mycket på grund av att många av de övriga kraven är förhållandevis lätta att åtgärda. Min uppfattning är att om det uppkommer brister i den personliga eller ekonomiska lämpligheten är de mycket svåra eller omöjliga att åtgärda, åtminstone på kort tid. Vilket innebär att lämplighet enligt min uppfattning är det avgörande kravet.

Förord

Alkoholfrågor och folkhälsa är något som har intresserat mig under lång tid och att få möjlighet att under min sista termin på juristprogrammet kunna fördjupa mig i dessa frågor har varit en fröjd. Området är djupare och mer komplext än vad jag förväntade mig. Mycket av regleringen kring alkohol i Sverige har stort stöd och en stor del av befolkningen är tillfreds med både Systembolag och reklamförbud men jag misstänker att få har kunskap om hur hårt alkoholen är reglerad. Denna uppsats är i mycket ett försöka att åtgärda min egen okunskap på området men jag hoppas att den också kan vara till nöje och nytta även för andra som försöker sätta sig in i den djungel som vår alkohollagstiftning utgör.

Jag vill tillägna ett stor tack till alla som stått ut med mina otaliga anekdoter om alkoholpolitik och alkohollagstiftning samt till mina underbara grannar i korridoren på Delphi som gjort mitt sista år i Lund till det absolut bästa.

Lund, Maj 2013

Marcus Andersson

1 Inledning

Jag har länge haft ett stor intresse för alkoholfrågor och folkhälsa, mycket på grund av mitt engagemang inom IOGT-NTO rörelsen som är Sveriges största nykterhetsförbund. När det var dags för mig att välja ämnet för denna uppsats föll valet ganska naturligt på alkoholfrågan och alkohollagstiftningen, särskilt med tanke på att en ny alkohollag trädde i kraft år 2010. Alkohollagstiftningen har en otrolig bredd och inkluderar så olika områden som tillverkning, partihandel, detaljhandel, servering och marknadsföring. Jag valde att fördjupa mig inom servering av alkoholhaltiga drycker mycket på grund av jag redan innan kunde en hel del om de övriga delarna och att det är ett av de områden som flest kommer i kontakt med. Samtidigt är servering det område där jag upplever att motsättningarna mellan kommersiella intressen och folkhälsa är som störst.

1.1 Syfte och frågeställning

Det alkoholpolitiska området präglas till stor del av motsättningar mellan kommersiella intressen och intresset att begränsa alkoholens skadeverkningar, vilket får genomslag även i lagstiftningen på området. Syftet med denna uppsats är att studera hur motsättningarna får genomslag i lagstiftningen genom att undersöka de krav som ställs på den som vill bedriva serveringsverksamhet.

De huvudsakliga frågeställningarna är:

Vad är ett serveringstillstånd?

Vilka krav ställs för att få ett serveringstillstånd?

Under vilka omständigheter kan ett serveringstillstånd återkallas?

1.2 Avgränsning

Den nya alkohollagen har ett stort omfång och innefattar många olika områden som, trots att de är väsentligt annorlunda, samlats i alkohollagen för att de på något sätt har med alkohol att göra. Jag har valt att begränsa detta arbete till stadigvarig servering av alkoholhaltiga drycker till allmänheten. Då jag under utbildningen fördjupat mig inom förvaltningsrätt faller det sig naturligt att hålla sig till de förvaltningsrättsliga aspekterna av alkohollagstiftningen och jag kommer enbart i förbifarten nämna något kort om de straffrättsliga bestämmelserna på området.

1.3 Disposition

Med hjälp av uppsatsens disposition vill jag på ett logiskt sätt undersöka och förklara lagstiftningen. Efter detta inledande kapitel kommer jag att börja uppsatsen med ett bakgrundskapitel där jag ger en översiktlig bild över Sveriges alkoholpolitiska historia och de ställningstaganden och grunder som svensk alkoholpolitik och alkohollagstiftning bygger på. I det tredje kapitlet kommer jag redogöra för och försöka förklara de bestämmelser som reglerar serveringstillståndets innebörd och de krav som ställs på den som vill bedriva serveringsverksamhet. Det fjärde kapitlet kommer jag att ägna åt tillsyn och administrativa åtgärder. I det femte och sista kapitlet kommer jag att göra några avslutande kommentarer och försöka besvara mina frågeställningar och sammanfatta lagstiftningen.

1.4 Material och metod

Jag har till stor del använt mig av traditionell juridisk metod och har förlitat mig på lagstiftning, förarbeten och praxis för att undersöka de villkor och krav som kan ställas på den som söker serveringstillstånd. Jag har inte i någon större omfattning använt mig av doktrin vilket beror på att det inte finns särskilt mycket skrivet om området och det som finns är till största delen av äldre datum.

Jag har använt mig av förarbetena till både den nya och gamla alkohollagen, detta på grund av att inte alla paragrafer förändrats vid införandet av den nya alkohollagen och därmed är de äldre förarbetena till viss del fortfarande relevanta. Jag har också använt mig av källor vars juridiska tyng och värde kan ifrågasättas. Jag tänker då främst på Handbok Alkohollagen som är framtagen av Statens folkhälsoinstitut. Handboken är av äldre datum och har inte uppdaterats med de ändringar som infördes i och med att den nya alkohollagen trädde ikraft. Dock är handboken fortfarande relevant i de delar som inte ändrats, och med tanke på avsaknaden av doktrin på området samt att publikationen är utgiven av den myndighet som har ansvar för tillsynen av tillämpningen av alkohollagen så anser jag att den kan tillmätas visst värde i sammanhanget.

1.5 Definitioner

I uppsatsen använder jag en del uttryck vars mening kanske inte är helt klar och därför behöver förklaras. Begreppen nya och gamla alkohollagen syftar på de två senaste alkohollagarna. Alltså är ”nya alkohollagen” alkohollag (2010:1622) och ”gamla alkohollagen” är alkohollag (1994:1728). Med begreppet ”servering” åsyftar jag försäljning av alkoholhaltiga drycker för förtäring på serveringstället. Begreppet ”serveringsverksamhet” används för ett företag eller rörelse som bedriver servering av alkohol. Det syftar alltså på verksamheten som helhet till skillnad mot ”serveringslokal” som avser de

lokaler där serveringstillståndet medger servering av alkohol. Med tillståndshavare avser jag den fysiska eller juridiska person som beviljats serveringstillstånd. Även begreppet ”alkoholhaltiga drycker” kan behöva förklaras. Med detta menar jag drycker som innehåller en alkoholhalt över 2,25 volymprocent.

2 Alkoholpolitisk bakgrund och historia

Dagens svenska alkoholpolitik har sin grund i det tidiga 1800-talet. För att förstå både dagens alkoholpolitik och de lagar den genererat krävs viss förståelse för hur situationen såg ut på den tiden. Alkoholbruket i landet var under det tidiga 1800-talet mycket högt. Husbehovsbränning var tillåten och det vara normalt för åtminstone den manliga delen av befolkningen att dricka stora mängder alkohol dagligen. Vissa källor beräknar den årliga konsumtionen till ca 46 liter brännvin per person.¹

2.1 Alkoholpolitisk historia

En av de första motkrafterna till den höga alkoholkonsumtionen var de tidiga nykterhetsföreningarna. Dessa var till en början så kallade måttlighetsföreningar och arbetade främst mot missbruk av alkohol. Måttlighetsföreningarna undanträngdes så småningom av helnykterhetsrörelserna som krävde totalförbud mot alkoholhaltiga drycker. Nykterhetsrörelserna växte i storlek och inflytande och efter påtryckningar från nykterhetsrörelsen infördes ett kommunalt veto mot utminuterings² och utskänkning³ av alkohol. Det hölls även en folkomröstning år 1922 om ett totalförbud av tillverkning, import och försäljning av alkohol där de som var emot ett totalförbud vann med 28,3 procent mot 27,2 procent.⁴

¹ SOU 1998:156 Alkoholpolitikens medel s. 49.

² Detaljhandel.

³ Servering.

⁴ SOU 1998:156.s. 49 f.

Samtidigt som nykterhetsrörelsen växte fram togs de första stegen mot en restriktiv alkoholpolitik. Hushållsbränningen förbjöds och tillgängligheten minskades genom olika regleringar som till exempel 1855 års försäljningsförordning. Som ett alternativ till totalförbud lanserades den så kallade desintresseringsprincipen vilket innebar en avveckling av privata och kommunala vinstintressen i alkoholhanteringen.⁵

1855 års försäljningsförordning innebar att alkoholhanteringen delades upp i de tre delar som till stor del lever kvar än idag. Partihandel, utminuterung och utskänkning och särskilda rättigheter infördes för utminuterung och utskänkning.⁶

Rättigheterna för utminuterung överlämnades till kommunala bolag som så småningom kom att kallas systembolag. På 1910-talet infördes det så kallade Brattsystemet med motbok och individuell ransonering. Vad gällde utskänkning så reglerades detta också genom statlig priskontroll där priset på alkohol bestämdes av staten och restaurangerna enbart fick behålla en liten del av inkomsterna från alkoholförsäljning. Partihandel undgick kravet på rättigheter i 1855 års förordning men under 1920-talet tilldelades det statliga bolaget Vin- och spritcentralen monopol på partihandel och import av alkohol samt tillverkning av spritdrycker.⁷

⁵ SOU 1998:156. s. 50.

⁶ SOU 1998:156. s. 50.

⁷ SOU 1998:156. s. 50 f.

Brattssystemet utsattes för omfattande kritik och 1955 avskaffades motboken och spritransonering på krogen ersattes av så kallat mattvång. Kritiken tog bland annat fasta på att spritransoneringen uppfattades som en normalkonsumtion och att många därav köpte ut hela ransonen, när de utan motbok kanske skulle köpt en minde mängd. Även desintresseringsprincipen luckrades upp efter hand och år 1967 fick restauranger rätt att själva bestämma priset på alkoholdrycker. Några år senare, 1977 fick svenska bryggerier rätt att sälja starköl direkt till restauranger och måltidstvånget togs samtidigt bort. Måltidstvånget ersattes med ett system där det var tillräckligt att matservering var en betydande del av rörelsen för att restauranger skulle få servera alkohol.⁸

Slutet för desintresseringsprincipen var Sveriges inträde i den Europeiska unionen som krävde att Vin och sprit AB:s monopol på import, export, partihandel och tillverkning avskaffades. Principen lever till viss del kvar i detaljhandelsmonopolet som Sverige fick behålla och har vad avser utminuterung, utskänkning och tillverkning ersatts av ett regel- och tillståndssystem.⁹

2.2 Alkoholpolitiska ställningstaganden

Den nutida svenska alkoholpolitiken utformades under åren 1965-1974 och påverkades till stor del av den alkoholpolitiska utredningen som verkade under denna tid. Utredningen satte, till skillnad från många tidigare utredningar, inte fokus på att få så många som möjligt att bli absolutister utan fokuserade på att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor och minska alkoholens skador genom att till exempel begränsa tillgängligheten.¹⁰

⁸ SOU 1998:156. s. 51.

⁹ SOU1998:156. s. 52.

¹⁰ SOU1998:156. s. 53.

Utredningen kom fram till att den största delen av befolkningen använde alkohol på ett sätt som inte medförde skaderisker och att en realistisk alkoholpolitik måste utgå ifrån att alkohol är ett naturligt inslag i många människors liv, och att restriktioner och åtgärder på området måste utformas så att det finns stöd i den allmänna opinionen.¹¹

Den alkoholpolitiska utredningen mål var att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor och föreslog ett antal delmål och åtgärder. Till exempel att någon alkoholkonsumtion inte skulle förekomma under uppväxtiden och att begränsa tillgängligheten genom en aktiv prispolitik och genom att begränsa antalet systembolagsbutiker och restauranger. Den alkoholpolitiska utredningens förslag låg till grund för att riksdagen år 1977 fastställde de grunder för den svenska alkoholpolitiken som i stort sätt fortfarande gäller. ”Det övergripande målet skall vara att begränsa den totala, allt för höga alkoholkonsumtionen för att därigenom tränga tillbaka missbruket och motverka alkoholskador”¹². Målet skall nås ”genom informationsinsatser, opinionsbildande arbete och genom begränsningar i alkoholens tillgänglighet”¹³. De främsta faktorerna vad avser tillgänglighet angavs vara prispolitik, åldersgränser och öppettider för detaljhandel och servering.¹⁴

Att just denna strategi valdes har mycket med den så kallade totalkonsumtionsmodellen att göra. En av modellens huvudteser är att det finns ett samband mellan den totala alkoholkonsumtionen i ett samhälle och antalet personer som högkonsumerar alkohol. Därigenom finns även ett samband mellan medelkonsumtionen i en befolkning och andelen högkonsumenter och andelen alkoholskadade i samma befolkning.¹⁵

¹¹ SOU1998:156. s. 53.

¹² SOU1998:156. s. 53.f.

¹³ SOU1998:156. s. 53.f.

¹⁴ SOU1998:156. s. 53.f.

¹⁵ SOU1998:156. s. 54.f.

3 Serveringstillstånd

Servering av alkoholhaltiga drycker har som vi sett varit reglerat under lång tid och lagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en skyddslagstiftning.¹⁶ Detta innebär att kommersiella intressen har fått ge vika för folkhälsan och det uttrycks i lagens förarbeten, att i de fall som alkoholpolitisk hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska bör den alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.¹⁷ Lagstiftningen speglar detta och ställer en mängd krav på den som söker serveringstillstånd. Dessa krav har jag, för att underlätta förståelsen delat upp i fyra kategorier.

- Allmänna bestämmelser
- Krav på tillståndshavare
- Krav på själva serveringslokalen
- Krav på verksamhetens utövande

Jag kommer nedan att behandla dessa kategorier var för sig. Jag kommer även att behandla kommunernas möjligheter att påverka förutsättningarna för serveringstillstånd genom kommunala riktlinjer.

3.1 Allmänna bestämmelser

I detta delkapitel kommer jag behandla de allmänna delarna av bestämmelserna kring serveringstillstånd som utgör de formella ramarna för vad ett serveringstillstånd innebär och vilka begränsningar som kan meddelas i ett serveringstillstånd.

¹⁶ Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag. s. 39.

¹⁷ Prop. 1994/95:89 s. 62.

Den som vill servera alkoholhaltiga drycker behöver tillstånd av den kommun där serveringstället är beläget.¹⁸ En ansökan om serveringstillstånd skall vara skriftlig och kommunen får ta ut en avgift för att pröva ansökan.¹⁹ Under vissa omständigheter behövs inte serveringstillstånd, detta gäller främst i de fall då serveringen skall ske till i förväg bestämda personer till självkostnadspris i en lokal där yrkesmässig försäljning av alkoholdrycker inte förekommer.²⁰

Ett serveringstillstånd innebär alltså en rätt för tillståndshavaren att servera alkohol i sin verksamhet. Denna rätt har inte alltid samma verkan och det är inte ovanligt att krogar och restauranger har olika villkor och förutsättningar i sina serveringstillstånd trots att de är belägna i samma kommun eller till och med drivs av samma person.

Alkohollagen gör skillnad på serveringsverksamhet som är tänkt att bedrivas under längre eller kortare tid. Ett så kallat stadigvarande serveringstillstånd omfattar antingen servering året runt eller servering årligen under en viss tidsperiod. Ett serveringstillstånd som beviljas för kortare perioder kallas ett tillfälligt serveringstillstånd och gäller enbart under en viss begränsad tidsperiod eller vid ett enskilt tillfälle.²¹ Vidare gäller ett serveringstillstånd antingen för servering till allmänheten, eller till en specifik krets av människor, ett så kallat slutet sällskap. Ett slutet sällskap kan t.ex. vara medlemmar i en förening eller anställda på ett företag.²² Serveringstillstånd kan även begränsas till vissa sorter av alkohol.²³

Även vilka tider på dygnet som servering får förekomma kan regleras i serveringstillståndet. Huvudregeln är att servering får förekomma mellan 11:00 och 01:00 men det ankommer på varje enskild kommun att avgöra

¹⁸ 8 kap. 1 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹⁹ 8 kap. 10 § Lag (2010:1622) alkohollag.

²⁰ 8 kap. 1 a § Lag (2010:1622) alkohollag.

²¹ 8 kap. 2 § Lag (2010:1622) alkohollag.

²² 8 kap. 2 § Lag (2010:1622) alkohollag.

²³ 8 kap. 2 § andra stycket Lag (2010:1622) alkohollag.

huruvida undantag från denna huvudregel skall godtas eller inte.²⁴ Det är även så att ett serveringstillstånd endast gäller för ett visst avgränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren.²⁵ Detta avgränsade utrymme kallas för serveringslokal och det finns särskilda regler för hur detta utrymme får utformas som jag kommer att beröra under kapitel 3.3

Ett serveringstillstånd ger alltså tillståndshavaren rätt att servera alkoholhaltiga drycker till en viss krets av människor under en särskild tidsperiod och under en viss tid på dygnet på en särskild plats.

3.2 Krav på person

Som framgår av 8 kap. 12 § alkohollagen ställs långtgående krav på den som ansöker om att få tillstånd att servera alkoholhaltiga drycker. Serveringstillstånd får endast beviljas den som visar att den med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen.

Jag har valt att strukturera detta delkapitel efter de tre delar som ingår i lämplighetsbedömningen, nämligen personlig lämplighet, ekonomisk lämplighet samt lämplighet ur ett kunskapsperspektiv. I slutet av kapitlet kommer jag även beröra juridiska personer och vilka särskilda krav som ställs på dessa.

3.2.1 Personliga förhållanden

Lämplighetsprövningen avseende de personliga förhållandena kan delas upp i två delar. För det första skall den sökande inte vara straffad för brott av betydelse för verksamheten och för det andra skall den sökande vara i övrigt lämplig.

²⁴ 8 kap. 19 § Lag (2010:1622) alkohollag.

²⁵ 8 kap. 14 § Lag (2010:1622) alkohollag.

Den huvudsakliga frågan när det gäller bedömning personligt lämplighet är sökandens laglydighet. Om den sökande straffats för brott av betydelse för verksamheten kan den sökande inte anses var lämplig att driva serveringsverksamhet.²⁶ Det faktum att en sökande har ett brottsligt förflutet utgör i sig inte skäl nog att avslå en ansökan. En bedömning måste göras i det enskilda fallet utifrån brottets art, svårighetsgrad och relevans för lämpligheten att driva en serveringsverksamhet. Dock har vissa brott som i normalfallet torde utgöra hinder för serveringstillstånd pekats ut i lagens förarbeten, dessa brott är narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott och brott enligt skattebrottslagen, uppbördslagen samt bokföringsbrott.²⁷ Utöver detta har även vissa andra brott särskilt pekats ut, då särskilt tillåtande av illegala spel samt diskriminering.²⁸

Även misstanke om brott kan utgöra en anledning att ifrågasätta den personliga lämplighet. Att en person förekommer i polisens misstankeregister kan alltså vara nog för att en ansökan skall avslås, särskilt om misstankarna rör sådana brott som i normalfallet bör innebära ett avslag. Hävdar den sökande att misstankarna inte har någon grund och inte bör beaktas så är det upp till den sökande att visa detta.²⁹

Att en person dömts eller misstänkts för brott är dock inte ett oövervinnligt eller permanent hinder för att erhålla ett serveringstillstånd. Däremot måste en ganska lång tid förflyta innan ett serveringstillstånd kan komma ifråga.³⁰ Denna karenstid bör vara minst tre år och tid som den sökande varit frihetsberövad skall inte medräknas.³¹

²⁶ En ny alkohollag. SOU 2009:22. s. 160.

²⁷ Prop. 1994/95:89 s. 102 f.

²⁸ Prop. 2000/01:97 Vissa ändringar i alkohollagen. S. 48.

²⁹ Prop. 1994/95:89 s. 103.

³⁰ Prop. 1994/95:89 s. 103.

³¹ SOU 2009:22 sid 161.

Även annat än brott och misstankar om brott kan påverka en sökandes personliga lämplighet. Beteenden som innebär ett systematiskt åsidosättande av skyldighet som medborgare eller näringsidkare skall vägas in i bedömningen av personlig lämplighet.³² Vad detta skulle kunna bestå av diskuteras inte närmare men det framhålls att servering av alkohol är en socialt ansvarsfull uppgift.³³ Detta torde innebära ett visst utrymme för att väga in även andra faktorer vid bedömningen av en sökandes lämplighet. Vad dessa faktorer skulle kunna vara kan endast spekuleras kring, men det är möjligt att till exempel en person med ett aktivt alkoholmissbruk i övrigt uppfyller de krav som ställs upp i alkohollagen, att en person med den problematiken skall ansvara för en serveringsverksamhet är knappast lämpligt och därmed skulle kunna nekas serveringstillstånd med hänvisning till bristande personlig lämplighet.

Utöver detta får serveringsverksamhet inte bedrivas av någon som inte uppnått 20 års ålder. Den som förordnats förmyndare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken är även den förbjuden att bedriva serveringsverksamhet.³⁴

3.2.2 Ekonomisk lämplighet

För att uppfylla kravet på ekonomisk lämplighet skall den som söker serveringstillstånd visa att den är ekonomisk skötsam och att det finns finansiella förutsättningar för att bedriva verksamheten.

För att uppfylla kravet på ekonomisk skötsamhet är det av stor vikt att den sökande självmant uppfyllt sina åligganden gentemot det allmänna och reglerar uppkomna skulder. Detta innebär att en sökande som till exempel inte sköter skatte- och avgiftsinbetalningar eller allvarligt åsidosatt sina bokförings- eller uppgiftsskyldigheter inte är lämplig att inneha serveringstillstånd.³⁵ Men ekonomisk misskötsamhet kan visa sig på många

³² Prop. 1994/95:89 s. 103.

³³ Prop. 1994/95:89 s. 102.

³⁴ 3 kap. 6 § Lag (2010:1622) alkohollag.

³⁵ Prop. 1994/95:89 s. 103.

olika sätt där den allvarligaste är ekonomisk brottslighet, till exempel bokföringsbrott och skattebrott. Men även annan ekonomisk misskötsamhet som inte är brottslig skall beaktas vid lämplighetsprövningen. Exempel på detta kan vara upprepade restföringar, brutna avbetalningsplaner, ökande skuld trots avbetalningar samt fortsatt drift av en rörelse i likvidationspliktigt skick. Även brister i eller avsaknad av bokföring kan vara skäl att neka serveringstillstånd.³⁶

En eller ett fåtal restförda skulder bör i normalfallet inte påverka lämplighetsbedömningen. Även en seriös företagare kan under kortare tidsperioder komma i ekonomiska svårigheter och goda kontakter med kronofogde och en välskött avbetalningsplan tyder normalt på att sökanden ändå är seriös.³⁷

Även tidigare konkurser kan påverka en sökandes lämplighet att bedriva serveringsverksamhet. En enstaka konkurs skall i normalfallet inte påverka bedömningen utan det är inblandning i ett flertal konkurser som skall påverka bedömningen.³⁸ Inte bara konkurser i bolag med serveringsverksamhet skall beaktas utan även bolag med annan verksamhet.³⁹ Karenstid enligt samma förutsättningar som vid brott eller misstanke om brott skall även gälla vid konkurser.⁴⁰

Även misstanke om ekonomisk misskötsamhet skall i normalfallet leda till att serveringstillstånd nekas. Detta på samma villkor som misstanke om brottslig verksamhet.⁴¹

Det är inte bara den sökandes ekonomiska skötsamhet som skall prövas. Det skall även prövas om den sökande har de ekonomiska möjligheterna att driva verksamheten. För att bedöma detta kan en finansieringsplan begäras

³⁶ Prop. 1994/95:89 s. 104.

³⁷ Prop. 1994/95:89 s. 104.

³⁸ SOU. 2009:22 sid 122.

³⁹ Prop. 1994/95:89 s. 103.

⁴⁰ Prop. 1994/95:89 sid. 103.

⁴¹ SOU 1994/95:89 sid 103.

in. Därigenom kan det kontrolleras att den sökande inte är beroende av någon som är olämplig att bedriva serveringsverksamhet eller är underkastad ekonomiska åtaganden som på väsentligt sätt kan begränsa möjligheten för den sökande att bestämma över serveringsverksamhetens drift. Ett exempel på detta kan vara starkt begränsade leverans- eller marknadsföringsavtal.⁴²

Det som skall tillmätas störst betydelse vid lämplighetsprövningen är förhållandena innan ansökan lämnats in. Förbättringar i den ekonomiska skötsamheten efter det att ansökan lämnats in skall i normalfallet inte beaktas vid bedömningen. Ett exempel på detta kan vara en sökande som börjar reglera skulder med mera först efter det att en ansökan lämnats in.⁴³

3.2.2.1 RÅ 1996 ref. 90

Kravet på ekonomisk lämplighet har berörts av Regeringsrätten i RÅ 1996 ref. 90 där ett bolag nekats serveringstillstånd med hänvisning till att P.E-J som av bolaget försetts med generalfullmakt av tillståndsmyndigheten ansåg som olämplig på grund av ekonomisk misskötsamhet. P.E-J hade tidigare drivit den verksamhet som bolaget nu sökte tillstånd för och ådragit sig stora skulder genom att han misskött inbetalningar av mervärdeskatt, källskatt och sociala avgifter samt att han försats i konkurs.

Beslutet överklagades till Regeringsrätten och bolaget anförde att P.E-J:s ekonomiska problem berodde på att delar av den camping som verksamheten var belägen på hade sålts av den lokala kommunen till en oseriös köpare som låtit campingen förfalla med ett minskat antal gäster i verksamheten som följd och att detta inte kunde läggas P.E-J till last.

⁴² SOU 2009:22 s.162.

⁴³ Prop. 1994/95:89 s. 104.

Frågorna i målet blev om kravet på ekonomisk lämplighet kunde ställas på P.E-J endas utifrån det faktum att han innehade generalfullmakt och huruvida P.E-J skulle anses vara lämplig eller inte.

Regeringsrätten konstaterade att lämplighetskravet skulle utsträckas till att innefatta P.E-J på grund av att han genom att inneha generalfullmakt borde anses ha bestämd inflytande över bolagets verksamhet. Detta trots att han inte var aktieägare i bolaget eller hade någon annan position i bolagets styrelse.

I fråga om ekonomisk lämplighet citerade Regeringsrätten proposition 1994/95:89 och de där uppgivna förhållanden som skall utgöra ekonomisk misskötsamhet, misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar, konkurser med mera. Av utredningen i målet framgick att P.E-J under lång tid misskött skatte- och avgiftsinbetalningar. P.E-J restfördes för första gången i januari 1992 och vid konkursen i maj 1994 uppgick antalet mål mot honom hos kronofogden till 69 stycken. Under perioden hade P.E-J restförts vid åtta tillfällen för att ha underlåtit att betala mervärdesskatt och vid 18 tillfälle för att underlåtit att betala källskatt och arbetsgivaravgifter. P.E-J:s skuld uppgick vid konkursen till 275 872 kr och han hade inte uppgjort någon avbetalningsplan med Kronofogden vid tidpunkten för konkursen.

Med hänsyn till det ovan anförda ansåg Regeringsrätten att det var befogat att stark ifrågasätta P.E-J:s lämplighet att bedriva alkoholserving. Då bolaget inte visade att P.E-J:s ekonomiska problem haft sådana orsaker och hanterats på ett sådant sätt att han trots problemen kunde anses lämplig att bedriva serveringsverksamhet kunde P.E-J enligt Regeringsrätten inte anses som lämplig att inneha serveringstillstånd och Regeringsrätten avslog därför bolagets överklagan.

Avgörandet utgör ett tydligt exempel på sådan ekonomisk misskötsamhet som skall leda till att serveringstillstånd vägras eller återkallas. Det har också viss betydelse för bedömningen av juridiska personer och vilka som skall ingå i lämplighetsbedömningen. Jag kommer att återkomma till detta och till rättsfallet nedan.

3.2.3 Kunskapsprov

Det har sedan länge uppställts ett kunskapskrav på den som söker serveringstillstånd.⁴⁴ Detta för att säkerställa att den som driver serveringsverksamhet har tillräckliga kunskaper om lagstiftningen på området för att kunna driva verksamheten på ett författningsmässigt sätt. Tidigare har detta kunskapskrav kunnat uppfyllas genom uppvisade av utbildningsbevis eller ett par års branschvana och det var då upp till varje enskild kommun att avgöra huruvida den utbildning eller vana som sökanden hänvisat till kunde anses vara tillräcklig för att uppfylla kunskapskravet. Det förekom även att kunskapsprov krävdes när en utbildning inte var känd av kommunen men det var inte särskilt vanligt.⁴⁵

I utredningen som föregick den nuvarande lagen konstaterades det att den dåvarande ordningen inte var tillfredställande, särskilt med hänsyn till att restauranger allt för ofta serverade överförfriskade och underåriga samt risken för olikheter i bedömningen med den rättsosäkerhet det innebar. Utredningen föreslog att lösa detta genom att införa en obligatorisk examination utformad av Statens folkhälsoinstitut.⁴⁶

⁴⁴ SOU 2009:22 s. 163.

⁴⁵ SOU 2009:22 s. 163 f.

⁴⁶ SOU 2009:22 s. 166 f.

I propositionen till den nya alkohollagen framhävde regeringen vikten av att det i lagtexten framgår att kunskap om alkohollagens bestämmelser är ett krav för serveringstillstånd och värdet av att lämplighetsprövningen sker på lokal nivå.⁴⁷ Detta resulterade i den reglering som gäller i dag där kunskapskravet trycks i 8 kap. 12 § alkohollagen och Statens folkhälsoinstitut ansvarar för examinationens utformning och den kommun som handlägger ansökan om serveringstillstånd ansvarar för examinationen.⁴⁸

Själva examinationen skall, för den som söker tillstånd för stadigvarande servering till allmänheten, bestå av 65 frågor fördelade på 4 områden.⁴⁹

- Alkoholpolitik
- Bestämmelser om servering
- Bestämmelser om tillsyn
- Bestämmelser om mat och utrustning

För godkänd examination krävs 75 procent rätt på varje enskild del av provet.⁵⁰

Undantag från kravet på examination görs för den som avlagt prov inom de tre senaste åren som minst motsvarar det tillstånd som söks. Undantag görs även för den som har serveringstillstånd i samma kommun eller som har serveringstillstånd i en annan kommun och kan dokumentera flera års erfarenhet utan anmärkningar.⁵¹

I utredningen diskuterades att införa ett kunskapskrav även för eventuella serveringsansvariga men eftersom detta skulle ta betydligt större resurser i anspråk och kommunerna redan har viss kontroll över dessa då de måste

⁴⁷ Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag. s. 96.

⁴⁸ Statens folkhälsoinstituts författningssamling 2010:7. 2 §.

⁴⁹ Statens folkhälsoinstituts författningssamling 2010:7. 4 §.

⁵⁰ Statens folkhälsoinstituts författningssamling 2010:7. 5 §.

⁵¹ Statens folkhälsoinstituts författningssamling 2010:7. 10 §.

anmälas till kommunen, så ansågs det räcka med att tillståndshavaren genomgår examination. Dock konstateras det i utredningen att tillståndshavaren har ansvar för att de serveringsansvariga har tillräcklig kunskap om alkohollagstiftningen.⁵²

3.2.4 Juridiska personer

Som vi har sett ställs omfattande krav på den som söker serveringstillstånd, både på ett personligt och på ett ekonomiskt plan. Det är inte ovanligt att serveringstillstånd söks av juridiska personer och att en restaurang i form av ett aktie- eller handelsbolag. Vad som däremot kan bli problematiskt är vem eller vilka som skall lämplighetsprövas, att pröva den juridiska personen som sådan är naturligtvis svårt. Det är istället de personer som står bakom den juridiska personen som skall granskas.

I alkohollagens förarbeten kan utläsas att det är personer med avgörande inflytande i bolaget som skall granskas. Hit räknas till exempel verkställande direktör, styrelseledamöter och suppleanter men också de som äger en betydande del av aktierna i bolaget, denna gräns bör gå vid 25% eller mer. Det är de personer som har ett verkligt inflytande i rörelsen som skall granskas, eftersom denna personkrets är tämligen flexibel och ofta ändras skall lämplighetsbedömningen ständigt vara aktuell. Det är inte förenligt med lagens syfte att personer som inte kan anses lämpliga skall kunna undgå granskning på grund av att de röstas in i styrelsen eller köper en del av bolaget efter det att ett serveringstillstånd beviljats.⁵³

Vad avser kunskapsprov bör kravet begränsas till personer med betydande inflytande som också är aktiva i rörelsen. För större företag bör detta begränsas till dem som arbetar operativt i ledande ställning.⁵⁴

⁵² SOU 2009:22 s. 168.

⁵³ SOU 2009:22 s. 160.

⁵⁴ SOU 2009:22 s. 168.

Vad som skall avses med betydande inflytande får vi en aning om utifrån Rå 1996 ref. 90 som jag tidigare refererat i kapitel 3.2.2.1. I avgörandet avgjorde Regeringsrätten att en person med generalfullmakt för ett bolag som sökt serveringstillstånd skulle omfattas av lämplighetsbedömningen på grund av att han genom generalfullmakten fick ett betydande inflytande i bolaget. Detta ger en bild av under vilka omständigheter en person som inte tillhör någon av de kategorier som räknats upp i förarbetena kan förvärva betydande inflytande och därmed innefattas i kravet på personlig och ekonomisk lämplighet.

3.2.5 Jämförelse

Lämplighetsprövningen utgör som vi har sett, en stor del av prövningen av en ansökan om serveringstillstånd. Bestämmelserna om lämplighet är omfattande och för att sätta bestämmelserna i ett sammanhang kommer jag att i detta delkapitel göra en jämförelse i förhållande till de krav som ställs på den som vill bedriva bevakningsverksamhet. Jag valde detta område på grund av att lämplighetsprövningen i båda fallen utgår från samma grunder.

För att ett företag skall få driva bevakningsverksamhet måste företaget vara auktoriserat.⁵⁵ Auktorisation kan endas beviljas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt överensstämma med god sed inom branschen. Vidare måste det kunna antas att verksamheten inte kommer att få en, från allmän synpunkt, olämplig inriktning och kommer att uppfylla de krav ställs på den typ av verksamhet som företaget ämnar bedriva. Vid en prövning av auktorisering skall det särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning för sin verksamhet och företaget måste också utse en person som föreståndare för verksamheten.⁵⁶

⁵⁵ 2§ lag (1974:191) om bevakningsföretag.

⁵⁶ 3§ lag (1974:191) om bevakningsföretag.

För att det skall kunna antas att ett bevakningsföretag kommer att drivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed krävs att en föreståndare utses. Denna föreståndare måste genomgått en för föreståndare föreskriven utbildning med godkända resultat. Vidare krävs att föreståndaren har erfarenhet och kunskap om bevakning och bevakningsbranschen, för att kunna uppfylla detta krävs minst två års erfarenhet av bevakning. Det krävs också att föreståndaren är heltidsanställd i bevakningsföretaget och om företaget drivs i annan form än aktiebolag måste föreståndaren vara delägare till minst en tredjedel i bolaget. Kravet på sakkunnighet och omdöme innebär också att företaget ska antas komma att följa de författningar som särskilt tar sikte på bevakning men även andra författningar till exempel sådana som föreskriver bokföringsskyldighet samt inbetalning av skatter och avgifter. Vid denna bedömning skall det tas hänsyn till laglydnaden och medlemmar av styrelsen, föreståndare, anställda och andra personer med inflytande över företaget. Hänsyn skall även tas till dessa personers övriga personliga förhållanden som till exempel skatteskulder.⁵⁷

All personal anställd av ett auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd att arbeta för ett sådant företag. Prövningen av ett bevakningsbolags anställda tar sikte på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. Detsamma gäller föreståndare för verksamheten samt medlemmar i företagets styrelse.⁵⁸

Kravet på laglydnad innebär att ett avslag skall grundas på en dom som vunnit laga kraft, godkänt strafföreläggande, godkänt föreläggande av ordningsbot eller beslut om åtalsunderlåtelse. Vid bedömningen skall hänsyn tagas till brottets straffvärde, omständigheter vid brottet samt den tid som förflutit. Brott som i normalfallet skall föranleda avslag är till exempel våldsbrott, tillgreppsbrott, vapen-, doping- och narkotikabrott samt mutbrott

⁵⁷ Rikspolisstyrelsens författningssamling 2012:18 rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordning (1989:149) om bevakningsföretag, s. 6 ff.

⁵⁸ 4§ Lag (1974:191) om bevakningsföretag.

och brott mot lydnadsplikt.⁵⁹ Vad avser lämplighetsprövning skall avslag på en ansökan grundas på skälig misstanke om brott, omhändertagande enligt lag eller annan omständighet som indikerar att sökanden inte kommer att utföra uppdraget på ett godtagbart sätt. T.ex. om den sökande lider av psykisk störning eller drogmissbruk.⁶⁰

Vid en jämförelse mellan kraven på att bedriva bevakningsverksamhet och serveringsverksamhet så finns det många likheter. Kraven är utformade för att säkerställa att det finns förutsättningar för att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med de bestämmelser som gäller på området och att den som driver verksamhet är lämplig att göra detta. Liksom i alkohollagen sätts focus i lämplighetsbedömning på laglydighet, ekonomisk skötsamhet och kunnande. Kraven som ställs för att en person skall kunna anses vara lämplig enligt alkohollagens bestämmelser är i det stora hela likartade de krav som ställs på den som vill driva bevakningsverksamhet. Kravet på laglydighet innebär i stort sätt samma sak på båda områdena och tar sikte på att den som prövas inte skall vara dömd eller misstänkt för brott som kan påverka hur verksamheten bedrivs. Även kravet på ekonomisk skötsamhet har i stort sätt samma innebörd på de båda områdena och innebär att den som prövas skall ha fullgjort sina skyldigheter avseende skatter och avgifter. Skillnader mellan de båda områdena märks främst i det kunskapskrav som för bevakningsverksamhet innebär att den som prövas måste genomgått utbildning med godkända resultat och ha viss erfarenhet av bevakningsverksamhet. I alkohollagen ställs som bekant enbart krav på godkänd examination. I övrigt är den största skillnaden att lämplighetskravet i bevakningslagen ställs på andra och fler personer än vad som görs i alkohollagen. Detta torde bero på att det i bevakningsverksamhet är betydligt vanligare med ensamarbete utan översikt.

⁵⁹ RPSFS 2012:18 s. 15 f.

⁶⁰ RPSFS 2012:18 s. 15 f.

Av jämförelsen drar jag slutsatsen att de krav som ställs på lämplighet enligt alkohollagen är i stort sett likvärdigt med de krav på lämplighet som ställs enligt bevakningslagen och att det därmed ställs lika höga krav på den som vill servera vin på sin restaurang som på den som vill bedriva bevakningsverksamhet som till exempel värde transporter.

3.3 Krav på lokaler

Ett serveringstillstånd är inte enbart knutet till tillståndhavaren. Även den lokal som är tänkt att användas för verksamheten granskas och ett serveringstillstånd gäller som jag tidigare nämnt enbart för ett visst begränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren. I detta delkapitel berör jag först kraven som ställs på mathållning och utformning av kök och sedan de krav som ställs på serveringslokalen.

3.3.1 Mat och kök

Det har under lång tid funnits en stark koppling mellan mat och alkoholservering. Detta har tidigare motiverats med att berusningseffekten blir mindre om alkohol intas samtidigt med mat än om alkoholen intas på fastande mage. Denna koppling har undan för undan försvagats men en viss koppling mellan matservering och dryckesservering har bibehållits.⁶¹

Kopplingen har behållits mycket på grund av att den begränsar antalet serveringstillstånden med tillstånd att servera till allmänheten.⁶² Detta leder i sin tur till att tillgängligheten minskar vilket i sin tur begränsar alkoholens skadeverkningar.

I lagen (1977:293) om handel med drycker kopplades serveringstillståndet till matförsäljning och krävde att mathållning skulle vara en betydande del av omsättningen. En matandel om endast 20- 25 % ansågs vara

⁶¹ SOU 2009:22 s. 175.

⁶² SOU 2009:22 s. 175.

otillräcklig.⁶³ I förarbetena till den gamla alkohollagen konstaterades att även om kopplingen mellan matsservering och alkoholservering var tillfredställande så skapade inriktningen på omsättningen en del tillämpningssvårigheter. Då några egentliga alkoholpolitiska olägenheter inte vållats av bristande matförsäljning valde man att istället ställa större krav på köksutrustningen. Focus flyttades från maten till att utrustningen i serveringsverksamhetens kök skulle möjliggöra att lagad mat i tillräcklig omfattning kunde tillredas och att det fanns möjligheter till allsidig matlagning.⁶⁴ Sedan lagen trädde i kraft år 1994 har den svenska matkulturen förändrats och i samband med att den nya alkohollagen togs fram uttryckets önskemål om en mer flexibel lagstiftning med mindre fokus på att maten skall vara lagad.

För att beviljas ett stadigvarande serveringstillstånd för servering till allmänheten måste serveringsverksamheten ha ett kök i anslutning till serveringslokalen och verksamheten måste tillhandhålla ett varierat utbud av lagad eller på annat sätt tillredd mat. Efter kl. 23 krävs ett mindre utbud av enklare rätter.⁶⁵ Detta skall tolkas som att tillståndshavaren skall erbjuda och kunna tillhandahålla ett varierat utbud av maträtter där maten har tillagats eller tillretts för att utgöra en del av en måltid. Både förätter samt huvudrätter och efterrätter skall kunna erbjudas. Dock finns inte längre något krav på att varm mat skall serveras för att ett serveringstillstånd skall kunna erhållas, detta mot bakgrund av den förändrade och föränderliga matkultur som uppkommit i landet under senare år. Det krävs fortfarande att köket upprätthåller en viss standard och utrustningen får inte enbart bestå av vanliga lägenhetsspisar eller mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerad mat.⁶⁶

⁶³ SOU 2009:22 s. 175 f.

⁶⁴ SOU 2009:22 s. 176.

⁶⁵ 8 kap 15 § första stycket Lag (2010:1622) alkohollagen.

⁶⁶ Prop. 2009/10:125 s. 105.

Vissa krav ställs även på den mat som serveras, att enbart servera enklare maträtter som till exempel smörgåsar eller hamburgare är inte tillräckligt. Lagstiftaren är i förarbetena mycket tydlig med att caféer och hamburgerkiosker inte skall kunna komma ifråga för serveringstillstånd. Inte heller andra enklare inrättningar skall kunna komma ifråga. Kravet på matsservering gäller under hela den tid som servering får pågå men efter kl. 23 minskar kraven på matsserveringen något och det bör vara tillräckligt med ett mindre varierat utbud av enklare rätter, till exempel kall mat eller mat som värmts i mikrovågsugn.⁶⁷

3.3.2 Serveringslokalen

Som jag tidigare nämnt får servering av alkoholhaltiga drycker endast ske i verksamhetens serveringslokal och alkohollagen ställer vissa krav på serveringslokalens utformning. Serveringslokalen skall vara utrustad med ett i förhållande till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser för matsservering och om serveringslokalen har en drinkbar skall denna endast uppta en mindre del av serveringställets yta och vara beläget i anslutning till matsalen.⁶⁸

För att kunna erhålla ett stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd krävs även att lokalen är lämplig för ändamålet ur brandsäkerhetssynpunkt.⁶⁹ Detta krav har införts i alkohollagen för att säkerställa att lokaler där det bedrivs serveringsverksamhet har ett väl fungerande brandskydd särskilt på grund av att människor som förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och kan ha svårare att uppfatta en brandfara. Det kan ifrågasättas om bestämmelser om brandskydd hör hemma i alkohollagen, särskilt då bestämmelsen inte innebär någon skärpning av de bestämmelser om brandskydd som finns i speciallagstiftning. Anledningen till att de finns med är att förfaranden enligt brandskyddslagen kan ta lång tid och främst riktar sig mot fastighetsägaren som inte nödvändigtvis

⁶⁷ Prop. 2009/10:125 s. 104 f.

⁶⁸ 8 kap 15 § 2 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

⁶⁹ 8 kap 16 § Lag (2010:1622) alkohollag.

behöver vara den som bedriver serveringsverksamheten. Att bestämmelsen finns med i alkohollagen innebär att serveringstillstånd kan vägras eller återkallas vilket är ett snabbare förfarande än förfarandet enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.⁷⁰

Tillståndsmyndigheten har också en möjlighet att inte bevilja en ansökan om serveringstillstånd även om villkoren i alkohollagen är uppfyllda, om alkoholserving på grund av serveringsställets belägenhet eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.⁷¹ Denna bestämmelse är generellt hållen och kan användas av tillståndsmyndigheten för att vägra tillstånd för serveringsverksamhet på platser där verksamheten kan komma att orsaka olägenheter för ordning, nykterhet eller människors hälsa och det är just belägenheten som skall vara avgörande. Syftet med paragrafen är att tillståndsmyndigheten skall kunna styra var serveringsverksamhet förekommer, för att förhindra olägenheter. Exempel på områden som tas upp i förarbeten är renodlade bostadsområden, områden med missbrukarproblematik, ställen där ungdomar samlas och trafikleder. Samtidigt finns det vissa möjligheter för kommunen att förhindra överretablering med hjälp av denna bestämmelse.⁷²

3.3.2.1 RegR 4405-2001

Ett exempel på hur denna bestämmelse kan tillämpas är Regeringsrättens dom i mål 4405-2001. Avgörandet gällde en ansökan om stadigvarande servering till allmänheten i en bowlinghall som sedan tidigare hade tillstånd för servering till slutna sällskap. Tillståndsmyndigheten avsåg ansökan med hänvisning till att servering i bowlinghallen enligt ansökan kunde befaras medföra olägenheter ur alkoholpolitisk synpunkt då verksamheten var belägen i ett idrottshus och att det i närheten av lokalen fanns två skolor och en simhall och att området därmed utgjorde en naturlig ungdomsmiljö.

⁷⁰ SOU 2009:22 s. 185 f.

⁷¹ 8 kap 17 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁷² SOU 2009:22 s. 187.

Sökanden överklagade beslutet till Regeringsrätten och hävdade att närområdet inte utgjorde en naturlig samlingsplats för ungdomar och att de ungdomar som vistades i närområdet under den tid som servering skulle ske var där för att delta i en viss aktivitet och därefter lämnade området.

Regeringsrätten fastslog att det var ostridigt i målet att sökanden i och för sig uppfyllde alkohollagens lämplighetskrav och att frågan i målet gällde om stadigvarande serveringstillstånd till allmänheten ändå skulle vägras med hänvisning till risken för alkoholpolitiska olägenheter. Regeringsrätten fann att tillståndsmyndigheten, utifrån sin kännedom om lokala förhållanden, funnit att ett serveringstillstånd till allmänheten i den aktuella miljön kunde befaras medföra alkoholpolitiska olägenheter. Samt att utredningen i målet fick anses visa att många ungdomar uppehöll sig i området och att det mot denna bakgrund inte fanns skäl att ifrågasätta tillståndsmyndighetens bedömning. Regeringsrätten avslog därmed sökandens överklagande.⁷³

Efter Regeringsrättens avgörande har bestämmelsens lydelse ändrats något och den talar inte längre om alkoholpolitisk olägenhet, utan som vi har sett om olägenheter i fråga ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Denna ändring utgör inte en förändring i sak utan enbart ett förtydligande av de överväganden som kan göras.⁷⁴ Därav är avgörandet fortfarande aktuellt och ger en god bild av hur bestämmelsen kan tillämpas.

3.4 Krav på verksamhetens bedrivande

I detta delkapitel kommer jag att ta upp de krav som alkohollagen ställer på hur en serveringsverksamhet skall bedrivas. Dessa regler är av skiftande karaktär och för att göra detta delkapitel mer överblickbart och lättförståeligt har jag delat in bestämmelserna i tre kategorier. Den första kategorin

⁷³ RegR 2002-05-28 4405-2001

⁷⁴ SOU 2009:22 s. 189.

handlar om hur tillståndhavaren och dess personal skall sköta serveringen av alkohol och vilket ansvar de har för att ordning, nykterhet och säkerhet på serveringstället. Den andra kategorin utgörs av regler vars syfte är att särskilja detaljhandel från servering och därigenom hindra tillståndhavaren från att bedriva detaljhandel med alkohol och i övrigt upprätthålla lagstiftningen på alkohollagens andra områden. Den tredje kategorin behandlar regler om tillsynshavarens ansvar för att övervaka att verksamheten drivs i enlighet med de två andra kategorierna.

3.4.1 Servering av alkohol

Att servera alkoholhaltiga drycker är en socialt ansvarfull uppgift⁷⁵ och lagstiftningen ställer höga krav på hur serveringen skall gå till och att ansvarig personal skall tillse att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.⁷⁶

Detta är en central bestämmelse i sammanhanget som visar på det sociala ansvar som en tillståndshavare har och ger uttryck för de principer, som skall gälla för driften av en serveringsverksamhet. Den visar samtidigt att det är tillståndshavarens ansvar att se till att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att brister i ordning och nykterhet inte uppkommer. Ett exempel på vad som förväntas av en tillståndshavare är att alkoholservingen sker med återhållsamhet och måttfullhet och innebär till exempel en skyldighet att avbryta serveringen innan problem uppstår och att inte servera större mängder alkoholhaltiga drycker på en och samma gång till en person eller en mindre grupp.⁷⁷

Lagstiftningen bygger vidare på ansvaret för måttfullhet och ordning genom att stadga att alkoholhaltiga drycker inte får serveras till någon som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel och att den som

⁷⁵ Prop. 1994/95: 89 s. 63

⁷⁶ 8 kap 20 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁷⁷ Statens folkhälsoinstitut, Handbok alkohollagen 2009 Östersund. s. 49 f.

serverar alkoholen har en skyldighet att förvissa sig om att mottagaren har uppnått rätt ålder,⁷⁸ som vid servering är 18 år.⁷⁹ Bestämmelsen om åldersgräns innebär inte att personer under 18 år inte får gästa serveringsverksamheten utan enbart att de inte får serveras eller tillåtas dricka alkohol. Vidare skall legitimation begäras om det föreligger tveksamheter om en persons ålder, detta även om det rutinmässigt görs en ålderkontroll vid entrén. Uppvisas ingen legitimation skall försäljning vägras.⁸⁰ Tillståndshavaren har dessutom ansvar för att ingen tillåts dricka andra alkoholhaltiga drycker än sådana som serverats i enlighet med serveringstillståndet.⁸¹ Alkoholdrycker som inte får serveras enligt serveringstillståndet får inte heller förvaras på serveringstället.⁸²

Även priset på alkoholen som serveras har viss reglering i lagen och tillståndshavaren får inte sätta ett lägre pris på alkoholen än inköpris jämte skäligt påslag. Prissättning får dessutom inte ske på sådant sätt att drycker med högre alkoholhalt främjas och gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkohol.⁸³ Denna paragraf torde innebära att realisationer och nedsatt pris på alkohol inte får förekomma, inte heller erbjudanden som två för en eller liknande får förekomma.

Gäster i en serveringsverksamhet skall även erbjudas annan dryck än alkohol och vid servering av alkoholhaltiga drycker skall lättdrycker förekomma i tillfredställande omfattning.⁸⁴ Detta innebär att motsvarande sortiment av alkoholfria alternativ skall finnas att tillgå, serveras vin skall alkoholfritt vin finnas och serveras starksprit skall alkoholfria drinkar kunna beställas och så vidare.⁸⁵ Att hänvisa till kranvatten eller läsk är således inte tillräckligt.

⁷⁸ 3 kap. 8 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁷⁹ 3 kap 7 § 2 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸⁰ Handbok Alkohollagen s. 29.

⁸¹ 8 kap 24 § 1 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸² 8 kap. 24 § 3 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸³ 8 kap 21 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸⁴ 8 kap 22 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸⁵ SOU 2009:22 s. 74.

3.4.2 Regler till skydd för detalj- och partihandel

Alkohollagstiftningen består av många delar och för att säkerställa att bestämmelserna om servering av alkoholhaltiga drycker inte sätter andra delar av lagstiftningen ur spel finns vissa bestämmelser till skydd för detaljhandelsmonopolet och tillståndskravet på partihandel.

Alkoholhaltiga drycker som serverats på serveringsstället får inte medföras därifrån.⁸⁶ Denna bestämmelse har kommit till för att förhindra att detaljhandelsmonopolet kringgås och både syfte och tillämpning torde vara uppenbara.⁸⁷ Dessutom får tillståndshavare endast köpa de alkoholhaltiga drycker som behövs i rörelsen av partihandlare eller av detaljhandelsbolaget.⁸⁸

3.4.3 Kontroll och övervakning av verksamheten

Tillståndshavaren har som vi sett, ett ansvar för hur serveringen bedrivs och för att säkerställa att serveringen sker i enlighet med lagens bestämmelser har tillståndshavaren getts ett ansvar att övervaka serveringen.

Den som innehar ett serveringstillstånd eller en av den utsedd serveringsansvarige skall utöva tillsyn över serveringen och finnas tillgänglig på serveringstället under hela den tid som serveringstillståndet gäller. Den som utsetts till serveringsansvarig skall vara 20 år fyllda och skall vara lämplig för uppgiften med hänsyn tagen till hans eller hennes personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.⁸⁹ Innehavaren av ett

⁸⁶ 8 kap 23 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸⁷ Prop. 1994/95:89 s. 99.

⁸⁸ 8 kap 13 § Lag (2010:1622) alkohollag.

⁸⁹ 8 kap. 18§ 1 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

serveringstillstånd har en skyldighet att anmäla vem eller vilka som skall vara serveringsansvariga, till den kommun där serveringsstället är beläget.⁹⁰

Syftet med denna bestämmelse är att det alltid skall finnas någon som övervakar att serveringsverksamheten bedrivs enligt lagens bestämmelser och för att det skall kunna ske snabba och effektiva ingripanden då ordnings- eller nykterhetsproblem uppstår. Bestämmelsen har en lång historia och har tidigare inburit en formell prövning av tillståndsmyndigheten men detta krav har sedermera tagits bort med hänvisning till att det ligger i tillståndshavarens intresse att utse personer med tillräckliga kvalifikationer. Kravet på att den serveringsansvarige skall vara lämplig kvarstår dock och det torde vara möjligt för tillståndsmyndigheten att agera mot en serveringsansvarig som visar sig vara olämplig. Vad som kan uttolkas från lagens förarbeten är att det inte får vara fråga om en förhandsprövning av lämpligheten.⁹¹

Lagstiftningen ställer också krav på att tillståndshavaren själv skall anställa och därmed ansvara för de personer som anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte förordnade ordningsvakter och tillståndshavaren har även möjlighet att anlita personal från bemanningsföretag.⁹² Vad som utgör köks- och serveringspersonal torde vara förhållandevis klart. Vad som menas med personal som anlitas för uppgifter av betydelse för ordning och nykterhet är inte lika tydligt.

⁹⁰ 8 kap. 18 § andra stycket. Lag (2010:1622) alkohollag.

⁹¹ SOU 2009:22 s. 192.

⁹² 8 kap 18 § tredje stycket. Lag (2010:1622) alkohollag.

Av lagens förarbeten framgår att bestämmelsen i första hand inriktar sig på så kallade entrévärdar, alltså personer som ersätter eller jobbar tillsammans med ordningsvakter för att avgöra vilka som skall släppas in på serveringstället, ordnar med kö, gästlista med mera. Formuleringen är dock medvetet generell för att även täcka in andra anställda med liknade arbetsuppgifter. I förarbetena framgår även att städ- och garderobspersonal samt personal med ansvar för spelverksamhet inte faller under anställningskravet.⁹³

3.4.3.1 RR 2000 ref. 12

Innebörden av kravet på att tillståndshavaren själv skall anställa serverings och kökspersonal har behandlats av Regeringsrätten i Rå 2000 ref. 12 där det var frågan om en restaurang, där det vid en inspektion visade sig att två personer samt en av delägarnas son arbetade på restaurangen tillsammans med en av delägarna i bolaget. Vid den efterföljande uppföljningen av inspektionen framkom det att bolaget inte redovisat löner, arbetsgivaravgifter eller källskatter under året. Detta föranledde tillsynsmyndigheten att återkalla serveringstillståndet bland annat med hänvisning till att personer inte anställda av bolaget varit engagerade i verksamheten.

Bolaget överklagade beslutet till Regeringsrätten och anförde bland annat att en av delägarna varit sjuk den aktuella dagen och att släktingar därför tillfälligt hjälpte till i verksamheten.

Regeringsrätten fann att det inte var entydigt vad som avses med att personalen skall vara anställd av tillståndshavaren. Regeringsrätten fastslog att det inte kan föreligga ett krav på fast anställning eftersom det uppenbarligen måste vara möjligt att anlita tillfällig personal vid särskilda tillställningar, semestrar med mera. Regeringsrätten uppmärksammar även att ägare i fåmansaktiebolag ofta inte anses som anställda i bolaget och att

⁹³ SOU 2009:22 s. 199.

detta i högre grad gäller även för delägare i handelsbolag och att det likväl är uppenbart att dessa får delta i serveringsverksamheten. Även familjemedlemmar till delägare i aktie- eller handelsbolag och även i fråga om enskilda näringsidkare saknas ofta ett formellt anställningsförhållande.

Regeringsrätten fastslog att en tolkning av bestämmelsen måste utgå ifrån bestämmelsens syften och att det som skall förhindras genom bestämmelsen är att det i verksamheten anlitas personal som har en från tillståndshavaren fristående ställning och som tillståndshavaren därmed inte kan utöva kontroll över. Till exempel att personalen är en fristående entreprenör, är anställd av en sådan eller anlitas av deltagarna i en tillställning. Vidare konstaterar Regeringsrätten att det kan anses sakna självständig betydelse om de som engagerats i verksamheten uppbär ersättning av tillståndshavaren. Regeringsrätten poängterade dock att det inte bör godtas att personalen istället erhåller ersättning, bortsett från sedvanliga drickspengar, direkt från gästerna.

Det avgörande för om en person skall anses vara anställd eller inte skall således vara att personen skall vara engagerad av tillståndshavaren och vara underställd denne. Regeringsrätten fann att personerna som arbetat på restaurangen skulle anses vara anställda av bolaget. Detta med hänsyn taget till det ovan anförda samt att det i målet inte fanns anledning att anta annat än att de engagerats av någon av delägarna som företrädare för bolaget och att de stått under ledning av den närvarande delägaren.

Återigen har bestämmelsens lydelse förändrats något sedan Regeringsrättens dom men det som har förändrats är som vi har sett ett förtydligande av vilka personalgrupper som skall omfattas samt ett undantag för personal inhyrda från bemanningsföretag. Dessa ändringar torde inte påverka domens värde då ändringarna inte rör de delar av avgörandet jag redovisat här. Av domen kan konstateras att en person inte behöver erhålla ersättning för att kunna var anställd i alkohollagens mening utan att det är det faktum att personen är engagerad och ansvarar inför tillståndshavaren som är det avgörande.

3.5 Kommunala riktlinjer

Varje kommun skall ta fram lokala riktlinjer för serveringstillstånd.⁹⁴ Detta för att den som söker serveringstillstånd skall ha en möjlighet att på förhand bedöma om en tänkt verksamhet kan ges tillstånd. Riktlinjerna skall även utgöra ett stöd för kommunerna och därigenom bidra till att ansökningar om serveringstillstånd handläggs på ett effektivt och likformigt sätt.⁹⁵

Dessa riktlinjer skall innehålla en redogörelse för bestämmelserna i alkohollagen och anslutande föreskrifter. Dessutom skall riktlinjerna innehålla en redogörelse för de omständigheter som hänsynen till lokala förhållanden ger anledning till. Alkohollagen ger visst utrymme för lokala bestämmelser, framförallt vad gällande serveringstider och vilka områden i kommunen som inte lämpar sig för serveringsverksamhet. Det är genom de lokala riktlinjerna som kommunen kan utnyttja detta utrymme. I lagens proposition är lagstiftaren noga med att påpeka att de lokala riktlinjerna inte får avvika från bestämmelserna i alkohollagen med tillhörande föreskrifter och att riktlinjerna inte får vara så långtgående att de får karaktären av normgivning.⁹⁶

Lagrådet invände mot denna bestämmelse och anförde bland annat att det åligger Regeringsrätten att upprätthålla en enhetlig praxis på området vilket i Lagrådets mening kan försvåras av att varje kommun har egna lokala riktlinjer och att det är oklart vilken betydelse domstolen skall tillmäta riktlinjerna.⁹⁷

De kommunala riktlinjerna torde vara just riktlinjer och inte möjliggöra för tillståndsmyndigheten att underlåta att göra en individuell prövning av omständigheterna i det aktuella fallet. Detta besvarar i viss mån Lagrådets invändningar men det finns en risk att de kommunala riktlinjerna ändå får en

⁹⁴ 8 kap. 9§ Lag (2010:1622) alkohollag.

⁹⁵ Prop. 2009/10:125 s. 93.

⁹⁶ Prop. 2009/10:125 sid. 94.

⁹⁷ Prop. 2009/10:125 sid. 94.

viss normerande effekt. Inte minst på grund av att det finns en uppenbar risk för att riktlinjerna framstår som normativa för den som överväger att söka serveringstillstånd. Betydelsen och framförallt räckvidden för kommunala riktlinjerna är fortfarande tämligen osäkra.

3.5.1.1 KamR 5202-11

Viss vägledning om hur bestämmelsen skall användas och vilka begränsningar som bör gälla, finner vi i Kammarättens avgörande i målnummer 5202-11. Målet avsåg hur många ordningsvakter en restaurang skulle vara tvungen att anlita under den tid servering förekom. Restaurangen hade meddelats tillstånd att servera alkohol fram till kl 05:00, fredag, lördag samt dag före helgdag med villkoret att, en av polismyndigheten förordnad ordningsvakt anlitas per hundra personer som lokalen är godkänd för ur brand- och säkerhetssynpunkt, i detta fall sju ordningsvakter.

Restaurangen överklagade beslutet till Kammarätten och yrkade att rätten skulle ändra serveringstillståndet på så sätt att ett färre antal ordningsvakter skulle behöva anlitas.

Kammarrätten konstaterade att det är upp till varje enskild kommun att avgöra under vilka tider som alkoholhaltiga drycker får serveras och att kommunen skall tillhandahålla anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna. Samt att dessa riktlinjer inte får avvika från lagen eller anslutande föreskrifter eller ersätta den prövning som skall ske i det enskilda fallet.

Ur de lokala riktlinjerna framgick det att huvudregeln var att serveringstillstånd efter kl. 03.00 skulle förenas med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter skall tjänstgöra från kl. 23.00 till dess att samtliga gäster lämnat lokalen. Samt att antalet förordnade ordningsvakter skall utökas med en per hundra gäster från kl. 24.00.

Kammarätten menade att riktlinjerna, som inte är juridiskt bindande, och villkoret om ett i förhållande till riktlinjerna utökat antal ordningsvakter måste ställas i relation till det syfte som riktlinjerna avser uppnå. Ordalydelsen i riktlinjerna ger enligt Kammarätten inte stöd för tillståndsmyndighetens uppfattning om att antalet ordningsvakter skall bestämmas utifrån de antal personer som lokalen är godkänd för utan att det är det faktiska antalet besökande gäster som skall reglera antalet ordningsvakter.

Kammarätten konstaterade att det mot bakgrund av det ovan anförda och då det inte visats att det föreligger några anmärkningar eller andra förhållanden som föranleder att ett större antal ordningsvakter än vad som förespråkas i riktlinjerna behöver tjänstgöra på restaurangen så borde tillståndet ha förenats med ett villkor enligt huvudregeln i riktlinjerna. Några omständigheter som föranleder att det finns skäl att avvika från huvudregeln i riktlinjerna och förordna om ett lägre antal ordningsvakter, vilket klaganden yrkat på ansåg Kammarätten inte heller framkommit i målet. Då det aktuella tillståndet löpt ut vid Kammarättens prövning föranledde överklagandet inte någon vidare åtgärd i målet.

Kammarättens beslut ger en fingervisning om hur de kommunala riktlinjerna kan användas och vilken effekt de kan tänkas ha men det är naturligtvis olyckligt att det är ett mål från Kammarätten och inte från Regeringsrätten. Det ger avgörandet mindre tyngd och värde men det är ändå intressant att se vad för vikt rätten ger till de kommunala riktlinjerna. I fallet ville både tillståndsmyndigheten och tillståndshavaren frångå de kommunala riktlinjerna men Kammarätten ansåg att det inte fanns några skäl att frångå den huvudregel som uttryckts i riktlinjerna även om rätten påpekade att riktlinjerna inte är juridiskt bindande. Detta till trots så använde alltså rätten riktlinjerna som en utgångspunkt varifrån avvikelser måste motiveras.

En sådan användning av bestämmelsen om kommunala riktlinjer, är i min mening rimlig. För att bestämmelsen inte skall bli verkningslös krävs att domstolarna tar någon form av hänsyn till de kommunala riktlinjerna och ger de någon form av värde. Särskilt när det gäller serveringstider och olägenheter för ordning, nykterhet och hälsa där kommunerna enligt lagstiftaren skall ha ett utrymme att påverka utformningen av serveringstillstånden i kommunen. En tolkning som denna ger dock de kommunala riktlinjerna en större karaktär av normgivning vilket kanske inte var lagstiftarens mening. I och för sig är det möjligt att argumentera för att kommunerna skall ha ett visst utrymme när det kommer till serveringtider då det är helt upp till kommunen att avgöra i vilken utsträckning som avsteg från huvudregeln att servering skall upphöra kl. 01.00, skall godkännas och vilka villkor som i så fall skall ställas.

4 Tillsyn och sanktioner

Alkohollagen ställer en stor mängd krav på den som vill bedriva serveringsverksamhet och hur verksamheten skall drivas. Detta kompletteras med regler om tillsyn och sanktioner vilket är vad som kommer att behandlas i detta kapitel

4.1 Tillsyn

Statens folkhälsoinstitut ansvarar för den nationella tillsynen, länsstyrelserna för den regionala tillsynen och kommunerna ansvarar tillsammans polismyndigheterna för den lokala tillsynen. Då kommunernas och polisens ansvarsområden till stor del överlappar varandra har jag valt att behandla dessa tillsammans och övriga var för sig.

4.1.1 Kommunen och polisens ansvar

Det är den kommun som beviljat ett serveringstillstånd som ansvarar för tillsynen av att serveringsverksamheten uppfyller de krav som alkohollagen ställer. Till sin hjälp har de den lokala polismyndigheten.⁹⁸ Kommunens uppgifter, enligt bestämmelserna i alkohollagen, skall fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige beslutar.⁹⁹ Kommunen har möjlighet att avtala med andra kommuner om att en del av uppgifterna som faller på kommunen helt eller delvis skall fullgöras av en annan kommun. Detta medför att flera små kommuner kan dela på kostnaden för tillsyn men det är endast tillsynen som kan komma i fråga. Beslut om serveringstillstånd, erinran, varning och återkallelse kan endast fattas av den kommun där serveringsstället är beläget.¹⁰⁰

Den lokala tillsynen kan delas upp i två delar: inre och yttre tillsyn.

⁹⁸ 9 kap. 2 § Lag (2010:1622) alkohollagen

⁹⁹ 9 kap. 5 § Lag (2010:1622) alkohollagen

¹⁰⁰ 9 kap 6 § Lag (2010:1622) alkohollagen

Den inre tillsynen avser en kontroll av att, förutsättningarna för att en ansökan om serveringstillstånd skall kunna beviljas, fortfarande föreligger, under den tid som verksamheten bedrivs. Till exempel att tillståndshavaren inte brutit i sina ekonomiska skyldigheter gentemot det allmänna eller att lokalen inte längre kan godkännas ut brandsäkerhetssynpunkt.¹⁰¹ För att denna tillsyn skall kunna genomföras skall andra myndigheter lämna upplysningar till kommunen.¹⁰² Detta innefattar bland annat Kronofogden och Skatteverket.

Yttre tillsyn innebär att tillsynsmyndigheten besöker serveringsverksamheten och kontrollerar att de bestämmelser om verksamhetens bedrivande som jag beskrivit i kapitel 3 uppfylls men även övriga bestämmelser som inte kan kontrolleras genom den inre tillsynen till exempel matutbudet, och att serveringslokalen har ett tillfredsställande kök.¹⁰³

Det är tydligt att både polisen och kommunen har ansvar för tillsyn av serveringsställen i kommunen men det ter sig naturligt att kommunen tar ett större ansvar för den inre tillsynen eftersom de är den myndighet som beviljar serveringstillstånd och att polisen är mer aktiv i den yttre tillsynen. Detta fråntar dock inte kommunen från ansvar även för den yttre tillsynen, särskilt då det endast är kommunen som kan besluta om administrativa åtgärder.

4.1.2 Länstyrelsens ansvar

Länstyrelserna fick i och med den gamla alkohollagen ansvar för den regionala tillsynen.¹⁰⁴ Länstyrelsen skall övervaka och ge råd kring kommunernas tillämpning av alkohollagen för att därigenom tillse att de uppfyller sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Länstyrelserna har även

¹⁰¹ Handbok alkohollagen s. 96

¹⁰² 9 kap. 6 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹⁰³ Handbok alkohollagen s.96

¹⁰⁴ 9 kap. 1 § 2 st. Lag (2010:1622) alkohollag.

i uppdrag att samordna tillsynsarbetet mellan de olika statliga och kommunala myndigheterna.¹⁰⁵

4.1.3 Statens folkhälsoinstitut

Det övergripande ansvaret för lagens efterlevnad faller på Statens folkhälsoinstitut.¹⁰⁶ Myndigheten utövar alltså den centrala tillsynen över alkohollagens efterlevnad och har även ansvar för att meddela allmänna råd för lagens tillämpning. Myndigheten skall även följa utvecklingen på området och ansvara för att följa upp hur kommunerna och ländstyrelserna hanterar tillsynsuppgiften, Statens folkhälsoinstitut genomför årliga undersökningar som resulterar i den så kallade Länsrapporten.¹⁰⁷ Jag kommer att återkomma till dessa i nästa kapitel. Som vi tidigare sett har Statens folkhälsoinstitut också fått ansvar för att ta fram de prov som utgör en del av lämplighetbedömningen.

4.1.4 Tillståndshavarens skyldigheter

För att kommunerna skall kunna utföra ett effektivt tillsynsarbete så är det viktigt att kommunen får in uppgifter från dem som innehar serveringstillstånd. Regler om detta hittas i anslutning till reglerna om tillsyn i 8 kap. alkohollagen.

Den som beviljats serveringstillstånd skall anmäla hos kommunen när den avser att påbörja verksamheten. Även avbrott i eller nedläggning av verksamheten skall anmälas till kommunen. Förändras verksamheten till sin omfattning eller i något annat hänseende som är av betydelse för tillsynen skall även detta anmälas, så även betydande förändringar i ägarförhållandena¹⁰⁸. Har den som bedriver serveringsverksamhet försatts i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta

¹⁰⁵ Prop. 1994/95:89 s. 76.

¹⁰⁶ 9 kap. 1 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹⁰⁷ SOU 2009: 22 s. 213.

¹⁰⁸ 9 kap 11 § Lag (2010:1622) alkohollag.

bedriva verksamheten skall konkursboet göra en ny ansökan om serveringstillstånd hos kommunen.¹⁰⁹

Den som bedriver serveringsverksamhet är skyldig att utforma sin bokföring på ett sådant sätt att kontroll av verksamheten är möjlig och är skyldig att på begäran av en tillsynsmyndighet visa upp bokföringshandlingar.¹¹⁰ Om en tillsynsmyndighet begär det skall tillståndshavare lämna tillträde till serveringstället med tillhörande lokaler samt tillhandahålla handlingar som rör verksamheten och vara behjälplig vid tillsynen.¹¹¹

4.2 Sanktioner

Sanktionssystemet i alkohollagen består av två delar, administrativa sanktioner samt straffansvar. Jag kommer endast att översiktligt beröra straffansvaret då detta faller något utanför min uppsats.

4.2.1 Administrativa åtgärder

De administrativa åtgärderna består av ett tredelat system som tar sin början med en erinran. Detta är den normala sanktionen som vid allvarigare eller upprepade förseelser ersätts med en varning. En erinran eller en varning skall utdelas om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gäller för serveringstillståndets meddelande eller om tillståndshavaren inte följer de bestämmelser som gäller för serveringstillstånd enligt alkohollagen.¹¹² I lagens förarbeten framförs att en erinran skall användas vid lindriga förseelser, avsikten är dock inte att varje förseelse ovillkorligen skall resultera i en erinran. Förseelsen kan bero på missförstånd eller av andra skäl te sig som ursäktlig och i så fall bör påföljd kunna underlåtas. Detsamma gäller om det uppenbarligen rör sig om ett enstaka tillfälle.¹¹³

¹⁰⁹ 9 kap 12 § andra stycket Lag (2010:1622) alkohollag.

¹¹⁰ 9 kap 14 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹¹¹ 9 kap. 13 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹¹² 9 kap. 17 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹¹³ Prop. 2009/10:125 s.117.

En varning skall komma ifråga då det rör sig om en allvarlig förseelse, det kan röra sig om till exempel brister i ekonomiskt hänseende eller personlig lämplighet men också upprepade förseelser av i och för sig lindrigare art eller om tillståndshavaren meddelats flera erinringar för samma förseelse.¹¹⁴

Den tredje sanktionen är en återkallels av serveringstillståndet. Denna mycket ingripande åtgärd som medför att serveringsverksamheten inte längre kan fortsätta skall ske om tillståndet inte längre används, om det med tillståndshavarens vetskap förekommit brottslig verksamhet på eller i anslutning till serveringstället utan att tillståndshavaren ingripit, om tillståndshavaren brutit mot bestämmelserna i alkohollagen på ett sådant sätt att en varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd eller att tillståndshavaren tilldelats flera varningar utan att det som föranlett varningen har rättats till.¹¹⁵ Har en tillståndshavare tilldelats en eller flera varningar och gör sig skyldig till en förseelse som inte är bagatellartad eller inte åtgärdat missförhållanden som föranlett en varning kan en återkallelse vara befogad. Vid en sådan bedömning skall hänsyn tagas till varningen eller varningarnas art och den tid som förflutet mellan de förseelser som resulterat i varningar och den senaste förseelsen.¹¹⁶

Att alkohollagens sanktionssystem numera består av en ordning där påföljderna trappas upp betyder inte att det inte finns möjligheter att omedelbart återkalla ett serveringstillstånd utan föregående erinran eller varningar. Omständighet som kan föranleda detta är till exempel allvarlig ekonomisk misskötsamhet, att tillståndshavaren gjort sig skyldig till brott som gör honom olämplig, att det förekommit brottslig verksamhet i eller i anknytning till serveringstället med hans vetskap och att han inte ingripit eller det visar sig att mer än tillfällig servering till minderårig eller

¹¹⁴ Prop. 2009/10:125 s.118.

¹¹⁵ 9 kap 18 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹¹⁶ Prop. 2009/10:125 s.118.

upprepade fall av ordningstörning förekommit utan att tillståndsmyndigheten fått kännedom om det.¹¹⁷

Som jag tidigare nämnt utger Statens folkhälsoinstitut varje år en länsrapport för att följa upp den lokala och regionala tillsynen. I länsrapporten för år 2011 kan utläsas att kommunerna som medverkat i Statens folkhälsoinstitut undersökning delat ut erinran i 278 fall, varning i 223 fall och återkallat tillstånd i 79 fall. Den vanligaste orsaken till att en erinran utdelades var brister i ordning och nykterhet. Vanligaste orsaken för en varning var brister i den ekonomiska skötsamheten detta var även näst största anledningen till återkallelser (största orsaken till återkallelser var att tillståndet inte användes, vilket inte är medtaget i statistiken redovisad ovan). Avseende brister i den personliga lämpligheten så är den vanligaste åtgärden återkallelse.¹¹⁸

4.2.2 Straffbestämmelser

Att servera alkohol utan tillstånd eller på ett sätt som inte överensstämmer med serveringstillståndet kan förutom att leda till serveringstillståndets återkallelse också vara straffbart. Den som av oaktsamhet eller uppsåtligen serverar alkohol utan tillstånd eller i strid med bestämmelserna i alkohollagen döms för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse i högst två år, det samma gäller vid servering av alkoholhaltiga drycker införskaffade på annat sätt än enligt 8 kap. 13 § alkohollagen.¹¹⁹

Även den som serverar någon som inte uppnått rätt ålder eller serverar någon som är märkbart berusad kan dömas, i så fall för olovlig dryckeshantering till böter eller högst 6 månaders fängelse. Så även den som tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § 1 och 2 st. alkohollagen.¹²⁰

¹¹⁷ Prop. 2009/10:125 s.118.

¹¹⁸ Statens folkhälsoinstitut, Länsrapport 2011, 2013, Östersund

¹¹⁹ 11kap. 3 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹²⁰ 11 kap. 9 § Lag (2010:1622) alkohollag.

4.3 Överklagande

Beslut om serveringstillstånd och sanktioner enligt alkohollagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagan till Kammarätten. Beslut enligt alkohollagen gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.¹²¹ Beslut om serveringstillstånd överklagas alltså enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler och prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets beslutet först fattades.¹²²

Alkohollagen innehåller inga särskilda bestämmelser om vem som har rätt att överklaga tillståndsmyndighetens beslut och därav skall den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen gälla och beslut enligt alkohollagen får därmed överklagas av den det berör, om det gått honom emot och beslutet kan överklagas. Klagorätten i mål enligt alkohollagen har dock utvidgats något i praxis och Regeringsrätten tillerkänner i RÅ 1994 ref.82 närboende till en serveringslokal rätt att överklaga ett tillstånd för servering av alkoholhaltiga drycker på en uteservering med hänvisning till att de bor i sådan närhet till serveringslokalen att de faktiskt kan lida men av beslutet att tillåta servering av alkoholhaltiga drycker på utserveringen. Av rättsfallet kan konstateras att närboende till en serveringsverksamhet har rätt att överklaga beslutet om att bevilja serveringstillstånd om de till exempel störs av hög ljudvolym från serveringslokalen eller på annat sätt störs av serveringsverksamheten eller dess gäster.

¹²¹ 10 kap. 1 § Lag (2010:1622) alkohollag.

¹²² 14 § Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

5 Avslutande kommentarer

Som vi har sett så har i princip alla former av alkoholhantering varit kraftigt reglerat under lång tid och servering av alkohol har krävt särskilt tillstånd åtminstone sedan år 1855. Att bli beviljad ett serveringstillstånd innebär en rätt för en enskild eller juridisk person att under en viss tid och på en viss plats servera alkohol. Lagstiftaren har ställt omfattande krav på den som vill driva serveringsverksamhet och dessa krav kan som vi har sett, delas upp i två delar bestående av krav som ställs för att erhålla serveringstillstånd och krav som ställs på verksamheten efter det att ett serveringstillstånd beviljats.

De krav som ställs på den som söker serveringstillstånd bygger på lämplighet och det som prövas är den sökandes lämplighet samt om den lokal som sökanden vill bedriva verksamheten i är lämplig för ändamålet.

Prövningen av den sökandes lämplighet att bedriva serveringsverksamhet består av tre delar, personlig lämplighet, ekonomisk lämplighet och kunnande. Prövningen av personlig lämplighet är i stort sett en kontroll av den sökandes laglydighet. Är den sökande dömd för brott eller finns med i polisens misstankeregister är det mycket troligt att serveringstillstånd inte kommer att beviljas, särskilt om det gäller något av de brott som lagstiftaren utpekat som särskilt allvarliga i sammanhanget. Vad avser den ekonomiska lämpligheten så är det den sökandes ekonomisk skötsam och ekonomiska möjligheter att driva verksamheten i enlighet med lagens bestämmelser som granskas. Ekonomisk skötsamhet innebär att den sökande skall ha fullgjort sina skyldigheter gentemot det allmänna, ha en ordnad ekonomi och vara fri från tidigare konkurser. Granskningen av den sökandes ekonomiska möjligheter att driva verksamheten i enlighet med lagens bestämmelser avser en kontroll av att den sökande inte finansierat verksamheten på ett sådant sätt att den blir beroende av någon som är olämplig att bedriva serveringsverksamhet eller är underkastad ekonomiska åtaganden som kan begränsa möjligheten för den sökande att bestämma hur verksamheten drivs.

Prövningen av den sökandes kunnande består av ett kunskapsprov var igenom den sökande skall visa att den har den kunskap om alkohollagens bestämmelser som krävs för att driva verksamheten i enlighet med lagens bestämmelser.

Den lokal där en sökande vill bedriva serveringsverksamhet skall även den granskas. I detta avseende ställs krav på lokalens utformning, att det finns ett kök som medger allsidig matlagning i anslutning till serveringslokalen och att lokalen är lämplig ur brandsäkerhetssynpunkt.

Av de krav som ställs anser jag att det är kraven på personlig och ekonomisk lämplighet som är avgörande och svårast att överkomma. Övriga krav kan med större eller mindre ansträngning åtgärdas, en lokal som inte uppfyller kraven kan i många fall byggas om, ett misslyckat kunskapsprov kan göras igen. Personlig eller ekonomisk lämplighet är inte lika enkelt att åtgärda, den som har dömts för brott får vänta flera år innan serveringstillstånd kan beviljas och att ordna sin ekonomi eller återhämta sig från konkurser tar även det lång tid.

När ett serveringstillstånd har beviljats tillkommer ett antal regler som tar sikte på hur verksamheten skall drivas. Dessa regler tar fasta på tillståndshavarens ansvar för hur serveringen sköts och det är upp till tillståndshavaren att se till att servering sker under ordnade former och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.

Dessa regler får tillsammans med reglerna om personlig lämplighet betydelse för under vilka omständigheter ett serveringstillstånd kan återkallas. Som vi har sett så kan en återkallelse av ett serveringstillstånd bero på i huvudsak två saker, antingen att lämpligheten för att bedriva serveringsverksamhet förändrats på något sätt, till exempel att tillståndshavaren dömts för brott eller missköter sig ekonomiskt genom att inte betala skatter och avgifter. Eller att tillståndshavaren inte följer de bestämmelser som gäller för verksamhetens bedrivande. Även här anser jag

att det är lämpligheten som är avgörande, vilket till viss del stöds av statistiken över återkallanden. Anledningen till detta är att om en tillståndshavare missköter sig, till exempel i fråga om ordning och nykterhet på serveringstället eller att minderåriga har serverats, så är det förhållandevis enkelt att rätta till. Detta sammantaget med att den huvudsakliga administrativa åtgärden skall vara erinran eller varning så ges tillståndshavaren stora möjligheter att komma tillrätta med brister i verksamheten. Vad gäller lämplighet så är det inte lika enkelt att rätta till. Döms en tillståndshavare för brott, och då särskilt något av de brott som lagstiftaren pekat ut som särskilt allvarliga i sammanhanget, så finns det i princip inga möjligheter att åtgärda bristen. Samma sak gäller för ekonomisk misskötsamhet även om det teoretiskt sätt är enklare att åtgärda än brister i personlig lämplighet, så är det nog så att det att en tillståndshavare som inte skött sin ekonomi inte har möjlighet att åtgärda såvida det inte har handlat om rent slarv.

Från uttalanden i alkohollagens förarbeten, om lagens syfte och att alkoholpolitisk hänsyn skall ha företräde framför kommersiella intressen. Kan slutsatsen dras att även om motsättningarna mellan kommersiella intressen och intresset att begränsa alkoholens skadeverkningar består, så är det skyddsintresset som fått störst genomslag i lagstiftningen. Vilket även bekräftas av att de krav som ställs på den som vill driva serveringsverksamhet är mycket högt ställda. Vilket kan ses till exempel i utformingen av kravet på laglydighet som inte bara innebär att den som söker serveringstillstånd inte skall vara dömd för brott utan också att den inte får vara misstänkt för brott. Likaledes så är kraven på ekonomisk skötsamhet högt ställda, särskilt med tanke på att en enstaka konkurs eller restföreläggelse kan leda till att serveringstillstånd vägras eller återkallas. Övriga krav på hur lokaler utformas och verksamheten bedrivs, är om inte höga så åtminstone omfattande och i mycket väldigt detaljrika. Tydliga exempel på detta är kravet på att de anställda skall vara anlitade av tillståndshavaren men även alkohollagens reglering av priset på alkohol.

Av den jämförelse med tillstånd för bevakningsverksamhet som jag tidigare gjort framgår det att kraven som ställs på den som vill bedriva bevakningsverksamhet är snarlika de som ställs för serveringsverksamhet och att de båda har sin grund i en lämplighetsbedömning byggd på laglydighet, ekonomisk skötsamhet och kunnande. Av jämförelsen framgår också att kraven på den som vill driva en serveringsverksamhet är ungefär på samma nivå för den som vill driva bevakningsverksamhet. Alltså ställs ungefär samma krav på den som serverar alkohol som på den som ansvarar för värdetransporter och andra former av bevakning. Det påpekas i alkohollagens förarbeten att alkoholservice är en socialt ansvarsfull uppgift och när vi jämför med bevakningsverksamhet får vi en tydlig indikation på just hur ansvarfull uppgiften skall anses vara och hur stort genomslag skyddsintresset fått i lagstiftningen.

Alkoholområdet är och förblir ett spännande område med starka intressen som drar i olika riktningar och utvecklingen över de närmaste åren kommer säkerligen vara värd att följa. Personligen är jag övertygad om att kopplingen mellan mat- och alkoholservice kommer att minska ytterligare. De krav som ställdes i början av 1900-talet var betydligt hårdare än de krav som ställs idag och den utvecklingen kommer förmodligen att fortsätta. Däremot kommer kraven på personlig lämplighet förmodligen att bestå, särskilt om kopplingen mellan mat och alkoholservice försvagas ytterligare.

Käll- och litteraturförteckning

Förarbeten.

Proposition 1994/95:89 Förslag till alkohollag

Proposition 2000/01:97 Vissa ändringar I alkohollagen

Proposition 2009/10:125 En ny alkohollag.

SOU 1998:156 Alkoholutredningen: Alkoholpolitikens medel

SOU 2009:22 En ny alkohollag

Författningar

Rikspolisstyrelsens författningssamling 2012:18 rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordning (1989:149) om bevakningsföretag.

Statens folkhälsoinstituts författningssamling 2010:7

Publikationer

Statens folkhälsoinstitut, Handbok Alkohollagen 2009 Östersund.

Statens folkhälsoinstitut, Länsrapport 2011, 2013, Östersund.

Rättsfallsförteckning

Regeringsrätten

Rå 1994:82

Rå 1996 ref. 90

Rå 2000 ref. 12

RegR 2002-05-28 4405-2001

Kammarätten

KamR 2012-01-12 5202-11