

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Ert diarienummer: S2020/08228

Remissyttrande över promemorian Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol

Förvaltningsrätten i Stockholm vill, med utgångspunkt i de intressen som domstolen har att bevaka, framföra följande påpekanden och synpunkter.

Förvaltningsrätten delar utredningens uppfattning att det finns sådana synnerliga skäl som krävs för att regeringen med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) ska kunna genom förordning förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker som omfattas av alkohollagen. Trots detta kan följande noteras.

Den s.k. normaltiden för alkoholserving, dvs. kl. 11.00 – kl. 01.00, regleras i 8 kap. 19 § andra stycket alkohollagen. Visserligen är denna bestämmelse tillämplig endast i fall då kommunen inte beslutat något annat. Även om alkohollagen ger ett visst utrymme för lokalanpassning av serveringstiderna genom kommunala riktlinjer för alkoholserving får dessa dock varken i något fall innehålla regler som avviker från lagen eller anslutande föreskrifter eller vara så långtgående att de får karaktären av normgivning. I alkohollagens förarbeten framhålls också vikten av den individuella prövning som föregår ett tillståndsbeslut (jfr prop. 2009/10:125 s.94). Det framstår därmed att kommunen i praktiken får besluta om avvikande serveringstider endast efter bedömning i varje enskilt fall. Av detta följer att bestämmelsen i 8 kap. 19 § andra stycket alkohollagen utgör en huvudregel om viss senaste sluttid, kl. 01.00, även om tillståndsmyndigheten kan avvika från denna (jfr prop. 2000/01:97 s. 36).

Detta tillsammans med att den nu föreslagna ändringen avser förkortning av senaste sluttid för alkoholserving från kl. 01.00 till kl. 22.00 torde innebära en ändring av en lagstadgad speciell normgivningsregel, dvs. den i 8 kap. 19 § andra stycket alkohollagen, som gäller endast alkoholserving. Utifrån det i 3 kap. 10 § angivna bemyndigandes systematiska placering och dess ordalydelse synes vidare bemyndigandet ge möjlighet till förbud eller inskränkning av alkoholförsäljning i allmänhet genom ändring av de i

samma kapitel föreskrivna grundläggande krav för detta. Till följd av detta och även med hänsyn tagen till bemyndigandes räckvidd ställer sig förvaltningsrätten frågande om den i promemorian föreslagna formen för genomförande av ändringen enbart i förhållande till alkoholservering, dvs. genom förordning, är förenlig med grundlagens krav på lagändring. Detta särskilt mot bakgrund av att en lag, enligt 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen, inte får ändras på annat sätt än genom lag. Att ändringen är avsedd att gälla under en tidsbegränsad period borde rimligen anses vara ovidkommande i aktuellt sammanhang.

Vad gäller begränsningen i icke tillståndspliktig servering anges i promemorian att det i fall någon bryter mot det föreslagna förbudet är det ytterst en fråga för rättstillämpningen att avgöra tillämpningen av alkohollagens tillsyns- och sanktionsbestämmelser. Detta kan enligt förvaltningsrätten komma att medföra en viss problematik med tanke på att vissa tillsynsbestämmelser av centralbetydelse, exempelvis 9 kap. 13 § alkohollagen, inte tar sikte på den nu aktuella kretsen rättssubjekt som kan vara föremål för tillsynsåtgärder. Det kan i sin tur leda till svårigheter för att sammanställa ett fullgott underlag för ett framtida beslut om eventuella sanktionsåtgärder. Även sanktionsbestämmelserna i 9 kap. 17 och 18 §§ avser enbart tillståndspliktig servering. Dessutom är det administrativa sanktionssystemet utformad som en påföljdstrappa som syftar till att rätta påtalade missförhållanden och säkerhetsställa att regelsystemet följs i framtiden. Utifrån sanktionernas art, karaktär och utformning och med hänsyn tagen till att icke tillståndspliktig servering i regel avser enstaka helt privata arrangemang är det oklart om och i vilken utsträckning sanktionsbestämmelserna ska kunna tillämpas vid konstaterade överträdelser och därmed motverka förekomsten av sådana. Av dessa skäl ser förvaltningsrätten ett behov av närmare precisering av i vilken utsträckning alkohollagens tillsyns- och sanktionsbestämmelser blir tillämpliga i fall någon bryter mot det föreslagna förbudet mot icke tillståndspliktig servering.

En sådan precisering skulle även kunna antas begränsa antalet framtida mål hos allmän förvaltningsdomstol med anledning av de nu föreslagna ändringarna. Eftersom det saknas någon konsekvensanalys beträffande icke tillståndspliktig servering skulle en sådan precisering vidare kunna underlätta bedömningen av den potentiella målinströmningen härom. Vad gäller den tillståndspliktiga serveringen kan det inte uteslutas att ändringarna kommer att leda en ökad måltillströmning till förvaltningsdomstolarna. Så kan komma att ske dels på kort sikt i omedelbart samband med att ett beslut om påförande av sanktioner fattas, dels på lång sikt inom ramen för prövningen av framtida beslut om ingripandeåtgärder där eventuella överträdelser av nu aktuellt slag tillsammans med andra omständigheter läggs till grund för beslutet. Detta mot bakgrund av det stora antalet tillståndspliktiga serveringsställen som kommer att träffas av de föreslagna ändringarna, de konsekvenser som dessa enligt konsekvensanalysen förväntas medföra för den tillståndspliktiga serveringsverksamheten och de sanktioner som kan komma att aktualiseras vid eventuella överträdelser.

För att förvaltningsdomstolarna ska möta den förväntade ökningen av mål uppkommer även frågan om behovet av ökade resurser. Någon bedömning av vilka konsekvenser kan de i promemorian föreslagna ändringarna antas medföra för förvaltningsdomstolarna finns överhuvudtaget inte. Ett ställningstagande i detta avseende torde vara till fördel för en framtida behandling av frågan.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Peter Lif efter föredragning av föredragande juristen Emil Vartanyan.

Peter Lif

Emil Vartanyan