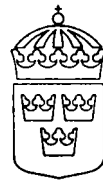


Regeringens proposition

1989/90: 113

om instansordningen enligt lagen (1977:293)
om handel med drycker



Prop.
1989/90: 113

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 15 mars 1990.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Ingela Thalén

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att instansordningen för beslut enligt lagen (1977:293) om handel med drycker skall vara länsstyrelsen – kammarrätten – regeringsrätten i stället för som nu länsstyrelsen – socialstyrelsen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker

Härigenom föreskrivs att 68 § lagen (1977:293) om handel med drycker skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

68 §

Talan mot länsstyrelsens beslut enligt denna lag föres hos socialstyrelsen genom besvär. Mot socialstyrelsens beslut får talan ej föras.

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag får överklagas hos kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1990.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 1990

Närvarande: Statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Lööw, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Thalén

Proposition om instansordningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker

1 Inledning

I propositionen (1988/89:130) om socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning anmälde föredragande statsrådet avsikten att återkomma med förslag till en ändrad instansordning enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD). Enligt den nya ordningen skulle kammarrätten pröva överklaganden av länsstyrelsebeslut enligt LHD i stället för som nu socialstyrelsen. Bakgrunden var bl. a. propositionens förslag om styrelsens verksamhetsinriktning och bedömningen att styrelsens verksamhet med vissa ärendegrupper borde begränsas. Jag tar nu upp frågan om instansordningen till behandling.

2 Gällande ordning

Den del av handeln med alkoholdrycker som inte handhas av de statliga monopolbolagen styrs från samhällets sida genom tillstånds- och tillsynsregler. I LHD finns regler med tillståndskrav för parti- och detaljhandel med öl (klass II) och för servering av alkoholdrycker. Länsstyrelserna är tillståndsmyndigheter enligt LHD. De avgör som första instans tillståndsfrågor som gäller parti- och detaljhandel med öl (klass II) eller servering av alkoholdrycker (57 och 58 §§ LHD).

Ärenden om servering av alkoholdrycker kan innefatta frågor av skilda slag. Hit hör frågor om nytt serveringstillstånd, överförande av tillstånd till ny tillståndshavare, medgivande till ombyggnad av ett serveringsställe, återkallelse av tillstånd samt varning eller särskilda föreskrifter t. ex. om serveringstider. Ett serveringstillstånd kan avse servering av alkoholdrycker till allmänheten eller till slutet sällskap året runt eller årligen under viss tidsperiod eller servering till allmänheten eller slutet sällskap vid enstaka tillfälle eller tidsperiod.

Länsstyrelsen prövar också ärenden enligt 65 § LHD om varning, föreskrifter eller förbud för verksamhet med försäljning av alkoholfria drycker,

när en sådan verksamhet föranlett olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad. Länsstyrelsen får vidare enligt 66 § för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker.

Talan mot länsstyrelsernas beslut enligt LHD förs hos socialstyrelsen. Mot socialstyrelsens beslut får talan ej föras (68 §). Socialstyrelsen är inte endast besvärinstans utan utövar också den centrala tillsynen över efterlevnaden av LHD (69 §).

Hos länsstyrelserna och därmed hos besvärinstansen socialstyrelsen kan alltså förekomma ärenden enligt LHD av skilda slag. Gemensamt är att de skall avgöras enligt en alkoholpolitiskt betingad lagstiftning.

3 Överväganden och förslag

Mitt förslag: Länsstyrelsebeslut enligt LHD skall överklagas till kammarrätterna.

Skälen för mitt förslag: Att befria socialstyrelsen från att pröva överklaganden av beslut enligt LHD stämmer enligt min mening väl överens med vad som förordats i propositionen om socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning (prop. 1988/89: 130, SoU24, rskr. 296).

Alkoholhandelsutredningen, som hade i uppdrag att göra en översyn av vissa regler inom alkohollagstiftningen, föreslog i delbetänkandet (SOU 1985:15) Handel med drycker bl. a. att länsstyrelsebeslut enligt LHD skulle överklagas till kammarrätterna i stället för till socialstyrelsen. Utredningen åberopade att det i princip är mindre lämpligt att en myndighet som har allmänna tillsyns- och rådgivningsfunktioner på ett område också prövar enskilda besvärärenden. Vidare ansåg utredningen att en domstolsprövning av överklagandena innebär klara fördelar från rättssäkerhetssynpunkt med hänsyn till den betydelse som både tillstånds- och sanktionsbeslut kan ha för den enskilde.

Alkoholhandelsutredningens betänkanden om ändringar i alkohollagstiftningen remissbehandlades men har inte lagts till grund för lagstiftning. En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över utredningens förslag om ändrad instansordning tillstyrkte förslaget. Endast sex remissinstanser ansåg att socialstyrelsen även i fortsättningen bör vara besvärsmyndighet. Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar att domstolarna torde vara väl skickade att avgöra dessa ärenden. Styrelsen förutsatte dock att domstolarna inhämtar socialstyrelsens yttranden beträffande de alkoholpolitiska bedömningarna i besvärärendena.

Den 1 juni 1988 trädde lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut i kraft. Enligt lagen har en enskild part i princip rätt till domstolsprövning av ett avgörande i förvaltningsärende som rör bl. a. ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelserna i lagen har anknytning till Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och konventionens

krav på domstolsprövning i vissa fall. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna avgjorde år 1989 ett mål mot Sverige angående serveringstillstånd (målet Tre Traktörer AB). Domstolen fann att återkallelse av ett sådant tillstånd angick tillståndshavarens civila rättigheter. Härav följde att återkallelsefrågan enligt artikel 6 i den nyssnämnda konventionen måste kunna prövas av domstol. Numera ger lagen om rättsprövning en möjlighet att få tillstånd en domstolsprövning av huruvida ett avgörande strider mot någon rättsregel. I motiven till lagen anförs emellertid att man dessutom områdesvis bör pröva i vilken utsträckning det är ändamålsenligt att låta domstolsprövning ersätta den överprövning som i dag sker i administrativ ordning (prop. 1987/88:69 s.18). Enligt min mening ligger det i linje med grundtankarna bakom lagen om rättsprövning att ersätta socialstyrelsens överprövning av beslut enligt LHD med en domstolsprövning.

Mot att lägga besvärspövnigen på kammarrätten skulle möjligen kunna invändas att ärenden enligt LHD i en del fall innefattar överväganden av ett slag som lämpar sig mindre väl för domstolar. Samtidigt kan konstateras att de överklagade ärendena givetvis skall prövas mot bakgrund av de kriterier för tillståndsgivning m. m. som anges i lagen. En sådan prövning skiljer sig inte på något principiellt sätt från den prövning som kammarrätten redan nu har att göra i mål av skiftande slag. En del av de ärenden som redan i dag ligger på kammarrätterna har för övrigt vissa beröringspunkter med ärendena enligt LHD, t. ex. ärenden inom ramen för socialtjänsten.

Jag föreslår mot denna bakgrund att länsstyrelsernas beslut skall kunna överklagas till kammarrätterna i stället för som nu till socialstyrelsen. Det får förutsättas att domstolarna inhämtar yttranden från socialstyrelsen när det behövs i ärenden av principiell betydelse. Jag vill vidare förutskicka att frågan om lämplig domstolsinstans kan komma att behöva omprövas mot bakgrund av de förslag som läggs fram av domstolsutredningen (Ju 1989:06).

Vid remissbehandlingen av alkoholhandelsutredningens förslag anförde några remissinstanser att endast en kammarrätt i landet borde bli besvärinstans för samtliga besvär enligt LHD. Praktiska skäl talar emellertid för att ärendena handläggs i geografisk närhet till den länsstyrelse som har meddelat beslut i ett ärende, varför jag anser att samtliga kammarrätter skall handlägga besvärärenden enligt LHD.

Vad beträffar möjligheten att överklaga kammarrättens beslut finns det inte anledning att avvika från vad som i övrigt gäller i fråga om kammarrätternas avgöranden. Det bör alltså finnas möjlighet att föra målen vidare till regeringsrätten. För att regeringsrätten skall ta upp ett överklagande till prövning fordras att regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

När det gäller vem som får överklaga finns inte några särskilda föreskrifter i LHD. Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Det har ansetts innebära en förhållandevis vidsträckt besvär rätt när det gäller länsstyrelsebeslut om t. ex. serveringstillstånd. Sådana beslut anses kunna angå inte enbart den som sökt tillståndet utan även — om tillstånd lämnas eller annars en verksamhet medges — kommunen, polismyndigheten, kommunmedlemmar samt regionala och lokala intresseorganisationer, såsom nyk-

terhetsorganisationer och frikyrkliga organisationer. I sammanhanget kan erinras om den roll som kommunen och polisen har tilldelats i LHD, att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i lagen (69 §) och att avge yttranden i ärenden om tillstånd till servering (60 §). Kommunen har vidare viss vetorätt enligt 61 §. I 62 § finns föreskrifter om kungörande i ortstidning av beslut om serveringstillstånd.

Några nya regler i LHD om besvärsrätten anser jag inte motiverat att föreslå. Socialstyrelsen bör således inte ges besvärsrätt. Styrelsens sakkunskap kan dock som jag redan nämnt utnyttjas av förvaltningsdomstolarna.

Den föreslagna ändringen bör träda i kraft den 1 juli 1990. Övergångsvis bör gälla att socialstyrelsen prövar överklaganden av beslut som har meddelats av länsstyrelsen före ikraftträdandet.

Socialstyrelsen behandlar årligen cirka 100 besvärärenden enligt LHD. Med anledning av den föreslagna ändringen bör medel motsvarande kostnaderna för handläggning av dessa ärendena överföras från socialstyrelsen till kammarrätterna. I budgetpropositionen (1989/90:100) har de medel som beräknats för verksamheten föreslagits bli överförda från femte huvudtitelns anslag E 1. till andra huvudtitelns anslag D 3.

4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu anfört har inom socialdepartementet upprättats ett förslag till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

Lagförslaget är av sådan beskaffenhet att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

5 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta lagförslaget.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.