

Socialutskottets betänkande

1989/90:SoU26

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



1989/90
SoU26

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 1989/90:113 om instansordningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker samt två motioner som väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag som innebär att instansordningen för beslut enligt lagen (1977:293) om handel med drycker skall vara länsstyrelsen — kammarrätten — regeringsrätten i stället för som nu länsstyrelsen - socialstyrelsen. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990. I anslutning härtill avstyrker utskottet två motionsyrkanden (c, vpk) om avslag på propositionen.

Propositionen

I proposition 1989/90:113 om instansordningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker har regeringen (socialdepartementet) föreslagit riksdagen att anta ett förslag till lag om ändring i nämnda lag. Lagförslaget fogas till betänkandet som *bilaga*.

Motionerna

1989/90:So42 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens proposition 1989/90:113 om instansordningen enligt lagen (1977:293) om handel med drycker.

1989/90:So43 av Karin Israelsson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen, i avvaktan på domstolsutredningens resultat, beslutar avslå proposition 1989/90:113.

Bakgrund

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 detaljhandeln 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 allmänhet eller slutet sällskap vid enstaka tillfällen 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.

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.

Propositionsförslaget

I propositionen föreslås att instansordningen för beslut enligt LHD skall vara länsstyrelsen — kammarrätten — regeringsrätten i stället för som nu länsstyrelsen — socialstyrelsen. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1990. Skälen för förslaget är följande. Att befria socialstyrelsen från att pröva överklaganden av beslut enligt LHD stämmer enligt propositionen väl överens med vad som förordats i propositionen om

socialstyrelsens framtida roll, uppgifter och inriktning (prop. 1988/89:130, SoU24, rskr. 296). Där gjordes bedömningen att socialstyrelsens verksamhet med handläggning av individärenden och ärenden av rutinkaraktär borde begränsas. Vidare anförts att propositionens förslag ligger i linje med lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, enligt vilken en enskild part i princip har rätt till domstolsprövning av ett avgörande i förvaltningsärenden 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.

I propositionen förutsätts att domstolarna inhämtar yttranden från socialstyrelsen när det behövs i ärenden av principiell betydelse. Vidare förutskickas att frågan om lämplig domstolsinstans kan komma att omprövas mot bakgrund av de förslag som läggs fram av domstolsutredningen (Ju 1989:06).

Domstolsutredningen tillsattes i november 1989. Utredningen skall enligt sina direktiv (dir. 1989:56) utreda domstolarnas framtida uppgifter, arbetssätt och organisation. Bl.a. skall utredningen göra en översyn av arbetsfördelningen mellan domstolar och förvaltning och mellan de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Utredningsuppdraget skall vara slutfört före utgången av år 1991.

I två motioner har yrkats avslag på propositionen.

I *motion 1989/90:So42 av Lars Werner m.fl. (vpk)* anförts som skäl för att avslå propositionen att det i ärenden enligt LHD behövs en tillsyn och en rättstillämpning som dämpar näringen. Detta kan, enligt motionärerna, knappast åstadkommas genom en mer juridisk bedömning av LHD. Vad som behövs är en kombination av både sociala och alkoholpolitiska bedömningar som vägs mot de rättsliga aspekterna. Motionärerna befarar att kammarrätterna kommer att ha andra, mer juridiska, bevekelsegrunder vid sin prövning.

I *motion 1989/90:So43 av Karin Israelsson m.fl. (c)* ifrågasätts propositionens förslag från flera utgångspunkter. Det främsta skälet för att avslå den föreslagna instansordningen är, enligt motionärerna, att ärendenas art inte lämpar sig för en domstolsprövning. Socialstyrelsen får anses bättre skickad att göra alkoholpolitiska bedömningar än kammarrätten, heter det i motionen. Motionärerna pekar vidare på att domstolsutredningen för närvarande utreder domstolarnas organisation och verksamhet. Denna utredning kan leda fram till ett resultat som gör att en omprövning av instansordningen åter kan bli aktuell. Kammarrätternas nuvarande stora arbetsbörda måste också beaktas. Motionärerna hemställer att riksdagen, i avvaktan på domstolsutredningens förslag, beslutar att avslå propositionen.

Utskottet gör följande bedömning.

Förslaget att flytta besvärprövningen i ärenden enligt LHD från socialstyrelsen till kammarrätterna stämmer, enligt utskottets mening, väl överens med vad som förordats i proposition 1989/90:130 om socialsty-

relsens framtida roll, uppgifter och inriktning, vilken riksdagen tidigare ställt sig bakom. Utskottet vill också framhålla att det rent principiellt är mindre lämpligt att den myndighet som har allmänna tillsyns- och rådgivningsfunktioner på ett område också prövar enskilda besvärssärenden. Socialstyrelsen har f.ö. själv ansett att besvärsprövningen enligt LHD bör flyttas till en annan myndighet och att domstolarna torde vara väl skickade att avgöra dessa ärenden (prop. s. 4).

Att låta besvärsprövningen enligt LHD övertas av en domstol innebär också, enligt utskottets mening, klara fördelar från rättssäkerhetssynpunkt, med hänsyn till den betydelse som både tillstånds- och sanktionsbeslut kan ha för den enskilde. Såsom framhålls i propositionen ligger det även i linje med grundtankarna bakom lagen (1988:205) om rättsprövning och med Europarådskonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna att ersätta socialstyrelsens överprövning av beslut enligt LHD med en domstolsprövning.

I de motioner som väckts med anledning av propositionen framhålls bl.a. att kammarrätterna kommer att göra en alltför juridisk bedömning av ärendena resp. att ärendena inte lämpar sig för en domstolsprövning. Mot detta vill utskottet anföra följande. De överklagade ärendena skall givetvis 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 kammarrätterna redan nu har att göra i mål av olika slag. I propositionen förutsätts vidare, som ovan nämnts, att domstolarna inhämtar yttranden från socialstyrelsen när det behövs i ärenden av principiell betydelse. Därvid kommer socialstyrelsens alkoholpolitiska bedömningar att kunna tillföras ärendena.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det finns goda skäl för att ändra instansordningen enligt LHD i enlighet med propositionens förslag. Utskottet delar inte uppfattningen i motion 43(c) att domstolsutredningens förslag bör avvaktas innan någon ändring övervägs. Det sagda innebär att utskottet tillstyrker det i propositionen framlagda lagförslaget och avstyrker motionerna So42 (vpk) och So43 (c).

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1989/90:So42 och 1989/90:So43 antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

På socialutskottets vägnar

Bo Holmberg

Närvarande: Bo Holmberg (s), Sten Svensson (m), Aina Westin (s), Ulla Tillander (c), Ingrid Andersson (s), Per Stenmarck (m), Johnny Ahlqvist (s), Rinaldo Karlsson (s), Ingegerd Anderlund (s), Ingrid Hemmingsson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Rosa Östh (c), Anita Stenberg (mp), Jan Andersson (s), Sinikka Bohlin (s), Barbro Westerholm (fp) och Margó Ingvardsson (vpk).

Reservation

Margó Ingvardsson (vpk) anser

dels att det avsnitt i utskottets betänkande som på s. 3 börjar med "Förslaget att" och på s. 4 slutar med "och So43(c)" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar uppfattningen i motion So42(vpk) att det i ärenden enligt lagen om handel med drycker (LHD) behövs en tillsyn och en rättstillämpning som dämpar näringen. Hittills har sociala och alkoholpolitiska bedömningar kunnat vägas mot de rättsliga aspekterna när ärendena avgörs. Utskottet befarar, i likhet med motionärerna, att kammarrätten, till skillnad från socialstyrelsen, kommer att ha mer juridiska än alkoholpolitiska bevekelsegrunder vid sin prövning. Utskottet anser mot denna bakgrund att prövningen enligt LHD bör ligga kvar hos socialstyrelsen och avstyrker således regeringens förslag.

dels att utskottet bort hemställa:

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:So42 och med anledning av motion 1989/90:So43 avslår det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1977:293) om handel med drycker.

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.