



TIMBRO

Ofullständiga rättigheter

HUR RESTAURANGÄGARE DRABBAS

AV KOMMUNALT GODTYCKE

Thea Andersson

TIMBRO · Juni 2017

Om författaren

THEA ANDERSSON är nationalekonom från Uppsala universitet,
förbundssekreterare för Liberala ungdomsförbundet och
ersättare i kommunfullmäktige för Liberalerna i Uppsala.

© Författaren och Timbro 2017

Omslag: Édouard Manet – *The Café-Concert* (1879)

www.timbro.se

info@timbro.se

INNEHÅLL

Sammanfattning	4
Inledning	6
Hur hamnade vi här?	7
<i>Utskänkning satt i system</i>	7
<i>Nykterhetskommittén och Ivan Bratt</i>	8
<i>Staten startar nattklubb och hamburgerkedja</i>	9
<i>Europeiska unionen</i>	10
Serveringstillståndet 2017	12
Det kommunala godtycket	13
Avslag på tillståndsansökningar	15
<i>Vad är det som avslås?</i>	16
Alkoholpolitiska olägenheter	18
Super vi lika mycket som på 1800-talet?	22
Diskussion	26
Förslag	27
Referenser	29

SAMMANFATTNING

Det är svårt och krångligt att vara krogägare i Sverige. Det svenska serveringstillståndet som det formuleras i alkohollagen ger upphov till stora tolkningsfriheter för kommunernas tillståndsenheter vilket drabbar både krogägare och besökare. De senaste trettio åren, och i synnerhet sedan EU-inträdet, har Sverige genomfört en rad liberaliseringar inom alkoholpolitiken, men inte inom de lagar som rör servering. Serveringstillståndet omfattas av lagstiftning som inte längre går att motivera, varken med hänsyn till folkhälsan eller till den alkoholrelaterade brottsligheten.

Den här rapporten går igenom svensk alkohollagstiftning och dess historiska ursprung, samt beskriver hur serveringstillståndet fungerar – och inte fungerar – i dag. En övergripande slutsats är att stora delar av lagstiftningen är omotiverad och utgörs av föråldrade kvarlevor från en gammal tid och att tillämpningen av den skapar stort godtycke och onödiga hinder.

I år är det 100 år sedan Ivan Bratt bildade Vin & Sprit AB. Det inledde den mest intensivt restriktiva perioden av det svenska alkoholmonopolet. Det enda monopol som är kvar i dag är Systembolaget som ofta debatteras. Alkohollagens andra ben – serveringstillståndet – diskuteras inte lika ofta.

Serveringstillståndet regleras av alkohollagen och kompletteras sedan 1994 av kommunernas egna alkoholpolitiska program. Detta innebär att kommuner kan driva egen alkoholpolitik inom ramen för alkohollagen. Detta har lett till godtyckliga nekanden av tillstånd, felaktigt indragna tillstånd och många förvaltningsrättsliga processer.

Fyra typiska exempel:

- I Ludvika nekades restaurang Buffalo år 2015 serveringstillstånd vilket ledde till att det stadigvarande nattlivet på orten reducerades till lobbybaren på Grand Hotel Elektra och puben Selmas. Anledningen var att ägaren tidigare hade haft skulder – som nu var återbetalda.
- Kosta Boda Art Hotel ansökte 2015 om tillstånd att servera champagne till hotellfrukosten då många av deras gäster var där för att fira något högtidligt. Alkoholhandläggarna på kommunen sa nej – alkohol fick inte serveras innan klockan 11.
- I Linköping har Miguel Bello drivit krog sedan 1997. När han ville bredda utbudet på orten med en vinbar, Gallo, nekade kommunen tillstånd enbart på grund av att han hade sena momsinsbetalningar – trots att de var åtgärdade.
- Ett antal frisörsalonger började erbjuda vin till sina kunder som en service under 2009. Snart fick de backa – salongerna är allmänna och därför råder servering till allmänheten. Cut & Blow i Västerås fick sluta med sitt fredagsvin men mörkertalet är antagligen stort.

En enskild person som ansöker om serveringstillstånd granskas oskäligt hårt. Det görs omfattande utredningar som närmast kan liknas vid en brottsutredning. Personen måste inte bara vara skuldfri utan ska inte ha förekommit i Kronofogdens register. Man kontrolleras också mot brottsregister och man måste kunna visa upp en fullständig finansieringsplan. Liknande krav ställs inte på någon annan jämförbar näringsverksamhet.

Det finns många utdaterade regler. Lokalerna där utskänkning sker måste till exempel ha ett kök som är utrustat tillräckligt för att kunna servera en tre-rättersmiddag och ha en varierad meny med tillredda rätter, trots att krogen kanske inte avser att sälja mat. Lokalerna måste vara utformade så att personalen har konstant uppsikt över alla utrymmen, baren får inte ta upp för stor plats och gästerna får inte ta med alkohol ut när de tar en cigarett.

I vissa kommuner finns strikta utbildningskrav på all personal trots att restaurangen inte är utsatt för oordning. Dessa utbildningar kan i sin tur kosta mycket och det har uppstått en hel bransch av företag som utbildar och hjälper krögare genom processen. Därtill kommer både tillstånds- och tillsynsavgiften. Sammantaget innebär det stora kostnader och höga hinder in på marknaden.

På nationell nivå saknas statistik över antalet av kommuner avslagna tillstånd. Det är därför svårt att få översikt över hur omfattande problemet är.

Kommunerna har i dag börjat experimentera med längre öppettider, vilket inte har haft negativa effekter. I praktiken har de längre öppettiderna på vissa platser blivit norm. Ändå finns normaltiderna kvar i lagen.

Slutligen så finns en föreställning om att svensk alkoholpolitik är mycket mer liberal i dag än vad den var tidigare, särskilt efter inträdet i EU. Det stämmer på många områden. Svenskarna får importera själva och har tillgång till ett mer omfattande utbud. Icke-statliga företag har numera också rätt att producera alkohol. Serveringstillståndet släpar dock efter och har inte genomgått samma liberalisering.

I rapporten föreslås ett antal reformer, bland annat att normaltiderna tas bort ur lagen, att mattvånget på restaurang avskaffas helt och att rättssäkerheten stärks för enskilda krogägare.

INLEDNING

I Sverige har alkohol nästan alltid varit föremål för politik. Sprit har gått från att vara en kassako för staten med till exempel statligt brännvin, till att vara föremål för en förbudsomröstning och nykterhetslobbyism som engagerat hundratusentals. I år är det 100 år sedan Vin & Sprit bildades, bolaget som på många sätt utgjorde kulmen på monopolpolitiken och som i statlig regi skötte all alkoholhandel och produktion i Sverige i över 70 år. I samband med inträdet i EU 1995 förändrades dock detta. En arena som tidigare varit full av folkhälsoargument och förmynderi fick plötsligt tillgång till mycket nytt, bland annat ale, cider och flera olika sorters viner. Stora liberaliseringar genomfördes. Trots nykterhetsrörelsens varningar gick det inte åt helvete.

Tyvärr har samma liberala utveckling inte skett på alla områden. Det andra benet i alkohollagstiftningen, serveringstillståndet, har till stor del kvar lagstiftning som bygger på förlegade föreställningar om svenskarnas alkoholkonsumtion och policy som togs fram vid förra sekelskiftet.

Den svenska alkohollagen och särskilt de delar som berör serveringen syftar till att begränsa tillgången på alkohol för att på så sätt främja folkhälsan och se till att färre bli utsatta för, eller utsätter någon annan för, alkoholrelaterad brottslighet. Lagen ger också kommunerna veto över etablering av nya krogar och stor makt över tillämpningen av lagen. Sedan 1994 får de driva egen alkoholpolitik genom att ha egna alkoholpolitiska riktlinjer vilket motiverats med att kommunerna har en lokal kännedom som ansetts viktig.

Lagstiftarna sysslar med någonting som i all väsentlighet är svårt att åstadkomma: att tillåta människor att bli berusade på en allmän plats tillsammans med varandra utan att de riskerar sin nykterhet, som det beskrivs i alkohollagen. Detta ger utrymme för stora tolkningsfriheter på en rad områden och allt som oftast blir dessa godtyckliga och inkonsekventa. Kommunernas tolkningar skiljer sig ofta från varandra och i sin tur från lagen. Detta resulterar i att krögare som förlorar tillstånd ofta vinner i förvaltningsrätten – men mörkertalet, de som väljer att inte driva process mot sina kommuner, är antagligen stort.

Den här rapporten visar hur reglerna kring servering, som ofta bara utgör ett byråkratiskt monster utan någon effekt på folkhälsan, i vissa fall verkar vara utformad för att ställa till det så mycket som möjligt för enskilda näringsidkare.

Rapporten inleds med bakgrunden till dagens serveringstillstånd, från de statliga folkrogarna till dagens mattvång. Sedan följer en beskrivning av serveringstillståndet som det ser ut i dag och de effekter det har på den svenska krognäringen. I fokus är principerna bakom tillståndet och dess effekter.

Rapporten avslutas med att belysa några av de mest framträdande problemen med dagens alkohollagstiftning som lagen ser ut efter 2011 års reform. Den övergripande frågeställningen är om alkohollagstiftningen och de strikta kraven på serveringstillståndet kan motiveras med hänsyn till de effekter de har på folkhälsan.

Slutligen presenteras ett antal förslag inför framtidens servering med förhoppningen att också krognäringen kan få en chans att utvecklas i samma frihetliga anda som de andra delarna av alkohollagstiftningen.

**"TROTS NYKTERHETS-
RÖRELSENS VARNINGAR
GICK DET INTE ÅT
HELVETE."**

HUR HAMNADE VI HÄR?

Sprit har länge varit föremål för politik. När det gäller den svenska supen så ska den grekiske geografen Pytheas redan år 300 före Kristus ha beskrivit landet Thule där halva året var dag och halva natt och där befolkningen drack en sorts öl man tillverkade av säd och honung.¹ Även om *Pytheas resa till Thule* är en skröna är sanningen om nordbornas tidiga alkoholvanor antagligen inte helt olik denna beskrivning.² Brännvinet kommer under årens gång att behandlas på många olika sätt, från att utgöra en budgetregulator, till en politisk fråga för att blidka folket eller förbjudas för att hembränningen använde viktig brödsäd.

Det är svårt att avgöra hur mycket det söps förr i tiden. Enligt Systembolagets efterforskningar var medelkonsumtionen 45 liter ren sprit per person och år 1820.³ Det är mer än fyra gånger dagens konsumtion men också en omdiskuterad uppskattning. Per Frånberg, historiker och forskare vid Umeå universitet, gör en uppskattning om drygt 20 liter per år och person. Systembolaget håller sig till den högre siffran och påstår att det under perioden ska ha varit vanligt att barnen doppade bröd i brännvin som mellanmål.⁴ Sant är att det är först i början av 1800-talet som en stor brännvinskonsumtion började beskrivas som ett sjukdomstillstånd som skulle behandlas. Den första svenska helnyktra föreningen, Stockholms måttlighetsförening, bildades 1830.⁵

UTSKÄNKNING SATT I SYSTEM

I början av 1800-talet rapporteras det om omfattande slarv och olycksfall på arbetsplatser på grund av berusning. Utanför Umeå, till exempel, fanns det under en period framväxande kåkstäder bestående av försupna män som levde i misär och som helt slutat arbeta för att i stället enbart berusa sig.⁶ Både nykterhetsrörelsen, kungen, arbetsgivarna och kyrkan riktade stark kritik mot brännvinskonsumtionen och dess konsekvenser.

Det första utskänkningssystemet som liknar det vi har idag uppkom i mitten på 1800-talet i Falun och spred sig snabbt över landet. År 1865 bildades Göteborgs utskänkingsaktiebolag där verksamheten skulle drivas "utan hänsyn till egen vinst, uteslutande med tanke på den arbetande klassens fördelar i moraliskt och ekonomiskt avseende".⁷ Som en följd tog bolaget över många av de så kallade folkrogarna i flera svenska städer.

Göteborgssystemet och den icke vinstdrivande bolagsformen fick ganska snart efterträdare i resten av landet och den formaliserades 1905.⁸ Avsikten var att bolagen skulle driva sina egna krogar, men det hände även att utskänkningstillstånd överläts till finare krogar dit borgarna gick, medan de statliga folkrogarna var avsedda för arbetare.⁹

Det infördes också en artonårsgräns, mat behövde tillhandahållas på krogen och man fick inte handla om man inte uppfyllde vissa sociala krav, såsom en anställning. Detta ledde till att stora delar av det svenska kroglivet dog. Under 1800-talets sista hälft försvann hälften av krogarna i de stora städerna och nittio procent av alla krogar på landsbygden. Från och med

1 Henrikson (1985).

2 Harrison (2011).

3 Systembolaget (2005).

4 Frånberg (1997).

5 Systembolaget (2005).

6 Frånberg (1997).

7 Hasselgren (2003).

8 Systembolaget (2005).

9 Abrahamsson (1994).

nu görs det skillnad mellan utminuteri (försäljning av alkohol på flaska för att ta hem) och servering. Den samlade effekten av dessa reformer gjorde att supandet flyttade till hemmen, varför förbudsfrågan blev aktuell. Protesterna mot superiet kulminerade 1909 med en privat namninsamling där drygt hälften av Sveriges vuxna befolkning deltog och ställde sig positiva till förbudstanken.¹⁰

NYKTERHETSKOMMITTÉN OCH IVAN BRATT

År 1911 tillsatte riksdagen en nykterhetskommitté och två år senare införde AB Göteborgs-systemet den första versionen av ett ransoneringssystem som Stockholm tog efter 1914. AB Stockholmssystemet får Ivan Bratt som chef. Han införde ranson vid utminuteri och måltidskrav på samtliga restauranger. Bratt bildade också SARA-restaurangerna (Stockholms [senare Sveriges] allmänna restaurangbolag). Ledordet på dessa folkrestauranger var ”snarare uppfostran än nöje”.¹¹

Det centrala i Bratts alkoholpolitik var att ransonera alkoholen till vuxna män med anställning genom vad som kom att kallas för motbokssystemet som infördes i hela landet år 1919.¹² Åldersgränsen sattes till 21 år för utminuteri och 18 för förtäring på krogen där det också fanns strikta centiliterregler. Den lägre åldersgränsen på krogen motiveras med att det där utövades en större social kontroll. I Stockholm bildades *Vin & Spritcentralen AB* år 1917 med Bratt på central position och han började omedelbart att lösa in privata vinhandlare. Vin & Sprit får monopolrättigheter på import, export, tillverkning och partihandel av riksdagen år 1923, även om bolaget i praktiken hade haft det sedan 1917.¹³ År 1922 hålls en folkomröstning om ett totalförbud som nej-sidan vinner med knapp marginal.¹⁴ Samma år fick kommunerna vetorätt gällande var och hur man startar och driver krog – något som till viss del lever kvar i dag. Det förelåg stora skillnader i alkoholkonsumtionen mellan kommuner.

Tabell 1. Statistik över alkoholkonsumtionen i liter ren alkohol 1913 samt 1965, geografiskt indelad.¹⁵

Område	1913	1965
Norra Sverige	3,5	5,2
Bergslagen	5,4	5,6
Stockholms län	15,8	9,0
Östra Sverige	6,5	5,6
Sydvästra Sverige	8,7	6,7
Småland och öarna	4,3	5,3
Södra Sverige	10,6	6,7

Motboken leder till att människor börjar dricka mer på folkrestaurangerna. I Göteborg utgjorde de hälften av årsutskänkningstillstånden 1932. År 1937 antog riksdagen en ny förordning som sa att bara systembolagen hade utskänkingsrätt. I praktiken tilldelades restaurangbolagen hela landets folkrestaurangverksamhet och bildade på så sätt en sorts folkrestaurangsmonopol.¹⁶

Strikta kvantitetsregler infördes parallellt med regelförändringar 1937. Att ”ta ut ransonen” betraktades som en ”medborgerlig skyldighet”. Uttrycket ”två vita och en brun” (två glas brännvin och en konjak, som var den högsta tillåtna ransonen på krogen för vuxna män) uppkom och

¹⁰ Frånberg (1997); Systembolaget (2005, 2017).

¹¹ Hasselgren (2017).

¹² Björkman (2013).

¹³ Lenneman & Forsberg (2012); SOU 1993:50.

¹⁴ Systembolaget (2005).

¹⁵ Björkman (2013).

¹⁶ Hasselgren (2003).

centiliterreglerna och regler om matservering på krogarna förlöjligades, bland annat genom rätter som skickades in och ut till köken, eller kringgicks genom att restaurangen fejkade mat i trä.¹⁷ Trots att dessa folkrestauranger var utbredda över hela landet och hade monopol fanns aldrig en tydlig definition av ”folkrestaurang” annat än att de ”principiellt inte var annat än ett näringsställe”.¹⁸

I samma stund motboken infördes föranledde den överträdelser. Langning, hembränning eller handel med motböcker var vanligt. Det orsakade också en omfattande social kontroll från andra i samhället – nykterhetsnämnder och angivelser av grannar och bekanta. Kritiken kom inte bara från nykterhetshåll utan också från de som helt ville avskaffa systembolagen (”Kräftor kräva dessa drycker!”). I januari 1947 samlades 10 000 personer för att se på när demonstranter kastade sina motböcker i strömmen i Stockholm.¹⁹

STATEN STARTAR NATTKLUBB OCH DRIVER HAMBURGERKEDJA

1955 slopades motboken efter en lång utredning av den statliga nykterhetskommittén, som bland annat kom fram till att den haft en viss återhållande effekt på missbruket men annars ökat konsumtionen. Samtliga lokala bolag slås ihop och blir *Systembolaget*. Omedelbart börjar svenskarna köpa mer sprit och försäljningen ökar med en tredjedel. Denna ökning i konsumtion skattar man dock bort omedelbart med två direkt på varandra följande skattechöjningar och år 1965 är konsumtionen tillbaka på 1954 års nivå – lite mer än fem liter ren sprit per person och år.²⁰

Folkrestaurangsmonopolet slopades 1957. Folkrestaurangerna eller SARA-restaurangerna som de egentligen heter, som tidigare haft en särställning jämfördes plötsligt med privata aktörer. Omedelbart minskade deras marknadsandel med 30–40 procent.²¹ I Stockholm ansökte SARA om nya rättigheter för att bredda kundunderlaget och följden blev ökade öppettider och anpassning efter nya trender såsom cocktailbarer och engelska pubar – i statlig regi. När diskoteken började sprida sig efter dansförbudets avskaffande var förstås SARA tvunget att följa efter för att konkurrera. I Göteborg öppnades till exempel *Go Go Club* år 1965 och McDonald’s-konkurrenten *Clock* år 1976.²²

Regeringen tillsatte Alkoholpolitiska utredningen år 1965 för att granska alkohol- och nykterhetspolitiken. År 1974 la regeringens alkoholpolitiska utredning fram sitt slutbetänkande där de bland annat föreslog att måltidstvänget skulle ersättas med att ”matservering ska vara en betydande del av rörelsen”, samt att en ”behovsprövning ska införas vid bedömningen om restauranger ska få serveringstillstånd”.²³ Förändringarna implementerades 1977 i lagen om handel med drycker.²⁴ Normaltiden för stängning sattes till klockan 22 med möjlighet till dispens till 01. Det här var en stor förändring från 1860 års brännvinsförsäljningsförordning som satte gränsen till 20 på landet och 22 i städer – eller vissa städers tidiga policy på 1640-talet: 19 på vintern och 21 på sommaren.²⁵ Förändringen innebar också en del begränsningar. Bland annat slutade Systembolaget med lördagsöppet och mellanölet infördes en kort period för att

17 SOU 1993:50; Lenneman & Forsberg (2012).

18 Hasselgren (2003).

19 Björkman (2013).

20 Ibid.

21 Hasselgren (2003).

22 Björkman (2012).

23 SOU 1974:90.

24 SOU 1993:50.

25 SOU 2000:59.

sedan direkt dras tillbaka från den allmänna handeln.²⁶

En senare utredning, Alkoholhandelsutredningen, föreslog 1985 att det kommunala vetot skulle avskaffas. Det genomförs aldrig. Samma utredning lade också fram förslaget att matservering inte längre skulle behöva vara en *majoritet* av krogverksamheten. I stället skärptes det personliga ansvaret som införts 1982 och en enskild näringsidkaresandel fick större betydelse för möjligheten att få tillstånd.²⁷

Regeringen konstaterade i sin alkoholpolitiska proposition 1991 att målet för den svenska alkoholpolitiken även fortsättningsvis skulle vara att begränsa den totala alkoholkonsumtionen. Propositionen ställde sig också bakom WHO:s mål om att minska alkoholkonsumtionen med en fjärdedel till år 2000. Krogarna får ett särskilt ansvar för ordningen på sitt serveringsställe och närområdet, med krav på ordningsvakter vid behov.²⁸ Utöver detta införs inga ytterligare begränsningar när det gäller skatter, försäljningsregler eller stärkta monopol. Under perioden fram till EU-inträdet lägger också stora delar av det gamla statliga restaurangbolaget ned.²⁹

EUROPEISKA UNIONEN

Den enskilt största liberaliseringen av den svenska alkoholpolitiken sker i och med inträdet i den Europeiska unionen 1995. Fyra av fem monopol försvinner. Kvar är bara detaljhandel riktad till privatpersoner i form av Systembolaget vilket regleras i 1994 års alkohollag.³⁰ Alkoholinspektionen bildas och blir tillsynsmyndighet för serveringstillstånden. Tiden kan beskrivas som en period där Sverige går från gammal och auktoritär politik på alkoholområdet till liberalisering, individuellt ansvar och internationalisering av alkoholkulturen. Detta stämmer – inom detaljhandeln. På krogen framträder dock en annan bild som inte kännetecknas av liberalisering och där skyddsintresset är ständigt närvarande också efter 1995.³¹

Trots att riksdagen uttryckligen skriver att ”serveringsbestämmelserna måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla” så görs det inte nämnvärt lättare att bedriva serveringsverksamhet. I stället stärks rätten att driva krog samtidigt som kraven på tillståndsinnehavaren ökar. Den nya myndigheten, Alkoholinspektionen, ska bland annat ”medverka i arbetet med att bygga upp utbildningsprogram och ta fram utbildningsmaterial för innehavare av serveringstillstånd och för serveringspersonal”.³²

Kommunerna tar över länsstyrelsens hantering av serveringstillstånd och med detta försvinner det kommunala vetot som funnits sedan folkrestaurangerna avskaffades 1957. Förvaltningsrätten ska också pröva beslut i tillståndsärenden såsom återkallelse av serveringstillstånd. Det kan verka som en liten förändring men är första gången krögare har rätt att få detta prövat. Kommunerna åläggs att utfärda serveringstillstånd på ett sätt så alla näringsidkare behandlas enligt ”objektiva, icke diskriminerande och offentliga alkoholpolitiska regler”. Det blir obligatoriskt för kommunerna att ta fram egna anpassade riktlinjer och lokal policy för serveringstillstånd.

Ett skyddsintresse i form av folkhälsovurm är i allra högsta grad närvarande: ”Inskränkningarna förutsätter en prövning i det enskilda fallet mot bakgrund av en alkoholpolitisk helhetsbedömning. I intresse- och normkollisionen mellan å ena sidan näringsfriheten och å den

26 SOU 1994:24.

27 SOU 1993:50.

28 Proposition 1990/91:175.

29 Hasselgren (2017); Englund (2014).

30 Svensson (2012).

31 Proposition 1994/95:89.

32 Alkoholinspektionen (2000).

andra sidan skyddet för människors hälsa bör skyddsaspekterna ta över.” Reglerna kring tillståndsinnehavarens personliga vandel förtydligas med två principer. Den ena gäller ekonomisk skötsamhet – den sökande ska ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna och från och med denna lag kan sökanden åläggas att visa upp ”utdrag från kronofogden, intyg från skattemyndigheten, konkursfrihetsintyg, intyg om utbildning och anställningar, hyreskontrakt, köpeavtal och finansieringsplaner”, men också genom utdrag från Polismyndigheten bevisa att vederbörande inte varit föremål för brottslig verksamhet.³³

Alkoholinspektionen som myndighet uppgår i Statens folkhälsoinstitut år 2001. Där hamnar också tillsynen av tillstånden. Vissa hål lappas igen i alkohollagen. Bland annat tillåts restauranger som serverar kall mat, såsom sushirestauranger, att servera alkohol genom att kravet på stekbord tas bort.³⁴ Övriga krav på köksutrustning och servering av mat fick dock kvarstå.

De anpassade riktlinjer som kommunerna tar möjliggör för dem att driva egen alkoholpolitik inom ramen för det kommunala självstyret.³⁵ De enskilda reglerna ska dock inte vara så långtgående att de får ”karaktären av normgivning” och de får inte heller vara olika lagens formuleringar. Olikheter i riktlinjerna kommunerna emellan föranleder dock att Folkhälsomyndigheten under 2010-talet lägger fram normerande riktlinjer för kommuner att använda sig av.

33 Proposition 1994/95:89.

34 Proposition 2009/10:125.

35 Statens folkhälsoinstitut (2012).

SERVERINGSTILLSTÅNDET 2017

Dagens serveringstillstånd finns i ett antal olika utföranden: servering för allmänheten samt serveringstillstånd för slutna sällskap, såväl stadigvarande som tillfälliga. Det är kommunerna som prövar tillstånden. Till det kommer situationer där inget tillstånd krävs vilket är tillfällen som ”avser ett enstaka tillfälle för i förväg bestämda personer”, till exempel en hemmafest. Du får även ta betalt för drycken, under förutsättning att du inte gör vinst.

Frågan om slutna sällskap är svår. Lunds nationer och studentkårer blev nyligen tvingade att ansöka om tillstånd för allmänheten när polisen beslutade att 45 000 personer inte var att betrakta som ett slutet sällskap.³⁶ Den praktiska skillnaden är att vid allmänna tillstånd krävs personlig lämplighet, lokalernas lämplighet, att kommunens riktlinjer följs och att den ansvariga uppfyller såväl lagens kunskapskrav såsom kommunens. Vid slutna sällskap behöver man inte uppfylla dessa regler – man får däremot inte göra vinst vid försäljning. Slutna sällskap måste alltså sälja alkohol billigt. En frisörsalong utgör däremot inte ett slutet sällskap utan är att betrakta som tillgängligt för allmänheten som Västeråssalongen *Cut & Blow* fick veta 2009 efter att de serverat vin till sina kunder på fredagar.³⁷

Rumsservering på hotell, eller tillstånd vid transporter såsom färjor och tåg, anses också utgöra stadigvarande utskänkning. Åker färjan, planet eller tåget över flera kommuner är det kommunen där bolaget har sitt säte som är ansvarig. SJ:s bistro får däremot inte servera vinflaskor med locket kvar på eller gängat lock som går att sätta tillbaka. Detta innebär att varje gång du får kvar korken till en vinflaska från SJ:s bistro så begår den ansvariga utskänkaren för det tåget ett brott mot alkohollagen.³⁸

När det gäller lokalerna och maten så måste du vid stadigvarande tillstånd alltid servera tillredd mat och ha tillgång till ett kök. Serveringsstället måste vara överblickbart (gäller inte för hotell) så att serveringspersonal kan upptäcka eventuella oegentligheter. Serveringstillståndet ska också vara en ”sammanhållen enhet”. Områden som inte är sammanhörande med andra områden inom serveringsstället betraktas som fristående serveringsutrymmen. Har en gäst köpt en öl får den med andra ord inte ledas över gårdsplanen om det saknas ett tillstånd på vägen – även om den ska föras till en plats med samma serveringstillstånd. Det är också nära nog omöjligt att få serveringstillstånd för vägen över gårdsplanen, såvida krogen inte tillhandahåller personal som kan ha uppsikt över och sköta en entré till området.

Gästerna måste erbjudas ett varierat utbud av maträtter fram till klockan 23, då det får begränsas till ett fåtal, enklare maträtter (nötter duger dock inte). Det ska finnas tillräckligt många sittplatser för förtäring och man ska också kunna få efterrätt. Detta gäller även tillstånd för slutna sällskap. Det ska också vara lämpliga lokaler från brandsäkerhetssynpunkt, och baren får varken vara i centrum eller ta upp en majoritet av utrymmet.³⁹

Ovan nämnt är bara ett axplock ur lagstiftningen. Slutligen ska särskilt nämnas att ”ansvarig personal ska se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks”.⁴⁰ Detta är förstås en tolkningsfråga.

³⁶ Madunic Olsson (2016).

³⁷ Allerstam (2009).

³⁸ Niagara (2014).

³⁹ Allting står inte uttryckligen i lagen, utan kommer av förarbeten och praxis. Se t ex Folkhälsomyndigheten (2017) och proposition 2009/10:125.

⁴⁰ 8 kap 20 § alkohollagen.

DET KOMMUNALA GODTYCKET

Alkohollagen är inte det enda som styr serveringstillstånden, utan sedan 1994 ska kommunerna ta fram egna alkoholpolitiska program. Syftet var att ge kommunerna makt över förfarandet på grund av deras lokalkännedom.⁴¹

År 1998 utvärderades systemet av Alkoholutredningen som konstaterade att majoriteten av kommunerna de tre åren sedan lagändringen hade lyckats anta egna riktlinjer. De flesta hade satt sina serveringstillstånd till normaltiden 01 och begränsat senaste serveringstiden till 02 och därmed gjort det omöjligt att hålla öppet längre. I turistkommuner och i storstadsområden var det vanligare med en senarelagd stängningstid.⁴² I enkäten finns också en särskild fråga om det som i lagen kallades för "alkoholpolitiska olägenheter" där de själva får formulera regler kring vad som utgör olägenhet som bör begränsa serveringen. De vanligaste formuleringarna är:

- Att platsen är olämplig på grund av närhet till barn eller ungdomsverksamhet såsom skolor eller fritidsgårdar.
- Att polisen genom sin tillsyn yrkar på att där förekommer oordning eller att det av andra anledningar är geografiska områden som är särskilt belastade av brott.
- Miljö- eller närboendeproblem, att miljöförvaltningen eller motsvarande avslår ansökan på grund av störningar till närboende (till exempel i bostadsområden).
- Idrott som sker på idrottsanläggningar (i regel en tanke om att alkohol och idrott inte hör ihop).
- "Annat", en kategori som bland annat innehåller sex- eller spelklubbar, drogliberala rörelser eller "områden med känd missbruksproblematik" (fler än 25 kommuner har svarat "annat" i enkäten).

Undersökningen gör gällande att år 1997 förekom 39 avslag på tillståndsansökningar i det redovisade materialet på grund av formuleringar om "alkoholpolitiska olägenheter". Av dem överklagade 19 och 13 av besluten ändrades av länsrätterna. Kommunernas formuleringar och regler höll alltså oftast inte i rätten.⁴³

Formuleringen om "alkoholpolitiska olägenheter" blev inte kvar särskilt länge. Kommunerna tolkade nämligen skrivelsen mycket olika vilket bland annat ledde fram till att storstadsområdena förlängde öppettiderna långt över normaltiderna.⁴⁴ I Uppsala, Göteborg, Malmö och Helsingborg tilläts under delar av 1990-talet krogar att ha öppet till 05.⁴⁵ 2005 ändrades därför formuleringen till dagens:

Om alkoholservering 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, får serveringstillstånd vägras även om övriga krav som uppställs i lagen är uppfyllda.⁴⁶

⁴¹ Prop 1994/95:89.

⁴² SOU 2000:59, bilaga 1.

⁴³ Ibid, bilaga 4.

⁴⁴ SOU 2009:22.

⁴⁵ Svensson (2012).

⁴⁶ 8 kap 17 § alkohollagen.

Det blev alltså okej för kommuner att neka utskänkning av alkohol enbart med hänvisning till att det riskerade skapa onykterhet. I förarbetet till 2011 års lag förtydligas också att kommunala riktlinjer inte ska vara "ensamt avgörande".⁴⁷ Men att formuleringen förändras leder inte till några stora förändringar i de kommunala riktlinjerna. Flera har kvar godtyckliga former av "alkoholpolitiska olägenheter".

47 SOU 2009:22, bilaga 4.

AVSLAG PÅ TILLSTÅNDSANSÖKNINGAR

Folkhälsomyndigheten för enbart statistik på godkända serveringstillstånd vilket gör att problemet med godtycket är svårt att få en helhetsbild av. Däremot rapporterar ofta lokala tidningar om dessa tillfällen vilket gör att omfattningen till viss del kan överblickas genom att studera denna rapportering. Genomgången är förstås inte heltäckande, utan syftar till att ge en fingervisning. Följande är ett utdrag i mediehistoriken för "serveringstillstånd" respektive "alkoholtillstånd" sedan 2011:

Tabell 2. Retrieverutdrag för sökorden "serveringstillstånd" respektive "alkoholtillstånd" per-kalenderår. 2017 är t o m sista maj.⁴⁸

Begrepp	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
"Serveringstillstånd"	2 892	1 998	2 496	1 488	1 798	2 216	814
"Alkoholstillstånd"	1 896	1 277	1 510	1 107	1 255	1 748	598

Det skrivs drygt 300 artiklar om serverings- eller alkoholtillstånd i månaden. För att göra ett överslag på hur många av dessa rapporteringar som rör tillbakadragna eller nekade serveringstillstånd gör vi ett stickprov och studerar första veckan i juni och december 2015. Antalet poster i sökningen är följande:

Tabell 3. Retrieverutdrag för sökorden "serveringstillstånd" respektive "alkoholtillstånd" den första veckan i juni respektive december 2015. Sortering har skett genom att dubletter tagits bort – till exempel artiklar publicerade på två platser (både webb och tryck eller i flera tidningar).

	Omnämnanden av "serveringstillstånd" och/eller "alkoholtillstånd"
Första veckan i juni 2015	28
Första veckan i december 2015	32

48 Samtliga artikelsökningar är gjorda med hjälp av Retriever och redovisas i detalj i appendix.

Dessa artiklar kategoriseras på följande sätt:

Tabell 4. Genomgång av artiklarna i samma urval som nämns i tabell 3 indelade efter vad de handlar om med reservation för att två artiklar kan behandla samma restaurang.

Godkända tillstånd	6	Text när restauranger öppnar eller byter ägare.
Till viss del godkända	5	När restaurang vill utöka men blir nekade, eller inte får de tider de vill men fortfarande får tillstånd.
Avslag eller utan tillstånd	11	När en restaurangs begäran blir avslagen eller när en klubb aldrig fått tillstånd men säljer alkohol ändå.
Hot om indrag	5	När en restaurang får ett föreläggande om att åtgärda saker för att tillståndet ska vara kvar.
Indrag	10	När en restaurang fått tillståndet indraget.
Om byråkratin	9	När artikeln rör utbildningar, nya nämndorganisationer, prisjusteringar på tillståndsansökningar eller liknande.
Övrigt	10	När serveringstillstånd nämns utan relation till ett ställe eller ett tillfälle.

Frågan om serveringstillstånd är alltså att betrakta som relativt relevant för redaktionerna att rapportera om – den figurerar med jämna mellanrum i media på olika platser i landet. Av denna rapportering verkar indrag, hot om indrag, avslag eller avsaknad av tillstånd utgöra nästan hälften av rapporteringen. Om man, med en tilltagen felmarginal (det kan vara så att detta är riktigt dåliga veckor), antar att en fjärdedel av rapporteringen rör indragna, delvis indragna eller avslagna ansökningar så skulle det bara under första halvan av 2017 hunnit bli 200 stycken. Det är en mycket grov uppskattning men ger en fingervisning om antalet nekade serveringstillstånd i landet.

VAD ÄR DET SOM AVSLÅS?

En artikel kategoriserad som ”hot om indrag” kommer från Upsala Nya Tidning där V-dala nation vid en inspektion blivit ertappade med oansvarig servering. Polisen bedömde att minst ett tjugotal personer var så fulla att de borde ha avisats, vilket ledde till en varning. I Uppsala hade också restaurang Lingon under perioden använt en målvakt för serveringstillståndet vilket är skäl för att dra tillbaka serveringstillstånden då den ekonomiska hanteringen ska vara god. Krogen löste det med att bilda ett nytt bolag (vilket dock inte heller är tillåtet).⁴⁹

Vidare nämns tillfällena där krogar varit stökiga, som när Harrys i Västerås fick sitt tillstånd indraget. Detta togs upp i förvaltningsrätten där restaurangen fick rätt mot Västerås kommun.⁵⁰ Förvaltningsrätten nämns i nio av de sexton artiklar där tillståndet nekats eller dragits in.

Bland de godkända eller delvis godkända kan nämnas att Orangeriet i Borås var på väg att få tillstånd i juni 2015 men att det föregicks av en debatt där bland annat Ungdomens Nykterhetsförbund deltog. Anledningen var att restaurangen låg nära en park där barn var under dagtid. Restaurangen fick tillstånd ändå.⁵¹

I denna kategori finns också hotellet i Kosta som inte fick godkänt att servera champagne till hotellfrukosten men som i övrigt behöll tillståndet.⁵² Ytterligare restauranger som förärats

⁴⁹ Wolters (2015a, 2015b).

⁵⁰ Slagbrand (2015).

⁵¹ Björklund (2015); P4 Sjuhärad (2015).

⁵² Sandberg (2015).

både utökat tillstånd och rapport om det i lokaltidningen är de som utgör uteserveringen på torget i Motala.⁵³

Utifrån denna översiktliga genomgång går det att konstatera att avslag och justerade tillstånd är vanliga och att det leder till lokalt intresse. De verkar också ofta bli följetonger där processen till förvaltningsrätten och byråkratin bakom tillståndsprövningen följs och bevakas med intresse.

I stickprovet går det inte att hitta några misstankar om slagsmål eller annan brottslighet som är relevant för folkhälsan. Ingen av platserna har heller gjort sig skyldiga till någon brottslig oordning. Trots metodens begränsning står klart att det förekommer indragningar på icke-brottslig grund och att det inte är helt ovanligt.

53 Hyden (2015).

ALKOHOLPOLITISKA OLÄGENHETER

Många kommuner har i dag skarpa riktlinjerna om vad det är som utgör ”alkoholpolitiska olägenheter”. Här redogörs för ett antal av dem. I både Stockholms och Göteborgs alkoholpolitiska riktlinjer står det att drogliberala rörelser samt sexklubbar inte behöver göra sig besvär med en tillståndsansökan. Stockholms riktlinjer formulerar det:

Verksamheter som inte över huvud taget ska ges serveringstillstånd är sexklubbar och drogliberala rörelser. Staden vill inte gynna sådana verksamheter genom att möjliggöra vinster från alkoholservering.⁵⁴

I Göteborgs riktlinjer står:

Verksamheter som inte ska medges serveringstillstånd är sexklubbar, arrangemang eller shower med naket inslag, till exempel striptease. Inte heller drogliberala rörelser medges tillstånd.⁵⁵

Malmös och Uppsalas riktlinjer är fria från en sådan skrivelse – även om en översikt antyder att det är populärt med en liknande formulering i allt från Grums till Åre och Krokom.⁵⁶ Vad en ”drogliberal organisation” innebär är däremot inte definierat. I ett samtal till Göteborgs kommuns tillståndsenhet i maj 2017, där ett förtydligande begärdes, så kallas formuleringen om drogliberalism ”helgardering” och om det vore en organisation som ”hade detta som enda syfte”.⁵⁷ När samma fråga ställs till Stockholms stad meddelar handläggaren att: ”Det inte får arrangeras ett drogliberalt seminarium i anslutning till lokalerna.”⁵⁸ I ett samtal till Halmstad kommun meddelar handläggaren: ”Detta avser exempelvis någon sorts gruppering inom legalize-rörelsen, de skulle inte få tillstånd.”⁵⁹

Dessa tre svar samt det faktum att frågan aldrig behandlats i förvaltningsrätten i någon av kommunerna mellan 2002 och 2012 (Folkhälsomyndigheten har inte nyare domar i sitt arkiv) tyder på att definitionen av ”drogliberala organisationer” är fråga för en ganska godtycklig tjänstemannabedömning.⁶⁰ Inte heller formuleringen om sexklubbar har prövats rättsligt under den perioden.⁶¹

Enligt alkohollagen får de kommunala riktlinjerna inte vara normerande. Det är knappast något som tillämpas i dag. I Uppsala har öppettiderna förlängts i omgångar för att under 2011 landa på 04 som senaste serveringstid på vissa ställen. Andra krogar och studentnationer ville förstås ta efter varpå 04 blev normerad öppettid. Samma normering kan ses i reglerna Uppsala kommun har gällande ordningsvakter. Vid nya tillstånd i Uppsala behöver man numera ha ordningsvakt på plats från 01 och framåt oavsett omfattning eller antalet besökare. Detta står varken reglerat i kommunens alkoholpolicy eller i lagen utan är helt och hållet en normerad effekt i tillståndsansökan och i de remisser som inkrävs av polismyndigheten.⁶² I detta fall, som

54 Stockholms stad (2014).

55 Göteborgs stad (2011).

56 Googlesökning på ”drogliberala + serveringstillstånd”, den 5 juni 2017.

57 Samtal med Göteborgs kommun.

58 Samtal med Stockholms stad.

59 Samtal med Halmstad kommun.

60 Folkhälsomyndigheten (2017). Folkhälsomyndigheten har inte nyare domar i sitt arkiv.

61 Se t ex By (2011); Rydell-Jansson (2012); P4 Jämtland (2013); Arnsäter (2014); TT (2011) och Vikström (2017).

62 Uppsala kommun (2015).

i många andra, testas aldrig frågan utan serveringsstället accepterar de nya villkoren – även i fall där den enda justeringen är att serveringstillståndet bytt ansvarig huvudutskänkare.⁶³ Det här är ytterligare en illustration av krögares svaga ställning gentemot kommunen.

Uppsala är trots detta en av de platser där alkoholpolitik i kommunen kommit att betyda mycket för det lokala näringslivet. I detta fall gick staden på kort tid från att säga nej till allt till att säga ja till det mesta. I en intervju i Uppsala Nya Tidning säger Uppsalapolisens ansvariga Christer Nordström:

Från början sa polisen nej till allt. Polisen ville inte ha valborg, inte kommunen heller. Man tyckte att det var ett onödigt jippo och hoppades på hagel, snö, kyla och regn för att så få som möjligt skulle ut. På tillståndssidan satt nära sura gubbar som tyckte att uteserveringar inte skulle få finnas och att trafiken alltid skulle fram. ... Det blev från början en viss konkurrens mellan mitt och kommunens synsätt kan man säga. Men jag tänkte varför inte göra det här till ett kul evenemang, inte bara för studenter utan för alla. Som får ut uppsalaborna men också drar hit personer utifrån. Och kommunen insåg ganska snart att det som händer i Uppsala är en del av varumärket.⁶⁴

Det är i Uppsala numera inte ovanligt med särskilda tillstånd långt senare, eller tidigare än de i lagstiftningen normaliserade öppettiderna, och handläggningstiderna är ofta kortare än en vecka.⁶⁵ Policyn verkar också ha gett resultat på ordningen. I en annan intervju med Nordström går att läsa om valborg 2017: "Det har gått väldigt lugnt till. Det är en trend som vi sett de senaste åren, att ordningen på valborg har blivit mycket bättre."⁶⁶

En annan vanlig "alkoholpolitisk olägenhet" är att förtäring sker i närheten av eller kring idrotts- eller sportevenemang. Detta har orsakat att såväl bowlinghallar som läktare är utan ölservering. Länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland och Stockholm kom dock tillsammans med Statens folkhälsoinstitut fram till att det inte anses vara en alkoholpolitisk olägenhet att servera på länens stora arenor. Den mest omfattande kritiken i rapporten rör bristande matutbud.⁶⁷

Lika lätt som storarenorna i Malmö, Stockholm och Göteborg hade inte Vänersborgs Bowlinghall 2005. Socialnämnden avlog deras ansökan med motiveringen att "idrott och alkohol inte hör ihop". Länsrätten resonerade dock annorlunda.⁶⁸ Samma situation uppstod i Falkenberg 2014 där en bowlinghall samt Falkenbergs IP ansökte om serveringstillstånd. I stället för att släppa upp detta i rätten gick frågan direkt till kultur- och fritidsnämnden som yrkade på att formuleringen om "i anslutning till idrottsevenemang" skulle tas bort ur riktlinjerna. I april 2014 gick förslaget igenom i kommunfullmäktige.⁶⁹ Ett antal kommuner har kvar formuleringarna i sina riktlinjer, till exempel Umeå, Nordansjö, Tierp och Borlänge. Interesseorganisationerna Riksidrottsförbundet, IQ, Systembolaget och IOGT-NTO rapporterar regelbundet om hur farligt det är med alkohol i anslutning till arenor, sporter och idrott.⁷⁰

Ytterligare en punkt som varierar kraftigt mellan kommuner är utbildningskraven på serveringspersonalen. I Göteborg behöver varenda krog som serverar efter 02 ha personal

63 Samtal och intervjuer med utvalda krögare och politiker i Uppsala under maj 2017.

64 Sandow (2017a).

65 Samtal och intervjuer med utvalda krögare och politiker i Uppsala under maj, 2017.

66 Sandow (2017b).

67 Länsstyrelsen i Skåne län (2011).

68 Ttela (2005).

69 Claesson, A (2014).

70 Mattsson, Ekblom & Unogård (2014); IQ (2017); Systembolaget (2016); IOGT-NTO (2013).

som är särskilt utbildad i ansvarig alkoholskänkning.⁷¹ En liknande formulering återfinns i Uppsala.⁷² Men i Södermanlands län finns ett motsvarande krav enbart i Nyköping och inte i någon annan kommuns riktlinjer. I Södermanland – närmare bestämt i Eskilstuna – finns också en av de få skrivelserna som rör klädkoder: ”På restauranger i Eskilstuna ska gästerna inte tillåtas bära kläder som visar på tillhörighet till något gäng eller gruppering som uppfattas som kriminell.” Detta innebär alltså att om en krog i Eskilstuna får besök från till exempel ett mc-gäng med likadana kläder, så bryter serveringstillståndsinnehavaren mot kommunens riktlinjer och riskerar att förlora sitt uppehålle.⁷³

De flesta fall där förvaltningsrätten går på kommunernas linje om att dra in eller att inte låta en krögare få tillstånd till servering är i fall som rör ekonomisk vandel, där bolaget bryter mot riktlinjer eller lagar som rör kassaregister, bokföring eller personligen inte lever upp till kraven för god ekonomi och inte uppfattas som ”lämplig”.⁷⁴ Detta behöver inte betyda att den ansvariga serveringsinnehavaren har brutit mot lagen – det räcker med att kommunen anser att personens ekonomiska förehavanden är vårdslösa eller misskötsamma och det gäller såväl privat som i företaget.

Det är oklart vad det har för koppling till folkhälsan, men det ställer förstås till det för enskilda tillståndsinnehavare som ibland inte vågar driva processer mot kommunen eller ställa motkrav. Det kan resultera i att krogar stänger utan att kommunen haft egentligt fog för att dra in tillståndet – ett inte helt ovanligt resultat av tillståndsprövningen i Sverige. Ett exempel på detta är i Linköping, där en krögare som bedrivit verksamhet sedan 1997 ville bredda utbudet på orten med en vinbar. Kommunen nekade tillstånd enbart på grund av en försenad moms-inbetalning. För att lösa situationen var krögaren tvungen att lämna sitt bolag, så att andra kunde fullfölja planen.⁷⁵

Slutligen så är definitionen av ”olägenheter i fråga om ordning” på serveringsstället också föremål för en subjektiv bedömning som tolkas olika i olika kommuner. Den kommunalt reglerade klädkoden i Eskilstuna är ett exempel på en sådan subjektiv bedömning.

De vanligaste exemplen på när denna formulering blir avgörande för tillståndet är när den tilltänkta platsen är olämplig i fråga om hänsyn till grannar och närboende. Det finns också ofta formuleringar som handlar om när ansökan rör en plats där det varit mycket bråk eller våld. Tanken med formuleringen är att kommunens ansvariga, som har bäst lokalkännedom, kan begränsa etablering av restaurangverksamhet i särskilt känsliga områden.⁷⁶ Men etablering kan också begränsas av andra skäl. I Sandviken, Västerås och Skövde finns en regel om att kommunen kan neka tillstånd på grund av risk för överetablering – det vill säga att det kommer bli för många restauranger på samma plats.⁷⁷

Krängliga regler och nitiska kommuner med godtyckliga bedömningar kan leda till minst sagt bisarra situationer. Dalarnas tidningar rapporterade i september 2016 att det bara fanns två stadigvarande krogar kvar i Ludvika. En av krogägarna som förlorat tillståndet på grund av obetalda skulder konstaterade att ”det här gynnar Borlänge” och ”jag orkar inte bråka längre. Det känns som att vi varit punktmarkerade från första början, med nattklubbens grannar, med kommunen och polisen”.⁷⁸

71 Göteborgs stad (2011).

72 Uppsala kommun (2015).

73 Länsstyrelsen i Södermanlands län (2011).

74 Folkhälsomyndigheten (2017).

75 Alvin (2017).

76 Niagara (2014).

77 Sandvikens kommun (2013); Västerås stad (2011); Skövde kommun (2005).

78 Sternljung (2016).

Det går alltså att konstatera att det är mycket vanligt att kommunerna använder varningar i form av hot om att dra in tillstånden för att krogar ska skärpa sina regler eller strama upp serveringen till förmån för ordningen. Att hota om att dra in tillståndet är accepterat som en metod för att påverka serveringen vilket konstateras i förarbetet till 2011 års lag.⁷⁹ Vad detta leder till för klimat bland krogägare diskuteras däremot inte i samma utredning.

På ett nästan nationalromantiskt vis konstaterar många som deltar i debatten om alkoholen att Sverige är en del av vodkabältet och att svenskarna behöver skyddas från sig själva och sin alkoholkonsumtion.⁸⁰ Alkoholförsäljningen har till och med i vissa perioder setts som ett hot mot samhällsordningen. Vissa skulle gå så långt som att säga att det är den viktigaste socialpolitiska frågan under 1900-talet och att politiken i denna fråga kan kännetecknas av en miljö där sociala utopier får rumstera fritt.⁸¹ Men var det verkligen så illa förr i världen, och är det verkligen så illa nu?

79 9 kap 6 § alkohollagen; SOU 2009:22.

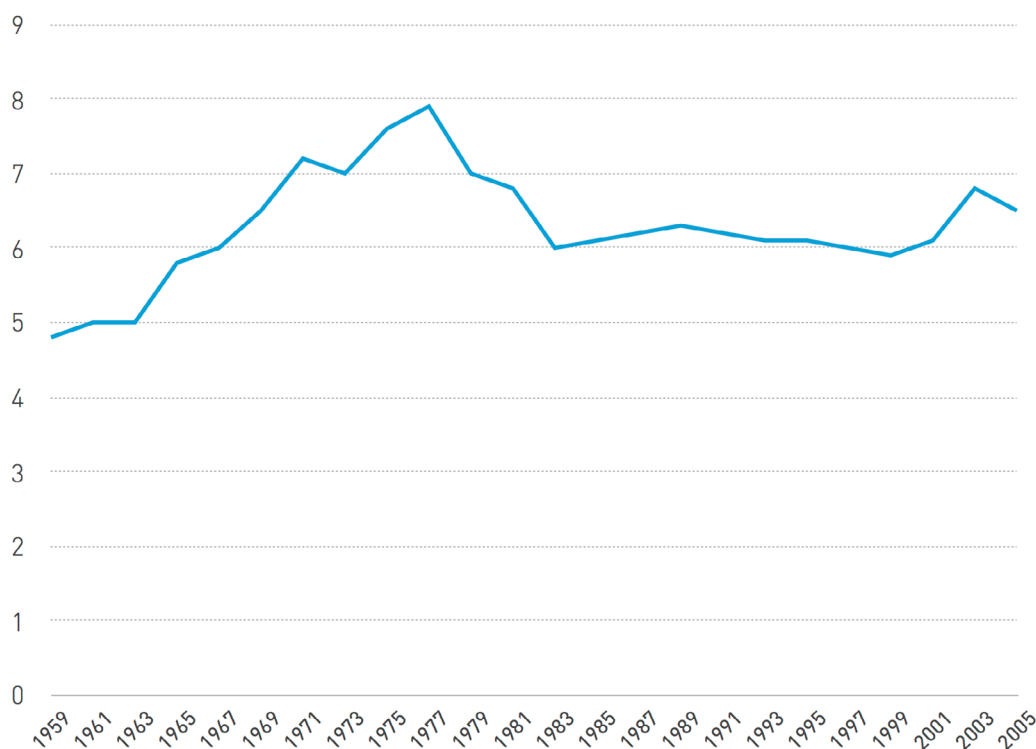
80 Se t ex hur alkoholproblem omnämns i IQ:s *Fyllepodden*.

81 Johansson (2008).

SUPER VI LIKA MYCKET SOM PÅ 1800-TALET?

I det här avsnittet redovisas statistik över alkoholkonsumtionen i Sverige.

Figur 1. Försäljningen av alkoholdrycker i liter alkohol per invånare.⁸²

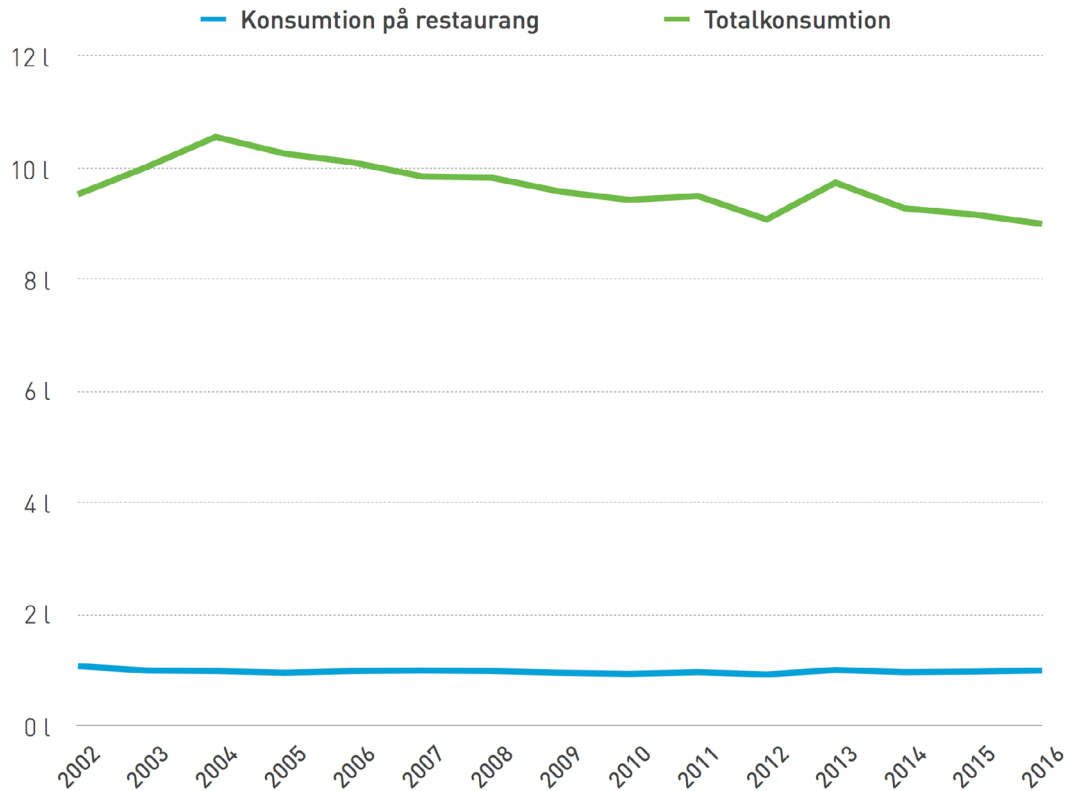


Figur 1 visar alkoholkonsumtionen i Sverige från 1957 och framåt. Här syns bland annat effekterna av EU-inträdet 1995 och avskaffandet av motboken på 1950-talet. En genomgående trend är att drycken förändrats. Vi dricker inte starksprit i samma utsträckning som tidigare. Ändå är inte statistiken lik den som redovisas för 1913 (tabell 1) där medelvärdet är 7 liter per person och år med stora lokala variationer. Vi kan alltså konstatera att skillnaden mellan 2005 och 1913 inte är särskilt stor – trots att konsumtionen 1913 ligger till grund för de dystopiska beskrivningarna om alkoholens samhällspåverkan.

När det gäller restaurangserveringen används Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, promemorior om alkoholkonsumtionen. I figur 2 visas statistik från den senast publicerade, i mars 2017.

82 Statistiska centralbyrån (2007).

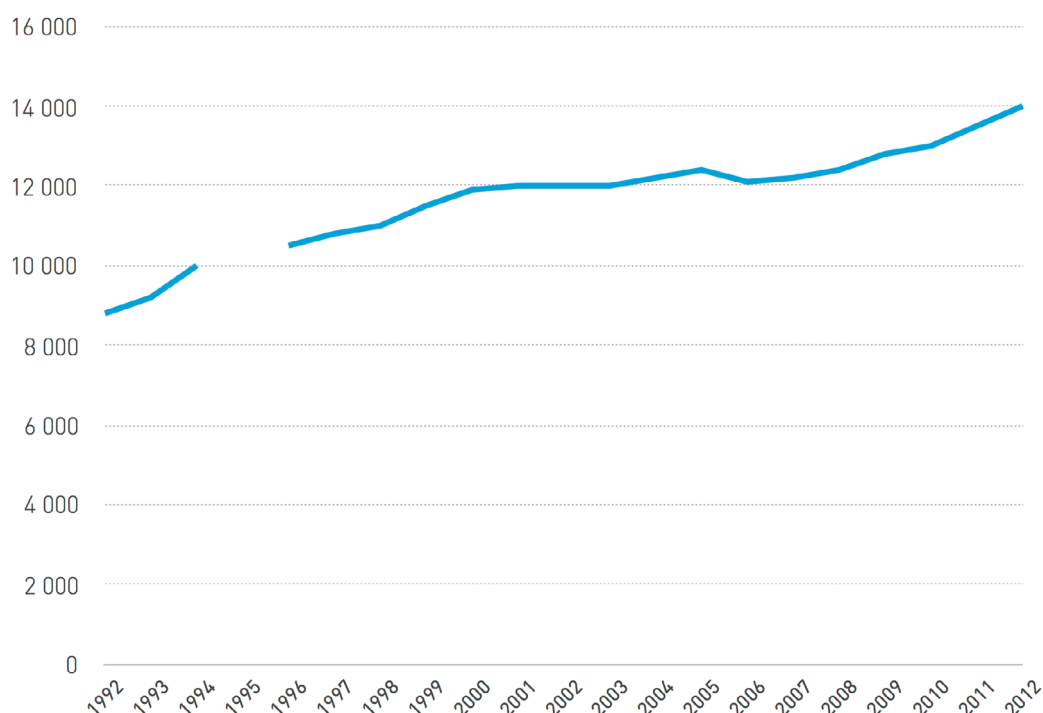
Figur 2. Totalkonsumtionen mätt i liter ren alkohol sedan 2001 samt samma siffra för konsumtionen på restaurang.⁸³



Det går alltså att göra gällande att alkoholkonsumtionen ökat och minskat i perioder (figur 2) men har sedan 2013 haft en svagt negativ trend. Den del av konsumtionen som äger rum på restaurang är stabil och i genomsnitt en liter per person och år. Systembolaget utgör det enskilt största försäljningsstället. Det innebär att även om man fördubblade konsumtionen på restauranger och barer skulle den totala konsumtionen av alkohol bara öka med ungefär tio procent. Figur 2 blir särskilt relevant när man ser till antalet serveringstillstånd under samma period.

⁸³ Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2015) och data från förbundets hemsida.

Figur 3. Antalet stadigvarande serveringstillstånd i riket mellan 1992 och 2013.⁸⁴



Det verkar över huvud taget inte finnas någon korrelation mellan antalet stadigvarande serveringstillstånd och konsumtionen av alkohol på serveringsställe. Antalet serveringstillstånd ökar – och har ökat dramatiskt under en längre period än under 2011 års lagändring. Mellan år 2000 och i slutet av 2016 fanns det 12 500 tillstånd i landet, nästan dubbelt så många som 1992. Men ser man tillbaka är skillnaden än mer dramatisk – 1984 var motsvarande siffra cirka 3 800.⁸⁵

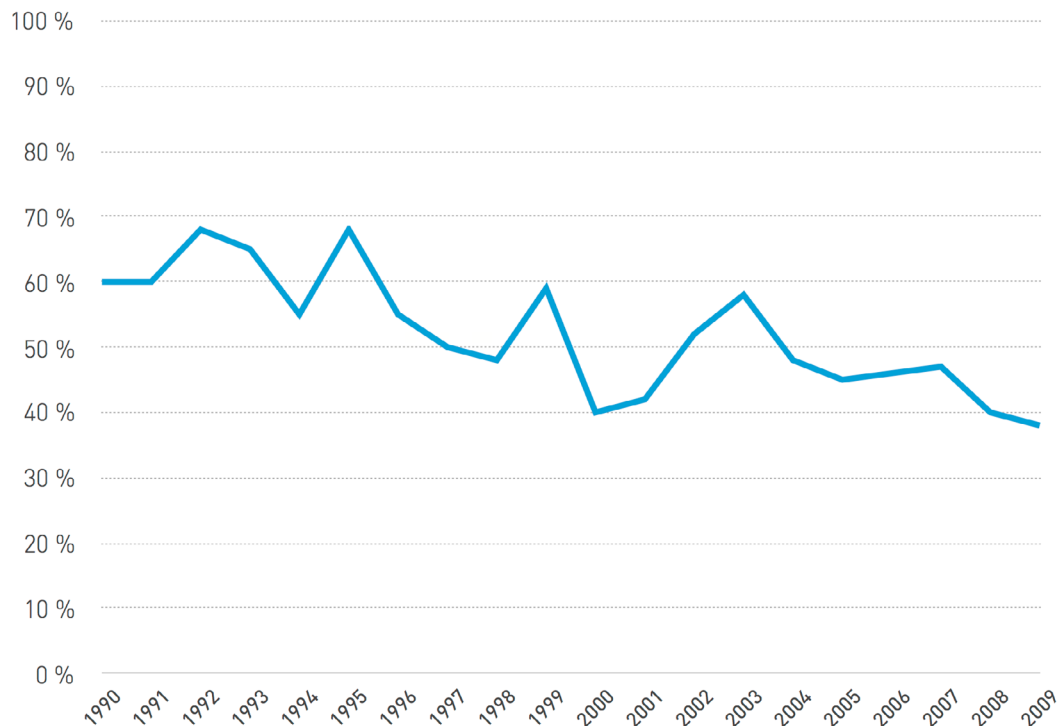
Slutligen så minskar den alkoholrelaterade brottsligheten i Sverige enligt Brottsförebyggande rådet. Figur 4 visar hur den alkoholrelaterade brottsligheten minskar.⁸⁶

⁸⁴ Folkhälsomyndigheten (2013).

⁸⁵ Tibergh (2015).

⁸⁶ Brottsförebyggande rådet (2015).

Figur 4. Andelen alkoholpåverkade gärningsmän vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott.⁸⁷



En fråga som diskuteras mycket och som ligger till grund för många alkoholpolitiska restriktioner är det påstådda sambandet mellan brottslighet och längre öppettider. Det finns empiriska rapporter som pekar åt olika håll.⁸⁸ Mattias Svensson går i sin rapport *Alkoholen – en lyckad svensk liberalisering* igenom effekterna av längre öppettider i Sverige, och konstaterar att effekterna på sin höjd är små och att litteraturen är spretig.⁸⁹ Längre öppettider kan förstås leda till problem i form av att människor får i sig mer alkohol och därför blir mer våldsamma. Samtidigt kan det uppstå bråk om många människor tvingas lämna vid samma tillfälle, och det är inte heller säkert att en utpräglad efterfestkultur skulle vara bättre för att motverka våld.

Det finns också goda argument för att alkoholintag på ställen med utskänkningstillstånd skulle vara säkrare då till exempel serveringsstället undviker överservering. Att ställen stänger vid olika tider kan också minska antalet bråk på krogarna. Detta eftersom flera riskfaktorer elimineras.⁹⁰ Det är också argumentet för att ha en lägre åldersgräns för att dricka alkohol på krogen jämfört med köpa själv på Systembolaget.

Sammanfattningsvis kan man säga att den alkoholkonsumtion som sker på restaurang är en mycket liten del av svenskarnas totalkonsumtion och att totalkonsumtionen generellt sett ser ut att minska. Vi kan också konstatera att antalet serveringstillstånd inte verkar påverka konsumtionen på restauranger över tid. Det finns inte heller några starka belägg för kopplingen mellan våldsbrott och öppettider.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Rossow & Norström (2011) hittar till exempel en positiv effekt, men slår själva fast att tidigare studier pekar åt olika håll.

⁸⁹ Svensson (2012).

⁹⁰ Claesson, P (2014).

DISKUSSION

Den svenska alkoholpolitiken är paternalism i sitt esse. Det finns få statliga regleringar som omfattar så många och begränsar så stora delar av marknaden på såväl utbuds- som efterfrågesidan. Svenska näringsidkare i krogbranschen har i perioder inte fått utöva sin verksamhet, blir tvingade att tillhandahålla vissa varor och tvingas till att anpassa sig till ett snårigt och godtyckligt regelsystem som i sig inte påverkat försäljningen nämnvärt. Detta i folkhälsans namn trots att siffrorna talar sitt tydliga språk – antalet serveringstillstånd ligger inte till grund för en högre alkoholkonsumtion och en väldigt lite andel av den totala konsumtionen sker på platser med serveringstillstånd. Därför behöver det bli lättare att få ett serveringstillstånd.

Att svårigheterna med att skaffa ett serveringstillstånd inte kritiseras i särskilt stor omfattning är anmärkningsvärt. Att befinna sig på krogen med vänner och nära är en vanlig företeelse – att studera villkoren för branschen bör ligga i flera krogbesökarens intresse. Å andra sidan kanske det inte är så märkligt att så få ägare vågar säga ifrån. Kommunernas förhållande till krögarna kan i bästa fall beskrivas som ojämnt, i sämsta fall som en sorts terrorbalans. Godtyckliga bedömningar angående personlig vandel ligger till grund för stora delar av tillståndsprövningen. Detta förhållande är dessutom formaliserat – kommunerna använder deras möjlighet att dra tillbaka tillstånden som ett hot. Detta gör att det är svårt för krögare att säga emot eller kritisera kommunens beslut eftersom hela verksamheten riskeras.

De kommunala alkoholpolitiska riktlinjerna är i bästa fall lokalt förankrade och en decentralisering som gynnar krognäringen. I sämsta fall är de otydliga och godtyckliga regler som inte håller i rätten och som ödslar många tjänstemannatimmar på byråkrati.

Vi har samtidigt de lokala alkoholpolitiska riktlinjerna att tacka för betydligt längre öppetider nu än tidigare. Flera kommuner, särskilt nöjes- och turistunga sådana, har gått i bräschen för att liberalisera den svenska krogkulturen. Att krogar har tryckt på för att få större friheter i form av sen eller tidig servering och andra alkoholpolitiska företeelser såsom rätten att ha ute-servering har också varit avgörande för att utveckla flera städers nöjesliv. De alkoholpolitiska riktlinjerna har på detta sätt blivit ett visst skydd från folkhälsopolitiker som vill förbjuda allt som är roligt.⁹¹

Att de lokalpolitiska riktlinjerna däremot blivit föremål för populistiska förslag såsom förbudet mot organisationer med särskilda åsikter, klädkoder eller vissa sorters klubbar är däremot mycket dåligt. Särskilt eftersom de flesta av dessa regler inte skulle klara sig i rätten. Stundtals utgör dessa lokalpolitiska program en sorts populistventil i kommunfullmäktige där lokala politiker kan driva serveringspolitik utan hejd, som i Ludvika där det plötsligt bara fanns två platser att köpa öl på lördagar efter klockan 15.

Det påstås ofta att svenskarna är närmast barbarer när det kommer till alkoholkonsumtionen. Detta påstående har inte stämt sedan tidigt 1800-tal. Det är därför angeläget att göra upp med tanken om svensken och supen.

91 Se Svensson (2016) för exempel på Wikströms iver att förbjuda allt som är roligt.

FÖRSLAG

Lagstiftarna sysslar med någonting som i all välmening är ganska svårt att åstadkomma – att tillåta människor att bli berusade på en allmän plats tillsammans med varandra utan att de riskerar sin nykterhet. Att lagstifta om nykter onykterhet ger stort utrymme för godtycklighet inom de svenska serveringsreglerna. Detta slår mot enskilda krögare och restaurangägare och mot medborgare som bara vill ha en trevlig kväll. Det påverkar också rättssäkerheten eftersom det är svårt att förutse hur lagarna tillämpas.

Många av lagarna skulle kunna avskaffas och staten kan i stället låta restauranger, kaféer och liknande sälja alkoholhaltiga drycker så länge de inte missköter sig. Detta skulle vara att vända på bevisbördan och låta kommunen och polisen fokusera på de som inte sköter sig. Av allt att döma fungerar det bra även i länder med betydligt friare lagstiftning. Och om man inte vill ta ett så drastiskt steg på en gång så finns det ett antal förändringar som behöver genomföras nu:

- *Minska betydelsen av den personliga vandeln.* Personliga faktorer som tidigare skulder bör påverka möjligheten att få tillstånd mindre än vad det gör i dag och kommunernas rätt att ta del av personlig information bör begränsas till saker som har direkt koppling till alkoholserveringen, såsom grövre brottslighet eller tidigare allvarlig misskötsel av alkoholservering. Det skulle stärka enskilda företagares rätt gentemot kommunala byråkrater och lägga fokus på sådant som är relevant.
- *Avskaffa krav på lokalerna och matservering.* Kraven på hur lokaler ska se ut eller vad som behöver serveras är i dag omfattande och behöver avskaffas. Det måste vara möjligt för en vinbar att bara sälja vin och för en restaurang som inte har efterrätter att servera alkohol. Att en bar inte får utgöra centrum i lokalerna eller ta upp en viss andel av utrymmet har knappast någon avgörande betydelse för folkhälsa eller allmän ordning. Reglerna innebär enbart att vissa typer av nischade krogar blir omöjliga – till exempel drinkbarer. Därför bör man avskaffa reglerna om hur lokalerna ska se ut och att mat måste tillhandahållas.
- *Stärk rättssäkerheten.* Många kommunala föreskrifter ställer krav på rätt åsikter, rätt kläder eller andra godtyckliga faktorer som inte skulle klara en rättslig prövning. Det måste ske en översyn av reglerna med utgångspunkten att de som är ohållbara ska tas bort. Klargör vem som ansvarar för ordningen i anslutning till en krog och vad denna ordning utgörs av. En enskild krogägare ska inte hållas ansvarig för slagsmål på gatan och det faktum att människor är berusade på en plats med serveringstillstånd bör aldrig utgöra den enda anledningen till att tillståndet dras in. För en bättre fungerande förutsägbarhet och transparens borde man också föra statistik över antalet avslagna tillstånd.
- *Ta bort normen om serveringstider i alkohollagen.* Det finns ingen poäng med begränsade öppettider. Av allt att döma är längre öppettider något som skulle berika Sveriges uteliv utan att leda till några större effekter på folkhälsan. Sena dansnätter och tidiga champagnefrukostar kan förgylla tillvaron för många. När en restaurang serverar alkohol borde vara upp till restaurangen själv.
- *Tillåt obetydlig servering till allmänheten.* I dag får inte hotell servera champagne till frukost, eller frisörsalonger servera vin under behandlingar eftersom servering riktad till allmänheten är tillståndspliktig. Detta går inte att motivera med hänsyn till folkhälsan. Att

tillåta obetydlig servering till allmänheten utan tillståndsplikt skulle innebära mindre kommunal byråkrati och underlätta för näringsidkare som inte vill gå igenom processen med tillståndsansökan om alkoholen inte utgör merparten av deras verksamhet.

Liberaliseringen av alkoholen i samband med EU-inträdet blev en framgångssaga. Människor fick större tillgång till mer att dricka, bredare utbud och ett roligare liv. Farhågorna om folkhälsan kom på skam. Nu är det dags att ta nästa steg: rulla tillbaka onödigt förmynderi och göra upp med serveringstillstånden. Det är tid för en ny krogkultur i Sverige, fri från godtycke, pekpinnar och glädjedödande paternalism.

REFERENSER

Abrahamsson, M (1994), Svensk alkohol- och restaurangpolitik : 1980-talets förändringar i historisk belysning. *Nordisk Alkoholtidskrift*, 11(2).

Alkoholinspektionen (2000), *Måldokument för restauratörsutbildning m.m.* Stockholm: Alkoholinspektionen.

Allerstam, L (2009), Vin hos frisören förbjuds. SVT, 28 september.

Alvin, Å (2017), Efter avslaget : Bello hoppar av. *Affärsliv*, 12 juni.

Arnsäter, P (2014), Hon driver strippklubben i Åre. *Sundsvalls tidning*, 16 april.

Björklund, E (2015), Legnemark : lutar åt ja för orangeriet. *Borås tidning*, 1 juni.

Björkman, J (2012), Lyckad statlig satsning på striptease. *Svenska Dagbladet*, 20 augusti.

Björkman, J (2013), Svenskarna och spriten : motboken blev en klasstämpel. *Populär Historia*, 4.

Brottsförebyggande rådet (2015), *Alkohol- och drogpåverkan vid misshandel, hot, personrån och sexualbrott*, kortanalys. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Brå.

By, U (2011), När strippklubben kom till byn. *Dagens Nyheter*, 18 oktober.

Claesson, A (2014), Röstade ja till alkohol på Falkenbergs IP. *Hallands Nyheter*, 29 april.

Claesson, P (2014), Färre krogbråk efter utbildning. *Skövde Nyheter*, 1 december.

Englund, C (2014), Clock säljs på Blocket. *Dagens Nyheter*, 10 mars.

Folkhälsomyndigheten (2013), *Alkoholstatistik*. Östersund: Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndigheten (2017), Rättspraxis: serveringsärenden och ärenden i Högsta förvaltningsdomstolen. *folkhalsomyndigheten.se*.

Frånberg, P (1997), Spriten och staten. *Populär Historia*, 1.

Gustafsson, P (2017), Flera krogar kan förlora tillståndet. *Jnytt*, 10 februari.

Göteborgs stad (2011), *Göteborgs stads riktlinjer för serveringstillstånd*.

Harrison, D (2011), Pytheas, Plinius och svenskarna. *Svenska Dagbladet*, 17 februari.

Hasselgren, B (2017), SARA – staten, supen, maten och folket. *Centrum för Näringslivs-historia*, 11 januari.

Hasselgren, E (2003), Sprit utan profit : begränsningen av det privata vinstintresset inom utskänkningsen. *Spiritus*, 5.

Henrikson, A (1985), *Pytheas resa till Thule*. Höganäs: Bra Böcker.

Hyden, K (2015), Uteserveringar är här för att stanna. *MVT.se*, 3 december.

IOGT-NTO (2013), *Alkohol och idrott = sant?*.

IQ (2017), *Tonårsparlören*. Stockholm: IQ-initiativet.

Johansson, L (2008), *Staten, supen och systemet : svensk alkoholpolitik och alkoholkultur 1855–2005*. Stockholm: Brutus Östlings bokförlag Symposion.

Lenneman, E & Forsberg, L (2012), *Mellan skål och vägg : sjuttiofem nedslag i svensk sprit-historia*. Stockholm: Spritmuseum.

Länsstyrelsen i Skåne län (2011), *Tillsyn av alkoholserving på idrottsarenor*.

Länsstyrelsen i Södermanlands län (2011), *Kommunala riktlinjer för alkoholserving*.

Rapport 2011:7.

Madunic Olsson, N (2016), Nationerna tvingas att ha ordningsvakter. *Lundagård*, 2 mars.

Mattsson, CM, Ekblom, Ö & Unogård, O (2014), *Alkohol och idrott*. FoU-rapport 2014:1. Stockholm: Riksidrottsförbundet.

Niagara (2014), *Alkohollagen med kommentarer*. Örebro: Niagara Utbildning AB.

P4 Jämtland (2013), Blotta misstankar räcker för att neka Dragan serveringstillstånd på strippklubben. *P4 Jämtland*, 18 mars.

P4 Sjuhärad (2015), Orangeriet får kritik från nykterhetsförbund. *P4 Sjuhärad*, 19 maj.

Proposition 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor.

Proposition 1994/95:89 Förslag till alkohollag.

Proposition 2007/08:119 Alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning.

Proposition 2009/10:125 En ny alkohollag.

Rossow, I & Norström, T (2011), The impact of small changes in bar closing hours on violence : the Norwegian experience from 18 cities. *Addiction*, 107:3.

Rydell-Jansson, E (2012), Morapolisen söker strippklubbägaren. *Länstidningen Östersund*, 14 januari.

Sandberg, J (2015), Hotell vill servera champagnefrukost. *Barometern*, 1 juni.

Sandow, E (2017a), Polislegendarens sista valborg i tjänst. *Upsala Nya Tidning*, 29 april.

Sandow, E (2017b), Jag fick många pussar. *Upsala Nya Tidning*, 1 maj.

Sandvikens kommun (2013), *Riktlinjer för serveringstillstånd antagna av Sandvikens kommunfullmäktige*.

Skövde kommun (2005), *Riktlinjer för serveringstillstånd*. Socialförvaltningen i Skövde.

Slagbrand, H (2015), Harrys får fortsätta servera alkohol. VLT, 2 december.

SOU 1974:90 *Alkoholpolitik*. Alkoholpolitiska utredningen, betänkande.

SOU 1993:50 *Serveringsbestämmelser*. Alkoholpolitiska kommissionen, delbetänkande.

SOU 1994:24 *Svensk alkoholpolitik : en strategi för framtiden*. Alkoholpolitiska kommissionen, huvudbetänkande.

SOU 2000:59 *Bestämmelser om alkoholdrycker*. Alkoholutredningen, betänkande.

SOU 2009:22 *En ny alkohollag*. Alkoholagsutredningen, slutbetänkande.

Statens folkhälsoinstitut (2012), *Modell för kommunala riktlinjer för alkoholservering*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

Statistiska centralbyrån (2007), *Alkohol- och tobaksbruk*. Rapport 114. Örebro: Statistiska centralbyrån.

Sternljung, H (2016), Alkoholen sinar i Ludvika : ytterligare en krog har förlorat serveringstillståndet. *Dalarnas tidningar*, 8 september.

Stockholms stad (2014), *Riktlinjer för serveringstillstånd*.

Svensson, M (2012), *Alkoholen : en lyckad svensk liberalisering*. Stockholm: Timbro.

Svensson, M (2016), *Förbudsministern*. Stockholm: Timbro.

Systembolaget (2005), *Svensk alkoholhistoria : och de första 50 åren med Systembolaget*. Stockholm: Systembolaget.

Systembolaget (2016), *Alkohol, träning och idrott : vad bör man tänka på?*. Rapport 2016:1.

Systembolaget (2017), Den stora krogdöden. *systembolagethistoria.se*.

Tiberg, C (2015), Alkohol alltmer lättillgängligt : kraftig ökning av tillstånd. SVT, 15 juli.

Trolldal, B (2016), *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015*. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

TT (2011), Fler bråk när krogen stänger sent. *Dagens Nyheter*, 11 oktober.

Ttela (2005), Får servera vin och öl på Bowlinghallen. *Ttela*, 30 mars.

Uppsala kommun (2015), *Uppsala kommuns riktlinjer för serveringstillstånd enligt alkohollagen*.

Vikström, K (2017), *Bratic begärd i konkurs*, Sundsvalls tidning, 21 januari.

Västerås stad (2011), *Riktlinjer för serveringstillstånd*. Individ- och familjenämnden.

Wallin, L (red) (2017), *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015*. Rapport 2017:5.

Stockholm: Brottsförebyggande rådet, BRÅ.

WHO (2014), *Global status report on alcohol and health 2014*. Genève: World Health Organization.

Wolters, S (2015a), V-Dala nation bröt mot alkohollagen. *Upsala Nya Tidning*, 3 juni.

Wolters, S (2015b), Skuldsatt krog använde sig av målvakt. *Upsala Nya Tidning*, 3 juni.