

Inspektion av tillståndsenheten vid Socialnämnden i Helsingborgs kommun den 1–2 december 2021

Inledning

Den 2 november 2021 beslutade JO Per Lennerbrant att genomföra en inspektion av tillståndsenheten vid Socialnämnden i Helsingborgs kommun i december 2021.

Inspektionen avsåg en generell granskning av handläggningen av ärenden om stadigvarande och tillfälligt serveringstillstånd för servering till allmänheten enligt alkohollagen. Fokus för inspektionen var allmänna förvaltningsrättsliga frågeställningar och övergripande rättssäkerhetsaspekter, bl.a. dokumentation och diarieföring, handläggningstider och kommunikation.

Inför inspektionen begärde JO att enheten skulle översända dagboksblad och kopior av samtliga handlingar i de ärenden om stadigvarande respektive tillfälligt serveringstillstånd som kommit in till kommunen under perioden den 18 november 2019 till och med den 18 november 2021.

Inspektionens genomförande

Inspektionen inleddes den 1 december 2021 med ett videokonferensmöte där JO Per Lennerbrant, byråchefen Maria Wagermark och föredragandena Sophia Häggmark Elmér, Helena Tyni, Rickard Tennisberg och Olle Molin deltog. Verksamhetschefen AA, enhetschefen BB samt handläggarna CC, DD och EE företrädde tillståndsenheten i Helsingborgs kommun.

Därefter granskade JO Per Lennerbrant och hans medarbetare de handlingar som begärts in från tillståndsenheten. Under inspektionen granskades akterna i cirka 80 ärenden. Granskningen genomfördes i JO:s lokaler i Stockholm.

Inspektionen avslutades med ett videokonferensmöte den 9 december 2021. Vid mötet redovisade JO Per Lennerbrant översiktligt de iakttagelser som gjorts vid granskningen och ställde vissa kompletterande frågor som tillståndsenhetens företrädare svarade på.

Information från tillståndsenhetens företrädare

Organisation och bemanning

Tillståndsenheten är placerad under socialnämnden och är en del av verksamhetsområdet Gemensamma resurser. Enheten är en egen verksamhetsgren, eftersom den tillämpar en annan lagstiftning och har en annan målgrupp än övriga verksamheter under socialnämnden. Enheten har ansvar även för bl.a. tobakstillstånd.

Vid enheten finns åtta medarbetare, varav sju är handläggare. Enheten är uppdelad i två grupper. I den ena gruppen arbetar handläggarna med ansökningar om serveringstillstånd medan den andra gruppen arbetar med andra ärenden, bl.a. tobakstillstånd. Flera av handläggarna på enheten har lång erfarenhet av att handlägga tillståndsärenden. Grupperna samverkar och handläggarna hjälps åt utifrån de olika kompetenser som finns.

Det finns inga särskilda beslutsfattare på enheten, utan det framgår av beslutad delegationsordning vem som ska fatta beslut i ett visst ärende. Om ett beslut överklagas hanteras det av enheten.

Handläggningen av tillståndsärenden

Tillståndsenheten arbetar förebyggande och har dialog med de som ansöker om serveringstillstånd även innan en ansökan görs. Enheten arbetar för att få ansökningarna rätt från början.

När en ansökan om serveringstillstånd kommer in registreras den och fördelas till en handläggare. Ansökningarna görs oftast genom kommunens e-tjänst och kommer då in direkt i datasystemet. Det är vanligt att det saknas handlingar när en ansökan kommer in och sökanden bereds då tillfälle att komplettera ansökan. Begäran om komplettering görs oftast skriftligen, men den kan även göras per telefon.

När kompletteringen har kommit in remitteras ärendet till Polismyndigheten, Skatteverket, räddningstjänsten och miljöförvaltningen. Remissvaren som kommer in kommuniceras med sökanden om de innehåller uppgifter som talar mot att tillstånd ska beviljas. Om remissvaren inte innehåller något som kommer att ligga till grund för bedömningen sker dock ingen kommunikering.

Tillståndsenheten använder sig av systemet Creditsafe för att ta del av olika uppgifter om det företag som ansöker om tillstånd och om företrädarna för företaget. För att beviljas tillstånd ska företrädarna ha vissa kunskaper och ofta görs ett digitalt kunskapsprov som Folkhälsomyndigheten har tagit fram. Ett godkänt kunskapsprov är giltigt i fem år. Den som ska göra provet har vid behov rätt till tolk som är närvarande vid provtillfället.

När allt underlag har kommit in och kunskapsprovet genomförts görs en utredning och handläggaren upprättar ett förslag till beslut. Ytterligare en

handläggare läser igenom underlaget innan utredningen och beslutsförslaget överlämnas till beslutsfattaren.

När det gäller de tillfälliga tillstånden skiljer sig handläggningen åt beroende på om det är en etablerad eller oetablerad krögare som söker tillstånd. För de etablerade krögarna sker löpande interna kontroller en gång per år och remisser skickas till Polismyndigheten och Skatteverket för en bedömning av om lämpligheten kvarstår. Mot bakgrund av den löpande interna kontrollen behövs ofta inte någon ytterligare prövning av lämpligheten när en etablerad krögare ansöker om tillfälligt serveringstillstånd. Det är tillräckligt att en prövning av själva arrangemanget görs. Om en icke etablerad krögare ansöker om tillfälligt serveringstillstånd görs dock en lämplighetsprövning även av krögaren.

Det är inte särskilt många beslut om serveringstillstånd som överklagas, eftersom det sällan blir helt avslag på en ansökan. Sökandena märker ofta under handläggningens gång att tillstånd inte kommer beviljas och återkallar då i stället ansökan. De flesta beslut om serveringstillstånd innehåller dock en överklagandehänvisning eftersom besluten ofta är förenade med villkor.

Besluten expedieras till sökanden, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelsen. Folkhälsomyndigheten har register över alla serveringstillstånd. När ett beslut har fattats skapas ett tillståndsbevis.

Handläggningsfrist

Den föreskrivna fristen i 5 § alkoholförordningen om fyra månader inom vilken kommunen ska fatta beslut i ärenden om serveringstillstånd börjar löpa när ansökan är komplett.

Tillståndsmyndigheten har haft kontakt med länsstyrelsen om hur handläggnings-tiden ska beräknas. Länsstyrelsen har uppgett att en ansökan anses komplett när allt material kommit in och att det är vid den tidpunkten som fristen börjar löpa. En ansökan bedöms därför, enligt myndighetens uppfattning, vara komplett först när alla uppgifter har kommit in. Det noteras i ärendet när en ansökan är komplett.

En del ärenden har dragit ut på tiden under pandemin då det varit oklart om det skulle gå att genomföra det arrangemang man ansökt om tillstånd för.

Svårigheter och utmaningar

Det är i vissa fall svårt att få in kompletteringar från sökandena, vilket gör att handläggningen drar ut på tiden. Tillståndsmyndigheten vill ha en hög servicenivå och arbetar därför mycket med att få ansökningarna kompletta. Handläggarna försöker ha en dialog med sökandena. Ibland går det dock inte att få en ansökan komplett och då görs en utredning trots att alla handlingar inte har kommit in.

En annan svårighet för myndigheten är bemanningen vid långtidsfrånvaro. Det är svårt att snabbt sätta in resurser och det innebär en ökad belastning för de som är i tjänst. Det kan också vara svårt att ta över ärenden från andra handläggare när handläggningen redan är påbörjad.

Iakttagelser och uttalanden

JO har granskat handlingarna i cirka 80 ärenden, vissa oavslutade men de flesta avslutade. Vid granskningen fokuserade JO på ett antal centrala förvaltningsrättsliga frågor. Mina iakttagelser och uttalanden redovisas närmare nedan.

Inledningsvis vill jag säga att det sammantagna intrycket var att enheten höll en hög servicenivå och att handläggningen av ärendena var snabb och effektiv. Remisser som skickades till andra myndigheter var tydliga och remissvar som kom in till enheten kommunicerades med sökanden när det fanns skäl för det. I besluten användes malltexter på ett ändamålsenligt sätt. Besluten var också enkla och tydliga att förstå.

Dokumentation och registrering av handlingar

Rättsliga utgångspunkter

En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. (Se 27 § förvaltningslagen.)

När det gäller dokumentationsskyldigheten har JO upprepade gånger uttalat att alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse bör redovisas. Även uppgifter som enbart rör ärendets gång och som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras (se t.ex. JO 2014/15 s. 330). En god dokumentation bör också omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång (se t.ex. JO:s beslut den 11 november 2010, dnr 166-2010).

Allmänna handlingar ska normalt registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad (se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Vad gäller handlingar som inte omfattas av sekretess ger bestämmelsen myndigheten en möjlighet att själv välja om den vill registrera handlingarna eller hålla dem ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen i fråga om handlingar av ett visst slag måste detta dock tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten (se t.ex. JO:s beslut den 3 december 2015, dnr 5527-2014).

När det gäller handlingar som ska registreras ska det av registret som huvudregel framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller

annan beteckning som handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör (se 5 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

lakttagelser vid granskningen

Det förekom dokumentationsbrister i flertalet av de granskade ärendena. Det var överlag svårt att följa ärendets gång när man läste dagboksbladet och handlingarna som fanns utskrivna i akten. I många ärenden var akterna inte korrekt hållna. Det saknades kopior av handlingar som enligt dagboksbladet skulle finnas i akten. Vidare fanns det kopior av handlingar som inte var antecknade i dagboksbladet. I flera ärenden framgick det av utredningen att det hade förekommit någon form av kontakt med sökanden, exempelvis per telefon, men kontakten var inte dokumenterad i dagboksblad eller i tjänsteanteckning. I de fall det hade gjorts ett utredningsbesök var dokumentationen inte alltid fullständig. Exempelvis saknades i vissa ärenden uppgift om vilka som var närvarande vid besöket.

Även brister i diarieföringen förekom i många av de granskade ärendena. Inkomna handlingar var ofta inte rätt döpta i dagboksbladet eller så saknades handlingsnummer och datumstämpel. I ett ärende var ett remissyttrande från Polismyndigheten inte diariefört, trots att det innehöll uppgifter om brott vilka sannolikt omfattades av sekretess. Det förekom också att mejl inte var rätt diarieförda. Exempelvis diariefördes en längre mejlkonversation som ”övrigt” när den innehöll kompletteringar från sökanden. I ett par av de granskade ärendena hade ansökan inte registrerats och framgick därför inte av dagboksbladet. Handlingar som hämtats in från Creditsafe var inte heller diarieförda, trots att de har betydelse för bedömningen i ärendena.

Vidare såg diarieföringen olika ut beroende på om ansökan gjorts elektroniskt eller manuellt. Vid elektroniska ansökningar var det ofta lättare att följa vilka bilagor som hade skickats med eftersom de var registrerade separat (namngivna med datum). I ärenden med manuella ansökningar låg många handlingar osorterade i akten utan handlingsnummer och datum.

Vid granskningen av besluten konstaterades att uppgifterna i dagboksbladet om till vem som beslutet hade skickats oftast inte stämde överens med sändlistan i beslutet. Av dagsboksbladet framgick att besluten endast hade expedierats till sökanden, men av själva beslutet framgick att de även hade expedierats till flera olika myndigheter.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Bristfällig dokumentation och registrering av handlingar kan få flera negativa konsekvenser. Det kan t.ex. leda till att det blir svårare att i efterhand granska handläggningen av ett ärende, vilket var fallet i fler än hälften av de ärenden som granskades under inspektionen.

Att ta över ett ärende från en annan handläggare var något som lyftes fram som en svårighet av tillståndsenheten. I de fall en handläggare tar över ett ärende från en annan handläggare kan en bristfällig diarietext försvåra möjligheterna att förstå den tidigare handläggningen, vilket i sin tur kan medföra att åtgärder inte utförs eller utförs i onödan. Det riskerar också att förlänga den tid det tar för en ny handläggare att sätta sig in i ärendet, vilket kan medföra en ytterligare fördröjning av handläggningstiden.

Det finns inget undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Om en handling innehåller en uppgift som typiskt sett omfattas av sekretess bör handlingen alltid registreras.

Bristfällig dokumentation och diarietext kan också leda till att vissa handlingar förbises vid en begäran om att få ta del av allmänna handlingar hos enheten. Detta kan leda till att den grundlagsstadgade offentlighetsprincipen inte efterlevs fullt ut.

Granskningen visar att tillståndsenheten behöver förbättra dokumentationen och diarietexten i sina ärenden, särskilt i de ärenden där ansökan görs manuellt. Det fanns dock ärenden där dokumentationen var tillfredsställande.

Handläggningsfrist och mottagningsbevis

Rättsliga utgångspunkter

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. (Se 5 § första stycket alkoholförordningen.)

I 5 § tredje stycket alkoholförordningen finns en upplysning om att det i lagen om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit och om innehållet i ett sådant bevis.

Av 8 § lagen om tjänster på den inre marknaden framgår att behörig myndighet ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och att mottagningsbeviset ska innehålla information bl.a. om den tidsfrist som gäller för handläggningstiden.

Bestämmelsen om handläggningsfrist i 5 § alkoholförordningen och bestämmelsen om mottagningsbevis i 8 § lagen om tjänster på den inre marknaden genomför artikel 13.3 och 13.5 i direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Genomförandet av tjänstedirektivet i svensk rätt behandlas bl.a. i propositionen 2008/09:187.

I direktivet anges att förfarandena och formaliteterna för tillståndsprövningen ska garantera de sökande att deras ansökningar behandlas så snart som möjligt och, under alla omständigheter, inom en rimlig tidsfrist som ska fastställas och offentliggöras i förväg. Tidsfristen ska inte börja löpa förrän alla handlingar har lämnats in. Om det är motiverat på grund av ärendets komplexa karaktär, får den behöriga myndigheten förlänga tidsfristen en gång under begränsad tid. Förlängningen och dess varaktighet ska vederbörligen motiveras och meddelas sökanden innan den ursprungliga tidsfristen har löpt ut. (Se artikel 13.3 i direktivet.)

I direktivet anges också att om en ansökan är ofullständig ska den sökande så snart som möjligt underrättas om att ytterligare handlingar behöver sändas in och om eventuella följder för den tidsfrist som avses i punkt 3 (se artikel 13.6 i direktivet).

Bestämmelser om handläggningsfrister och mottagningsbevis har med anledning av tjänstedirektivet införts i ett flertal författningar. I bl.a. spelförordningen och förordningen om tobak och liknande produkter finns bestämmelser jämförbara med den i alkoholförordningen. I plan- och bygglagen finns en bestämmelse om att byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från den dagen då ansökan kom in till nämnden eller den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ. Om nämnden inom tre veckor från någon av dessa tidpunkter har förelagt sökanden att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen från den dag då bristen avhjälpes. (Se 9 kap. 27 §.)

lakttagelser vid granskningen

I flera ärenden framgick det överhuvudtaget inte när ansökan ansågs vara fullständig och handläggningsfristen därmed börjat löpa. Det fanns dock ärenden där det angavs i dagboksbladet att ansökan var komplett och i de fallen sammanföll det nästan uteslutande med att ärendet var klart för avgörande och det enda som återstod var att fatta beslut. Granskningen visade att mottagningsbevis hade skickats endast i ett fåtal fall.

Med något undantag fattade nämnden i samtliga granskade avslutade ärenden beslut inom fyra månader från det datum då nämnden angett att ansökan var komplett. I de allra flesta ärendena fattades besluten dessutom inom fyra månader från det att ansökan kom in till kommunen, oavsett när ansökan var fullständig.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Handläggningsfrist

Tillståndsmyndigheten har i samband med inspektionen redovisat som sin uppfattning att fristen börjar löpa när ansökan är komplett. Aktgranskningen visade att ansökan ansågs komplett först när även exempelvis remissyttrandena

hade kommit in och ärendet alltså i praktiken var klart för avgörande. Jag vill med anledning av det säga följande.

Fyramånadersfristen i 5 § alkoholförordningen börjar löpa när ”en fullständig ansökan har kommit in” till kommunen. Det preciseras dock inte i bestämmelsen vad som menas med att ansökan är fullständig. I den bakomliggande regleringen i tjänstedirektivet anges att alla handlingar ska ha lämnats in (se artikel 13.3 i direktivet). Inte heller detta har utvecklats närmare, vare sig på EU-nivå eller av den svenska lagstiftaren. Ytterst är det EU-domstolen som kan ge besked om hur bestämmelsen i direktivet ska tolkas.

I avsaknad av något sådant närmare besked vill jag för egen del säga att utformningen av regelverket talar för att ansökan ska anses vara fullständig, och fristen ta sin början, när sökanden gett in de handlingar som åberopas till stöd för ansökan och de eventuella kompletteringar som myndigheten begärt av sökanden. Att myndigheten därutöver är skyldig att hämta in underlag från remissinstanser innan ärendet är klart att avgöras och att sökanden med godkänt resultat ska ha avlagt ett av tillståndsmyndigheten anordnat kunskapsprov för att ansökan ska kunna beviljas, bör inte påverka tidsfristens startpunkt. På så sätt blir det också tydligt att det är tillståndsmyndighetens ansvar att driva handläggningen framåt sedan sökanden gjort vad han eller hon kan göra för att ge in en ansökan. En sådan ordning främjar enligt min mening bäst utöandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer, vilket är ett av syftena med tjänstedirektivet (se bl.a. artikel 1.1 i direktivet).

Det är Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna som har den ordinarie tillsynen över efterlevnaden av alkohollagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Vid inspektionen nämndes det att det fanns olika uppfattningar hos länsstyrelserna i frågan om när fristen i 5 § alkoholförordningen börjar löpa. Med anledning av de uttalanden som jag nu gjort skickas en kopia av detta protokoll till Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna för kännedom.

Mottagningsbevis

Granskningen visade att enheten i ett stort antal ärenden inte skickade något mottagningsbevis när ansökan var fullständig och handläggningsfristen började löpa. Enligt tillståndsenheten berodde det normalt på att ärendet ofta var klart för avgörande vid samma tidpunkt som ärendet ansågs fullständigt och ett bevis därför skulle ha skickats ut, men att det inte var meningsfullt när ärendet snart skulle avgöras.

Bestämmelsen i 8 § lagen om tjänster på den inre marknaden saknar dock undantag och i de fall där den är tillämplig ska mottagningsbevis alltid skickas.

Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

Rättsliga utgångspunkter

Av 1 kap. 9 § regeringsformen följer att företrädare för det allmänna i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (den s.k. objektivitetsprincipen). Förvaltningslagen innehåller en bestämmelse som erinrar om kravet på saklighet och opartiskhet (se 5 §).

Kravet på saklighet innebär bl.a. att myndigheters åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet betyder att det allmänns företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 456 och 2020/21 s. 353.)

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, fjärde uppl., s. 54 f. och JO 2021/22 s. 402.)

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.)

Iakttagelser vid granskningen

Aktgranskningen visade att handläggarna var måna om god service. Exempelvis informerades sökandena inför ordinarie handläggares semester om att andra handläggare skulle komma att bevaka inkommande post. Handläggarna gav snabb återkoppling till sökandena och var tillmötesgående t.ex. i fråga om bokning av tider för kunskapsprov.

Vid aktgranskningen framgick vidare att tonen mellan handläggare och sökande ofta var påfallande familjär. Det förekom att handläggaren önskade sökande lycka till inför kunskapsprovet och gratulerade efter godkännande. Emojis i form av s.k. smileys var vanligt förekommande. I ett ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden ”Tack för trevlig visning av er nya fina restaurang idag, vilket läge ni har.” I ett annat ärende skrev handläggaren till sökanden ”Vad roligt att ni tagit över ... krog. Jag kan hjälpa dig med ansökan.”

Det förekom också att handläggare direkt eller indirekt gav råd om utformningen och omfattningen av ansökan. I ett ärende avsåg den ursprungliga ansökan stadigvarande tillstånd årligen 1 april–30 september på en uteservering. Handläggaren skrev i ett mejl till sökanden ”Sommarsäsongen är i normalfallet från den 15 mars till den 31 oktober. Vill ni att jag ändrar så att ni får de dagarna också? Det kan ju finnas några fina dagar när det vore trevligt att

kunna nyttja restaurangen under hela den perioden.” I ett annat ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden och föreslog att sökanden skulle ändra serveringstiden så att den stämde överens med ”standardtiden” för serveringstillstånd. Därefter frågade handläggaren ”Vill du även att jag lägger till sprit i ansökan? Nu är det bara vin och starköl.” I ytterligare ett ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden ”Vad gäller serveringstiden är ”standardtiden” 11:00-01:00, vill du att jag ändrar från 11:30 till 11:00 så att ni får med de extra 30 minuterna på förmiddagen?”

Ytterst få av de granskade ärendena hade lett till ett avslagsbeslut. Däremot förekom ett antal ärenden där ansökan hade återkallats och ärendet därefter hade skrivits av. I kontakterna mellan handläggare och sökande förekom att handläggaren gav besked om att ansökan troligen skulle leda till ett avslag och diskuterade med sökanden om inte ansökan skulle återkallas. I ett ärende hade det uppstått frågetecken kring finansieringen. Sökanden uppmanades i ett mejl att bl.a. lämna in bankkontoutdrag för att styrka finansieringen. Handläggaren skrev att det sannolikt skulle bli ett förslag till beslut om avslag om ansökan inte blev komplett, att avslagsbeslut fattas av utskottet och kan överklagas till domstol. Vidare skrev handläggaren att sökanden också kunde välja att återkalla sin ansökan. Därefter skrev handläggaren ”Det är inte roligt att skriva/läsa detta, men så är läget just nu.”

I ett annat ärende skrev handläggaren i ett mejl till sökanden att tillståndsenheten dessvärre inte kunde bedöma sökanden som lämplig och att enheten skulle komma att lägga fram ett förslag om att avslå ansökan. Handläggaren skrev därefter ”Alternativet är att du återkallar din ansökan. Då blir inte uppgifterna i utredningen offentliga. Du får då inget avslagsbeslut som du kan överklaga. Vill du att vi fortsätter utredningen fram till ett beslut?” I samma ärende skrev handläggaren senare en tjänsteanteckning efter ett Teams-möte mellan tillståndsenheten och sökanden och antecknade då bl.a. följande. ”Eftersom att sökanden inte har möjlighet att ge in ett komplett underlag i dagsläget då det bland annat kommer ske förändringar i ägarstrukturen kommer vi fram till att sökanden ska återta sin ansökan och återkomma när de har ett färdigt underlag. De kommer då att debiteras halv avgift. ... ska återta sin ansökan under dagen.”

JO Per Lennerbrants uttalanden

Handläggningen av de granskade ärendena präglades genomgående av god service och tydlig information. Att enheten månar om god service och ett gott bemötande i sina kontakter med sökandena är i grunden givetvis något positivt.

Jag vill dock betona att handläggning av ärenden om serveringstillstånd utgör myndighetsutövning och att en handläggare alltid ska uppträda korrekt. Särskilt viktigt är det att en handläggare inte agerar på ett sådant sätt att det uppstår anledning att ifrågasätta hans eller hennes saklighet eller opartiskhet. Bland de iakttagelser som redovisats ovan finns exempel där handläggaren inte har levt

upp till de krav som ställs vid myndighetsutövning. Jag vill särskilt peka på följande.

Att en handläggare efter ett tillsynsbesök ger uppskattande omdömen om en restaurang och dess läge och tackar för en trevlig visning kan hos en utomstående ge upphov till misstankar om bristande objektivitet i den fortsatta handläggningen. En handläggare bör vidare inte ge uttryck för ett personligt engagemang i ärendet genom att skriva att det inte är roligt att behöva ge besked om att en ansökan sannolikt inte kommer att bifallas. Det är inte heller lämpligt att en handläggare önskar lycka till inför ett kunskapsprov eller gratulerar till ett godkänt resultat.

En handläggare bör normalt utgå från att sökanden har fyllt i ansökan om tillstånd i enlighet med sina önskemål. Om det finns otydligheter eller uppenbara indikationer på att något har fyllts i felaktigt kan och bör handläggaren be sökanden om klagöranden (se 20 § förvaltningslagen). Det är dock inte handläggarens sak att ge förslag eller rekommendationer om exempelvis en annan omfattning av ett sökt tillstånd, vare sig det gäller de drycker som tillståndet avser eller tider och plats. Detta gäller särskilt om tillståndet därigenom blir mer omfattande än det som sökanden ursprungligen ansökt om. Det kan också ifrågasättas om sådana förslag eller rekommendationer är förenliga med de alkoholpolitiska syften som ligger bakom regleringen av serveringstillstånd i alkohollagen.

Granskningen visade också att handläggare i några ärenden gett sökanden besked om att ansökan utifrån befintligt underlag förmodligen skulle leda till ett avslag. Det är i enlighet med serviceskyldigheten att en handläggare ger en sökande vägledning avseende vilket underlag som behöver ges in. Som ett led i kommunikering av material av betydelse enligt 25 § förvaltningslagen kan också ett övervägande om beslut skickas till sökanden. Jag vill dock framhålla att man som handläggare i dessa situationer noga måste överväga sina formuleringar så att inte sökanden får en form av förhandsbesked om att saken redan är avgjord och att ansökan kommer att avslås.

Jag såg också exempel på att handläggare tog upp frågan om en återkallelse med sökanden. Om ansökan återkallas under handläggningen får sökanden ingen prövning av socialnämndens utskott eller ytterst av domstol. Det får givetvis inte förekomma att sökanden känner sig pressad att återkalla en ansökan, exempelvis genom att informeras om att ansökan utifrån befintligt underlag förmodligen kommer avslås. Initiativet till en återkallelse ska alltid komma från sökanden. Handläggarens utgångspunkt ska vara att ärendet ska prövas i sak så länge sökanden inte framför något annat.

Med anledning av vad som antecknades efter det Teams-möte som omnämns ovan måste jag också framhålla att det vid myndighetsutövning inte finns något utrymme för samråd eller förhandlingar där tjänstemän och sökande gemensamt resonerar sig fram till en utgång.

Tillståndsenheten har som en förklaring till det nu redovisade agerandet framhållit sin önskan att ge god service. Jag vill med anledning av det säga att det inte finns någon motsättning mellan att ge god service och att förhålla sig myndighetsmässigt till uppgiften. En myndighetsföreträdare får aldrig uppträda på ett sådant sätt att det finns en risk att objektiviteten kan ifrågasättas. Det som kommit fram vid inspektionen i denna del visar att tillståndsenhetens ledning behöver göra klart för sig vad som följer av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet och sedan vidareutbilda medarbetarna i detta för den offentliga förvaltningen grundläggande stadgande. Med detta allvarliga påpekande avslutas ärendet.