



Till
Socialtjänstnämnden

Diskriminering på stadens krogar och översyn av stadens villkor för tillståndsgivning

Svar på skrivelser från Jackie Nylander (v), Lillian Falkbäck (s) och Christer Öhgren (mp)
(9 bilagor)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelserna från Jackie Nylander (v), Lillian Falkbäck (s) och Christer Öhgren (mp).
2. Socialtjänstnämnden beslutar att för sin del godkänna framlagda förslag till revidering av det alkoholpolitiska programmet – riktlinjer för serveringstillstånd.
3. Ärendet överlämnas till kommunfullmäktige (KF) för beslut.
4. Stadsdelsnämnderna tillställs ärendet för kännedom.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Socialtjänstnämnden har givit förvaltningen i uppdrag att göra en översyn av stadens villkor för tillståndsgivning avseende kameraövervakning, vaktvillkor, brandsäkerhet, metalldetektorer, servering av helflaskor med sprit så kallade "helror" och minibarer. Förvaltningen har också fått i uppdrag att i samverkan med stadsledningskontoret (SLK) utveckla former för tillämpning av ett antidiskrimineringsvillkor i samband med utgivande av serveringstillstånd, att utreda tillämpningen av ett villkor som innebär att

tillståndshavaren förbinder sig att via information vid entrén tydligt upplysa om vilka insläppsregler som gäller samt andra åtgärder för att minska köbildning, att utreda hur inspektioner av krogar kan utvecklas så att även diskrimineringsaspekter omfattas vid inspektion och att revidera information om alkoholtillstånd så att nya villkor mot diskriminering klart framgår.

I förhållande till nuläget föreslår förvaltningen nedanstående ändringar i det alkoholpolitiska programmet. De nya lydelseerna har markerats genom inramning och de tidigare har kursiverats.

Kameraövervakning och metalledetektorer

Där så är påkallat bör villkor meddelas, för restauranger som kommer i fråga för serverings-tid efter klockan 03:00, att installera metalledetektor och/eller ansöka hos länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning.

Ovanstående innebär en ändring av punkt 9 i nuvarande kriterier för sena serveringstider. Nuvarande lydelse är "Där så är påkallat bör restaurang som kommer i fråga för serveringstid till klockan 05:00 installera en metalledetektor."

Vaktvillkor

För sådana dagar och serveringsställen som har serveringstid efter klockan 03:00 förenas serveringstillståndet med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör från klockan 24:00 till samtliga gäster har lämnat lokalen. Antalet förordnade ordningsvakter på nämnda serveringsställen utökas med en per hundra gäster från klockan 24:00 enligt följande – vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv. Villkor meddelas även att restaurangerna har ett system för kontroll av det exakta gästantalet i lokalen.

Ovanstående innebär en ändring av punkt 3 i nuvarande kriterier för sena serveringstider. Nuvarande lydelse är "Beslut om öppethållande efter klockan 05:00 förenas med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör i restaurangen, torsdag-söndag från klockan 22:00 till samtliga gäster har lämnat lokalen." ...

Brandsäkerhet

Inga förändringar föreslås i det alkoholpolitiska programmet. Dock förordas att alkohollagens möjlighet till villkor angående tillåtet antal gäster används i högre grad än idag. Har villkor meddelats räcker det med överträdelse vid ett tillfälle för att aktualisera ingripande enligt alkohollagen. Förhållandet idag är att det krävs överträdelse vid upprepade tillfällen gällande brandsäkerhet för att alkohollagens bestämmelser ska tillämpas. Innan dess är överträdelserna en fråga för brandmyndigheten utifrån räddningstjänstlagens bestämmelser.

"Helrör"

Efter klockan 01:00 är det inte tillåtet att varken servera hela flaskor med spritdryck eller förtära tidigare serverad sådan. Serveringsformen är inte förenlig med en ansvarsfull alkoholserving. Den medför olägenheter i fråga om ordning och nykterhet samt särskilda risker för människors hälsa.

Frågan om ”helrör” finns inte tidigare omnämnd i det alkoholpolitiska programmet.

Minibarer

Inga förändringar föreslås.

Diskriminering

Synpunkter i ärendet har bland annat inhämtats från juridiska avdelningen vid SLK. Avdelningens uppfattning i frågan om ett särskilt ”diskrimineringsvillkor” är att det bör vara möjligt förutsatt att det utformas som information och ej som villkor i alkohollagens traditionella bemärkelse. Det bör ta sikte på information om och uppmärksamhet på lagarna kring diskriminering. Således en information till sökanden av serveringstillstånd där de uppmärksammas på de ”villkor” som till stor del redan följer av gällande lagstiftning vad gäller diskriminering.

Juridiska avdelningen framhåller dessutom att inget hindrar föreligger för staden att i sitt alkoholpolitiska program, i allmänna ordalag, uttala sig om inställning vad gäller antidiskriminering med anknytning till restaurangverksamhet.

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att socialtjänstförvaltningen i samarbete med Integrations och Demokratienheten vid SLK utarbetar och tillhandahåller ett skriftligt informationsmaterial inom området till vägledning för stadens restauratörer. En sådan bör bland annat innehålla riktlinjer för hur en plan mot diskriminering kan utformas och innehålla rekommendation om att inläppsregler anslås vid entrén.

Därutöver har förvaltningen alltjämt ett aktivt förhållningssätt i frågan och arbetar förebyggande på bred front med att sprida stadens uppfattning mot diskriminering i alla dess former.

Bakgrund

Socialtjänstnämnden har vid sammanträde 2004-05-24 givit förvaltningen i uppdrag att:

1. Göra en översyn av stadens villkor för tillståndsgivning avseende kameraövervakning, vaktvillkor, brandsäkerhet, metalldetektorer, servering av helflaskor med sprit så kallade ”helrör” och minibarer.
2. I samverkan med stadsledningskontoret utveckla former för tillämpningen av ett antidiskrimineringsvillkor i samband med utgivande av serveringstillstånd.
3. Utredda tillämpningen av ett villkor som innebär att tillståndshavaren förbinder sig att via information vid entrén tydligt upplysa om vilka inläppsregler som gäller, samt andra åtgärder för att minska köbildning.
4. Utredda hur inspektioner av krogar kan utvecklas så att även diskrimineringsaspekter omfattas vid inspektion.
5. Revidera information om alkoholtillstånd så att nya villkor mot diskriminering klart framgår.

Skrivelserna från Jackie Nylander (v), Lillian Falkbäck (s) och Christer Öhgren (mp) som låg till grund för uppdraget återfinns i sin helhet i bilaga 1-2.

Bakgrunden till uppdraget var även den redovisning som lämnats till nämnden 2004-03-23 respektive 2004-04-27 i ärende ”Säkerheten kring stadens krogar – Svar på skrivelse från Désiré Engström” och ”Snabbutredning av diskriminering och våld vid krogar – Remissvar på motion (nr 1) av Ewa Samuelsson och Hardy Hedman (kd). Nedan återges sammanfattningarna av de båda tjänsteutlåtandena. De finns också bilagda i sin helhet i **bilaga 3-4**.

Sammanfattning av tjänsteutlåtande daterat 2004-03-10 ”Säkerheten kring stadens krogar – Svar på skrivelse från Désiré Engström”:

Désirée Pethrus Engströms (kd) skriver att sommaren 2003 har kännetecknats av hög brottlighet, våldtäkter och krogbråk. Hon påtalar behov av att socialtjänsten tillsammans med polisen utreder hur man på bästa sätt kan förebygga våld och annan otrygghet kring krogarna i staden. Det uppdras åt förvaltningen att utreda situationen och att tillsammans med polisen komma med konkreta förslag till åtgärder för att öka säkerheten kring stadens krogar.

Förvaltningen lämnar i detta tjänsteutlåtande en redogörelse för det arbete som utförs av myndigheter och bransch dels för en ansvarsfull alkoholserving, dels mot narkotika på stadens restauranger. Det påvisas genom vetenskapliga studier att såväl berusningsdrickande som servering till underåriga och brottligheten har minskat genom bland annat genomfört restaurangprojekt, som numer är i reguljär drift och reglerat i ett samarbetsavtal. Goda resultat kan också skönjas vad gäller arbetet mot narkotika på stadens krogar samt vad gäller den grova brottligheten genom tillkomsten av projektet krogar mot knark och polisens krogkommission.

Désirée Pethrus Engström (kd) menar att det bör övervägas att inte ge krogarna längre öppethållandetid än till klockan 03:00. När det gäller de extrema händelser som uppmärksammats i media så menar polismyndigheten att det inte går att tala om någon regelmässighet förutom att det sker under narkotikapåverkan. Händelserna är knutna till personer som är missbrukare och/eller yrkeskriminella. Valet av plats sker slumpmässigt och impulsivt. Grova brott uppträder utanför krogar med varierande öppettider och inriktning. Inte sällan föregås de av en provokation i dörren. Mot bakgrund av denna beskrivning bedömer förvaltningen att andra åtgärder än begränsning av öppettider är mer verkningsfulla. Det handlar om att fortsätta det arbetet som redan har påbörjats och att förstärka det i några avseenden. De höga krav och villkor som ställs på de sent öppna krogarna begränsar antalet och gör att de allra flesta deltar aktivt i arbetet mot narkotika och för en ansvarsfull alkoholserving. Inte minst är det viktigt att ge vakterna redskap och stöd i att klara av den mycket svåra uppgiften att neka personer tillträde till krogen. Det handlar också om att de vakter som tjänstgör vid krogarna är lämpliga för uppgiften och inte skapar och/eller förstärker provokation som i förlängningen leder till förödande konsekvenser genom skjutningar och andra kriminella vedergällningar.

Förvaltningen anser i likhet med polismyndigheten och SHR att villkor om kameraövervakning kan vara bra att införa på de sent öppna krogarna. Frågan måste dock först utredas närmare eftersom annan myndighet (länsstyrelsen) efter prövning av ansökan från den enskilde restauratören meddelar tillstånd för sådan. Vidare föreslår förvaltningen fortsatt utredning av fråga om revidering av vaktvillkor för de sent öppna krogarna. Detta mot bakgrund av att situationen förändrats så att det generellt kan sägas föreligga ett större vaktbehov fredagar och lördagar och ett mindre torsdagar och söndagar.

Frågan om köerna utanför krogarna ägs gemensamt av stadsdels-förvaltningarna, socialtjänstförvaltningen och polismyndigheten. Som förvaltningen ser det handlar det först och främst för stadsdelsförvaltningarna att ta ställning till om köerna ska tillåtas på stadens mark.

Förvaltningens anser att de frågeställningar som Désirée Pethrus Engström (kd) tar upp i sin skrivelse i huvudsak är omhändertagna. Arbetet pågår mot narkotika och kriminalitet på stadens krogar samt för en ansvarsfull alkoholservering. Arbetet som hitintills bedrivits har varit framgångsrikt även om mycket återstår att göra.

Sammanfattning av tjänsteutlåtande daterat 2004-04-13 ”Snabbutredning av diskriminering och våld vid krogar – Remissvar på motion (nr 1) av Ewa Samuelsson och Hardy Hedman (kd)”

Kommunstyrelsen har remitterat motion (nr 1) av Ewa Samuelsson och Hardy Hedman (kd) om snabbutredning av diskriminering och våld vid krogar till socialtjänstnämnden. Motionärerna anser att Stockholm bör ta initiativ till en kommunal utredning eller beredning för att kartlägga problem och föreslå lösningar gällande:

1. Serveringstillstånd och serveringstider.
2. Kösystem utanför kvälls och nattöppna restauranger.
3. Samverkan mellan restauranger, ordningsvakt och polis.
4. Den ökande förekomsten av vapen och droger.
5. Diskrimineringsfrågor.

När det gäller områdena 1-4 ovan som motionärerna anser bör belysas hänvisar förvaltningen främst till det svar som lämnats till socialtjänstnämnden vid sammanträde 2004-03-23 i tjänsteutlåtande daterat 2004-03-10: ”Säkerheten kring stadens krogar - Svar på skrivelse från Désirée Pethrus Engström (kd)”. Förvaltningen skriver häri efter lämnad redovisning att det sammanfattningsvis kan sägas att en negativ utveckling med hög brottslighet, våldtäkter och krogbråk har brutits. Arbetet är i full gång mot narkotika och kriminalitet på stadens krogar samt för en ansvarsfull alkoholservering. Emellertid är förhållandena långt ifrån acceptabla. Det gemensamma ansvar som myndigheter och restaurangbranschen tar utgör dock en god grund för ett uthålligt och konsekvent arbete mot våldet.

När det gäller frågor om diskriminering kan dessa blir aktuella vid ansökan om serveringstillstånd och vid tillsyn av restauranger. Alkohollagen möjliggör dels återkallelse av serveringstillstånd mot tillståndshavare som lagförts för diskriminering, dels avslag på ansökan redan vid pågående brottsutredning om diskriminering. Det är angeläget att polis och åklagare prioriterar att utreda anmälningar om diskriminering så att en rättspraxis inom

området utvecklas. Det är idag inte alltid helt klart vad som ska ses som diskriminering. Restaurangerna kan också själva välja sina gäster så länge man inte gör sig skyldig till diskriminering. Tillståndsenheten medverkar på olika sätt aktivt i det förebyggande arbetet mot diskriminering. Att tillämpa alkohollagens bestämmelser på annat sätt än vad som ovan redogjorts för kräver lagändring. Förvaltningen ser inte en ändring varken som rimlig eller lämplig. Uppgiften åvilar polis och åklagare.

Förvaltningen avvisar inte motionärernas förslag om att ge kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning/beredning kring de i motionen aktuella frågeställningarna, men vill framhålla att det idag föreligger en väl utvecklad myndighetssamverkan på området där även branschens aktörer deltar aktivt, vilket är en avgörande faktor för att arbetet ska bli framgångsrikt.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid Kansliavdelningens tillståndsenhet. Synpunkter har inhämtats från SLK:s juridiska avdelning, Länsstyrelsen, Polismyndigheten, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) samt till Hotell och Restaurang Facket (HRF). Överläggningar har också ägt rum avseende frågorna om diskriminering med Integrations och Demokratienheten vid SLK.

Remissinstansernas yttranden

Stadsledningskontorets juridiska avdelning

Svar har inkommit 2004-08-18 (bilaga 5).

Otillåten diskriminering

Juridiska avdelningen redogör inledningsvis för innebörden av **brottet olaga diskriminering, enligt 16. kap. 9 § brottsbalken (BrB)**. En näringsidkare eller en person som är anställd hos en näringsidkare kan dömas för brottet olaga diskriminering om denne på grund av en persons sexuella läggning, ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse inte går honom till mötes på samma villkor som tillämpas i förhållande till den som verksamheten riktar sig till. För brottet olaga diskriminering döms även anordnare av allmän sammankomst och offentlig tillställning om en person mot bakgrund av de omständigheter som ovan nämnts vägras tillträde till sammankomsten eller tillställningen på andra villkor än de som gäller för andra. Vidare redovisar juridiska avdelningen grunden för lagstiftningen i FN:s konvention. Det betonas att brottet olaga diskriminering ligger under allmänt åtal vilket innebär att åklagaren är skyldig att väcka åtal vid överträdelse. Straffet för olaga diskriminering är böter eller fängelse i ett år. För att en näringsidkare eller dennes anställd ska dömas för brottet krävs en åtgärd, uttalande eller annat handlingssätt eller passivitet som innebär att diskrimineringen kommer till uttryck.

Förbudet innebär dock inte att en näringsidkare är oförhindrad att ingripa mot någon som skyddas av lagstiftningen, om det är motiverat av andra skäl som inte sammanhänger med personens ras eller hudfärg. Så kan till exempel vara fallet om någon uppträder ordningsstörande. Även om bevissvårigheter i flera fall har lett till att åtal ogillas förekommer i rättspraxis fall där personer dömts för brottet. Till exempel har två restaurangägare gjort sig skyldiga till brottet olaga diskriminering när en person avvisats från deras restaurang endast av det skälet att hon bar en kjol av sådant slag att det därav framgick att hon var zigenare.

Även den som främjar gärningen med råd eller dåd kan dömas för anstiftan eller medhjälp. Detta gäller samtliga straffstadganden i BrB. En näringsidkare som inte på något sätt medverkat kan således inte dömas för brott som till exempel begås av dennes anställd.

Juridiska avdelningen lämnar också en redovisning av **lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering**. Lagen syftar till att utöka det redan befintliga skyddet mot diskriminering. Dessutom innebär lagen lätnader i bevishänseende jämfört med de beviskrav som finns i straffrätten. Diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet, religion, eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder är förbjuden vid yrkesmässigt tillhandahållande av bland annat varor och tjänster. Utöver den diskriminering som förbjuds i BrB förbjuds således diskriminering på grund av persons sexuella läggning (i en vidare mening än vad som följer av BrB:s bestämmelser). Sanktionen är skadestånd. Om en arbetstagare diskriminerar någon ska skadeståndet betalas av den som har arbetstagaren i tjänst. Beloppet bestäms efter stämning i tingsrätten. Juridiska avdelningen menar att det utökade ansvaret torde utföra ett incitament för arbetsgivare att mer aktivt arbeta mot diskriminering.

Utöver de bestämmelserna ovan gäller också BrB:s bestämmelser som straffbelägger yttranden, muntliga och skriftliga, som ger uttryck för missaktning mot någon folkgrupp. Sådana yttranden är under vissa förutsättningar straffbelagda som förtal, förolämpning eller hets mot folkgrupp. Det har även i rättspraxis förekommit att en person dömts för brottet hets mot folkgrupp genom att vid campingplats sätta upp en skylt att zigenare inte fick beträda platsen.

Juridiska avdelningen för ett resonemang kring **frågan om alkohollagen (AL) ger utrymme för föreslaget ”antidiskrimineringsvillkor”**. Avdelningen redogör först för de grundläggande förutsättningarna för serveringstillstånd vad gäller lokalens beskaffenhet och sökandens lämplighet och under vilka förhållanden som ett serveringstillstånd kan återkallas. För varning förutsätts grund för att återkalla serveringstillståndet.

Prövning av lämplighet enligt AL avser sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening. Detta innebär enligt juridiska avdelningen en möjlighet för tillståndsmyndigheten (kommunen) att återkalla serveringstillstånd eller meddela varning för det fall tillståndshavaren (näringsidkaren), eller en person som är anställd eller annars handlar på tillståndshavarens vägnar, genom sitt handlande i tjänsten begår någon form av otillåten diskriminering. Sådant brottslighet utgör således grund för återkallelse.

Frågan om det föreligger grund för återkallelse i fall av det förevarande slaget har emellertid aldrig prövats rättsligt. Det går därför inte uttala sig säkert vad en sådan prövning skulle innebära. Som alltid måste en individuell bedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Har en tillståndshavare dömts för brottet olaga diskriminering eller ådömts skadestånd enligt lagen om förbud mot diskriminering föreligger dock enligt juridiska avdelningen grund för återkallelse av serveringstillståndet. Är det fråga om en anställd ordningsvakt som gör sig skyldig till nämnda brott bedömer juridiska avdelningen det som troligt att domstolarna som initial åtgärd mot sådan misskötsamhet skulle utfärda en varning.

Att inleda ett återkallelseförfarande till följd av uppgifter om diskriminering men utan att någon dömts för brott eller konstaterats brutit mot lagen om förbud mot diskriminering innebär enligt juridiska avdelningen mycket stora bevissvårigheter för nämnden i det enskilda fallet. Sannolikheten för att rätten vid en sådan prövning skulle anse att grund för återkallelse föreligger är mycket låg.

När det gäller **frågan om ett särskilt ”diskrimineringsvillkor”** menar juridiska avdelningen att det bör vara möjligt förutsatt att det utformas som information och ej som villkor i alkohollagens traditionella bemärkelse. Det bör ta sikte på information om och uppmärksamhet på lagarna kring diskriminering. Således en information till sökanden av serveringstillstånd där de uppmärksammas på de ”villkor” som till stor del redan följer av gällande lagstiftning vad gäller diskriminering.

Avslutningsvis framhåller juridiska avdelningen att inget hindrar staden att i sitt alkoholpolitiska program, i allmänna ordalag, uttala sin inställning vad gäller antidiskriminering med anknytning till restaurangverksamhet.

Krogens rätt att själv välja gäster – har man rätt till fritt tillträde till restauranger eller krogar?

Med uttrycket ”allmän plats” avses enligt BrB plats, inomhus eller utomhus, som är upplåten för att frekventeras av allmänheten. Restauranger utgör allmän plats i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. I ordningslagen används istället uttrycket ”offentlig plats”. Vad gäller relationen mellan BrB och ordningslagen kan konstateras att begreppet allmän plats i BrB har en betydligt vidare innebörd.

Exempelvis utgör inomhuslokaler endast undantagsvis offentlig plats enligt ordningslagen. Juridiska avdelningen konstaterar att någon ovillkorlig rätt att komma in på restaurang föreligger inte. Detta utifrån flera aspekter. Bland annat följande. Äganderätt till fast egendom i viss utsträckning innefattar befogenheter att utestänga andra från mark och byggnader. Vidare är restaurangerna av säkerhetsskäl skyldiga att begränsa antalet gäster i lokalerna. En annan aspekt är att det råder åldersgräns på många restauranger. Tidigare nämndes också att förbudet mot diskriminering givetvis inte innebär att en näringsidkare är hindrad att ingripa mot någon som skyddas av lagstiftningen, om detta är motiverat av skäl som inte sammanhänger med hans ras, hudfärg etc., till exempel om han uppträder ordningsstörande. Andra tänkbara skäl till varför man skulle kunna neka någon tillträde är att den besökande är för onykter, har ovårdad klädsel eller en olämplig attityd.

Juridiska avdelningens slutsats är att en tillståndshavare har stor möjlighet att välja sina gäster. Valet av gäster får dock inte innebära att tillståndshavaren gör det i strid med lagen. Ett villkor som innebär att insläppsreglerna tydligt ska anges vid entrén anser juridiska avdelningen svårt att motivera utifrån AL:s bestämmelser om när villkor kan föreskrivas vilket har redogjorts för i samband med frågeställningen om ”diskrimineringsvillkor”.

Brandsäkerhet

Att vid tillståndsgivning tydliggöra kravet på brandsäkerhet genom villkor är enligt juridiska avdelningen möjligt enligt AL. Detta eftersom det i förarbetena sägs att villkor kan avse serveringslokalens beskaffenhet.

”Helrör”

Juridiska avdelningen menar att det inte finns stöd i AL att förbjuda så kallade ”helrör” (servering av en eller flera flaskor med spritdryck vid ett tillfälle) Ej heller utgör det grund för att återkalla serveringstillståndet, såvida serveringsformen inte endast tillfälligt konstateras medföra olägenheter ifråga om ordning och nykterhet.

Villkor om kameraövervakning och metalledetektor

Frågan om tillståndsmyndigheten kan ställa krav på kameraövervakning är ej prövad i domstol. Därför är det enligt juridiska avdelningen svårt att uttala sig i frågan. För det första måste man bedöma om det verkligen finns behov av kameraövervakning för den aktuella restaurangen. Så kan vara fallet om restaurangen haft problem med ordning och säkerhet tidigare. För det andra är det endast bolaget som driver verksamheten som kan ansöka hos länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning. Villkor skulle således enligt AL kunna komma ifråga om tillståndsmyndigheten konstaterat brister vad gäller ordning och säkerhet men villkoret måste då utformas så att det tar sikte på att bolaget ska göra ansökan om det till länsstyrelsen.

När det gäller villkor om metalledetektor menar juridiska avdelningen att resonemanget bör vara ungefär detsamma som för kameraövervakning, det vill säga ett konstaterat behov, men villkoret kan eftersom det inte kräver tillstånd från annan myndighet utformas mer direkt. Inte heller denna fråga är dock prövad av domstol varför stor osäkerhet föreligger.

Minibarer

Juridiska avdelningen refererar den lagliga grunden enligt AL för minibarer. **Se även bilaga 6 – Tjänsteutlåtande ”Alkoholservering via roomservice på hotell”** daterat 2004-09-02 till socialtjänstnämnden. I denna utredning redovisar förvaltningen förhållandena dels kring minibarer, dels den närbesläktade frågan om roomservice på hotell. Socialtjänstnämndens beslut 2004-09-21 var att tillskriva Statens Folkhälsoinstitut (FHI) om att inarbeta frågan om roomservice i Handbok Alkohollagen.

Länsstyrelsen i Stockholms län

Svar har inkommit 2004-08-26 (bilaga 7).

Länsstyrelsen anser att

1. Stockholms stad nogå bör pröva om ett utökat antal restauranger, särskilt inom vissa områden i Stockholms innerstad, kan medföra problem ur ordnings- och nykterhetssynpunkt,
2. Stockholms stad bör tydligare markera mot så kallad ”helrörservering”,
3. Kameraövervakning bör och kan användas oftare.

Vidare anser länsstyrelsen att alkohollagen bör ändras så att bristande brandsäkerhet ska leda till att serveringstillståndet återkallas även för dem som endast har stadigvarande tillstånd att servera slutet sällskap. Länsstyrelsen avser att skriva till Justitiedepartementet och föreslå ändring av alkohollagen.

Länsstyrelsen anser inte att det för närvarande finns skäl att skärpa alkohollagstiftningen när det gäller diskriminering vid serveringsverksamhet. Tillståndsmyndigheten har enligt nuvarande lagstiftning rätt att återkalla serveringstillståndet för den tillståndshavare som, i sin verksamhet eller anställda i denna verksamhet, dömts för olaga diskriminering.

Länsstyrelsen utvecklar sedan frågeställningarna i punkt 1-3. Punkt 1 redogör förvaltningen inte vidare för eftersom socialtjänstnämndens uppdrag inte omfattar den frågeställningen.

När det gäller så kallade ”helrör” anser länsstyrelsen att sådan servering strider mot alkohollagens bestämmelser om att servering ska vara återhållsam. Serveringen leder inte sällan till olägenheter i fråga om ordning och nykterhet i strid mot AL:s bestämmelser. Till detta kommer att det är avsevärt mycket svårare för personal att kontrollera att serveringen går rätt till och att ingripa i de fall serveringen leder till olägenheter. Länsstyrelsen framhåller att övriga kommuner i länet antingen aktivt förklarat att man anser att denna typ av servering strider mot AL:s intentioner eller att man har för avsikt att ingripa mot sådan servering. En kommun avser att skriva in det i det alkoholpolitiska programmet.

I fråga om **kameraövervakning** redovisar länsstyrelsen att hitintills har drygt tjugo restauranger beviljats tillstånd för kameraövervakning. Flertalet av dessa ligger i Stockholms centrala delar. Mycket tyder på att denna form av övervakning har en lugnande inverkan på framförallt de gäster som står i kö för att komma in på restaurangen och på de gäster som lämnar densamma. Övervakningskameror kan sägas vara ett hjälpmedel för att avvärja och dokumentera brott samt förbättra säkerheten vid krogarna. Kameraövervakning bör efter samråd med polismyndigheten kunna användas oftare än vad som sker idag. Länsstyrelsen ser inga hinder mot att meddela ytterligare tillstånd till kameraövervakning under förutsättning att varje ansökan prövas individuellt.

Polismyndigheten i Stockholms län – city polismästardistrikt

Svar har inkommit 2004-09-06 (bilaga 8).

Polismyndigheten konstaterar med oro att våldet allmänt ökar i samhället. Stockholms innerstad är inget undantag. Ökningen av de anmälda brotten ligger senaste året på 6 %. En av orsakerna till att problem uppstår är att många människor befinner sig på samma plats och att de är påverkade av alkohol eller narkotika, i vissa fall en kombination av detta. Ett framgångsrikt arbete har bedrivits inom polismyndigheten med fokus på dessa problemområden. Lyckade resultat har också åstadkommit i samverkan med andra parter i STAD-samarbetet. Detta är inte tillräckliga åtgärder men har haft inverkan på brottlighet och ordningsläget generellt sett på innerstadens serveringsställen. Det återstår en hel del arbete även inom detta område. Det grova våldet som förekommer har dock inte kunnat stävjas och arbetet måste oförtrutet fortgå med polisiära riktade insatser mot de grovt kriminella personer som vistats i krogmiljöerna. Detta sker delvis i samverkan med andra myndigheter och restaurangbranschen. Samverkan måste och kan dock utvecklas ytterligare. Branschen själva måste ta ett tydligare avstånd från de tungt kriminella, droger och andra problem som uppstår genom överservering samt ett för stort antal gäster i lokalerna.

En krogmiljö med för hög serveringsnivå och ett stort antal gäster, där trängseln och överblickbarheten är begränsad, ökar risken för kriminella handlingar. Det är även en miljö som förutom våldsbrott genererar en mängd tillgreppsbrott. Narkotikasituationen rent allmänt och i krogmiljöer speciellt är mycket allvarlig. Tillgången på droger ökar. En annan orsak till grovt våld är att ordningsvakterna nekar vissa gäster inträde till krogen. Det kan handla om narkotikapåverkade personer, för berusade personer eller kända våldsverkare.

Samarbetet med och supporten till de förordnade ordningsvakterna har intensifierats. I vissa delar på försök. Detta är viktigt på flera olika sätt och har slagit mycket väl ut.

Antalet serveringstillstånd som beviljas är större än det som försvinner. Detta medför minskade tillsynsresurser. Därför behövs ett utökat samarbete med branschen och andra externa samverkansparter och ett större antal ordningsvakter än idag. Den gamla modellen med ordningsvakter torsdagar-söndagar är föråldrad och inte tillfredställande ur ett ordningsperspektiv. Vissa i branschen har själva det dubbla antalet ordningsvakter än vad tillståndet föreskriver.

Polismyndigheten anser alltså att öppettiderna på restaurang bör begränsas till klockan 03:00 med hänvisning till ordningsläget totalt och den ökande risken för allvarlig brottlighet. Om öppettider efter klockan 03:00 tillåts bör en skärpning ske beträffande ordningsvakter. Ett flexibelt system för serveringsställen med öppettider efter klockan 03:00 med ungefär en förordnad ordningsvakt per ett hundra gäster skulle sannolikt innebära förbättrad ordningssituation samt underlätta arbetet för den enskilde ordningsvakten. Polismyndigheten förslår att de dagar servering pågår efter klockan 03:00 ska minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgöra från klockan 24:00 och att antalet därefter utökas med en ordningsvakt per hundra gäster. Det vill säga vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv.

Polismyndigheten skriver vidare att diskriminering i restaurangmiljöer förekommer. Allmänheten uppfattar diskrimineringar vid innerstadskrogar som ganska omfattande. Företrädare för branschen ser på företeelsen ur ett annat perspektiv. De vill ha trendiga människor som gäster och väljer ut dessa efter den profil som gäller för kvällen. Det handlar främst om stil, kläder, utseende och dylikt. Detta urval sker inte utifrån hudfärg, ras, religion eller sexuell läggning. Antalet anmälningar om diskriminering är ganska få och antalet fällande domar är än färre. Orsaken till detta är ett komplicerat bevisläge med ett flertal inblandade aktörer. En bidragande faktor är ordningsvaktens och annan personal vid entréernas starka koppling till ägarna. De får sina arbetsdirektiv från ägarna i högre grad än från polismyndigheten. Vissa ordningsvakter upplever denna situation otillfredsställande men har svårt att agera annorlunda då de annars riskerar sin anställning. En skärpning av diskrimineringslagen skulle kanske kunna minska kränkningarna vid Stockholms krogar men den mest framgångsrika vägen är förmodligen att fortsätta på den inslagna i samverkan med branschen för att påverka och förändra attityder.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR)

Svar har inkommit 2004-09-03 (**bilaga 9:1-9:4**).

SHR samtycker till att serveringstillstånd, serveringstider, diskriminering och ordning måste skötas och följas. De framhåller att det redan finns pågående samarbete och projekt för att få detta att fungera bättre.

De framhåller **STAD-samarbetet** som de själva är mycket aktiva i som har givit Stockholms krogar bättre utbildad personal i fråga om alkohol och narkotika. STAD-samarbetet uppskattas såväl av myndigheter som bransch vilket har lett till att det permanentats från att tidigare varit projekt. Många av landets kommuner har blivit inspirerade av arbetet och tagit initiativ till liknande samarbete. SHR menar att det finns stora alkoholpolitiska fördelar med att större del av svenskarnas alkoholkonsumtion sker på restaurang. Restauranger har åldersgränser och är den enda miljö där ett balanserat drickande under kontrollerade former kan garanteras. De utbildningsinsatser i ansvarsfull alkoholservice, inom ramen för STAD-samarbetet, som gjorts i Stockholm borde enligt SHR omfatta all personal.

SHR framhåller att Sverige behöver en klok alkoholpolitik med målet att sprida en sund alkoholkonsumtion och motverka alkoholskador. De är beredda att vara med och bilda en nationell samling med de aktörer som delar detta mål.

SHR framhåller också samverkansprojektet mellan myndigheter och restaurangbranschen **Krogar Mot Knark** och det goda samarbetet med polisens krogkommissionen, i syfte att gemensamt minska narkotika och våld på stadens restauranger. De hänvisar vidare till den sammanställning som gjorts i tidigare refererade ärenden ”Säkerheten kring stadens krogar – Svar på skrivelse från Désiré Engström” och ”Snabbutredning av diskriminering och våld vid krogar – Remissvar på motion (nr 1) av Ewa Samuelsson och Hardy Hedman (kd).

SHR går också in på frågan om **serveringstider**. De skriver att diskussionen alltid varit intensiv och oftast dominerad av tyckande. SHR menar att markanden för sent öppna restauranger nu stabiliserats. De successivt skärpta kraven på ordningshållning, mindre tolerans mot störningar från buller och trafiken till och från restaurangerna och gästernas inställning har gjort att hela frågan avdramatiserats. I debatten har det framkommit att införa begränsningar om öppettiderna vilket skulle varit olyckligt. För tio år sedan var svartklubbar ett stort problem i Stockholm. Idag finns de inte kvar bland annat tack vare generösare öppettider på restaurangerna. Med detta följer att man kan kontrollera flödet av alkohol, narkotika och kriminella. Det vore olyckligt menar SHR om tre- och femtillstånden försvann. En tänkt kompromiss är att kommunerna själva får bestämma antal serveringstillstånd med serveringstider efter 01, vilket accepteras såväl av SHR som Hotell och Restaurangfacket.

Sedan går SHR in på frågor gällande **köer, samverkan mellan restauranger, vakter och polis samt ökad förekomst av vapen och droger**. Bland annat med anledning av de attacker med skjutvapen som varit mot tre av deras medlemsföretag är även SHR djupt oroade över utvecklingen. Personal och gäster på nöjeslokaler, pubar och restauranger utsätts för stora risker. De ser dock inte frågan som ett krogrelaterat problem utan som ett växande samhällsproblem. De menar att det krävs krafttag mot den ökade vapenhanteringen i Sverige. Anledningen till ett ökat våld menar SHR är att vakterna idag gör ett bättre arbete än tidigare genom att avvisa hotfulla, drogpåverkade och berusade personer. SHR menar att samhället måste kunna erbjuda vakter som vågar stå emot våld och hot ett bättre skydd.

När det gäller frågan om diskriminering menar SHR att det finns en lag som förbjuder diskriminering såväl av gäster som anställda. Lagarna ska följas. SHR har tagit fram ett särskilt etikprogram som deras medlemmar har förbundit sig att följa (**bilaga 9:2**). De har också bifogat sitt informationsmaterial om diskriminering (**bilaga 9:3**). Medlemmarna arbetar för god affärssed genom att behandla alla gäster lika – samma regler gäller för alla, oavsett ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse.

SHR framhåller att de också utarbetat ett 10-punkts program med åtgärder mot våld i offentliga miljöer som har överlämnats till regeringen (**bilaga 9:4**). I dessa punkter innefattas de mesta av skrivelsernas uttryckta problem. SHR går vidare i arbetet med att få till stånd ett bättre samarbete mellan myndigheter och näring i dessa frågor.

Hotell och Restaurangfacket (HRF)

Inget svar har inkommit.

Alkoholpolitiska program - riktlinjer för serveringstillstånd

KF har fattat beslut om nuvarande alkoholpolitiskt program – riktlinjer för serveringstillstånd 1999-12-13. En mindre översyn har sedan gjorts vilken KF fastställde 2002-04-08. Ärendena kan beställas från förvaltningens registrator eller tillståndsenheten.

En ansökan om serveringstillstånd bedöms utifrån alkohollagens krav. För att tillstånd ska få meddelas krävs att sökanden är personligt (laglydnad och kunskaper i alkohollagens bestämmelser) och ekonomiskt lämplig (skötsam i fråga om skatter och avgifter) och att lokalen har ett kök för allsidig matlagning samt avser att tillhandahålla lagad mat. När detta är klarlagt följer en prövning utifrån kommunens alkoholpolitiska program. Serveringstillstånd får vägras även om de grundläggande kraven om lämplighet och lokal är uppfyllda om serveringen kan befaras medföra *olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa* (kursiverad definition ändrad från alkoholpolitiska olägenheter 2005-01-01). Det finns alltså ingen generell "rätt" att få serveringstillstånd. Kommunen ska bedöma om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Polismyndighetens yttrande om ordningsläget i området för den tilltänkta etableringen och miljöförvaltningens bedömning av risken för att störningar uppkommer för närboende ska tillmätas stor vikt i tillståndsprövningen. Det ska för en kommun vara möjligt att förhindra restaurangetablering med servering av alkoholdrycker i särskilt känsliga områden, såsom i närheten av skolor, ungdomsgårdar eller där många ungdomar annars brukar samlas, eller i områden med känd missbruksproblematik. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka i en sådan omfattning att påvisbara olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa är för handen bör kommunen som tillståndsmyndighet kunna vägra nya serveringstillstånd i området. Kommunen kan i det alkoholpolitiska programmet precisera vilka allmänna kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om servering kan orsaka olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. En individuell prövning måste dock alltid göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Ett avslag på en ansökan om tillstånd måste alltid motiveras, antingen med hänvisning till sökanden eller serveringsstället eller till att olägenheter i form av ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa kan befaras uppstå genom den tilltänkta etableringen. Skälen för bedömningen måste preciseras i beslutet. Ett avslag på en ansökan kan således inte enbart grundas på att det kommunala alkoholpolitiska programmet förbjuder etablering på ett visst angivet sätt eller en viss angiven plats. Ibland ingår svåra avvägningar vid tillståndsprövningen där olika intressen ställs mot varandra. Alkohollagstiftningen har dock tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en social skyddslagstiftning. Härav följer att i de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företags-ekonomiska eller näringspolitiska ska de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Vid varje prövning av ett nytt tillstånd (ansökan) och vid varje väsentlig utökning av verksamheten (anmälan) i en befintlig restaurang, ska tillståndsmyndigheten beakta risken för att det kan uppstå olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Exempel på förhållanden som kan behandlas i det alkoholpolitiska programmet är:

- serveringstider,
- restaurangens inriktning (till exempel etableringsprinciper vad gäller renodlade matrestauranger, restauranger med nöjesverksamhet eller restauranger som vänder sig till ungdom etc.),
- restaurangtäthet (när det blir fråga om överetablering),
- närhet till idrotts- eller nöjesanläggningar,
- hur ungdomar ska skyddas,
- etablering i närhet av trafikleder,
- etablering i områden med känd missbruksproblematik eller hög brottsbelastning samt
- restaurangetablering i bostadsområden.

Redan vid farhågor om att olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa ska uppstå kan tillstånd vägras. Det krävs dock att det redovisas vilka olägenheter det är fråga om. Dessutom måste tillståndsmyndigheten ange grunden för att olägenheter är att befara, till exempel sakförhållanden i närområdet, om alkoholpolitiska problem redan förekommer i området eller bedömningar från andra myndigheter. Om sålunda polismyndigheten befara att en restaurangetablering innebär risk utifrån allmänna ordningssynpunkter eller om miljöförvaltningen bedömer att etableringen innebär risk för störningar för närboende bör detta tillmätas stor betydelse. Tillståndsmyndigheten måste dock i varje enskilt fall göra en egen bedömning och motivera varje beslut utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Enbart en hänvisning till det alkoholpolitiska programmet är alltså inte tillräckligt.

Ändringen från "alkoholpolitiska olägenheter" till "olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa" beror på att många kommuner uppfattat begreppet alkoholpolitiska olägenheter som diffust och svårtolkat. JO har gjort bedömningen att begreppet inte behöver ändras men att uttrycket bör ses över. Det ansågs att begreppet var påfallande allmänt hållet och en olycklig nybildning. JO menade vidare att var märkligt att det i alkohollagen, till skillnad mot i annan lagstiftning, valts att använda begreppet politik för direkt rättstillämpning i myndighetsutövning mot enskilda. Förändringen innebär inte enligt förarbetena (Prop. 2003/04:161) någon egentlig ändring i sak utan ett tydliggörande av begreppet.

Nuvarande kriterier för sena serveringstider enligt stadens alkoholpolitiska program – riktlinjer för serveringstillstånd:

1. Serveringstider efter klockan 03:00 ska omprövas årligen. Enligt riktlinjerna får inga anmärkningar ha förelegat under året för att fortsatt serveringstid till klockan 05:00 ska kunna ges.
2. Inga serveringstider efter klockan 03:00 ska ges i områden där det finns boende.
3. Beslut om öppethållande till klockan 05:00 förenas med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör i restaurangen, torsdag-söndag, från klockan 22:00 till dess att samtliga gäster har lämnat lokalen. Beslut om öppethållande till

klockan 03:00 förenas med villkor om att minst två förordnade ordningsvakter tjänstgör i restaurangen nämnda dagar och tidpunkter.

4. Blockering av nödutgång får inte ske eller ha skett under det senaste året.
5. Restaurang som kan komma i fråga för en serveringstid efter klockan 03:00 ska vara dokumenterat välskött och inte ha någon form av anmärkning i förhållande till alkohollagens bestämmelser. Enligt riktlinjerna får inga anmärkningar föreläggas under de senaste två åren avseende den restaurang som sökanden bedrivit till klockan 03:00.
6. Verksamheten ska under de senaste två åren ha bedrivits av juridisk person med i huvudsak samma fysiska personer. Enligt riktlinjerna ska sökanden kvalificera sig för 05-tid genom att driva restaurang med serveringstid till klockan 03:00 under två år utan anmärkning. När omprövning av 05-tid äger rum, överförs inte sådan tid i det fall majoriteten av företrädarna bytts ut under året och dessa inte har kvalificerat sig genom att tidigare driva restaurang med serveringstid till klockan 03:00 i två år utan anmärkningar.
7. Stadsdelsnämndens, miljöförvaltningens och polisens yttrande ska tillmätas stor betydelse vid beslut om öppethållande efter klockan 01:00 och i synnerhet efter klockan 03:00.
8. Serveringsverksamheten till klockan 03:00 och efter klockan 03:00 ska förenas med en effektiv tillsyn, såväl förebyggande som inre och yttre.
9. Där så är påkallat bör restaurang som kommer i fråga för serveringstid till klockan 05:00 installera metalldetektor.
10. Krav ska ställas på restauranger med senare tillstånd än 01:00 att genomföra STAD-utbildning eller motsvarande, samt att detta ska gälla restauranger också utanför cityområdet. Enligt riktlinjerna ska samtliga personer som arbetar med servering av alkoholdrycker på restaurangen genomgå STAD-utbildning eller motsvarande.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Ett huvudmål för den svenska alkoholpolitiken är att begränsa alkoholens skadeverkningar, till exempel överkonsumtion av alkohol och allt för tidig alkoholdebut. Kravet på ordning och nykterhet har en framskjuten plats i lagstiftningen. Förvaltningen anser det viktigt att ta fasta på detta och inte reducera dess grundläggande syfte genom att lägga allt för stor fokus vid andra områden. I grunden måste det finnas lagstiftning för diskriminering, brandsäkerhet etc. som tar sikte på alla näringsidkare oavsett om de har serveringstillstånd eller ej. En koppling till serveringstillståndet är ett mycket starkt påtryckningsmedel genom att tillståndet många gånger är avgörande för en krögares ekonomiska överlevnad. Förvaltningen är också av den uppfattning att viss försiktighet måste råda när det gäller ytterligare detaljreglering för att uppnå huvudmålen i lagstiftningen. Detta oavsett om det handlar om sådana bestämmelser som följer direkt av lagen eller sådana som kommunen själv får bestämma om i det alkoholpolitiska programmet. Lagens grundläggande skyddssyfte och mål riskerar annars att komma i skymundan.

När det gäller de sena serveringstiderna råder det dock ingen tvekan om behovet av särskilda villkor och kriterier för sådan verksamhet. Riskerna för människors hälsa och olägenheter i samband med alkoholserving ökar ju senare på dygnet serveringen bedrivs. I övriga delar är dock en mer målstyrd lagstiftning att föredra, med fokus på säkerställande av att de presumtiva tillståndshavarna uppfyller sådana höga krav på lämplighet som alkohollagen föreskriver så att restaurangverksamhet inte senare behöver ifrågasättas och serveringstillståndet återkallas. Många av dagens tillståndshavare är dock allt för dåligt rustade för uppgiften att bedriva serveringsverksamheten på ett ansvarsfullt sätt och att sköta skatter och avgifter på ett sätt som gör att konkurrensen inte sätts ur spel. De har inte tillräckliga kunskaper vilket betyder att en eventuell utveckling mot en mer målstyrd lagstiftning också måste innehålla ett betydligt högre kunskapskrav än vad som är fallet idag. SHR:s medlemmar sköter emellertid sina åtaganden betydligt bättre än övriga. De är dock inte representativa för branschen som helhet.

Förvaltningen vill även framhålla att den delvis dystra bild som polismyndigheten ger i fråga om utvecklingen vad gäller brottslighet och narkotika till del är historia. Förbättringar har uppnåtts under det gångna året genom olika samverkansprojekt, men även genom egna insatser från polismyndighetens sida. Polismyndigheten uppger att de internt har samordnat sina insatser på ett betydligt bättre sätt än tidigare. Det är också förvaltningens uppfattning. Av särskilt stor betydelse för tillståndmyndigheten är den ökande samverkan med de förordnade ordningsvakterna.

Nedan går förvaltningen in på varje specifikt område som uppdraget omfattar. De förändringar av det alkoholpolitiska programmet som föreslås har särskilt markerats genom inramning.

Kameraövervakning och metalldetektorer

Juridiska avdelningen anser att villkor om kameraövervakning och metalldetektor bör kunna bli aktuellt efter konstaterat verkligt behov, utifrån ordnings- och

säkerhetssituationen på en restaurang. Villkor om kameraövervakning måste dock utformas så att det tar sikte på att det tillståndshavande bolaget ska göra ansökan till länsstyrelsen.

Länsstyrelsen framhåller kameraövervakningens positiva effekter, att mycket tyder på att sådan övervakning har en lugnande inverkan på gäster som köar för att komma in på restaurangen och de som lämnar densamma. Övervakningskamerorna kan enligt länsstyrelsen sägas vara ett hjälpmedel för att avvärja och dokumentera brott samt att förbättra säkerheten vid krogarna. Kameraövervakning bör enligt länsstyrelsen efter samråd med polismyndigheten kunna användas oftare än idag. Länsstyrelsen ser inga hinder för att meddela ytterligare tillstånd till kameraövervakning under förutsättning att varje ansökan prövas individuellt.

Polismyndigheten förordar villkor om övervakningskameror på de sent öppna krogarna. Myndigheten menar att sådana har såväl en allmänpreventiv effekt som individualpreventiv verkan. Kamerorna har dessutom visat sig vara ovärderliga i bevishänseende. Polismyndigheten menar att kamerorna i förhållande till andra åtgärder utgör ett minimum av integritetsintrång.

SHR skriver i sitt 10-punkts program att de kommer att verka för kameraövervakning av köerna utanför de serveringstillstånden som har längre öppethållande än normaltiden, klockan 01:00.

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att en inventering görs tillsammans med polismyndigheten av vid vilka serveringstillstånden det föreligger antingen individuella ordnings- och säkerhetsförhållanden eller sådana förhållanden i området som gör att villkor bör meddelas att de tillståndshavande bolagen ansöker hos länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning. Inventeringen med förslag till beslut underställs tillståndsutskottet. Därefter bör polismyndigheten och tillståndsmyndigheten kontinuerligt vid tillståndsprovningen och i den kontinuerliga tillsynen vara uppmärksamma på när sådana villkor är påkallade. Samma förfaringssätt bör tillämpas för villkor om metalldetektorer med den skillnad att villkoret kan utformas mer direkt då det inte kräver ansökan hos annan myndighet. Ifrågasättande villkor bör således kunna bli aktuella utifrån AL:s bestämmelser om villkor oavsett serveringstid om omständigheterna är sådana. Behovet kan dock förutses vara störst vid de serveringstillstånden som har sent öppethållande. Förändring i det alkoholpolitiska programmet bör därmed även göras i punkt 9 gällande kriterierna för sena serveringstider enligt följande:

Där så är påkallat bör villkor meddelas, för restauranger som kommer i fråga för serveringstid efter klockan 03:00, att installera metalldetektor och/eller ansöka hos länsstyrelsen om tillstånd för kameraövervakning (tidigare lydelse på punkt 9 se sid. 17 i detta tjänsteutlåtande).

Vaktvillkor

Polismyndigheten anger att det antal serveringstillstånd som beviljas är större än det som försvinner. Detta medför minskade tillsynsresurser vilket bland annat medför ett ökat behov av ordningsvakter. Polismyndigheten skriver vidare att den gamla modellen med ordningsvakter torsdagar-söndagar är föråldrad och inte tillfredställande ur ett

ordningsperspektiv. Om serveringstider efter klockan 03:00 tillåts anser polismyndigheten att de dagar de har sådan serveringstid ska minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgöra från klockan 24:00 och att antalet därefter utökas med en ordningsvakter per hundra gäster, det vill säga vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv.

Förvaltningens förslår att villkor om vaktvillkor ändras enligt nedan, i enlighet med polismyndigenligt förslag så att det bättre motsvarar det verkliga behovet. Förvaltningen delar således polismyndighetens uppfattning i frågan. För att villkoret ska vara möjligt att kontrollera föreslås även villkor om att restaurangen måste ha någon form av system så att det alltid har kunskap om det exakta antalet gäster i lokalen. Även ett sådant föreslås nedan. Polismyndigheten har inte gått in på frågan om vakter för dem som har tidigare serveringstid. Förvaltningen föreslår därför att det kvarstår oförändrat. Av konkurrensskäl bör förändringen av vaktvillkor göras vid samma tidpunkt för de aktuella restaurangerna och inte successivt i samband med den årliga omprövning av serveringstiderna.

För sådana dagar och serveringsställen som meddelas serveringstid efter klockan 03:00 förenas serveringstillståndet med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör från klockan 24:00 till samtliga gäster har lämnat lokalen. Antalet förordnade ordningsvakter på nämnda serveringsställen utökas med en per hundra gäster från klockan 24:00 enligt följande – vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv. Villkor meddelas även att restaurangerna har ett system för kontroll av det exakta gästantalet i lokalen (tidigare lydelse på punkt 3 se sid. 16 i detta tjänsteutlåtande).

Brandsäkerhet

Juridiska avdelningen menar att det vid tillståndgivning är möjligt att tydliggöra kravet på brandsäkerhet genom villkor eftersom det i förarbetena sägs att villkor kan avse lokalens beskaffenhet.

Länsstyrelsen anser att alkohollagens bör ändras så att bristande brandsäkerhet kan leda till att serveringstillstånd återkallas även för dem som har stadigvarande serveringstillstånd till slutna sällskap.

Förvaltningen föreslår inga förändringar i det alkoholpolitiska programmet avseende brandsäkerhet. Dock innebär förslaget ovan, om system för kontroll av det exakta gästantalet i lokalen, även en förstärkning av frågan om brandsäkerhet. Alkohollagens möjlighet till villkor om antal gäster i lokalen kan också användas i högre utsträckning än idag. Har villkor meddelas räcker det med överträdelse vid ett tillfälle för att aktualisera ingripande. Förhållandet idag är att det krävs överträdelse vid upprepade tillfällen gällande brandsäkerhet för att alkohollagens bestämmelser ska tillämpas. Innan dess är förhållandet en fråga för brandmyndigheten utifrån räddningstjänstlagens bestämmelser.

Förvaltningen har idag ett nära samarbete med brandmyndigheten. Förutsättning för serveringstillstånd enligt AL är att lokalen uppfyller kraven på brandsäkerhet. Detta kontrolleras genom remiss till brandmyndigheten. Vid tillsyn kontrolleras alltid förvaltningen brandsäkerheten i lokalen. Brandmyndigheten underrättas om eventuella brister och gör bedömning om det utifrån räddningstjänstlagen ska vidtas åtgärd. När brandmyndigheten utrett frågan och vidtagit åtgärder utan framgång blir AL:s sanktionssystem aktuellt. Förvaltningen anser att det beskrivna förhållandet är rimligt eftersom brandmyndigheten med sin kompetens på området bäst gör bedömningar om brister i fråga om brandsäkerhet.

”Helrör”

Juridiska avdelningen har i sitt yttrande redovisat att det inte finns stöd i AL för att förbjuda så kallade ”helrör”. De menar att det inte heller finns grund att återkalla ett serveringstillstånd såvida inte serveringsformen inte endast tillfälligt konstateras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Frågan om det föreligger skillnader mellan att generellt förbjuda serveringsformen mot att göra det under sen nattetid har senare diskuterats med avdelningen. Huruvida det är möjligt går inte att bedöma och som en konsekvens av det inte heller utgången av en rättslig prövning. Dock anser juridiska avdelningen att frågan bör kunna prövas. Den uppfattningen bygger avdelningen dels på förhållandet att kommunerna själva i det alkoholpolitiska programmet reglerar frågan om serveringstider, efter den så kallade normaltiden klockan 01:00 och kriterierna för det, dels den klara koppling som finns mellan serveringsformen och alkohollagens huvudsyfte att förhindra olägenheter ifråga om ordning och nykterhet.

Länsstyrelsen är mycket bestämd på denna punkt och menar att denna serveringsform strider mot alkohollagens bestämmelser om att servering ska vara återhållsam och att den inte får föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

Polismyndigheten har samma uppfattning som länsstyrelsen och menar att serveringsformen bör förbjudas.

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att särskilt villkor om förbud mot serveringsformen, med lydelsen nedan, meddelas vid medgivande av serveringstider efter klockan 01:00. Till dem som tidigare beviljats serveringstid efter klockan 01:00 bör en riktad informationsinsats göras om förbudet och villkor meddelas om det är särskilt påkallat. Till dem som har serveringstid efter klockan 03:00 bör villkoret relativt omgående meddelas. Av konkurrensskäl bör det till dessa meddelas samtidigt och inte i samband med de årliga omprövningarna. Lydelsen i det alkoholpolitiska programmet bör vara enligt följande:

Efter klockan 01:00 är det inte tillåtet att varken servera hela flaskor med spritdryck eller förtära tidigare serverad sådan. Serveringsformen är inte förenlig med en ansvarsfull alkoholserving. Den medför olägenheter i fråga om ordning och nykterhet samt särskilda risker för människors hälsa.

Förvaltningen delar polismyndigheten och länsstyrelsens uppfattning om att servering av så kallade ”helror” inte är förenligt med lagens grundläggande intentioner om en återhållsam och ansvarsfull alkoholserving. Som juridiska avdelningen framhåller har dock inte en kommun mandat att generellt förbjuda serveringsformen. Förvaltningen har varken funnit stöd i alkohollagen eller rättspraxis för ett förbud. Inte heller diskussioner med den nationella tillsynsmyndigheten statens folkhälsoinstitut (FHI) har lett fram till att en sådan tolkning av alkohollagen är möjlig. Krav om tillsyn över restaurangerna kan och ska dock ställas och en effektiv tillsyn utövas. Förvaltningen har vid upprepade tillfällen sänt ut information om kravet på tillsyn vid tillämpning av sådan servering samt utövat tillsyn och meddelat sanktioner. Förvaltningens tidigare uppfattning har varit att intresset för nämnda typ av servering efter detta har minskat och i vissa fall upphört och/eller att serveringsformen hanteras på ett mer ansvarsfullt sätt än tidigare.

FHI under en längre tid sagt att de ska komma med närmare anvisningar till alkohollagen gällande aktuell fråga. Några sådana har inte kommit samtidigt som signaler givits om att problemen med serveringsformen ånyo ökar. Branschföreträdare har dessutom framfört att de ser det som önskvärt med en reglering från myndigheternas sida. I sammanhanget har bland annat påtalats svårigheten att få stöd från personalgruppen för ett upphörande av serveringsformen eftersom den genererar mycket dricks. Aktuell form av servering utgör såväl en konkurrensfaktor om personalen som om gästerna.

Minibar

Frågan om minibarer är klart reglerad i alkohollagen. En redogörelse för den har lämnats av såväl juridiska avdelningen i deras yttrande som av förvaltningen i tjänsteutlåtande till socialtjänstnämnden – se bilaga 5 respektive 6. Förvaltningen anser att nuvarande regler och kriterier för servering via minibarer är klara och tydliga. Inga behov av förändringar anses föreligga. Frågan omfattas inte av det alkoholpolitiska programmet. Förändringar måste aktualiseras hos regeringen för omprövning av lagstiftningen.

Diskriminering

Juridiska avdelningen redovisar i sitt yttrande att ett särskilt ”diskrimineringsvillkor” bör vara möjligt om det utformas som information och ej som villkor i alkohollagens traditionella bemärkelse. Det bör ta sikte på information om och uppmärksamhet på lagarna kring diskriminering. Således en information till sökanden av serveringstillstånd där de uppmärksammas på de villkor som till stor del redan idag följer av gällande lagstiftning vad gäller diskriminering.

Ett villkor som innebär att insläppsreglerna tydligt ska anges vid entrén anser juridiska avdelningen vara svårt att motivera utifrån AL:s bestämmelser om när villkor kan föreskivas.

Vidare redovisar juridiska avdelningen att ett serveringstillstånd kan nekas person som är föremål för utredning om brott mot diskrimineringslag och att serveringstillstånd kan återkallas om person dömts för sådant brott. Att inleda ett återkallelseförfarande till följd av uppgifter om diskriminering men utan att någon dömts för brott eller konstaterats brutit mot lagen om förbud mot diskriminering innebär enligt juridiska avdelningen mycket stora bevissvårigheter för nämnden i det enskilda fallet. Sannolikheten för att rätten vid en sådan prövning skulle anse att grund för återkallelse föreligger är mycket låg.

Det har diskuterats med juridiska avdelningen om det skulle kunna vara förenligt med förvaltningens roll som tillståndsmyndighet att i samband med tillståndsgivning ställa krav om plan mot diskriminering och att följa upp att sådan finns vid tillsyn. Juridiska avdelningen är klar i sin uppfattning att ett sådant förfarande inte är förenligt med uppdraget som tillståndsmyndighet och den myndighetsutövande rollen.

Länsstyrelsen anser inte att det för närvarande finns skäl att skärpa alkohollagstiftningen när det gäller diskriminering vid serveringsverksamhet. Tillståndsmyndigheten har enligt nuvarande lagstiftning rätt att återkalla serveringstillståndet för den tillståndshavare som, i sin verksamhet eller anställda i denna verksamhet, dömts för olaga diskriminering.

Polismyndighetens bedömning är att den mest framgångsrika vägen att arbeta med frågan om diskriminering på är att fortsätta på den, på många områden inslagna vägen, att samverka med branschen för att påverka och förändra attityder.

Även *SHR* framhåller vikten av samverkan i frågan och att de regler som finns ska följas. SHR har tagit fram ett särskilt etikprogram som deras medlemmar förbundit sig att följa.

Som framgår ovan kan en sökande av serveringstillstånd få avslag på sin ansökan om det föreligger pågående utredning om brott mot diskrimineringslagarna. En tillståndshavare kan förlora sitt serveringstillstånd om han döms för brott mot diskrimineringslagarna. Även om en anställd döms för brott mot diskrimineringslagarna finns risk för ifrågasättande av serveringstillstånd. Det är angeläget att polis och åklagare prioriterar att utreda anmälningar om diskriminering så att en rättspraxis inom området utvecklas. Det är idag inte alltid helt klart vad som ska ses som diskriminering. Restaurangerna kan också själva välja sina gäster så länge man inte gör sig skyldig till diskriminering. Tillståndsenhetens möjligheter att med olaga diskriminering som grund avslå ansökan eller föreslå indragning av serveringstillstånd skulle öka om rättsläget blev tydligare om de sökande/ tillståndshavare som gör sig skyldiga till olaga diskriminering blir dömda för detta.

I stadens alkoholpolitiska program som antogs av kommunfullmäktige i december 1999 uttalas vikten av att människor inte diskrimineras. Handläggare och inspektörerna på tillståndsenheten arbetar med frågan om attityder och förhållningssätt till restauranggäster ur ett diskrimineringsperspektiv. Tillståndsenheten medverkar aktivt i STAD-utbildning i ansvarsfull alkoholserving som staden tillsammans med bland annat polismyndigheten och branschorganisationerna anordnar. Vakterna som finns vid entréerna till vissa restauranger har en viktig roll vad gäller diskriminering. Tillståndsenheten medverkar också i polismyndighetens utbildning av förordnade ordningsvakter. I dessa utbildningar tas alltid diskrimineringsperspektivet upp.

Förvaltningen står fast vid tidigare grundläggande uppfattning att annan tillämpning av alkohollagens bestämmelser än den som ovan redogjorts för kräver lagändring. Förvaltningen ser inte en ändring varken som rimlig eller lämplig. Att inleda ett återkallelseförfarande till följd av uppgifter om diskriminering men utan att någon dömts för brott eller konstaterats brutit mot lagen om förbud mot diskriminering innebär enligt juridiska avdelningen mycket stora bevissvårigheter för nämnden i det enskilda fallet. Sannolikheten för att rätten vid en sådan prövning skulle anse att grund för återkallelse föreligger är mycket låg. Förvaltningen menar att uppgiften åvilar polis och åklagare. Polismyndigheten har intensifierat sitt arbete mot diskriminering och utarbetat särskilda handlingsplaner för ändamålet. Nya metoder är under utarbetande inom myndigheten.

Frågan är vad kommunen i sin egenskap av tillståndsmyndighet ytterligare kan bidra med. Överläggningar har ägt rum med Integrations och Demokratienheten vid SLK varvid det diskuterats en förstärkning vid tillståndgivning och tillsyn i fråga om krav på planera mot diskriminering. Därefter har detta diskuterats med juridiska avdelningens som inte anser att detta är förenligt med förvaltningens uppdrag som tillståndsmyndighet och den myndighetsutövande rollen.

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att socialtjänstförvaltningen i samarbete med Integrations och Demokratienheten vid SLK utarbetar och tillhandahåller ett skriftligt informationsmaterial inom området till vägledning för stadens restauratörer. En sådan bör bland annat innehålla riktlinjer för hur en plan mot diskriminering kan utformas och innehålla rekommendation om att insläppsregler anslås vid entrén.

Därutöver har förvaltningen alltjämt ett aktivt förhållningssätt i frågan och arbetar förebyggande på bred front med att sprida stadens uppfattning mot diskriminering i alla dess former.

Bilageförteckning

1. Skrivelse till socialtjänstnämnden om översyn av stadens villkor för tillståndgivning
2. Skrivelse till socialtjänstnämnden om diskriminering på stadens krogar
3. Säkerheten kring stadens krogar
4. Snabbutredning av diskriminering och våld vid krogar
5. Remissvar från juridiska avdelningen vid SLK
6. Alkoholservering vid roomservice på hotell
7. Remissvar från länsstyrelsen
8. Remissvar från polismyndigheten
9. Remissvar från SHR