



Kansliavdelningen

SOCIALTJÄNSTFÖVALTNINGEN

Handläggare: Lisbeth Westerlund
Tfn: 08-508 25 016

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2006-11-07

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2006-11-21
DNR 106-0504/2006

Till
Socialtjänstnämnden

Ansvarsfull servering - fri från diskriminering

Svar på remiss av delbetänkande av utredningen om tillsynen inom socialtjänsten, SOU 2006:56

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag att införa ett obligatoriskt utbildningskrav för att beviljas serveringstillstånd. Likaså tillstyrker förvaltningen förslagen om krav på utbildning i ansvarsfull alkoholhantering för serveringsansvariga och ordningsvakter samt införande av krav på egentillsyn på restauranger. Däremot avstyrker förvaltningen förslaget att tillståndsmyndigheten utan lagkraftvunnen dom om diskriminering ska kunna återkalla serveringstillstånd vid upprepad diskriminering. Förvaltningen avstyrker också förslaget att serveringstillstånd ska kunna återkallas för viss bestämd tid.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat delbetänkande av utredningen om tillsynen inom socialtjänsten, Ansvarsfull servering – fri från diskriminering, SOU 2006:56. Remisstiden går ut den 10 november 2006. Sammanfattning av betänkandet bilägges. Betänkandet kan i sin helhet läsas på Internet, www.regeringen.se.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Kista, Norrmalm och Farsta samt kommunstyrelsens handikappråd.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen.

Remissen i sammanfattning

Regeringen beslutade den 1 september 2005 om tilläggsdirektiv till utredningen om tillsynen inom socialtjänsten. Utredningens uppdrag har varit att undersöka möjligheterna att, och vid behov föreslå, som villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare, serveringsansvarig personal eller andra som arbetar på serveringsställen. Utredningen har också haft i uppdrag att lämna förslag på hur diskriminering på serveringsställen ska förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen och att uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering.

Utredningen föreslår att ett krav för att kunna beviljas serveringstillstånd ska vara att sökanden har genomgått viss föreskriven utbildning och har avlagt ett prov med godkänt resultat. Vid tillfälliga tillstånd till slutna sällskap ska dock tillstånd kunna meddelas enligt de regler som idag gäller för sådana tillstånd.

De olägenheter som ibland uppstår vid servering av alkoholdrycker utgör skäl för att ställa större krav på dem som anmäls som serveringsansvariga. Utredningen föreslår att den som anmäls som serveringsansvarig förutom krav på lämplighet för uppgiften, ska ha fyllt 20 år och även ha genomgått erforderlig utbildning.

Utredningen anser att det arbete som påbörjats med STAD-modellen (STAD – Stockholm förebygger Alkohol- och Drogetproblem) bör fortsätta. Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna bör få i uppdrag att även fortsättningsvis sprida utbildning i ansvarsfull alkoholservering enligt STAD-modellen.

Restauranger med serveringstillstånd ska vara skyldiga att utöva egen särskild tillsyn samt utarbeta särskilda program för detta.

Ordningstvakterna är viktiga i samspelet med att säkerställa att alkoholservering sker på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att införa utbildning i ansvarsfull alkoholhantering som en del av ordningstvaktsutbildningen.

Utredningen föreslår att det vid upprepad diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder ska vara möjligt att återkalla serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten.

Utredningen föreslår vidare att serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten ska kunna återkallas även för viss bestämd tid, dock högst en månad.

Regeringen föreslås utreda möjligheten att införa regler som gör det möjligt för polismyndigheten att omedelbart förbjuda alkoholservering när det på serveringsställen sker servering i stor omfattning till underåriga eller till personer som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel.

Utredningens förslag innebär att Statens folkhälsoinstitut får tillkommande arbetsuppgifter i form av examinationsverksamhet, meddelande av tillstånd för utbildningsföretag och tillsyn över dessa företag samt att ta fram närmare riktlinjer och föreskrifter för utbildning och examination.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker förslaget att i alkohollagen införa utbildningskrav i ansvarsfull alkoholhantering enligt STAD-modellen vid ansökan om serveringstillstånd. Det är även viktigt med de föreslagna kraven på utbildning i företagsekonomi, rättsregler och hur man kan motverka brottslighet vid serveringsställen. Det är angeläget att den som har serveringstillstånd och driver en restaurang har tillräcklig kompetens för att bedriva företagsamhet inom detta komplexa område som ställer stora krav både på kunskaper och lämplighet.

Samma krav på utbildning bör även gälla för tillståndshavare av stadigvarande serveringstillstånd för slutna sällskap. För ideella föreningar som inte bedriver egentlig restaurangliknande verksamhet och har stadigvarande serveringstillstånd för slutet sällskap skulle lägre utbildningskrav kunna gälla. För denna kategori är utbildning i ansvarsfull alkoholservering det mest centrala samt viss kännedom om övriga regler.

STAD-samarbetet, som startade 1995, är landets största satsning på långsiktigt utvecklingsarbete inom det alkohol- och drogpreventiva området. Metodutveckling bedrivs inom tre områden: alkoholprevention inom sjukvården, ungdomsinriktad prevention riktad till familjer och alkohol- och narkotikaprevention på restauranger. Utvärdering av insatserna görs i samverkan med institutionen för folkhälsovetenskap på Karolinska Institutet. Socialtjänstförvaltningens tillståndsenhet deltar i samarbetet och förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att utbildningen enligt STAD-modellen fungerar bra. Den utvärdering som gjorts visar att restaurangbranschen tillsammans med berörda myndigheter lyckats minska det alkohol- och restaurangrelaterade våldet.

Förvaltningen delar utredningens bedömning att det är angeläget att även ordningsvakter får utbildning i ansvarsfull alkoholhantering då många ordningsvakter utför sitt arbete på krogar med serveringstillstånd. De är ofta tongivande för vilken stämning det är på en restaurang och deras bedömning av olika situationer är av största vikt för hur ordningen upprätthålls. Då väktare utbildas genom Rikspolisstyrelsens försorg är det lämpligt att denna får i uppdrag att tillse att ansvarsfull alkoholhantering ingår som en del i ordningsvaktsutbildningen.

Förvaltningen tillstyrker förslaget att tillståndshavaren av serveringstillstånd på serveringsställe ska utöva egentillsyn över serveringen enligt särskilt program. Att ta ansvar för att den egna verksamheten håller god kvalitet är en naturlig del av såväl privat som offentlig verksamhet idag. Kvalitetskrav finns infört i lagstiftningen inom olika områden, exempelvis anges i 3 kap. 3 § socialtjänstlagen att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet och att kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Inom de områden som närmast berör serveringsställena, nämligen lagstiftningen inom brand- och miljöområdena, finns också krav på kvalitetssäkring. I alkohollagen finns redan krav på egentillsyn införda vad gäller försäljning av öl klass II.

Utredningen föreslår att det vid upprepad diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder ska vara möjligt att återkalla serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten. Vidare föreslår utbildningen att serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten ska kunna återkallas för viss bestämd tid, dock högst en månad.

Alkohollagens 7 kap 5 § ger idag ett stort utrymme för kommunerna att vidta administrativa åtgärder utöver återkallelser och varningar genom att man i samband med beslut om serveringstillstånd eller senare kan meddela de villkor som behövs. Statens folkhälsoinstitut har i kommentaren till 7 kap 5 § förtydligat att villkor kan meddelas även efter det att tillstånd har givits. Skäl för detta kan vara senare uppkomna problem som har direkt samband med serveringsrörelsen, till exempel att serveringen har medfört olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Det finns idag ingen samlad bild av i vilken utsträckning kommunerna använder sig av alkohollagens möjlighet att enligt 7 kap 5 § besluta om villkor. En del kommuner, däribland Stockholm, använder sig av möjligheten på det sätt att man i det enskilda fallet beslutar om villkor att exempelvis tillståndshavaren ska utbilda sin personal i ansvarsfull alkoholserving, antal förordnade ordningsvakter, att larmbåge ska sättas upp, att begränsa serveringstiden osv. Andra kommuner använder inte möjligheten att ställa villkor som lagen ger i någon större utsträckning.

Det som idag på ett effektivt sätt kan åtgärdas med preciserade villkor används i utredningen som argument för att införa tidsbegränsad återkallelse. Utreda-

rens förslag om möjligheten att återkalla ett serveringstillstånd på viss tid, dock högst en månad, kan befaras innebära att sanktionssystemet urholkas och att det som idag leder till återkallelse i stället innebär ett tillfälligt ingripande på högst en månad.

Konstruktionen förefaller ha tillkommit för att möjliggöra återkallelse på grund av *anmälan* om diskriminering. Diskriminering regleras i annan lagstiftning och hittills först blivit aktuell för sanktioner enligt alkohollagen då domstol meddelat dom. Att genom den föreslagna ändringen i alkohollagen flytta över ansvaret till kommunerna för en mycket betydelsefull samhällsfråga där berörda myndigheter inte nått framgång, är inte genomtänkt.

Till detta lägger utredaren att det ska vara möjligt att återkalla serveringstillståndet för en viss bestämd tid och att det bör omfatta sådana förseelser som innebär att tillståndshavaren inte följt de för servering eller serveringstillstånd gällande bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av den, då tillståndshavaren tillåtit brottslig verksamhet på serveringsstället eller då upprepad diskriminering förekommit. Även då det inte endast tillfälligt uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet bör det vara möjligt att återkalla serveringstillståndet under en viss bestämd tid.

Att återkalla serveringstillståndet för viss tid, högst en månad, med motiveringen att tillståndshavaren då ska ha möjlighet att vidta åtgärder för att rätta till de missförhållanden som lett till återkallelsen, exempelvis utbildning av personal, förbättra rutiner m.m för att t.ex. minska risken för servering av minderåriga eller diskriminering, är inte en lämplig lösning. Antingen finns förutsättningar för att verksamheten ska drivas vidare och då kan kommunen om grund för återkallelse föreligger och särskilda skäl finns, besluta om varning eventuellt i kombination med villkor som ska säkerställa att förändring av verksamheten blir varaktig. Alternativt föreligger inga särskilda skäl att låta verksamheten fortgå och då ska kommunen återkalla tillståndet.

Utredningen menar att avsikten inte är att förändra den praxis som utvecklats för bedömning av om det finns grund för att återkalla ett serveringstillstånd utan att förbättra möjligheten att ingripa vid sådana missförhållanden som idag ofta inte medför någon åtgärd från tillsynsmyndighetens sida eller där myndigheten utvecklat egna metoder som inte formellt anges i lagen. Enligt utredningen finns det skäl att ställa något lägre krav på bevisning för att återkalla ett serveringstillstånd för en kortare tid än vid en permanent återkallelse. Förvaltningen anser att återkallelse av serveringstillstånd är ett långtgående ingripande som ställer höga krav på bevisning. Det är en rättssäkerhetsfråga för den enskilde att utredningen håller hög kvalitet och att beviskraven är höga. Även återkallelse av serveringstillstånd för kortare tid kan betyda att den enskilde restaurangägaren tvingas avveckla sin rörelse då de ekonomiska förlusterna vid återkallelse av serveringstillståndet oftast är höga.

Enligt förvaltningens erfarenhet överklagar oftast tillståndshavare som fått sitt serveringstillstånd återkallat kommunens beslut i domstol. Det finns inget som talar mot att så också blir fallet vid en tillfällig återkallelse. En tillfällig indragning av serveringstillståndet får mycket allvarliga ekonomiska konsekvenser för serveringsstället och kommer med all sannolikhet att överklagas för prövning i högre instans. Kommunens underlag även för ett sådant beslut måste självklart vara gediget och väl dokumenterat, då bevisbördan ligger hos kommunen att visa på de brister som funnits i verksamheten. Frågan är då på vilken grund ett tillfälligt återkallande skulle ske jämfört med dagens rättspraxis.

Ett annat dilemma är att en tillfällig återkallelse troligen inte kommer att sammanfalla rent tidsmässigt med de åtgärder som ska vidtas, t.ex. utbildning av personal i ansvarsfull alkoholserving. Kommunerna, länsstyrelserna och Statens folkhälsoinstitut arbetar aktivt för att få till stånd utbildning i ansvarsfull alkoholserving. Ett stort antal kommuner kan idag erbjuda sådan utbildning men beroende på kommunens storlek erbjuds ett varierat antal utbildningstillfällen per år. Hur ska man göra i den kommun där utbildningen redan har genomförts för innevarande termin och det dröjer sex månader till nästa utbildningstillfälle?

Förvaltningen menar att det syfte som utredningen anger med att införa tillfällig återkallelse av ett serveringstillstånd kan uppnås med redan befintliga verktyg i alkohollagen; uppmaning om att inkomma med åtgärdsprogram, villkor kopplade till serveringstillståndet och varning som alternativ till återkallelse då det finns särskilda skäl, oftast i kombination med villkor.

För att kommunerna i större utsträckning ska använda sig av de möjligheter som alkohollagen redan ger, bör Statens folkhälsoinstitut få i uppdrag att i kommentarerna till alkohollagen utveckla kommunernas möjlighet att besluta om villkor samt uppdra åt länsstyrelserna att vidareutbilda kommunerna i denna möjlighet.

Det finns all anledning att aktivt motverka den diskriminering som människor utsätts för i samhället, även i restaurangbranschen. Men det ska ske på ett rättssäkert sätt och av de myndigheter som har i uppdrag att utreda huruvida ett sådant brott har begåtts. Kommunerna kan aktivt medverka till en ökad kunskap på området genom att som utredaren även föreslår, i utbildning riktad till branschen även ta upp frågan om diskriminering.

Förvaltningen vill i detta sammanhang även lyfta fram ett förslag som socialtjänstnämnden tillskrivit regeringen om efter beslut den 13 juni 2006. Förslaget innebär att ändra alkohollagens 7 kap 20 § så att det vid ringa, enstaka fall av överträdelse som är föranledd av missförstånd och inte föranleder olägenheter ifråga om ordning och nykterhet eller servering till underåriga, blir möjligt för tillståndsmyndighet att med erinran eller påpekande avskryva ärende initerade utifrån bestämmelserna i 7 kap. 19 § alkohollagen om återkallelse av ser-

veringstillstånd. Idag är det alltför stora skillnader i ärenden som rör varningar enligt 7 kap. 20 § alkohollagen.

Förvaltningen tillstyrker även utredningens förslag att möjligheten utreds att införa regler som gör det möjligt för polismyndigheten att omedelbart förbjuda alkoholservice när det på serveringsställen sker servering i stor omfattning till underåriga eller till personer som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel. Det är angeläget att samhället kraftfullt kan ingripa vid uppenbara missförhållanden.

Sammantaget tillstyrker förvaltningen att utredningens förslag att införa ett obligatoriskt utbildningskrav för att beviljas serveringstillstånd. Likaså tillstyrker förvaltningen förslagen om krav på utbildning i ansvarsfull alkoholhantering för serveringsansvariga och ordningsvakter samt införande av krav på egentillsyn på restauranger. Däremot avstyrker förvaltningen förslaget att tillståndsmyndigheten utan lagakraftvunnen dom om diskriminering ska kunna återkalla serveringstillstånd vid upprepad diskriminering. Förvaltningen avstyrker också förslaget att serveringstillstånd ska kunna återkallas för viss bestämd tid.

Bilaga

Sammanfattning av delbetänkande av utredningen om tillsynen inom socialtjänsten, Ansvarsfull service – fri från diskriminering, SOU 2006:56.