



Handläggare: Lisbeth Westerlund
Telefon: 08-508 25 016

Till
Socialtjänstnämnden

Nya riktlinjer för serveringstillstånd i Stockholms stad

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på förvaltningsuppdraget.
2. Socialtjänstnämnden ger förvaltningen i uppdrag att utifrån redovisningen i tjänsteutlåtandet utarbeta förslag till reviderade riktlinjer för serveringstillstånd.
3. Socialtjänstnämnden tillskriver regeringen och begär förtydliganden/ändringar i alkohollagen och dess tillämpning i frågor som anges i tjänsteutlåtandet.

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

I förvaltningsuppdraget anges att stadens riktlinjer för serveringstillstånd bör förändras så att de, inom ramen för gällande nationell svensk alkoholpolitik, bidrar till en fortsatt positiv utveckling av Stockholms nöjes-, mat- och kulturutbud. Förvaltningen kommenterar i tjänsteutlåtandet vad som är möjligt att förändra i riktlinjerna utifrån gällande lagstiftning och vilka initiativ som tidigare tagits för att ändra lagstiftningen inom området. Förvaltningen kan i ett par fall konstatera att de förändringar som efterfrågas inte behöver göras då lagstiftningen/stadens riktlinjer redan idag möjliggör det som efterfrågas.

De områden som tas upp i förvaltningsuppdraget gäller förutsättningarna att få och förlora ett serveringstillstånd, kraven på restaurangkök, serveringstiden, omprovning av 05.00-

tillstånd, gemensamma serveringstillstånd vid tillfälliga evenemang och mässor, ett mer nyanserat varningssystem innan återkallelse av serveringstillstånd, förebyggande av korruptionsrisker, serveringstillstånd för vårdinrättningar, möjligheterna att inhämta uppgifter om en sökande eller tillståndshavares vandel, kraven på vakter och rollfördelningen mellan de olika aktörerna i tillståndsärenden.

Förvaltningen föreslår att nämnden ger förvaltningen i uppdrag att utifrån redovisningen i tjänsteutlåtandet utarbeta förslag till reviderade riktlinjer för serveringstillstånd samt att nämnden tillskriver regeringen och begär förtydliganden/ändringar i alkohollagen och dess tillämpning i de frågor som anges i tjänsteutlåtandet.

Bakgrund

Socialborgarrådet har överlämnat ett förvaltningsuppdrag daterat den 13 mars 2007 om nya riktlinjer för utskänkningstillstånd i Stockholms stad till socialtjänstnämnden. Nämnden beslutade den 22 mars 2007 att överlämna förvaltningsuppdraget till socialtjänstförvaltningen för beredning. Förvaltningsuppdraget är bilagt tjänsteutlåtandet.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen.

Uppdraget i sammanfattning

Stockholms riktlinjer för serveringstillstånd bör förändras så att de, inom ramen för gällande nationell svensk alkoholpolitik, bidrar till en fortsatt positiv utveckling av Stockholms nöjes-, mat- och kulturutbud. Lagstiftningen och de kommunala riktlinjer som ska precisera och tolka den, har inte följt med i samhällsutvecklingen utan tvärtom i många fall lagt hinder i vägen för den.

Ett exempel på behovet av förändringar är kravet i lagstiftningen på allsidighet i utbudet av maträtter. Synen på vilken mix av maträtter som uppfyller lagens krav på allsidig mat behöver förändras och däribland kravet på att det måste finnas ett stekbord. Ett annat område som behöver förändras är öppettiderna på stadens krogar. Frågan är om det behöver finnas en bestämd stängningstid. Diskrimineringen på stadens restauranger är ytterligare ett exempel på fråga som behöver belysas.

Förvaltningens synpunkter

För närvarande finns det i Stockholm cirka 1 650 restauranger med serveringstillstånd varav ca 1 400 med serveringstillstånd till allmänheten och ca 250 med serveringstillstånd till slutna sällskap. Till detta kommer ett stort antal tillfälliga serveringstillstånd av mycket varierande omfattning från arrangemang, som endast omfattar några timmar till stora evenemang som Smaka på Stockholm och Pridefestivalen. Sammantaget är krogtätheten i Stockholm mycket hög, även vid en internationell jämförelse.

I egenskap av tillstånds- och tillsynsmyndighet ska staden på bästa möjliga sätt förverkliga intentionerna i såväl alkohollagen som stadens alkohol- och drogpolitiska program. Arbetet präglas av de positiva värden som restaurangerna erbjuder samtidigt som det alkoholpolitiska skyddsintresset ska tillvaratas. I intresse- och normkollisionen mellan å ena sidan näringsfriheten och å den andra sidan skyddet för människors hälsa ska skyddsaspekterna prioriteras. Tillståndsmyndigheten ska emellertid genom tillståndsprövningen, en aktiv tillsyn och ett effektivt sanktionsarbete medverka till att tillståndshavarna ges möjlighet att konkurrera på lika villkor. Ärendehandläggningen ska hålla god kvalitet, vara rättssäker och utredningstiden rimlig.

Grunderna för gällande alkoholpolitik har fastställts av riksdagen. Målet är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen. Denna strategi bygger på kunskap och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen och alkoholskadorna. En ökad tillgänglighet av alkohol medför ökad konsumtion. Ett viktigt mål för alkoholpolitiken är att verka för att hela befolkningen har återhållsamma alkoholvanor, i syfte att sprida och befästa en alkoholkultur under ansvar. Alkoholen utgör en del av kulturmönstret i de allra flesta samhällen, också det svenska. Det är ändå viktigt att verka för en kultur med lägre alkoholkonsumtion och minskat berusningsdrickande. Alkohollagen utgör ett av flera redskap i samhällets alkoholpolitik. Kommunerna har i sin egenskap av tillståndsmyndigheter ett starkt inflytande över hur alkoholhaltiga drycker är tillgängliga på restauranger.

I samband med Sveriges anslutning till EU 1995 trädde en omfattande lagreform på alkoholområdet i kraft. Reformen innebar bl.a. att monopolen för tillverkning, export och parthandel av alkoholdrycker försvann och ersattes av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades. Den nya alkohollagen innebar även i övrigt vissa genomgripande förändringar av reglerna för alkoholhantering bl.a. vad avsåg reglerna för serveringstillstånd. Alkohollagen är bilagd tjänsteutlåtandet.

Kommunfullmäktige antog 2004 ett nytt alkohol- och drogpolitiskt program benämnt STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program). Programmet kommer att revideras under 2007.

De fyra övergripande inriktningsmålen för Stockholms stad är följande:

- Barns och ungdomars uppväxt ska vara fri från tobak, alkohol och narkotika.
- Ett narkotikafritt Stockholm.
- Stadens invånare ska ha återhållsamma alkoholvanor.
- Stadens invånare som missbrukar alkohol eller andra droger ska erbjudas hjälp att komma från sitt missbruk.

Tillståndsmyndigheten kan i hög utsträckning bidra till att ovanstående mål uppnås. Det avgörande för i vilken grad tillståndsmyndighetens arbete bidrar till att uppnå målen är i

vilken mån lagens grundläggande syfte - skyddsaspekterna - får genomslagskraft vid tillståndsgivning, i tillsynsarbetet och vid meddelande av sanktioner. Avgörande för måluppfyllelsen är även huruvida myndigheter, organisationer och företag kan arbeta utifrån en helhetssyn, gemensamma handlingsplaner och mål vad gäller alkohol och droger.

Staden har genom det av kommunfullmäktige antagna STAN-programmet lagt grunden för hur de alkoholpolitiska målen ska uppnås. Med utgångspunkt från detta program har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § alkohollagen (AL). Enligt 7 kap. 9 § AL ska kommunerna utarbeta alkoholpolitiska program. Detta program benämns i Stockholms stad riktlinjer för serveringstillstånd, i syfte att undvika förväxling med stadens olika program. Riktlinjerna för serveringstillstånd antogs av kommunfullmäktige den 16 oktober 1995 och har därefter reviderats den 13 december 1999, den 8 april 2002 och den 7 juni 2005. Riktlinjerna är bilagda tjänsteutlåtandet.

Förvaltningen föreslår att nämnden mot bakgrund av redovisningen i tjänsteutlåtandet ger ett uppdrag till förvaltningen att utarbeta förslag till reviderade riktlinjer för serveringstillstånd. Förvaltningen välkomnar en modernisering av lagstiftningen och en översyn av riktlinjerna som i vissa fall är alltför ultimativa och inte ger utrymme till en skälighetsbedömning av tillståndsutskottet. Vid översyn av riktlinjerna är det angeläget att slå vakt om skyddsaspekterna i alkohollagen och då särskilt beakta barns och ungdomars rätt till en uppväxt fri från alkohol enligt STAN-programmets inriktningsmål.

Förvaltningsuppdraget

Nedan följer de olika punkterna i nämndens uppdrag. Förvaltningen kommenterar i anslutning till varje punkt vad som är möjligt att förändra utifrån gällande lagstiftning/stadens riktlinjer och vilka initiativ som tidigare tagits för att ändra lagstiftningen inom området.

- *Förslag till övergripande principer för hur staden, inom ramen för gällande lagstiftning kan modernisera sina riktlinjer för serveringstillstånd. Principen bör bygga på att tillstånd ska vara lätta att få och lätta att mista. Riktlinjerna ska vara internationellt och matkulturellt inkluderande snarare än traditionsbundna till svensk matkultur.*

Kommentarer

Förvaltningen anser att det är lätt att få serveringstillstånd om man uppfyller de krav som anges i alkohollagen och stadens riktlinjer. Förvaltningen tillstyrker uppfattningen att det ska vara lätt att mista tillståndet vid misskötsel. Förvaltningen föreslår att nämnden åter tillskriver regeringen om att kraven i alkohollagen på kök för allsidig matlagning och tillhandahållande av lagad mat bör förändras utifrån de olika matkulturer som numera finns i Sverige.

För att få serveringstillstånd krävs att sökanden är personligt (laglydnad och kunskaper i alkohollagens, AL, bestämmelser) och ekonomiskt lämplig (skötsam i fråga om skatter och avgifter) och att lokalen har ett kök för allsidig matlagning samt tillhandahåller lagad mat (7 kap. 7 § AL respektive 7 kap. 8 § AL). Något lägre krav vad avser lokalens beskaffenhet vad gäller tillagning av lagad mat föreligger för tillfällig servering och för slutna sällskap.

När ovanstående är klarlagt följer en prövning utifrån kommunens alkoholpolitiska program – 7 kap. 9 § AL (i Stockholm riktlinjer för serveringstillstånd). 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. 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. I Stockholm är det främst bestämmelser om sena serveringstider som styrs av riktlinjerna för serveringstillstånd.

Alkohollagen (AL) uppställer precisa krav för vad som gäller för att få serveringstillstånd. Därutöver tillkommer bestämmelserna i stadens egna riktlinjer för serveringstillstånd. Förvaltningen bedömer att de krav som ställs i AL är rimliga utifrån att det är en skyddslagstiftning men också för att de som får serveringstillstånd driver ett företag och ska ha erforderlig kompetens för detta. Om man uppfyller kraven är det lätt att få tillstånd. Tillståndsenheten handlägger ansökningar om serveringstillstånd inom den tid man anger i sin kvalitetsgaranti om den enskilde inkommer med begärda handlingar och remissinstanserna svarar inom begärd tid. För varje ärendekategori finns specificerat hur lång handläggningstiden är. Som exempel kan nämnas nyansökan där handläggningstiden är 2-3 månader vilket även inkluderar beslut i tillståndsutskottet.

Tillsynen kan lite grovt delas upp i tre delar, den förebyggande tillsynen, den inre tillsynen och den yttre tillsynen.

Med *förebyggande tillsyn* menas förebyggande arbetet i form av information till tillståndshavare/sökanden och medverkan i utbildningar samt olika forum/projekt. Bland dessa kan nämnas Branschrådet, STAD (Stockholm förebygger alkohol & drogproblem), SAMEB (Samverkan mot ekonomisk brottslighet), Operation Krogsanering och Citysamverkan. Den förebyggande tillsynen har en hög prioritet och är under ständig utveckling.

Med *inre tillsyn* avses kontroll av uppgifter från olika myndigheter. Det handlar om frågor av ekonomisk art, tillståndshavares vandel, av andra myndigheter företagna restauranginspektioner mm. Vidare undersöks företagets försäljningssiffror genom de sk. restaurangrapporterna från tillståndshavarna. Till den inre tillsynen räknas också en fortlöpande övervakning av restaurangernas marknadsföring i annonser o.dyl.

Den *yttre tillsynen* innebär en kontroll av att restaurangernas alkoholservering sker i enlighet med sina tillstånd och inte bryter mot gällande lag i övrigt. Viktiga delar av den yttre tillsynen är bedömningar av ordningsläget i och utanför restaurangen, graden av berusning hos gästerna och kontroll av att servering till underåriga inte bedrivs. Den yttre tillsynen omfattar även exempelvis kassa- och personalkontroll dvs. den ekonomiska skötsamheten.

Med utökad tillsyn kan fler missförhållanden och brister upptäckas och fler restauranger mista tillståndet. Det är också angeläget med bra samverkan med andra myndigheter, framför allt med polisen, för att få tillräckligt bra underlag för att kunna ingripa med sanktioner enligt AL. För att utöka tillsynen krävs dock ökade resurser. Med dagens resurser klarar staden att göra ca 3 000 inspektioner årligen samt medverkar i Operation krossanering. Tillståndsenheten är intäktsfinansierad genom de avgifter restaurangerna årligen betalar för tillsynen. Förvaltningen planerar att göra en översyn över avgiftssättningen för tillsynen och återkommer till socialtjänstnämnden med ett ärende om nya avgifter. Det finns behov av att differentiera avgifterna utifrån omfattningen av tillsynen av de olika typerna av serveringsställen. Exempelvis görs fler inspektioner på nattklubbar än på utpräglade matställen.

Förvaltningen instämmer i att kraven i AL på kök för allsidig matlagning och tillhandahållande av lagad mat borde kunna modifieras utifrån de olika matkulturer som numera finns i Sverige. Det är rimligt att köksstandarden avpassas till den matkultur respektive restaurang företräder. Den statliga Alkoholutredningen lämnade i maj 2000 betänkandet Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59). Utredningens uppdrag var att undersöka tillämpningen av vissa bestämmelser om alkoholdrycker och vid behov föreslå ändringar eller förtydliganden. Utredningen förslog bl.a. att ”sambandet mellan mat- och alkoholservering ska finnas kvar men utformas annorlunda än i dag. För tillstånd till servering ska krävas att serveringstället är godkänt som livsmedelslokal och tillhandahåller ett brett utbud av lagad mat”. Alkoholutredningens förslag ledde dock inte till några förändringar i alkohollagen.

Bakgrunden till översynen av matkravet och kraven på kökets beskaffenhet var dels en skrivelse till Socialdepartementet från restauranghögskolan Grythyttan, dels en skrivelse från Stockholms stad. Grythyttan ifrågasatte utformningen av sambandet mellan mat- och alkoholservering. Stockholms stad anförde sammanfattningsvis följande:

”Tillståndsutskottet har i vissa fall funnit det otillfredsställande att avslå ansökningar om serveringstillstånd för seriösa näringsidkare enbart på den grunden att de inte har ett komplett restaurangkök. Det har då inte varit fråga om snabbmatställen utan exempelvis restauranger som serverar ett varierat utbud av soppor eller sushi. Det har även varit fråga om restauranger som har en komplett meny men inte ett komplett restaurangkök. Detta är möjligt genom den moderna matlagningstekniken som öppnar nya möjligheter och i viss mån gör investeringar i dyr köksutrustning överflödiga. Förvaltningen menar att lokaler

med en speciell matinriktning och som har karaktär av restaurang bör kunna erhålla serveringstillstånd. Detta gäller självfallet inte snabbmatställen utan restauranger med sådan inriktning som ovan nämnts. En ändring av lagen i denna riktning kräver en omfattande översyn av de olika delarna i alkohollagen och överväganden kring hur de alkoholpolitiska målen kan säkerställas på annat sätt.”

- *Förslag till nya riktlinjer för utskänkningstillstånd till, och förhållningsregler för, restauranter och nattklubbar som söker tillstånd för förlängda öppettider. Frågan om att avskaffa fixerade stängningstider ska för ett mindre antal krogar utredas ordentligt.*

Kommentarer

Förvaltningen bedömer att det inte finns några hinder i alkohollagen att staden beslutar medge serveringstid utan angiven sluttid för servering.

Frågan om serveringstider regleras i 6 kap. 4 § AL. ”Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11:00 och avslutas senast klockan 01:00. Vid prövningen ska särskilt beaktas risken för olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Frågan om serveringstider regleras också i 7 kap. 9 § AL utifrån kommunernas alkoholpolitiska program, i Stockholm riktlinjer för serveringstillstånd. Dessa regler kan vara olika i kommunerna. Av 7 kap. 9 § AL framgår att tillstånd för servering kan vägras om serveringen befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa även om kraven i 7 kap. 7 § AL (personlig och ekonomisk lämplighet) och 7 kap. 8 § (lokal, mat, kök, brand) AL är uppfyllda.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11:00 och avslutas senast klockan 01:00. En kommun kan dock bestämma om serveringstider från klockan 11:00 till klockan 10:59 om inte olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa föreligger i strid mot intentionerna i lagstiftningen.

Av förarbetena till alkohollagen framgår att utredning och bedömning i ärendet bör utgå dels från hos tillståndsmyndigheten kända/befarade risker men inte minst från ...”om polismyndigheten befarar att en restaurangetablering (eller serveringstid) innebär en risk utifrån allmänna ordningssynpunkter eller om miljöförvaltningen bedömer att etableringen innebär risk för störningar till närboende bör detta tillmätas stor betydelse”...

Det är i strid mot intentionerna i alkohollagen att bevilja serveringstider utanför normaltiden, 11:00-01:00 i område där ordningsstörningar föreligger eller befaras uppstå till följd av etableringen/den utökade serveringstiden. Det råder inget som helst tvivel om lagstiftarens intentioner om restriktivitet utanför normaltiden 11:00-01:00. I förarbetena

till alkohollagen har även starkt betonats att sociala hänsyn ska ha företräde vid prövningen av serveringstillstånd/serveringstider framför näringspolitiska eller konkurrensmässiga förhållanden.

En försöksverksamhet med servering till klockan 05.00 inleddes i staden hösten 1993. Försöksverksamheten upphörde enligt kommunfullmäktiges beslut den 13 december 1999 och möjligheten att få 05.00-tillstånd permanentades. Tillstånden har i princip förlängts ett år i taget. Denna regel behölls även efter att möjligheten att få 05.00-tillstånd permanentades. Kraven för att få ett 05.00-tillstånd har hela tiden varit höga utifrån alkohollagens bestämmelser som konkretiserats i stadens riktlinjer. De omfattar bland annat krav på att minst fyra förordnade vakter ska tjänstgöra från kl. 24.00 till dess samtliga gäster har lämnat lokalen. Antalet förordnade ordningsvakter utökas med en per 100 gäster från kl. 24.00 enligt följande: vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv. Serveringstider till klockan 03:00 ska förenas med villkor om att minst två förordnade ordningsvakter tjänstgör, torsdag-söndag, från klockan 22:00 till samtliga gäster har lämnat lokalen. Antalet restauranger som ingick i försöksverksamheten var inledningsvis 5 och har sedan som mest uppgått till 33. Majoriteten av dessa restauranger är belägna inom stadsdelarna Norrmalm och Östermalm. Därutöver finns en restaurang med 05.00-tillstånd på Södermalm.

Det ursprungliga skälet till att serveringstider till klockan 05.00 tillkom var för att komma tillrätta med illegala klubbar. Inför omprövningen av serveringstiderna 1995/1996 fattade polismyndigheten dock ett generellt och principiellt beslut om att inte tillstyrka ytterligare serveringstider till klockan 05.00. Detta motiverades med att syftet att få bort de illegala klubbarna nu var uppnått. Polismyndigheten påvisade även att de nattöppna restaurangerna medförde störningar och brott. Ingen ökning av antalet brott hade konstaterats vid denna tidpunkt men en förskjutning i tiden och mot grövre våldsbrott. Dessa kunde främst härledas till restauranger med 05.00-tid. Polismyndigheten har fortsatt haft en allmänt negativ inställning till 05.00-tider och förvaltningen menar att man bör tillmäta polisens uppfattning stor betydelse.

Serveringstiden har en stor betydelse för människors hälsa och miljö- och hälsoskyddsnämndens erfarenhet visar att det i störningskänsliga områden inte fungerar att lokalisera restaurangverksamheter med sena serveringstider utan att olägenheter för omkringboende uppkommer.

Förvaltningens uppfattning är att säkerheten för medborgarna, sociala faktorer och folkhälsoperspektivet måste väga tyngst vid bedömning av ansökningar om serveringstillstånd senare än normaltiden 01.00. Alkohollagen som ytterst reglerar frågan är en social skyddslagstiftning. Där framgår att sociala hänsyn ska ha ett klart företräde framför affärsmässiga och konkurrensmässiga sådana. Målet för nu gällande alkoholpolitik är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen.

Förvaltningen kan konstatera att de sena serveringstiderna kontinuerligt har ifrågasatts ända sedan de infördes. Kommunfullmäktige beslöt dock 1999 att permanenta försöksverksamheten med 05.00-tider och förena sådana tillstånd med en rad restriktioner. Om kommunfullmäktige skulle medge serveringstid utan angiven sluttid för servering efter normaltiden 01.00 måste detta förenas med villkor att anmäla stängningstid till tillståndsmyndigheten. Serveringsstället ska enligt bestämmelserna i AL vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens slut. För att vid tillsyn kunna kontrollera detta måste det finnas en stängningstid för restaurangen. Det bör också vara lämpligt för restaurangerna att ha fastställda stängningstider med tanke på bland annat personalens arbetstider.

- *Förslag om att avskaffa den årliga omprövningen av 05.00-tillstånd.*

Kommentarer

Förvaltningen tillstyrker förslaget att avskaffa den årliga omprövningen av 05.00-tillstånd.

Årlig omprövning av dessa tillstånd har gjorts sedan försöksverksamhet med 05.00-tillstånd inleddes 1993. Förvaltningens bedömning är att det är dags att avskaffa den årliga omprövningen. Det är oerhört resurskrävande att göra dessa omprövningar. Om det vid tillsyn framkommer skäl att inleda utredning om åtgärder enligt alkohollagen uppnår man den effekt som eftersträvas med årliga omprövningar, att berörda serveringsställen följer bestämmelserna i alkohollagen och stadens riktlinjer.

Vid ett beslut om varning efter genomförd tillsyn menar förvaltningen, bör principen vara att rätten att servera alkohol utanför normaltiden 01.00 är förverkad.

- *Förslag på utformning av regler och riktlinjer som möjliggör för Stockholms stad att bevilja gemensamma serveringstillstånd för flera näringsidkare med gemensamt avgränsade serveringsutrymmen, till exempel "food courts" och tillfälliga evenemang.*
- *Förslag på nya riktlinjer för serveringstillstånd vid mäss- och festivalarrangemang.*

Kommentarer

Förvaltningen föreslår att nämnden åter tillskriver regeringen om att begära förtydliganden/ändringar i frågor om alkohollagens tillämpning avseende gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor.

Socialtjänstnämnden har enligt beslut den 21 mars 2006 tillskrivit regeringen och begärt förtydliganden/ändringar i frågor om alkohollagens tillämpning avseende gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor. Något svar har inte lämnats från regeringen.

Frågan om gemensamma serveringsområden/lokaler styrs främst av alkohollagens 7 kap. 10 § och inte av de kommunala riktlinjerna. I 7 kap. 10 § AL stadgas att serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) har i sin egenskap av nationell tillsynsmyndighet i ”Handbok Alkohollagen” utifrån förarbetena till alkohollagen (prop. 1994/95:89) kommenterat bestämmelsen. Tillstånd till servering ska vara knutet till ett visst serveringsställe. Med *serveringsställe* avses alla lokaler och utrymmen som används i en serveringsrörelse. *Serveringslokal* avser den del av serveringsstället, inomhus där alkoholservering är tillåten. Med *annat avgränsat utrymme* avses del av serveringsställe som ligger utomhus och där alkoholservering är tillåten, till exempel en terrass eller en uteservering.

Ett viktigt krav som ställs på serveringslokaler är att de ska vara överblickbara, bland annat för att serveringpersonalen ska kunna kontrollera vilka gäster som får tillgång till alkoholdrycker samt kunna upptäcka om olägenheter uppstår. Serveringsstället ska också, med hänsyn till överblickbarhet och funktion vara en sammanhållen enhet. Enligt FHI:s bedömning följer av bestämmelsen i 7 kap. 10 § AL och mot bakgrund av andra bestämmelser i alkohollagen att en och samma yta inte samtidigt kan användas av flera restaurangföretag.

Ovanstående kommentarer i ”Handbok Alkohollagen” står delvis i strid mot vad som uttalas från regeringen i senare prop. 2000/01:97 ”Vissa ändringar i alkohollagen”.

Regeringens bedömning är följande: ”Det bör även fortsättningsvis vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta. Några ytterligare klarlägganden behövs inte.” Skälen för regeringens bedömning är följande: ”Det finns med nuvarande regler inget hinder i alkohollagen (1994:1738) eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Det har dock varit en allmän uppfattning hos vissa myndigheter och branschföreträdare att en serveringslokal endast kan ha en tillståndshavare. Om olägenheter skulle uppkomma när två eller flera tillståndshavare använder samma serveringsytor kan tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs för att avhjälpa dessa.”

FHI:s anvisningar till bestämmelsen bygger på proposition 1994/95:89 och inte den senare 2000/01:97. Innehållet i FHI:s anvisningar bör prövas mot innehållet i den senare. Alternativt bör det klart uttalas att frågan är en kommunal angelägenhet att reglera i alkoholpolitiska program/riktlinjer för serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § AL.

Den centrala frågan vid gemensamma serveringsområden/lokaler är möjligheten till tillsyn och vem som ska ställas till ansvar för eventuella överträdelser. Varje kommun skulle utifrån resurser för tillsynsverksamhet själva kunna utarbeta kriterier och villkor för sådan verksamhet på motsvarande sätt som är fallet med sena serveringstider. Om gemensamma serveringsområden/lokaler tillåts bör kommunen bland annat fastställa maximalt antal aktörer på gemensamt serveringsområde i gemensam serveringslokal, utifrån rådande re-

surser för tillsyn. Det måste också vara möjligt att utfärda förvarings- och förtäringförbud för hela området/lokalen där den gemensamma serveringen bedrivs såsom varit fallet vid det senaste årens Smaka på Stockholm/Restaurangernas Dag. I annat fall går det inte att avgöra om olägenheter är en följd av att gäster druckit egen medhavd alkoholdryck eller brister hos krögaren avseende hans servering och/eller tillsyn över området/lokalen.

När det gäller frågan om gemensamma serveringsområden vid mässor hänger den samman med tolkningen av 7 kap. 10 § AL. Det föreligger dock andra oklarheter kring detta bland annat i fråga om alkoholproducenters möjlighet till närvaro vid dessa. Även här bör ett förtydligande/ändring komma till stånd från regeringens sida. FHI ger uttryck för en mycket restriktiv tolkning av reglerna kring mässor. Detta gäller inte minst ifråga om alkoholproducenternas närvaro. Det bör klargöras hur denna tolkning förhåller sig till främst 6 kap. 3 § AL som bl.a. anger att tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person ska utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Enligt förvaltningens mening bör sannolikt alkoholproducenter kunna närvara för varupplysning vid mässor.

- *Förslag på ett mer ändamålsenligt och mer nyanserat varningssystem före återkallelse av serveringstillstånd.*

Kommentarer

Förvaltningen föreslår att nämnden åter tillskriver regeringen om att med erinran eller påpekande kunna avskryva ärende initierade utifrån bestämmelserna i 7 kap. 20 § AL

Socialtjänstnämnden har enligt beslut den 13 juni 2006 tillskrivit regeringen om ändring av 7 kap. 20 § AL så att det vid ringa, enstaka fall av överträdelse som är föranledda av missförstånd och som inte föranleder olägenheter ifråga om ordning och nykterhet eller servering till underåriga blir möjligt för tillståndsmyndighet att med erinran eller påpekande avskryva ärende initierade utifrån bestämmelserna i 7 kap. 19 § AL. Det är inte rimligt att meddela varningar i sådana fall. Det riskerar att undergräva trovärdigheten till lagstiftningen. Något svar har inte lämnats från regeringen.

Enligt 7 kap. 19 § AL ska kommunen återkalla serveringstillstånd om

1. tillståndet inte längre nyttjas,
2. det inte endast tillfälligt uppkommer sådana olägenheter som avses i 6 kap. 2 § AL,
3. tillståndshavaren inte följer de för servering eller serveringstillståndet gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag,
4. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd enligt 7 och 8 §§ inte längre föreligger, eller
5. tillståndshavaren tillåter brottlig verksamhet på serveringsstället.

Av bestämmelserna i 19 § följer att en tillståndsmyndighet är skyldig att administrativt ingripa mot tillståndshavare när grund för återkallelse av serveringstillståndet föreligger. Om det kan antas att rättelse kommer att ske kan ingripandet i vissa fall begränsas till varning.

Enligt 7 kap. 20 AL kan tillståndshavare meddelas varning, om varning av särskilda skäl kan antas vara en tillräcklig åtgärd. För att varning ska kunna komma ifråga krävs dock att det föreligger grund för återkallelse, det vill säga att något av rekvisiten i 7 kap. 19 § AL punkt 1-5 är uppfyllt. Om sådan grund föreligger är huvudregeln att tillståndet ska återkallas. För att ett ingripande ska kunna begränsas till en varning måste särskilda skäl föreligga. Sådana särskilda skäl kan vara att:

1. tillståndshavaren vidtar verkningsfulla åtgärder för att rätta till missförhållandena,
2. överträdelsen varit tillfällig eller berott på missförstånd.

En varning kan förenas med villkor enligt 7 kap. 5 § AL. Villkor kan till exempel gälla serveringstid, vakter och bordsservering.

Det finns således inte i alkohollagen, vilket är fallet i viss annan lagstiftning möjlighet för tillsyns- eller beslutsmyndighet att vid ringa fall av överträdelse av gällande lagstiftning underlåta ingripande. Föreligger grund för återkallelse av serveringstillståndet ska det minst bli fråga om varning.

I den tidigare lagen om handel med drycker (LHD) som upphörde vid alkohollagens ikraftträdande den 1 januari 1995 fanns tre nivåer att tillämpa vid misskötsamhet. När missförhållanden av något slag uppkommit skulle den dåvarande tillsyns- och beslutsmyndigheten, länsstyrelsen, i första hand söka rättelse på frivillig väg genom överläggningar med eller påpekanden (kom i dagligt tal att bli benämnt erinran) till tillståndshavaren. Om överläggningarna inte ledde till åsyftat resultat skulle länsstyrelserna på ett kraftfullt sätt tillämpa bestämmelserna om administrativa ingripanden i form av återkallelser och varningar. När det gäller bestämmelserna om administrativa ingripanden (återkallelser och varningar) i LHD skiljer sig dessa i övrigt inte nämnvärt från alkohollagens. Alkohollagen saknar dock det förstadium i form av påpekande som LHD innehöll.

Som framgår ovan finns det inte i alkohollagen möjlighet för tillsynsmyndigheten att vid ringa fall av överträdelse av gällande lagstiftning underlåta ingripande. Föreligger grund för återkallelse av serveringstillståndet ska det minst bli fråga om varning. Detta leder till stor skillnad i ärenden som rör varningar, innebärande att varningar meddelas såväl vid omfattande misskötsamhet som vid ringa fall av överträdelser av gällande lagstiftning. En viss gradskillnad har emellertid utvecklats av tillståndsmyndigheten i Stockholm genom riktade villkor med stöd av 7 kap. 5 § AL vid brister i ordning och nykterhet och/eller servering till underåriga. Det kan bli fråga om att utbilda sin personal, upprätta och implementera alkoholpolicy, anlita förordnade ordningsvakter med mera.

Det ligger också i sakens natur att efter meddelad varning infaller ett år av förstärkt tillsyn. Först när tillståndshavaren under ett år visat att verksamheten bedrivits i enlighet

med alkohollagens bestämmelser kan utökad serveringstillstånd medges. Till exempel ytterligare serveringsyta, tillfälligt utökad tid, tillfälligt tillstånd vid festival och dylika utökade rättigheter.

- *Förslag till översyn av arbetet på tillståndsenheten med hänvisning till Ernst & YOUNG:s rapport "Socialtjänstnämndens interna kontroll av tillståndsenhetens verksamhet". Detta för att undvika risker för misstanke om bestickning och mutor, samt risken för enskilda handläggare att hamna i upplevd eller misstänkt beroendeställning till sökande inrättningar.*

Kommentarer

Förvaltningen delar uppfattningen att det är mycket angeläget att förebygga korrupsionsrisker såväl i samband med tillståndsgivning och tillsyn för serveringstillstånd som i annan myndighetsutövande verksamhet där sådana risker finns. Det gäller exempelvis vid upphandlingar och vid handläggning av bidrag till frivilligorganisationer. Förvaltningen anser emellertid att det är lämpligt att staden först reviderar regelverket för representation och mutor från 1999 med regler för mer komplexa mut- och påverkanssituationer som kan uppstå i olika verksamheter inom staden och att kommunfullmäktige fastställer den reviderade policyn. Därefter bör stadens nämnder där så erfordras utarbeta kompletterande anvisningar för den egna verksamheten. För att socialtjänstnämndens egen policy ska få ökad tyngd bör den utgå från det regelverk som fastställts på högre nivå inom staden.

I avvaktan på att kommunfullmäktige fastställer en reviderad policy kommer förvaltningen självfallet att fortsätta arbeta aktivt för att förebygga risker för korruption inom nämndens tillståndsgivning. Frågan hålls i högsta grad aktuell inom tillståndsenheten och tas kontinuerligt upp vid medarbetarsamtal och enhetsmöten. Tillståndsenheten tillämpar en mycket restriktiv policy i kontakten med krogbranschen och avböjer konsekvent alla inbjudningar till olika evenemang och tar aldrig emot ens den minsta gåva.

Vidare kommer ett fortsatt förebyggande arbete för att förebygga risker för korruption och otillbörlig påverkan att bedrivas inom ramen för förvaltningens intern- och verksamhetsrevision. Som ett led i detta arbete kommer en blankett att tas fram där berörda handläggare ska intyga att de tagit del av stadens och förvaltningens policy för representation och mutor. Denna blankett planeras användas även inom andra av förvaltningens verksamheter som arbetar med myndighetsutövning.

Förvaltningen begär årligen utifrån stadens gällande regelverk att samtliga anställda ska redovisa eventuella bisysslor. Detta gäller självfallet även uppgifter om eventuella intressen i bolag och föreningar med anknytning till restaurangbranschen.

Förvaltningen instämmer i bedömningen att det är viktigt att ha arbetsrotation i tillståndsenhetens ärenden för att minska riskerna för otillbörlig påverkan. Det har heller aldrig funnits särskilda handläggare i ärendena utom i mer komplicerade ärenden och därutöver

finns kontaktpersoner för de stora bolagen. Även i dessa ärenden och vid kontaktmannaskap har nu arbetsrotation införts.

Socialtjänstnämnden har den 22 mars 2007 beslutat att delegat för beslut att bevilja serveringstillstånd i avvaktan tillståndsutskottets beslut har ändrats från chefen för tillståndsenheten till biträdande förvaltningschefen. Utgångspunkten för ändringen av delegeringen var att ett sådant beslut bör fattas av en tjänsteman som inte är direkt involverad i handläggningen av ärendet. Ytterligare översyn av delegeringen av ärenden enligt alkohollagen pågår.

Det är angeläget med en oberoende kontinuerlig granskning av ärendehandläggningen inom tillståndsenheten. Detta kommer att göras genom stickprov inom ramen för förvaltningens verksamhetsrevision.

- *I samband med en stadsövergripande förändring som leder till tidsbegränsade chefsbefattningar på ett antal myndighetsutövande funktioner bör detta även gälla tillståndsenhetens chef.*

Kommentarer

Vad gäller frågan om tidsbegränsad anställning för tillståndschefen anser förvaltningen att frågan om tidsbegränsade chefskap på enhetschefsnivå är en fråga av principiell karaktär som staden samlat och i nära dialog med de fackliga organisationerna bör ta ställning till. För förvaltningschefer och rektorer finns tidsbegränsade kontrakt. Inga andra grupper har idag sådana kontrakt. Det är angeläget att utvärdera nuvarande system med tidsbegränsade chefskap innan ställningstagande till om ytterligare grupper bör omfattas. Även frågan om garantier för ett nytt chefskap efter kontraktstidens utgång bör belysas. Efter ett eventuellt principbeslut i staden i denna fråga bör sedan varje nämnd ta ställning till vilka anställningar som är aktuella inom nämndens ansvarsområde.

- *Översyn av möjligheten för vissa vårdinrättningar att servera alkohol till patienter.*

Kommentarer

Förvaltningen bedömer att någon översyn inte behöver göras då möjlighet finns att söka serveringstillstånd vid vårdinrättningar.

Det finns möjlighet för alla som bedriver restaurangverksamhet att ansöka om serveringstillstånd även om serveringsstället är beläget inom ett servicehus, sjukhus eller sjukhem. Samma regelverk gäller för dem som för andra söker serveringstillstånd. Det finns också några sådana tillstånd beviljade.

- *Förslag som tar hänsyn till att lagakraftvunna diskrimineringsdomar mot personer med särskilt inflytande på den sökande restauranten, ska utgöra betydelsefull del i den samlade lämplighetsbedömningen.*

Kommentarer

En lagakraftvunnen dom om diskrimineringsbrott är enligt alkohollagen en betydelsefull del av lämplighetsbedömningen. Förvaltningen bedömer inte att någon lagändring behövs.

I ärenden om serveringstillstånd och vid tillsyn på serveringsställe kan en kommun få uppgift ur Rikspolisstyrelsens belastningsregister endast i fråga om den som ärendet gäller, dvs. när det är fråga om en person som driver verksamhet i enskild firma. När det gäller en juridisk person får omdöme om personer med betydande inflytande inhämtas genom remiss till polismyndigheten.

Enligt Folkhälsoinstitutets anvisningar i ”Handbok alkohollagen” måste tillståndsmyndigheten vara aktiv när det gäller sökandens vandel och själv skaffa in vissa av de uppgifter som behövs, till exempel besked om sökanden har gjort sig skyldig till brott och besked om skatteinbetalningar har gjorts i rätt tid.

Kravet på sökandens vandel är detsamma oavsett vilken typ av tillstånd det är fråga om. Det vill säga oberoende av om ansökan gäller ett stadigvarande tillstånd, tillstånd för enstaka tillfälle/tidsperiod, tillstånd avseende servering till allmänheten eller till slutna sällskap.

När det framgår av polisens yttrande att sökanden varit inblandad i brottslig verksamhet måste en bedömning göras i varje enskilt fall utifrån brottets art, svårighetsgrad och dess relevans för sökandens lämplighet att bedriva serveringsrörelse. Särskilt graverande är brott som har anknytning till rörelsen, narkotikabrott, trafiknykterhetsbrott, våldsbrott, diskrimineringsbrott samt ekonomisk brottslighet.

Tillståndsmyndigheten kan endast vid ansökningstillfället om serveringstillstånd och vid tillsyn inhämta uppgifter Rikspolisstyrelsens belastningsregister eller inhämta uppgifter genom remiss till polismyndigheten. Att löpande begära uppgifter om en tillståndshavares vandel är inte tillåtet. Däremot ankommer det på polismyndigheten att lämna information till tillståndsmyndigheten om någon tillståndshavare blivit dömd för något brott som har betydelse vid bedrivande av restaurangverksamhet.

Kommunfullmäktige beslutade den 7 juni 2005 om kompletterande riktlinjer för serveringstillstånd (utlåtande 2005:99 och utlåtande 2005:105) som innebär att tillståndshavaren åtar sig att se till att överträdelser mot gällande lagar mot diskriminering inte förekommer inom sin verksamhet samt markerar att överträdelser kan leda till indragning av tillståndet. Vidare beslutades att där så är påkallat ska villkor meddelas för restauranger som kommer ifråga för serveringstid efter kl. 01.00, att tydliga och väl synliga skyltar som anger för köande vilka olika insläppsregler som gäller, sätts upp vid entrén. Polis-

myndigheten har efter att staden informerat om kommunfullmäktiges beslut om kompletterande riktlinjer, ändrat sina rutiner vid anmälan om diskriminering. När en person ringer in en anmälan sänder polisen personal till platsen i syfte att säkra bevisning. Tidigare har de bara tagit upp anmälan, vilket gjort bevisläget mycket svårt.

De nya riktlinjerna är en viktig markering från stadens sida att inga former av diskriminering accepteras. De sätter frågan i fokus och skapar förutsättningar för att sätta mer styrka bakom orden. De nya riktlinjerna bör på sikt kunna hjälpa den enskilde individen som blir diskriminerad på krogen. En viktig faktor för hur framgångsrikt arbetet blir är hur domstolarna kommer att se på tillämpningen av alkohollagen vid diskriminering (meddelande av villkor och sanktioner). För att ingripa med en åtgärd mot en tillståndshavare krävs en lagakraftvunnen dom.

Förvaltningen har en central roll i STAD-utbildningen i ansvarsfull alkoholservering som pågått sedan 1995 (STAD – Stockholm förebygger Alkohol- och Drogetproblem). Utbildningen riktar sig främst till serveringspersonal men även till krögare, vakter och annan restaurangpersonal. I utbildningen ingår ett särskilt utbildningspass om diskriminering.

- *Förslag till revidering av vaktkraven beroende på karaktären av sökt tillstånd, krogens geografiska placering och öppettider.*

Kommentarer

Förvaltningen tillstyrker förslaget att se över riktlinjerna för serveringstillstånd vad gäller kraven om vakter.

Enligt 7 kap. 5 § alkohollagen får tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs. Genom villkor kan tillståndsmyndigheten till exempel förordna om:

- vilka serveringslokaler som får utnyttjas och hur,
- att ordningsvakter ska finnas,
- att alkoholdrycker endast får serveras genom bordservering,
- vilka serveringstider som ska gälla,
- hur och när en drinkbar får användas.

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 alkoholpolitiska olägenheter. Villkor kan också meddelas på grund av nytillkommande yttre omständigheter till exempel för att undvika ordningsstörningar vid allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Innan villkor avseende ordningsvakter meddelas bör samråd ske med polismyndigheten.

I stadens riktlinjer för serveringstillstånd finns bestämmelser om ordningsvakter vad gäller nattklubbsverksamheten. Beslut om ordningsvakter fattas i regel vid beslut om ser-

veringstillstånd. Riktlinjerna skulle kunna förtydligas så att det tydligare framgår att villkor om vakter ska grunda sig på en bedömning i varje enskilt ärende.

- *Förslag till renodling av stadens, länsstyrelsens och andra aktörers roller i tillståndsfrågor i enlighet med lagstiftningens regler om att det är kommunen som sköter det operativa arbetet med tillståndsfrågor. Staden bör samtidigt ta över ansvaret för samordningen av Operation Krogsanering.*

Kommentarer

Enligt alkohollagen 8 kap. 1 § anges rollfördelningen mellan de olika aktörerna i tillsynsfrågor. Förvaltningen bedömer att staden följer bestämmelserna i lagen.

Förvaltningen delar uppfattningen att det är bra med tydliga roller i tillståndsärenden. Innan ett beslut om serveringstillstånd fattas ska en samlad bedömning göras av tillståndsmyndigheten av de olika underlagen från stadsdelsförvaltningen, polisen, miljöförvaltningen, Skatteverket och kronofogdemyndigheten. Det är angeläget att alla aktörer har klart för sig sitt uppdrag och lämnar relevanta uppgifter utifrån detta. Förutsättningen för att få bra underlag från de olika aktörerna är att tillståndsmyndigheten har en bra samverkan med dessa. Förvaltningens bedömning är att detta fungerar bra idag.

Förvaltningen är däremot kritisk till hur länsstyrelsen arbetar. Enligt alkohollagen ska länsstyrelserna primärt inrikta sitt arbete på att stödja och hjälpa kommunerna. Därutöver ska länsstyrelserna granska kommunernas ärendehandläggning och de kan även utöva tillsyn. Lagen uttrycker dock klart att tillsynsansvaret åligger kommunerna. Länsstyrelsens tillsyn bör främst ha som utgångspunkt att granska kommunens verksamhet. Mot denna bakgrund bör Länsstyrelsens i Stockholms län samordnande och drivande roll i Operation krogsanering ifrågasättas.

Förvaltningen konstaterar att Länsstyrelsen i Stockholms län i sitt arbete gentemot Stockholms stad i hög grad fokuserar på kontroll och granskning. Det råder enligt förvaltningens mening, en påtaglig obalans mellan uppgifterna att dels stödja och hjälpa dels granska och kontrollera. Stockholms stad har tidigare på såväl politisk nivå som förvaltningsnivå tagit upp ovannämnda frågor med länsstyrelsen. Förvaltningen anser att det är angeläget att ånyo ta upp en diskussion med länsstyrelsen om ansvar och samverkansformer.

Förvaltningen är positiv till att överta ansvaret för Operation Krogsanering under förutsättning att erforderlig överenskommelse görs mellan staden och länsstyrelsen.

Bilagor

1. Förvaltningsuppdrag från social- och arbetsmarknadsroteln Nya riktlinjer för utskänkningstillstånd i Stockholms stad.
2. Alkohollagen
3. Riktlinjer för serveringstillstånd