

Ansvarsfull servering – fri från diskriminering

*Delbetänkande av Utredningen om tillsynen inom
socialtjänsten*

Stockholm 2006



SOU 2006:56

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22587-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Genom regeringsbeslut den 22 december 2004 bemyndigade regeringen statsrådet M. Johansson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen för den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall enligt direktiven (Dir. 2004:178) utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utredaren skall även analysera problem som finns idag med att Statens institutionsstyrelse (SiS) har ansvaret för tillsynen av de egna institutionerna samt lämna förslag på hur tillsynen i verksamheten kan organiseras. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2007.

Den 22 december 2004 förordnades ämnesrådet Kjell Stridsman som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om tillsynen inom socialtjänsten.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades ämnesrådet Gert Knutsson fr.o.m. den 1 april 2005. Som övriga sekreterare förordnades kanslirådet Kenneth Ennefors fr.o.m. den 28 februari 2005, hovrättsassessorn Cecilia Ljung fr.o.m. den 15 augusti 2005, utredaren Carolina Malmerius fr.o.m. den 1 september 2005 med begäran om entledigande fr.o.m. 1 november 2005. Kanslirådet Karin Hååg förordnades som sekreterare fr.o.m. 1 januari 2006. Utredningens assistent är Eva Björklund.

Regeringen beslutade den 1 september 2005 om tilläggsdirektiv (Dir. 2005:93) för att utreda hur en mer ansvarsfull alkoholserving kan uppnås, och vid behov föreslå, att som villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare eller andra som arbetar på serveringsstället. Utredaren

bör i detta sammanhang även uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering.

Med anledning av tilläggsdirektiv om ansvarsfull alkoholservering förordnades fr.o.m. 21 september 2005 som experter restauratören Lennart Karlsson, kanslirådet Klara Cederlund, enhetschefen Ann-Christin Hartman, departementssekreteraren Susanne Kuritzén, utredaren Birgitta Lindewald, enhetschefen Mari Pauly, byrådirektören Jan-Olof Tidebeck samt närpolisbefälet Patrik Widell. Fr.o.m. 21 november 2005 förordnades utredaren Gigi Isacson.

Utredaren skall i ett delbetänkande redovisa tilläggsuppdragen senast den 1 juli 2006.

Regeringen beslutade den 28 juli 2005 om ytterligare ett tilläggsdirektiv (Dir. 2005:87) för utredningen. Detta syftar till att säkerställa att ansökan om tvångsvård av missbrukare sker när det behövs och att rättstillämpningen skall bli enhetlig och redovisas denna dag i ett separat delbetänkande En bättre tillsyn av missbrukarvården (SOU 2006:57).

Härmed överlämnas delbetänkandet *Ansvarsfull servering – fri från diskriminering* (SOU 2006:56)

Stockholm i juni 2006

Kjell Stridsman

/Gert Knutsson
Cecilia Ljung
Karin Hååg
Kenneth Ennefors

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Uppdraget och dess genomförande	27
1.1 Utredningens direktiv.....	27
1.2 Utredningens arbete	28
2 Bakgrund	29
3 Gällande rätt	33
3.1 Alkohollagen	33
3.2 Diskriminering.....	36
4 Krav på utbildning	39
4.1 Utgångspunkter	39
4.2 Behovet av utbildning.....	40
4.3 Bakgrunden till alkohollagens krav på lämplighet m.m. hos tillståndshavare och restauranganställda.....	41
4.3.1 Tillståndshavare	41
4.3.2 Serveringsansvarig personal	49
4.4 Reglering av kravet på kunskaper hos tillståndshavare på vissa andra områden.....	51

4.4.1	Yrkestrafikområdet	51
4.4.2	Tolkar och översättare	52
4.4.3	Fastighetsmäklare	52
4.4.4	Revisorer.....	53
4.4.5	Järnvägsområdet.....	54
4.4.6	Bevakningsföretag.....	55
4.5	Nuvarande krav på och tillgänglig utbildning för restaurangpersonal.....	55
4.5.1	Statens folkhälsoinstituts uttalanden om kunskapskravet för tillståndshavare.....	55
4.5.2	Utbildning i ansvarsfull alkoholservering av STAD-modell.....	57
4.5.3	Annan utbildning för krögare och serveringspersonal.....	62
4.6	Regleringen av alkoholhantering m.m. i andra nordiska länder	64
4.6.1	Norge	64
4.6.2	Danmark.....	65
4.6.3	Finland	66
4.7	Vetenskapligt stöd för utbildning av serveringspersonal.....	68
4.8	Överväganden och förslag	71
4.8.1	Tillståndshavare.....	72
4.8.2	Serveringsansvariga	75
4.8.3	Egentillsyn.....	77
4.8.4	Serveringspersonal och övrig personal.....	79
4.8.5	Ordningsvakter	80
4.8.6	Entrévärdar	81
5	Ingen diskriminering	83
5.1	Utgångspunkter.....	84
5.2	Behovet av åtgärder	84
5.3	Internationella exempel på insatser mot diskriminering i restaurangmiljö	86
5.3.1	Regleringen i Norge.....	86
5.3.2	Den nederländska modellen	87

5.4	Åtgärder som vidtagits för att minska diskriminering i restaurangmiljö.....	88
5.4.1	Återkallelse när tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället.....	88
5.4.2	Ordningslagen.....	89
5.4.3	Utbildning.....	90
5.4.4	Stockholms stads riktlinjer för serveringstillstånd.....	90
5.4.5	Polisens arbete mot krogdiskriminering.....	90
5.5	Överväganden och förslag.....	90
5.5.1	Återkallelse av serveringstillstånd.....	91
5.5.2	Utbildning.....	95
5.5.3	Tillsynen över ordningsvakter och bevakningsföretag.....	95
5.5.4	Anslag med regler för inträde	96
6	Administrativa ingripanden och villkor enligt alkohollagen	97
6.1	Utgångspunkter	97
6.2	Behovet av åtgärder.....	98
6.3	Återkallelse, varning och villkor - bakgrund och tillämpning.....	98
6.3.1	Återkallelse och varning.....	98
6.3.2	Villkor.....	100
6.3.3	Alkohollagen i praktiken – ett exempel från Malmö.....	101
6.4	Möjligheter till ingripanden vid brott mot regler om serveringstillstånd i andra nordiska länder	101
6.4.1	Norge.....	101
6.4.2	Danmark.....	102
6.4.3	Finland.....	103
6.5	Tillsynsutredningen	103
6.6	Överväganden och förslag.....	104
6.6.1	Återkallelse av serveringstillstånd för viss tid.....	104
6.6.2	Möjligheten till villkor.....	107
6.6.3	Behovet av att omedelbart avbryta serveringen av alkoholdrycker.....	108

7	Konsekvenser av förslagen	109
7.1	Förutsättningar för konsekvensbeskrivningen.....	109
7.1.1	Kommittéförordningen	109
7.1.2	Simplexförordningen	109
7.1.3	Kommittédirektiven	109
7.1.4	Hotell- och restaurangbranschen samt antalet serveringstillstånd m.m.....	110
7.2	Konsekvenser för stat och kommun	111
7.3	Konsekvenser för företagen.....	112
7.4	Konsekvenser i övrigt.....	114
8	Författningskommentar	115
8.1	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)	115
8.2	Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (1994:2046)	118
	Litteratur- och källförteckning	121
	Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	125
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv.....	143
	Bilaga 3 Måldokument för restauratörsutbildning.....	147

Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds	betänkande i departementsserien
dir.	direktiv
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
HO	Handikappombudsmannen
HomO	Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
LHD	lagen (1977:293) om handel med drycker
prop.	proposition
RUS	restauranger utveckling samarbete (Göteborg)
SOU	Statens offentliga utredningar
STAD	Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem

Sammanfattning

Uppdraget

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 skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen (1994:1738) och att uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering.

Överväganden och förslag

Krav på utbildning för serveringstillstånd

Det är viktigt att frågan huruvida den som ansöker om serveringstillstånd har tillräckliga kunskaper för att meddelas sådant tillstånd, bedöms lika oavsett i vilken kommun serveringstillstånd söks. Det förekommer att de som har meddelats serveringstillstånd inte har de kunskaper som krävs för att kunna servera alkoholdrycker på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen föreslår därför att ett krav för att kunna beviljas serveringstillstånd skall vara att sökanden har genomgått viss föreskriven utbildning (tillståndsutbildning) och har avlagt ett prov med godkänt resultat. Utbildningen skall omfatta de moment som anges i det måldokument som är de s.k. krögarutbildningarnas utgångspunkt. Därutöver skall utbildningen även omfatta rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, personal och arbetsmiljö samt hur man kan motverka sådan brottslig verksamhet som har en koppling till restaurangmiljön. Vid tillfälliga tillstånd för servering i slutna sällskap skall dock tillstånd

kunna meddelas enligt de regler som idag gäller för sådana tillstånd. För dem som innan lagen trätt ikraft, under de senaste fem åren, innehaft serveringstillstånd under minst tre år skall det vara möjligt att i stället avlägga ett kontrollprov. Statens folkhälsoinstitut skall utfärda närmare föreskrifter om innehållet i utbildningen, meddela tillstånd för de utbildningsföretag som skall anordna utbildning och utöva tillsyn över dessa samt genomföra examination av dem som avser att söka serveringstillstånd.

Krav på dem som utses som serveringsansvariga

De olägenheter som ibland uppstår vid servering av alkoholdrycker utgör skäl för att ställa större krav på dem som anmäls som serveringsansvariga. Enligt utredningens förslag skall den som anmäls som serveringsansvarig, förutom att uppfylla kravet på lämplighet för uppgiften, ha fyllt 20 år och även ha genomgått erforderlig utbildning. Statens folkhälsoinstitut skall meddela närmare föreskrifter om erforderlig utbildning för serveringsansvariga och meddela tillstånd för utbildningsföretag som vill bedriva sådan utbildning. Myndigheten skall också ha tillsyn över utbildningsföretag som har tillstånd att driva utbildning av serveringsansvariga. En gymnasieskola med motsvarande utbildning skall inte behöva ha tillstånd och inte heller sådan utbildning som anordnas av kommun, länsstyrelse eller landsting. Den som genomför utbildning som uppfyller kraven för att utses som serveringsansvarig skall utfärda intyg till elever som genomgått utbildningen.

Utbildning av övrig personal inom restaurangnäringen och program för egentillsyn

Utredningen anser att det arbete som påbörjats med STAD-modellen bör fortsätta. Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna bör få i uppdrag att även fortsättningsvis arbeta för att sprida utbildning i ansvarsfull alkoholserving enligt STAD-modellen. Utredningen anser inte att några krav på utbildning av övrig personal inom restaurangnäringen skall anges i alkohollagen

För att även sådan personal som inte utsetts som serveringsansvariga, skall få den kunskap som behövs för att kunna utföra uppgiften att servera alkoholdrycker på ett ansvarsfullt sätt föreslår ut-

redningen också att restauranger med serveringstillstånd skall vara skyldiga att utöva egen särskild tillsyn samt att utarbeta särskilda program för detta. Sådana program skall beskriva bl.a. hur personalen skall ges information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid servering av alkoholdrycker.

Ordningsvakterna är viktiga i samspelet kring att säkerställa att alkoholserving sker på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen föreslår därför att Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att införa utbildning i ansvarsfull alkoholhantering som en del av ordningsvaktsutbildningen.

Åtgärder för att motverka diskriminering i restaurangmiljö

Under framför allt senare år har rapporterna om att diskriminering förekommer i relativt stor omfattning i restaurangmiljö ökat kraftigt. Med hänsyn till att ett stort antal människor upplever att de blir diskriminerade på restauranger och nattklubbar, oaktat det arbete som bedrivs för att motverka diskriminering, finns det enligt utredningens mening starka skäl att även utnyttja de möjligheter som alkohollagen ger när det gäller att motverka diskriminering vid restauranger med serveringstillstånd.

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

Den utbildning som enligt utredningens förslag skall vara obligatorisk för tillståndshavare och serveringsansvariga och annan utbildning som vänder sig till övrig personal inom restaurangnäringen skall även innehålla frågor om diskriminering, vilka regler som gäller och hur diskriminering kan motverkas. Den tillsyn som skall ske när det gäller ordningsvakter är också en viktig del i arbetet att motverka diskriminering och regeringen bör därför ge Rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att arbeta för en förbättrad tillsyn över ordningsvakter och bevakningsföretag.

Administrativa ingripanden och villkor

Utredningen har uppmärksammat att det i den svenska alkohollagen saknas möjlighet att under en viss bestämd kortare tid förbjuda alkoholservering. Denna möjlighet finns i flera andra länder och har bl.a. använts i arbetet för att motverka diskriminering. Utredningen föreslår att serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten skall kunna återkallas även för viss bestämd tid, dock högst en månad. Sådan tidsbegränsad återkallelse skall kunna ske när det inte endast tillfälligt uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, när tillståndshavaren inte följer bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av den, när tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället samt när upprepad diskriminering förekommit vid serveringsstället.

Utredningen anser också att regeringen bör 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.

Konsekvenser

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.

Flera av utredningens förslag underlättar kommunens arbete med tillståndsgivning och tillsyn då utbildnings- och kunskapskravet blir enhetligt över hela landet. Möjligheten att återkalla serveringstillståndet under en viss kortare tid för att ge tillståndshavaren tillfälle att komma till rätta med missförhållanden som upptäckts vid tillsyn ger kommunerna utrymme för mer nyanserade bedömningar och blir ett viktigt verktyg som förstärker tillsynsarbetet. Utredningens förslag om krav på utbildning hos dem som utses som serveringsansvariga kan dock antas innebära en viss ökad kontroll från kommunen som tillsynsmyndighet. Även förslaget om att upprepad diskriminering vid serveringsstället skall utgöra grund för

återkallelse av serveringstillstånd innebär ett visst ökat tillsyns ansvar för kommunerna.

Förslaget om att viss utbildning och avlagt prov skall vara en förutsättning för att kunna beviljas serveringstillstånd medför en kostnad för dem som avser att starta verksamhet som innebär servering av alkohol. Detta krav blir dock lika för alla, oavsett vilken kommun tillstånd söks i, vilket gör verksamheten mer konkurrensneutral. Den omständigheten att endast personer med erforderlig utbildning skall kunna utses som serveringsansvariga kan för små restauranger, där ägaren arbetar tillsammans med någon eller några få anställda, innebära vissa övergående störningar i verksamheten samt kostnader för utbildning.

Förslagen om krav på obligatorisk utbildning och godkänd examen för att beviljas serveringstillstånd och krav på viss utbildning för att kunna utses som serveringsansvarig kan medföra vissa svårigheter för personer med utländsk bakgrund eller med vissa funktionshinder. Utredningen anser att dessa problem bör kunna lösas på ett tillfredsställande sätt. Utbildningen och examinationen kan utformas på sådant sätt att alla kan tillgodogöra sig utbildningen och utifrån likartade förutsättningar avlägga examen.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)
dels att 6 kap. 3 §¹, 6 kap. 9 §,² 7 kap. 3 §³, 7 kap. 7 §, 7 kap.
18 §⁴, 7 kap. 19 §⁵ och 8 kap. 1 §⁶ skall ha följande lydelse,
dels att det skall införas tre nya paragrafer, 6 kap 3 a §, 7 kap.
1 a §, 7 kap.7 a §, av följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 7 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §⁷

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Den som är serveringsansvarig skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften.

Den som är serveringsansvarig skall *ha fyllt 20 år och genomgått erforderlig utbildning* samt med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften. *Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, skall meddela föreskrifter om erforderlig utbildning.*

¹ Senaste lydelse 2001:414

² Senaste lydelse 2005:470

³ Senaste lydelse 2001:414

⁴ Senaste lydelse 2001:414

⁵ Senaste lydelse 2001:414

⁶ Senaste lydelse 2001:414

⁷ Senaste lydelse 2001:414

Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för alkoholserveringen.

För servering av spritdrycker, vin och starköl får endast sådan personal anlitas som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd från ett bemanningsföretag. Restaurangskolor med serveringstillstånd får dock i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över serveringen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

6 kap.

3 a §

Utbildning enligt 6 kap. 3 § andra stycket får bedrivas efter tillstånd av Statens folkhälsoinstitut (utbildningstillstånd).

Tillstånd krävs inte för gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning eller fristående skola med motsvarande utbildning där eleven undervisas på en nationellt fastställd kurs eller för sådan utbildning som anordnas av kommun, landsting eller länsstyrelse i enlighet med de föreskrifter som meddelats om erforderlig utbildning.

Den som genomför utbildning enligt 6 kap. 3 § 2 stycket skall utfärda intyg för dem som genomgått utbildningen.

6 kap.**9 §⁸**

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Inte heller får någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal, som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten.

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen. *Förbudet gäller dock inte under den tid serveringstillstånd återkallats enligt 7 kap. 19 § andra stycket*

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om öl.

7 kap. Tillstånd m.m.

Tillverkningstillstånd och inköpstillstånd

7 kap. Tillstånd m.m.

Tillverkningstillstånd, inköpstillstånd och *utbildningstillstånd*

7 kap.**1 a §**

Utbildningstillstånd får meddelas fysiska och juridiska personer som med hänsyn till ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva en god utbildning.

⁸ Senaste lydelse 2005:470

7 kap.

3 §⁹

Tillverkningstillstånd och inköpstillstånd meddelas av Statens folkhälsoinstitut. Ansökan om tillstånd skall göras skriftligen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning som sökanden skall ge in.

Tillverkningstillstånd, inköpstillstånd och *utbildningstillstånd* meddelas av Statens folkhälsoinstitut. Ansökan om tillstånd skall göras skriftligen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens folkhälsoinstitut meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning som sökanden skall ge in.

7 kap.

7 §

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han *har genomgått tillståndsutbildning och godkänts vid ett skriftligt prov som anordnats av Statens folkhälsoinstitut* samt med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från kravet på utbildning.

För servering i förening, företag eller annat slutet sällskap för en enstaka tidsperiod eller ett enstaka

⁹ Senaste lydelse 2001:414

tillfälle får serveringstillstånd meddelas även den som inte uppfyller kraven på utbildning och godkänt prov när förutsättningar i övrigt föreligger för att meddela tillstånd.

7 kap.

7 §

Tillståndsutbildning får bedrivas efter tillstånd av Statens folkhälsoinstitut.

Sådan utbildning skall avse de kunskaper som en tillståndshavare bör ha i fråga om främst

- 1. rättsregler,*
- 2. företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag,*
- 3. ansvarsfull alkoholhantering och*
- 4. hur man kan motverka brottslighet vid serveringsställen.*

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om tillståndsutbildning och skriftligt prov enligt 7 kap. 7 § första stycket.

7 kap.

18 §¹⁰

Statens folkhälsoinstitut skall återkalla tillverkningstillstånd eller inköpstillstånd om Statens folkhälsoinstitut skall återkalla tillverkningstillstånd, inköpstillstånd eller utbildningstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller

¹⁰ Senaste lydelse 2001:414

3. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger.

7 kap.

19 §¹¹

Kommunen skall återkalla serveringstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. det inte endast tillfälligt uppkommer sådana olägenheter som avses i 6 kap. 2 §,
3. tillståndshavaren inte följer de för servering eller serveringstillstånd 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 brottslig verksamhet på serveringsstället.

6. vid tillstånd för servering till allmänheten personer vid upprepade tillfällen nekats servering eller tillträde till serveringsställe med hänsyn till kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder.

Återkallelse enligt punkterna 2, 3, 5 och 6 får begränsas till viss tid, dock högst en månad.

8 kap.

1 §¹²

Statens folkhälsoinstitut utövar, med den begränsning som följer av 1 a §, central tillsyn över efterlevnaden av denna lag och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.

Statens folkhälsoinstitut utövar, med den begränsning som följer av 1 a §, central tillsyn över efterlevnaden av denna lag och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. *Statens folkhälsoinstitut utövar också tillsyn över utbildningsförtag som meddelats*

¹¹ Senaste lydelse 2001:414

¹² Senaste lydelse 2001:414

utbildningstillstånd.

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Länsstyrelsen skall också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007 utom såvitt avser bestämmelserna om tillståndsutbildning och prov i 7 kap. 7 § och 7 kap. 7 a § som träder i kraft den 1 januari 2008.
2. Äldre bestämmelser gäller för anmälan av serveringsansvariga som gjorts före den 1 juli 2007.
3. Äldre bestämmelser gäller för serveringstillstånd som beviljats före den 1 januari 2008.

Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (1994:2046)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkoholförordningen (1994:2046) dels att 5 §¹³ och 16 §¹⁴ skall ha följande lydelse, dels att det skall införas en ny paragraf, 6 §¹⁵, av följande lydelse,

<p>5 §</p> <p>Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter</p> <p>1. med närmare bestämmelser om tillverkning av alkohol-drycker och sprit enligt 2 kap. 3 § alkohollagen (1994:1738),</p> <p>2. om vilken utredning som skall ges in med ansökan om tillverknings- eller inköpstillstånd (7 kap. 3 § alkohollagen),</p> <p>3. med närmare bestämmelser om servering från minibar på hotellrum (7 kap. 8 § femte stycket alkohollagen),</p> <p>4. om vilka uppgifter som skall finnas i bevis om tillstånd som kommunen har meddelat (7 kap. 22 § andra stycket alkohollagen),</p> <p>5. om statistiska uppgifter som en tillståndshavare och den som enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen är berättigad att bedriva partihandel är skyldig att lämna (8 kap. 5 § alkohollagen),</p> <p>6. om kassaregister (8 kap. 5 a § andra stycket alkohollagen).</p>	<p>5 §</p> <p>Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter</p> <p>1. med närmare bestämmelser om tillverkning av alkohol-drycker och sprit enligt 2 kap. 3 § alkohollagen (1994:1738),</p> <p>2. om vilken utredning som skall ges in med ansökan om tillverknings-, inköps- eller <i>utbildningstillstånd</i> (7 kap. 3 § alkohollagen),</p> <p>3. med närmare bestämmelser om servering från minibar på hotellrum (7 kap. 8 § femte stycket alkohollagen),</p> <p>4. om vilka uppgifter som skall finnas i bevis om tillstånd som kommunen har meddelat (7 kap. 22 § andra stycket alkohollagen),</p> <p>5. om statistiska uppgifter som en tillståndshavare och den som enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen är berättigad att bedriva partihandel är skyldig att lämna (8 kap. 5 § alkohollagen),</p> <p>6. om kassaregister (8 kap. 5 a § andra stycket alkohollagen), <i>Statens folkhälsoinstitut skall</i></p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹³ Senaste lydelse 2001:415

¹⁴ Senaste lydelse 2001:415

¹⁵ Tidigare upphävd genom 2001:415

också meddela föreskrifter om erforderlig utbildning (6 kap. 3 § alkohollagen) och tillståndsutbildning och prov (7 kap. 7 § alkohollagen).

Vid utformandet av föreskrifter som avses i första stycket 1 skall institutet samråda med Statens livsmedelsverk.

6 §¹⁶

Statens folkhälsoinstitut får medge undantag från kravet på tillståndsutbildning och avlagt godkänt prov enligt 7 kap. 7 § för den som innehaft serveringstillstånd under tre år de senaste fem åren före ansökan under förutsättning att sökanden godkänns vid ett kontrollprov.

16 §¹⁷

Statens folkhälsoinstitut tar ut en grundavgift med 5 000 kr för tillsyn över verksamhet hos den som fått sådant tillstånd som avses i 4 kap. 4 § alkohollagen (1994:1738). Meddelas tillstånd efter ett halvårsskifte skall avgiften reduceras med hälften för det året.

Statens folkhälsoinstitut tar ut en grundavgift med 5 000 kr för tillsyn över verksamhet hos den som fått sådana tillstånd som avses i 4 kap. 4 §, 6 kap. 3 a § och 7 kap. 7 a § alkohollagen (1994:1738). Meddelas tillstånd efter ett halvårsskifte skall avgiften reduceras med hälften för det året.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2007 utom såvitt avser 5 § andra stycket som träder i kraft den 1 januari 2008.

¹⁶ Tidigare upphävd genom 2001:415

¹⁷ Senaste lydelse 2001:415

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens direktiv

Utredningen skall enligt sina direktiv (dir. 2004:178) se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område för att bl.a. stärka tillsynsansvaret och göra det tydligare. Utredningen skall också se över ansvaret för tillsynen av Statens institutionsstyrels institutioner. Det uppdraget skall redovisas den 1 juli 2007. Utredningen har härutöver fått ett tilläggsuppdrag som rör frågor om serveringstillstånd vilket redovisas i detta delbetänkande.

Enligt tilläggsdirektivet (dir. 2005:93), skall utredaren undersöka möjligheterna av, och vid behov föreslå, att som villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare, serveringsansvarig personal eller andra som arbetar på serveringsställe. Utredaren skall även föreslå vad en sådan utbildning skall innehålla, hur den skall utformas, av vilken aktör den skall ges, vilka som skall omfattas av den och hur det skall klargöras att berörda personer uppnått tillräckliga kunskaper för att de krav som ställs skall bli likvärdiga över landet. Uppdraget innebär också att utredaren skall lämna förslag till hur diskriminering på serveringsställen skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen (1994:1738) och han skall därvid särskilt se över de möjligheter som alkohollagens bestämmelser om villkor för att erhålla och behålla serveringstillstånd ger. Utredaren skall också uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som bilaga 1 respektive bilaga 2.

1.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft sex sammanträden med experterna och därutöver har informella kontakter med dessa förekommit. Vid ett besök i Oslo träffade utredningen representanter för Helse- og omsorgsdepartementet och Sosial- og helsedirektoratet.

Utredningen har samrått med Diskrimineringskommittén, ombudsmännen mot diskriminering - Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO). Synpunkter har också inhämtats från Sveriges Hotell- och Restaurangägare (SHR) samt Hotell och Restaurangfacket (HRF).

Sven Andréasson vid Statens folkhälsoinstitut har bistått utredningen med underlag till avsnittet om vetenskapligt stöd för utbildning av serveringspersonal. En enkätundersökning har genomförts med hjälp av Kommunala Alkoholhandläggares Förening.

2 Bakgrund

Svensk alkoholpolitik

Svensk alkoholpolitik har under flera decennier arbetat med att via generella restriktiva åtgärder – hög alkoholbeskattning, låg tillgänglighet samt begränsningar av utrymmet för privat vinstintresse i alkoholhanteringen som främsta kännetecken – hålla nere totalkonsumtionen och därmed alkoholens skadeverkningar. Detta är en alkoholpolitik som, i ett europeiskt perspektiv, måste bedömas ha varit framgångsrik.¹ Att så varit fallet framgår tydligt av det faktum att Sverige har haft betydligt lägre alkoholkonsumtion och färre alkoholrelaterade problem än de flesta övriga europeiska länder.

Den ökade internationaliseringen, speciellt EU-medlemskapet, har påverkat förutsättningarna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik i Sverige. När de viktigaste och effektivaste alkoholpolitiska medlen – pris- och tillgänglighetsinstrumenten – försvagas, är det angeläget att andra alkoholpolitiska åtgärder upprätthålls eller till och med förstärks. I den nationella handlingsplan för att förebygga alkoholskador som riksdagen antog i februari 2001 betonades insatser på lokal nivå. Huvudinriktningen för alkoholpolitiken framöver skulle vara att utveckla målinriktade och samordnade förebyggande insatser på kommunal nivå (prop. 2001/01:20). Alkoholkonsumtionen har emellertid under perioden 1996 till 2004 ökat med cirka 30 procent.

Riksdagen antog i februari 2006 en nationell alkoholhandlingsplan (prop. 2005/06:30). Där anges inriktningen för hur en förstärkning av samhällets insatser under åren 2006-2010 skall genomföras och hur de skall följas upp. För att främja folkhälsan bör enligt handlingsplanen den totala alkoholkonsumtionen i samhället minska och skadligt bruk av alkohol motverkas. Det krävs

¹ Se t.ex. Norström, T (2002) (red) *Alcohol in postwar Europe*. Folkhälsoinstitutet, Stockholm

insatser både för att begränsa tillgången på alkohol och för att minska efterfrågan. Insatser som syftar till att förhindra att barn och unga använder alkohol och att debutåldern för alkohol skjuts upp bör stärkas och utvecklas. Metodutveckling och förebyggande insatser bör inriktas bl.a. på upprätthållande av åldersgränser och effektiv tillsyn. Insatser för att stoppa langning och vidareförsäljning till barn och ungdomar skall skärpas. I handlingsplanen anges att det för att minska ungdomars alkoholkonsumtion och berusningsdrickande är viktigt att restaurangnäringen skärper kontrollen av gällande åldersgränser och tillämpar en ansvarsfull alkoholservice. I handlingsplanen refereras också till det långsiktiga och målinriktade utvecklingsarbete för att förändra restaurangernas policy för alkoholservice och för att förbättra kommunernas tillsyn över restaurangbranschen som genomförs inom ramen för det s.k. STAD-projektet (se avsnitt 4.5.2).

Restaurangernas roll

Restaurangerna är en viktig arena när det gäller ungas alkoholförbrukning då en stor del av deras alkoholkonsumtion sker på restauranger och nattklubbar. Alkoholinförseletredningen redovisade i sitt slutbetänkande Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid (SOU 2005:25) statistik om ungdomars restaurangvanor. Enligt uppgifter från år 2003 uppgav 61 procent av 20-24-åringarna och 51 procent av 18-19-åringarna att de druckit alkohol på restaurang, pub eller bar minst en gång i månaden under de senaste 12 månaderna medan 12 procent av 18-19-åringarna och 14 procent av 20-24-åringarna hade gjort så minst en gång i veckan. Även bland 16-17-åringarna fanns det personer som uppgav att de druckit alkohol på serveringsställe minst en gång i månaden under de senaste 12 månaderna, närmare bestämt 10 procent av pojkarna och 6 procent av flickorna. Andelen storkonsumenter ökar med antal uppgivna restaurangbesök. Detta samband mellan storkonsumtion och restaurangbesök brukar förklaras med att det i restaurangsituationer uppstår ett grupptryck till ökad konsumtion.

Restauranger och nattklubbar är således viktiga trendsättare för ungas alkoholförbrukning. De förhållanden under vilka alkohol serveras är därför väsentliga för utvecklingen av ungas alkoholförbrukning.

Alkohol och våld

I Brottsförebyggande rådets (BRÅ) senaste rapport över brottsutvecklingen redovisas utvecklingen av våldsbrottsligheten, framför allt misshandelsbrotten vilka utgör den stora majoriteten av samtliga våldsbrott. År 2003 anmäldes över 65 000 misshandelsbrott till polisen. Utvecklingen efter år 1975 har inneburit en stadig ökning av brottsanmälningarna fram till mitten av 1990-talet, då kurvan planade ut. Stagnationen i tillväxten sedan senare hälften av 1990-talet hade, för såväl kvinnor som män, gett vika för en ökning under de senaste två åren. År 2001 var det sista året för utplaningen. En av orsaksfaktorerna till ökat faktiskt våld är alkoholkonsumtionen (Brottsutvecklingen i Sverige 2001-2003, BRÅ-rapport 2004:3).

En fjärdedel av alla anmälda misshandelsbrott utgörs av s.k. gatuvåld dvs. misshandel utomhus av en okänd gärningsman. Enligt BRÅ visar olika undersökningar att en fjärdedel av det polisanmälda gatuvåldet sker inne på en restaurang eller krog. Att minska andelen kraftigt berusade personer på restauranger och krogar är sannolikt en av de mest effektiva metoderna att minska risken för våld och hot i kroglivet (Brottsförebyggande arbete i praktiken – 19 lokala projekt, BRÅ-rapport 2004:6).

Forskning visar att det finns ett samband mellan alkoholkonsumtionen på restauranger i Sverige och antalet våldsbrott². Det finns också utländska studier som visar samband mellan våld på allmän plats och antalet restauranger med serveringstillstånd (se nedan under avsnitt 4.7).

Diskriminering i restaurangmiljö

Av BRÅ:s rapport om brottsutvecklingen i Sverige framgår att mer än hälften av antalet anmälda fall av olaga diskriminering avsåg restauranger, nattklubbar och liknande verksamhet. Det är dock möjligt att nöjesbranschen är överrepresenterad i anmälningsstatistiken på grund av den uppmärksamhet som massmedier ägnat krogdiskriminering och av den orsaken att denna typ av diskriminering upplevs som särskilt tydlig.

² Norström T. (1998) Effects on criminal violence of different beverage types and private public drinking. *Addiction*, 93, 689-699

I en undersökning som Statistiska centralbyrån (SCB) genomfört på uppdrag av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Handikappombudsmannen (HO) och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) har cirka hälften av de tillfrågade i samtliga tre grupper - de som ingått partnerskap - de som har utländsk härkomst och de som har funktionshinder, uppgett att de någon gång upplevt att de blivit diskriminerade. Det helt dominerande sammanhang där man upplevt diskriminering, oavsett vilken grupp man tillhör, är arbetslivet. Därefter följer besök på restaurang, pub, kafé, diskotek eller liknande.³

³ Upplever man att man blir diskriminerad? Statistiska centralbyrån; 2005

3 Gällande rätt

3.1 Alkohollagen

Tillstånd för servering

Tillstånd för servering av spritdrycker, vin och starköl kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillstånd kan avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande tillstånd). Tillstånd kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare. Tillståndsmyndigheten får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid. I samband med beslut om serveringstillstånd eller senare får tillståndsmyndigheten meddela de villkor som behövs. Serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en eller två av dessa drycker.

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället vid servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod uppfyller kraven på kök för allsidig matlagning och tillhandahållande av lagad mat, har ett med hänsyn till omständigheterna tillräckligt antal sittplatser för gäster och är lämplig ur brandsäkerhetssynpunkt. Vid tillstånd för servering till allmänheten under en enstaka period eller vid ett enstaka tillfälle samt vid servering i slutet sällskap skall sökanden visa att serveringsstället tillhandahåller lagad mat. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Det finns särskilda regler för drinkbarer, servering i foajé till teater eller konsertlokal samt minibar på hotellrum.

Om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får

serveringstillstånd vägras även om övriga krav är uppfyllda. Serveringstillstånd skall avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl meddelas av den kommun där serveringsstället är beläget. Ansökan skall göras skriftligen och kommunen får ta ut avgift för prövningen. Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn.

Servering av spritdrycker, vin och starköl får således ske endast om serveringstillstånd har meddelats. Serveringstillstånd krävs dock inte för servering som ordnas utan vinstintresse, i andra lokaler än där det bedrivs yrkesmässig försäljning av alkoholdrycker eller lättdrycker. Vidare gäller att serveringen skall ske vid ett enskilt tillfälle för vissa i förväg bestämda personer och utan annan kostnad för deltagarna än kostnaden för inköp av dryckerna. I alkohollagen anges ett övergripande mål för hur serveringen skall bedrivas – servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

Lagregleringen om serveringens bedrivande syftar till att motverka ett bruk av alkohol som leder till skador. På serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren, eller av honom utsedd serveringsansvarig person, utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla den eller de personer, vilka skall vara lämpliga för uppgiften, som har utsetts att ansvara för alkoholserveringen. Den personal som används för bedrivandet av serveringen måste vara anställd av tillståndshavaren eller inhyrd från ett bemanningsföretag.

Servering av spritdrycker, vin eller starköl får påbörjas tidigast klockan 11.00 och skall avslutas senast klockan 01.00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Tillståndsmyndigheten kan således besluta om utsträckt serveringstid utanför den s.k. normaltiden, men även om inskränkning av densamma. Skäl för inskränkning av serveringstiden kan vara att olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, ordningsstörningar eller störningar för närboende befaras uppkomma. Vid prövningen skall risken för olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa särskilt beaktas.

Dryckerna får inte medföras från en restaurang med serveringstillstånd. På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon dricka eller tillåtas dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Det är inte heller tillåtet att

dricka eller tillåta någon att dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sådana sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering inte är tillåten.

Servering av öl (folköl)

För servering av öl (folköl) erfordras inget tillstånd. Dock gäller, som vid detaljhandel med denna dryck, ett krav på att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal samt att mat samtidigt serveras i lokalen. Med hänsyn till den ändring av livsmedelslagens regler om godkända livsmedelslokaler som skedde den 1 januari 2006 är en anpassning till dessa att förvänta.

Återkallelse av serveringstillstånd

Kommunen skall återkalla ett serveringstillstånd om det inte längre utnyttjas, om det inte endast tillfälligt uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, om tillståndshavaren inte följer bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna, om de förutsättningar som gäller för meddelande av tillstånd inte längre föreligger eller tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället. Om varning av särskilda skäl anses vara en tillräcklig åtgärd kan sådan istället meddelas.

Förbud att sälja eller servera öl

Om detaljhandel med eller servering av öl föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller om bestämmelserna i alkohollagen inte följs får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta försäljningen eller serveringen under sex eller tolv månader. Om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd kan kommunen istället meddela varning.

Tillsyn

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och skall biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Den operativa tillsynen över efterlevnaden över servering, och försäljning av öl, utövas av kommunen och polismyndigheten.

3.2 Diskriminering

Brottsbalken

I 16 kap. 9 § brottsbalken anges att en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra, skall dömas för olaga diskriminering till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt den som är anställd i allmän tjänst eller innehar allmänt uppdrag. För olaga diskriminering döms även anordnare av allmän sammankomst eller offentlig tillställning och medhjälpare till sådan anordnare, om han diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att vägra honom tillträde till sammankomsten eller tillställningen på de villkor som gäller för andra. Vad som angetts ovan gäller också den som diskriminerar någon på grund av att denne har homosexuell läggning.

Lagen om förbud mot diskriminering

Lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering infördes den 1 juli 2003. Lagen har till ändamål att motverka diskriminering som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Bland annat föreskrivs att diskriminering som har samband med ovan nämnda diskrimineringsgrunder är förbjuden vid yrkesmässigt tillhandahållande av varor, tjänster eller bostäder. Den som diskriminerar någon på ett sätt som är förbjudet enligt lagen skall betala skadestånd för den kränkning som diskrimineringen

innebär. Om en arbetstagare diskriminerar skall skadeståndet betalas av den som har arbetstagaren i sin tjänst. Ombudsmännen mot diskriminering, JämO, DO, HomO och HO, skall se till att lagen följs och försöka förmå dem som omfattas av förbuden mot diskriminering att frivilligt följa lagen. Mål om tillämpningen av förbuden mot diskriminering skall handläggas enligt reglerna om rättegången i tvistemål. I lagen finns en särskild bevisbörderegulering som innebär att om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon blivit diskriminerad, är det den som påstås ha gjort sig skyldig till diskriminering som skall visa att sådan inte förekommit.

4 Krav på utbildning

4.1 Utgångspunkter

Utredningen skall enligt direktivet utreda möjligheterna av, och vid behov föreslå, att som villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare, serveringsansvarig personal eller andra som arbetar på serveringsställe. Utredningen skall i så fall även föreslå vad en sådan utbildning skall innehålla, hur den skall utformas, av vilken aktör den skall ges, vilka som skall omfattas av den och hur det skall klargöras att berörda personer uppnått tillräckliga kunskaper för att de krav som ställs skall bli likvärdiga över landet.

Av Statens folkhälsoinstituts länsrapporter framgår att antalet beslut om återkallelse av serveringstillstånd och varningar har ökat mellan år 1998 och 2004 från 295 till 316, se tabell 4.1. Antalet beslut har dock fluktuerat under perioden och var som lägst år 2001 med 247 och som högst år 2003 med 361. Det är framför allt ekonomisk misskötsamhet som legat till grund för beslut om såväl återkallelser som varningar.

Tabell 4.1 Antal beslut om återkallelse av serveringstillstånd och beslut om varning 1998-2004

År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Återkallelser*	135	148	114	111	150	156	115
Varningar	160	170	190	136	172	205	201
Totalt	295	318	304	247	322	361	316

* Exklusive återkallelser på grund av att restaurangen har upphört eller överlåtits.

Fördelningen mellan de olika grunderna för återkallelse av serveringstillstånd enligt 7 kap. 19 § alkohollagen framgår av samman-

ställningen nedan (ur Statens folkhälsoinstituts länsrapporter 2004), se tabell 4.2.

Tabell 4.2 Antal beslut om återkallelse av serveringstillstånd och beslut om varning fördelade efter huvudsaklig grund enligt 7 kap. 19 § alkohollagen, 2002-2004

7 kap. 19 §		Återkallelser			Varningar		
		2002	2003	2004	2002	2003	2004
p. 2	brister i ordning och nykterhet	16	15	8	21	28	18
p. 3	ej följt bestämmelser om åldersgränser m.m.	11	5	8	37	13	19
p. 3	annan orsak t.ex. överträdelse marknadsföringsbestämmelser	9	14	9	29	62	63
p. 4	brister i ekonomisk skötsamhet	82	68	61	54	56	50
p. 4	brister i personlig lämplighet	13	18	9	6	11	10
p. 4	brister avseende lagad mat eller kök	2	5	7	6	9	13
p. 4	brister i brandsäkerhet	0	0	1	0	1	1
p. 5	tillåtitt brottslig verksamhet	1	0	1	1	3	0
annan	uppgift saknas	16	31	10	18	22	27
Totalt		150	156	115	172	205	201

4.2 Behovet av utbildning

Restaurangkulturen är viktig för allmänhetens attityder och hållning när det gäller alkohol. Antalet restauranger med serveringstillstånd har under den senaste tioårsperioden fördubblats och alkoholkonsumtionen på restaurangerna har ökat markant med ökad risk för våld och skador. Den svenska restaurangnäringen har därför en viktig roll när det gäller att skapa förståelse för ett ansvarsfullt bruk av alkoholdrycker.

Syftet med att kräva särskilda tillstånd för att servera alkohol är att motverka alkoholens skadeverkningar genom att åstadkomma en ansvarsfull alkoholserving. Endast den som kan antas servera alkohol på ett ansvarsfullt sätt i enlighet med alkohollagen skall erhålla serveringstillstånd. I alkohollagen ställs därför krav på att innehavare av serveringstillstånd skall vara lämplig att utöva verk-

samheten. Även den som tillståndshavaren utser som serveringsansvarig skall vara lämplig för uppgiften. För att någon skall anses lämplig krävs bland annat god kunskap om alkohollagens bestämmelser.

På det stora flertalet serveringsställen torde alkoholserveringen i dag ske på ett ansvarsfullt sätt. Ändå är det enligt vad utredningen erfar inte ovanligt med olägenheter som till exempel att alkohol serveras till gäster som är märkbart påverkade av alkohol eller till gäster som är underåriga. Trots att tillståndshavaren eller serveringsansvarig person skall närvara under hela serveringstiden visar de olägenheter som ibland ändå uppstår vid alkoholservering att kunskapskravet inte är tillräckligt högt ställt för att säkerställa att alkohol alltid serveras på ett ansvarsfullt sätt.

Utredningens uppfattning styrks också av observationer från länsstyrelserna. I den länsrapport för år 2002 som Statens folkhälsoinstitut sammanställt rapporteras brister i efterlevnaden av bestämmelserna i alkohollagen om åldersgränser, överservering samt ordningsläget på serveringsställena. Flera länsstyrelser nämner att överservering förekommer i större omfattning än servering till underåriga. Länsstyrelserna rapporterar också om att ordningsstörningar kan bero på ökad servering av hela buteljer starksprit (s.k. helrör), en servering för vilken Statens folkhälsoinstitut arbetar med att ta fram en kommentar till sin handbok i Alkohollagen. En annan orsak till ordningsstörningar kan vara att det förekommer fler tillfälliga tillstånd av festivalkaraktär än tidigare. Överetablering när det gäller restauranger med sena serveringstider och att allt för många gäster släpps in samtidigt i restauranglokalen bidrar i vissa områden till ordningsstörningar.

4.3 Bakgrunden till alkohollagens krav på lämplighet m.m. hos tillståndshavare och restauranganställda

4.3.1 Tillståndshavare

Lagen om handel med drycker

I lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) angavs vid dess införande att sökandens lämplighet särskilt skulle beaktas vid tillståndsprövningen och att för serveringsställe där servering krävde tillstånd skulle finnas föreståndare med uppgift att öva tillsyn över

serveringen vilka med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter var lämpliga för uppgiften.

Alkoholpolitiska utredningen angav i sitt betänkande Alkoholpolitik (SOU 1974:91) att det allmänt sett var viktigt att personer var positivt lämpliga för den socialt betydelsefulla uppgiften att servera alkoholdrycker, varför en diskretionär personprövning borde ske. Utredningen ansåg vidare att det var betydelsefullt att föreståndare och ersättare var personer med god kunskap om lagstiftningen på området och att detta borde dokumenteras i samband med godkännande av sådana. Utredningen tillade att det i gymnasieskolans undervisning för restaurangpersonal ingår undervisning i alkohollagstiftning, bl.a. som speciell branschkunskap för hovmästare och köksmästare samt för personal för befattningen som restaurangchef och liknande ledningspersonal.

Beredningsgruppen för frågor avseende alkoholpolitiken angav i sin rapport (Ds S 1977:1) att en noggrannare tillståndsprövning var eftersträvansvärd och att det på föreståndare och ersättare borde ställas kravet att de genom verksamhet inom restaurangbranschen eller utbildning skaffat sig erforderliga kunskaper om alkohollagstiftningen.

I förarbetena till lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), prop. 1976/77:108, angav regeringen att det borde krävas att föreståndare och ersättare har kännedom om alkohollagstiftningen. Vidare redovisades i propositionen de omständigheter som borde vara vägledande vid bedömningen av lämpligheten hos den som sökt serveringstillstånd. Där framhölls att bristande ekonomiska förutsättningar hos en restauratör kunde leda till att denne gav serveringsrörelsen en inriktning som medförde alkoholpolitiska olägenheter. En prövning av sökandens förutsättningar att sköta rörelsen på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt var därför alkoholpolitiskt motiverad. Av praktiska skäl måste dock prövningen begränsas till de fall då det genom sökandens tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor eller av andra skäl var uppenbart för tillståndsmyndigheten att risk i berört avseende förelåg.

Socialstyrelsen utvecklade i sina Allmänna råd ”Bestämmelser rörande handel med drycker” (s. 28-29) kravet på den personliga lämpligheten och enligt råden skulle länsstyrelserna tillämpa följande krav på sökanden:

- Kännedom om lagstiftningen, vilken skall vara dokumenterad, till exempel med genomgången (svensk) restaurangskola

och/eller ett par års erfarenhet av alkoholserving på restaurang i Sverige.

- Tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift.
- Kännedom om förhållanden på den svenska arbetsmarknaden.
- Ekonomiska förutsättningar att bedriva den tilltänkta rörelsen genom (av länsstyrelsen) godkänd finansieringsplan.
- Sökanden får ej vara underårig eller omyndig.
- Sökanden skall vara svensk medborgare eller ha rätt att driva rörelse här i landet (näringsstillstånd).
- Sökanden får ej vara försatt i konkurs.
- Sökanden skall vara ekonomiskt skötsam. Om sökanden är känd för tidigare misskötsamhet i ekonomiska frågor bör detta beaktas vid lämplighetsprövningen.
- Sökanden skall ha god vandel. Ett riktmärke vid alkohol och narkotikabrott samt brott som har samband med restaurang- eller klubbverksamhet är två år efter att brottet begåtts eller vid frihetsberövande två år efter att straffet avtjänats.
- Lämplighetskravet gäller även juridisk person. Därvid prövas styrelseledamöter, och personer i ledande ställning inom rörelsen, såsom verkställande direktör, bolagsdelägare och aktieägare med mera betydande aktieinnehav. Prövningen skall således gälla dem som har det verkliga inflytandet i rörelsen.

Genom en lagändring år 1982 (prop. 1981/82:143) klargjordes att återkallelse av serveringstillstånd kunde ske då ekonomisk misskötsamhet förelåg. I propositionen angav regeringen att ett redan givet tillstånd kunde återkallas då tillståndshavaren visat ekonomisk misskötsamhet och därmed inte längre kunde anses lämplig att driva rörelse med servering av alkoholdrycker. Denna lämplighetsprövnings syfte var att undanröja riskerna för alkoholpolitiska olägenheter i samband med försäljning av alkoholdrycker. Regeringen anförde vidare att önskemålet att alkoholservingen skall ske på ett alkoholpolitiskt tillfredsställande sätt förutsätter en effektiv skatte- och avgiftskontroll för att garantera att seriösa intressenter kan hävda sig inom branschen. Snedvridna konkurrensförhållanden

innebär att den seriösa verksamheten utsätts för en press som riskerar medföra att reglerna för alkoholserving åsidosätts inom hela branschen.

I samband med införandet av lagen (1986:436) om näringsförbud gjordes ett tillägg i lagen om handel med drycker som innebar att det vid tillståndsprövningen skulle särskilt beaktas sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker. Vid prövningen skulle särskild hänsyn tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. I prop. 1985/86:126 s.138 f. Lag om näringsförbud, anfördes då följande:

”Det grundläggande syftet med tillståndsprövningen enligt LHD är alkoholpolitiskt. Genom bl.a. krav på lämplighet hos den som driver eller skall driva alkoholserving vill man förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter inom restaurangnäringen. Detta syfte kan till viss del sägas sammanfalla med strävandena att komma till rätta med näringsverksamhet, som måste anses oseriös genom att den drivs kortsiktigt i spekulationssyfte och inte uppfyller samhällets krav på bl.a. redovisning av skatter och avgifter. --- Jag anser därför att det av LHD uttryckligen bör framgå att den som söker eller har serveringstillstånd skall med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Denna lämplighetsprövning bör inte begränsas till en sådan prövning som redan motiveras från alkoholpolitiska utgångspunkter.”

Alkohollagen

Alkoholpolitiska kommissionen anförde i delbetänkandet Serveringsbestämmelser, (SOU 1993:50), som låg till grund för den nu gällande alkohollagen, att kraven på sökandens lämplighet i lagen om handel med drycker ställs betydligt högre än enligt tidigare reglering. Den nya regeln om sanktioner vid ekonomisk misskötsamhet som infördes 1985 ledde till att lämplighetsprövningen skärptes ytterligare och den har sedan dess kommit att utgöra tyngdpunkten i tillståndsprövningen.

Alkoholpolitiska kommissionen ansåg att kravet på erforderlig utbildning kunde ställas högre än tidigare men då det saknades adekvat utbildning fick det ankomma på Socialstyrelsen att följa utvecklingen på detta område och ange utbildningskrav för restauranganställda och eventuellt kräva eller rekommendera grund- eller fortbildning för de som ej har genomgått restaurangskola. Tillståndsmyndighetens prövning borde dock förenklas på så sätt att

sökanden ålades att i möjligaste mån själv införskaffa erforderliga ansökningshandlingar. Kommissionen föreslog att Socialstyrelsen skulle ges i uppdrag att utforma en utbildning för restaurangpersonal som skulle innehålla, förutom ämnen för ökat företagskunnande, även avsnitt om alkoholens skadeverkningar och hur en ansvarsfull och återhållsam alkoholservering kan bedrivas. Kommissionen uttryckte vidare sitt stöd för Socialstyrelsens ovan angivna vägledning för bedömning av den personliga lämpligheten.

I betänkandet En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag (Ds 1994:92) (vilken också låg till grund för alkohollagen), föreslogs att bevisbördan skulle läggas på sökanden att visa att han var lämplig att bedriva alkoholservering.

I propositionen 1994/95:89 Förslag till alkohollag, angavs följande (s. 63 ff.) när det gällde lämplighetsprövningen vid serveringstillstånd.

”I regeringens proposition 1985/86:126 om lag om näringsförbud m.m. föreslogs en skärpning av lämplighetsprövningen i 40 § LHD. Syftet med lagändringen var att skärpa lämplighetsprövningen inom restaurangnäringen i samband med tillståndsgivningen. Den skärpta lämplighetsprövningen innebar i korthet att sådan brottslighet och misskötsamhet som över huvud taget kunde tänkas påverka lämpligheten att bedriva näringsverksamhet skulle beaktas vid tillståndsgivningen. Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1986. Lämplighetskraven för att få ett serveringstillstånd innebär att sökanden skall vara lämplig för den socialt ansvarsfulla uppgiften att servera spritdrycker, vin eller starköl. I förarbetena sägs att sökanden skall ha kännedom om alkohollagstiftningen och att han skall ha ekonomiska förutsättningar att sköta verksamheten på ett tillfredsställande sätt. Lämplighetsprövningen omfattar således två delar, dels kunskaper i alkohollagstiftningen, dels den personliga vandeln. När det gäller kunskaper i alkohollagstiftningen kräver Socialstyrelsen i sina allmänna råd att kunskaperna är dokumenterade t.ex. genom att sökanden har gått igenom restaurangskola och/eller har ett par års erfarenhet i branschen.

Prövningen av den personliga vandeln omfattar också i princip två delar. Den ena avser ekonomisk skötsamhet och den andra eventuell tidigare brottslig belastning.

När det gäller uppgifter om tidigare ekonomisk skötsamhet är kravet att sökanden skall ha fullgjort sina skyldigheter mot det allmänna. Kronofogdemyndigheten och skattemyndigheten är skyldiga att lämna ut de uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver för sin prövning. Vidare bör enligt Socialstyrelsens mening en finansieringsplan krävas

då det är fråga om ett nytt företag eller ny företagare för att kunna bedöma om sökandens ekonomiska förhållanden är tillfredsställande.

När det gäller tidigare brottslighet skall tillståndsmyndigheten begära in yttrande från polismyndigheten.

Enligt regeringens uppfattning finns det inga skäl för att prövningen av sökandens lämplighet skall bli mindre noggrann än hittills för att tillståndsprövningen flyttas över från länsstyrelserna till kommunerna. Tillståndsmyndighetens prövning av sökandens personliga lämplighet bör dock förenklas på så sätt att sökanden åläggs att i möjligaste mån själv införskaffa erforderligt underlag för bedömning av ansökningen. Sökanden kan exempelvis åläggas att uppvisa utdrag från kronofogdemyndigheten, intyg från skattemyndigheten om momsregistrering m.m., konkursfrihetsintyg från tingsrätten, intyg om utbildning och anställningar, hyreskontrakt, köpeavtal och finansieringsplan. Det bör framgå av ansökningsformuläret vilka handlingar som skall följa med en ansökan om serveringstillstånd. Det återstår sedan för tillståndsmyndigheten att begära yttrande från polismyndigheten. Det mesta av detta är redan genomfört hos länsstyrelserna och kommunerna kan här ytterligare förenkla remissarbetet med lämplighetsprövningen utan att underlaget förändras.”

Vid alkohollagens införande överfördes tillståndsgivningen avseende serveringstillstånd från länsstyrelserna till kommunerna och när det gällde lämplighetskravet ålades sökanden att inkomma med det material som behövs för bedömningen.

Alkoholutredningen behandlade i sitt betänkande, Bestämmelser om alkoholdrycker, (SOU 2000:59), lämplighetskravet vid beviljande av serveringstillstånd och föreslog att kravet på personlig lämplighet avseende såväl personliga som ekonomiska förhållanden skulle behållas och att kraven på kunskaper vad gäller bokföring, redovisning och skattelagstiftning skulle skärpas. Utredningen anförde bl.a. följande (s. 219 f.).

”När det gäller vandelsprövningen, inklusive prövning av den ekonomiska skötsamheten och finansieringen, synes denna del av lämplighetsprövningen i stort sett fungera väl. Något behov av lagändring eller klarläggande finns därför inte.

När det gäller kunskapskravet har det däremot hänt en hel del på senare tid. På bara några år har nya ”krögarutbildningar” vuxit upp. En uppfattning hos tillståndsmyndigheter och branschens egna organisationer är att dessa har bidragit till att väsentligt höja kunskapsnivån hos restaurangpersonal av olika kategorier. Här pågår också en intensiv vidareutveckling och kvalitetshöjning. Olika utbildningar för restaurangpersonal ligger just nu i tiden. En av flera bidragande orsaker till

det stora intresset hos restaurangföretag och anställda är att det har blivit en merit att ha genomgått en restauratörsutbildning. Hos vissa restauranger är det dessutom ett krav för att kunna utses som serveringsansvarig. Genom att det inte finns så många andra adekvata utbildningar för restaurangpersonalens utveckling finns här ett gemensamt intresse för branschen och berörda myndigheter att göra dessa kurser så bra som möjligt.

Tillståndsstatistik och rättspraxis ger vid handen att de allra flesta återkallelser av serveringstillstånd beror på ekonomisk misskötsamhet av olika slag. Ofta har orsaken till misskötsamheten berott på slarv eller okunskap om det svenska regelsystemet. Utredningen anser därför att restauratörsutbildningarna även bör innehålla avsnitt om främst bokföring och redovisning, moms, källskatter och arbetsgivaravgifter. Alkoholinspektionen har ansett att det för närvarande inte finns tillräckligt lagstöd för att kräva detta. Det kan visserligen hävdas att detta borde kunna tolkas in i ”personliga och ekonomiska förhållanden i övrigt är lämplig att utöva verksamheten” samt i att ”särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna” i 7 kap. 7 §. I 8 kap. 5 § anges också att bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Detta krav är grundläggande för möjligheterna till kontroll av den ekonomiska skötsamheten och måste därför noga upprätthållas. För att kunna följa dessa bestämmelser är det nödvändigt att ha vissa grundläggande kunskaper. Det framförs t.o.m. från branschföreträdare att kunskaper i skattelagstiftningen har en ”allmänt moralhöjande effekt”. Som tidigare nämnts innehåller de flesta s.k. krögarutbildningar redan i dag ett avsnitt om skattelagstiftning m.m. Utredningen anser således att höga krav bör ställas på tillståndshavarnas kunskaper i främst bokföring, redovisning och skattelagstiftning. För att ingen tvekan skall kunna råda om den lagliga möjligheten att uppställa sådana kunskapskrav föreslår utredningen en mindre ändring i 7 kap. 7 §. Självfallet kommer detta endast att gälla vid beviljande av nya tillstånd och vid prövning av nya företrädare för en rörelse med serveringstillstånd.”

Regeringen behandlade utredningens förslag i prop. 2000/01:97, Vissa ändringar i alkohollagen, och gjorde då den bedömningen att det nuvarande kravet i alkohollagen på personlig lämplighet när det gäller såväl personliga som ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt borde kvarstå oförändrat.

Regeringen anförde följande skäl för sina förslag och sin bedömning (s. 47 f.):

”Prövningen av sökandens lämplighet att bedriva servering av spritdrycker, vin och starköl, såväl vid ansökningstillfället som vid fortlöpande kontroll, har kommit att ta alltmer av tillståndsmyndighetens tid i anspråk. Alltsedan lämplighetskravet i lagen om handel med

drycker (LHD) år 1986 utvidgades till att omfatta även allmän ekonomisk skötsamhet har förarbeten, föreskrifter och allmänna råd utvecklats och metoderna att utöva kontroll förfinats. I vissa avseenden innebar alkohollagen (1994:1738) ytterligare skärpningar, framför allt genom att sökanden ålagts att visa sin lämplighet och genom en starkare betoning av den ekonomiska skötsamheten, t.ex. beträffande konkurser. Lagtexter och författningskommentarer m.m. kan emellertid inte täcka in alla tänkbara situationer. Tillståndsmyndigheten måste därför alltid göra en bedömning i det enskilda fallet med vägledning bl.a. av den rättspraxis som har utvecklats på området. Inte inom något annat område av alkohollagstiftningen finns det så många domar som när det gäller tillståndshavarens personliga lämplighet.

När det gäller kunskapskravet har det hänt en hel del på senare tid. På bara några år har nya "krögarutbildningar" vuxit upp. En uppfattning hos tillståndsmyndigheter och branschens egna organisationer är att dessa har bidragit till att väsentligt höja kunskapsnivån hos restaurangpersonal av olika kategorier. Här pågår också en intensiv vidareutveckling och kvalitetshöjning. Olika utbildningar för restaurangpersonal ligger just nu i tiden. En av flera bidragande orsaker till det stora intresset hos restaurangföretag och anställda är att det har blivit en merit att ha genomgått en restauratörsutbildning. Hos vissa restauranger är det dessutom ett krav för att kunna utses som serveringsansvarig. Genom att det inte finns så många andra adekvata utbildningar för restaurangpersonalens vidareutveckling finns här ett gemensamt intresse för branschen och berörda myndigheter att göra dessa kurser så bra som möjligt.

Tillståndsstatistik och rättspraxis ger vid handen att de allra flesta återkallelser av serveringstillstånd beror på ekonomisk misskötsamhet av olika slag. Ofta har orsaken till misskötsamheten varit slarv och okunskap om det svenska regelsystemet. För att kunna följa alkohollagens bestämmelser är det i praktiken nödvändigt att ha vissa grundläggande kunskaper när det gäller bokföring, redovisning och skattelagstiftning. Detta får anses ingå i kravet enligt alkohollagen på att "endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten". Särskild hänsyn skall också "tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna" (7 kap. 7 §). Av författningskommentaren till nämnda paragraf framgår att förutsättningarna hos tillståndshavaren att kunna hålla en ordnad bokföring måste ges samma tyngd i prövningen som bl.a. hans branschkunskande. En riktig bokföring och redovisning är således ett krav för att en rörelse skall kunna skötas på ett seriöst sätt. En bristfällig bokföring eller avsaknad av bokföring kan leda till att en tillståndshavare bedöms som olämplig att fortsätta den tillståndspliktiga verksamheten. I 8 kap. 5 § anges också att bokföring i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Detta krav är grundläggande för möjligheterna till kontroll av

den ekonomiska skötsamheten och måste därför noga upprätthållas. Regeringen anser att redan gällande lagstiftning ställer krav på vissa kunskaper i bokföring, redovisning och skattelagstiftning och att Alkoholutredningens förslag till tillägg i 7 kap. 7 § därför är obehövligt.”

4.3.2 Serveringsansvarig personal

Lagen om handel med drycker

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker fanns ett krav på att det för serveringsställe med serveringstillstånd skulle finnas föreståndare med uppgift att öva tillsyn över serveringen och för föreståndaren skulle finnas erforderligt antal ersättare. Föreståndare och ersättare skulle med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämpliga för uppgiften och de skulle godkännas av tillståndsmyndigheten. I prop. 1976/77:108 om alkoholpolitiken angavs att föreståndare och ersättare, som ett led i en skärpt lämplighetsprövning, skall visa sig ha tillräcklig kännedom om lagstiftningens syfte och väsentliga innehåll vad gäller alkoholservering. Denna kännedom kunde ha förvärvats dels genom praktisk yrkeserfarenhet och dels genom utbildning och innefatta både praktisk och teoretisk utbildning och förutsatte tillräcklig förmåga att behärska svenska språket i tal och skrift.

Alkohollagen

Alkoholpolitiska kommissionen föreslog i delbetänkandet Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50) att den särskilda prövningen av föreståndare skulle slopas och att tillståndshavaren själv skulle åläggas att utse serveringsansvarig personal. I skälen för förslaget angav kommissionen att tillståndshavaren ansvarar för att serveringen sker i enlighet med reglerna i lagen och vid en vägning av betydelsen av godkännandet mot önskemålet om förenklingar av bestämmelserna kunde man nå målet att det alltid skall finnas en person som är ansvarig för alkoholserveringen genom att ålägga tillståndshavaren att själv utse serveringsansvarig personal för de fall han inte själv är närvarande. Besked om vem som utsetts till serveringsansvarig kunde sedan insändas till tillståndsmyndigheten. Kommissionen argumenterade för att om tillståndshavaren bedöms lämplig att anförtros serveringstillstånd borde han även kunna an-

ses lämplig att själv utse ansvarig serveringspersonal. Det borde ligga i tillståndshavarens eget intresse att utse personer med sådana kvalifikationer att de kan tillse att alkoholserveringen sker i överensstämmelse med lagens bestämmelser.

Regeringen föreslog, i prop. 1994/95:89 Förslag till ny alkohollag, att vid servering av alkoholdrycker skall antingen tillståndshavaren eller annan särskild utsedd person övervaka att serveringen sker i enlighet med lagens bestämmelser och vara närvarande under hela serveringstiden. Sådan serveringsansvarig personal skall med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter vara lämplig för uppgiften. Regeringen föreslog dock att den särskilda prövningen av föreståndare och ersättare skulle slopas och ersättas med ett anmälningsförfarande till tillståndsmyndigheten. Skälen för regeringens förslag var följande (s. 72 f.).

”Det huvudsakliga argumentet för att behålla nuvarande system med föreståndare och ersättare är att det vid inspektionstillfällen alltid bör finnas en person som är ansvarig för alkoholserveringen och som skall kunna underrättas om eventuella missförhållanden i lokalen. Detta kan dock uppnås genom att tillståndshavaren själv åläggs att utse serveringsansvarig personal för de fall då han själv inte är närvarande. Om tillståndshavaren bedömts lämplig att anförtros serveringstillstånd bör han även kunna anses lämplig att själv utse ansvarig serveringspersonal. Det ligger i tillståndshavarens eget intresse att utse personer med sådana kvalifikationer att de kan tillse att alkoholserveringen sker i överensstämmelse med lagens bestämmelser. Regeringen anser därför att det särskilda godkännandet av föreståndare och ersättare bör slopas och ersättas med att tillståndshavaren åläggs att själv utse serveringsansvarig personal. Dessa personer skall anmälas skriftligt till tillståndsmyndigheten och skyldighet skall också föreligga att anmäla förändringar vid byte av personal. Alkoholservering får inte förekomma om tillståndshavaren eller utsedd och rapporterad serveringsansvarig personal inte är närvarande på serveringsstället.”

I Statens folkhälsoinstituts handbok i Alkohollagen anges att serveringsansvarig person skall ha tillräcklig kunskap i svensk alkohollagstiftning för att kunna sköta uppgiften som ansvarig för serveringen.

4.4 Reglering av kravet på kunskaper hos tillståndshavare på vissa andra områden

4.4.1 Yrkestrafikområdet

Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafiktillstånd. Sådant tillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Kravet på yrkeskunnande skall anses uppfyllt av den som har godkänts vid ett skriftligt prov som anordnats av Vägverket. Provet skall avse de kunskaper som en tillståndshavare bör ha i fråga om främst rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, tekniska normer och driftsförhållanden och trafiksäkerhet. I Vägverkets författningssamling finns föreskrifter om yrkeskunnande för yrkesmässig trafik som gäller den närmare omfattningen av kravet. Här finns föreskrifter som gäller juridik (civilrätt handelsrätt, arbetsrätt, yrkestrafikförfattningarna och arbetsmiljö- och miljölagstiftningen), företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, tekniska normer och driftsförhållanden samt trafiksäkerhet. Utbildning sker bl.a. genom branschorganisationer. Svenska åkeriförbundets utbildning har godkänts av International Road Transport Union (IRU), den internationella åkeriorganisationen.

Enligt ett EG-direktiv, Yrkesförardirektivet, skall yrkesförare genomgå obligatorisk utbildning. Utredningen om förarkrav för vägtransporter har i betänkandet Yrkesförarkompetens (SOU 2005:109), föreslagit att utbildningen skall vara minst 280 timmar lång och ge förarna en vidare kompetens än körskickligheten. Redan verksamma yrkesförare föreslås bygga på sin kompetens med en obligatorisk fortbildning om minst 35 timmar som skall genomgå vart femte år. Enligt förslaget skall utbildningen ske hos utbildare för yrkesförarkompetens som erhållit tillstånd och avslutas med prov inför Vägverket eller den som Vägverket förordnat att anordna och övervaka prov. Vid genomgången utbildning skall Vägverket utfärda yrkeskompetensbevis som bör registreras. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

4.4.2 Tolkar och översättare

Tolkar och översättare får auktoriseras av Kammarkollegiet. För att kunna bli auktoriserad skall en tolk eller översättare vara bosatt i Sverige eller i en annan stad inom EES, ha fyllt 18 år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stad samt ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet. Härutöver krävs att sökanden är känd för redbarhet och även i övrigt är lämplig som tolk eller översättare. Auktorisation gäller för en tid av fem år. Hos Kammarkollegiet skall det föras förteckning över auktoriserade tolkar och translatorer.

Kunskapsprov för auktorisation som tolk består av skriftliga prov, förhör och rollspel för att pröva tolkens förmåga att tolka. För att godkännas i provet skall tolken behärska både svenska och tolkspråket och vara insatt i båda språkens ordförråd, grammatik och uttrycksmöjligheter. Han skall vidare ha god läsförståelse och skrivkunskaper. Tolken skall kunna utföra en tekniskt tillfredsställande tolkning med god informationsöverföring. Han skall vidare känna till god tolksed och ha erforderliga terminologi- och realia-kunskaper i sociala frågor, sjukvård, socialförsäkring, arbetsmarknad och vardagsjuridik. Han skall också vara tillfredsställande orienterad om hur det svenska samhället fungerar.

4.4.3 Fastighetsmäklare

En fastighetsmäklare skall vara registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden. För registrering krävs att den som ansöker inte är underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och har försäkring för skadeståndsskyldighet. Därutöver krävs att den som ansöker om registrering har tillfredsställande utbildning, har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare, samt är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare. Utbildning skall omfatta fastighetsförmedling, civilrätt med fastighetsrätt, skatterätt, ekonomi samt byggnads- och värderingsteknik. Bevis att den som ansöker om registrering har tillfredsställande teoretisk utbildning utgörs av betyg eller intyg som visar att sökanden har genomgått utbildning vid universitet eller högskola med offentlig huvudman eller hos enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina.

Utbildningen skall omfatta minst 80 poäng, varav minst 20 poäng skall hänföra sig till fastighetsförmedling och minst tio poäng till vart och ett av de övriga kunskapsområdena. Av bilaga till föreskrifterna framgår det huvudsakliga innehållet i utbildningen. Bevis om tillfredsställande praktisk utbildning utgörs av intyg om att sökanden, under eller efter den teoretiska utbildningen, under minst tio veckor genomgått handledd praktik hos en registrerad fastighetsmäklare.

4.4.4 Revisorer

Revisorsnämnden prövar frågor om godkännande, auktorisation och registrering av revisorer. En godkänd revisor skall yrkesmässigt utöva revisionsverksamhet, vara bosatt i Sverige, i annan stat inom EES eller i Schweiz, varken vara i konkurs, ha näringsförbud, ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara förbjuden att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde enligt lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall eller vara föremål för någon motsvarande rådighetsinskränkning i annan stat. En godkänd revisor måste också ha den utbildning och erfarenhet som behövs för revisionsverksamhet, hos Revisorsnämnden ha avlagt revisorsexamen och vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet.

En auktoriserad revisor skall uppfylla ovan nämnda krav men även ha avlagt högre revisorsexamen hos Revisorsnämnden. Revisorsexamen skall säkerställa att revisorn har tillräckliga teoretiska kunskaper för att utföra lagstadgad revision och förmåga att i praktiken tillämpa sådana kunskaper i revisionsarbetet. Högre revisorsexamen skall härutöver säkerställa att revisorn har teoretiska kunskaper för att utföra lagstadgad revision och förmåga att i praktiken tillämpa dessa kunskaper i företag som på grund av sin storlek eller av annan anledning är svåra att revidera. Den teoretiska utbildningen för revisorsexamen och högre revisorsexamen skall omfatta 17 ämnesområden. För att få avlägga revisorsexamen och högre revisorsexamen krävs avlagd angiven examen vid universitet eller högskola samt praktisk utbildning under tre respektive fem år.

4.4.5 Järnvägsområdet

För att utföra järnvägstrafik krävs tillstånd i form av licens och säkerhetsintyg eller särskilt tillstånd. Licens skall beviljas den som avser att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik, har hemvist eller säte i Sverige, med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende anses vara lämplig att tillhandahålla dragkraft och utföra järnvägstrafik samt genom försäkring täcker eventuell skadeståndskyldighet. Särskilt tillstånd får beviljas den som avser att inom landet utföra viss trafik och uppfyller tidigare nämnda krav.

För att organisera, men inte själv utföra, järnvägstrafik krävs tillstånd i form av auktorisation och sådan skall beviljas den som har ett allmännyttigt eller kommersiellt intresse av att organisera järnvägstrafik samt med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomisk förmåga och gott anseende kan anses lämplig att organisera järnvägstrafik. Härutöver kan tillstånd också ges för infrastrukturförvaltare.

När det gäller tunnelbana och spårväg får sådana anläggningar, trafik och trafikledningsverksamhet drivas endast av den som har tillstånd. För tillstånd krävs yrkeskunnande, laglydnad samt att man med hänsyn till ekonomiska och andra förhållanden av betydelse anses uppfylla kraven. Den som är sysselsatt i verksamheten skall ha god kännedom om de förhållanden, föreskrifter och villkor som gäller för verksamheten och som berör hans arbetsuppgifter. Arbetsuppgifter av betydelse för säkerheten får utföras endast av den som med hänsyn till yrkeskunnande, hälsotillstånd och personliga förhållanden i övrigt anses lämplig. Järnvägsstyrelsen har meddelat ytterligare föreskrifter som primärt gäller den som genom att utföra en arbetsuppgift direkt ansvarar för dess trafiksäkerhetsmässiga effekt. De arbetsuppgifter som avses är att leda eller övervaka spårtrafik, att framföra fordon, att utföra växling och rangering, att utföra åtgärder enligt företagets trafiksäkerhetsinstruktion och att bedöma det trafiksäkerhetsmässiga tillståndet hos fordon och spåranläggningar med avseende på tekniska funktioner.

Arbetsuppgifterna får endast utföras av den som med godkänt resultat genomgått den utbildning som verksamhetsutövaren föreskriver. Personalen skall genomgå en grundutbildning som ger den kompetens som behövs för att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett trafiksäkert sätt. Kompetensen och säkerhetsmedvetandet skall upprätthållas genom periodiska repetitionsutbildningar. Utbildningsplaner skall innehålla identifierande beteckning, utbildningens

mål, nödvändiga förkunskaper, innehåll, kurstid fördelat på teori och praktik, maximalt deltagarantal, krav på lärarkompetens, principer för examination och krav på tillämpning i anslutning till den genomförda utbildningen. Utbildningsplaner skall godkännas av Järnvägsinspektionen. Alla utbildningar skall innehålla en examination som avgör om eleven uppnått utbildningens mål och den skall omfatta teoretiska kunskaper och i förekommande fall även praktiska färdigheter. Varje genomförd utbildning skall dokumenteras och dokumentationen skall sparas i minst 10 år.

4.4.6 Bevakningsföretag

Bevakningsföretag får inte bedriva viss angiven verksamhet utan tillstånd (auktorisering). Föreskriven utbildning av personal som skall utföra bevakningstjänst får ske endast efter auktorisation. Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten blir bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt sker i överensstämmelse med god sed inom branschen och inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning. Företaget skall också ha en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. Det krävs också att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten. All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren och ledamöter i bevakningsföretags styrelse. Länsstyrelsen auktoriserar bevakningsföretag och godkänner personal.

4.5 Nuvarande krav på och tillgänglig utbildning för restaurangpersonal

4.5.1 Statens folkhälsoinstituts uttalanden om kunskapskravet för tillståndshavare

Statens folkhälsoinstitut har utfärdat allmänna råd till bestämmelsen om att sökanden skall vara lämplig såvitt avser vilka som skall omfattas av kravet på kunskaper i alkohollagen och karenstid för serveringstillstånd vid brottslighet, FIFS 2002:6.

När det gäller kunskaper i alkohollagstiftningen har Statens folkhälsoinstitut angett följande i sin handbok i Alkohollagen, vilket anges under överskriften allmänt råd.

”Kunskap i alkohollagstiftningen måste finnas hos personer med betydande inflytande som är aktiva i serveringsrörelsen. I Måldokument för Restauratörsutbildning m.m. har angetts en norm för hur en utbildning bör vara beskaffad avseende bl.a. innehåll och omfattning.

Vid stadigvarande tillstånd till servering till allmänheten får kunskapskravet anses uppfyllt om sökanden kan visa att han/hon tillgodogjort sig kunskaper motsvarande de som en utbildning enligt normen i måldokumentet ger. Oavsett hur kunskaperna förvärvats ankommer det på sökanden att förete skriftlig dokumentation över sina kunskaper, dvs. betyg efter avslutat utbildning eller intyg om examination med godkänt resultat (tentamensbevis). Av tentamensbevis bör framgå vilka moment utbildningen innehållit samt omfattningen. Det skall även framgå vem som anordnat utbildningen och vem som utfört examinationen.

Det finns givetvis inget hinder för en tillståndsmyndighet att själv examinera en sökande. Även sådan examination skall dokumenteras och bör utföras på sätt som anges i måldokumentet.

Vid servering till slutna sällskap och vid tillfälliga tillstånd är kunskapskraven i vissa fall lägre. Detta gäller framförallt vid icke yrkesmässig serveringsverksamhet. En bedömning av vad som skall krävas får här göras i det enskilda fallet. Något avsteg från de grundläggande kunskapskraven kan inte göras. En tillståndshavare måste därför känna till sitt ansvar enligt alkohollagen liksom vad som stadgas om åldersgränser och överservering på serveringsställen.”

När det gäller kunskaper i bokföring m.m. anger Statens folkhälsoinstitut i handboken att kravet på lämplighet inte innefattar något direkt krav på att tillståndshavaren själv besitter kunskaper i bokföring utan kan anlita extern hjälp för detta ändamål. Tillståndshavaren måste emellertid, som alla företagare, ha grundläggande kännedom om hur underlaget för bokföringen skapas och bibehålls, dvs. hur den dagliga redovisningen av inköp och försäljning skall gå till och hur det materialet skall hanteras. Det föreligger inte heller ett direkt krav på kunskaper i skattelagstiftningen. En tillståndshavare måste dock ha viss grundläggande kännedom om sina skyldigheter på området, bl.a. vad gäller mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Detta för att tillståndshavaren skall kunna hålla en ordnad bokföring och uppfylla kravet på ekonomisk sköt-samhet.

Alkoholinspektionen gav i juni 2002 ut ett måldokument för restauratörsutbildning m.m. efter samråd med Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Hotell och Restaurangfacket, Folkhälsoinstitutet och Kommunala Alkoholhandläggares förening, se bilaga 3. I måldokumentet anges tre ämnesområden – alkoholpolitiken, alkoholens verkningar och ansvarsfull alkoholhantering där målgruppen är tillståndshavare, serveringsansvariga och övrig serveringspersonal samt bestämmelser om tillstånd, servering och tillsyn för vilket målgruppen är tillståndshavare. I dokumentet anges utbildningens mål, innehåll och förslag på litteratur i anslutning till de olika ämnesområdena och antal lärarledda lektionstimmar för varje område.

Utredningen har med hjälp av Kommunala Alkoholhandläggares Förening, frågat ett stort antal kommunala handläggare hur de tillämpar kunskapskravet i 7 kap 7 § alkohollagen. Av de svar som inkommit framgår att det inte finns någon entydig tolkning av vad som krävs för att kravet på lämplighet såvitt avser kunskaper om alkohollagens regler skall vara uppfyllt. En del kommuner kräver intyg om att sökanden genomgått utbildning medan andra även godtar branschvana, vanligen under minst två år. Många kommuner testar också själva kunskaperna hos dem som söker serveringstillstånd eller hänvisar de som har branschvana till något utbildningsföretag för att avlägga examen. Det finns också kommuner som testar alla som söker serveringstillstånd.

4.5.2 Utbildning i ansvarsfull alkoholservering av STAD-modell

Mot bakgrund av positiva resultat från internationella forskningsprojekt om ansvarsfull alkoholservering startades 1995 i Stockholm ett restaurangprojekt inom det s.k. STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Dropproblem). Detta restaurangprojekt var en del av STAD-projektets omfattande tioåriga förebyggande arbete inom Stockholms läns landsting med delfinansiering från Stockholms stad. Statens folkhälsoinstitut har som svar på ett regeringsuppdrag föreslagit att spridningen av STAD-modellens arbetsätt skall intensifieras.¹

STAD-projektets modell innebär ett samarbete mellan restaurangbranschen, fackliga organisationer, polisen, kommunens tillståndsenhet, länsstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut. Huvudmålet

¹ Ansvarsfull alkoholservering mm, rapport nr. 2003:36, Statens folkhälsoinstitut; 2003

med projektet är att minska våldsbrott och skador relaterade till alkoholkonsumtion på restaurang. Som delmål har uppställts att utbilda krögare, serveringspersonal, ordningsvakter och entrévärdar i ansvarsfull alkoholservering och att se till att restaurangerna inte serverar alkohol till märkbart berusade eller underåriga gäster. Vidare skall serveringspersonalens förmåga att se risksituationer och kunna ingripa på ett psykologiskt bra sätt förbättras. Restaurangerna skall också utarbeta riktlinjer för alkoholhanteringen gentemot gäster och personal och myndigheterna skall utarbeta riktlinjer för sin tillsyn när det gäller restaurangernas alkoholhantering. En referensgrupp, med representanter från berörda myndigheter, branschförening och fackförening bildades 1995. Denna grupp har haft regelbundna möten och gemensamt utvecklat utbildningen ”Ansvarsfull alkoholservering”.

För att få en bild av hur verkligheten såg ut på restaurangerna, och för att få något att mäta utvecklingen mot, gjordes två s.k. baslinjemätningar. I den ena mättes i hur stor utsträckning ”märkbart berusade” personer blev serverade alkoholdrycker och i den andra hur åldersgränsen på 18 år tillämpades, dvs. i hur stor utsträckning underåriga blev serverade. Berusningsstudien genomfördes med hjälp av skådespelare som noggrant tränats i sina roller för att resultaten skulle bli jämförbara. I ungdomsstudien användes personer som var över 18 år men som såg yngre ut enligt bedömning av en erfaren expertpanel.

Det visade sig att 95 procent av de undersökta restaurangerna serverade redan berusade personer. Ungdomsstudien visade att 45 procent av restaurangerna inte kontrollerade åldern på försökspersonerna och hade serverat dem även om de varit underåriga. Under hela projekttiden har alkohol- och restaurangrelaterade fall av våldsbrott (misshandel, olaga hot och våld mot tjänsteman) följts upp med rapporter från polisen.

En viktig del i STAD-modellens projektarbete har varit utvecklingen och genomförandet av utbildning i ansvarsfull alkoholservering för krögare, restaurangpersonal, ordningsvakter och entrévärdar. Utbildningen pågår i två dagar och ger kunskaper om olika problem som kan uppstå vid överkonsumtion av alkohol och vad man kan göra för att förhindra att problem uppstår. Kursmomenten innehåller bl.a. information om alkoholens medicinska effekter, om riskerna för våld och olyckor i samband med alkoholförtäring, om alkohollagens regler samt praktisk övning i konflikthantering. Det ingår också ett avsnitt om förekomsten av narkotika i restau-

rangmiljö samt om utvecklandet av en företagsanpassad alkohol- och narkotikapolicy. Deltagarna examineras genom ett skriftligt prov. Pedagogiska hjälpmedel har utvecklats i form av utbildningskompendium och videofilmer för diskussion av svårbedömda situationer. Lärarna - som i stort sett är samma personer som restauratörer och serveringspersonal träffar i myndigheternas tillsynsarbete - har utvecklats i sina roller.

Uppföljande mätningar av i hur stor utsträckning ”märkbart berusade” personer eller underåriga blivit serverade visar signifikanta förbättringar. När det gäller överservering visade baslinjemätningen 1996 att endast 5 procent av dem som var märkbart berusade nekades servering. År 1999 hade andelen restauranger som nekade ökat till 47 procent. År 2001 nekade 70 procent av restaurangerna. Även underåriga nekades servering i större utsträckning än tidigare. Utvecklingen har gått från 55 procent (1996) till 59 procent (1998). År 2001 hade siffran stigit till 68 procent. Samtidigt har antalet våldsbrott i Stockholms city minskat med 31 procent.

De restauratörer som medverkat i projektet har konstaterat att utbildning i ansvarsfull servering enligt STAD-modellen medfört ett positivt samarbetsklimat med myndigheterna, bättre restaurangmiljö och lönsamhet samt bättre samarbete inom företagen. Serveringspersonalen uppger att de har stärkts i sin yrkesroll. De beskriver att de blivit mycket mer restriktiva med servering till berusade personer och mer medvetna om att det är personalen, och inte gästerna, som sätter gränsen för alkoholserveringen. Vidare visade utvärderingen att tillsynsmyndigheterna blivit effektivare i sin kontroll av alkoholserveringen och att många restauranger utvecklat egna riktlinjer för sitt förhållningssätt när det gäller alkohol och droger.

I juni 2001 kunde forskningsprojektet om STAD-modellen överlämnas för genomförande i löpande verksamhet i hela Stockholms stad. Referensgruppen behölls. Ett skriftligt avtal slöts mellan de berörda parterna om verksamhetens fortsatta drift. Varje part tog på sig arbetsuppgifter utifrån sina respektive roller. Landstinget har kvar rollen att följa upp verksamheten. Utbildning i ansvarsfull alkoholservering för serveringspersonal gjordes obligatorisk för restauranger i Stockholms stad som har öppnet efter kl. 01.00. Denna verksamhet har permanentats.

STAD-modellens arbetsmetod har utvecklats under en sexårsperiod. Det har hela tiden funnits en målmedveten strävan att i samarbete mellan alla berörda parter finna en gemensam struktur och

form som var möjlig att generalisera och sprida vidare. Projektet har hållits ihop av en projektledare som skapat ett förtroendefullt samarbetsklimat. Varje steg i utvecklingen har utvärderats. Undervisningens former har modifierats under hand och utbildningsmaterial har utvecklats. Uppföljande mätningar har kunnat visa på positiva resultat. Erfarenheterna från utvecklingsarbetet av STAD-modellen har sammanfattats i följande punkter till vägledning för spridning av arbetsmetoden.

- Gör en målbeskrivning
- Tillsätt en projektledare
- Bilda en referens- eller arbetsgrupp
- Håll politiker och media informerade om projektets utveckling
- Gör en problembeskrivning och någon form av kartläggningsarbete
- Utbilda restaurangpersonalen
- Följ upp/utvärdera och – vid behov – ompröva vidtagna åtgärder
- Stöd utvecklingen av skriftliga regler för alkoholhantering på restauranger
- Stärk tillsynen och användningen av sanktioner
- Permanenta och sprid verksamheten i lokalområdet.

Den arbetsmetod för ansvarsfull alkoholservering som utvecklats i Stockholm enligt STAD-modellen karaktäriseras av ett aktivt förtroendefullt samarbete mellan berörda parter, dvs. kommunen, polisen, restauratörerna och de anställda. Modellens koncept visar att det krävs ett långsiktigt målinriktat arbete med klart formulerade mål. I ett inledningsskede bör förhållandena i kommunen kartläggas när det gäller förekomsten av överservering och servering till underåriga. Utbildningen av krögare, serveringspersonal och ordningsvakter är inte målet med verksamheten utan ett medel att åstadkomma förändring mot uppställda mål. I modellens koncept ingår också att kommun och polis utövar en effektiv tillsyn av efterlevnaden av alkohollagens bestämmelser. Insatserna följs upp med förnyade mätningar för att följa utvecklingen i förhållande till de uppställda målen. En viktig erfarenhet från arbetet med STAD-projektet är att det tar lång tid att etablera nya arbetsformer i en etablerad verksamhet.

STAD-modellen som metod ger restauratörerna ett effektivt redskap att hantera alkoholserveringen på ett sätt som ger en bättre

restaurang- och arbetsmiljö och som på många sätt står i bättre överensstämmelse med de alkoholpolitiska strävandena än tidigare. Restauratörerna behöver stöd, råd och hjälp av tillstånds- och tillsynsmyndigheter och det är viktigt att tillsynen fungerar och kompletterar utbildningsinsatserna. Tillsynsmyndigheterna måste därför också utveckla sin verksamhet i enlighet med STAD-modellens intentioner.

STAD har utvecklat en grundmodell – ett koncept – som anger vissa moment och ramar som skall användas och anpassas till lokala förhållanden. Ett viktigt inslag i modellen är att berörda lokala aktörer samverkar i utvecklingen av arbetet. Det är också viktigt att utvecklingen får ta sin tid. Utifrån de erfarenheter som gjorts krävs ett antal år för att lokalt utveckla och skapa nya verksamhetsformer i enlighet med STAD-modellen.

Enligt Statens folkhälsoinstitut bör STAD-modellens arbetssätt i framtiden vara vägledande för alkoholtillsynen i hela landet. Detta skulle även ge ett väsentligt bidrag till de strävanden som regeringen gett uttryck för i regleringsbrev till Statens folkhälsoinstitut, nämligen att verka för en bättre samordning mellan det alkoholskadeförebyggande arbetet i kommunerna och tillsynsverksamheten.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) förespråkar att STAD-modellen också bör läras ut i landets restaurangskolor och restaurangutbildningar och att läroplanerna för dessa utbildningar bör ses över. Statens folkhälsoinstitut anser att det är mycket viktigt att människor som så småningom skall arbeta i restaurangbranschen har en djup och grundläggande kunskap om ansvarsfull alkoholserving och svensk alkoholpolitik och stödjer därför SHR:s uppfattning i detta avseende.

Den nationella spridningsprocessen av STAD-modellen bör enligt Statens folkhälsoinstitut följas upp med vetenskapliga metoder, inte minst för att dra lärdomar om vad som krävs för att ett folkhälsopolitiskt metodutvecklingsprojekt skall kunna omsättas till reguljär löpande verksamhet ute i kommunerna. Att följa upp spridningsarbetet syftar också till att säkerställa att modellen bibehåller en hög kvalitetsnivå och säkrar förutsättningarna för att uppnå goda resultat.

I Västra Götalands län har länsstyrelsen i samarbete med kommuner i länet anpassat STAD-modellen efter de förhållanden som gäller kommuner med ett annorlunda restaurangliv än det som finns i Stockholm. Metoden har härefter utvecklats på olika sätt i

länet. Göteborg har använt sig av en modell som ganska väl överensstämmer med STAD-metoden, det s.k. RUS-projektet, medan flera mindre kommuner genomfört utbildning men avstått från de studier och kartläggningar av berusningsnivåer och servering till underåriga som ingår i STAD-modellen.

Regeringen har i den nationella alkoholhandlingsplanen² angett att metoder för att utveckla arbetet med ansvarsfull alkoholserving måste ges ytterligare spridning. Statens folkhälsoinstitut arbetar med att sprida metoder om ansvarsfull alkoholserving inom restaurangnäringen från stora till små kommuner och svarar också för metodstöd, metodutveckling och kvalitetssäkring av arbetet. Detta är ett långsiktigt arbete som kräver fortsatt stöd.

I regleringsbrevet för år 2006 har regeringen gett Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna i uppdrag att sprida metoder om ansvarsfull alkoholserving. Statens folkhälsoinstitut svarar för metodstöd, metodutveckling och kvalitetssäkring i enlighet med STAD-modellens koncept enligt ovan. Länsstyrelserna skall arbeta med metoder för utbildning avseende ansvarsfull alkoholserving och har med anledning härav kunnat ansöka om medel för att anordna sådan utbildning. Samtliga länsstyrelser har anställt projektledare för detta ändamål.

Enligt uppgifter från Statens folkhälsoinstitut har 16 kommuner reguljär verksamhet enligt STAD-modellen och 48 kommuner har genomfört utbildning i ansvarsfull alkoholserving.

4.5.3 Annan utbildning för krögare och serveringspersonal

Restauratörsutbildning

Det finns ett flertal privata företag som tillhandahåller utbildning som uppfyller det måldokument för Restauratörsutbildning som Alkoholinspektionen/Statens folkhälsoinstitut, antagit (se ovan under avsnitt 4.5.1). Utredningen har vid en förfrågan genom Kommunala Alkoholhandläggares Förening fått uppgift om det finns ett drygt tiotal sådana företag. Utbildning genomförs på ett flertal orter från Malmö i söder till Piteå i norr. Den utbildning som erbjuds omfattar i genomsnitt undervisning under drygt 4 dagar eller cirka 25 timmar och kontroll sker av att de som deltagit i kursen tillgodogjort sig undervisningen varefter ett intyg utfärdas. Det

² Prop. 2005/06:30

finns också utbildningsföretag som erbjuder kurser om alkohol-lagen och serveringsbestämmelser vilka vänder sig till serverings-ansvarig personal och övrig personal inom restaurangbranschen.

I Malmö kommun tillhandahålls en uppdragsutbildning, vars målgrupp är restaurangägare som söker tillstånd, vilken omfattar 36 timmars undervisning och avslutas med examination.

Yrkesinriktad utbildning

Yrkesinriktad utbildning på gymnasienivå, det treåriga hotell- och restaurangprogrammet, finns på ett 130-tal orter i landet. Enligt Skolverkets föreskrifter om kursplaner och betygskriterier för kurser i ämnet serveringskunskap i gymnasieskolan och inom gymnasial vuxenutbildning ingår ansvarsfull alkoholhantering i detta ämne. Målet för kursen är att ge kunskaper om svensk alkohollagstiftning och dess historiska framväxt samt kunskaper om risker vid alkoholkonsumtion. Kursen skall även ge kunskaper om gästers och olika personalkategoriernas ansvar i gästmatsalar. Kursen skall även ge möjlighet att ta ställning i moral- och etikfrågor med anknytning till alkohol.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning administrerar ansökningar från anordnare som vill hålla s.k. KY-utbildning vilket sedan 2002 är en reguljär eftergymnasial utbildningsform inom det svenska utbildningssystemet. Ett flertal kvalificerade yrkesutbildningar rör yrken inom hotell- och restaurangbranschen och innehåller även utbildning i ansvarsfull alkoholhantering.

Högskoleutbildning

Det finns även högskolekurser avseende ansvarsfull alkoholhantering. Vid Örebro universitet erbjuds en 5-poängs distansutbildning på kvartsfart i ansvarsfull alkoholhantering. Målet för kursen är att ge kunskaper om alkoholpolitik, alkohol och folkhälsa samt ansvarsfull alkoholhantering i praktiken. Den vänder sig till dem som arbetar med tillverkning, import, partihandel och servering av alkoholdrycker samt kommunala handläggare som arbetar med tillståndsgivning och tillsyn av restaurangers alkoholservering.

4.6 Regleringen av alkoholhantering m.m. i andra nordiska länder

4.6.1 Norge

Servering av alkoholhaltig dryck som innehåller mer än 2,5 volymprocent alkohol, får endast ske efter tillstånd.

Kommunala tillstånd till servering av alkoholdrycker kan ges för perioder upp till fyra år men upphör senast den 30 juni året efter att ny kommunstyrelse tillträtt. Innan kommunstyrelsen avgör ansökan skall utlåtanden inhämtas från socialtjänsten och polisen och sådana utlåtanden kan också inhämtas från skatte- och avgiftsmyndigheterna. Kommunen kan ålägga sökanden att dokumentera de upplysningar som är nödvändiga för att kunna ta ställning till om kraven för att bevilja tillstånd är uppfyllt.

Vid avgörandet av huruvida tillstånd skall beviljas kan kommunen bland annat lägga vikt vid antalet försäljnings- och serveringsställen, ställets karaktär, belägenhet, målgrupp, trafik- och ordningsförhållanden, näringspolitiska hänsyn och hänsyn till den lokala miljön i övrigt. Vikt kan också läggas vid om sökanden är lämplig att inneha tillstånd. Villkor för serveringen kan meddelas.

För att beviljas tillstånd måste sökanden ha visat oklanderlig vandel i förhållande till alkohollagen och annan lagstiftning som har samband med alkohollagens syfte samt skatte- och avgifts- och bokföringslagen. Vid värderingen av vandeln kan hänsyn inte tas till förhållanden som är äldre än 10 år.

För varje serveringsställe skall en föreståndare och en ersättare för denne utses, vilka måste godkännas av tillståndsmyndigheten. Föreståndaren och dennes ersättare skall ha bestämmanderätt över försäljning eller servering och skall härutöver ha ansvar för tillsyn över serveringen. Föreståndare och ersättare måste vara anställda på serveringsstället eller arbeta i verksamheten i kraft av ställning som ägare, vara över 20 år samt ha dokumenterad kunskap om alkohollagen och bestämmelser som meddelats med stöd av denna. Även för föreståndare och ersättare ställs krav på oklanderlig vandel i förhållande till alkohollagen och bestämmelser i annan lagstiftning som har samband med alkohollagens syfte. Kravet på dokumenterad kunskap gäller dock inte vid tillfälliga tillstånd.

Kunskapsprov

Arbets- och socialdepartementet har utfärdat föreskrifter om innehållet i och dokumentation av vandels- och kunskapskraven. I dessa anges att kravet på dokumenterad kunskap om alkohollagen m.m. är uppfyllt vid avlagt kunskapsprov. Kommunen ansvarar för att kunskapsprov kan avläggas av föreståndare och ersättare för dessa i verksamheter som har eller ansöker om kommunalt serveringstillstånd. Kommunen kan också anordna kunskapsprov för sökande utan anknytning till verksamhet med serveringstillstånd. Tillståndsmyndigheten skall anordna prov inom två månader från att sökande anmält önskan om att avlägga prov. Proven sker i form av flervalsfrågor som är olika för försäljnings- och serveringstillstånd. Det avsätts 45 minuter för att besvara frågorna. Avklarade prov för servering skall dokumentera att sökanden har kunskaper om innehållet i vissa angivna bestämmelser i alkohollagen och föreskrifter givna med stöd av dessa.

4.6.2 Danmark

Starka drycker (vin och andra drycker med en alkoholhalt över 2,5 volymprocent, destillerade alkoholdrycker, öl med en alkoholhalt över 2,8 volymprocent och blandade drycker innehållande dessa) får endast serveras i verksamheter med alkoholtillstånd som medges av kommunalstyrelsen efter hörande av polisen. Tillstånd kan meddelas för högst åtta år och tillståndet kan efter omständigheterna begränsas och förenas med villkor.

För att beviljas alkoholtillstånd krävs att man har s.k. näringsbrev till det aktuella serveringsstället, har fyllt 25 år, eller 23 år för den som avslutat en utbildning inom hotell- och restaurang, inte är omyndig och att man inte på visst sätt har anknytning till företag som säljer drycker.

Tillståndsmyndigheten kan om det anses nödvändigt ställa krav på att det i verksamhet med alkoholtillstånd skall finnas dörrvakt och myndigheten kan också bestämma att andra anställda eller kategorier av anställda, utöver ansvariga för serveringen och dörrvakter, skall vara godkända av polisen. Godkännande kan nekas om det finns grund för att anta att personen i fråga inte kommer att utföra arbetet på betryggande sätt.

Kunskapsprov

Näringsbrev meddelas av polismästaren där verksamheten finns. För att beviljas sådant krävs bosättning i Danmark, att man uppnått myndig ålder, att man inte har ställt in betalningarna eller är försatt i konkurs samt att man vid ett prov har visat tillfredsställande kunskap om reglerna för skatter och avgifter, livsmedel, arbetsmiljöförhållanden, brandsäkerhet och restaurangverksamhet. Avsikten med provet är att säkerställa att den som skall driva en restaurang har nödvändiga kunskaper om de regler som gäller för driften av verksamheten. Personer som genomgått viss föreskriven yrkesutbildning är undantagna från kravet på att avlägga prov.

Ansvariga för serveringen skall godkännas av tillståndsmyndigheten och skall uppfylla kraven för näringsbrev eller ha viss föreskriven yrkesutbildning.

Dörrvakter i verksamheter med alkoholtillstånd skall vara auktoriserade av polismästaren i området där de bor. Kraven för auktorisation är att man har fyllt 18 år, uppfyller de krav på utbildning som fastställts, inte är dömd för sådant brott som innebär fara för missbruk av uppdraget och inte har visat sådant uppförande att det är grund för antagande att vederbörande inte kommer att utöva uppdraget på försvarligt sätt.

4.6.3 Finland

Servering av alkoholdrycker (drycker med högst 80 volymprocent etylalkohol) får bedrivas endast av den som tillståndsmyndigheten (länsstyrelsen) beviljat serveringstillstånd vilket kan gälla tills vidare, för viss tid eller tillfälligt. Tillståndsmyndigheten kan uppställa villkor för tillståndet.

För att beviljas serveringstillstånd krävs att man är myndig, inte är försatt i konkurs, inte har begränsad handlingsbehörighet, att man besitter den tillförlitlighet som krävs för servering av alkoholdrycker samt att man har behövliga ekonomiska och yrkesmässiga förutsättningar.

Sökanden anses sakna den tillförlighet och de ekonomiska förutsättningar som krävs för tillstånd om vissa förhållanden är för handen eller om sökandens tidigare verksamhet visar att denne är uppenbart olämplig att utöva serveringsverksamhet. De förhållanden som har betydelse är om sökanden missbrukar rusmedel, om denne

enligt utmätning är oförmögen att svara för sina skulder eller om denne under de senaste fem åren vid utövandet av sitt yrke eller annars gjort sig skyldig till ett brott på vilket kan följa fängelse. Övriga omständigheter som beaktas är om sökanden har fått serveringstillstånd permanent återkallat under de fem senaste åren, upprepade gånger eller i betydande grad har försummat att betala skatter eller andra offentliga avgifter eller har utövat bestämmande inflytande i en sammanslutning som under de senaste fem åren försetts i konkurs.

För att yrkesmässiga förutsättningar skall föreligga måste sökanden ha anmält en ansvarig föreståndare för serveringsstället och en ställföreträdare för denne vilka uppfyller de krav som ställs på dem.

Kunskapsprov

Ett serveringsställe skall således ha en ansvarig föreståndare och ett tillräckligt antal ställföreträdare för denne vilka utses av tillståndshavaren. Dessa skall vara lämpliga för uppgiften och genom utbildning eller erfarenhet ha förvärvat tillräcklig yrkesskicklighet. Olämplig är den som på grund av rusmedelsmissbruk eller tidigare förseelser eller försummelser uppenbart inte kan sköta sina uppgifter.

Genom utbildning förvärvat tillräcklig yrkesskicklighet förutsätter minst ett års heltidsstudier inom restaurangbranschen, om undervisningsprogrammet innehåller undervisning och praktik i servering av alkoholdrycker. Genom erfarenhet förvärvat tillräcklig yrkesskicklighet förutsätter minst två års heltidsarbete med servering av alkoholdrycker samt ett av en restaurangläroanstalt utfärdat intyg över förtrogenhet med bestämmelserna om servering av alkoholdrycker.

Social- och hälsovårdsministeriet har i en förordning meddelat närmare föreskrifter om undervisningsprogram och av restaurangläroanstalt utfärdat intyg. Av dessa framgår att examensfordringarna för sådan utbildning skall uppta följande ämnen:

- Alkoholens sociala, medicinska och samhällsliga skadeverkningar,
- Bestämmelserna om servering av alkoholdrycker,
- Restaurangpersonalens rättigheter och skyldigheter i praktiken.

En läroanstalt som har tillstånd att ge utbildning i restaurangservice kan utfärda ett intyg till den som genom att avlägga ett prov har visat att han eller hon är förtrogen med aktuella bestämmelser i alkohollagen. De som deltar i provet behöver inte ha deltagit i den läroanstalts undervisning som anordnar provet. Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral ger vid behov anvisningar om provets innehåll och om bedömningen av det samt fastställer formulär för intyget.

4.7 Vetenskapligt stöd för utbildning av serveringspersonal

Den forskning som sker när det gäller utbildning av serveringspersonal är en del av den framväxande preventionsforskningen. Prevention genomförs definitionsmässigt innan problem uppstår. Detta innebär att preventionsvetenskap sysslar med systematiska studier av de förhållanden eller faktorer som ger upphov till problem (riskfaktorer) eller som kan begränsa problem (skyddsfaktorer). Vidare måste en orsakskedja från alkoholkonsumtion till alkoholproblem kunna beskrivas, de mekanismer som ger upphov till problemen skall kunna förklaras och de faktorer som påverkar dessa mekanismer skall identifieras.

Motivet för att anordna utbildning i ansvarsfull alkoholservice för restaurangpersonal är att förebygga de problem som uppkommer kring restaurangernas alkoholservice. Främst rör det sig om problem som sammanhänger med berusning och ungdomsdrickande. Utbildningen är därför i första hand inriktad på att förhindra överservice och service till underåriga.

Risk- och skyddsfaktorer

Risk- och skyddsfaktorer för alkoholproblem finns på individuell nivå (exempelvis ärftlig sårbarhet för alkoholeffekter), gruppnivå (exempelvis arbetsplatsfaktorer) och samhällsnivå (exempelvis lagstiftning som reglerar servicen av alkohol på restauranger). För att uppnå så stark förebyggande effekt som möjligt måste så många av dessa faktorer som möjligt tas med i beräkningen.

Vid arbete med program för ansvarsfull alkoholservice är inte alla faktorer möjliga att påverka, men program som beaktar mer än

en faktor, exempelvis utbildning, när bättre resultat. Internationell forskning visar att program som enbart syftar till att höja kunskapsnivån bland restauranganställda inte får någon effekt på skador och problem.

I en översikt av studier om ansvarsfull alkoholserving konstaterar exempelvis Robert Saltz från Berkeley i Kalifornien att de mest effektiva strategierna för att reducera berusning och alkoholproblem är: 1. Alkoholutbildning av serveringsansvariga; helst bör sådan utbildning vara obligatorisk; 2. Införande av lagstiftning som håller restaurangerna ansvariga för skador och olyckor som orsakas av gäster som serverats för mycket alkohol; 3. Konsekvent tillämpning av de lagar som förbjuder servering till berusade gäster.³

I en ledartitel om ansvarsfull alkoholserving argumenterar professor Tim Stockwell från Perth i Australien för att utbildning i ansvarsfull alkoholserving i sig självt sannolikt inte leder till någon minskning av alkoholproblem, "såvida den inte bedrivs inom ramen för en lagstiftning som klargör för tillståndshavarna att höga berusningsnivåer bland gäster inte kommer att accepteras".

Sambandet mellan alkohol och våldsbrott

Orsakskedjan mellan alkohol och våld är väl dokumenterad. I samhällen där berusningsdrickandet utgör en stor del av alkoholkonsumtionen ses starka samband mellan alkoholkonsumtion och våldsbrott. En viktig orsak till detta är att alkoholen leder till försämrat omdöme och försvagade hämningar, vilket i kombination leder till ökad aggression och fler konflikter. Avgörande för att minska våldet är därför att reducera berusningsnivån.

En ökning av restaurangdrickandet ökar risken för våld och skador. Leif Lenke kunde i sin avhandling 1990 visa att en oförändrad totalkonsumtion av alkohol till trots ökade våldsbrotten i samband med att en större andel av konsumtionen förlades till restauranger.⁴ Samma utveckling har noterats i en rad andra länder. I Stockholm ägde enligt polisens statistik 40 procent av våldsbrotten rum på eller i närheten av restauranger år 1997. Detta bekräftades av en studie av Thor Norström som 1998 kunde visa att restaurangdrickande av

³ Saltz, R.F. (1997), Prevention where alcohol is sold and consumed: Server intervention and responsible beverage service. I M. Plant, E. Single & T. Stockwell (red.), Alcohol: Minimising the harm. What works? (s. 72–84), New York, NY: Free Association Books Ltd.

⁴ Lenke L. (1990) Alcohol and criminal violence: Time Series Analyses in a Comparative Perspective, Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell

starköl och sprit hade ett starkt samband med antalet fall av misshandel, och svarade för cirka 40 procent av alla misshandelsfall.⁵ I detta sammanhang är den markanta ökningen av antalet restauranger med serveringstillstånd under de senaste decennierna en riskfaktor. Från att i början av 1980-talet ha svarat för cirka 5 procent av alkoholkonsumtionen, svarar restaurangerna idag för närmare 10 procent.

Denna riskfaktor på samhällsnivå kombineras med den riskfaktor på gruppnivå som avsaknaden av en tradition av ansvarsfull alkoholservering innebär.

Internationell forskning om ansvarsfull alkoholservering

Flertalet studier på detta område har gjorts i Nordamerika och Australien. De kan delas in i två kategorier där den första handlar om effekterna på serveringspersonalens beteende och den andra om effekterna på gästernas beteende.

I den första kategorin studier redogörs således för effekterna av ansvarsfull alkoholservering på serveringspersonalens beteende. Det handlar om huruvida berusade gäster serverats, om åtgärder vidtagits för att förhindra berusning, om gäster hindras från att köra bil när de är berusade, etc. Resultaten av dessa studier talar för att personal som deltagit i utbildning ingriper mer adekvat och oftare än personal som inte fått utbildning.

Den andra kategorin av studier handlar om effekterna av ansvarsfull alkoholservering på gästernas beteende och framför allt frekvensen av trafikolyckor har studerats. En uppmärksam studie från Oregon i USA fann att införandet av obligatorisk utbildning i ansvarsfull alkoholservering ledde till en signifikant minskning av trafikolyckor.⁶

⁵ Norström T. (1998) Effects on criminal violence of different beverage types and private public drinking. *Addiction*, 93, 689-699

⁶ Holder, H.D. & Wagenaar, A.C. (1994) Mandated server training and reduced alcohol-involved traffic crashes: a time series analysis of the Oregon experience. *Accident, Analysis and Prevention*, 26, 89-97

STAD-studierna

Med ledning av den internationella forskningen genomfördes en serie studier av STAD-projektet i Stockholm (se även ovan under avsnitt 4.5.2) med början 1996. STAD-projektet genomfördes i samverkan mellan forskare vid Karolinska institutet, restaurangbranschen och berörda myndigheter. Till grund för projektet låg en *systemmodell* där man på samhällsnivå identifierar risk- och skyddsfaktorer och hur dessa kan påverkas genom olika myndigheter och organisationer.

Systemmodellen innebär att flera, helst alla, delar i samhällssystemet som har relevans för alkoholservering bearbetas. Att enbart arbeta med information och upplysning leder exempelvis till begränsade och tillfälliga effekter. Om däremot informationsinsatserna kombineras med tillsyn förstärks effekterna. Kan man därtill få det juridiska systemet, normbildningssystemet och vårdsystemet att dra i samma riktning maximeras resultaten.

I STAD-metoden har fem komponenter ingått – deltagande från berörda samhällsgrupper, policy, media, förändrad praxis samt tillsyn och sanktioner. Studierna har visat på tre effekter, minskad överservering, minskad servering till underåriga och färre våldsbrott.

4.8 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: För att kunna beviljas serveringstillstånd skall sökanden ha genomgått viss föreskriven utbildning (tillståndsutbildning) och ha avlagt ett prov med godkänt resultat. Den som före lagens ikraftträdande under de senaste fem åren innehaft serveringstillstånd under minst tre år skall i stället kunna avlägga ett kontrollprov. Tillfälliga tillstånd för servering i slutna sällskap bör dock kunna meddelas i enlighet med nu gällande regler för sådana tillstånd. Statens folkhälsoinstitut skall utfärda närmare föreskrifter om innehållet i utbildningen, meddela tillstånd för de utbildningsföretag som skall anordna utbildning och utöva tillsyn över dessa samt genomföra examination av dem som avser att söka serveringstillstånd.

Den som anmäls som serveringsansvarig skall, förutom kravet på lämplighet för uppgiften, ha fyllt 20 år samt ha genomgått erforderlig utbildning. Statens folkhälsoinstitut skall meddela närmare

föreskrifter om erforderlig utbildning för serveringsansvariga och meddela tillstånd för utbildningsföretag som vill bedriva sådan utbildning. Statens folkhälsoinstitut skall ha tillsyn över utbildningsföretag som har tillstånd att bedriva utbildning av serveringsansvariga. En gymnasieskola med motsvarande utbildning behöver inte ha tillstånd och inte heller sådan utbildning som anordnas av kommun, länsstyrelse eller landsting. Den som genomför utbildning som uppfyller kraven för att utses som serveringsansvarig skall utfärda intyg om genomgången utbildning.

Tillståndshavaren skall utöva tillsyn över serveringen av alkoholdrycker (egentillsyn) enligt ett program som närmare reglerar hur denna tillsyn skall utövas. Programmet skall säkerställa att all personal som serverar alkoholdrycker har de kunskaper som är nödvändiga för att fullgöra arbetsuppgiften på ett ansvarsfullt sätt.

Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att införa utbildning i ansvarsfull alkoholhantering som en del av ordningsvaksutbildningen.

Utredningens bedömning: Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna bör få i uppdrag att även fortsättningsvis arbeta för att sprida utbildning i ansvarsfull alkoholservering enligt STAD-modellen.

4.8.1 Tillståndshavare

Överväganden

Antalet återkallade tillstånd och meddelade varningar visar enligt utredningens mening att det finns brister i de kunskaper som en tillståndshavare måste ha enligt bestämmelserna i alkohollagen. Trots att tillståndshavaren eller serveringsansvarig person skall närvara under hela serveringstiden visar de olägenheter som ibland ändå uppstår vid alkoholservering (se ovan under avsnitt 4.1) att detta kunskapskrav inte är tillräckligt högt ställt för att säkerställa att alkohol alltid serveras på ett ansvarsfullt sätt. Detta talar för att lämplighetskravet bör skärpas såvitt avser vilka kunskaper i alkoholhantering som skall krävas för att serveringstillstånd skall beviljas. Härutöver finns det enligt utredningens mening, med hänsyn till det ansvarsfulla uppdraget att servera alkoholhaltiga drycker till allmänheten, skäl att i likhet med t.ex. regleringen på yrkestrafikområdet, även ställa krav på kunskaper inom de andra områden som krävs för att kunna driva en restaurangrörelse. Det krav på

ekonomisk skötsamhet som är en förutsättning för tillstånd till alkoholserving ställer krav på kunskaper i sådana frågor hos tillståndshavaren. Kunskap om de regler som gäller för personal och arbetsmiljö är viktiga vid prövning av serveringstillstånd. Det är även viktigt att de krav som ställs på dem som söker serveringstillstånd är lika över hela landet och att en person som beviljats serveringstillstånd i en kommun inte kan få avslag på den grunden att denne saknar tillräckliga kunskaper i alkohollagstiftningen i en annan kommun eller tvärtom.

Förslag om obligatorisk utbildning

Utredningen föreslår att ett krav för att någon skall kunna beviljas serveringstillstånd är att denne har genomgått viss utbildning och har avlagt ett prov med godkänt resultat. När det gäller frågan om vilka företrädare för juridiska personer som skall omfattas av kravet på utbildning och avlagt prov har utredningen inte funnit anledning att föreslå någon förändring av nu gällande regler. Den personkrets för vilka de föreslagna kraven om utbildning och avlagt prov skall ställas bör överensstämma med de allmänna råd som Statens folkhälsoinstitut utfärdat. Enligt dessa bör i mindre aktiebolag, handelsbolag och dylikt minst hälften av de personer som har betydande inflytande och är aktiva i rörelsen ha kunskaper i alkohollagstiftningen. I större företag, till exempel hotell- eller restaurangkedjor, där ägarna och den centrala företagsledningen inte är involverade i den dagliga driften, anses det tillräckligt om kunskaper i alkohollagstiftningen finns hos de personer som arbetar operativt i ledande ställning. Statens folkhälsoinstitut har i en promemoria som finns tillgänglig på dess hemsida sammanfattat gällande praxis när det gäller vilka som vid olika bolagsformer skall anses ha betydande inflytande.

Vid tillfälliga tillstånd för servering i slutet sällskap bör tillstånd kunna meddelas utan att kravet på utbildning och avlagt prov är uppfyllt. Utredningens förslag innebär således ingen förändring av kravet på lämplighet i dessa fall.

Den obligatoriska utbildningen för att kunna beviljas serveringstillstånd skall vara en förberedelse för det prov som också är en förutsättning för serveringstillstånd. Utbildning skall ske genom utbildningsföretag som har tillstånd att genomföra utbildning som uppfyller fastställda krav på vad den skall innehålla. Det måldokument

för restauratörsutbildning m.m. som Alkoholinspektionen gav ut i juni 2002 (bilaga 3) kan vara en utgångspunkt för vilka moment utbildningen skall innehålla och därutöver bör enligt utredningens mening utbildningen även omfatta rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, personal och arbetsmiljö, och hur man kan motverka sådan brottslig verksamhet som har en koppling till restaurangmiljön såsom diskriminering, illegalt spel och narkotika. Den krögarutbildning som idag genomförs av olika utbildningsföretag omfattar 3-5 dagar och med det utökade innehåll som utredningen föreslår bör en veckas heltidsstudier (40 timmar) vara en rimlig längd på utbildningen. Det bör enligt utredningens uppfattning ankomma på Statens folkhälsoinstitut att meddela föreskrifter om innehållet i den utbildning som skall vara obligatorisk för dem som beviljas serveringstillstånd och meddela tillstånd för de utbildningsföretag som önskar genomföra sådan utbildning.

Förslag om examination

Utöver den obligatoriska utbildningen under cirka en vecka bör en kontroll ske av att de som ansöker om serveringstillstånd har tillgodogjort sig tillräckliga kunskaper under utbildningen. Enligt utredningens förslag skall det därför också vara ett krav för att kunna beviljas serveringstillstånd att ha avlagt ett prov med godkänt resultat. Det föreslagna provet bör enligt utredningens mening innehålla kontroll av kunskaper i enlighet med vad som ingår i den obligatoriska utbildningen. Kunskaper om rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, ansvarsfull alkoholhantering och hur man kan motverka sådan brottslig verksamhet som har en koppling till restaurangmiljön såsom diskriminering, illegalt spel och narkotika bör således kontrolleras genom ett sådant prov. Statens folkhälsoinstitut är central myndighet när det gäller tillämpningen av alkohollagen och bör därför ta fram de prov som skall användas och även svara för anordnandet av provtillfällen. Med hänsyn till att Statens folkhälsoinstitut saknar regional organisation bör de tekniska möjligheter som idag finns att via Internet anordna sådana prov användas för att underlätta för dem som önskar avlägga prov. Det bör ankomma på Statens folkhälsoinstitut att närmare utveckla sådana praktiska arrangemang och med hänsyn till de uppgifter som länsstyrelserna har enligt alkohollagen är det lämpligt att

de även i detta sammanhang spelar en roll. Även kommuner skulle kunna bistå med t.ex. datorer och kontroll av att provet utförs av rätt person.

4.8.2 Serveringsansvariga

Överväganden

Trots att tillståndshavaren eller serveringsansvarig person skall närvara under hela serveringstiden visar de olägenheter som ibland ändå uppstår vid alkoholservice (se ovan under avsnitt 4.1) att kunskaperna om ansvarsfull alkoholservice inte är tillräckliga för att alkohol skall serveras på ett ansvarsfullt sätt i den utsträckning som måste anses önskvärd.

I både Norge och Finland är det föreståndarna för restaurangen och deras ersättare, vilka i vår alkohollag motsvaras av de serveringsansvariga, som måste ha kunskaper om alkohollagen och också godkänns av tillståndsmyndigheten. Det är dessa som möter gästerna och har det betydelsefulla ansvaret att servera alkoholdrycker till allmänheten.

Enligt utredningens mening finns det inte skäl att ifrågasätta de motiv som anfördes vid den tidigare genomförda förändring som innebar att ansvaret för att utse en person som är lämplig för uppgiften som serveringsansvarig i sin helhet anförtroddes tillståndshavaren. Det är dock av väsentlig betydelse att höja kravet på kunskaper i hur alkohol skall hanteras på ett ansvarsfullt sätt även inom denna grupp. Det finns därför skäl att ställa krav på att den som anmäls som serveringsansvarig måste ha genomgått erforderlig utbildning för uppgiften.

Förslag om krav på utbildning

Utbildning i ansvarsfull alkoholservice, där även frågor om diskriminering, vilka regler som gäller och hur diskriminering kan motverkas ingår, skall således utgöra ett krav för att någon skall kunna utses till serveringsansvarig. Statens folkhälsoinstitut bör få i uppgift att meddela föreskrifter om vad sådan utbildning skall innehålla. Utbildning kan ske inom ramen för gymnasieutbildning men också genom olika utbildningsföretag och sådan utbildning i

ansvarsfull alkoholserving som genomförs av kommuner, länsstyrelser och landsting i enlighet med STAD-modellens arbetsätt. För företag som vill genomföra sådan utbildning bör krävas tillstånd. Statens folkhälsoinstitut bör bli tillståndsmyndighet och också utöva tillsyn över utbildningsföretag.

Enligt utredningens uppfattning överensstämmer den utbildning i ansvarsfull alkoholhantering som idag ingår i gymnasieskolans treåriga hotell- och restaurangprogram med de krav som kan ställas på erforderlig utbildning för serveringsansvariga. Gymnasieskolans undervisning i samhällskunskap har som mål att bl.a. sträva mot att eleverna utvecklar kunskap om och förståelse av det mångkulturella samhället och om de mänskliga rättigheterna samt individens rättigheter och skyldigheter i samhället. Utredningen förutsätter att frågor om diskriminering och hur sådan kan motverkas i de miljöer där de yrkesgrupper utbildningen vänder sig till är verksamma, ingår i undervisningen. Tillstånd bör inte krävas för utbildning som sker genom gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning eller fristående skola med motsvarande utbildning. Det måste ankomma på Statens skolverk att vid förändringar av kursplan eller betygskriterier anpassa dessa så att de uppfyller kraven för serveringsansvariga.

Kommuner, länsstyrelser och landsting genomför idag i många fall utbildning i ansvarsfull alkoholserving enligt STAD-modellens koncept och Statens folkhälsoinstitut har ett uppdrag att sprida kunskap om sådan utbildning och på olika sätt bistå kommunerna och länsstyrelserna i detta arbete. Utredningen förutsätter att Statens folkhälsoinstitut i detta arbete även medverkar till att kommuner, länsstyrelser och landsting genomför utbildning som uppfyller de krav som Statens folkhälsoinstitut angett för erforderlig utbildning för serveringsansvariga. Utredningen föreslår att det för sådan utbildning som genomförs i allmän regi, av kommuner, länsstyrelser och landsting, inte skall krävas tillstånd.

De som tillhandahåller utbildning som uppfyller kraven för att utses som serveringsansvariga skall kontrollera att kursdeltagarna tillgodogjort sig utbildningen och utfärda intyg om genomgången utbildning.

När det gäller anmälan av personer som serveringsansvariga, vilka tidigare genomgått utbildning, skall tillståndshavaren kontrollera att den utbildning de genomgått uppfyller de krav som ställs. Statens folkhälsoinstitut skall som föreslagits ovan i föreskrifter ange innehållet i sådan utbildning.

Kontrollen av att de som anmäls som serveringsansvariga har genomgått den utbildning som krävs ankommer på kommunen som tillsynsmyndighet och blir en del av den ordinarie tillsynen. Sådana kontroller kan ske vid olika tillfällen t.ex. i samband med att anmälan görs, vid tillsynsbesök eller när myndigheten av någon annan anledning finner skäl till kontroll. Om tillsynsmyndigheten begär det skall tillståndshavaren inge handlingar som visar innehållet i den utbildning som den som anmäls som serveringsansvarig genomgått.

Förslag om minimiålder

För att beviljas serveringstillstånd krävs att sökanden har fyllt 20 år och enligt utredningens mening bör detta krav även omfatta de serveringsansvariga som i tillståndshavarens uttalande har det viktiga förtroendet att ansvara för servering av alkoholdrycker till allmänheten.

En tillståndshavares ansvar

Det är tillståndshavaren som ansvarar för att den som anmäls som serveringsansvarig uppfyller alkohollagens krav på lämplighet. Utredningens förslag, som innebär att mer preciserade krav anges i lagen, ställer höga krav på tillståndshavaren. Denne skall svara för att den som anmäls uppfyller kraven på lämplighet, utbildning och har fyllt 20 år. Om den som anmäls som serveringsansvarig inte uppfyller kraven kan tillståndshavaren inte anses ha utsett någon serveringsansvarig person att vara närvarande i dennes ställe. Tillsynsmyndigheten bör vid tillsyn kontrollera att de som anmäls som serveringsansvariga uppfyller lagens krav och om så inte är fallet underrätta tillståndshavaren.

4.8.3 Egentillsyn

Överväganden

Tillsynen när det gäller försäljning av folköl och tobak har utformats med utgångspunkt från hur livsmedelstillsynen bedrivs. Kontroll av livsmedelshanteringen och försäljning av folköl och tobak

kan inte göras annat än stickprovsvis och med tonvikt på information och rådgivning. I livsmedelstillsynen har företagens system för egenkontroll stor betydelse för livsmedelshygien. Det handlar om en egen kvalitetssäkring av verksamheten. Systemen beskriver vanligen hur utbildning, personalhygien, rengöring och kontrollmätningar skall utföras och syftar bl.a. till att uppnå en hög professionell standard hos livsmedelsföretagen.

Statens folkhälsoinstitut har i sin rapport Ansvarsfull alkoholserviceering m.m., föreslagit att det i alkohollagen skall föreskrivas att alla serveringsställen skall ha egentillsynsprogram som skall innehålla en företagsanpassad alkohol- och drogpolicy.

Introduktionen av nyanställd personal och tillfälliga vikarier är mycket olika inom restaurangbranschen. Arbete som servitris eller servitör på restaurang är ofta det första tillfälliga arbetet för många ungdomar och det är överhuvudtaget vanligt med tillfällig personal inom restaurangbranschen. Det är därför av stor vikt att även sådan personal som inte utsetts som serveringsansvariga får den kunskap som behövs för att kunna utföra sitt arbete på ett ansvarsfullt sätt.

Förslag om "egentillsyn"

Restauranger med serveringstillstånd bör åläggas skyldighet att utöva egen särskild tillsyn samt att utarbeta särskilda program för detta. Dessa program bör beskriva bl.a. hur personalen skall ges information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid servering av alkoholdrycker. Ansvar och formerna för ålderskontrollen och för att tillse att redan berusade personer inte serveras alkohol bör ägnas särskild uppmärksamhet. Programmen bör ges in till kommunen som vid tillsyn kontrollerar att de uppfyller kraven och bistår med råd och information om utformning och innehåll. Vid ansökan om serveringstillstånd bör ett program för egentillsyn bifogas ansökan. Försummelse i fråga om egentillsynen eller i fråga om utarbetande av program för sådan tillsyn skall kunna utgöra grund för beslut om sanktioner enligt 7 kap. 19 § alkohollagen. Enligt utredningens mening kan termen egentillsyn ifrågasättas bl.a. med hänsyn till att tillsyn rimligen bör ske genom ett utomstående organ. Terminologin bör dock vara enhetlig och eftersom uttrycket egentillsyn redan används i alkohollagen anser utredningen att den föreslagna egenkontrollen kan benämnas egentillsyn.

Statens folkhälsoinstitut har utfärdat riktlinjer för egentillsynsprogram enligt tobakslagen och enligt utredningens mening bör sådana riktlinjer även kunna utformas för egentillsyn enligt alkohollagen.

4.8.4 Serveringspersonal och övrig personal

Överväganden

Det arbete som påbörjats med STAD-modellen bör enligt utredningens mening fortsätta. Av erfarenheterna från STAD-projektet i Stockholm framgår vikten av att arbetet bedrivs långsiktigt. Utbildningen i ansvarsfull alkoholserving är endast en del inom STAD-modellen, där en väsentlig del i arbetssättet utgörs av det nätverk som bildas mellan myndigheter och andra berörda intressenter. Det är viktigt att notera att arbetet enligt STAD-modellen omfattar alla som arbetar på restaurang såsom serveringspersonal, diskplockare, ordningsvakter och entrévärdar och således även tillståndshavare och serveringsansvariga. Statens folkhälsoinstitut har att påverka och hjälpa kommunerna att starta sådana projekt och länsstyrelsens medverkan i dess roll som tillsynsmyndighet är mycket betydelsefull, särskilt för små kommuner. Arbetet med STAD-modellen bör enligt utredningens uppfattning fortsätta med det statliga stöd som nu utgår. Även frågor om diskriminering, vilka regler som gäller och hur diskriminering kan motverkas bör ingå i utbildning i ansvarsfull alkoholserving (se vidare avsnitt 5.5.2).

Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att göra några ändringar i alkohollagen utöver förslaget om egentillsyn (se ovan under avsnitt 4.8.3) när det gäller krav på utbildning av övrig serveringspersonal. Utredningen förutsätter dock att samverkan mellan branschen, de fackliga organisationerna, kommunerna, länsstyrelserna, polisen m.fl. fortsätter att utvecklas. Även tillståndsmyndighetens möjlighet att uppställa de villkor som behövs för att uppnå en ansvarsfull serving av alkohol kan användas för krav på utbildning av personal på restaurangen. I kapitel 6 lämnar utredningen förslag som syftar till att säkerställa att personalen får utbildning i de fall problem har uppstått på ett serveringsställe.

4.8.5 Ordningsvakter

Överväganden

Ordningsvakter förordnas av polismyndigheten efter genomförd utbildning och prövning av lämpligheten. Utbildningen omfattar 76 timmar och genomförs av polismyndigheten och Väktarskolan. Den innehåller ämnena yrkesetik, juridik, akutsjukvård, olaga diskriminering och mänskliga beteenden, konflikthantering och självskydd, expanderbar batong, problemorienterat ordningsvaktsarbete, brand samt samhällsorientering. Innehållet framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter vilka också anger närmare innehåll, mål och genomförande för de olika områdena (Rikspolisstyrelsens författningssamling 2003:10). För att få behålla förordnande som ordningsvakt krävs fortbildning om minst 20 timmar vart tredje år.

Ett stort antal ordningsvakter utför sitt arbete på krogar, diskotek och andra dansställen med serveringstillstånd. För att kunna upprätthålla en ansvarsfull alkoholhantering har alla personalkategorier som har kontakt med gästerna, en viktig funktion att fylla. Ordningsvakterna är viktiga i samspelet kring att säkerställa att alkoholserveringen sker på ett ansvarsfullt sätt. Utredningen anser därför att även utbildning i ämnet ansvarsfull alkoholhantering skall ingå i ordningsvaktens utbildning.

Förslag om att utbildning i ansvarsfull alkoholhantering för ordningsvakter

Utredningen föreslår att utbildning i ansvarsfull alkoholhantering skall ingå i ordningsvaktens utbildning. Rikspolisstyrelsen bör därför ges i uppdrag att tillse att ansvarsfull alkoholhantering ingår som en del av ordningsvaktsutbildningen.

4.8.6 Entrévärdar

Överväganden

Entrévärdar arbetar som dörrvakt på restauranger och nattklubbar utan att ha ordningsvaktsförordnande. Arbetet innebär ofta att ta emot gästerna, avgöra vilka gäster som skall komma in och ordna ett eventuellt kösystem för inträde. Många av dessa uppgifter faller

inte inom ordningsvaktens normala arbetsområde och många restauranger har därför både ordningsvakter och entrévärdar. Entrévärdarna är ofta anställda av restaurangen eller hos annan entreprenör som tillhandahåller entrévärdstjänster. I departementspromemorian Ordningsvakter och väktare, Ds 2003:50, har föreslagits att auktorisation skall krävas av företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bemanna och bevaka in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (entrévärdverksamhet). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Enligt utredningen mening bör man överväga att ställa krav på att även personal som arbetar som entrévärdar skall ha genomgått utbildning i ansvarsfull alkoholhantering.

5 Ingen diskriminering

5.1 Utgångspunkter

Utredningen skall lämna förslag till hur diskriminering på serveringsställen skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen och särskilt se över de möjligheter som ges inom alkoholagens bestämmelser om villkor för att erhålla och behålla serveringstillstånd.

Diskrimineringskommittén har i sitt betänkande En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22) bl.a. föreslagit en ny lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering. Lagen skall bl.a. gälla vid tillhandahållande av varor och tjänster och förslaget innebär att lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering skall upphävas. Kommittén föreslår vidare att de nuvarande ombudsmännen mot diskriminering - JämO, DO, HO och HomO – slås samman till en myndighet. Diskrimineringskommittén behandlade också straffbestämmelsen om olaga diskriminering och föreslår att den inte skall upphävas. Skyddet mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet behandlas också i betänkandet. Kommittén föreslår att den som omfattas av lagens förbud mot diskriminering skall vara skyldig att vidta sådana skäligen åtgärder för tillgänglighet som skulle kunna bidra till att en person med funktionshinder kan ta del av varor, tjänster, bostäder eller verksamhet på lika villkor med personer utan sådant funktionshinder.

Länsstyrelserna skall enligt regleringsbrevet för budgetåret 2006 särskilt redovisa hur länsstyrelserna bistått kommunerna med råd om hur de kan höja medvetenheten om och uppmärksamma tillståndshavare på att överträdelser av gällande lagar mot diskriminering kan leda till indragning av serveringstillståndet samt om och i vilken utsträckning kommunerna beaktar lagar mot diskriminering såväl vid lämplighetsprövning som tillsyn av serveringstillstånd.

5.2 Behovet av åtgärder

Upplever man att man blir diskriminerad?

Inom restaurangnäringen förekommer när det gäller nattklubbar och liknande nöjesställen att man har en ambition att skapa en särskild stämning på serveringsstället. De åtgärder som då vidtas, bl.a. vid bedömningen av vilka som skall släppas in, kan innebära att vissa personer eller grupper uppfattar att de diskrimineras. På uppdrag av DO, HO och HomO har Statistiska centralbyrån genomfört en enkätundersökning som redovisas i rapporten *Upplever man att man blir diskriminerad?*¹ Av undersökningen, som riktades till dem som ingått partnerskap, dem som har utländsk härkomst och dem som har funktionshinder, framgår bl.a. att cirka hälften av de tillfrågade i samtliga tre grupper, uppgett att de någon gång upplevt att de blivit diskriminerade. Arbetslivet är det helt dominerande sammanhang där man upplever diskriminering oavsett vilken grupp man tillhör. Därefter följer besök på restaurang, pub, kafé, diskotek eller liknande. När det gäller det sätt på vilket man upplevt att man blivit diskriminerad uppger en femtedel att de fått sämre villkor eller sämre bemötande vid köp av varor eller tjänster. Cirka en tiondel uppger att de inte blivit insläppta på bar, diskotek, restaurang eller dylikt, där de som har funktionshinder i något högre grad har uppgett att de inte blivit insläppta.

Anmälningar om diskriminering

Utredningen har inhämtat uppgifter om antalet anmälningar om diskriminering i restaurangmiljö som gjorts till de olika ombudsmännen. DO mottog 15 anmälningar under 2003, 92 anmälningar under 2004 och 89 under 2005. Antalet anmälningar till HO har under perioden 1997 t.o.m. 2005 uppgått till 168 och till JämO har 2 anmälningar gjorts avseende diskriminering på restauranger och 14 angående olika åldersgränser för män och kvinnor på kryssningsfartyg (förbudet infördes den 1 juli 2005). HomO har tagit emot totalt 13 anmälningar sedan lagen trädde ikraft den 1 juli 2003.

Antalet anmälda brott när det gäller olaga diskriminering uppgick år 2004 till 330 brott, vilket var en ökning med 67 procent från

¹ *Upplever man att man blir diskriminerad?* Statistiska centralbyrån; 2005

år 2003 då antalet var 198. År 2002 uppgick antalet anmälda brott till 254.

Brottsförebyggande Rådet anger i sin rapport *Brottsutvecklingen i Sverige (BRÅ-rapport 2004:3)*, att antalet anmälda fall av olaga diskriminering ökade under hela 1990-talet för att sedan mellan åren 2001 och 2003 minska från 218 till 198. Det största antalet anmälningar gjordes år 1999 och därefter har anmälningarna minskat. Flest antal anmälningar har under åren 2001-2003 skett i storstadslänen. Mer än hälften av anmälningarna avsåg restauranger, nattklubbar och liknande verksamhet. Andelen lagföringar har sedan 1990-talet varit mycket liten, trots att både samhällets instanser och rättsväsendets myndigheter har arbetat aktivt för att öka andelen lagföringar. Problemet anges främst vara kopplat till kraven på att åklagaren måste styrka att ett motiv för handlandet varit att kränka offret på det sätt straffbestämmelsen anger. I rapporten anges att det är svårt att säga något om den dolda brottsligheten men att det kan antas att anmälningsbenägenheten är låg.

Enligt rapporten kan den stora ökningen av antalet anmälningar under 1990-talet sannolikt hänföras till att bestämmelsen då blev känd och omdiskuterad. Det går dock inte att utesluta att ökningen i viss mån också kan vara relaterad till att diskrimineringen som sådan har ökat. Minskningen av antalet anmälningar under de senare åren kan troligen hänföras till svårigheterna att få en fällande dom på området, vilket påverkar anmälningsbenägenheten negativt. Antalet fall som lett till åtal har sedan år 1995 varit mellan ett och tio fall per år, vilket motsvarar ett fåtal procent av anmälningarna. Antalet lagförda personer för olaga diskriminering har sedan år 1995 varit mindre än två per år.

Av rapporten framgår vidare att restauranger, nattklubbar och liknande verksamheter dominerar i fråga om anmälningar av olaga diskriminering. Under 1990-talet avsåg mer än hälften av anmälningarna sådana miljöer. Det är oklart huruvida anmälningsstrukturen överensstämmer med den faktiska brottsstrukturen. Det är möjligt att nöjesbranschen är överrepresenterad i anmälningsstatistiken, dels på grund av att krogdiskriminering under senare år blivit massmedialt uppmärksammat, dels eftersom denna typ av diskriminering upplevs som särskilt tydlig. Nästan alla restaurangrelaterade anmälningar avsåg brott begångna mot män.

5.3 Internationella exempel på insatser mot diskriminering i restaurangmiljö

5.3.1 Regleringen i Norge

I den norska alkohollagen finns möjlighet att återkalla serveringsstillståndet bl.a. om det vid serveringsstället förekommit upprepad narkotikaförsäljning eller upprepad diskriminering på de grunder som anges i strafflagen. Återkallelse kan ske för återstoden av tillståndspanoden eller för en kortare tid. Denna möjlighet till återkallelse infördes den 1 juli 2005.

I den proposition² som föregick lagändringen då diskriminering infördes som en grund för återkallelse behandlades frågan ingående och anfördes bl.a. att diskriminering på uteställen bör bekämpas även på detta sätt. I propositionen angavs också att det är viktigt att reagera mot olovlig diskriminering men att återkallelse av serveringstillstånd är en allvarlig sanktion och av rättssäkerhetshänsyn skall därför återkallelse användas med försiktighet.

När det gäller omfattningen av möjligheten till återkallelse utgör strafflagens bestämmelse grund för vilken diskriminering som kan medföra återkallelse. För att försäkra tillståndshavarna om tillräcklig rättssäkerhet och förutsägbarhet, något som regeringen ansåg särskilt viktigt när man inför en bestämmelse om sanktioner för diskriminering i en lag som i huvudsak reglerar en annan fråga, måste det klart framgå vilka typer av diskriminering som skall omfattas av återkallelsegrunden.

För återkallelsegrundens effektivitet ansåg regeringen det avgörande att diskriminering som till exempel sker vid dörren till serveringsstället omfattas av bestämmelsen. Återkallelsegrunden är begränsad till sådan diskriminering som utförs av anställda och omfattar inte sådan diskriminering som utförs av gästerna. Ett villkor för indragning av serveringstillstånd är att det förekommit upprepad diskriminering. Med upprepad menas dock inte att tillståndsmyndigheten har reagerat mot serveringsstället tidigare och att det således skett ett nytt brott mot bestämmelsen. I praxis kommer bestämmelsen, enligt propositionen, att rikta sig mot tillfällena när det under vid viss tid flera tillfällen skett diskriminering vid serveringsstället. I propositionen lades avgörande vikt vid att det är tillståndshavaren som är ansvarig för utövandet av tillståndet

² Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk vm. og enkelte andre lover

och som därför är ansvarig för att hålla sig orienterad om eventuell olovlig aktivitet vid serveringsstället.

5.3.2 Den nederländska modellen

I Nederländerna har en rad åtgärder vidtagits för att bekämpa diskriminering i nattlivet. Dr. Peter R. Rodrigues har i *Discrimination in nightlife, Case Study for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia*, November 2002, beskrivit vad man i Nederländerna gjort på det aktuella området. Hans slutsats är att det är en kombinerad strategi som visat sig mest framgångsrik. Denna innebär att gemensamma överenskommelser träffas på lokal nivå av representanter för kommunen, den lokala branschen, polisen och den lokala antidiskrimineringsbyrån. Överenskommelserna slår fast regler för tillträdeskrav till restauranger och dansställen och det sätt på vilket kunder får nekas tillträde och förklarar också möjligheterna för de kunder som nekas tillträde att få rätt. Överenskommelserna skrivs i ett avtal genom vilket överträdelse av dessa resulterar i administrativa eller straffrättsliga åtgärder.

Enligt Rodrigues har ett gott resultat uppnåtts i Nederländerna när delar från olika strategier har använts tillsammans. Den omständigheten att regleringen är ett resultat av gemensamma överläggningar förstärker alla parter engagemang och gör det möjligt för dem att välja lokala lösningar. Eftersom avtalet är uppbackat av administrativa och straffrättsliga sanktioner har det visat sig vara ett effektivt instrument.

När det gäller möjligheterna att utnyttja de förvaltningsrättsliga medlen anförs i rapporten att nöjesställen som bötfällts två gånger inom en femårsperiod för att ha gjort sig skyldiga till brott mot reglerna om diskriminering får sitt tillstånd återkallat. Även om återkallelse av tillstånd är obligatoriskt finns det inga kända fall där denna administrativa åtgärd faktiskt har använts. Det finns tvivel om effektiviteten hos förvaltningsrättsliga sanktioner, inte bara för att kravet på två böter inom fem år aldrig har uppfyllts utan också för att återkallelse av tillstånd utgör en kraftfull sanktion. I Amsterdam och Tilburg har en policy där man anknyter antidiskrimineringsåtgärder till kvällsunderhållning och musik- och danstillstånd för restauranger, barer, discos och andra sådana ställen varit mer framgångsrik. När diskriminering har skett har musik-, dans- eller underhållningstillståndet tillfälligt återkallats.

5.4 Åtgärder som vidtagits för att minska diskriminering i restaurangmiljö

5.4.1 Återkallelse när tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället

Enligt 7 kap. 19 § alkohollagen skall kommunen återkalla serveringstillstånd bl.a. om tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället. Denna grund för återkallelse av serveringstillstånd infördes den 1 juli 2001.

I förarbetena till denna ändring anförde regeringen följande i propositionen Vissa ändringar i alkohollagen (2000/01:97) s. 47 f.

”När det gäller åsidosättande av brandskyddsbestämmelser anser regeringen till skillnad från Alkoholutredningen att det bör finnas en direkt koppling mellan brandsäkerhetsfrågor och serveringstillstånd. Som Räddningsverket anför i sitt remissvar tar räddningstjänstlagen (1986:1102) inte hänsyn till om det skall bedrivas alkoholservering i en lokal eller inte. Bestämmelserna tar heller inte sikte på den som driver verksamheten utan riktas mer mot fastighetsägaren. Ett åsidosättande av brandskyddsbestämmelserna kan leda till en långvarig rättsprocess och under tiden sker kanske ingen förändring av verksamheten. Det är enligt regeringens uppfattning också av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd. Detta eftersom människor som har förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och ha svårare att uppfatta eventuell brandfara. Tillståndsmyndigheten bör enligt regeringens uppfattning kunna ifrågasätta en sökandes eller tillståndshavares lämplighet att inneha serveringstillstånd om denne inte förmår uppfylla grundläggande brandskyddsbestämmelser. En tillståndshavare, som dömts för brott mot brandskyddsbestämmelser eller meddelats upprepade förelägganden eller förbud enligt 56 § räddningstjänstlagen, riskerar därmed också att få sitt tillstånd återkallat. Räddningstjänsten i kommunen bör därför regelmässigt informera tillståndsmyndigheten om grundläggande brandskyddsbestämmelser åsidosätts av en serveringsrörelse.

När det gäller brott mot lotterilagen kan det enligt regeringens uppfattning finnas anledning att kunna återkalla ett tillstånd för servering i en lokal där illegalt spel bedrivits även om det inte är tillståndshavaren som dömts för brottet. Att illegalt spel bedrivs i serveringslokalen kan nästan aldrig vara obekant för tillståndshavaren och ofta är det så att överskottet från spelverksamheten delas mellan spelordnaren och den som upplåter lokalen. Mot bakgrund av de höga krav som ställs på den som ansöker om serveringstillstånd avseende såväl personliga som ekonomiska förhållanden anser regeringen att illegalt spel på serveringsstället skall kunna vara en grund för återkallelse av serveringstillståndet. Motsvarande gäller om tillståndshavaren på serveringsstället

tillåter annan brottslig verksamhet, t.ex. narkotikabrott, häleri, koppleri m.m.

En stor andel av de polisanmälningar som görs när det gäller brottet olaga diskriminering hänför sig till restaurangbranschen. Det är också en form av diskriminering som har fått stor uppmärksamhet i massmedia och i den allmänna debatten. Att vägra en person inträde på en restaurang eller annan nöjeslokal på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller homosexuell läggning kan vara straffbart enligt bestämmelserna om olaga diskriminering. Enligt alkohollagen får serveringstillstånd meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Om en tillståndshavare i sin restaurangverksamhet, eller anställda i denna verksamhet, fälls till ansvar för olaga diskriminering bör det därför redan i dag kunna innebära att serveringstillståndet ifrågasätts. Detta är ett brott som har anknytning till restaurangrörelsen och måste bedömas som allvarligt.”

5.4.2 Ordningslagen

Enligt ordningslagen (1993:1617) skall polismyndigheten meddela tillstånd till offentliga danstillställningar och kan i samband därmed meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid tillställningen. Villkoren får t.ex. innefatta skyldighet att anlita ordningsvakter. Villkorens syfte skall vara att trygga ordningen och säkerheten och de skall utformas med hänsyn till vad som krävs i det särskilda fallet. De kan avse sådana förhållanden som de klockslag mellan vilka sammankomsten eller tillställningen får pågå, det högsta antalet besökare som får släppas in osv. (Carl G. Persson m.fl. Ordningslagen, 2:a uppl. 2003).

Polismyndigheten i Skåne har i sådana beslut som särskilt villkor angett att om tillståndshavaren uppställt särskilda regler vid entrén som villkor för att bevista den offentliga tillställningen som t.ex. lägsta ålder eller särskilt klädsel, skall kontrollen av dessa regler efterlevnad utföras av entrévårdar och inte av de förordnade ordningsvakterna. Om speciella regler gäller för besökande till den offentliga danstillställningen skall dessa regler skyltas upp i entrén på ett klart och tydligt sätt så att den som ämnar besöka nattklubben vet vilka regler som gäller för att komma in.

5.4.3 Utbildning

I utbildningen för ordningsvakter ingår ett avsnitt om fyra timmar som behandlar olaga diskriminering och mänskliga beteenden (Rikspolisstyrelsens författningssamling 2003:10).

5.4.4 Stockholms stads riktlinjer för serveringstillstånd

Kommunfullmäktige i Stockholm har under år 2005 gjort ändringar i riktlinjerna för serveringstillstånd med sikte på diskrimineringsfrågan. I riktlinjerna anges nu att tillståndshavaren skall åta sig att se till att överträdelser mot gällande lagar mot diskriminering inte förekommer inom sin verksamhet samt vara införstådd med att överträdelser kan leda till indragning av tillståndet. Vidare anges att där så är påkallat skall villkor meddelas för restauranger som kommer ifråga för serveringstid efter klockan 01.00 att tydliga och väl synliga skyltar som anger för köande vilka insläppsregler som gäller skall sättas upp vid entrén.

5.4.5 Polisens arbete mot krogdiskriminering

I regleringsbrev för budgetåren 2005 och 2006 avseende Rikspolisstyrelsen (RPS) och övriga myndigheter inom polisorganisationen har regeringen ålagt dessa att ägna särskild uppmärksamhet åt bl.a. brott med rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag samt olaga diskriminering. Detta uppdrag har inneburit att polisen under år 2005 har börjat bedriva spaningsarbete mot krogarnas vaktpersonal bl.a. i Stockholm och parallellt med detta arbetat för att förebygga brott. Polisen har därför ordnat möten med vakter och restaurangägare i syfte att diskutera diskriminering. (Se Diskrimineringskommitténs betänkande s. 244 ff).

5.5 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Vid upprepad diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder skall serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten kunna återkallas.

Utbildning för tillståndshavare, serveringsansvariga och övrig restaurangpersonal skall även innehålla frågor om diskriminering, vilka regler som gäller och hur diskriminering kan motverkas.

Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att arbeta för en förbättrad tillsyn över ordningsvakter och bevakningsföretag.

5.5.1 Återkallelse av serveringstillstånd

Överväganden

När det gäller olaga diskriminering anser utredningen principiellt att sådana problem bör lösas inom ramen för diskrimineringslagstiftningen. Alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som i princip inte bör utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden. Dessutom kan anföras att ett stort antal restauranger och andra näringsställen, där diskriminering förekommer, inte har serveringstillstånd och dessa skulle ändå inte omfattas av alkohollagens bestämmelser.

Både av anmälningar till polis och till ombudsmän liksom den undersökning som vänt sig till olika grupper som skyddas av reglerna om diskriminering framgår dock att diskriminering förekommer i relativt stor omfattning i restaurangmiljö. Olika åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med diskriminering inom restaurangnäringen (se avsnitt 5.4). Mot bakgrund av att ett stort antal människor upplever att de blir diskriminerade på restauranger och nattklubbar kan de åtgärder som hittills vidtagits för att motverka diskriminering inte anses vara tillräckliga. Det är därför nödvändigt att på alla tänkbara sätt utnyttja de möjligheter som finns att motverka diskriminering. Enligt utredningens mening finns det därför skäl att, även med beaktande av vad som anförts ovan, ta till vara de möjligheter som alkohollagen ger när det gäller att motverka diskriminering vid restauranger med serveringstillstånd.

Återkallelse av serveringstillstånd kan vid diskriminering enligt nu gällande regler ske enligt den bestämmelse som anger att återkallelse kan ske när tillståndshavaren tillåtit brottslig verksamhet på serveringsstället. Detta innebär att ett krav för att återkallelse av serveringstillstånd skall kunna ske är att någon har dömts för olaga diskriminering som skett på serveringsstället.

För att få förtroendet att handha den ansvarsfulla uppgiften att servera alkoholdrycker krävs enligt alkohollagen att den som söker tillstånd skall vara lämplig att utöva verksamheten och att denne vid verksamhetens bedrivande uppfyller detta krav. Enligt utredningens mening är omständigheterna kring serveringen såvitt avser allas rätt till lika behandling en väsentlig fråga och måste vara en del i bedömningen av lämpligheten.

När det gäller möjligheten att återkalla serveringstillstånd på andra grunder, vilka också i vissa fall är kriminaliserade och kan föranleda straffrättsliga påföljder, t.ex. servering till någon som inte uppnått föreskriven ålder eller är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, finns inte något krav på att någon skall ha dömts för olovlig dryckeshantering enligt 10 kap. 7 § alkohollagen för att återkallelse skall kunna ske. Kommunen har i sådana fall möjlighet att med den utredning som tjänstemännen gjort återkalla tillstånd och vid överklagande till länsrätten utgör denna utredning grund för domstolens bedömning av om grund för återkallelse av serveringstillståndet föreligger.

Förslag om att återkallelse av serveringstillstånd skall kunna ske vid diskriminering

I likhet med vad som gäller vid t.ex. servering till personer som inte uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel bör en möjlighet att återkalla serveringstillstånd vid diskriminering utan att någon har dömts för brottet olaga diskriminering införas. Det skulle innebära att det vid diskriminering vid serveringsställen där serveringstillstånd gäller skulle finnas en administrativ sanktion utöver den straffrättsliga. Brottet olaga diskriminering är liksom olovlig dryckeshantering ett brott där bevissvårigheterna ofta är betydande, särskilt när det gäller uppsåtet till gärningen. Enligt utredningens mening bör den omständigheten att någon nekats tillträde till ett serveringsställe eller på ett sådant ställe inte fått likvärdig behandling, med hänsyn till t.ex. kön eller etnisk tillhörighet i likhet med vad som gäller när tillståndshavaren inte följt alkohollagens bestämmelser om servering eller serveringstillstånd eller villkor för sådana tillstånd, kunna leda till att serveringstillståndet återkallas utan att någon har dömts för brott.

Hur skall tillsynen ske?

För efterlevnaden av administrativa bestämmelser är det av stor vikt att tillsyn kan ske. Det har från kommunalt håll till utredningen framförts att tillsyn för att kontrollera huruvida det på serveringsstället förekommer diskriminering skulle möta stora svårigheter på samma sätt som tillsynen när det gäller folkölsförsäljning.

Det är dock inte endast genom kommunens tillsyn som grunderna för återkallelse av serveringstillstånd, eller försäljningsförbud vid detaljhandel med eller servering av folköl, kan bli kända. Även polismyndigheten är tillsynsmyndighet när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl även om den löpande tillsynen i första hand ankommer på kommunen. I prop. 1994/95:89, Förslag till alkohollag, angav regeringen att polismyndigheternas tillsyn i huvudsak får begränsas till de observationer myndigheterna gör i samband med ingripanden och kontroller i och kring serveringsställen vilket enligt utredningens mening måste omfatta frågor huruvida diskriminering förekommer. Om polismyndigheten mottagit anmälningar om olaga diskriminering kan dessa, utöver arbetet med förundersökning, utgöra grund för samverkan mellan polisen och kommunen som tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen när det gäller grund för återkallelse av serveringstillståndet på grund av upprepad diskriminering. I alkohollagen finns regler om att tillsynsmyndigheterna skall lämna uppgifter till och underrätta övriga tillsynsmyndigheter. De utredningar som ombudsmännen i vissa fall gör i enlighet med sitt uppdrag avseende lagen om förbud mot diskriminering bör också kunna utgöra underlag för kommunens ställningstagande.

Enligt utredningens mening utgör de eventuella svårigheter i arbetet med tillsyn som kan förutses inte tillräckliga skäl att avstå från att införa en bestämmelse som innebär att serveringstillstånd kan återkallas vid upprepade tillfällen av diskriminering. Dessutom kan, såsom enligt vad utredningen erfarit förekommer när det gäller folkölsförsäljning, även andra intressenter som t.ex. föräldrar och gäster lämna uppgifter om missförhållanden som kan ge tillsynsmyndigheterna anledning att vidta åtgärder.

Det kan komma att uppstå vissa svårigheter för kommunen som tillsynsmyndighet att avgöra huruvida skäl för återkallelse med hänsyn till att upprepad diskriminering förekommit. Den fria bevisprövning som gäller i ärenden och mål om återkallelse av tillstånd innebär dock att kommunen har möjlighet att ange de olika

omständigheter som i det enskilda fallet anses visa att det förekommit att personer vid upprepade tillfällen nekats servering eller tillträde till serveringsställe med hänsyn till kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Det är svårt att förutsäga vilken utredning som kan komma att krävas för återkallelse på grund av att det vid upprepade tillfällen förekommit diskriminering på serveringsstället. Enligt utredningens uppfattning måste den frågan avgöras vid rättstillämpningen och kan inte utgöra ett skäl för att inte införa bestämmelsen.

Vilka diskrimineringsgrunder skall omfattas?

Diskrimineringsgrunderna i straffbestämmelsen om olaga diskriminering är inte desamma som i den civilrättsliga lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering, då den senare förutom etnisk tillhörighet och religion även omfattar diskrimineringsgrunderna kön, sexuell läggning och funktionshinder. Även beträffande regleringen av diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet och religion föreligger en viss skillnad som dock inte har någon betydelse för utredningens överväganden. Regeringen uttryckte i prop. 2002/03:65, Ett utvidgat skydd mot diskriminering, att begreppen och definitionerna i princip bör vara desamma i samtliga lagar. I samband med införandet av lagen om förbud mot diskriminering gjordes därför även en del ändringar i andra diskrimineringslagar med det syftet.

Enligt utredningens mening bör en möjlighet till återkallelse av serveringstillstånd vid diskriminering omfatta de diskrimineringsgrunder som anges i lagen om förbud mot diskriminering. I enlighet med vad som gäller enligt den lagen är det inte diskriminering om t.ex. den fysiska tillgängligheten till serveringsstället är svår för en funktionshindrad på grund av att en restaurang saknar hissar. Diskrimineringskommittén har i sitt slutbetänkande En sammanhållen diskrimineringslagstiftning (SOU 2006:22) förslagit införandet av en lag om förbud och andra åtgärder mot diskriminering som också innehåller skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet vid tillhandahållande av varor och tjänster. Om förslaget skulle leda till lagstiftning innebär det en förändring som kan komma att kräva ytterligare

överväganden när det gäller den möjlighet till återkallelse av serveringstillstånd som utredningen nu föreslår.

5.5.2 Utbildning

Det har i undersökningar framkommit att ett stort antal personer varje år upplever att de blir diskriminerade i restaurangmiljö och det är mot den bakgrunden av största vikt att höja medvetenheten hos alla dem som arbetar inom restaurangbranschen. Enligt utredningens mening bör därför den utbildning för tillståndshavare och serveringsansvariga som utredningen föreslår liksom den utbildning i ansvarsfull alkoholserving av STAD-modell som ges till personal på serveringsställena också innehålla frågor om diskriminering, vilka regler som gäller och hur diskriminering kan motverkas (se vidare under avsnitt 4.8). Statens folkhälsoinstitut bör vid arbetet med att ta fram riktlinjer för sådan utbildning samverka med DO, HO, HomO och JämO.

5.5.3 Tillsynen över ordningsvakter och bevakningsföretag

En stor del av de anmälningar som sker om diskriminering i restaurangmiljö avser fall där någon nekats inträde till en nattklubb eller liknande av en ordningsvakt eller en entrévärd. Polismyndigheterna har tillsyn över de ordningsvakter de förordnat och länsstyrelserna har tillsyn över bevakningsföretag vilka ofta är ordningsvakternas arbetsgivare. I Ds 2003:50, Ordningsvakter och väktare, som för närvarande bereds inom Regeringskansliet, föreslogs att en anmälan som innefattar påstående om brott eller annat felaktigt handlande av en ordningsvakt i samband med tjänstgöring skall handläggas på samma sätt som en anmälan mot en anställd inom polisen. Skälen för förslaget var att ordningsvakter getts vissa polisiära befogenheter och i sitt arbete står under befäl av en polisman varför det framstår som naturligt att anmälningar mot ordningsvakter utreds på samma sätt som när det gäller anställda vid polisen. Det angavs också att det är viktigt för att polisens tillsyn av ordningsvakter skall bli effektiv att information om eventuella anmälningar och utredningar mot ordningsvakter når de poliser som hanterar ordningsvaktsförordnanden och att förslaget skulle underlätta för den som har tillsynsansvaret att få kännedom om sådana anmälningar.

Enligt utredningens mening finns det med hänsyn till de anmälningar om olaga diskriminering som förekommit skäl att införa ovan angivet förslag. Den tillsyn som skall ske när det gäller ordningsvakter är en viktig del i arbetet att motverka diskriminering. Utredningen menar därför att regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen och länsstyrelserna i uppdrag att arbeta för en förbättrad tillsyn över ordningsvakter och bevakningsföretag.

5.5.4 Anslag med regler för inträde

Frågan om att förmå innehavare av nöjesställen att anslå eventuella särskilda regler för inträde vid entrén är enligt utredningens mening i första hand en ordningsfråga som inte har direkt samband med huruvida alkohol får serveras eller inte. Det har i Stockholms stad startats ett arbete med att motverka diskriminering på uteställen genom att vid sena serveringstider ställa villkor om skyltar med regler för inträde vid entrén och i Malmö har polismyndigheten vid meddelande av danstillstånd ställt motsvarande krav. I Nederländerna har man vid arbete för att motverka diskriminering träffat överenskommelser som slår fast regler för tillträdeskrav till restauranger och dansställen och det sätt på vilket kunder får nekas tillträde. Enligt utredningens mening har kommunerna stora möjligheter att på olika sätt arbeta tillsammans med den lokala branschen, polisen och andra berörda, för att restaurangerna skall synliggöra vilka regler för tillträde som tillämpas. Problemen med diskriminering i restaurangmiljö har främst samband med det urval som görs vid entréerna till nattklubbar och är i mycket stor utsträckning begränsade till storstäderna. Det finns därför enligt utredningens mening inte skäl att införa ett generellt krav på anslag med regler för inträde i alkohollagen. Serveringstillstånd kan enligt alkohollagen förenas med villkor men de måste då vara föranledda av en bedömning av behovet av villkor i det enskilda fallet. Enligt utredningens uppfattning finns det mot denna bakgrund inte skäl att föreslå någon ändring i alkohollagen (se avsnitt 6.6.2).

6 Administrativa ingripanden och villkor enligt alkohollagen

6.1 Utgångspunkter

Enligt direktivet skall utredningen undersöka möjligheterna att ställa krav på utbildning av olika personalkategorier på restauranger med serveringstillstånd och lämna förslag till hur diskriminering på serveringsställen skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen. Utredningen har emellertid uppmärksammat att det i den svenska alkohollagen saknas möjlighet att under en viss bestämd kortare tid förbjuda alkoholservering. Den enda sanktion alkohollagen anger när reglerna för serveringstillstånd inte efterföljs eller olägenheter i fråga om ordning och nykterhet uppkommit är en återkallelse av tillståndet efter vilken ett nytt tillstånd inte kan erhållas förrän efter cirka tre år. Om skäl för återkallelse föreligger kan dock istället varning meddelas om en sådan av särskilda skäl kan anses utgöra en tillräcklig åtgärd.

Kommunen har rätt att vid behov i det enskilda fallet ställa villkor som är individuellt utformade. Ett sådant villkor torde kunna innebära krav på att all personal, eller viss andel av personalen, skall vara utbildad i ansvarsfull alkoholhantering och hur man motverkar diskriminering. Det är dock inte möjligt att i kommunen anta generella regler om krav utöver vad som framgår i alkohollagen utan de villkor som föreskrivs skall vara föranledda av behov i det enskilda fallet.

Regeringen angav i prop. 2003/04:161, Om alkoholpolitiska frågor, att man avsåg att se över möjligheten att utveckla alkohollagens bestämmelser om villkor i syfte att detta instrument i än högre grad skall kunna användas av kommunerna i det alkoholförebyggande arbetet. Moment som denna översyn skulle innefatta var t.ex. om villkor kan användas för krav på utbildningsinsatser bland personalen i restaurangerna eller för samarbete i olika projekt på ett bättre sätt än i dag.

6.2 Behovet av åtgärder

Alkohollagens sanktioner, återkallelse av serveringstillstånd och varning, används i relativt liten utsträckning och till övervägande delen på grund av brister när det gäller ekonomisk skötsamhet (se ovan under avsnitt 4.1).

Tillståndsmyndigheterna försöker på olika sätt fylla behovet av en mindre ingripande sanktion än de som alkohollagen anger och använder sig t.ex. av erinran och liknande för att påpeka missförhållanden som inte kan anses så allvarliga att det finns grund för återkallelse av tillståndet. Avsikten är att påpeka felaktigheter som tillståndshavaren måste komma till rätta med för att få behålla sitt tillstånd. Det är dock en stor spännvidd mellan att peka på problem och återkalla ett tillstånd som i realiteten innebär att restaurangverksamheten måste upphöra och det är därför svårt för tillståndsmyndigheten att lägga verklig tyngd bakom sina påpekanden.

Som nämnts ovan under avsnitt 5.3.2 har man i Nederländerna arbetat framgångsrikt mot diskriminering i utelivet genom ett system där man bl.a. haft möjlighet att stänga restauranger och nattklubbar där diskriminering förekommit under en kortare tid, t.ex. en weekend. I Norge och Finland finns möjlighet att under en begränsad tid återkalla ett serveringstillstånd där tiden kan anpassas till allvaret i den förseelse som utgör grund för ingripandet för att peka på nödvändigheten av att rätta till missförhållandena.

Det förslag som utredningen lämnat (se avsnitt 5.5.1) om att upprepad diskriminering skall utgöra grund för återkallelse av serveringstillstånd skulle om denna avsåg en viss kortare tid göra det möjligt för tillståndshavaren att vidta åtgärder för att komma till rätta med de omständigheter som orsakat att diskriminering förekommit vid serveringsstället.

6.3 Återkallelse, varning och villkor - bakgrund och tillämpning

6.3.1 Återkallelse och varning

Lagen om handel med drycker

I lagen om handel med drycker (1977:293), som ersatte rusdrycksförsäljningslagen (1954:521) och ölförsäljningslagen (1961:159), angavs att för det fall sådan försäljning av alkoholdrycker som ägde

rum med tillstånd enligt lagen föranledde olägenheter i fråga om ordning, nykterhet och trevnad eller om bestämmelserna i lagen, eller med stöd av denna meddelade föreskrifter, inte iaktogs skulle tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet eller begränsa det till att avse viss eller vissa drycker. Om det fanns anledning att anta att tillfredsställande förhållanden kunde åstadkommas utan att så ingripande åtgärder vidtogs, fick tillståndshavaren i stället meddelas varning eller särskilda föreskrifter.

I Arne Hillbos kommentar till 1977/78 års alkohollagar angavs att sanktionsbestämmelserna genom LHD blivit enhetliga för all tillståndsbunden handel med alkoholdrycker och att slagen av ingripanden i huvudsak var oförändrade från tidigare gällande bestämmelser och innehöll återkallelse av tillstånd, begränsning i fråga om slag av drycker, varning och särskild föreskrift. Det angavs vidare att återkallelse kunde gälla tills vidare eller omfatta viss tid, t.ex. suspension för en eller två veckor av rättigheten, en åtgärd som utan att vara alltför ingripande kunde vara mycket verksam.

I Socialstyrelsens författningssamling fanns ovanstående uttalande om suspension återgivet i SOSFS(S) 1979:71.

Alkohollagen

Alkoholpolitiska kommissionen behandlade i betänkandet Serveringsbestämmelser, SOU 1993:50, sanktionssystemet i lagen om handel med drycker. Kommissionen föreslog att det vid tillståndsbunden verksamhet skulle införas fem olika sanktioner – varning, särskild föreskrift, suspension, återkallelse och interimistisk återkallelse. Enligt kommissionen skulle suspension innebära att serveringstillståndet återkallades för viss tid och under föreskriven tid ålades tillståndshavaren att åtgärda missförhållanden, m.m. Detta skulle användas vid allvarigare förseelser, där länsstyrelsen bedömde att definitiv återkallelse inte var nödvändig. Förslaget ledde inte till lagstiftning utan alkohollagen kom enbart att innehålla möjligheter till återkallelse och varning.

Statens folkhälsoinstitut anger i sin handbok i Alkohollagen att en tillståndsmyndighet är skyldig att ingripa administrativt mot en tillståndshavare när det föreligger grund för återkallelse. Ingripande enligt alkohollagen mot tillståndshavare skall inte ses som ett straff utan är samhällets åtgärd för att undanröja negativa alkoholpolitiska förhållanden eller för att förhindra att sådana uppkommer.

Huvudregeln är att tillståndet skall återkallas men om det finns särskilda skäl kan ingripandet begränsas till varning. Sådana särskilda skäl kan vara att tillståndshavaren vidtar verkningsfulla åtgärder för att rätta till missförhållandena eller att överträdelsen varit tillfällig eller berott på missförstånd.

Statens folkhälsoinstitut har på utredningens uppdrag redovisat vilka kommuner som under åren 2001-2004 meddelat varning och beslut om återkallelse av serveringstillstånd. Det framgår av redovisningen att det varje år är cirka 50 procent av kommunerna som inte använt alkohollagens möjligheter till ingripanden. Orsakerna till det stora antalet kommuner som inte beslutat om ingripanden enligt alkohollagen kan vara många. Det finns dock skäl att anta att en orsak är att arbetet med tillsyn enligt alkohollagen bedrivs på många olika sätt och under skiftande förutsättningar i olika kommuner.

6.3.2 Villkor

I den tidigare gällande lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) angavs att tillståndsmyndigheten i tillstånd till servering av alkoholdrycker fick meddela de föreskrifter som behövdes. Denna bestämmelse fördes över till alkohollagen och i propositionen angav regeringen i författningskommentaren att sådana villkor kan gälla, förutom serveringstider även t.ex. serveringslokalernas beskaffenhet, särskilda villkor för utomhusservering och särskilda krav på övervakande personal eller ordningsvakter. Villkor kan meddelas även efter att tillstånd meddelats om sådana behövs om t.ex. serveringen medfört alkoholpolitiska olägenheter. Om ordningsstörningar är att vänta i samband med större evenemang på stora idrottsanläggningar kan villkor vara påkallade för restauranger som ligger nära dessa anläggningar.

I Statens folkhälsoinstituts handbok i Alkohollagen anges att tillståndsmyndigheten genom villkor t.ex. kan förordna om vilka serveringslokaler som får utnyttjas och hur, att ordningsvakter skall finnas, att alkoholdrycker endast får serveras genom bordservering, vilka serveringstider som skall gälla och hur och när en drinkbar får användas. Villkor kan också meddelas efter att tillstånd meddelats när problem har uppkommit eller med hänsyn till nya yttre omständigheter. Institutet pekar också på den omständigheten att villkor endast kan användas individuellt i enskilda fall.

6.3.3 Alkohollagen i praktiken – ett exempel från Malmö

Utredningens expert från tillståndsmyndigheten i Malmö kommun har beskrivit hur man där arbetar med nu gällande regler om administrativa åtgärder i alkohollagen.

Om det vid tillsyn uppmärksammas att servering sker till personer som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel hålls samtal med tillståndshavare och/eller serveringsansvarig i direkt anslutning till besöket. I vissa fall kallas tillståndshavaren också till myndigheten för ett möte. Därefter skrivs tillsynsärendet av och i beslutet erinras tillståndshavaren om relevanta bestämmelser i alkohollagen.

Om tillståndsmyndigheten anser att det med hänsyn till de missförhållanden som uppmärksammas finns grund för återkallelse av serveringstillståndet, t.ex. vid upprepade förseelser eller när fråga är om allvarigare brott mot alkohollagens regler såsom servering till underåriga, begär myndigheten en skriftlig förklaring från tillståndshavaren. Därefter sammanställer myndigheten en utredning med förslag om att tillståndet skall återkallas eller om särskilda skäl finns, att tillståndshavaren tilldelas en varning oftast i kombination med villkor om att utbilda samtliga i personalen i ansvarsfull alkoholserving. Beslut fattas av ansvarig nämnd.

När det gäller brister i det ekonomiska handhavandet, t.ex. att restföring av skatt skett hos kronofogdemyndigheten, begär tillståndsmyndigheten en skriftlig förklaring av tillståndshavaren och kallar i vissa fall till ett möte där även Skatteverket deltar. Därefter skriver myndigheten av tillsynsärendet med en erinran om alkohollagens bestämmelser eller lägger, om skäl för återkallelse föreligger, fram ett förslag om att tillståndet skall återkallas alternativt om särskilda skäl föreligger, att tillståndshavaren tilldelas en varning. Beslut fattas av ansvarig nämnd.

6.4 Möjligheter till ingripanden vid brott mot regler om serveringstillstånd i andra nordiska länder

6.4.1 Norge

I Norge gäller meddelade serveringstillstånd som längst till dess att en ny kommunstyrelse tillträtt och en omprövning av tillstånden sker således efter varje val. Under gällande tillståndsperiod kan kommunstyrelsen återkalla ett tillstånd för resten av perioden eller

för en kortare tid om kraven för att beviljas tillstånd inte längre är uppfyllda eller om tillståndshavaren inte uppfyller sina förpliktelser enligt lagen. Vid bedömningen av om serveringstillståndet skall återkallas, och hur länge, kan det bland annat läggas vikt vid vilken typ av överträdelse som skett, överträdelsens grovhet, om tillståndshavaren kan klandras för överträdelsen och vilka åtgärder som vidtagits för att rätta till missförhållandena. Hänsyn kan också tas till hur verksamheten skötts tidigare. Ett tillstånd kan också återkallas om det skett upprepad narkotikaförsäljning på serveringsstället eller om det vid serveringsstället skett upprepad diskriminering.

Polisen kan stänga ett ställe som säljer eller serverar alkohol utan tillstånd. Polisen kan också stänga ett försäljnings- eller serveringsställe i upp till två dagar om det är nödvändigt för att förhindra störning av allmän ordning, tillvarata enskildas eller allmänhetens säkerhet eller för att förhindra eller stoppa lagbrott.

Enligt statistik från Statens institutt for rusmiddelsforskning (SIRUS) rapporterade 41 kommuner att man återkallat sammanlagt 77 serveringstillstånd under år 2004 och att mer än hälften av dessa återkallelser varit tillfälliga, dvs. avsett en kortare tid. Skälen för återkallelse av serveringstillståndet var i 15 fall bristande ekonomisk vandel och i 57 fall bristande efterlevnad av alkohollagens regler för servering och för resterande framgår inte på vilken grund återkallelse skedde.

6.4.2 Danmark

Ett serveringstillstånd kan fränkännas av domstol om tillståndshavaren gjort sig skyldig till grov eller upprepad överträdelse av villkor för tillståndet eller bestämmelser i lagen. En förutsättning för en sådan åtgärd är att det begåtts ett brott. Yrkandet om att ett serveringstillstånd skall fränkännas framställs i brottmålet. Ett serveringstillstånd kan återkallas av tillståndsmyndigheten om tillståndshavaren gjort sig skyldig till grov eller upprepad försummelse i verksamheten och det finns särskild grund att anta att tillståndshavaren inte kommer att driva verksamheten på ett försvarligt sätt. Omständigheter som kan leda till återkallelse är t.ex. bristande tillträdeskontroll, om föreståndaren eller tillståndshavaren inte är på serveringsstället vid tidpunkter då det är många och problematiska

gäster eller om tillståndshavaren underlåter att tillkalla polis när allvariga lagöverträdelse skett på serveringsstället, t.ex. slagsmål.

6.4.3 Finland

Om alkohollagen, eller med stöd av denna utfärdade bestämmelser och föreskrifter, har överträtts i näringsverksamheten eller om tillståndshavaren inte längre anses ha de förutsättningar eller besitta den tillförlitlighet som kräv för tillståndet eller om det på serveringsstället har förekommit ordningsstörningar eller annat missbruk kan tillståndsmyndigheten ingripa. Myndigheten kan härvid ge tillståndshavaren en anmärkning, en skriftlig varning, ställa de villkor som behövs för övervakningen av serveringen eller begränsa tillståndet genom förkortning av serveringstiden, begränsning av serveringsområdet eller de typer av alkoholdrycker som får serveras eller återkalla sitt tillstånd för viss tid eller permanent.

När det behövs för att ordningen skall kunna upprätthållas på serveringsstället kan polisen avbryta serveringen tillfälligt, högst ett dygn.

6.5 Tillsynsutredningen

Tillsynsutredningen har i sitt slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:10) föreslagit vissa generella förändringar när det gäller ingripandemöjligheterna vid tillsyn för att tillgodose tillsynsorganens behov av effektivare och tydligare ingripandemöjligheter. Förslagen innebär följande:

- en generellt lägsta nivå av ingripande – anmärkning,
- en generell möjlighet att meddela varning som alternativ till återkallelse och till förbud att fortsätta en verksamhet,
- en möjlighet att komplettera anmärkning och varning med en tillsynsbot och
- en generell ingripandekatalog för alla tillsynsområden som inbegriper en författningsreglerad möjlighet för tillsynsorganen att underlåta att ingripa.

Utredningen redogör för att det i diskussionen om ingripanden vid tillsyn efterlysts mellanformer av ingripanden som skall vara tillräckligt kraftfulla för att uppnå den aktuella tillsynens syfte, men som lämnar utrymme för att i varje särskilt fall ta hänsyn till enskilda förhållanden. Det har i diskussionen framhållits att ingripanden bör kunna nyanseras ytterligare för att bli mer effektiva.

Grunden för förslagen är att ingripandemöjligheterna blir mer effektiva om de är ändamålsenliga och mer nyanserade. Ändamålsenlighet förutsätter att ingripandena är proportionerliga och omfattar både mindre allvarliga och mer allvarliga brister i en verksamhet och nyansering innebär att ingripandena kan anpassas till den enskilda situationen.

6.6 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Serveringstillstånd som tillåter servering till allmänheten skall kunna återkallas även för viss bestämd tid, dock högst en månad. Grund för sådan tidsbegränsad återkallelse skall finnas när det inte endast tillfälligt uppkommer olägenheter i fråga om ordning och nykterhet, när tillståndshavaren inte följer bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av den, när tillståndshavaren tillåter brottslig verksamhet på serveringsstället och när upprepad diskriminering förekommit vid serveringsstället.

Utredningens bedömning: Möjligheten för tillståndsmyndigheten att ställa de villkor som behövs för serveringstillstånd måste utvecklas på andra sätt än genom förändringar av lagstiftningen.

Regeringen bör utreda möjligheterna att införa regler som gör det möjligt för polismyndigheten att omedelbart förbjuda alkoholservering. I samband därmed bör även frågan om att ge tillståndsmyndigheten möjlighet att interimistiskt återkalla ett serveringstillstånd övervägas.

6.6.1 Återkallelse av serveringstillstånd för viss tid

Av de uppgifter som angetts ovan under avsnitt 4.1 framgår att alkohollagens sanktioner, återkallelse av serveringstillstånd och varning, används i mycket liten utsträckning. Anledningen till det kan självfallet vara att grund för ingripande föreligger i mycket få fall,

men mycket tyder på att användningen av sanktioner inte motsvarar det verkliga behovet. En anledning till detta kan enligt utredningens mening vara att man i kommunerna anser de sanktionsmöjligheter som står till buds vara alltför trubbiga och svåra att anpassa efter omständigheterna i det särskilda fallet. Det finns därför enligt utredningens uppfattning skäl att överväga möjligheterna att införa en bestämmelse som gör sanktionssystemet mer flexibelt och möjligt att anpassa efter behoven i varje enskilt fall.

I Norge och Finland finns möjlighet till permanent återkallelse av serveringstillstånd men också att återkalla tillstånd för viss bestämd tid. Erfarenheterna av tidsbegränsade återkallelser har varit goda. Utredningen föreslår därför att en möjlighet att återkalla ett serveringstillstånd för en viss bestämd tid, högst en månad, införs i alkohollagen.

Möjligheten att återkalla serveringstillstånd för en viss bestämd tid 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.

Under den tid serveringstillståndet är återkallat får tillståndshavaren möjlighet att vidta åtgärder för att rätta till de missförhållanden som lett till återkallelsen. Tillsynsmyndigheten kan i det enskilda fallet besluta om särskilda föreskrifter när det gäller vilka relevanta åtgärder som bör genomföras. Sådana åtgärder kan innebära utbildning av personal, förbättrade rutiner m.m. för att minska risken för t.ex. servering till underåriga eller diskriminering. Det blir också möjligt för tillsynsmyndigheten att ålägga tillståndshavaren att under den tid serveringstillståndet är återkallat ta fram ett åtgärdsförslag för att rätta till de brister som lett till återkallelsen. Införandet av en möjlighet till tidsbegränsade återkallelser skulle enligt utredningens mening ge utrymme för mer nyanserade bedömningar och en önskvärd ökad användning av alkohollagens möjligheter att ingripa vid missförhållanden för att uppnå en bättre efterlevnad av lagen.

Regeringsrätten har i RÅ 1994 ref 88 behandlat frågan om beviskravet i mål om återkallelse av tillstånd att servera alkoholdrycker. I

domen anförde Regeringsrätten följande som är av principiell betydelse för bevisvärderingen.

”Ett tillstånd till servering av alkoholdrycker kan ha en avgörande betydelse för möjligheterna att driva en restaurangrörelse. Av rättssäkerhetsskäl bör därför kravet på bevisning ställas högt. En så ingripande åtgärd som återkallelse av ett serveringstillstånd bör kunna vidtas endast när det klart har kunnat fastställas att sådana missförhållanden som utgör grund för återkallelse verkligen föreligger. Å andra sidan måste beaktas att syftet med de i paragrafen angivna sanktionerna är att tillgodose det allmänna intresset av ordning och nykterhet samt att skydda samhället mot skadeverkningar av dåligt skötta restauranger och liknande försäljningsställen. Av denna anledning bör kraven för ett ingripande inte i alla avseenden ställas lika högt som för en fällande dom i ett brottmål som avser t.ex. olovlig försäljning av spritdrycker (jfr Hillbo, Lagar och politik kring alkohol, 1979, s. 194). Det torde inte sällan kunna inträffa att ett objektivt konstaterbart missförhållande kan läggas till grund för en återkallelse trots att åtal – t.ex. på grund av bristande uppfyllelse av det subjektiva rekvisitet – inte väcks eller inte leder till fällande dom. I linje med det sagda ligger att det inte – som bolaget gjort gällande i målet föreligger någon principiell skyldighet för tillståndsmyndigheten att vänta med ett ingripande till dess en av åklagarmyndigheten inledd förundersökning har hunnit avslutas.”

Enligt utredningens mening finns det skäl att ställa något lägre krav på bevisning för att återkalla ett serveringstillstånd för en kortare tid än vid en permanent återkallelse av tillståndet där krögaren i princip inte kan fortsätta sin näringsverksamhet och inte kan starta någon ny tillståndspliktig verksamhet inom tre år. Den omständighet att alkohollagens regler om serveringstillstånd är en del av en social skyddslagstiftning måste ha betydelse vid en sådan bedömning. Avsikten med utredningens förslag är inte att förändra den praxis som utvecklats för bedömning av om det finns grund för att återkalla ett serveringstillstånd utan att förbättra möjligheterna att ingripa vid sådana missförhållanden som idag ofta inte medför någon åtgärd från tillsynsmyndighetens sida eller där myndigheterna utvecklat egna metoder som inte formellt anges i alkohollagen. Tanken är inte heller att frånta tillsynsmyndigheterna den frihet de har att utveckla ett arbetssätt anpassat efter de förutsättningar som råder i en viss kommun. Syftet med förslaget är att ge myndigheterna utrymme att i högre grad anpassa de administrativa åtgärderna till omständigheterna i det särskilda fallet.

Vid sådana serveringsställen där alkoholservice är det dominerande inslaget i verksamheten får en tidsbegränsad återkallelse av

ett serveringstillstånd konsekvenser för möjligheterna att driva verksamheten i övrigt vidare under den tid återkallelsen gäller. En sådan återkallelse får då också betydelse för den personal som arbetar i verksamheten. Enligt utredningens mening bör en tidsbegränsad återkallelse därför begränsas till längst en månad. Under denna tid bör det genom ett undantag från förvaringsförbudet vara möjligt för tillståndshavaren att behålla de alkoholdrycker som fanns i lager när beslutet meddelades. Några nya inköp kan dock inte ske med hänsyn till att det för inköp av alkoholdrycker från partihandlare krävs ett gällande serveringstillstånd.

6.6.2 Möjligheten till villkor

Den möjlighet kommunen har att som tillståndsmyndighet ställa de villkor som bedöms nödvändiga har i många fall använts på så sätt att kommunerna i alkoholpolitiska program antagit riktlinjer för bedömning av ansökningar om serveringstillstånd som sedan inneburit att man i serveringstillstånd ställt upp villkor om t.ex. ordningsvakter. Vid överprövning i domstol har dock krävts att villkoren varit påkallade av omständigheter som kunnat knytas till det aktuella serveringsstället, vilket enligt mångas uppfattning lett till att kommunerna valt att inte använda den möjlighet att ställa villkor som anges i alkohollagen.

En förändring av hur kommunerna ställer upp villkor som skulle innebära att riktlinjerna inte behövde knytas till omständigheterna för ett särskilt serveringsställe är enligt utredningens mening inte möjlig, bl.a. med hänsyn till att sådana villkor rimligen måste vara möjliga att överklaga för den som söker serveringstillstånd. Kunskapen om möjligheten att ställa upp villkor, vilka omständigheter som kan utgöra grund för sådana och hur de skall utformas måste därför på andra sätt spridas till tillståndsmyndigheterna. Det ligger i Statens folkhälsoinstituts uppdrag som central tillsynsmyndighet enligt alkohollagen att föra ut sådan kunskap till ansvariga myndigheter.

6.6.3 Behovet av att omedelbart avbryta serveringen av alkoholdrycker

Utredningen har under sitt arbete uppmärksammat att det saknas möjlighet att med stöd av alkohollagen omedelbart avbryta serveringen av alkoholdrycker när det på serveringsställen sker servering i stor omfattning till underåriga eller till personer som är märkbart påverkade av alkohol eller annat berusningsmedel. Frågan behandlades av Alkoholkommissionen som i betänkandet Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50) föreslog att tillståndsmyndigheten skulle ges möjlighet att återkalla ett serveringstillstånd interimistiskt. Utredningen har inte inom ramen för uppdraget kunnat behandla frågan men anser att det finns skäl att utreda frågan vidare. Enligt utredningens mening skulle polismyndigheten inom ramen för sitt tillsynsansvar enligt alkohollagen kunna ges en möjlighet att omedelbart avbryta serveringen av alkoholdrycker. I det sammanhanget bör även frågan om att ge tillståndsmyndigheten möjlighet att interimistiskt d.v.s. under utredningstiden återkalla ett serveringstillstånd övervägas.

7 Konsekvenser av förslagen

7.1 Förutsättningar för konsekvensbeskrivningen

7.1.1 Kommittéförordningen

Kommittéförordningen (1998:1474) innehåller bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensberäkningar. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering (14 § kommittéförordningen). Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

7.1.2 Simplexförordningen

Enligt 2 § förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (simplexförordningen) framgår att när en myndighet under regeringen överväger nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt skall myndigheten så tidigt som möjligt göra en särskild konsekvensanalys i

dessa avseenden och dokumentera denna. Analysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet. Konsekvensanalysen skall stödjas på vissa i 3 § angivna frågeställningar.

7.1.3 Kommittédirektiven

I kommittédirektiven (bilaga 1) finns vissa anvisningar om konsekvensanalysen. Där anges att utredaren särskilt skall ta ställning till vilka ekonomiska och organisatoriska konsekvenser som förslagen kan ge upphov till och i förekommande fall lämna förslag till finansiering. Utredaren skall också redovisa förslagets konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

7.1.4 Hotell- och restaurangbranschen samt antalet serveringstillstånd m.m.

Under 2005 fanns cirka 26 000 arbetsställen inom hotell- och restaurangverksamheten. I snitt var cirka 89 000 personer anställda inom denna verksamhet. Hur könsfördelningen ser ut framgår inte av den officiella statistiken. Bransch- och arbetsgivarorganisationen Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) uppger dock för 2003, att av de anställda var cirka 60 procent kvinnor och 40 procent män. Dessa siffror kan jämföras med statistik från Hotell- och restaurangfacket (HRF) med cirka 60 000 medlemmar. Där uppges 65 procent vara kvinnor och 35 procent män. Vidare visar statistik från SCB att två av de tjugo vanligaste yrkesgrupperna för kvinnor var köks- och restaurangbiträden (på elfte plats där 77 procent av samtliga anställda var kvinnor) samt storhushålls- och restaurangpersonal (på en sextonde plats där 63 procent av samtliga anställda var kvinnor). För männen fanns dessa yrkesgrupper överhuvudtaget inte med på motsvarande ”topp-20-lista”. Det hade varit av intresse att se hur könsfördelningen ser ut när det gäller de serveringsansvariga, men någon sådan statistik har inte varit möjlig för utredningen att presentera. Utredningen kan dock konstatera att branschen har en större andel anställda kvinnor än män.

År 2005 fanns det totalt 10 286 serveringstillstånd (förutom tillfälliga tillstånd). Samma år meddelades 914 nya tillstånd och 1 102 restauranger bytte ägare. Av tabell 7.1 framgår antal tillstånd och

hur många nya ansökningar om serveringstillstånd och ägarbyten som kommunerna handlagt år 2003-2005.

Tabell 7.1 Antal tillstånd, nya ansökningar och ägarbyten 2003-2005

	2005	2004	2003
Nya tillstånd	914	1203	937
Ägarbyten	1102	1337	1181
Oförändrad ägare	10 286	9525	9972

7.2 Konsekvenser för stat och kommun

Utredningens förslag innebär att Statens folkhälsoinstitut får tillkommande arbetsuppgifter. Institutet skall ta fram prov för examination av personer som avser att söka serveringstillstånd och genomföra examination. Antalet prov som skall avläggas kan uppskattas till cirka 2 000 inklusive de kontrollprov som blir aktuella för dem som tidigare innehaft tillstånd. Kostnaderna för Statens folkhälsoinstituts examinationsverksamhet kan enligt beräkningar som gjorts av institutet uppskattas till cirka en miljon kronor under första året och därefter till mellan en halv och en miljon kronor per år. Enligt utredningens förslag skall Statens folkhälsoinstitut kunna ta ut en avgift för examinationen. Institutet skall också meddela tillstånd för utbildningsföretag som önskar bedriva utbildning för dem som skall utses som serveringsansvariga och dem som skall ansöka om serveringstillstånd samt ha tillsyn över dessa företag. Tillstånd för utbildningsföretag blir avgiftsbelagda som andra tillstånd som Statens folkhälsoinstitut meddelar och för tillsynen över utbildningsföretagen föreslås också en avgift kunna tas ut. Uppgiften att ta fram närmare riktlinjer och föreskrifter för utbildning och examination kan härutöver antas medföra vissa merkostnader.

Kommunerna har ansvaret för beslut om serveringstillstånd och tillsyn över servering. Flera av förslagen underlättar kommunens arbete med tillståndsgivning och tillsyn. Kommunernas utrymme för bedömning minskar när det gäller frågan huruvida de som söker serveringstillstånd uppfyller alkohollagens krav på kunskaper med utredningens förslag om obligatorisk utbildning och examination. Utbildnings- och kunskapskravet blir enhetligt över hela landet och bedöms av Statens folkhälsoinstitut som tillståndsgivare för utbildningsföretag och examinationsmyndighet. För kommunerna minskar

härigenom arbetet med kontroll vid prövning av ansökan om serveringstillstånd. De föreslagna reglerna om krav på utbildning hos dem som utses som serveringsansvariga kan dock antas innebära en viss ökad kontroll från kommunen som tillsynsmyndighet.

Förslaget om att upprepad diskriminering vid serveringsstället skall utgöra grund för återkallelse av serveringstillstånd innebär ett visst ökat tillsynsansvar för kommunerna. Enligt utredningens mening torde tillsynen när det gäller diskriminering kunna utföras i samband med annan tillsyn enligt alkohollagen och merarbetet kan därför antas bli relativt ringa. Det eventuellt ökade arbetet kan finansieras med de avgifter som tas ut för tillsyn enligt alkohollagen. Kommunerna har ett ansvar gentemot alla sina invånare när det gäller att säkerställa likabehandling och arbetar inom många olika områden för att motverka diskriminering. Arbetet med tillsyn enligt alkohollagen kan bli en del av arbetet mot diskriminering där kunskaper och erfarenheter på olika områden inom en kommun kan användas.

Möjligheten att återkalla serveringstillståndet under en viss kortare tid, högst en månad, för att ge tillståndshavaren tillfälle att komma till rätt med missförhållanden som upptäckts vid tillsyn ger kommunerna utrymme för mer nyanserade bedömningar och blir ett viktigt verktyg som förstärker tillsynsarbetet.

Den föreslagna möjligheten till tidsbegränsad återkallelse av serveringstillstånd kan antas leda till att kommunerna oftare beslutar om ingripanden enligt alkohollagen vilket kan komma att innebära en viss ökning av antalet ärenden enligt alkohollagen hos förvaltningsdomstolarna. Den torde dock bli försumbar. Det föreslagna uppdraget till Rikspolisstyrelsen att införa ansvarsfull alkoholhantering som del i utbildningen av ordningsvakter måste anses ingå i Rikspolisstyrelsens generella uppdrag att ansvara för ordningsvakter och deras utbildning.

7.3 Konsekvenser för företagen

Utredningen anser att en stor del av hotell- och restaurangbranschens anställda inte är att betrakta som direkt berörda av utredningens förslag som rör krav på utbildning och avlagt prov, då dessa har sin sysselsättning i annat än servering av alkohol. Hur många som är anställda vid de verksamheter som har serveringstillstånd saknar utredningen kännedom om. Ej heller finns statistik

fördelat på kvinnor och män när det gäller de personer som idag är serveringsansvariga. Därmed är det också svårt för utredningen att uttala sig om ytterligare utbildning och därmed större inflytande och ansvar på arbetsplatsen skulle vara till något köns för- eller nackdel ur ett arbetstagarperspektiv. Än mindre går det att uttala sig om eventuella skillnader mellan kvinnors och mäns inflytande skulle minska eller öka.

Kravet på utbildning och avlagt prov för att kunna beviljas serveringstillstånd medför en kostnad för dem som avser att starta verksamhet som innebär servering av alkohol. Detta krav blir dock lika för alla oavsett vilken kommun tillstånd söks i vilket gör verksamheten mer konkurrensneutral. Kostnaden för utbildning av den omfattning som utredningen föreslår kan uppskattas till cirka 10 000 kr och för examinationen till cirka 1 500 kr.

På stora restauranger med många anställda finns med största sannolikhet tillgänglig personal med erforderlig utbildning för att kunna utses som serveringsansvariga och det föreslagna kravet på utbildning innebär därför inga konsekvenser för dessa.

För små restauranger där ägaren arbetar tillsammans med någon eller några få anställda kan det uppstå konsekvenser på så sätt att de anställda saknar sådan utbildning som gör det möjligt att utse dem till serveringsansvariga. Det kan då komma att uppstå vissa övergående störningar i verksamheten samt kostnader för utbildning då ingen av de anställda uppfyller kraven för att utses som serveringsansvariga. Det blir då nödvändigt för tillståndshavaren att bekosta en sådan utbildning. Kostnaden för utbildning genom ett utbildningsföretag som erhållit föreskrivet tillstånd kan uppskattas till 2 000 kr per person. Ett alternativ till sådan utbildning är den som anordnas av kommun, landsting eller länsstyrelse då avgiften för denna är lägre, i Stockholm (STAD-projektet) 900 kr exklusive mervärdesskatt, i Göteborg (RUS-projektet) 650 kr exklusive mervärdesskatt och i Malmö kostnadsfri.

Förslaget att tillståndshavare skall ha ett egentillsynsprogram innebär arbete för tillståndshavaren med att ta fram ett sådant men programmet utgör endast en sammanställning av sådant som tillståndshavaren redan mot bakgrund av nu gällande regler måste ha rutiner för. Utredningens förslag kan därför inte anses medföra några ökade kostnader för restaurangerna.

Kravet på tillstånd för utbildningsföretag som erbjuder utbildning för dem som söker serveringstillstånd och de som skall utses som serveringsansvariga innebär visst administrativt merarbete och

en kostnad för dessa företag som ytterst får betalas genom de kursavgifter företagen tar ut.

7.4 Konsekvenser i övrigt

Förslagen om krav på obligatorisk utbildning och godkänd examen för att beviljas serveringstillstånd och krav på viss utbildning för att kunna utses som serveringsansvarig kan medföra vissa svårigheter för personer med utländsk bakgrund eller med vissa funktionshinder. Dessa problem måste lösas inom ramen för utbildningen och vid examinationen som måste utformas på sådant sätt att alla kan tillgodogöra sig utbildningen och utifrån likartade förutsättningar avlägga examen.

Om tillståndsmyndigheten får möjlighet att återkalla ett serveringstillstånd tillfälligt under högst en månad innebär det att det uppstår arbetsbrist om tillståndshavaren under denna tid inte bedriver någon verksamhet på restaurangen. Detta kan få konsekvenser för anställda i rörelsen men dessa får behandlas enligt de arbetsrättsliga regler som gäller när sådana omständigheter inträffar. Med tanke på branschens struktur vad avser könsfördelningen, kan det enligt utredningen finnas en risk för att sådana tillfälliga återkallelser med dess konsekvenser på sysselsättningen, kan drabba kvinnor i större utsträckning än män. Branschens strukturella betingelser ligger dock utanför såväl utredningens möjlighet till påverkan som dess direktiv.

Utredningens förslag torde inte innebära någon ytterligare påverkan på den fria rörligheten inom EU än den som redan finns genom nu gällande regler. I övrigt medför utredningens förslag inte några konsekvenser i de avseenden som nämns i kommittéförordningen (1998:1474).

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

6 kap. 3 §

Genom ett tillägg i andra stycket ställs krav på att den som skall utses som serveringsansvarig, utöver att vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina egenskaper och övriga omständigheter, även skall ha fyllt 20 år och genomgått erforderlig utbildning för uppgiften. Utbildningen skall avse ansvarsfull alkoholserving, dvs. kunskaper om alkohollagens regler, alkoholens medicinska effekter, nöjesrelaterat våld och konflikthantering samt narkotika i krogmiljö. Kunskaper om reglerna om diskriminering och hur diskriminering kan motverkas skall också ingå. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om innehållet i utbildningen. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.8.2.

Genom det nya femte stycket föreskrivs att tillståndshavaren skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över serveringen av alkohol drycker och ha ett lämpligt program för denna tillsyn. Programmet skall bl.a. ange hur nyanställd personal skall informeras om alkohollagens regler och reglerna om diskriminering. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.8.3.

6 kap. 3 a §

Bestämmelsen är ny. Den som vill bedriva sådan utbildning som krävs för att kunna utses som serveringsansvarig skall ha tillstånd, s.k. utbildningstillstånd, från Statens folkhälsoinstitut.

Tillstånd krävs dock inte för gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning eller fristående skola med motsvarande utbildning där eleven undervisas på en nationellt fastställd kurs och inte heller för

sådan utbildning som genomförs i kommuners, landstings och länsstyrelser regi.

Efter att utbildning skett skall den som ansvarar för utbildningen utfärda ett intyg om detta som överlämnas till eleven.

6 kap. 9 §

Genom ett undantag från förvaringsförbudet i tredje stycket blir det möjligt för tillståndshavare att under den tid ett serveringstillstånd är tillfälligt återkallat i enlighet med 7 kap. 19 § andra stycket behålla de alkoholdrycker som fanns i lager när beslutet om återkallelse meddelades. Det är dock inte möjligt att under den tid återkallelsen gäller göra nya inköp av alkoholdrycker.

7 kap. 1 a §

Bestämmelsen är ny och av den framgår villkoren för att utbildningstillstånd skall meddelas. Målet är att kravet på god utbildning skall tillgodoses.

7 kap. 3 §

Ett tillägg har gjorts med anledning av att Statens folkhälsoinstitut skall svara för meddelande av utbildningstillstånd för dem som skall genomföra tillståndsutbildning och sådan utbildning som krävs för att kunna utses som serveringsansvarig.

7 kap. 7 §

Genom ett tillägg krävs för att beviljas serveringstillstånd, förutom vad som anges om lämplighet med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt, att sökanden har genomgått viss obligatorisk utbildning, s.k. tillståndsutbildning. Efter genomgången utbildning skall sökanden avlägga ett prov som anordnas av Statens folkhälsoinstitut och ett krav för att kunna beviljas serveringstillstånd är att detta skett med godkänt resultat.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva, eller i enskilda fall medge undantag från kravet på utbildning.

Vid tillfälliga tillstånd för servering i slutna sällskap får tillståndsmyndigheten, om övriga förutsättningar för att meddela tillstånd är uppfyllda, meddela serveringstillstånd även då sökanden inte uppfyller kraven på utbildning och godkänt prov. Se även allmänna överväganden i avsnitt 4.8.1.

7 kap. 7 a §

Bestämmelsen är ny. Den som vill bedriva sådan tillståndsutbildning som krävs för att beviljas serveringstillstånd skall ha tillstånd från Statens folkhälsoinstitut.

Tillståndsutbildningen skall avse kunskaper om rättsregler, företagsledning och ekonomisk ledning av ett företag, ansvarsfull alkoholhantering och hur man motverkar brottslighet vid serveringsstället. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer skall meddela föreskrifter om innehållet i utbildningen och de prov som anges i 7 kap. 7 §. Se även den allmänna motiveringen i avsnitt 4.8.1.

7 kap. 18 §

Ett tillägg har gjorts med anledning av att återkallelse skall kunna ske av utbildningstillstånd.

7 kap. 19 §

Genom den nya punkten 6 skall kommunen återkalla serveringstillstånd om personer vid upprepade tillfällen nekats servering eller tillträde till serveringsställe med hänsyn till kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder. Bestämmelsen avser inte missgynnande på grund av bristande tillgänglighet. Återkallelse kan endast ske när fråga är om tillstånd för servering till allmänheten.

I det nya andra stycket anges att återkallelse enligt punkterna 2, 3, 5 och 6 kan begränsas till viss tid, dock högst en månad. Skäl för tidsbegränsad återkallelse föreligger vid förseelser där en permanent återkallelse inte anses nödvändig. Det skall också finnas skäl

att anta att tillståndshavaren under den tid tillståndet är återkallat kan vidta åtgärder som är påkallade för att serveringen av alkohol-drycker skall kunna återupptas. Tiden för återkallelse kan anpassas till de åtgärder som tillståndshavaren skall företa för att komma till rätta med orsakerna till ingripandet. Se även allmänna överväganden i avsnitt 6.6.1.

8 kap. 1 §

Genom ett tillägg anges att Statens folkhälsoinstitut skall utöva tillsyn över de utbildningsföretag som har beviljats utbildningstillstånd.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen skall träda i kraft den 1 juli 2007. De regler som avser obligatorisk utbildning, tillståndsutbildning, och kravet på avlagt godkänt prov bör dock med hänsyn till behovet av tillgång till sådan utbildning och de åtgärder Statens folkhälsoinstitut måste vidta för att kunna genomföra examination träda i kraft först den 1 januari 2008.

Kravet på tillståndsutbildning och godkänt prov i 7 kap. 7 § gäller inte för redan beviljade serveringstillstånd utan endast för nya ansökningar om tillstånd.

Kravet på erforderlig utbildning och minimiåldern 20 år gäller inte för anmälningar av serveringsansvariga som skett före den 1 januari 2007.

8.2 Förslaget till förordning om ändring i alkoholförordningen (1994:2046)

5 §

I ett nytt andra stycke anges att Statens folkhälsoinstitut skall meddela föreskrifter om erforderlig utbildning för serveringsansvariga och tillståndsutbildning samt de prov som skall avläggas av dem som avser att ansöka om serveringstillstånd.

6 §

Bestämmelsen är ny. Statens folkhälsoinstitut får medge undantag från skyldigheten att avlägga prov avseende yrkeskunnande för den som under de senaste fem åren innan ansökan innehaft serverings-tillstånd under tre år. En förutsättning är att sökanden godkänns vid ett kontrollprov.

16 §

Genom ett tillägg anges att Statens folkhälsoinstitut skall kunna ta ut en avgift för tillsyn av de utbildningsföretag som meddelats tillstånd enligt 6 kap. 3 a § och 7 kap. 7 a §.

Litteratur- och källförteckning

Förarbeten

Utrednings- och kommittébetänkanden

SOU 1974:91 *Alkoholpolitik* Betänkande av Alkoholpolitiska utredningen

SOU 1993:50 *Serveringsbestämmelser* Betänkande av Alkoholpolitiska kommissionen

SOU 2000:59 *Bestämmelser om alkoholdrycker* Betänkande av Alkoholutredningen

SOU 2004:100 *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* Betänkande av Tillsynsutredningen

SOU 2005:25 *Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid* Betänkande av Alkoholinförelsutredningen

SOU 2005:109 *Yrkesförarkompetens* Betänkande av Utredningen om förarkrav för vägtransporter

SOU 2006:22 *En sammanhållen diskrimineringslagstiftning* Betänkande från Diskrimineringskommittén

Departementsserien

Ds S 1977:1 Beredningsgruppen för frågor avseende alkoholpolitiken

Ds 1994:92 En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet samt förslag till ny alkohollag

Ds 2003:50 Ordningsvakter och väktare

Propositioner och skrivelser

prop. 1976/77:108 om alkoholpolitiken

prop. 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket

prop. 1985/86:126 Lag om näringsförbud, m.m.

prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag

prop. 2000/01:20 Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador

prop. 2000/01:97 Vissa ändringar i alkohollagen

prop. 2003/04:161 om alkoholpolitiska frågor

prop. 2005/06:30 Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner

Rapporter

Ansvarsfull alkoholserving m.m., rapport nr. 2003:36, Statens folkhälsoinstitut; 2003

Brottsutvecklingen i Sverige 2001-2003, BRÅ-rapport 2004:3, Brottsförebyggande rådet; 2004.

Brottsförebyggande arbete i praktiken – 19 lokala projekt, BRÅ-rapport 2004:6, Brottsförebyggande rådet; 2004.

Länsrapport 2002. rapport nr. 2003:52, Statens folkhälsoinstitut; 2003

Länsrapport 2004, rapport nr. 2005:46, Statens folkhälsoinstitut; 2005

Måldokument för restaurörsutbildning m.m., Alkoholinspektionen; juni 2002

Rodrigues, Peter R., Discrimination in Nightlife, Case Study for the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, november, 2002.

Upplever man att man blir diskriminerad?, Statistiska centralbyrån; 2005

Litteratur

Handbok Alkohollagen, Statens folkhälsoinstitut

Hillbo, Arne Lagar och politik kring alkohol – historik och kommentarer till 1977/78 års alkohollagar, Liber; 1979

Holder, H.D. & Wagenaar, A.C. Mandated server training and reduced alcohol-involved traffic crashes: a time series analysis of the Oregon experience. *Accident, Analysis and Prevention*, 26, 89-97; 1994

Lenke L. Alcohol and criminal violence: Time Series Analyses in a Comparative Perspective, Stockholm, Sweden: Almqvist & Wiksell; 1990

Norström T. Effects on Criminal Violence of Different Beverage Types and Private Public Drinking. *Addiction*, 93, 689-699; 1998

Norström, T (red) Alcohol in Postwar Europe. Folkhälsoinstitutet, Stockholm; 2002

Persson, Carl G. m.fl., Ordningsslagen kommentarer och rättspraxis, 2:a upplagan, Norstedts; 2003

Saltz, R.F. Prevention where alcohol is sold and consumed: Server intervention and responsible beverage service. I M. Plant, E. Single & T. Stockwell (red.), *Alcohol: Minimising the harm. What works?* (s. 72–84), New York, NY: Free Association Books Ltd. 1997

Övrigt

Hotell- och restaurangfacket (HFR), www.hfr.se

Ot.prp. nr. 86 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk vm. og enkelte andre lover

Regeringsrätten, ref. 88, RÅ 1994

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), Norge, www.sirus.no

Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges officiella statistik, www.scb.se

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR), Hotell- och Restaurangbranschen 2003, www.shr.se

Kommittédirektiv



**En stärkt och tydligare tillsyn inom
socialtjänstens område**

**Dir.
2004:178**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att se över och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen såvitt avser den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionens sårbarhet skall minska samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

Utredaren skall även analysera hur andra till den statliga tillsynen näraliggande uppgifter inom socialtjänstens område kan påverkas av eventuella förändringsförslag när det gäller den statliga tillsynen och vid behov överväga förändringar i organisation och ansvarsfördelning av dessa uppgifter.

Ansvar för tillsynen av Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner behöver ses över. Utredaren skall analysera de problem som finns i dag med att SiS har ansvaret för tillsynen samt lämna förslag på hur tillsynen av verksamheten kan organiseras.

Bakgrund

Socialtjänsten spelar en viktig roll i välfärdspolitiken genom att utgöra ett komplement till de generella stödsystemen. Socialtjänsten omfattar äldreomsorg, insatser för personer med funktionshinder samt individ- och familjeomsorg.

Kontroll- och styrinstrument

Staten har ett ansvar för att säkerställa efterlevnaden av de lagar och föreskrifter som riksdag och regering beslutat om hos de huvudmän - såväl offentliga som privata - som ansvarar för uppgifter och verksamheter enligt socialtjänstlagen (2001:453; SoL) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Ett viktigt kontroll- och styrinstrument som staten förfogar över är tillsyn. Andra viktiga styrmedel är t.ex. statliga bidrag, föreskrifter, allmänna råd och sanktionsåtgärder. Staten kan även bidra med insatser som kan stimulera en utveckling av verksamheter som t.ex. kunskapsutveckling och kunskapsförmedling. De senare är insatser som kan vara nära förknippade med tillsynsuppgiften.

Tillsynen inom socialtjänstens områden utövas i dag av Socialstyrelsen och de 21 länsstyrelserna samt i viss utsträckning även av Statens institutionsstyrelse och kommunerna. De statliga myndigheterna har även andra uppgifter inom socialtjänstens områden, t.ex. att fördela statsbidrag, att meddela tillstånd till enskild verksamhet, att samla in statistik, att meddela föreskrifter och allmänna råd m.m.

Tillsynens syfte inom det sociala området

Tillsynen skall bidra till att lagar inom socialtjänstens område och intentionerna bakom dessa efterlevs av kommuner, entreprenörer och andra enskilda som driver tillståndspliktig verksamhet enligt SoL och LSS. Det innebär att myndighetsutövningen skall bedrivas rättssäkert, att kvinnor och män som har behov av socialtjänstens insatser skall få tillgång till de insatser de har rätt till, att insatserna skall vara av god kvalitet samt att intentionerna bakom sociallagstiftningen skall få genomslag i socialtjänstens verksamhet. Tillsynen syftar även till att uppnå en likvärdig verksamhet över hela landet samt till att stimulera planering inom socialtjänstverksamhet samt vidare- och metodutveckling av socialtjänsten. Jämställdhetsperspektivet skall integreras i tillsynen.

Tillsynens omfattning

Tillsynen omfattar ett mycket stort antal tillsynsobjekt. Antalet kan dock variera beroende på hur ett tillsynsobjekt definieras. Sammanlagt ca 800 000 kvinnor och män berörs t.ex. av insatser enligt LSS och SoL.

Socialtjänsten omfattar omsorgsområdena äldreomsorg, insatser för personer med funktionshinder samt individ- och familjeomsorg. Individ- och familjeomsorg omfattar områdena ekonomiskt bistånd, missbruk, familjer, barn och unga samt familjerätt. Äldre- och handikappomsorgen omfattar bl.a. områdena hemtjänst, särskilda boendeformer och dagverksamhet. Till detta kommer ett stort antal både offentliga och enskilda verksamheter där varje särskild boendeform, varje hem för vård och boende (HVB), varje korttidsboende etc. är ett objekt. Med denna grova indelning fanns det enligt länsstyrelserna ca 15 000 tillsynsobjekt år 2003.

Myndigheter som utövar tillsyn inom det sociala området

Socialstyrelsen och länsstyrelserna ansvarar för statens tillsyn av socialtjänsten. Socialstyrelsen utövar tillsyn nationellt och länsstyrelserna ansvarar för den operativa tillsynen inom länen. Tillsynen gäller verksamheter som drivs både i kommunal och i enskild regi. Socialstyrelsen har dessutom ansvar för tillsynen av hälso- och sjukvården. Den operativa tillsynen av hälso- och sjukvården utövas av myndighetens sex regionala tillsynsenheter.

Socialstyrelsen är regeringens expert- och tillsynsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst, hälsoskydd, smittskydd och hälso- och sjukvård. Rollen som expert- och tillsynsmyndighet innebär att Socialstyrelsen genom normering, tillsyn och kunskapsförmedling påverkar huvudmän och yrkesverksamma.

Länsstyrelsens verksamhet bygger på principen om den samordnade länsförvaltningen, vilket bl.a. innebär att länsstyrelsen skall svara för den statliga förvaltningen på regional nivå om inte särskilda skäl talar för en annan ordning. Myndighetens roll är att vara statens regionala företrädare och samordna de statliga intressena i de frågor som statsmakten lagt på länsstyrelsen.

Kommunerna har löpande tillsyn över tillståndspliktig, enskild verksamhet som bedrivs inom kommunens gränser - både tillstånd som givits med stöd av SoL och tillstånd som givits med stöd av

LSS. Om kommunen får kännedom om missförhållanden i enskild verksamhet som står under länsstyrelsens tillsyn, skall socialnämnden underrätta länsstyrelsen om detta.

Statens institutionsstyrelse (SiS) utövar tillsyn över verksamhet vid sådana hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (särskilda ungdomshem) och lagen (1998:603) om slutna ungdomsvård samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM-hem). SiS har 49 olika institutioner runt om i landet med sammanlagt 1 030 platser. Tillsynen över verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen utövas av SiS:s Tillsynsstab och sker enligt plan men också när det finns en speciell anledning för tillsyn. SiS behandlar även klagomål från kommuner, klienter, elever, anhöriga eller personal.

Tvångsvård regleras av särskilda lagar som till sitt innehåll innebär avsteg från socialtjänstlagens huvudprincip om frivillighet. Det avser myndighetsbeslut som rör tvångsåtgärder och sammanhängande särskilda befogenheter. Vårdformerna kräver därtill en differentierad institutionsstruktur.

Justitieombudsmannen (JO) skall övervaka att domstolar, andra myndigheter och tjänstemän vid myndigheter följer lagar och andra författningar samt att de även i övrigt uppfyller sina skyldigheter. År 1957 fick JO till uppgift att även utöva tillsyn över de kommunala myndigheterna. JO granskar därmed också socialtjänsten. Bland de fyra vanligaste förekommande klagomålen hos JO återfinns klagomål som gäller socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ombudsmännens tillsyn baseras på anmälningar från allmänheten, ärenden som JO själv tar initiativ till och på iakttagelser vid inspektioner.

Riksrevisionen (RiR) skall granska den statliga verksamheten, d.v.s. den verksamhet som bedrivs av bl.a. Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse och länsstyrelserna. Vidare har RiR mandat att i form av effektivitetsrevision granska verksamhet där statliga medel tagits emot som stöd, om det finns en redovisningsskyldighet gentemot staten eller då särskilda föreskrifter och villkor har meddelats om hur medlen får användas.

Tillståndsgivning och utvecklingsmedel

Utöver tillsynsuppgiften har länsstyrelserna att pröva tillstånd till enskild verksamhet enligt SoL och LSS. De skall vidare pröva ansökningar om överflyttning av ärenden till andra kommuner och,

under särskilt angivna förutsättningar, pröva om personakter i enskild verksamhet får omhändertas.

Både Socialstyrelsen och länsstyrelserna fördelar dessutom statsbidrag och utvecklingsmedel till olika verksamheter. Medlen avser t.ex. bidrag till kommuner för verksamhet med personliga ombud, statsbidrag till organisationer, uppbyggnad och utveckling av regionala forsknings- och utvecklingscenter inom äldreområdet etc. Dessa utvecklingsmedel har blivit viktiga för att utveckla eftersatta områden som uppmärksammas inom tillsynen.

Tillsynens utveckling

Länsstyrelsernas och Socialstyrelsens tillsynsverksamhet har genomgått förändringar samtidigt som samarbetet mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen har utvecklats under åren. Tillsynen har successivt förstärkts och sanktionsmöjligheterna utökats. Länsstyrelsernas ansvar för den operativa tillsynen inom socialtjänsten har förtydligats och Socialstyrelsen har tillsammans med länsstyrelserna arbetat för att stärka tillsynen.

När socialtjänstlagen (1980:620) trädde i kraft år 1982 var inriktningen att tillsynen skulle vara vägledande och tillhandahålla kunskapsunderlag. Tillsynen skulle medverka till att den kommunala demokratin fördjupades och servicenivån utjämnades. Länsstyrelserna skulle i dialog med förtroendevalda och tjänstemän följa och medverka till att socialtjänsten utvecklades på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelserna skulle vidare bistå länsrätterna med sociala bedömningar och vara "klagomur" för enskilda.

Bakgrunden till ett ändrat synsätt på tillsynen, med färre detaljanvisningar och mindre traditionell myndighetskontroll, var utvecklingen mot förstärkt kommunal självstyrelse. Samtidigt fanns behov av att motverka allt för stora variationer i servicenivån mellan kommunerna. Kravet på rättssäkerhet och lika tillgång till samhällsservice var en fråga som måste kunna kontrolleras genom statlig tillsyn utan att göra alltför stort intrång i den kommunala självstyrelsen.

Främst under 1990-talet och senare har tillsynen utvecklats inom Socialstyrelsen samt inom och mellan länsstyrelserna. Tillsynen har också utvecklats i samverkan mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Socialstyrelsens inriktning har ändrats mot framför allt uppföljning och utvärdering av den sociala sektorns verksamheter.

Länsstyrelserna har samtidigt utvecklat tillsynen. Mer tid har ägnats åt egeninitierad tillsyn av verksamheter. Förändringen har i stor utsträckning styrts av utvecklingsarbete i olika arbetsgrupper, instruktioner och regleringsbrev. Enligt myndigheternas regleringsbrev skall samverkan mellan länsstyrelserna och Socialstyrelsen vidareutvecklas i syfte att uppnå ökad samordning såväl mellan länsstyrelserna som mellan den regionala och nationella tillsynen inom socialtjänstområdet. Även samordningen vad gäller tillsynen över socialtjänsten och hälso- och sjukvården skall öka och brister och missförhållanden i huvudmännens verksamhet minska.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna antog i december 2000 ett nationellt program för social tillsyn. Programmet är inte tidsbestämt. Myndigheterna samverkar för att genomföra programmet. En samverkansgrupp leder arbetet. Samverkansgruppen tog under år 2002 fram ett gemensamt utvecklingsprogram för tillsynen - Utvecklingsprogram för social tillsyn. Utgångspunkten för tillsynen är den enskilde brukarens behov av socialtjänstens insatser och hur dessa tillgodoses inom ramen för gällande lagstiftning. Socialstyrelsen och länsstyrelserna skall gemensamt utveckla generella bedömningskriterier inom några av tillsynens områden. Detta är ett långsiktigt arbete som spänner över en längre tidsperiod. Arbetet med att utveckla bedömningskriterier beräknas pågå i en första fas till våren 2006. Den sociala tillsynen har vidare påbörjat ett utvecklingsarbete tillsammans med tillsynen för hälso- och sjukvården. Det planeras vara klart hösten 2005.

Den operativa tillsynen, som genomförs av länsstyrelserna, har utvecklats under 1990-talet och senare. Av länsstyrelserna initierad verksamhetstillsyn har ökat i omfattning och utvecklats. Arbetet sker mer planlagt, mer strukturerat med inslag av både kontrollerande och främjande inslag där återföring getts större utrymme. Uppföljning av allvarliga brister har blivit vanligare och länsstyrelser har i större utsträckning än tidigare kunnat redovisa konkreta resultat av tillsynen. Samarbetet mellan Socialstyrelsen och länsstyrelserna har haft stor betydelse för utvecklingen av tillsynsarbetet. En del länsstyrelser har även drivit ett eget utvecklingsarbete där de prövat olika metoder.

Äldreskyddsombud

Riksdagen beslutade år 2003 att tillsynen av vård och omsorg om äldre skulle förstärkas (prop. 2002/03:1 utgiftsområde 9, bet. 2002/03:SoU1, rskr. 2002/03:81 samt prop. 2002/03:1 utgiftsområde 18, bet. 2002/03:BoU1, rskr. 2002/03:68). Sammanlagt 50 miljoner kronor avsattes till länsstyrelserna (46 miljoner kronor) och Socialstyrelsen (4 miljoner kronor) för att anställa äldreskyddsombud vid länsstyrelserna samt för att öka antalet operativa tillsynsinsatser samt utveckla tillsynen av insatser i äldreomsorgen vid Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter. Målet med äldreskyddsombudens tillsyn är att brister och missförhållanden inom äldreomsorgen skall rättas till samt att kommuner och enskild verksamhet skall ges stöd att utveckla en vård och omsorg av god kvalitet.

Tillsynen skall bedrivas utifrån ett medborgarperspektiv vilket bl.a. betyder att det är den äldres behov, rättigheter, säkerhet och självbestämmande enligt gällande lagstiftning som i första hand skall uppmärksammas i tillsynen. Medborgarperspektivet förutsätter bl.a. att äldreskyddsombudens verksamhet synliggörs, såväl bland brukare och verksamhetsföreträdare som hos en bred allmänhet. Vikten av samverkan mellan myndigheter framhålls i beslutet. Socialstyrelsen och länsstyrelserna har regeringens uppdrag att följa upp äldreskyddsombuden och deras arbete enligt regeringsbeslutet den 13 februari 2003. Socialstyrelsen skall redovisa resultatet till regeringen senast den 15 juni 2005.

Statliga tillsynsresurser

Inom såväl länsstyrelserna som Socialstyrelsen ryms flera verksamheter som skall dela på de resurser som respektive myndighet förfogar över.

Socialstyrelsen

På Socialstyrelsen arbetade ca 550 personer år 2003. Politikområdena socialtjänst, handikapp och äldre svarade tillsammans för 26 procent (16 %, 5 % respektive 5 %) av Socialstyrelsens totala verksamhetskostnader år 2003, vilket motsvarar ca 142 miljoner kronor. Av dessa medel avsåg ca 13 miljoner kronor tillsyn över social-

tjänsten. Det saknas däremot redovisning om antalet årsarbetskrafter som arbetar med social tillsyn.

Länsstyrelserna

Vid utgången av år 2003 fanns det ca 190 årsarbetskrafter som var verksamma på länsstyrelserna inom området social omvårdnad. Ca 100 årsarbetskrafter var verksamma med tillsyn och rådgivning, inklusive förstärkningen av äldreskyddsombud som successivt tillförts under året. Verksamhet med äldreskyddsombud beräknas dock slå igenom fullt ut först under 2004.

Antalet årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn och rådgivning inom socialtjänstens område varierar stort mellan länen och beräknas uppgå till totalt ca 100 årsarbetare. Fördelningen avspeglar bl.a. länens befolkningsmässiga variationer och regionala prioriteringar. I storstadslänen varierade antalet mellan 17 och knappt 10 årsarbetare år 2003. I övriga län var variationerna mellan 6 och drygt 2 årsarbetare samma år. Detta visar på tillsynens sårbarhet i många län.

Drygt 3,5 procent av de totala verksamhetskostnaderna hos länsstyrelserna år 2003, användes för verksamhetsgrenen social tillsyn år 2003. Det motsvarar ca 120 miljoner kronor. Kostnadsandelen uppvisar en relativt stor variation mellan länsstyrelserna, från drygt en procent till drygt åtta procent, vilket avspeglar bl.a. länets storlek, omfattning och inriktning av uppdraget, uppgifter, prioriteringar samt resurser.

Riksrevisionsverkets granskning av tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar (RRV 2002:6) visar att resurserna, räknat per personår, minskade vid länsstyrelsernas sociala enheter under perioden 1995-2000. Samtidigt har länsstyrelsernas arbetsuppgifter inom socialtjänstens verksamhetsområde ökat. Under år 2001 minskade antalet årsarbetskrafter ytterligare för att öka något under åren 2002 och 2003. Satsningen på äldreskyddsombud har påverkat ökningen under år 2003.

En förstärkt tillsyn

Under senare delen av 1990-talet och senare har regeringens inriktning varit att förstärka tillsynen inom socialtjänstens område. Tillsynen i de enskilda verksamheterna skall ske fortlöpande och vara

effektiv. Tillsynen skall inriktas på att självständigt bedöma kvalitet och säkerhet i verksamheter. I skriftliga bedömningar skall det framgå vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra och förändra verksamheten.

Länsstyrelserna har sedan juli 2002 ökade befogenheter när det gäller domstolstrots. Sedan januari 2002 har länsstyrelserna även en utvidgad rätt att ingripa mot missförhållanden i vissa kommunala verksamheter – i hemtjänst och i särskilda boendeformer.

Äldreskyddsombuden på länsstyrelserna skall ses som ytterligare ett led i den förstärkta tillsynen. En förstärkt tillsyn ställer dock högre krav på en enhetlig normering. Det har lett till att normeringen fått högre prioritet.

Utredningen om verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (S 2003:07), som nyligen lagt fram sitt slutbetänkande Beviljats men inte fått (SOU 2004:118), har på regeringens uppdrag utrett varför det förekommer att kommunala och landstingskommunala beslut inte verkställs och varför det förekommer beslut om avslag trots bedömt behov enligt SoL och LSS. Bakgrunden är bl.a. det stora antalet beslut inom socialtjänsten som inte verkställs inom rimlig tid. Utredaren har bl.a. föreslagit att kommuner och landsting som inte verkställer gynnande beslut inom en skälig tid skall åläggas att betala en sanktionsavgift.

Social sakkunskap i planeringen

Ett av syftena med att den regionala tillsynsfunktionen inordnades i länsstyrelserna i samband med socialtjänstreformen i början på 80-talet var att länsplaneringen skulle få social sakkunskap. Funktionen skulle medverka som social expertis i den regionala samhällsplaneringen. År 2000 infördes en bestämmelse i socialtjänstlagen om att det ingår i länsstyrelsens tillsynsuppgift att verka för att kommuner planerar för att klara framtida behov. Enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2004 och för 2005 skall länsstyrelserna redovisa insatser som påverkat kommuner att planera för behovstäckning. Generellt är det först under de senare åren som länsstyrelser inlett samarbete som rör området social omvårdnad över länsstyrelsernas sektorsgränser i planeringsfrågor. Planeringsfrågor kommer att få allt större betydelse inom ramen för tillsynsfunktionen.

Granskningar av Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Riksrevisionen samt tillkännagivanden från riksdagen

Under de senaste åren har socialtjänstens tillsynsverksamhet granskats i olika sammanhang av Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer och Riksrevisionen. Det har även kommit tillkännagivanden från riksdagen som rör tillsynen. Budskapet är entydigt: att tillsynen måste utvecklas och stärkas. Behovet av normering lyfts särskilt fram.

- Riksrevisionsverket (RRV) granskade under år 2001 tillsynsmyndigheternas förutsättningar att bidra till kvalitet och säkerhet i vården för barn och unga på s.k. hem för vård eller boende (HVB). RRV belyser i en rapport (RRV 2002:6, Tillsyn av behandlingshem för barn och ungdomar) framför allt länsstyrelsernas tillsyn men även kommunernas löpande tillsyn av enskilda HVB samt Socialstyrelsens roll som övergripande tillsynsmyndighet. Enligt RRV kan det ifrågasättas om tillsynen i nuvarande form kan garantera kvalitet och säkerhet i vården.

- Riksdagens revisorer granskade familjehemsvården under år 2001. Riksdagens revisorer överlämnade ett förslag på förbättringsområden till riksdagen (Förs 2002/03:RR8). När det gäller tillsynen anser revisorerna att regeringen bör ta ställning till hur länsstyrelsernas kontinuerliga tillsyn av familjehemsvården skall kunna förstärkas.
- I samband med riksdagsbehandlingen av uppföljningen av den nationella handlingsplanen för äldrepolitiken och Riksdagens revisorers förslag 2002/03:RR4 angående nationella mål i kommunernas äldreomsorg (bet. 2002/2003:SoU9, rskr 134 och 135) uttalade riksdagen att tillsynen behöver skärpas ytterligare eftersom de äldres lagliga rättigheter och de nationella målen är allvarligt åsidosatta.
- Riksrevisionen har genomfört en granskning av insatsen personlig assistans till funktionshindrade (RiR 2004:7). Riksrevisionen konstaterar bl.a. att det finns behov av stärkt tillsyn.

Riksdagens revisorers granskning av Statens institutionsstyrelse

Riksdagens revisorer har på förslag av socialutskottet granskat Statens institutionsstyrelse (SiS). Granskningen är inriktad på tre övergripande och sinsemellan sammanhängande områden - behandling, forskning och utvecklingsarbete samt uppföljning och kontroll (Förs 2002/03:RR09).

Riksdagen har beslutat att tillkännage att regeringen bör utreda hur tillsynen av SiS kan göras organisatoriskt och ekonomiskt oberoende av SiS (bet. 2002/03:SoU13, rskr. 2002/03:171).

Övriga utredningar*Tillsynsutredningen*

Tillsynsutredningen (Ju 2000:06), som nyligen lagt fram sitt slutbetänkande Tillsyn (SOU 2004:100), har på regeringens uppdrag utrett hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument – ett instrument som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut.

Utredningen konstaterar att begreppet tillsyn i dag inte sällan innefattar också andra verksamheter, som t.ex. rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, normering genom föreskrifter samt verksamheter som syftar till att skapa ny kunskap i form av översikter eller överblick över ett visst samhällsområde. Utredningen föreslår en snävare definition av tillsynsbegreppet. Den statliga tillsynen bör avgränsas till att avse i lag angivna uppdrag till offentliga organ att granska för medborgarna särskilt angelägna förhållanden så att dessa uppfyller författningsreglerade krav och att organen vid behov kan verka för rättelse.

Utredningen konstaterar vidare att EG-rätten innehåller principer och regler som påverkar eller bestämmer den nationella tillsynen och utrymmet för medlemsstaternas egna bestämmelser om tillsyn. Vidare lämnas förslag till hur den offentliga tillsynen bör finansieras samt om kommunernas roll i tillsynen.

Tillsynsutredningen föreslår en allmän tillsynslag som omfattar definitioner, regler om samverkan och samordning samt tillsynsplaner, olika regler om genomförandet av tillsyn, regler om ingripanden och sanktioner samt regler om egenkontroll, tillsynsavgif-

ter, åtalsanmälan, handräckningshjälp av polis eller kronofogden samt överklagande.

Förslaget om en allmän tillsynslag, som nu remissbehandlas, påverkar alla de ca 230 sektorslagar som omfattas av ett tillsynsansvar. Förslaget medför att samtliga sektorslagar bör granskas i förhållande till tillsynslagets bestämmelser för analys av behov av anpassning och kompletteringar som kan vara nödvändigt för de specifika behov som de olika sektorerna kan ha.

Ansvarskommittén

En parlamentarisk kommitté - Ansvarskommittén - har i uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (Fi 2003:02). I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag till hur den statliga verksamheten på regional nivå skall utformas och att se över och analysera vissa centrala delar i den statliga styrningen av samhällsorganisationen - t.ex. regeringens kontrollverksamhet. Kommittén skall enligt tilläggsdirektiv (dir. 2004:93) överväga hur staten och den kommunala nivån gemensamt kan utveckla former för uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. I direktiven anges vidare att kommittén skall beakta erfarenheter och förslag från denna översyn av tillsynen inom socialtjänstens område. Kommittén skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 28 februari 2007.

Länsstyrelseutredningen

Länsstyrelseutredningen har i betänkandet Det ofullständiga pusslet (SOU 2004:14) sett över bl.a. den ekonomiska styrningen av länsstyrelserna. Utredningen föreslår bl.a. att ansvarsförhållanden mellan länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna behöver förtydligas.

En nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården

En parlamentarisk kommitté har i uppdrag att ta fram underlag till en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården (S 2003:06). Utredningen skall genomföra en samlad analys av den nuvarande sociala barn- och ungdomsvårdens mål, innehåll,

resultat och organisation. Utifrån denna analys skall utredningen eventuellt föreslå förändringar i målens innehåll och utformning samt hur den sociala barn- och ungdomsvården bäst bör organiseras för att kunna uppnå dessa mål. Utifrån dessa förslag skall utredningen även ange hur kompetens och kvalitet inom området skall bibehållas och utvecklas. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2005.

Översyn av personlig assistans

En parlamentarisk kommitté har i uppdrag att göra en översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06). Kommittén skall senast den 31 augusti 2005 i ett delbetänkande kartlägga och analysera olika verksamheter med personlig assistans med utgångspunkt i vem som anordnar assistansen samt överväga och föreslå hur lämpliga former av tillsyn av enskilda verksamheter med personlig assistans skall utformas. Kommittén har även fått i uppdrag att senast den 31 augusti 2005 analysera förutsättningarna för att införa krav på tillstånd för verksamheter med personlig assistans. Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2006.

Statens förvaltningspolitiska handlingsprogram

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294- 296) lägger regeringen fram riktlinjerna för regeringens fortsatta arbete med att utveckla den statliga förvaltningen. Strukturförändringar är en integrerad del av utvecklingen av statsförvaltningen. Syftet är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som har fastlagts av riksdagen och regeringen. Det finns fortfarande effektivitetsproblem som beror på att myndigheter inte är ändamålsenligt organiserade, att myndigheter har överlappande uppgifter etc. Den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör vidare enligt propositionen ses över i syfte att få tillstånd en mer ändamålsenlig statlig tillsyn och den statliga tillsynen bör ges en tydligare innebörd.

En socialtjänst i medborgarnas tjänst

Betydelsen av att kontrollera hur olika verksamhetsområden fullgör sina uppgifter har ökat genom åren. Inom socialtjänstens område beror det på att kommunerna har fått ett ökat ansvar för vård, service och omsorg samtidigt som utvecklingen gått mot mer självständiga kommuner. Det har även förts in marknadsliknande förhållanden i offentlig verksamhet.

Välfärdens framtid och utveckling bestäms i hög utsträckning av verksamheternas effektivitet och legitimitet.

De förslag som redovisats i utredningar och rapporter som lämnats de senaste åren visar att tillsynen inom socialtjänstens områden måste stärkas och bli tydligare. Tillsynsverksamheten måste bli effektivare och förtroendet för tillsynen behöver förbättras. Allmänheten skall kunna lita på att bestämmelser om säkerhet, lika behandling eller viss service också efterlevs och att socialtjänsten utvecklas i medborgarnas tjänst.

Socialstyrelsens och länsstyrelsernas verksamheter inom socialtjänstens områden visar på en bred variation av uppgifter där ansvarsfördelningen delvis är otydlig. Samverkan mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheterna behöver utvecklas. Det saknas t.ex. fortfarande en strukturerad samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten i tillsynen. Strävanden mot samordning av tillsyn mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård har av regeringen påtalats i många år utan att det skett några påtagliga resultat. Ansvarsfördelningen behöver bli tydligare och samverkan behöver intensifieras.

Struktur- och samhällsförändringar med tilltagande problem och uppdagade missförhållanden inom socialtjänsten kommer att påverka tillsynens framtida inriktning. Den sammansatta problembilden ställer nya och ökade krav på tillsyn, kunskapsutveckling, samverkan och normering.

Regeringen anser att tillsynen över socialtjänstens uppgifter behöver stärkas och göras tydligare.

Uppdraget

Utredaren skall se över, analysera och överväga förändringar i organisationen av och ansvarsfördelningen när det gäller den statliga tillsynen inom socialtjänstens område. Utredaren skall i analysen

utgå från att tillsynsansvaret skall stärkas och göras tydligare, att tillsynsfunktionen skall bli mindre sårbar samt att tillsynen skall fungera samordnat, strukturerat och effektivt med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. I detta ingår att analysera och lämna förslag till hur uppgiftsfördelningen mellan centrala och regionala delar i organisationen kan förtydligas.

Socialtjänstens uppgifter

Den redovisning som gjorts visar att statens funktioner inom socialtjänstens områden är mångfacetterade och fördelade på Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Statens institutionsstyrelse. Kommunerna har löpande tillsyn över tillståndspliktig enskild verksamhet och skall vid kännedom om missförhållanden underrätta länsstyrelsen om det. Utredaren skall genomföra en kartläggning både av statliga uppgifter inom socialtjänstens områden och av uppgifter som tangerar dessa områden hos nämnda myndigheter. I kartläggningen skall ingå såväl uppgifter som är reglerade i lagar, förordningar och instruktioner som alla pågående regeringsuppdrag.

Utredaren skall analysera hur statliga uppgifter inom socialtjänstens område kan påverkas av eventuella förändringsförslag som aktualiseras när det gäller den statliga tillsynen och vid behov överväga förändringar i organisation och ansvarsfördelning av dessa.

En utgångspunkt för analysen skall vara att statens uppgifter inom socialtjänstens områden skall utföras effektivt inom nuvarande ekonomiska ramar och med en tydlig ansvarsfördelning samt att riksdagens och regeringens styrning underlättas. I detta sammanhang skall Statens förvaltningspolitiska handlingsprogram beaktas.

Ansvar för tillsynen av SiS:s institutioner behöver ses över. Utredaren skall analysera de problem som finns idag med att SiS har ansvaret för tillsynen samt lämna förslag på hur tillsynsverksamheten kan organiseras.

Analys av resursbehov

Utredaren skall kartlägga den nuvarande tillsynens resurser och ansvarsfördelning samt utifrån de ekonomiska resurser som Socialstyrelsen, länsstyrelserna och Statens institutionsstyrelse i dag disponerar göra en uppskattning av de ekonomiska medel som frigörs om tillsynen och näraliggande uppgifter förs över till en ändrad organisation. Därutöver skall utredaren göra en analys av och ge alternativa förslag för de ekonomiska medel som den föreslagna organisationen bör förfoga över. Förslagen skall rymmas inom de ekonomiska ramar som kan frigöras vid en ändrad organisation.

Uppdraget i denna del omfattar inte Statens institutionsstyrelses uppgift att ansvara för de hem som avses i 12 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 22 och 23 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall utan enbart uppdraget att utöva tillsyn över verksamheterna.

Övrigt

Utredaren får inom ramen för uppdraget även utreda andra frågor som bedöms nödvändiga inom ramen för organisationsförändringen.

Utredaren skall också

- lämna fullständiga förslag till den författningsreglering som bedöms nödvändig i lagar och förordningar, samt
- redovisa förslagets konsekvenser enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Enligt 14 § kommittéförordningen skall den kommunala finansieringsprincipen tillämpas på de förslag som utredaren lämnar om förslagen omfattar förändrade uppgifter eller ändrade ambitionsnivåer som leder till förändrade kostnader eller intäkter för kommunsektorn. Vid förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommunsektorn skall utredaren föreslå hur detta skall finansieras.

I det fall lokaliseringsöverväganden blir aktuella skall riksdagens principer för lokalisering av statlig verksamhet följas.

Denna utredning tangerar ett antal andra pågående utredningar. Utredaren skall därför i arbetet samråda med andra statliga kommittéer såsom

- Ansvarskommittén (Fi 2003:02),
- den parlamentariska kommittén för en nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården (S 2003:06),
- Alkoholinförelskommittén (S 2004:01),
- kommittén med uppdrag att göra en översyn av personlig assistans för vissa personer med funktionshinder (S 2004:06) och den kommitté som med anledning av att kommuner underlåter att verkställa beslut skall föreslå åtgärder som kan bidra till en förbättrad rättsäkerhet för enskilda (S 2003:07).

Utredaren skall följa den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens (Ju 2000:06) förslag och överväga vilka sektorsspecifika behov som ryms inom den sociala tillsynen. Utredaren skall även följa den fortsatta beredningen av det förslag som lämnats av kommittén som utrett verkställighet av vissa gynnande kommunala beslut (SOU 2004:118).

Det står i övrigt utredaren fritt att samråda även med andra aktörer.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2006.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om en stärkt och tydligare tillsyn inom socialtjänsten (S 2004:12) **Dir. 2005:93**

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 2005

Sammanfattning

I syfte att uppnå en mer ansvarsfull alkoholserving skall utredaren undersöka möjligheterna av, och vid behov föreslå, att som villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare, serveringsansvarig personal eller andra som arbetar på serveringsställe. Utredaren skall i så fall även föreslå vad en sådan utbildning skall innehålla, hur den skall utformas, av vilken aktör den skall ges, vilka som skall omfattas av den och hur det skall klagöras att berörda personer uppnått tillräckliga kunskaper för att de krav som ställs skall bli likvärdiga över landet. Utredaren bör i detta sammanhang även uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering.

Utredaren skall också lämna förslag till hur diskriminering på serveringsställen skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen (1994:1738). Utredaren bör därvid särskilt se över de möjligheter som alkohollagens bestämmelser om villkor för att er hålla och behålla serveringstillstånd ger.

Bakgrund

Syftet med att kräva särskilda tillstånd för att servera alkohol är att motverka alkoholens skadeverkningar genom att åstadkomma en ansvarsfull alkoholserving. Endast den som kan antas servera alkohol på ett ansvarsfullt sätt i enlighet med alkohollagen (1994:1738) skall erhålla serveringstillstånd. På det stora flertalet serveringsställen torde alkoholservingen i dag ske på ett ansvarsfullt sätt. Ändå är det vad regeringen erfar inte heller ovanligt med olägenheter som

till exempel att alkohol serveras till redan påtagligt berusade gäster. I alkohollagen ställs därför krav på att serveringstillståndshavare skall vara lämplig att utöva verksamheten. Även den som tillståndshavaren utser som serveringsansvarig skall vara lämplig för uppgiften. För att någon skall anses lämplig får anses krävas bland annat god kunskap om alkohollagens bestämmelser. Trots att tillståndshavaren eller serveringsansvarig person skall närvara under hela serveringstiden visar de olägenheter som ibland ändå uppstår vid alkoholserving att detta kunskapskrav inte är tillräckligt högt ställt för att säkerställa att alkohol endast serveras på ett ansvarsfullt sätt.

Det allmänna kravet på lämplighet får anses omfatta även kunskap om andra viktiga och för verksamheten relevanta bestämmelser. Dit hör till exempel bestämmelser mot diskriminering. Diskriminering på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning är förbjudet. Det finns ändå uppgifter på att sådan diskriminering förekommer inom restaurang- och nöjesbranschen, på så sätt att människor inte släpps in i lokalen på grund av att de till exempel har en viss etnisk tillhörighet.

Behovet av utredning

Både olägenheter i fråga om ordning och nykterhet och brist på laglydighet, till exempel överträdelser av bestämmelser mot diskriminering, på ett serveringsställe kan leda till att serveringstillstånd återkallas. För att tydliggöra vikten av att bestämmelserna följs och för att förebygga uppkomsten av olika sorters olägenheter bör det dock undersökas om det är lämpligt att kräva utbildning av visst slag eller att en tillståndssökande visar att han har en viss kunskapsnivå om kraven för serveringstillstånd för att denne skall erhålla det sökta tillståndet.

Det är inte acceptabelt att människor diskrimineras på grund av kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder eller sexuell läggning. Restauranger och andra nöjesetablissemang har ofta serveringstillstånd. Som nämnts kan diskriminering på serveringsstället leda till att ett serveringstillstånd återkallas. Det finns ändå uppgifter på att diskriminering förekommer inom krogbranschen. Det finns därför behov av att se över

vilka ytterligare åtgärder som kan krävas för att förhindra eller försvåra förekomsten av diskriminering.

Uppdraget

I syfte att uppnå en mer ansvarsfull alkoholserving skall utredaren undersöka möjligheterna av, och vid behov föreslå, att om villkor för serveringstillstånd eller på annat sätt uppställa krav på utbildning av tillståndshavare, serveringsansvarig personal eller andra som arbetar på serveringsställe. Utredaren skall i så fall även föreslå vad en sådan utbildning skall innehålla, hur den skall utformas, av vilken aktör den skall ges, vilka som skall omfattas av den och hur det skall klargöras att berörda personer uppnått tillräckliga kunskaper för att de krav som ställs skall bli likvärdiga över landet. Utredaren bör i detta sammanhang även uppmärksamma möjligheterna att genom utbildningsinsatser motverka diskriminering. För det fall utredaren finner att förslagen kräver lagändringar för att kunna genomföras skall utredaren lämna förslag på sådana ändringar.

Utredaren skall också lämna förslag till hur diskriminering på serveringsställen skall förhindras eller försvåras genom ändringar i alkohollagen (1994:1738). Utredaren bör därvid särskilt se över de möjligheter som alkohollagens bestämmelser om villkor för att er hålla och behålla serveringstillstånd ger. Utredaren skall överväga om lagen kan förtydligas och skärpas för att förhindra förekomsten av diskriminering. Utredaren skall också överväga om det föreligger andra möjligheter att bekämpa diskriminering på serveringsställen.

Utredaren skall samråda med Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Diskrimineringskommittén, N 2002:06.

För det fall utredaren finner att förslagen kräver lagändringar för att kunna genomföras skall utredaren lämna förslag på sådana ändringar.

Utredaren skall särskilt ta ställning till vilka ekonomiska och organisatoriska konsekvenser som förslagen kan ge upphov till och i förekommande fall lämna förslag till finansiering.

Utredaren skall redovisa förslagets konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Utredaren har tidigare fått ett tilläggsdirektiv (Dir. 2005:87) enligt vilket han skall redovisa ett tilläggsuppdrag i ett delbetänkande senast den 1 juli 2006. Även det nu aktuella tilläggsuppdraget skall redovisas i delbetänkandet den 1 juli 2006.

(Socialdepartementet)

MÅLDOKUMENT FÖR RESTAURATÖRSUTBILDNING M.M.

Utbildning för restauratörer, serveringsansvariga
och serveringspersonal

Utgiven av Alkoholinspektionen efter samråd med:
Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Hotell och
Restaurangfacket,
Folkhälsoinstitutet, Kommunala Alkoholhandläggares Förening

Förord

Alkoholinspektionen skall bl.a. medverka i arbetet med att bygga upp utbildningsprogram och ta fram utbildningsmaterial för innehavare av serveringstillstånd och för serveringspersonal (jfr prop. 1994/95:89 s. 53 respektive förordning med instruktion för Alkoholinspektionen, SFS 1996:612, ändrad 1999:1012).

I alkohollagen (1994:1738) ställs höga krav på lämplighet (7 kap. 7 §) för att kunna få serveringstillstånd, bl.a. krävs kunskaper i alkohollagstiftningen. Sökandens/ tillståndshavarens lämplighet utvecklas på s. 63f i propositionen (bl.a. skall, som vid tillämpningen av tidigare lagstiftning, lämplighetskravet omfatta även kunskaper i alkohollagstiftningen).

Med anledning av ovanstående utarbetade Alkoholinspektionen våren 1997 en skrift, Måldokument 1997:2, innehållande de ämnesområden m.m. som bör ingå i en utbildning på serveringsområdet. En ”frågebank” med frågor och svar, som knyter an till måldokumentet lades ut på Alkoholinspektionens hemsida.

Efter måldokumentets tillkomst har såväl i offentlig som i privat regi tagits fram kurser på området. Kurserna har sinsemellan stora skillnader i fråga om innehåll och hur kunskapskontrollen genomförs. Det finns inte minst mot denna bakgrund nu skäl att vidare utveckla måldokumentet från 1997. Det nu föreliggande måldokumentet, som har utarbetats efter samråd med Sveriges Hotell & Restaurang-företagare, Hotell och Restaurangfacket, Folkhälsoinstitutet, samt Kommunala Alkoholhandläggares Förening ersätter således detta. Även frågebanken har setts över.

Vi vill understryka vikten av att restauratörer och restaurangpersonal har goda kunskaper så att serveringsverksamheten fungerar på bästa sätt från alkoholpolitisk synpunkt. Måldokumentet är i detta sammanhang ett hjälpmedel för utbildningsanordnare.

Alkoholinspektionen
Stockholm i juni 2000
Gun Neuman

Inledning

Ett övergripande mål för utbildningar på serveringsområdet är att ge kunskap om och förståelse för det alkoholpolitiska regelverket samt att öka medvetenheten om betydelsen av eget ansvarstagande vid servering av alkoholdrycker. Syftet är att minska problem i samband med restaurangverksamhet. Den blivande restauratören skall ges förutsättningar att bedriva sin restaurangverksamhet på ett sådant sätt att han inte genom okunskap om reglerna löper risken att tillståndet återkallas. Det är även angeläget att restauranganställda har kunskaper på området inte minst för att det är de som får den första kontakten med gästen. På de anställda som är utsedda att verka som serveringsansvariga ställs högre krav än på andra anställda (jfr 6 kap. 3 § andra stycket alkohollagen och nämnda prop. sidan 71f).

I föreliggande måldokument har ambitionsnivån höjts jämfört med 1997 års måldokument. Enligt Alkoholinspektionens uppfattning bör hädanefter utbildningar för sökande/tillståndshavare omfatta avsnitt från samtliga tre nedan nämnda ämnesområden. I detta dokument konkretiseras också i högre grad än tidigare hur en utbildning skall vara beskaffad avseende materiellt innehåll och antal lärarledda lektionstimmar. Detta för att utbildningen skall leda till att kunskapsmålet uppfylls. Dessutom anges de krav som bör ställas på ett kunskapstest.

Dokumentet är i första hand avsett att kunna användas av skolor och utbildningsföretag på området. Det kan naturligtvis också tjäna som vägledning t.ex. för tillståndsmyndigheter vid prövning av en sökande, för dem som söker serveringstillstånd eller för dem som vill bedriva självstudier. Dokumentet kan också tjäna som vägledning för utbildningar riktade till serveringsansvariga och övrig serveringspersonal. Även dessa kategorier återfinns därför nedan under rubriken målgrupp.

Utbildningar på serveringsområdet kan också med fördel kombineras med undervisning i t.ex. bokföring, skattefrågor, livsmedelsregler, arbetsmiljö, arbetsrätt och andra mer företag- eller yrkesinriktade ämnen i syfte att skapa kurser som ger kunskaper om företagande i restaurangnäringen i ett bredare perspektiv.

Ämnesområden

A. Alkoholpolitiken

Målgrupp

Tillståndshavare, serveringsansvariga och övrig serveringspersonal.

Mål

Ge kännedom om målen för den svenska alkohol- och drogpolitiken, hur den är utformad, hur de olika alkoholpolitiska verktygen fungerar och varför de finns.

Innehåll

Motiven bakom och målen för alkohol- och drogpolitiken. Tillgänglighetens (prisnivå, antal försäljningsställen, öppethållandetider m.m.) betydelse för alkoholkonsumtionen. Alkoholreklamreglernas syfte.

Riksdagens alkoholpolitiska ställningstaganden.
Internationella utblickar.

Förslag på litteratur

Regeringens propositioner 1994/95:89 och 1998/99:134
Alkoholpolitik för bättre folkhälsa, Griffith Edwards, Natur och Kultur, 1996
Svenska alkoholvanor i förändring, Köhlhorn m.fl., Sober förlag, 1998

Tidsåtgång

Minst 4 lektionstimmar

B. Alkoholens verkningar och ansvarsfull alkoholhantering

Målgrupp

Tillståndshavare, serveringsansvariga och övrig serveringspersonal.

Mål

Ge kunskap om alkoholens verkningar på individen och i samhället samt om gränsdragningen mellan medicinskt och socialt skadlig respektive icke skadlig konsumtion. Ge insikt om vikten av att all alkoholhantering bedrivs på ett ansvarsfullt sätt.

Innehåll

Syftet med detta ämnesområde är att belysa alkoholens verkningar ur olika aspekter såväl direkta som indirekta, positiva som negativa. Det kan vara föreläsningar rörande alkoholkonsumtion som ett naturligt och positivt inslag i vår kultur respektive när den ger upphov till akuta olägenheter. Värdet av alkohol som måltidsdryck och i sociala sammanhang ställt mot överkonsumtion och de olägenheter i form av våld och beroende en sådan kan medföra. Människor i riskzonen, t.ex. ungdomar, bör särskilt belysas.

Restaurangens ansvar för och möjligheter att påverka alkoholkonsumtionen i en riktning som motverkar att skador uppkommer t.ex. genom en alkoholpolicy och fortlöpande utbildning av personalen. Ge kunskap om tidiga tecken på när en gäst börjar bli påverkad och när denne inte längre skall serveras alkoholdrycker. Alkohol fria drycker som ett naturligt inslag i restaurangens verksamhet och marknadsföring.

Förslag på litteratur

Ansvarsfull alkoholhantering, Urban Laurin, Gästakademin, 1996

Video

”I afton fullt” respektive ”Glasklart – en film om berusning”, producerad av STAD-Projektet (beräknad utgivning oktober 2000).

Tidsåtgång

Minst 4 lektionstimmar

C. Bestämmelser om tillstånd, servering och tillsyn

Målgrupp

Tillståndshavare (samtliga i bilaga 1 nämnda bestämmelser).
Serveringsansvarig och övrig serveringspersonal (3 kap. 4 och 8 §§, 4 kap. 9 §, 6 kap. 2, 4, 7, 8, 9 §§, 8 kap.1 §, 10 kap. 7 §).

Mål

Ge ingående kunskap om alkohollagstiftningen för att rätt kunna tillämpa bestämmelserna. Ge kunskaper om tillstånds- och tillsynsmyndigheternas befogenheter och skyldigheter på området.

Innehåll

Ämnesområdet omfattar utförlig genomgång av tillstånds- och serveringsbestämmelserna samt tillsynssystemet och berörda myndigheters olika roller.

De bestämmelser i alkohollagen som nämns i bilaga 1 och i förekommande fall Alkoholinspektionens föreskrifter och allmänna råd skall behandlas i utbildningen.

Dessutom bör ordningsfrågor i serveringsställets absoluta närhet samt ordningsvakternas roll belysas.

Förslag på litteratur

Alkohollagen (1994:1738) med ändringar
Handbok Servering, Alkoholinspektionen 1997:3 (Aktuella ändringar, kommentarer m.m. återfinns på Alkoholinspektionens hemsida.)
Alkoholinspektionens Frågebänk – Restauratörsutbildning

Tidsåtgång

Minst 16 lektionstimmar

Dokumentation av kunskaper/ examination

Efter genomgången utbildning bör kunskaperna prövas.

En examination bör omfatta minst 50 frågor varav övervägande delen bör röra tredje och sjätte kapitlen i alkohollagen. Frågor bör även ställas på övriga nämnda kapitel samt på området alkoholpolitik och alkoholens verkningar. Minst 3/4 av frågorna inom respektive avsnitt skall vara rätt besvarade för att vederbörande skall bli godkänd.

Lagtext får användas som hjälpmedel vid examinationen.

Tentamensbevis skall bl.a. innehålla uppgift om vilken typ av kurs det är fråga om, d.v.s. en kurs för tillståndshavare eller serveringsansvarig eller övrig personal.

Dokumentation av kunskaper / examination

Bilaga 1 till Måldokument, Alkoholinspektionen 2000:3

Bestämmelser om tillstånd, servering och tillsyn i alkohollagen (1994:1738) och Alkoholinspektionens föreskrifter och allmänna råd som skall behandlas i utbildning för tillståndshavare

1 kap.

1 § tillämpningsområde

2–7 §§ definition av drycker

8 § definitionen av försäljning i andra stycket och servering i tredje stycket

3 kap.

1 § krav på tillstånd eller rätt

4 § förhindra skador, krav på ordning och nykterhet

6 § alternativ till alkoholdrycker, allmänt råd till 6 §

7 § behörighet för försäljning

8 § åldersgräns, märkbart påverkade, allmänt råd till 8 §

4 kap.

6 § överlåtelse av rörelse och lager av alkoholdrycker

8–11 §§ marknadsföring

6 kap.

2 § ordning, nykterhet, återhållsamhet

3 § serveringsansvarig person utsedd och anmäld, lämplig, närvarande, anställd personal, allmänt råd till 3 §

4 § serveringstid och stängningstid, allmänt råd till 4 §

5 § inköp av alkoholdrycker

6 § prissättning, prispåslag – relationer mellan dryckesslagen – proportionalitet, *allmänt råd till 6 §*

7 § animeringsförbudet

8 § medföringsförbudet gäller gäster, restauratör och personal, *allmänt råd till 8 §*

9 § förtäring- och förvaringsförbuden

7 kap.

5 § allmänhet/slutet sällskap – möjlighet att meddela villkor

7 § lämplighetskrav

8 § tillhandahålla lagad mat, drinkbar, minibar, *Alkoholinspektionens föreskrifter om servering från minibar på hotellrum, AIFS 1996:4*

9 § alkoholpolitiska olägenheter

10 § lokal, annat avgränsat utrymme

11 § ombyggnation, drinkbar (jfr 8 kap. 3 §), skillnaden mellan serveringsställe

och serveringslokal

17 § andra stycket; konkurs m.m.

19 § återkallelse av tillstånd

20 § varning (särskilda skäl)

8 kap.

1 § tillsynsmyndigheter

1 a § tillsyn över marknadsföring på serveringsställen

2 § informationsutbyte mellan myndigheter

3 § informationskyldighet vid ändring av inriktning, lokaler, ägare, styrelse,

bolagsmän etc. *allmänt råd till 3 §*

4 § lämna tillträde till lokalerna, biträda med handlingar, varuprov etc.

5 § bokföring, statistiska uppgifter, *Alkoholinspektionens föreskrifter ang. restaurangrapport, AIFS 1997:4*

9 kap.

1 § verkställighet av beslut

2 § överklagande

10 kap.

2 § ansvarsbestämmelser vid olovlig servering (överträdelse av serveringsrätten och försäljning av drycker som skaffats på annat sätt än vad som sägs i 6 kap. 5 §)

7 § olovlig dryckeshantering (brott mot bl.a. 3 kap.8 § och 6 kap. 9 §)

Bilaga 2 till Måldokument, Alkoholinspektionen 2000:3**Exempel på ytterligare informations- och utbildningsmaterial**

Nedanstående myndigheter, företag och organisationer är utgivare av informations- och utbildningsmaterial med anknytning till alkoholområdet. Kontakta dem för aktuell information. Dessutom tar även många kommuner fram informationsmaterial.

Alkoholinspektionen www.alkoholinspektionen.se

CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, www.can.se

Folkhälsoinstitutet www.fhi.se

Föreningen Fruktdrycker www.fruktdrycker.a.se

HRF, Hotell och Restaurang Facket www.hrf.net

IOGT/NTO www.iogt.se

SHR, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare www.shr.se

Svenska Kommunförbundet www.svekom.se

Systembolaget AB www.systembolaget.se

STAD, Stockholm Förebygger Alkohol och Droget www.stad.org

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]

Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]

- Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]
Internationella sanktioner. [41]
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]

Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]
Teckenspråk och teckenspråkiga.
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]

Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]
Spel i en föränderlig värld. [11]
Tonnageskatt. [20]
Nya skatteregler för idrotten. [23]
Nya upphandlingsregler 2. [28]
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]
Bidragsbrott. [48]
En ny lag om värdepappersmarknaden.
+ Författningsbilaga. [50]
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Skola & Samhälle. [1]

Studieavgifter i högskolan. [7]

Mångfald och räckvidd. [8]

Ett förnyat programkontor. [10]

Anställ unga! [31]

Den professionella orkestermusiken
i Sverige. [34]

För studenterna...

– om studentkårer, nationer och
särskilda studentföreningar. [36]

Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]

Plats på scen. [42]

Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi
barnkulturen. + Bilaga/rapport:

"Det ser lite olika ut..." En kartläggning
av den offentligt finansierade kulturen
för barn. [45]

Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra
radio- och TV-rättsliga frågor.

+ Daisy. [51]

Jordbruksdepartementet

Djurskydd vid hästavel. [13]

Samernas sedvanemarkor. [14]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Ett utvidgat miljöansvar. [39]

Översyn av atomansvaret. [43]

Näringsdepartementet

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning
i hela landet. [3]

Svenska partnerskap – en översikt.

Rapport 1 till Organisations-
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik
– balansera utveckling och förvaltning.

Rapport 2 till Organisationsutredning-
en för regional tillväxt. [5]

Arbetslivsresurs.

Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-
ning av Samhall Resurs AB (publ) och
Arbetslivstjänster. [25]

God sed vid lönebildning – Utvärdering av
Medlingsinstitutet. [32]

Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]

Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,
utbildning, avtal m.m. [44]