

LOKALT ARBETE MOT
ALKOHOL OCH NARKOTIKA



Tillsyn över alkohol i lokalsamhället

Tillsyn över alkohol i lokalsamhället

*Nr 4 i Statens folkhälsoinstituts metodskrifter
för lokalt arbete mot alkohol och narkotika*

Statens folkhälsoinstitut
Alkohol- och narkotikaavdelningen
103 52 Stockholm
www.fhi.se

Författare: Mikael Bentzer
mikael.bentzer@fhi.se

Omslagsbild: age fotostock

Foto: Gorilla (sid. 6)

Magnus Hallgren/Pressens bild (sid. 10)

Mikael Andersson/MIRA (sid. 19)

Paul Hansen/Pressens bild (sid. 23)

Grafisk form: Majbritt Hagdahl

Språkgranskare: Kerstin Törngren

Tryck: Intellecta Tryckindustri, Solna 2006

ISBN 91-7257-435-6

Innehåll

- 5** Förord
- 7** Ökad tillgänglighet skapar problem
 - Kraftigt ökad tillgänglighet 7
 - Behov av tillgänglighetsbegränsning 8
- 9** Hur ser tillgängligheten till alkohol ut?
 - Kommersiell, laglig tillgänglighet 9
 - Social tillgänglighet 9
 - Illegal tillgänglighet 9
- 12** Restauranger som arena för prevention
 - Antal serveringstillstånd 12
 - Aktiv tillståndsprövning 13
 - Riktlinjer för serveringstillstånd 14
 - Alkoholpolitisk prövning 15
 - Serveringstider 16
 - Ansvarsfull alkoholservice 17
 - Servering av lagad mat 17
 - Överblickbarhet och avgränsningar 18
 - Villkor 20
 - Förbud mot alkoholförsäljning 20
 - Områdena kring festivalplatserna 21
 - Tillsyn 21
 - Folköl 22
 - Ordningslag och lokal ordningsstadga 24
- 27** Referenslitteratur
- 28** Lästips

Att förebygga alkohol- och narkotikaproblem – en lokal utmaning

Det finns starka skäl för en större satsning på förebyggande insatser i Sverige. På statlig nivå har flera viktiga initiativ tagits. Bl.a. har nationella handlingsplaner för att förebygga alkohol- och narkotikaproblem antagits. I dessa läggs en ökande vikt vid lokalt förebyggande arbete. Samtidigt har många kommuner och landsting ökat sin aktivitet genom att anta nya alkohol- och narkotikapolitiska program och handlingsplaner. De flesta har också anställt alkohol- och drogsamordnare, och påbörjat förebyggande aktiviteter inom många områden.

Det finns nu också en ökande kunskap om vilka åtgärder som fungerar. Avgörande för utformningen av förebyggande åtgärder är att man har kunskap om vilka de viktigaste risk- och skyddsfaktorerna för alkohol- och narkotikaproblem är, och hur dessa ska kunna motverkas respektive främjas.

Preventionsforskningen visar att ju fler risk- och skyddsfaktorer på individ-, grupp- och samhällsnivå som kan påverkas desto större blir den förebyggande effekten. De satsningar som på många håll görs för barn och ungdom är bra, men behöver kompletteras med insatser för hela befolkningen om de ska ge verklig effekt.

För att understödja det lokala alkohol- och narkotikaförebyggande arbetet ger Statens folkhälsoinstitut ut en serie methodskrifter. Syftet är att ge kortfattad information om metoder på ett antal centrala områden inom det förebyggande arbetet. De ska ses som praktiska verktyg för lokalt verksamma personer med ansvar för alkohol- och narkotikafrågor, bl.a. alkohol- och drogsamordnare och beslutsfattare på politisk och administrativ ledningsnivå.

Gunnar Ågren
Generaldirektör

Sven Andréasson
Avdelningschef Alkohol- och narkotikaavdelningen



Ökad tillgänglighet skapar problem

Kraftigt ökad tillgänglighet

Tillgängligheten till alkohol har ökat mycket kraftigt i Sverige under senare år. Detta gäller alkohol som säljs genom legala kanaler, dvs. på Systembolaget, restauranger, olika lokala evenemang som t.ex. festivaler samt öl som säljs bland annat i butiker och på bensinstationer. Men det gäller också för alkohol som säljs illegalt, t.ex. hemtillverkad alkohol eller alkohol som förs in i landet under förespeglning att vara avsedd för privat bruk, men som sedan säljs bl.a. på arbetsplatser eller under disk i små butiker.

Orsakerna till den ökade tillgängligheten är i huvudsak två. För det första finns det idag betydligt fler systembolagsbutiker än för något decennium sedan. Att dessa numera håller öppet lördagar och vardagskvällar ökar tillgängligheten ytterligare. Antalet restauranger har ökat mycket kraftigt på senare år. Ser vi på utvecklingen de senaste 20 åren kan vi konstatera att det skett en närmast häpnadsväckande ökning av antalet – från ungefär 3 500 år 1985 till drygt 10 000 idag. Även här påverkas tillgängligheten till alkohol dessutom av att många kommuner meddelat restauranger allt senare serveringstider. Till detta kommer årligen ungefär 2 500 tillfälliga tillstånd som kommunerna meddelar i samband med t.ex. konserter och festivaler.

För det andra har vi genom EU-medlemskapet fått möjlighet att ta med oss i det närmaste obegränsade mängder av (billig) alkohol i samband med utlandsresor. Inte minst detta har sannolikt inneburit att många svenskar idag har betydligt mer alkohol i sina hem än för bara några år sedan.

Behov av tillgänglighetsbegränsning

I Sverige har en kraftigt ökad alkoholkonsumtion följt i spåren av en ökad tillgänglighet och vi ser nu konsekvenserna av detta bl.a. i form av ökat våld och fler trafiknykterhetsbrott. Det finns dock mycket som kan göras för att stävja att problemen som hänger ihop med alkoholkonsumtion blir än större. Det är framförallt på

I Sverige har en kraftigt ökad alkoholkonsumtion följt i spåren av en ökad tillgänglighet och vi ser nu konsekvenserna av detta bl.a. i form av ökat våld och fler trafiknykterhetsbrott.

det lokala planet som man genom olika förebyggande åtgärder kan vända utvecklingen. Ett sådant förebyggande arbete har en stabil grund bl.a. i alkohollagen och de nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanerna. Forskningen kring prevention har kunnat visa att ju fler risk-

och skyddsfaktorer på individ-, grupp- och samhällsnivå som kan påverkas, desto större blir den förebyggande effekten. Samtidigt står det klart att det är de tillgänglighetsbegränsande insatserna som har störst effekt. För framgång i det förebyggande arbetet är därför den viktigaste frågan hur det tillgänglighetsbegränsande arbetet ska bedrivas i lokalsamhället. Denna skrift presenterar olika exempel på åtgärder som kan vidtas i ett sådant arbete.

Hur ser tillgängligheten till alkohol ut?

Kommersiell, laglig tillgänglighet Under denna rubrik innefattas Systembolagets försäljning, restauranger med serveringstillstånd, tillfälliga serveringstillstånd och dagligvaruhandelns försäljning av folköl.

Social tillgänglighet Med social tillgänglighet menas att människor får tag i alkohol genom sociala kontakter, exempelvis i hemmet eller på fester.

Illegal tillgänglighet Hit hör vidareförsäljning av lagligt inhandlad alkohol, hembränning och liknande, liksom all försäljning till underåriga.

I den här skriften är fokus på den kommersiella tillgängligheten, särskilt tillståndsgivningen för alkoholservering. Man bör dock vara medveten om att detta täcker en mindre del av all alkohol som konsumeras. Viktiga frågor för lokala beslutsfattare är därför i vilken grad andra former av tillgänglighet kan påverkas.

Vad kan exempelvis beslutsfattare i kommunen göra för att påverka Systembolagets etablering av nya butiker eller avveckling av butiker i områden med stora problem? För redan etablerade butiker kan man samråda om frågor som rör öppethållande inför vissa riskhelger under året, åtgärder för att minska langningen till missbrukare och ungdomar utanför butikerna, etc. I sammanhanget kan nämnas att lagstiftaren faktiskt givit kommunerna en i lagen (3 kap. 10 §) inskriven möjlighet att förbjuda all försäljning vid ett visst tillfälle (även om man i förarbetsuttalanden samtidigt förutsatt att möjligheten används med stor återhållsamhet).

Den sociala tillgängligheten kan vara svår att påverka. Dock har olika satsningar på föräldraprogram haft god effekt på föräldrars benägenhet att förse sina ungdomar med alkohol. Detta





utvecklas mer i skriften *Föräldrar är viktigast!*, nr 6 i denna skriftserie.

Illegal alkohol är i stor utsträckning polisens ansvarsområde. För att mer effektivt bekämpa den illegala alkoholen är dock polisen beroende av ett gott samarbete med olika samhällsgrupper. Här kan den kommunala samordnaren spela en nyckelroll. Föräldrar kan spela en viktig roll genom att de kan förmedla sina iakttagelser till polisen, exempelvis då de engagerar sig som morsor eller farsor på stan. Socialtjänstens ungdomsgrupper och fältarbetare har ofta en god bild av var ungdomar får tag i alkohol och kan upplysa polisen om detta. På samma sätt kan man inom sjukvården vidarebefordra information från akutmottagningar, beroendevård, ambulansverksamhet, etc.

Dagens Nyheter 9 januari 2006.

Tre langare greps på en kvart

Två personer köpte ut till yngre syskon när Östermalms närpolis spanade vid systembolag.

Under 15 minuters spänning tog Östermalms närpolis tre langare vid Systemet i lördags. Bland annat fick en 19-årig flicka köpa två buteljor starksprit genom sin äldre bror.

—Om vi tar tre på 15 minuter så ser vi bara toppen på isberget, säger närpolischefen Patrik Wiklund.

Det var i lördags eftermiddag som närpolisen på Östermalms spanade efter langare utavse åtta spritslagbuteljer. 19-årig flicka köpte två buteljor starksprit genom sin äldre bror. 17-årig flicka köpte ut till yngre syskon.

—Patrik Wiklund berättade till



Restauranger som arena för prevention

Antal serveringstillstånd

Sedan drygt tio år är det kommunerna som prövar och ger tillstånd till servering av alkoholdrycker på restauranger och tillfälliga tillstånd t.ex. vid festivaler. Ju fler serveringstillstånd som beviljas i ett område, desto större blir risken för alkoholrelaterade problem som våldsbrott och trafikolyckor. Restaurangen som arena för att påverka attityder och hållning till alkohol är idag viktigare än kanske någonsin. Detta inte minst eftersom antalet restauranger har ökat så kraftigt. Men också då det idag är betydligt vanligare än för bara 20–30 år sedan att unga människor går på restaurang för att umgås och träffa vänner. Attityder till alkohol och dryckesmönster etableras och förstärks. I syfte att minska berusningsdrickandet men också begränsa tillgängligheten – av regeringen uttalat delmål respektive prioriterat område för den svenska alkoholpolitiken – finns det därför all anledning att såväl försöka begränsa antalet tillstånd som att kontrollera att de som har sådant tillstånd sköter sig. Kommunerna har därmed ett viktigt alkoholpolitiskt instrument i sin hand. Tillsammans med kommunen har också polismyndigheten ett direkt och viktigt ansvar för tillsynen över dem som fått serveringstillstånd.

Att servera alkoholdrycker är en socialt mycket ansvarsfull uppgift och lagstiftaren har förutsatt att kommunerna gör en synnerligen noggrann prövning av den som söker tillstånd. Bestämmelser om vilka krav som denne och restauranglokalen ska uppfylla finns främst i alkohollagen. Lagen kan sägas vara en vattendelare mellan de som kan komma ifråga för tillstånd och de som inte kan det. Genom en aktiv tillståndsprövning sållar kommunen ”agnarna från vetet”. Därigenom påverkar kommunen direkt tillgängligheten till alkohol. Det

Att servera alkoholdrycker är en socialt mycket ansvarsfull uppgift och lagstiftaren har förutsatt att kommunerna gör en synnerligen noggrann prövning av den som söker tillstånd.

finns åtminstone ett ytterligare skäl till varför kommunen ska vara mycket noggrann vid tillståndsprövningen. Erfarenhetsmässigt är det nämligen lättare för kommunen att vägra tillstånd, om det t.ex. finns tveksamheter i något avseende, än att återkalla ett redan medgivet tillstånd.

Aktiv tillståndsprövning

Vid prövningen av en ansökan om serveringstillstånd bör kommunen alltid begära in information och synpunkter från andra expertmyndigheter, vanligen polisen och miljöförvaltningen (en sådan kontakt är föreskriven i lag när det gäller ansökningar från restauranger). Polisen kan förutom att ge information om sökandens skötsamhet bäst bedöma ordningsläget på den aktuella platsen. Miljöförvaltningen är bäst på att bedöma störningsrisken för närboende. Lagstiftaren har förutsatt att dessa myndigheters åsikt ska väga tungt vid prövningen av om tillstånd ska meddelas eller inte. Samma sak gäller vid en ansökan om sen serveringstid. I det här sammanhanget är det viktigt att alla inblandade myndigheter fullgör sina respektive roller, dvs. tar ställning i frågan utifrån sina ansvars- och expertområden. Det har flera gånger hänt att så inte skett och det finns exempel på avgöranden i domstol där detta påverkat utgången till kommunens nackdel. Att kommunen ställer adekvata frågor kring ordningsläget och risken för störningar för närboende till remissinstanserna och att dessa myndigheter på ett klart och begripligt språk besvarar just dessa frågor borde också vara en självklarhet. Tyvärr har det flera gånger förekommit brister i detta avseende och det har då påverkat utgången i fall där en sökande, som fått avslag på sin ansökan, överklagat till domstol. Detta är också en rättsäkerhetsfråga; alla ansökningar ska bli bedömda på ett rättvist och lagenligt sätt.

Exempel på andra expertmyndigheter som hjälper kommunen vid tillståndsprövningen är skatte- och kronofogdemyndigheten för kontroll av sökandens ekonomiska skötsamhet, respektive Räddningstjänsten angående frågor som rör brandsäkerhet m.m.

För att undvika problem av detta slag bör kommunen etablera ett nära samarbete med nämnda myndigheter. Genom att då och då träffas kan många oklarheter och missförstånd myndigheter emellan undvikas. Det blir då också lättare för en sökande att förstå varför han eller hon fått avslag på sin ansökan.

Riktlinjer för serveringstillstånd

Varje kommun bör ta fram riktlinjer för serveringstillstånd. Dessa kan sedan inarbetas i ett alkoholpolitiskt handlingsprogram. Av riktlinjerna bör framgå enligt vilka kriterier en ansökan om serveringstillstånd kommer att bedömas. Ett exempel är under vilka förhållanden eller på vilka platser kommunen vill förhindra etablering av restauranger, ett annat är hur lång tid före ett tillfälligt evenemang en ansökan måste vara inne för att kunna hinna prövas. Ett tredje exempel är under vilka tider på dygnet som kommunen anser att alkoholservering kan komma ifråga (se även avsnittet om serveringstider på sidan 16). Väl genomarbetade riktlinjer kan ge en tänkt sökande information om det är mödan värt att ansöka om tillstånd.

Lagstiftaren har i en särskild bestämmelse i lagen givit kommunerna en möjlighet att avslå ansökningar trots att övriga villkor i lagen är uppfyllda (se sidan 15). Det duger dock inte att enbart hänvisa till riktlinjer som skäl för ett avslag på en ansökan – bedömningen måste alltid göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. I somliga kommuners riktlinjer finns det tyvärr alltför vaga eller allmänt hållna formuleringar – något som bör undvikas. Riktlinjerna får heller inte ”gå på tvärs” med lagstiftningen. Det är t.ex. inte lämpligt att ha formuleringar om att tillfälliga serveringstillstånd endast kan ges till i kommunen redan etablerade restauratörer (något som saknar lagstöd). Sådana riktlinjer riskerar att bli ”överkörda” vid en rättslig prövning i domstol vilket knappast gagnar kommunens arbete med alkoholfrågorna.

Riktlinjerna ska dessutom vara uppdaterade. De ska spegla

kommunens nuvarande uppfattning och ambitionsnivå. Det har allt för ofta förekommit att kommuner gjort avsteg från sina egna riktlinjer eftersom man kanske inte förutsett alla tänkbara situationer eller ansökningar. Inte minst av rättsäkerhetsskäl ska alla ärenden hanteras lika. Slutligen kan nämnas att riktlinjerna inte bör upprepa sådant som redan är reglerat i lagen.

Alkoholpolitisk prövning

Det finns ingen ovillkorlig rätt för någon att få serveringstillstånd. Om kommunen misstänker att det finns risk för problem med t.ex. ordning och nykterhet ifall en sökande skulle få tillstånd, kan tillstånd nämligen vägras även om övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda. Detta gäller såväl vid etablering av ”vanliga” restauranger som vid tillfälliga evenemang som festivaler och liknande.

Av bl.a. rättsäkerhetsskäl måste kommunen även i en prövning av denna art vara mycket noggrann och verkligen vinnlägga sig om att bedöma det enskilda fallet. Beslutet måste också vara sak-

Det finns ingen ovillkorlig rätt för någon att få serveringstillstånd.

ligt motiverat. Förhållanden, som kommunen bedömer kan medföra en risk för olägenheter, bör omnämnas i riktlinjer för serveringstillstånd. Riktlinjerna kan då utgöra ett stöd för kommunens beslut. Det duger dock aldrig att

enbart hänvisa till riktlinjerna som skäl för avslag, en bedömning måste göras och motiveras i det enskilda fallet. Här kan vi dra lärdom av rättspraxis. Det finns alltför många exempel på fall där kommuner trots att de kunnat förhindra tillstånd enbart genom att hänvisa till sina riktlinjer. I sammanhanget bör nämnas att polismyndighetens och miljöförvaltningens åsikt väger mycket tungt vid en eventuell prövning i domstol av om tillstånd ska meddelas eller inte. I de fall nämnda myndigheter stött kommunens linje har besluten vanligen stått fast. Slutligen kan nämnas att regeringen år 2003 i klagande syfte förslog att den aktuella bestämmelsen (7 kap. 9 §) skulle ändras, något som riksdagen godkände. Enligt

bestämmelsen kan därför kommunen vägra serveringstillstånd ”om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa ...”.

Serveringstider

Dessa är ett viktigt alkoholpolitiskt styrinstrument som ökar i betydelse i takt med att allt fler serveringsställen får rätten att servera alkoholdrycker. Om alkoholpolitiska olägenheter eller ordningsstörningar befaras eller har uppkommit, kan serveringstiden begränsas tillfälligt eller tills vidare. Många kommuner har dock rapporterat om att det blivit allt svårare att stå emot när ansökningar om utsträckt serveringstid ska prövas. Vi har också under senare år sett en utveckling mot allt senare serveringstider – och därmed ökad tillgänglighet. Lagstiftaren

har genom begreppet normaltid (servering mellan klockan 11 och 01) angivit under vilka tider servering vanligen bör komma ifråga. Begreppet utgör här ett viktigt stöd för alla de kommuner som inte vill medge senare servering. Kommunen bör

Kommunen bör behandla serveringstider i sina riktlinjer för serveringstillstånd.

behandla serveringstider i sina riktlinjer för serveringstillstånd. I ärenden om utsträckt serveringstid bör yttrande alltid inhämtas från polismyndigheten och miljöförvaltningen innan beslut fattas. Av alla de hundratals serveringsärenden som varje år prövas i förvaltningsdomstolarna är serveringstider den överlägset vanligaste frågan. En vanlig orsak till att domstolen ibland haft en annan uppfattning än kommunen är att kommunen inte haft stöd av polismyndigheten och/eller miljöförvaltningen i sin uppfattning. Eller så har dessa myndigheters yttranden varit för vagt hållna. Vanligt har också varit att en kommun förlorat i domstol då den enbart hänvisat till riktlinjer för serveringstillstånd som skäl för inskränkt serveringstid (se ovan). Inte minst när det gäller frågor om vilken serveringstid som bör tillämpas i ett visst fall bör alltså ett nära samarbete ske mellan här nämnda myndigheter.

Ansvarsfull alkoholserving

Ansvarsfull alkoholserving är en arbetsmetod som bygger på ett förtroendefullt samarbete och dialog mellan berörda myndigheter och restaurangerna. Metoden innehåller bl.a. inslag av utbildning av serveringspersonal och ordningsvakter i syfte att stävja servering till berusade eller underåriga personer. I myndigheternas tillsynsarbete eftersträvas en mer kvalitativ och effektiv tillsyn. Arbetsmetoden har visat mycket god effekt i form av minskade alkoholproblem. Mer om Ansvarsfull alkoholserving finns att läsa i skriften *Ansvarsfull alkoholserving*, nr 5 i denna skriftserie.

Servering av lagad mat

I Sverige har det sedan mycket länge funnits bestämmelser om att lagad mat ska erbjudas vid servering av starkare alkoholdrycker. Under en period var det inte ens möjligt för restauratörer att servera spritdrycker om inte gästen samtidigt beställde en måltid. Det huvudsakliga skälet härtill har hela tiden varit att gäster som äter får en lägre berusningsnivå än om drycken intas på fastande mage. När måltidstvänget slutligen avskaffades ersattes det av mer generellt utformade krav på rörelser som vill servera alkoholdrycker. Dels har det krävts att rörelsen ska ha till syfte att tillhandahålla lagad mat, dels har det stadgats viss nivå på möjligheterna att tillaga och aktivt tillhandahålla ett varierat utbud av lagad mat. Den uttryckliga strävan har varit att det inte ska medges alkoholserving i renodlade barer eller enklare serveringsställen, typ gatukök och liknande. Härigenom har principen om matrestauranger och dryckesservering upprätthållits i lagen. Genom detta har antalet serveringsställen och därmed alkoholens tillgänglighet begränsats.

I lagen finns också en bestämmelse som rör drinkbarer. Om sådan finns får den endast vara en mindre väsentlig del av restaurangen och den ska dessutom ligga i nära anslutning till res-

taurangens matsal. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att en restaurang mer eller mindre blir en bar där enbart drycker serveras.

Lagad mat ska tillhandahållas av såväl ”vanliga” restauranger som den som fått tillfälligt serveringstillstånd till allmänheten. Det betyder t.ex. att ett tillfälligt tillstånd i samband med en festival inte får meddelas om den sökande inte gör troligt att han tänker uppfylla kravet.

Överblickbarhet och avgränsningar

Ett av huvudsyftena med alkohollagens bestämmelser är att förhindra att barn och ungdomar serveras

Ett av huvudsyftena med alkohollagens bestämmelser är att förhindra att barn och ungdomar serveras alkoholdrycker.

alkoholdrycker. Detsamma gäller för den som är påverkad av något berusningsmedel. Servering av alkoholdrycker sker under personligt straffansvar och det finns flera exempel på restauranganställda som har dömts till höga böter för att ha serverat alkoholdrycker till en underårig eller redan påverkad person. För att en tillståndshavare och hans personal ska kunna kontrollera att inte felaktig servering sker måste lokalerna och eventuella ytor utomhus vara överblickbara. Av samma skäl måste uteserveringar vara väl avgränsade från omkringliggande områden. Risker för langning minskar också om dessa båda krav är uppfyllda.

Restauranganställda som har dömts till höga böter för att ha serverat alkoholdrycker till en underårig eller redan påverkad person. För att en tillståndshavare och hans personal ska kunna kontrollera att inte felaktig servering sker måste lokalerna och eventuella ytor utomhus vara överblickbara. Av samma skäl måste uteserveringar vara väl avgränsade från omkringliggande områden. Risker för langning minskar också om dessa båda krav är uppfyllda.

Festivaler av olika slag är ofta stora evenemang som löper över flera dagar och som också lockar till sig en ungdomlig publik. Inte minst för att koncentrationen av ungdomar ofta då är hög, gäller det att inte ge avkall på de här kraven. Kan inte arrangören/sökanden göra troligt att detta kommer att fungera bör inte tillstånd till servering av alkoholdrycker meddelas.



Villkor

Lagstiftaren har i alkohollagen gett kommunerna en inte alltid fullt utnyttjad möjlighet att förena ett serveringstillstånd med villkor för att motverka skadeverkningar av alkoholpolitisk art. Villkor kan även meddelas när som helst efter det att tillståndet givits. Genom villkor kan kommunen t.ex. besluta om vilka serveringslokaler som får användas och hur, vilka serveringstider som ska gälla eller hur och när en drinkbar får användas. Ett villkor kan vara en nog så verkningfull åtgärd om det t.ex. inträffat någon form av olägenhet som likväl inte är av den art att tillståndet ska ifrågasättas. Ett beslut om villkor bör alltid föregås av en noggrann bedömning i det enskilda fallet – gärna i samråd med polismyndigheten och i vissa fall även med miljöförvaltningen. Tillståndshavaren kan överklaga ett beslut om villkor till länsrätten.

Förbud mot alkoholförsäljning

I en särskild bestämmelse i alkohollagen har kommunerna givits en möjlighet att för ett visst tillfälle helt förbjuda eller inskränka försäljningen av alkoholdrycker. Även om lagstiftaren har förutsett att denna möjlighet används med återhållsamhet är det bra att känna till att den finns. Dessutom finns det exempel på goda erfarenheter från kommuner som har använt den t.ex. vid stora helger som valborg eller vid skolavslutningar. Innan ett eventuellt beslut om förbud fattas bör alltid samråd med polismyndigheten ske. Detta särskilt som det blir polisens sak att se till att förbudet inte överträds, något som kräver engagemang och resurser.

I en särskild bestämmelse i alkohollagen har kommunerna givits en möjlighet att för ett visst tillfälle helt förbjuda eller inskränka försäljningen av alkoholdrycker.

Områdena kring festivalplatserna

En statlig utredning ("Sponsringsutredningen" – se Referenslitteratur) studerade för några år sedan bl.a. om det fanns sätt att minska förekomsten av alkohol vid idrotts- och andra ungdoms-evenemang. Utredningen fann att det många gånger var ett ännu större problem med alkoholförtäring i närområdet till festivalplatserna. Det kunde röra sig om en närbelägen campingplats dit många ungdomar sökt sig. På flera sådana ställen flödade alkoholen tämligen fritt och det fanns exempel på regelrätt illegal försäljning av alkoholdrycker. Åtgärder för att minimera den här sortens problem bör diskuteras i god tid innan festivalen äger rum. Förutom ökad vuxennärvaro kan ett botemedel vara att ställa krav på arrangörerna att de ska ta ett ansvar för förhållandena på campingplatserna. Man kan exempelvis besluta att bara de som löser entré till festivalen får vistas på campingen. Detta minskar risken att ungdomar åker till campingplatsen bara för att "festa" under den tid festivalen pågår – något som enligt utredningen var vanligt. Ett annat botemedel kan vara att inte tillåta regelrätta ungdomscampingar. Därmed ökar den sociala kontrollen och bättre förutsättning för ordning och nykterhet skapas.

Tillsyn

Kommunen och polismyndigheten är tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen. Alkohollagen är en skyddslagstiftning och inträffar vissa förhållanden ska tillståndet ifrågasättas (det finns med andra ord då inte någon valmöjlighet för kommunen att välja om den vill "se mellan fingrarna" eller inte). Även om många kommuner blivit aktivare när det gäller tillsyn, visar olika studier att det är alltför vanligt att tillståndshavare serverar underåriga och redan påverkade personer. Här finns det stort utrymme för utveckling! Intressant i sammanhanget är att regeringen i sin alkoholhandlingsplan (prop. 2005/06:30) framhåller – i enlighet med det uppdrag som samtliga länsstyrelser fått år 2005 och år

2006 – att den kommunala tillsynen på serveringsområdet måste skärpas.

Av än större vikt än antalet besök är självfallet att dessa håller hög kvalitet och ger effekt. En tillsynsplan kan vara till stor hjälp för att prioritera och mäta effekten av det utförda arbetet.

Ett tips i denna del kan vara att studera Statens folkhälsoinstituts kommentar till den aktuella bestämmelsen i lagen (se *Handbok Alkohollagen* som finns på www.fhi.se). I kommentaren ger institutet sin syn på hur restaurangtillsyn bör gå till och vad som då är allra viktigast att kontrollera.

Tillfälliga evenemang sker ofta sommartid då de flesta vill ha semester. Om man tänker meddela serveringstillstånd i samband med evenemanget är det därför viktigt att i god tid fundera över vilken tillsynsberedskap som finns i kommunen och hos polismyndigheten. Det är ofta många människor som samlas under flera dagar med omfattande alkoholkonsumtion – vilket medför att tillsynsarbetet både blir omfattande och betungande. Kommunen bör också ha klara besluts- och delegationsvägar. Det blir tungrott om sådant ska lösas först vid ett ”skarpt läge”.

Tillsynsarbetet kan underlättas genom samarbete mellan kommuner, t.ex. att en viss kommun köper ”tillsynsinsatser” från en annan kommun. Det finns idag flera exempel på sådant samarbete kommuner emellan (oftast formaliserat i ett avtal), men fler kommuner skulle troligen vinna på att använda sig av denna möjlighet som för övrigt också omnämns i lagen (7 kap. 16 §).

Folköl

Folkölet har ibland setts som en ganska ofarlig företeelse som inte bör kringgärdas med onödiga restriktioner och som mycket få vuxna personer har problem med. Det har därför varit lätt att bagatellisera de problem som faktiskt finns med försäljningen av folköl till underåriga i detaljhandeln. Ett flertal undersökningar om försäljning av folköl som har genomförts har dock alla visat att man inte klarar ålderskontrollen. Detta talar också för att till-

synen är otillräcklig – tillgängligheten till folköl är med alla mått mätt god för underåriga. Trots att konsumtionen av folköl har gått ned under senare år är alltså underårigas konsumtion av denna alkoholdryck för hög. En mer aktiv tillsyn på alla nivåer är därför helt nödvändig. Ungas konsumtion av folköl måste naturligtvis också ses i ett vidare perspektiv och mötas med insatser på flera områden. Ingen enskild insats eller åtgärd kan ensamt lösa problemet. Väl underbyggda och trovärdiga informationsinsatser är en viktig beståndsdel i det förebyggande arbetet. Sådana insatser kan i sin tur stödja den i sammanhanget helt nödvändiga tillsynen. Verktygen för att skapa ordning och nykterhet samt för att se till att ungdomar under 18 år inte kommer åt att dricka alkohol-

Jonas Karlsson vid Östermalms närpolis håller ut dagens skörd av beslagtagna langningsspirit. Äldre tonåringar köper ut från Systembolaget och säljer vidare till minderåriga.



drycker finns redan idag i alkohollagen. Förbättringar kan sålunda åstadkommas genom en mer aktiv tillsyn. Men det behövs också en aktivering beträffande användandet av de administrativa åtgärdsbestämmelserna och straffsanktionsbestämmelserna i alkohollagens tionde kapitel.

Vad som bör eftersträvas är alltså främst åtgärder som kan bidra till att underlätta och framför allt effektivisera den nuvarande kontrollen. Varje kommun kan till exempel med sin kännedom om lokala förhållanden och tillgängliga kunskaper via drogvaneundersökningar och provköpsstudier skapa en specifik lokal bild. Informationen kan sedan kompletteras med annan lokal statistik. Bara genom provköp kan efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgränser kontrolleras. Några formella skäl för kommunerna, eller för den delen polisen, att avstå från kontroller genom provköp finns inte.

Ordningslag och lokal ordningsstadga

Ovan har nämnts att polisen tillsammans med kommunen enligt alkohollagen är tillsynsmyndighet när det gäller servering av alkoholdrycker och detaljhandel med öl. Polisen har även en uttalad roll när det gäller att förebygga ordningsproblem i enlighet med bestämmelserna i ordningslagen. I den lagen finns inte något generellt förbud mot alkoholförtäring på offentliga platser. Sådant förbud kan införas på platser där det finns tillräckliga skäl för att förbjuda förtäring av alkohol. Förbudet bör inte vara för generellt utformat; det är bra att kunna ange vissa konkreta platser där ett förbud är motiverat från ordningssynpunkt, t.ex. ett stadsparksområde. Sveriges kommuner och landsting har utarbetat ett underlag till allmänna lokala ordningsföreskrifter (cirkulär 1995:41).

Spritdrycker, vin eller starköl som påträffas hos någon som överträder ett sådant förbud kan polisen ta i beslag och förverka i särskild ordning. Detta gäller dock inte folköl.

För att ett förbud ska bli verkningfullt krävs naturligtvis en aktiv tillsyn från polisens sida. Som ett exempel på en bra polisinsyn



Polismyndigheten i
Södermanlands län

Närpolisavdelningen
Närpolisområde Nyköping

Polisen i Nyköping informerar

Polisens förhoppning är att karnevalsdagarna skall avlöpa lugnt med trevlig stämning, med andra ord vara den folkfest den är avsedd att vara.

Polisen i Nyköping vill informera om att hela karnevalsområdet under tiden 2/8–4/8 är ett område för offentlig tillställning. Detta innebär att alkoholhaltiga drycker varken får medföras eller förtäras inom detta område.

Överträdelse mot detta förbud medför att de drycker som anträffas förverkas och kan medföra straffansvar.

sats kan nämnas nyköpingspolisens agerande i samband med stadens årliga karneval för något år sedan. Under karnevalsdagarna beslagtogs och förverkades ett stort antal flaskor och burkar, mest starköl.

Många förebyggande insatser har begränsade effekter om de inte kombineras med en aktiv tillsyn. Polisen har således stora möjligheter att försvåra hembränning, illegal vidareförsäljning av privatimporterad alkohol och annan svartspritshantering, liksom langning till underåriga. I syfte att störa eventuell langning av alkohol till ungdomar kan polisen t.ex. vid valborg och lucia ”punktmarkera” kända platser där langning brukar förekomma (jfr exemplet i inledningen av skriften). Vet man vilka personer som brukar langa alkohol kan lämpligen dessa personer också punktmarkeras.

Exempel på punkter i en checklista för samordnaren:

- Vilka är nyckelpersonerna som kan påverka alkoholtillgängligheten? Hur kan dessa kontaktas? Se också skriften *Policy för prevention*, nr 1 i denna skriftserie.
- Hur engagerad är polisen i alkoholfrågorna: restaurangtillsyn, festivaler, illegal vidareförsäljning av privatinförd alkohol, ålderskontroller, hembränning etc.? Vad kan göras för att öka engagemanget?
- Hur är de kommunala riktlinjerna för tillståndsgivning formulerade?
- Finns det ett fungerande samråd mellan kommun, polis, andra myndigheter och krögarna? Anordnas krögarträffar? Finns nyhetsbrev för krögarna etc.?
- Hur sker prövningen av tillfälliga serveringstillstånd, t.ex. vid festivaler? Används någon form av checklista för att minimera eventuella problem, serveringstider etc.?
- Hur är tillsynsarbetet i kommunen och hos polisen organiserat? Finns plan, delegationsbeslut etc.?
- Görs några särskilda tillsynsinsatser när det gäller öl?
- Vilka offentliga platser finns i kommunen och inom vilka är alkoholförtäring förbjuden?

Referenslitteratur

Förslag till alkohollag (prop. 1994/95:89).

Handbok alkohollagen, Statens folkhälsoinstitut, www.fhi.se

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

*Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdoms-
evenemang m.m. (SOU 2003:65)*

Lästips

Andréasson, S. (red.). *Den svenska supen i det nya Europa. Nya villkor för alkoholprevention: en kunskapsöversikt*, Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, 2002.

Edwards, G. *Alkoholpolitik för bättre folkhälsa*, Stockholm: Natur och Kultur i samarbete med Statens folkhälsoinstitut, 1996.

Andréasson, S. *Metoder för att förebygga alkoholskador*, Stockholm: Statens folkhälsoinstitut, 2002.

I Sverige har en kraftigt ökad alkoholkonsumtion följt i spåren av en ökad tillgänglighet och vi ser nu konsekvenserna av detta bl.a. i form av ökat våld och fler trafiknykterhetsbrott. Det finns dock mycket som kan göras för att stävja att problemen som hänger ihop med alkoholkonsumtion blir än större. Att servera alkoholdrycker är en socialt mycket ansvarsfull uppgift och lagstiftaren har förutsatt att kommunerna gör en noggrann prövning av den som söker tillstånd. Det står klart att det är de tillgänglighetsbegränsande insatserna som har störst effekt.

För att nå framgång i det förebyggande arbetet är den viktigaste frågan hur det tillgänglighetsbegränsande arbetet ska bedrivas i lokalsamhället. Denna skrift presenterar olika exempel på åtgärder som kan vidtas i ett sådant arbete.

Skriften ingår i en serie med följande titlar:

- 1 Policy för prevention
- 2 Metoder för kartläggning och uppföljning
- 3 Mobilisering, opinionsarbete och media
- 4 Tillsyn över alkohol i lokalsamhället
- 5 Ansvarsfull alkoholservice
- 6 Föräldrar är viktigast!
- 7 Skolan kan förebygga
- 8 Alkoholförebyggande insatser i primärvården
- 9 Trafiknykterhet
- 10 Alkoholförebyggande insatser i arbetslivet



STATENS
FOLKHÄLSOINSTITUT

Statens folkhälsoinstitut
Distributionstjänst
120 88 Stockholm
Fax 08-449 88 11
E-post: fhi@strd.se
Internet: www.fhi.se
ISBN 91-7257-435-6