



Handläggare: Rita Zimmerhofer
Tfn: 08-508 18 127

Farsta stadsdelsnämnd

Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn

*Remissvar till Vårdfärd- och utbildningsavdelningen.
KS:s diarienummer: 325-1604-2006*

Förslag till beslut

Farsta stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Inger Norman
Avdelningschef

Sammanfattning

Nämnden har av kommunstyrelsen begärts att yttra sig över remissen
”Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn”

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom programområdet Föskola-skola-fritid-kultur.

Bakgrund

När ansvaret för folkölstillsynen övergick till stadsdelsförvaltningarna 1 januari 2002 antogs riktlinjer för folkölstillsynen med övergångsbestämmelser. Socialtjänstförvaltningen har gjort en översyn av riktlinjerna och anpassat dem efter bland annat intentionerna i STAN-programmet (Stockholms Tobaks- Alkohol- och Narkotikapolitiska program), de reviderade riktlinjerna för tobakstillsynen samt även med hänsyn till riktlinjerna för ärendehanteringssystemet OL2. Farstas preventionssamordnare har ingått i Precens referensgrupp som tagit fram de nu föreslagna riktlinjerna.

Tillsynsarbetet i Farsta

Samtliga försäljningsställen som säljer folköl i Farsta får minst ett tillsynsbesök per år. Inköpsstudier görs två gånger varje år för att kontrollera att folkölshandlarna följer 18-årsgränsen och förvissas sig, via legitimation, om att ungdomen har rätt ålder. Vid tillsynsbesöken informeras bland annat om att kontroller kommer att utföras under året. Efter dessa kontroller får varje handlare respons på hur det gick, både ris och ros. Inte sedan våren 2004 har något tillsynsärende upprättats, då fick två butiker varningar och sedan dess har de klarat kontrollerna. Trots att vi gör två inköpsstudier per år, har det varit olika butiker som misslyckats och eftersom vi varit överens om att man ska ha fallerat vid minst två tillfällen, så har inget ärende initierats. Däremot har butikerna fått en skrivelse och ett extra besök, där vi tittat över hur deras egentillsyn fungerar. Vårt enträgna arbete har haft effekt, eftersom 18 butiker av 25 sålde folköl utan att förvissa sig om ungdomens ålder våren 2003 och två år senare sålde endast 2 av 29.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom de föreslagna gemensamma riktlinjerna kring tillsynsarbetet av folköl. Det är bra att det blir tydligt vad som ska ingå i tillsynsarbetet och att riktlinjerna är desamma oavsett i vilken stadsdel försäljningsstället ligger. Ett par tillägg vill vi dock göra, dels anser vi att det är viktigt att handlarna får respons på inköpskontrollerna oavsett resultat och dels att man behöver genomföra minst två inköpsstudier per år.

Bedömning

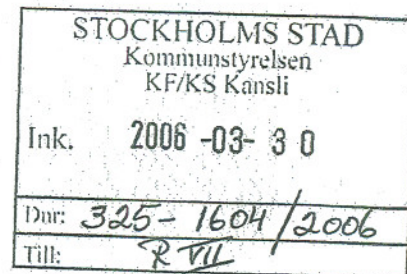
Med ovanstående synpunkter tillstyrker Farsta stadsdelsförvaltning förslaget om "Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn"

Bilaga

Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn



PROTOKOLL nr 3/2006
2006-03-21



Justerat 2006-03-27

Margareta Olofsson och Peter Lundén-Welden

§ 15

Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn

Dnr 447-0037/2006

Socialtjänstnämndens beslut

1. Socialtjänstnämnden beslutar att hemställa hos kommunfullmäktige att godkänna reviderade riktlinjer för folkölstillsyn.
2. Tjänsteutlåtandet överlämnas till kommunstyrelsen.

Ärendet

Ansvar för tillsynen över försäljningsställen som säljer folköl flyttades den 1 januari 2002 till stadsdelsförvaltningarna. I samband med detta antogs riktlinjer för folkölstillsynen med övergångsbestämmelser. Socialtjänstförvaltningen har gjort en översyn av riktlinjerna och anpassat dem efter bland annat intentionerna i STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program), de reviderade riktlinjerna för tobakstillsynen samt även med hänsyn till riktlinjerna för ärendehanteringssystemet OL2.

Förvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2006.

Förslag till beslut

Ordföranden Margareta Olofsson (v) föreslog, med instämmande från samtliga ledamöter, att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag till beslut.

Vid protokollet

Lisbeth Westerlund
sekreterare



2006-02-24

16

Till
Socialtjänstnämnden

Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn (1 bilaga)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden beslutar att hemställa hos kommunfullmäktige att godkänna reviderade riktlinjer för folkölstillsyn.


Dag Helin


/Peter Carlsten

Sammanfattning

Ansvar för tillsynen över försäljningsställen som säljer folköl flyttades 1 januari 2002 till stadsdelsförvaltningarna. I samband med detta antogs riktlinjer för folkölstillsynen med övergångsbestämmelser, se bilaga 1. Socialtjänstförvaltningen har uppmärksammat på att riktlinjerna bör ses över och anpassas efter bland annat intentionerna i STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program), reviderade riktlinjerna för tobakstillsynen samt även med hänsyn till riktlinjerna för ärendehanteringssystemet OL2.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Preventionscentrum Stockholm – Precens.

Bakgrund

Den alkoholdryck som i dagligt tal kallas folköl finns inte med som begrepp i alkohollagen (AL). I AL används begreppet öl.

Försäljningen av öl ökade relativt kraftigt under 1970-talet och fram till första hälften av 90-talet. Därefter har den totala försäljningen sjunkit. Försäljningen av öl uppgår till

ungefär 14 % av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige, mätt i 100 % alkohol. Det finns omkring 8 000 försäljningsställen i Sverige med folköl. I Stockholms stad finns omkring 600 försäljningsställen som har anmält att de säljer folköl.

Detaljhandel med folköl är en fri näring då verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt livsmedelslagen samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen. Servering av folköl är tillåten då serveringen sker i en godkänd lokal och då mat serveras eller av den som meddelats serveringstillstånd.

Den som bedriver detaljhandel med eller servering av folköl i Stockholm är skyldig att anmäla verksamheten till den stadsdelsförvaltning där försäljningen sker. Vidare ska näringsidkaren utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För egentillsynen ska försäljningsstället ta fram och tillämpa ett egentillsynsprogram. Programmet ska bl.a. beskriva vilka rutiner som ska tillämpas vid försäljning av folköl och på vilket sätt försäljningen ska överensstämma med bestämmelserna i lagen. Syftet med programmet är att det ska vara en trygghet för kassapersonalen samt ett instrument för handlaren att säkerställa att försäljningsreglerna kommer att följas och att förhindra att det uppstår olägenheter i samband med ölförsäljningen. Det bör även finnas en beredskap för att vidta åtgärder för det fall problem uppstår. Det är viktigt att nå försäljningsställena med information och ha en dialog kring egentillsynen. Det är därför viktigt att få in anmälan från försäljningsstället så att det finns kännedom vem som bedriver näringen.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) är tillsynsmyndighet på central nivå och länsstyrelsen är regional tillsynsmyndighet. FHI kan ge allmänna råd på hur vissa bestämmelser ska tolkas i alkohollagen. FHI har även bemyndigas att ge vissa föreskrifter till alkohollagen. Stadsdelsförvaltningarna har tillsammans med polismyndigheten det lokala tillsynsansvaret över försäljning och servering av folköl i Stockholm. En stadsdelsnämnd kan meddela beslut om varning eller förbud att fortsätta att försälja folköl i 6 eller 12 månader. Stadsdelsförvaltningen tar ut en tillsynsavgift av dem som bedriver servering av eller detaljhandel med folköl. I Stockholms stad tas en tillsynsavgift ut med 1 000 kronor per försäljningsställe. Tillsynsavgiften för försäljning av tobaksvara uppgår till 800 kronor. Sker försäljning av både folköl och tobak har tillsynsavgiften bestämts till 1 500 kronor per försäljningsställe och år.

Tillsynen över försäljningsställen som säljer folköl flyttades 1 januari 2002 från socialtjänstförvaltningen till stadsdelsförvaltningarna. I samband med detta antogs riktlinjer för folkölstillsynen med vissa övergångsbestämmelser, se bilaga 1.

Socialtjänstförvaltningen har uppmärksammat på att riktlinjerna bör ses över. Riktlinjerna bör anpassas efter riktlinjerna för tobakstillsynen (som även denna ligger på stadsdelsförvaltningarna) och intentionerna i STAN programmet.

Från hösten 2001 och framåt har Preventionscentrum Stockholm (Precens) inom socialtjänstförvaltningen arbetat med samordning av folkölstillsyn inom Stockholm stad. Utbildningar om bl.a. metoder för tillsyn och administrativa ingripanden enligt alkohollagen har hållits för stadsdelsförvaltningarnas personal.

Precens tog innan den 1 januari 2002 emot anmälningar från butiker som sålde folköl. Ett register över dessa butiker togs fram. Vid årsskiftet 2001/2002 överlämnades registret, uppdelat på stadsdelsområden, till respektive stadsdelsförvaltning som samtidigt övertog ansvaret för att ta emot anmälningarna samt kontrollen av att butiken uppfyller alkohollagens övriga bestämmelser. Efter år 2002 har det inte funnits något heltäckande register på försäljningsställena i Stockholm. Socialtjänstförvaltningen har under 2005 konstaterat att det efterfrågas uppgifter kring försäljningsställena som avser hela staden. Bland annat kräver den centrala tillsynsmyndigheten uppgifter kring antalet försäljningsställena m.m. Mot bakgrund av bland annat detta har ett ärendehanteringssystem som kallas OL2 tagits fram. Med OL2 finns förutsättningar att få fram efterfrågad statistik samtidigt som programmet ger ett administrativt stöd i utredningsarbetet. Socialtjänstnämnden har överlämnat ett förslag på riktlinjer för OL2 till kommunfullmäktige. Förslag på reviderade riktlinjer för folköl har anpassats efter förslagen på riktlinjer för OL2.

Alkohollagen

Aktuella bestämmelser vid folkölstillsyn enligt alkohollagen (AL):

1 kap. 6 § AL definition av öl

Med öl förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent.

Håller drycken högre alkoholhalt än 3,5 volymprocent¹ definieras den som starköl och är den lägre än 2,25 volymprocent klassificeras den som lättdryck. Det finns ölsorter på marknaden som påminner om cider men har malt som huvudsaklig extraktgivande ämne och följaktligen är öl. Cider omfattas inte av anmälningsskyldigheten till stadsdelsförvaltningarna, eftersom framställningssättet är ett annat. Överstiger cidern 2,25 volymprocent alkohol klassificeras den som vin och försäljningen får då endast ske på Systembolaget.

5 kap. 6 § AL detaljhandel med öl

Detaljhandel med öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten under villkor att verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser vilka meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) samt att försäljning av matvaror bedrivs i lokalen. Utan hinder av vad nu sagts får detaljhandel med öl bedrivas av detaljhandelsbolaget samt av tillverkare av öl.

Den som bedriver detaljhandel med öl skall anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när verksamheten påbörjas.

Den som bedriver detaljhandel med öl skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

¹ Mellanöl finns inte som begrepp i AL, och i denna paragraf avses folköl.

6 kap. 1 a § AL servering av öl

Servering av öl är, med de inskränkningar som föreskrivs i denna lag, tillåten om verksamheten bedrivs i en lokal som är godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser som meddelats med stöd av 22 § tredje stycket livsmedelslagen (1971:511) och där mat samtidigt serveras.

Utan hinder av första stycket får öl serveras i sådana fall som anges i 1 § andra stycket samt av den som har serveringstillstånd.

Den som bedriver servering av öl skall anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när verksamheten påbörjas. Vad nu sagts gäller inte i fall som avses i 1 § andra stycket eller den som har serveringstillstånd.

Den som är anmälningsskyldig enligt tredje stycket skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över serveringen. För tillsynen skall det finnas ett för verksamheten lämpligt program.

I tidigare riktlinjer har frågan om egentillsynsprogram tagits upp. Det är av stor vikt att samtliga försäljningsställen har ett egentillsynsprogram och att det är anpassat efter försäljningsställets förutsättningar.

För samtliga försäljningsställen gäller även att det ska finnas tillgång till mat och att anmälan ska göras till kommunen senast när försäljningen påbörjas. För närvarande pågår översyn av livsmedelslagen, vilket kommer att medföra förändringar i 5 kap. 6 § AL och 6 kap. 1 a § AL. Hänvisningarna till 22 § livsmedelslagen kommer att ändras. Ändringen föreslås träda i kraft 1 juli 2006.

Vid servering av folköl gäller även:

6 kap. 2 § AL återhållsam servering

Servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

3 kap. 4 § AL förhindra uppkomst av skador

Försäljning av drycker som omfattas av denna lag skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker skall se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

Vid servering och detaljhandelsförsäljning av folköl gäller även att försäljningen ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

3 kap. 8 § AL ålder för att köpa folköl

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i första stycket.

För försäljning av folköl gäller en åldersgräns på 18 år. Alkohollagen är en social skyddslagstiftning där åldersgränssättningen utgör en av grunderna. Om försäljning sker till underårig finns det möjlighet till straffrättsliga påföljder (olovlig dryckeshantering) i form av böter eller fängelse i högst sex månader. Det är den som lämnar ut folkölen som ska förvissa sig om mottagarens ålder. Folköl får inte lämnas ut till person som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel (även detta sker under ett straffansvar).

Statens folkhälsoinstitut (FHI) är enligt 8 kap. 1 § AL central tillsynsmyndighet. FHI har tagit fram ett allmänt råd vid ålderskontroll:

Legitimation vid tveksamhet om en köparens ålder

Vid detaljhandel med eller servering av alkoholdrycker bör, om en köparens ålder inte är känd och den kan antas understiga 25 år, krävas att köparen legitimerar sig med en legitimation som är godkänd enligt Svensk industristandard, dvs. en SIS-godkänd legitimation."

Handbok alkohollagen (2003) Statens folkhälsoinstitut.

4 kap. 8 § AL marknadsföring

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter skall särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Konsumentverket har utfärdat riktlinjer för marknadsföring av folköl. Riktlinjerna finns med i konsumentverkets författningssamling KOVFS 1979:6. Riktlinjerna gäller i tillämpliga delar fortfarande. På försäljningsställe eller i direkt anslutning till sådan lokal (t.ex. skyltfönster) får reklam finnas under förutsättning att den inte strider mot riktlinjerna. I dessa riktlinjer slås fast att marknadsföringen ska vara saklig. Personliga uttalanden

(intygsreklam) eller påträngande värdeomdöme anses inte vara saklig framställning. Framställningen får inte göras sådan, att den kan antas vädja till ungdomen.

6 kap. 7 § AL animeringsförbudet

På ett serveringsställe får åtgärder inte vidtas i syfte att förmå någon gäst till inköp av alkoholdrycker.

Detta s.k. animeringsförbud avser åtgärder som innebär en aktiv påverkan. Förfrågningar från serveringspersonalens sida till exempel om ytterligare drycker önskas i samband med att kassan stängs är dock tillåtna. Däremot får inte personalen uppmana gästerna att köpa folköl. Mängdrabatter av typen "Köp två folköl så ingår den tredje" är inte heller förenliga med bestämmelsen.

7 kap. 13 § AL tillsynsavgift

Kommunen får även ta ut avgift för tillsyn enligt 8 kap. av den som har serveringstillstånd och av den som bedriver anmälningsskyldig servering av eller detaljhandel med öl.

I Stockholm stad tas en tillsynsavgift ut med 1 000 kronor per försäljningsställe och år för den som säljer folköl. Om försäljningsstället även säljer tobaksvara är tillsynsavgiften 1 500 kronor. Några förutsättningar att ta ut en särskild avgift för hanteringskostnader av anmälan finns inte angivet i lagen.

7 kap. 21 § AL administrativa sanktioner

Föranleder detaljhandel med eller servering av öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i denna lag, får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela honom varning.

Ett förbud enligt första stycket kan inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmareangivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepade eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar omingripande enligt denna paragraf. Saknas fastförsäljningsställe beslutar den kommun som avses i 12 § andra stycket.

För att åtgärd enligt denna paragraf ska kunna vidtas måste rätt att sälja folköl föreligga, det vill säga förutsättningarna i 5 kap. 6 § eller 6 kap. 1 a § ska vara uppfyllda. Det ska finnas ett livsmedelsgodkännande och mat ska finnas att tillgå i tillräcklig omfattning. Om folkölsförsäljning bedrivs utan sådan rätt är det fråga om olovlig försäljning av alkoholdrycker och därmed blir straffbestämmelsen i alkohollagen tillämplig.

Varning kan vara tillräcklig åtgärd till exempel när missförhållandena varit tillfälliga eller berott på missuppfattning. Normalt meddelas inte ett bolag flera varningar i rad.

Ett förbud kan begränsas till att gälla under vissa tider på dygnet eller i samband med viss verksamhet på eller i närheten av försäljningsstället, till exempel en konsert på aktuellt serveringsställe eller ett evenemang på en närbelägen idrottsanläggning.

Ett förbud gäller alltid sex eller tolv månader från den dag då beslutet har delgivits den som bedriver försäljning. Bevisbördan om när förbudet börjar att gälla ligger på kommunen.

7 kap. 22 § AL underrättelseskyldighet

En kommun som fattat beslut i ärende enligt denna lag skall sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet.

8 kap. 2 § AL tillsynsmyndighet

Polismyndigheten skall underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn.

På begäran av en tillsynsmyndighet skall polismyndigheter samt skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillståndsprovning eller tillsyn. lag (2001:414).

Polismyndigheten har ett ansvar att på begäran ge kommunen upplysningar på förhållanden som kan ha betydelse för tillsynen av folköl.

8 kap. 6 § AL tillträde till lokal m.m.

En tillsynsmyndighet har rätt att av den som bedriver servering av eller detaljhandel med öl på anfordran få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva sin tillsyn.

I tillsynsarbetet har tillsynsmyndigheten möjlighet att begära upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Det kan till exempel röra sig om egentillsynsprogrammet som varje försäljningsställe ska ha. I samband med tillsynsarbetet har kommunen rätt till tillträde i försäljningsställets lokaler. För att undvika missförstånd är det önskvärt att tillsynspersonalen kan legitimera sig för butikspersonalen.

Tillsynsarbetet

Alkohollagen utgår från att försäljningsställena har egen tillsyn över verksamheten och att de för detta ändamål tar fram ett lämpligt program – ett s.k. egentillsynsprogram. Detta egentillsynsprogram ska bidra till att säkerställa att personalen på försäljningsstället blir informerade och uppdaterade om de centrala bestämmelserna i alkohollagen som rör folköl. Kommunens roll blir inriktad på att vid tillsynsbesök bland annat kontrollera att egentillsynsprogram finns och att det är anpassat efter butikens förhållanden. För att

försöka bilda sig en uppfattning om hur butiken sköter sin ålderskontroll bör inköpsstudier genomföras. Följer inte handlaren bestämmelserna i alkohollagen (främst ålderskontroll/ordning och nykterhet) finns möjlighet att meddela verksamhetsutövaren en varning eller ett försäljningsförbud.

Ett försäljningsförbud löper på 6 eller 12 månader. 12 månaders försäljningsförbud används vid upprepade förseelser eller om överträdelsen varit allvarlig. En varning gäller normalt sätt under ett år. Normalt meddelas inte två varningar för ett försäljningsställe under ett år. Efter en varning bör försäljningsförbud övervägas. I samband med att förbud övervägs bör remiss sändas till polismyndigheten.

I STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program) framgår att ambitionsnivån för tillsynsarbetet ska vara att besöka varje försäljningsställe minst en gång per år. Utöver detta bör årliga inköpsstudier av folköl genomföras. En utbildning i ansvarfull folkölshantering bör också ordnas av staden i samverkan med andra myndigheter och livsmedelsbranschen.

FHI har givit uttryck för att tillsynen i kommunerna bör förbättras och skärpas. På FHI:s hemsida finns information kring tillsyn av folköl och tobak. I pressmeddelande från FHI 2005-11-08 konkretiseras den centrala tillsynsmyndighetens inställning.

Butiker och kassapersonal visar alltför dålig respekt för 18-årsgränsen i alkohollagen. Trots ändringar i lagstiftningen skyddas inte ungdomarna. Nu vill Statens folkhälsoinstitut att tillsynen av detaljhandeln med öl skärps ytterligare.

Under de senaste månaderna har bland annat polismyndigheten i Stockholm skärpt sin tillsyn över ölförsäljningen. Det har lett till att fler personer som arbetar i kassan i livsmedelsbutiker fått dagsböter för brott mot alkohollagen. Brottet består i att de sålt öl till ungdomar under 18 år. Förutom butiksägaren som har ansvar för verksamheten har också kassapersonalen ett personligt straffansvar enligt alkohollagen. Detta innebär att kassapersonalen skall förvissa sig om att köparen har fyllt 18 år. Också kommunen som tillsynsmyndighet bör agera med ett administrativt ingripande mot verksamheten till exempel ett förbud mot fortsatt försäljning av öl.

Alkohollagstiftningen är en social skyddslagstiftning där ett av de viktigaste syftena är att skydda ungdomen. Det har dock visat sig att butiker och kassapersonal visar alltför dålig respekt för 18-årsgränsen. Trots lagskärpningar och omfattande information till handlarna får många ungdomar köpa öl. Det är därför glädjande att polisen intensifierar sitt arbete. Det behövs dock ytterligare skärpningar i tillsynen bland annat av kommuner och att personligt straffansvar utkrävs.

Frågan om tillsynsarbetet med folkölsförsäljningen i kommunerna har även uppmärksamats av riksdagens socialutskott. I ett pressmeddelande från riksdagen daterat 1 mars 2005 framgår följande:

Enigt socialutskott kräver hårdare tag mot ölförsäljning till ungdomar

Regeringen måste göra något för att stoppa försäljningen av folköl till ungdomar under 18 år. Det tycker samtliga partier i socialutskottet. Socialutskottet uppmanar i ett tillkännagivande regeringen att återkomma med förslag för att ålderskontrollen ska följas bättre. Utskottet ställer sig därmed bakom förslag som läggs fram i ett antal motioner. Det kan till exempel handla om hårdare straff och längre försäljningsförbud för den livsmedelsbutik som säljer folköl till minderåriga.

Förslag till riktlinjer

1. Varje försäljningsställe som har anmält försäljning ska få ett årligt tillsynsbesök. Tillsynsbesöket registreras i det gemensamma ärendehanteringssystemet för tillsyn, OL2. Vid tillsynsbesöket ska tillsynspersonalen:
 - Överlämna aktuell information om bestämmelser i alkohollagen.
 - Försäkra sig om att försäljningsställe har ett egentillsynsprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar.
 - I alkohollagen finns inget krav på att åldersdekal ska finnas på försäljningsstället. För att underlätta ålderskontrollen i butiken är det lämpligt att dekal finns som förtydligar förbudet mot att sälja eller lämna ut folköl till den som inte har fyllt 18 år. I samband med tillsynsbesök uppmärksammas butiken på lämpligheten att ha åldersdekal.
 - Informera om att inköpsstudier kommer att genomföras.
 - Tillsynsbesöket dokumenteras.
2. Varje stadsdelsförvaltning ska årligen genomföra minst en inköpsstudie rörande folkölsförsäljningen. Samtliga butiker ska omfattas av studien.

En inköpsstudie går ut på att låta 18-åriga ungdomar göra inköpsförsök av folköl på försäljningsställen. För att inte det ska kunna bli fråga om brottsprovokation vid dessa kontroller används ungdomar som har fyllt 18 år. I lagen finns ett krav på att den som säljer folköl ska förvissa sig om mottagarens ålder. Vid en sammanställning kan stadsdelen bilda sig en uppfattning om handlarnas benägenhet att följa 18-årsgränsen.

Försäljningsstället ska få information om att inköpsstudien ägt rum.

Har näringsidkaren sålt folköl vid inköpsstudien sänds skriftlig information till företrädaren för försäljningsstället.

Återköp av folköl sker i anslutning till inköpsstudien.

3. Initiera ett tillsynsärende

Har näringsidkare sålt folköl vid en inköpsstudie ska ett kontrollköp genomföras efter det att lämplig information överlämnats till näringsidkaren. Säljer butiken återigen folköl vid kontrollköpet ska ett tillsynsärende initieras.

2
0 | Tillsynsärende initieras även när försäljningsstället de facto har sålt folköl till underårig eller på annat sätt överträtt bestämmelse i alkohollagen. Att ett tillsynsärende initieras registreras i OL2.

I varje tillsynsärende fattas beslut (antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela varning eller meddela förbud att sälja folköl under 6 eller 12 månader.) Besluten fattas i enlighet med den delegationsordning som finns i respektive stadsdelsförvaltning. Finns ingen delegationsordning fattar stadsdelsnämnden beslut. Varje beslut registreras i OL2 och är därmed sökbar för uppföljningar.

Varje stadsdelsförvaltning svarar för att de beslut som fattats med stöd av alkohollagen meddelas berörda myndigheter (FHI, länsstyrelsen och polismyndigheten i Stockholms län).

I varje tillsynsärende kommuniceras underlaget för beslut med butiksinnehavaren. Ett yttrande begärs in tillsammans med försäljningsställets egentillsynsprogram.

Om stadsdelsförvaltning eller -nämnd överväger att meddela förbud mot folkölsförsäljning sker en remiss till polismyndigheten. Remissblankett finns i OL2.

Tillsynspersonalen ska kunna legitimera sig i samband med tillsynsbesök eller i samband med återköp vid inköpsstudier. Det är rimligt att varje tjänsteman som utför tillsyn kan legitimera sin behörighet genom ett tjänstekort där behörigheten framgår.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen kan konstatera att det finns ett behov av att uppdatera riktlinjerna för folköl. FHI har pekat på att information till försäljningsställena inte är tillräckligt för att motverka försäljning till underåriga. Förslag har antagits av socialtjänstnämnden på reviderade riktlinjer för tobakstillsynen. Föreslagna riktlinjer för folköl följer i allt väsentligt riktlinjerna för tobakstillsynen (enligt alkohollagen är dock polismyndigheten även tillsynsmyndighet). Föreslagna riktlinjer är anpassade efter nya riktlinjer för ärendehanteringssystemet OL2. Förvaltningen anser det vara rimligt att intentionerna i STAN-programmet konkretiseras i riktlinjerna för folköl.

Många försäljningsställen har inte besökts under 2005. Förvaltningen förelär att det bör finnas angivet i riktlinjerna att varje försäljningsställe ska besökas minst en gång om året. Vidare föreslås att vissa grunduppgifter ska beröras vid ett tillsynsbesök och att behörig tjänsteman kan legitimera sig vid tillsynsbesöket. För att minimera risken för missförstånd och för att öka kvaliteten i tillsynsarbetet är det rimligt att samtliga personer som ska utföra tillsyn även har ett tjänstekort som visar behörigheten. Enligt alkohollagen har kommunen rätt till tillträde till försäljningsställets lokaler och det är rimligt att kunna styrka sin

behörighet på ett enkelt sätt. Det är även viktigt att dokumentera vad som avhandlas vid tillsynsbesöket. I efterhand ska det gå att bilda sig en uppfattning om vilken information som har meddelats försäljningsstället. Förvaltningen föreslår därför en enhetlighet i vad som ska tas upp vid ett tillsynsbesök. Förslag på tillsynsdokumentation (tillsynsblankett för folköl och tobak) finns i OL2.

Vid inköpsstudier under åren 2004 och 2005 har det framkommit att det funnits betydande brister vid kontroll av legitimation i samband med försäljning av folköl. Alla stadsdelsförvaltningar har dock inte genomfört inköpsstudier varken 2004 eller 2005. Några stadsdelar har genomfört flera inköpsstudier och några stadsdelsnämnder har meddelat sanktioner utifrån inköpsstudier. Förvaltningen föreslår att det i riktlinjerna för folköl skrivs in att inköpsstudier ska genomföras varje år och ska omfatta samtliga butiker i stadsdelen. Konstateras brister vid inköpsstudien ska näringsidkaren få skriftlig information om detta. Därefter genomförs kontrollköp. Har ingen förbättring skett trots information och två provköp bör ett tillsynsärende initieras. Förvaltningen anser det är angeläget att skriva in detta förtydligande i riktlinjerna då det i annat fall finns risk för att helt olika bedömningar görs i respektive stadsdelsområde när ett tillsynsärende ska initieras.

Enligt alkohollagen är även polismyndigheten tillsynsmyndighet. Det är viktigt att få till stånd ett samarbete med polismyndigheten på olika sätt. Samarbetet kan innefatta gemensamma utbildningsinsatser eller gemensam tillsyn. Det kan vara lämpligt att efterfråga information från polismyndigheten som rör försäljningsstället. Det rör sig här om eventuella ordningsproblem vid försäljningsstället samt uppgift om det finns brister noterade kring försäljningsställets ålderskontroll. Det bör av riktlinjerna framgå att remiss sänds till polismyndigheten åtminstone när försäljningsförbud övervägs i stadsdelen. Det är även angeläget att rutiner skapas för att meddela tillsynsmyndigheterna de beslut som har meddelats med stöd av alkohollagen.

Förvaltningen anser att den föreslagna tillsynen bör kunna bekostas av den löpande tillsynsavgiften. Med föreslagna riktlinjer förtydligas även för näringsidkaren vad tillsynsavgiften är till för att täcka. Avgiften för folkölstillsynen bör kunna ses över gemensamt med tillsynsavgiften för tobaksförsäljning när behov av detta är påkallat.

Det finns behov av att få ett förtydligande av riktlinjer för vilken tillsyn som kommunfullmäktige anser ska gälla i Stockholms stad. Enligt förvaltningens bedömning utgör de föreslagna riktlinjerna rimliga krav på tillsynsarbetet i stadsdelsförvaltningarna.

Bilaga

Tidigare beslut och riktlinjer för folkölstillsyn



KOMMUNFULLMÄKTIGE

BILAGA

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
STOCKHOLM

2001-12-12

029.dnr. 1493/2000

Utdrag ur protokoll fört vid Stockholms kommunfullmäktiges
sammanträde i Stadshuset måndagen den 3 december 2001 kl. 16.00

Justerat 2001-12-10; anslaget 2001-12-11

Axel Wennerholm
Barry Andersson
Hans-Göran Olsson

§ 21

Förslag till riktlinjer för folkölstillsyn m.m.
Hemställan från socialtjänstnämnden

Dnr 901/2001

Avgift för tillsyn över folkölsförsäljning i Stockholms stad
Hemställan från socialtjänstnämnden (utl. 2001:146)

Dnr 1123/2001

Kommunstyrelsens utlåtande nr 2001:146 behandlades. Utlåtandet gäller en hemställan från socialtjänstnämnden dels om förslag till riktlinjer för folkölstillsyn m.m., dels om avgift för tillsyn över folkölsförsäljning i Stockholms stad.

Ordet innehades av Catharina Tarras-Wahlberg, Joakim Larsson, Iris Birath och Christopher Ödmann.

Yrkanden

Under överläggningen hade yrkats
dels bifall till kommunstyrelsens förslag,

dels av Catharina Tarras-Wahlberg (s) bifall till att-sats nr 3 i kommunstyrelsens förslag och till socialdemokraternas reservation i kommunstyrelsen,

dels av Iris Birath (v) bifall till att-sats nr 3 i kommunstyrelsens förslag och till vänsterpartiets reservation i kommunstyrelsen.

Beslut

Efter framställda propositioner enligt dessa yrkanden beslöt kommunfullmäktige utan omröstning - i enlighet med kommunstyrelsens förslag - följande.

1. Ansvaret för folkölstillsyn överförs till stadsdelsnämnderna 1 januari 2002.
2. Socialtjänstnämnden ges i uppdrag att övergångsvis under år 2002 bereda förslag till beslut om administrativa ingripanden enligt alkohollagen samt före-

DoB f. handll
Ka f. u



KOMMUNFULLMÄKTIGE

träda staden vid överklaganden till länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt.

3. Socialtjänstnämndens och stadsdelarnas reglemente ändras i enlighet med stadsledningskontorets förslag, bilaga 3 till utlåtandet.
4. Förslag till riktlinjer för folkölstillsyn godkänns.
5. Tillsynsavgift för folkölsförsäljning fastställs till 1 000 kr per försäljningsställe.
6. Socialtjänstnämnden får i uppdrag att kontinuerligt följa upp kostnadsutvecklingen i syfte att justera avgiften i enlighet med självkostnadsprincipen.
7. Kommunstyrelsen tillskriver regeringen med begäran om statlig finansiering av folkölstillsynen.

Enligt protokollet

Yvonne Modén

PROTOKOLL nr 7/2001

2001-06-20

§ 11

Bordlagt ärende

Riktlinjer för folkölstillsyn m.m.

Socialtjänstnämndens beslut

1. Frågan om tillsynsavgiftens storlek återremitterades.
2. Hos kommunfullmäktige ska hemställas om överföring av ansvaret för folkölstillsynen till stadsdelsnämnderna fr.o.m. 1 januari 2002.
3. Hos kommunfullmäktige ska hemställas att socialtjänstförvaltningen, som övergångsbestämmelse under år 2002, behåller ansvaret för att bereda beslutsunderlag om administrativa ingripanden enligt alkohollagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt.
4. Hos kommunfullmäktige ska hemställas att riktlinjer godkänns för folkölstillsyn, inklusive förslag till egentillsynsprogram, i enlighet med tjänsteutlåtandet.

Ärendet

Förvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande 2001-05-09. Skärpta bestämmelser för folkölsförsäljningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2001. Folkölsproblematiken är inte enbart en tillståndsfråga. Problemet med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och att det inte är alldeles självklart att skärpta regler för folkölsförsäljning i sig på något drastiskt sätt kommer att ändra utvecklingen. I vart fall synes det uppenbart att det krävs åtgärder på fler områden än enbart alkoholområdet. Enligt förvaltningens mening hör folkölsarbetet av naturliga skäl hemma hos stadsdelsförvaltningarna. Förvaltningen föreslår därför att ansvaret för folkölstillsynen överförs till stadsdelsnämnderna den 1 januari 2002.

Stadens totala kostnad för folkölstillsynen uppskattas till ca 1 000 kronor i genomsnitt per försäljningsställe och år. Förvaltningen föreslår att kommunfullmäktige beslutar fastställa att denna kostnad tas ut som tillsynsavgift för folkölsförsäljning. I samråd med Livsmedelshandlareförbundet har förvaltningen utarbetat riktlinjer för butikernas egentillsynsprogram.

Förslag till beslut

Ordföranden Kristina Axén Olin (m) föreslog att frågan om tillsynsavgiften skulle återremitteras samt att nämnden i övrigt skulle besluta enligt förvaltningens förslag.

Beslutsgång

Ordföranden tog först upp förslaget att frågan om tillsynsavgiften skulle återremitteras. Nämnden beslutade utan omröstning om återremiss av denna fråga.

Nämnden beslutade därefter utan omröstning enligt förvaltningens förslag.

Reservation

Vice ordföranden Catharina Tarras-Wahlberg m.fl. (s) och ledamöterna Iris Birath m.fl. (v) reserverade sig mot beslutet att återremittera frågan om tillsynsavgiftens storlek.

Särskilt uttalande

Ordföranden Kristina Axén Olin m.fl. (m), ledamoten Ylva Branting (kd) och tjänstgörande ersättaren Petter Odmark (fp) lämnade följande särskilda uttalande; Kommunstyrelsen bör tillskriva regeringen om att få finansiera folkölstillsynen med intäkterna av alkoholskatten.

Regeringens proposition om skärpta bestämmelser för folkölstillsyn, vars intentioner är bra, lägger ansvaret och kostnaderna för tillsynen på kommunerna. I och med förslaget förs ytterligare kostnader för regeringens politik över på kommunerna.

De eventuella viten som kan komma att uppkomma om ett försäljningsställe bryter mot lagen tillfaller staten. En återkoppling till och en redovisning av användningen av de skatter som staten utfärdar på alkohol vore i detta sammanhang önskvärd.

Principen om att de som säljer folköl också ska stå för tillsynskostnaderna hävdas. Av den anledningen vill vi uppdraga åt förvaltningen att redovisa de faktiska kostnaderna för tillsynsansvaret så att avgiften kommer att motsvara kostanden för tillsynsverksamheten.

Ersättaryttrande

Ersättaren Ingrid Lindvall (sp) lämnade följande ersättaryttrande; Jag ansluter mig till det förslag till beslut om återremiss som lämnades av ordföranden Kristina Axén Olin (m) och det särskilda uttalande som lämnades av ordföranden Kristina Axén Olin m.fl. (m), ledamoten Ylva Branting (kd) och tjänstgörande ersättaren Petter Odmark (fp).


Lisbeth Westerlund
sekreterare



Handläggare: Kari Ljungqvist, 508 430 26

Till socialtjänstnämnden

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
STOCKHOLM

2001-06-

Riktlinjer för folkölstillsyn m.m.

027 dnr 1483, 2000

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden beslutar att hemställa hos kommunfullmäktige att

1. överföra ansvaret för folkölstillsynen till stadsdelsnämnderna fr.o.m. 1 januari 2002,
2. socialtjänstförvaltningen, som övergångsbestämmelse under år 2002, behåller ansvaret för att bereda beslutsunderlag om administrativa ingripanden enligt alkohollagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt,
3. fastställa avgiftsuttag på 1 000 kronor per försäljningsställe som vill sälja folköl, samt att
4. godkänna riktlinjer för folkölstillsyn, inklusive förslag till egentillsynsprogram, i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

Dag Helin

Peter Carlsten

Sammanfattning

Regeringen har lagt fram en proposition till riksdagen om skärpta bestämmelser för folkölsförsäljning som föreslås träda i kraft den 1 juli 2001. Den som säljer folköl åläggs en skyldighet att utöva särskild tillsyn av denna verksamhet (egentillsynsprogram) och kommunerna får möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen av dem som bedriver servering av eller detaljhandel med folköl. Näringsidkaren ska också anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Den tid som kommunen kan meddela förbud mot att sälja folköl för den som inte följer reglerna utökas från sex till tolv månader. Den straffbestämmelse som gäller innehav av spritdrycker, vin och starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem utökas till att även omfatta folköl. Det senare innebär utökade möjligheter för polismyndigheten att beslagta folköl under vissa förutsättningar.

Folkölsproblematiken är inte enbart en tillståndsfråga. Problemet med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och att det inte är alldeles självklart att skärpta regler för folkölsförsäljning i sig på något drastiskt sätt kommer att ändra utvecklingen. I vart fall synes det uppenbart att det krävs åtgärder på fler områden än enbart alkoholområdet. Enligt förvaltningens mening hör folkölsarbetet av naturliga skäl hemma hos stadsdelsförvaltningarna. Där finns lokalkännedomen och förankringen till närpolisen, skolan, ungdomsverksamheter, näringsliv, fältarbetarnas uppsökande verksamhet m.m. Förvaltningen föreslår därför att ansvaret för folkölstillsynen överförs till stadsdelsnämnderna den 1 januari 2002. Som en övergångsbestämmelse föreslås att socialtjänstförvaltningen under år 2002 behåller ansvaret för att bereda beslutsunderlag om administrativa ingripanden enligt alkohollagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt.

- Till hösten 2001 planeras utbildningsinsatser för personal från stadsdelsförvaltningarna att genomföras i Precens lokaler på Kungsholmen. Denna utbildning kommer att omfatta metoder för tillsyn och administrativa ingripanden enligt alkohollagen.

Enheten för drog- och brottsprevention föreslås ta emot anmälningar från butiker som vill sälja folköl under perioden 1 juli – 31 december 2001 och upprätta ett register över dessa butiker. Vid årsskiftet 2001/2002 överlämnas registret, uppdelat på stadsdelsområden, till respektive stadsdelsförvaltning som samtidigt övertar ansvaret för att ta emot anmälningarna samt kontrollen av att butiken uppfyller alkohollagens övriga bestämmelser.

Stadens totala kostnad för folkölstillsynen uppskattas till ca 1 000 kronor i genomsnitt per försäljningsställe och år. Förvaltningen föreslår att kommunfullmäktige beslutar fastställa att denna kostnad tas ut som tillsynsavgift för folkölsförsäljning.

I samråd med Livsmedelshandlareförbundet har förvaltningen utarbetat riktlinjer för butikernas egentillsynsprogram. Fokus har därvid speciellt satts på ålderskontrollen och bl.a. föreslås att varje försäljningsställe ska utse minst en person som fyllt 18 år som ska finnas till hands vid eventuella problem kring ölförsäljningen.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom socialtjänstförvaltningens enhet för drog- och brottsprevention.

Bakgrund

Lagstiftningen

I den tidigare lagstiftningen var försäljning (partihandel, detaljhandel och servering) av folköl tillståndspliktig. Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) var det länsstyrelserna som var ansvariga för tillståndsprövning och tillsyn. De viktigaste förutsättningarna för att få tillstånd till detaljhandel med öl var att lokalen var godkänd för livsmedelshandling och att omsättningen till minst 50 procent omfattade matvaror i

ett någorlunda brett sortiment. Kontroll av förutsättningarna för tillstånd gjordes, i förekommande fall, endast vid tillståndsprövningen. Någon uppföljning av t.ex. matvaruförsäljningen eller sökandens vandel skedde praktiskt taget aldrig. Tillsyn skedde i regel endast på förekommen anledning, dvs. när klagomål angående olägenheter hade inlämnats till länsstyrelsen. Eftersom det inte förekom någon tillsyn och uppföljning av tillstånden från länsstyrelsernas sida uppdaterades inte registren i takt med att butiker och serveringar av olika anledningar slutade med försäljning av öl.

Den 1 januari 1995 ersattes tillståndsplikten för folkölsförsäljning med att försäljning får bedrivas under vissa angivna förutsättningar. Samtidigt överfördes ansvaret för folkölstillsynen från länsstyrelserna till kommunerna. De viktigaste bestämmelserna i alkohollagens (1994:1738) gällande bestämmelser är att

- lokalen ska vara godkänd som livsmedelslokal enligt bestämmelser i livsmedelslagen,
- försäljning av matvaror ska bedrivas i lokalen,
- folköl får inte säljas till den som är under 18 år,
- kommunen har rätt att få tillträde till lokal som bedriver folkölsförsäljning
- kommunen får meddela förbud (administrativt ingripande) mot fortsatt detaljhandel med eller servering av folköl i sex månader om försäljningen medför alkoholpolitiska olägenheter eller om bestämmelserna i lagen inte följs.
- Dessutom finns straffbestämmelser för de personer som säljer folköl i strid med alkohollagens bestämmelser.

Stockholms stad

I Stockholms stad kunde Maria Ungdom på sin akutmottagning för alkoholavgiftning redan 1993 konstatera att ett ökat antal ungdomar berusat sig genom folkölsdrickande. Som en följd härav slog man larm om detta missförhållande hos dåvarande socialförvaltningen och hos de ledande socialpolitikerna i Stockholms stad. Erfarenheter från ungdomsmottagningen visade tydligt att ungdomar oftast gör sin narkotikadebut i alkoholpåverkat tillstånd och här spelar folkölet en väsentlig roll. Det har funnits avsevärda problem förknippade med folkölsarbetet i kommunerna. Tillståndsprövningen som länsstyrelserna i landet tidigare hade haft hand om var ofta summarisk och ingen egentlig tillsyn förekom. Avsikten enligt förarbetena till den gällande lagstiftningen var att skapa en effektivare lokal tillsyn genom att föra över ansvaret på kommunerna, men när tillståndsplikten upphörde och folkölstillsynen togs över av kommunerna 1995 försvann möjligheten att registrera de godkända ölförsäljningsställena. Därmed fanns en osäkerhet om vilka butiker kommunen ska utöva tillsyn över. Ej heller gavs möjlighet att finansiera tillsynen med någon avgift från butikerna. Med hjälp av projektpengar från Folkhälsoinstitutet kunde socialförvaltningen i februari 1996 inrätta en projektanställning med syfte att komma till rätta med folkölsproblematiken i staden.

Folkölsprojektet varade under perioden februari 1996 – maj 1999 och avsåg att informera detaljhandeln om vilka regler som gäller vid försäljning av folköl samt att upplysa affärsägare och personal om skadorna vid ungdomars tidiga alkoholdebut. Ytterligare ett syfte med projektet var att initiera och utveckla bra former för tillsyn av butiker som säljer folköl och att göra butiksägarna/personalen medvetna om sitt ansvar. Är alla

butiker konsekventa med att kräva legitimation kommer färre underåriga att försöka handla folköl. Men det bygger på att alla inblandade engagerar sig i problemet och samarbetar konstruktivt. Slutligen avsåg projektet att utreda frågor kring lagstiftningens hållbarhet vid en åklagargranskning respektive rättslig prövning. Projektet genomfördes i nära samverkan med bl.a. närpolis, miljöförvaltningen, socialtjänstens ungdomsgrupper, Alkoholinspektionen, Folkhälsoinstitutet, Svenska Kommunförbundet, Svenska Bryggareföreningen, Livsmedelshandlareförbundet och Maria Ungdom. Även STAD-projektet (STockholm förebygger Alkohol- och Drogproblem) tillkom som samarbetspart år 1997.

Förutom det teoretiska arbetet såsom information och utbildning till polismyndigheten och andra berörda aktörer samt propåer om lagändringar inledde förvaltningen ett konkret fältarbete tillsammans med närpolisområdena i syfte att öka detaljhandlarnas medvetenhet om gällande bestämmelser. Gemensamma inspektioner med närpoliserna och annan kontrollverksamhet, där bland annat Ungdomens Nykterhetsförbund har agerat som anmälare av folkölsförsäljning till underåriga ungdomar, har under årens lopp lett till ett flertal ingripanden enligt alkohollagen. Dessa sanktioner handlar om varningar och förbud som kommunen med stöd av alkohollagen har rätt att meddela detaljhandlaren. De flesta förbuden har överklagats till länsrätt och kammarrätt.

Folkölsprojektet upphörde i sin dåvarande form i juni 1999 och utredningsarbetet handlades i annan ordning inom förvaltningen. Sedan november 2000 har socialtjänstförvaltningens folkölsarbete förlagts till Preventionscentrum Stockholm, Precens, som sorterar under enheten för drog- och brottsprevention. I Stockholm finns i dag ca 1 100 godkända livsmedelslokaler med rätt att sälja folköl. Det blir allt tydligare att många av butikerna säljer till ungdomar under 18 år trots påstötningar från närpolis, stadsdelarnas socialarbetare och sanktioner från socialtjänstförvaltningen. Folkölet är enligt alla undersökningar runt om i landet det vanligaste berusningsmedlet för ungdomar, i synnerhet flickors konsumtion har ökat avsevärt under de senaste åren, och öldrickandet kryper ner i åldrarna. Dessutom förekommer det olaga försäljning av folköl i lokaler som inte är godkända som livsmedelslokaler. Mot denna bakgrund har förvaltningen inlett ett arbete kring folkölet med avsikt att föra över kunskap om lagstiftning och rättsfall samt vägledning i praktisk tillämpning till stadsdelarna, närpolis och andra aktörer inom området.

Regeringens proposition 2000/01:97 Vissa ändringar i alkohollagen

Författningsförslag

I propositionen presenterar regeringen i huvudsak följande nya bestämmelser. Riksdagen förväntas besluta om propositionen den 1 juni 2001 och de nya bestämmelserna träder ikraft den 1 juli 2001.

- Den som bedriver försäljning av folköl (detaljhandel eller servering) ska vara skyldig att anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker (5 kap. 6 §).
- Egentillsyn måste utövas över försäljningen och för denna tillsyn ska det finnas ett lämpligt egentillsynsprogram (5 kap. 6 §).

- Rätt till ölservering i samband med ambulerande korv- och glassförsäljning eller liknande avskaffas (6 kap. 1 §).
- Kommunen får rätt att ta ut avgift för tillsynen av dem som bedriver försäljning av folköl (7 kap. 13 §).
- Tiden för förbud mot fortsatt försäljning av folköl utökas från sex till tolv månader vid upprepad eller allvarlig försummelse (7 kap. 21 §).
- Innehav av folköl i uppenbart syfte att olovligen säljas straffbeläggs (10 kap. 5 §).

Tillsynen

Tillsynen över detaljhandelns folkölsförsäljning skiljer sig markant från tillsynen över alkoholserveringen. Eftersom serveringen ska ske i en "insynad" serveringslokal under en bestämd serveringstid är det klart var och när tillsynsverksamhet ska bedrivas. Vad som ska kontrolleras är också klart; servering till underåriga, ordning och nykterhet etc. De alkoholpolitiska olägenheter som restaurangtillsynen ska komma till rätta med finns på serveringsställena och i deras omedelbara närhet. Så förhåller det sig inte med de problem som detaljhandel med folköl kan medföra. Oordning och onykterhet i livsmedelsbutiker som säljer folköl är ett nästan okänt begrepp. Detta beror givetvis på att det inhandlade folkölet konsumeras på annan plats än inne i butiken. Inköpet kan inträffa när som helst under butikens öppettid, som ofta uppgår till 10–12 timmar per dag. Det finns också butiker som har öppet dygnet runt. Köpet är över på någon minut. Det säger sig själv att det inte går att övervaka folkölsförsäljningen annat än stickprovvis, och att endast en bråkdel av all folkölsförsäljning är möjlig att kontrollera om inte avsevärda resurser tas i anspråk för detta.

Regeringen har i propositionen anfört följande riktlinjer hur kommunernas tillsyn över detaljhandeln av folköl kan utformas.

- Kartlägga antalet ölförsäljningsställena i kommunen.
- Kontrollera att försäljningsställena uppfyller grundförutsättningarna för att få sälja öl.
- Informera om vikten av att åldersbestämmelserna efterlevs och att köp ska nekas om det finns misstanke om langning.
- Ta fram och sprida informationsmaterial med exempel på bra egentillsynsprogram, gärna i samarbete med livsmedelsbranschen och bryggerinäringen.
- Samarbete med andra myndigheter, främst polisen, och livsmedelshandeln.
- Kontinuerlig uppföljning och utvärdering av effekterna av tillsynen.

Även om huvudinriktningen av tillsynen bör läggas på rådgivning och information bör kommunen inte sakna beredskap vad gäller administrativa ingripanden med stöd av alkohollagen. Den vanligaste anledningen till ingripande gentemot butiker som säljer folköl har varit försäljning till underåriga.

Egentillsynsprogram

Av föregående avsnitt framgår att tillsyn över folkölsförsäljningen bör utformas annorlunda än den traditionella restaurangtillsynen. Det ligger nära till hands att jämföra med hur livsmedelstillsynen bedrivs. I de flesta fall torde det också vara samma tillsynsobjekt det handlar om. Kontroll av livsmedelshandlingen och folkölsförsäljningen kan inte göras annat än stickprovvis och med tonvikt på information och rådgivning. I

livsmedelstillsynen har företagens egenkontrollprogram stor betydelse för livsmedelshygienen. Det handlar om en egen kvalitetssäkring av verksamheten. Programmen beskriver vanligen hur utbildning, personalhygien, rengöring och kontrollmätningar ska utföras och syftar bl.a. till att uppnå en hög professionell standard hos livsmedelsföretagen. Egenkontrollprogrammen fastställs och kontrolleras av kommunens miljöförvaltning.

De butiker som har rätt att sälja folköl omfattas i regel av en skyldighet att utarbeta egenkontrollprogram enligt livsmedelslagstiftningen. Motsvarande program måste utarbetas av den butik/serveringsställe som säljer folköl. Dessa program bör beskriva bl.a. hur personalen ska få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som ska tillämpas vid försäljning av folköl. Ansvar och formerna för ålderskontrollen bör särskilt behandlas. Programmet kan också ange t.ex. försäljningsansvariga personer, som fyllt 18 år och vilkas uppgift är att finnas till hands vid eventuella problem med försäljningen av folköl.

Försummelse i fråga om egentillsynen kan komma att utgöra grund för beslut om förbud mot försäljning av öl enligt 7 kap. 21 § alkohollagen.

Anmälningsskyldighet

Ett av flera problem för kommunerna med folkölsförsäljningen är att man inte vet vilka butiker som har rätt att sälja folköl utan att först genomföra en kartläggning. I större kommuner kan detta vara ett omfattande arbete.

I propositionen föreslås att en anmälningsplikt för ölförsäljning införs i alkohollagen. Lagtekniskt är regeln utformad så att den som har en godkänd livsmedelslokal och bedriver försäljning av matvaror eller serverar mat årligen måste anmäla till kommunen att han har för avsikt att detaljhandla med eller servera folköl. Anmälningsplikten gör det möjligt för kommunen att utan ett omfattande kartläggningsarbete bygga upp ett kommunalt register över försäljare av folköl. På så sätt får kommunen kännedom om de näringsidkare som i kommunen säljer eller serverar folköl så att de kan bli föremål för tillsyn.

Tillsynsavgifter

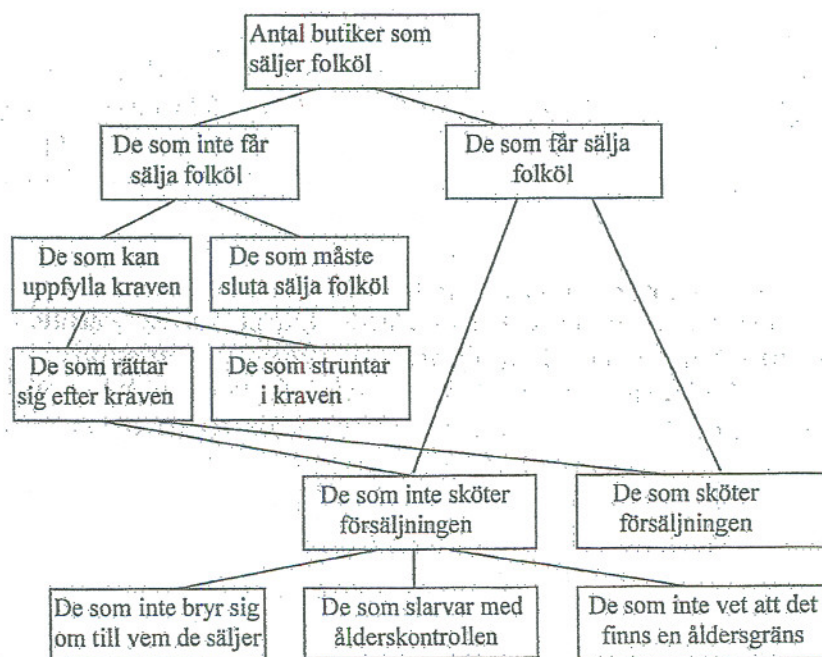
Tillsynen över restauranger med servering av spritdrycker, vin och starköl kan kommunerna finansiera genom att ta ut tillsynsavgifter. Motsvarande möjlighet till avgiftsuttag finns inte när det gäller folkölstillsynen. Regeringen konstaterar i propositionen att minderårigas höga konsumtion av folköl har fortsatt och att missbruk av folköl gått allt längre ner i åldrarna. Den bristfälliga ålderskontrollen vid ölförsäljning i livsmedelsbutikerna är dessutom väl känd. Mot denna bakgrund anser regeringen att kommunerna bör ges rätt att ta ut en avgift för tillsynen av dem som bedriver anmälspliktig försäljning av folköl. De närmare grunderna för dessa avgifter ska beslutas av kommunfullmäktige under iakttagande av bl.a. självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Förvaltningens synpunkter

Överföring av tillsynen till stadsdelsnämnderna

Förvaltningen har övervägt huruvida folkölstillsynen ska läggas ut till stadsdelsförvaltningarna eller behållas centralt och funnit att det mest logiska är att stadsdelarna ska ta hand om den löpande tillsynen. Folkölspenmatiken är inte enbart en tillståndsfråga och hör av naturliga skäl hemma hos stadsdelsförvaltningarna, närmare bestämt inom det drogpreventiva ungdomsarbetet. Där finns lokalkännedomen och förankringen till närpolisen, föräldra- och andra föreningar, skolans/fritidens liksom kyrkans och hemgårdarnas ungdomsverksamhet, näringsliv/handlare samt elevkontakter utifrån fältarbetarnas uppsökande verksamhet. Där finns även ungdomsmottagningar och stadsdelsförvaltningarnas hälsofrämjande arbete med ämnen som livskunskap m.m. På stadsdelsförvaltningarna utarbetas de drogförebyggande handlingsprogrammen och då ingår folkölstillsynen som en naturlig del i det lokala preventionsarbetet. Mellan grannstadsdelar finns det i många fall en etablerad samsyn gällande drogpreventiva insatser. Kontakterna med närpolisområdenas ungdoms- och trygghetsgrupper spelar alltid en väsentlig roll med tanke på hur man lyckas med ungdomsarbetet. Problemet med ungdomars missbruk av folköl måste ses i ett vidare perspektiv och att det inte är alldeles självklart att skärpta regler för folkölsförsäljning i sig på något drastiskt sätt kommer att ändra utvecklingen. I vårt fall synes det uppenbart att det krävs åtgärder på fler områden än enbart alkoholområdet.

Här nedan finns ett flödesschema som kan vara användbart i kartläggningen av de olika tillsynsobjekten. Denna mall beskriver en problemanalys inför ett gallringsarbete där man skiljer butiker som uppfyller lagens krav från de försäljningsställen som inte uppnår kriterierna.



Övergångsbestämmelser

Att genomföra ett administrativt ingripande med stöd av alkohollagen såsom försäljningsförbud är alltid förenat med rättsligt efterspel i olika omfattning. Länsrätts- och kammarrättsprövningar som sålunda blir aktuella kan rendera i ett omfattande arbete i form av överklaganden, flerfaldiga yttranden till domstolar och åklagare samt att företräda staden vid eventuella muntliga förhandlingar i rätten. Handläggarna vid stadsdelsförvaltningarna har ännu inte denna kunskap och erfarenhet av att resonera i problemställningar kring alkohollagens bestämmelser. Man ska också ha i åtanke att motparten oftast är företräd av en erfaren advokat. För att effekten av den skärpta lagstiftningen ska nås fullt ut måste stadens sanktionshandläggning skötas på ett sätt som ger förutsättningar till framgång i de rättsliga prövningarna. I annat fall riskerar den förväntade skärpta tillsynen att bli enbart ett slag i luften. Vid enheten för drog- och brottsprevention finns mångårig erfarenhet av dessa ärenden. Förvaltningen föreslår därför att enheten, som en övergångsbestämmelse under år 2002, behåller ansvaret för att skriva tjänsteutlåtanden om administrativa ingripanden enligt alkohollagen för beslut i respektive stadsdelsnämnd och att även företräda staden vid överklaganden till länsrätt och kammarrätt

Anmälningsskyldighet

Anmälningsskyldigheten är konstruerad så att en butik eller servering som har för avsikt att sälja folköl har rätt att göra detta om den först har gjort en anmälan härom till kommunen samt att övriga förutsättningar i alkohollagen är uppfyllda. Anmälan till kommunen ska sedan ske årligen för att folkölsförsäljning ska få fortsätta att bedrivas. Kommunens uppgift är att granska försäljningsstället bl.a. avseende kravet på egentillsynsprogram (se nedan) och med miljöförvaltningens förteckning över godkända livsmedelslokaler som underlag. Om kraven inte uppfylls ska butiks innehavaren informeras om förhållandena och uppmanas att upphöra med försäljningen eller åtgärda bristerna.

Förvaltningen föreslår att enheten för drog- och brottsprevention tar emot anmälningar från butiker som vill sälja folköl under perioden 1 juli – 31 december 2001 och upprättar ett register över dessa butiker. Vid årsskiftet 2001/2002 överlämnas registret, uppdelat på stadsdelsområden, till respektive stadsdelsförvaltning som samtidigt övertar ansvaret för att ta emot anmälningarna samt kontrollen av att butiken uppfyller alkohollagens övriga bestämmelser.

Egentillsynsprogram – försäljningsansvarig

Förvaltningen anser att det lagstadgade kravet på ett egentillsynsprogram är ett utomordentligt sätt att låta detaljhandlaren beröras av sitt ansvar i större omfattning än tidigare. Diskussionerna med branschens företrädare har varit gynnsamma och resonemangen kring egentillsynsprogrammen har förankrats med Livsmedelshandlareförbundet och Svenska Bryggareföreningen. Avsikten är att åstadkomma en överenskommen norm för vad ett egentillsynsprogram bör innehålla och hur detaljhandlaren ska tillämpa egenkontrollen för att uppnå önskade effekter. Fokus har därvid speciellt satts på ålderskontrollen och som exempel på detta kan nämnas att varje försäljningsställe ska (i enlighet med vad som nämns som en möjlighet i propositionen) utse minst en person som fyllt 18 år som ska finnas till hands vid eventuella problem

kring ölförsäljningen och sålunda stötta i synnerhet den yngre personalen. De ölförsäljningsansvariga personerna ska av detaljhandlaren förtecknas i egentillsynsprogrammet som kommunen sedan har möjlighet att ta del av vid rutintillsyn. (Detta kan jämföras med kravet på serveringsansvarig personal på restauranger med serveringstillstånd.)

Ledningen för Livsmedelshandlareförbundet ställer sig positiv till införandet av egentillsynsprogrammet som en nödvändig åtgärd från butiksinnehavarens sida för att försäkra sig om att all personal har försetts med utbildning om alkohollagens bestämmelser. Detta gäller i synnerhet de myndiga ölförsäljningsansvariga personer som med sin fysiska närvaro i lokalen ska täcka upp hela den tid under vilken ölförsäljningen pågår. Det bör också påpekas att varje person som lämnar ut alkoholdrycker handlar under straffansvar och då är den försäljningsansvariges roll att förhindra uppkomsten av sådana situationer där lagöverträdelse riskerar att uppstå. Branschen är på god väg att genom tekniska lösningar (den s.k. EAN-koden) stötta personalen vid kassalinjen i samband med köp som kräver ålderskontroll såsom folköl, tobak och vissa videofilmer. Konsum Nord har redan infört denna tekniska lösning. ICA-koncernen är på väg att införa detta inom Stockholmsområdet under det närmaste året och Axfoodgruppen bestående av bland annat Vivo, Tempo och Hemköp har informerats om systemet.

Tillsynsavgifter

I kommunallagen (1991:900) stadgas i 8 kap. om avgifter enligt följande.

3 b § Kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Lag (1998:70).

3 c § Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Lag (1998:70).

Enligt rättspraxis har självkostnadsprincipen fått karaktären av en målsättningsprincip. Kommunerna har härigenom en viss handlingsfrihet när det gäller beräkningen av självkostnaderna. Kommunen är emellertid inte skyldig att helt avgiftsfinansiera kommunala verksamheter, även om det finns ett direkt lagstöd. Under självkostnadstaket bestämmer kommunen vilken grad av avgiftstäckning den vill ha för olika verksamheter.

Självkostnadsprincipen innebär dock inte att avgiftsintäkterna *aldrig* får överstiga kostnaderna. Avgiftsuttaget grundar sig ofta på kalkylerade kostnader, med flera osäkra komponenter, där det inte är möjligt att alltid uppnå en fullständig överensstämmelse mellan kostnader och avgifter. Ett överuttag av avgifter godtas så länge avgifterna inte kan sägas *väsentligen* överstiga den beräknade självkostnaden. För allt avgiftsuttag enligt självkostnadsprincipen gäller att beräkningen av avgifter och kostnader måste vara försvarlig, och att avgifterna korrelerar mot endast verkligt motiverade kostnader som föranleds av den berörda verksamheten.

ingripandena enligt alkohollagen. Under år 2002 har även de förtroendevalda stadsdelsnämndspolitikerna möjlighet att få information kring sanktionsförfarandet i samband med eventuella beslut om varningar och förbud i respektive nämnd. Även de nya närpolis-konstellationerna ska utbildas i alkohollagens bestämmelser och informeras om hur Stockholms stad lagt upp folkölstillsynen.

Avslutning

För att kunna uppnå effekterna av den nya lagstifningen föreslår förvaltningen att staden utövar tillsyn över folkölsförsäljningen i enlighet med de riktlinjer som detta tjänsteutlåtande ger uttryck för. De skärpta ölförsäljningskraven i form av egentillsynsprogram ställer sig Livsmedelshandlareförbundet positivt till. Branschen ser en utmaning i att visa att man kan bemästra de sedvanliga problemen med folkölsförsäljningen. Polismyndighetens roll i tillsynsarbetet förstärks avsevärt genom möjligheten i den nya lagstifningen att kunna beslagta folköl som är avsedd att olovligen försälas. Denna bestämmelse i kombination med stadens rätt att utfärda försäljningsförbud i större omfattning än tidigare bör staden framgent lägga stor tonvikt vid.