

Utlåtande 2006:164 RVII (Dnr 325-1604/2006)

Reviderade riktlinjer för folkölstillsyn

Hemställan från socialtjänstnämnden

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande
Stadsledningskontorets förslag till reviderade riktlinjer för folk-
ölstillsyn (*bilaga 2*) fastställs i enlighet med detta utlåtande.

Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson anför följande.

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2002 har stadsdelsnämnderna kommunens ansvar för tillsyn över försäljningsställen som säljer folköl. I samband med att stadsdelsnämnderna fick detta ansvar antogs riktlinjer för tillsynen. Socialtjänstnämnden har gjort en översyn av riktlinjerna.

I förslaget har en anpassning gjorts till de riktlinjer för ärendehanteringssystemet, OL 2, som kommunfullmäktige nyligen godkänt. Avsikten är att även anpassa riktlinjerna till de reviderade riktlinjer för tobakstillsynen som socialtjänstnämnden samtidigt överlämnade till kommunstyrelsen. Vidare anser socialtjänstnämnden att riktlinjerna bör anpassas efter intentionerna i STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program). Där framgår nämligen att ambitionsnivån för tillsynsarbetet ska vara att besöka varje försäljningsställe minst en gång per år. Utöver detta bör årliga inköpsstudier av folköl genomföras. I de reviderade riktlinjerna preciseras att samtliga butiker ska omfattas av inköpsstudier. Av de reviderade riktlinjerna framgår hur tillsynsbesök och inköpsstudier ska genomföras.

Socialtjänstnämnden anser att såväl tillsynen som inköpsstudierna bör kunna bekostas av den löpande tillsynsavgiften. Denna är sedan år 2002 per försäljningsställe 1 000 kr per år. För dem som säljer både folköl och tobak är tillsynsavgiften 1 500 kr per försäljningsställe och år.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och till stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Farsta och Kungsholmen.

Stadsledningskontoret anser att ambitionsnivån minst ska vara att varje försäljningsställe ska ha ett tillsynsbesök per år. Stadsledningskontoret delar Farsta stadsdelsnämnds uppfattning att handlarna bör få respons på genomförda inköpsstudier oavsett resultat. Däremot bör enligt kontoret inte frågan om brottsprovokation tas upp i riktlinjerna.

Farsta stadsdelsnämnd ställer sig bakom de föreslagna gemensamma riktlinjerna kring tillsynsarbetet av folköl. Nämnden vill tillägga att det är viktigt att handlarna får respons på inköpskontrollerna oavsett resultat och att minst två inköpsstudier per år behöver genomföras.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd tillstyrker de föreslagna gemensamma riktlinjerna för Stockholms stad.

Kungsholmens stadsdelsnämnd har lämnat ett förvaltningsyttrande. Stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom de föreslagna gemensamma riktlinjerna kring tillsynsarbetet av folköl. Nämnden vill tillägga att handlarna bör ges skriftlig respons på inköpsstudierna oavsett resultat. Nämnden anser också att det är nödvändigt att genomföra minst två inköpsstudier per år av samtliga butiker och att variera dessa i tiden, samt att anställning av ungdomar som gör inköpsstudier ska göras centralt i staden.

Mina synpunkter

Folköl har länge stått för en betydande del av minderårigas alkoholkonsumtion. Stockholms stads drogvaneundersökning 2006 visar dock på en kraftig minskning av konsumtionen av folköl, andelen niondeklassare som dricker folköl en gång i månaden eller oftare har halverats på sex år. En viktig förklaring är troligen att stadens ambition i tillsynen av försäljningsställena av folköl har ökat betydligt under de senaste åren. Trots minskningen i konsumtion och trots de ökade ambitionerna har flera olika inköpsstudier visat att det fortfarande är för lätt för minderåriga att köpa folköl. Det finns därför all anledning

att fortsätta arbetet mot felaktig folkölsförsäljning och öka ambitionerna ytterligare.

Det föreliggande förslaget till riktlinjer för folkölstillsynen kommer att bli ett verkningsfullt redskap i detta arbete. Tillsammans med det nyligen beslutade ärendehanteringssystemet OL2 får hela staden en gemensam struktur för tillsynsarbetet. Jag instämmer i stadsledningskontorets uppfattning att ambitionsnivån minst ska vara att varje försäljningsställe ska ha ett tillsynsbesök per år och att varje stadsdelsnämnd årligen ska genomföra minst en inköpsstudie om folkölsförsäljningen. Utöver detta bör inköpsstudier genomföras i den omfattning och utsträckning som stadsdelsnämnderna anser det föreligger behov av och som kan finansieras av tillsynsavgiften.

Jag delar, liksom stadsledningskontoret, Farsta stadsdelsnämnds uppfattning att handlarna bör få respons på genomförda inköpsstudier oavsett resultat. Företrädaren för försäljningsstället ska få skriftlig information om att inköpsstudien ägt rum och vad som noterades. Däremot bör inte frågan om brottsprovokation tas upp i riktlinjerna. Kungsholmens stadsdelsförvaltning tar upp frågan om hur de ungdomar som ska delta i inköpsstudierna väljs ut. Jag anser att Kungsholmens synpunkter är relevanta men att de inte behöver regleras särskilt i riktlinjerna. Varje stadsdelsnämnd måste se till att ha en hög kvalitet i sina inköpsstudier och därmed göra ett lämpligt urval av aktuella ungdomar.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

Stadsledningskontorets förslag till reviderade riktlinjer för folkölstillsyn (bilaga 2) fastställs i enlighet med detta utlåtande.

Stockholm den 23 augusti 2006

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNIKA BILLSTRÖM

Margareta Olofsson

Anette Otteborn

ÄRENDET

Sedan den 1 januari 2002 har stadsdelsnämnderna kommunens ansvar för tillsyn över försäljningsställen som säljer folköl. I samband med att stadsdelsnämnderna fick detta ansvar antogs riktlinjer för tillsynen. Socialtjänstnämnden har gjort en översyn av riktlinjerna och stadsledningskontoret har gjort ytterligare revideringar av detta förslag (*bilaga 2*).

I förslaget har en anpassning gjorts till de riktlinjer för ärendehanteringssystemet OL 2 som kommunfullmäktige nyligen godkänt. Avsikten är att även anpassa riktlinjerna till de reviderade riktlinjer för tobakstillsynen som socialtjänstnämnden samtidigt överlämnade till kommunstyrelsen. Vidare anser socialtjänstnämnden att riktlinjerna bör anpassas efter intentionerna i STAN-programmet (Stockholms Tobaks-, Alkohol- och Narkotikapolitiska program). Där framgår nämligen att ambitionsnivån för tillsynsarbetet ska vara att besöka varje försäljningsställe minst en gång per år. Utöver detta bör årliga inköpsstudier av folköl genomföras. I de reviderade riktlinjerna preciseras att samtliga butiker ska omfattas av inköpsstudier. Av de reviderade riktlinjerna framgår hur tillsynsbesök och inköpsstudier ska genomföras.

Socialtjänstnämnden anser att såväl tillsynen som inköpsstudierna bör kunna bekostas av den löpande tillsynsavgiften. Denna är sedan år 2002 per försäljningsställe 1 000 kr per år. För dem som säljer både folköl och tobak är tillsynsavgiften 1 500 kr per försäljningsställe och år.

Socialtjänstnämnden beslutade den 21 mars 2006 att hemställa hos kommunfullmäktige att godkänna reviderade riktlinjer för folkölstillsyn, samt att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

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 försäljningsställena som säljer folköl flyttades 1 januari 2002 från socialtjänstförvaltningen till stadsdelsförvaltningarna. I samband med detta antogs riktlinjer för folkölstillsynen med vissa övergångsbestämmelser.

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 buti-

ken 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 cibern 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.

Alkohol drycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligt tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkohol drycker 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. Alkohol lagen 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 köpars ålder

Vid detaljhandel med eller servering av alkohol drycker bör, om en köpars 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 alkohol lagen (2003), Statens folkhälsoinstitut.)

4 kap. 8 § AL marknadsföring

Vid marknadsföring av alkohol drycker till konsumenter skall särskild måttfullhet iaktas. 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 alkohol drycker.

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 anmälningspliktig 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 upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet.

Den kommun där försäljningsstället är beläget beslutar om ingripande 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 tillståndsprövning 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 uppmärksammats 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 dekalerna 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.

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 folköls-försäljning 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 föreslår 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 tillsyns-
ärende ska initieras.

Enligt alkohollagen är även polismyndigheten tillsynsmyndighet. Det är viktigt att
få till stånd ett samarbete med polismyndigheten på olika sätt. Samarbetet kan innefat-
ta 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 tillsynsmyndighe-
terna 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 kom-
munfullmäktige anser ska gälla i Stockholms stad. Enligt förvaltningens bedömning
utgör de föreslagna riktlinjerna rimliga krav på tillsynsarbetet i stadsdelsförvaltningar-
na.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och till stadsdelsnämnderna
Hässelby-Vällingby, Farsta och Kungsholmen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 maj 2006 har i huvud-
sak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att ambitionsnivån minst ska vara att varje försäljnings-
ställe ska ha ett tillsynsbesök per år. Utöver detta bör inköpsstudier genomföras i den
omfattning och utsträckning som stadsdelsnämnderna anser det föreligger behov av
och som de kan finansieras av tillsynsavgiften.

Stadsledningskontoret delar Farsta stadsdelsnämnds uppfattning att handlarna bör
få respons på genomförda inköpsstudier oavsett resultat. Däremot bör inte frågan om
brottsprovokation tas upp i riktlinjerna. Stadsledningskontoret redogjorde i sitt yttran-
de över socialtjänstnämndens förslag till riktlinjer för tobakstillsynen att denna fråga
inte är aktuell i detta sammanhang. Stadsledningskontoret föreslår en ändring av soci-
altjänstnämndens förslag till riktlinjer på dessa två punkter. Stadsledningskontoret
föreslår även några redaktionella ändringar.

Stadsledningskontoret föreslår att stadsledningskontorets förslag till riktlinjer fast-
ställs. (*Bilaga 2*)

Farsta stadsdelsnämnd beslutade den 18 maj 2006 att som svar på remissen överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av *Inga-Lill Persson m.fl. (fp)*, *Birgitta Holm m.fl. (m)* och *Bertil Fredriksson (kd)*, *bilaga 1*.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 24 april 2006 har i huvudsak följande lydelse.

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.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade den 23 maj 2006 att som svar på remissen överlämna och åberopa stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 5 maj 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Ärendets beredning

En representant från förvaltningen har deltagit i socialtjänstförvaltningens referensgrupp kring framtagandet av förslaget om de reviderade riktlinjerna för folkölstillsyn. I referensgruppen har även representanter från ett antal andra stadsdelsförvaltningar ingått.

Tillsynsarbetet i stadsdelen

År 2005 gjordes tre inköpsstudier i samtliga affärer med folkölsförsäljning i stadsdelen som en del i tillsynsarbetet. Inköpsstudierna görs i syfte att kontrollera om affärerna följer 18-årsgränsen och förvissar sig om att de inte säljer folköl till ungdomar under 18 år genom att begära legitimation. Fortfarande säljer många affärer folköl till ungdomar under 18 år men sedan inköpsstudierna införts har försäljningen minskat. Utöver inköpsstudierna görs årliga tillsynsbesök i affärerna. Målet är att varje affär ska besökas minst en gång per år. Vid besöken kontrolleras butikernas egentillsynsprogram och information överlämnas. Tillsynsbesöken omfattar även tobaksförsäljning.

Redovisning av ärendet och förvaltningens förslag

Förvaltningen anser det bra att samma riktlinjer gäller i hela staden för att öka tydligheten mot handlarna om stadens tillsynsarbete och policy i alkoholfrågor. Stadsdelsförvaltningen tillstyrker de föreslagna gemensamma riktlinjerna för Stockholms stad och föreslår att stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande.

Kungsholmens stadsdelsnämnd har inte besvarat remissen.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 maj 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Kungsholmens preventionssamordnare har ingått i Precens' referensgrupp som tagit fram de nu föreslagna riktlinjerna.

Tillsynsarbetet på Kungsholmen och Essingeöarna

Samtliga försäljningsställen som säljer folköl på Kungsholmen får minst ett tillsynsbesök per år. Dessutom genomförs inköpsstudier vid två tillfällen per år. Vid dessa inköpsstudier ges bland annat möjlighet att kontrollera att folkölshandlarna inte säljer folköl till ungdomar under 18 år. Inköpsstudien sker genom att undersöka att försäljaren ber om och kontrollerar legitimation av den ungdom som deltar i studien och som köper folköl i butiken. Ungdomen som deltar i studien har alltid uppfyllt 18-årsgränsen.

Vid tillsynsbesöken informeras handlarna om att ytterligare kontroller kommer att utföras under året. Efter inköpsstudierna får varje handlare alltid ett brev med uppgift om resultatet av studien. Under 2005 gjordes tre inköpsstudier av folköl. Vid den första studien sålde 22 av 34 butiker folköl till ungdomar under 18 år. Vid den andra studien var siffrorna 13 av 34 butiker och vid den tredje 6 av 34 butiker. Vid de två senaste inköpsstudierna medverkade även närpolisen på Kungsholmen. En av butikerna sålde folköl till minderåriga vid alla tre tillfällena, varför ett alkoholärendet initierades. Butiken bötfällades dock i samband med detta vilket innebar att alkoholärendet avslutades. 13 butiker av Kungsholmens totalt 34 folkölsbutiker bötfällades eller butiks-föreståndare under 2005. Ofta förekommande ägarbyten innebär fortlöpande uppföljning av butikerna för information om aktuell lagstiftning.

Rapportens slutsatser och förvaltningens yttrande

Förvaltningen ställer sig bakom de föreslagna gemensamma riktlinjerna kring tillsynsarbetet av folköl. Vi menar att det är mycket tillfredställande att det tydliggörs vad som ska ingå i tillsynsarbetet och att riktlinjerna är desamma oavsett i vilken stadsdel försäljningsstället ligger. Vi vill dock göra följande tillägg:

- Handlarna bör ges skriftlig respons på inköpsstudierna oavsett resultat.
- Det är nödvändigt att genomföra minst två inköpsstudier per år av samtliga butiker och att variera dessa i tiden. Detta för att undvika att inköpsstudier inte automatiskt förläggs exempelvis strax före Valborgsmässohelg och/eller skolavslutningen. Handlarna ska vara medvetna om att tillsyn kan ske när som helst och att det ska gå att initiera ärenden med de handlare som missköter sig.
- Anställning av ungdomar som gör inköpsstudier ska göras centralt i staden. Ungdomen ska inte bo och helst inte gå i gymnasieskola i den stadsdel där inköpsstudien görs. En uttagning av ungdomar ska ske av en vuxenpanel

som bedömer ålder och lämplighet. Uttagning av nya ungdomar bör ske minst två gånger per år - att se ung ut är en färskvara.

SÄRSKILT UTTALANDE

Farsta stadsdelsnämnd

Ledamöterna Inga-Lill Persson m.fl. (fp), Birgitta Holm m.fl. (m) och Bertil Fredriksson (kd) lämnade följande särskilda uttalande.

I Farsta finns många ungdomar med missbruksproblematik och Farstas drogvaneundersökning visar att tonårsflickor dricker mer alkohol än pojkar i samma ålder. Flickor har blivit sexuellt utnyttjade när de varit berusade. Det är oerhört angeläget att alkohollagen följs.

Stadsledningskontorets förslag till riktlinjer

1. Varje försäljningsställe som har anmält försäljning ska få ett årligt tillsynsbesök. Tillsynsbesöket registreras i det gemensamma ärendehanteringssystemet för tillsyn, OL 2. 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 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 stadsdelsnämnd ska årligen genomföra minst en inköpsstudie rörande folkölsförsäljningen.

En inköpsstudie går ut på att låta 18-åriga ungdomar göra inköpsförsök av folköl på försäljningsställen. I lagen finns ett krav på att den som säljer folköl ska förvissa sig om mottagarens ålder.

Företrädaren för försäljningsstället ska få skriftlig information om att inköpsstudien ägt rum och om vad som då noterades.

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.

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 OL 2.

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 respektive stadsdelsnämnds delegationsordning. Finns ingen delegat beslutar stadsdelsnämnden. Varje beslut registreras i OL 2 och är därmed sökbart för uppföljningar.

Varje stadsdelsnämnd svarar för att de beslut som fattas med stöd av alkohollagen meddelas berörda myndigheter (Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelsen och polismyndigheten i Stockholms län).

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

Om stadsdelsnämnd överväger att meddela förbud mot folkölsförsäljning sker en remiss till polismyndigheten. Remissblankett finns i OL 2.

Tillsynspersonalen ska kunna legitimera sig i samband med tillsynsbesök eller i samband med återköp vid inköpsstudier.