



Handläggare: Alf Klingvall
Telefon: 08-508 430 25

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen

Förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner för sin del ändrade om ändrade riktlinjer för folköl- och tobakstillsynen i Stockholm.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar ärendet till kommunfullmäktige för beslut.
3. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar ärendet till stadsdelsnämnderna för kännedom.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Från och med 1 juli 2010 gäller delvis nya regler i tobakslagen och alkohollagen. Förändringarna i tobakslagen innebar bl.a. att det blir straffbart att inte anmäla tobaksförsäljaren till kommunen. Kommunen får även ansvaret för tillsynen över märkningen av tobaksvarorna. Tidigare låg denna uppgift på Statens folkhälsoinstitut (FHI). JO har i ett beslut 2009-12-18 riktat kritik mot hur provköp genomförts i Karlskrona kommun. Med anledning av beslutet anser både JO och FHI att provköp som tillsynsметод inte bör tillämpas. Med anledning av detta föreslås ändring av nuvarande riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens kansliavdelning.

Bakgrund

Av 3 kap. 8 § alkohollagen (AL) framgår att det 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 heller lämnas ut till person som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel (även detta sker under ett straffansvar). Enligt 8 kap. 1 § AL är det kommunen och polismyndigheten som utövar tillsynen över servering av och detaljhandel med folköl.

Enligt 12 § tobakslagen (TL) gäller en åldersgräns på 18 år för att få köpa tobaksvara i Sverige. Även försäljning av tobaksvara sker under straffansvar (olovlig tobaksförsäljning). I tobakslagen finns flera regleringar kring försäljningen. På varje försäljningsställe ska det bland annat finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år.

För både folköls- och tobaksförsäljningen finns en skyldighet att anmäla försäljningen till kommunen. Näringsidkarna är även skyldiga att bedriva en egenkontroll över verksamheten och för detta upprätta ett skärskilt program (egenkontrollprogram).

Ansvarsfördelningen inom staden

Tillsynen över försäljningsställen som säljer folköl och tobak ligger på stadsdelsnämnderna medan socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden (SAN) svarar för samordning, information, utbildning, konsultativt stöd samt bransch- och myndighetssamverkan. SAN har även ansvar för att följa upp stadsdelsnämndernas tillsynsplaner och svarar även för uttag av tillsynsavgifterna. SAN har även tillsynsansvaret för de försäljningsställen som inte har någon fast försäljningslokal i en stadsdelsförvaltning men där tillsynsansvaret ändå faller på Stockholms stad. Det rör sig främst om internetförsäljning och trafikserveringar som inte har serveringstillstånd.

Samtliga stadsdelsnämnder har tillgång till stadens gemensamma IT-stöd för folköls- och tobakstillsyn, benämnt OL2. I systemet finns alla försäljningsställen i staden registrerade. I anslutning till försäljningsstället lägger stadsdelsförvaltningarna in uppgifter om genomförd tillsyn. I systemet finns dokumentmallar som kan användas i tillsynsarbetet. SAN ansvarar för och förvaltar ärendehanteringssystemet OL2. I ansvaret ingår att svara för kommunikation, uppföljning och revidering av riktlinjerna.

Kommunfullmäktige har tidigare fastställt riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen och dessa har reviderats och förtydligats under 2006 och 2008, se bilaga 1.

Tobakslagen

Från och med 2010-07-01 tillkommer några nya bestämmelser i tobakslagen. För kommunen innebär det en del förändringar. Kommunen får möjlighet att meddela försäljningsförbud upp till sex månader för de som säljer tobaksvaror. Kommunen kommer vidare få ansvaret för tillsynen av märkning av tobaksvaror. Tidigare har denna tillsyn legat på Statens folkhälsoinstitut (FHI). FHI har utfärdat detaljerade föreskrifter hur varningsmärkingen på tobaksvaror ska vara utformad och vilka texter som får användas. För cigarettförpackningar gäller även att dessa ska ha en innehållsdeklaration. Att sälja felaktigt märkta cigaretter är dessutom straffsanktionerat. Polismyndigheten kommer bli tillsynsmyndighet tillsammans med kommunen. Anmälningssplikten skärps och det blir straffbart att inte anmäla till kommunen att man säljer tobaksvaror. Till anmälan ska egenkontrollprogrammet bifogas.

Alkohollagen

Från och med 2010-07-01 gäller delvis nya bestämmelser i alkohollagen. När det gäller folköl är det få förändringar som kommer genomföras. I lagen kommer det att stå folköl och inte som tidigare öl. För kommunen gäller att det ska finnas en plan för tillsynen. Anmälningförfarandet vid försäljning av folköl har förtydligats. Anmälan måste lämnas innan försäljningen påbörjas.

Provköp

Justitieombudsmännen (JO) inspekterade april 2009 socialnämnden i Karlskrona kommun. Granskningen avsåg handläggningen av ärenden enligt alkohollagstiftningen.

Vid granskningen uppmärksammades att nämnden bedrev tillsyn över folkölsförsäljningen genom s.k. provköp. JO granskade förfarandet med provköp och meddelade 2009-12-18 ett beslut, se bilaga 2.

JO konstaterar i beslutet att provköp som tillsynsметод inte påvisar otillåten försäljning utan endast ger visst stöd för att försäljning sker utan noggrann ålderskontroll. JO anser vidare att provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör inte användas, så länge den inte har stöd i lagstiftningen.

Statens folkhälsoinstitut (FHI) rekommenderar inte längre att kommunerna genomför provköp som tillsynsметод för folköls- och tobakstillsynen.

Förslag på riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad

Tillsynsbesök

Varje anmält försäljningsställe som säljer folköl och/eller tobak ska få minst ett årligt tillsynsbesök. Försäljningsställen som ligger i närheten av skolor eller där brister konstaterats bör få fler än ett tillsynsbesök per år.

Tillsynsbesöket registreras i det gemensamma ärendehanteringssystemet för tillsyn, OL 2.

Vid tillsynsbesöket ska tillsynspersonalen:

- Överlämna aktuell information om bestämmelser i tobakslagen/alkohollagen och meddela att mer information och anmälningsblankett finns på hemsidan www.stockholm.se/fot.
- Fråga efter registreringsbeviset som bekräftar att försäljningen av folköl och tobak gjorts till kommunen. Försäkra sig om att det är samma juridiska person som bedriver verksamheten.
- Försäkra sig om att försäljningsstället har ett egenkontrollprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar. Finns inte något egenkontrollprogram ska handlaren skyndsamt upprätta ett sådant och sända detta till stadsdelsförvaltningen. Förslag på egenkontrollprogram finns på hemsidan www.stockholm.se/fot. Inkommer inget egenkontrollprogram inom en vecka ska ett tillsynsärende inledas.

- Försäkra sig om att det på försäljningsstället finns minst en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. Uppmärksamma butiken på lämpligheten av att ha åldersdekal för folköl. Tillsynspersonal lämnar vid behov dekal till butiken.
- Försäkra sig om att lösa cigaretter eller förpackningar med färre än 19 cigaretter inte säljs på försäljningsstället.
- Försäkra sig om att den marknadsföring som förekommer på försäljningsstället inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Kontrollera att det inte finns reklamskyltar utanför försäljningsstället.
- Försäkra sig om att felaktigt märkta tobaksvaror inte säljs.
- Tillsynsbesöket dokumenteras.
- Tillsynspersonalen ska kunna uppvisa tjänstekort vid tillsynen.

Polismyndigheten erbjuds av stadsdelsförvaltningarna att vara med vid tillsynsbesök.

Finns det särskilda problem på ett försäljningsställe bör tillsynsbesöket genomföras tillsammans med polismyndigheten.

Informationsträffar

Handlarna inbjuds av stadsdelsförvaltning minst en gång om året till en lokal informationsträff kring försäljningsfrågor. Vid dessa träffar ska polismyndigheten erbjudas att vara med. De lokala informationsträffarna bör kunna ingå det redan befintliga lokala drog- och brottsförebyggande arbetet.

Stadsdelsförvaltningen erbjuder att medverka vid personalmöte hos handlaren. Handlarna erbjudas denna möjlighet vid ett tillfälle per år. Tillsynsbesöket kan kombineras med informationsträff för personal. Informationsträffen bör inte ta längre än 25 minuter. Tillsynspersonalen från kommunen informera om de centrala bestämmelserna i alkohollagen och tobakslagen.

Tillsynsärende

Tillsynsärende initieras när försäljningsstället de facto har sålt tobaksvara/folköl till underårig eller på annat sätt överträtt bestämmelse i tobakslagen/alkohollagen där kommunen har tillsynsansvar. Att ett tillsynsärende initieras registreras i OL2.

I varje tillsynsärende fattas beslut. För tobaksärenden är besluten antingen att avskrivna tillsynsärendet, meddela föreläggande med eller utan vite, förbud med vite samt helt försäljningsförbud upp till sex månader eller meddela varning. För folkölsärenden antingen att avskrivna tillsynsärendet, meddela varning eller meddela förbud att sälja folköl (6 eller 12 månader.) Besluten fattas i enlighet med

den delegationsordning som finns i respektive nämnd. Varje beslut registreras i OL2 och är därmed sökbar för uppföljningar.

Varje stadsdelsnämnd svarar för att de beslut som fattas med stöd av alkohollagen/tobakslagen 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 egenkontrollprogram.

Om stadsdelsnämnd överväger att meddela försäljningsförbud ska en remiss sändas till polismyndigheten. Remissblankett finns i OL2.

Har begärda åtgärder vidtagits kan ärendet avskrivas från vidare handläggning genom ett särskilt beslut. Vid nästa tillsynsbesök på försäljningsstället följs avskrivningsbeslutet upp. Det kan vara lämpligt att besöka försäljningsstället i anslutning till att beslutet meddelas.

Medverkar handlaren inte i utredningen eller vidtas inte efterfrågade åtgärder ska ett lämpligt föreläggande meddelas med stöd av tobakslagen eller varning eller förbud enligt alkohollagen. Föreläggandet ska innehålla en konkret åtgärd som ska vara uppfylld inom ett visst datum. Följs föreläggandet avslutas ärendet.

Ett förbud förutsätter ett lagstöd i tobakslagen för det konkreta beslutet. Ett förbud ska meddelas med vite.

Vitesbeloppet ska fastställas till ett belopp med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt som kan antas förmå honom att följa det föreläggande. Vitesbeloppet bör inte sättas lägre än 5 000 kronor.

Vidtar handlaren de efterfrågade åtgärderna avslutas ärendet efter ett konstaterade att bristen är avhjälp. Är förhållandena sådana i föreläggandet att det är något som ska kontrolleras upp på försäljningsstället ska detta göras inom den tid som föreläggandet förskriver. Normalt innebär detta ett nytt tillsynsbesök.

Vid konstaterade allvarliga brister kan ett försäljningsförbud meddelas enligt tobakslagen. Innan ett försäljningsförbud blir aktuellt ska en varning eller föreläggande meddelas handlaren. En varning kan kombineras med ett föreläggande.

OL2 och anmälan om försäljning

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för att registrera anmälningarna om försäljning av folköl och tobak i ärendehanteringssystemet OL2. Varje försäljningsställe ska läggas in i systemet. Av inmatningsformuläret framgår vilka uppgifter som ska läggas in. Uppgifterna berör försäljningsstället, ägaren, fakturaadress och vad anmälan avser. Upphör ett försäljningsställe ska denna markeras som upphört. Tillkommer nya försäljningsställen ska dessa läggas in. Varje försäljningsställe i kombination med ägare får ett unikt nummer i OL2.

I samband med att en anmälan registreras görs en kontroll mot bolagsverket på att organisationsnummer och adresser stämmer. Ett registreringsbevis som bekräftar att anmälan gjorts till kommunen sändes bolaget.

Om försäljningsstället fysiskt inte ligger i en stadsdelsnämnds geografiska område svarar socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden för tillsynen och debiteringen av försäljningsstället.

Anmälan om försäljning av tobak och/eller folköl ska läggas in i OL2 senast inom en vecka från att den kommit in till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Inom en vecka ska även uppgifter om tillsynen och fakturering vara inlagda i systemet.

SAN ska förvalta ärendehanteringssystemet OL2. SAN ska ansvara för kommunikation, uppföljning och revidering av riktlinjerna.

Varje stadsdelsförvaltning ska lämna grunduppgifter till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Uppgifterna avser stadsförvaltningens adress telefon o.s.v. Dessa uppgifter ligger sedan till grund för mallar och dokument i programmet.

Tillsynsdelen

I samband med att stadsdelsförvaltningarna gör tillsynsbesök på försäljningsställena ska detta läggas in i systemet. I tillsynsdelen kan stadsdelsförvaltningen bland annat få fram uppgifter på vilka butiker som inte besökts under året.

Händelser

Till varje försäljningsställe knyts olika händelser. I OL2 finns ett register på olika händelser som ska användas av stadsdelsförvaltningarna och socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Tillsynsavgiften

Tillsynsavgiften är 1 500 kronor för folköl och 1 500 kronor för tobak. Säljer handlaren både folköl och tobak är tillsynsavgiften 2 000 kronor. Tillsynsavgiften ska debiteras en gång per försäljningsställe och år.

Debiteringen sker årligen under mars månad av socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. För tillkommande försäljningsställen sker debitering minst tre gånger per år.

För de övergripande kostnaderna i staden tar socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ut ett belopp.

Med övergripande kostnader avses ärendestödet OL2, omkostnader för utskick och tryckning av material, fakturahantering och hanteringen av anmälan om försäljning av folköl och/eller tobak. 330 kronor per försäljningsställe ska täcka upp dessa kostnader.

Senast i samband med fakturering ska varje stadsdelsnämnd ha upprättat en tillsynsplanering för året.

Om ett nytt försäljningsställe tillkommer ska debitering ske med full avgift fram till och med juni. Om ett försäljningsställe tillkommer från den 1 juli debiteras hälften av tillsynsavgiften.

Inga avbetalningsplaner medges på tillsynsavgiften.

Att debitering av tillsynsavgift skett ska läggas in som en händelse i OL2.

Att inkassokrav gått ut till ett försäljningsställe ska läggas in som en händelse i OL2.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för att uppgifter om debitering läggs in som händelser i OL2.

SAN ska årligen sammanfatta stadens tillsynsarbete gällande folköl och tobak. Sammanställningen ska sändas ut till stadsdelsförvaltningarna för kännedom.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens förslag till ändring av riktlinjerna

Förvaltningen kan konstatera att vare sig JO eller FHI ställer sig bakom tillsynsmetoden med provköp i avvaktan en eventuell reglering i lag. I Stockholms stad har provköp sedan länge genomförts som tillsynsmetod. Från 2006 har stadsdelsförvaltningarna mer systematiskt arbetat med provköpen. Resultaten från dessa visar att handlarna i Stockholms stad blivit betydligt bättre på att kontrollera ålder i samband med försäljning av folköl och tobak.

I Sverige har omkring tre fjärdedelar av kommunerna genomfört provköp med folköl och/eller tobak som tillsynsметод. Numera har i princip alla kommuner upphört med provköp i avvaktan en lagreglering.

Förvaltningen anser mot bakgrund av JO:s utlåtande och ställningstagande från FHI att provköp inte ska ingå som en tillsynsметод i tillsynen med folköls- och tobakstillsynen.

I och med att provköpen inte kommer genomföras så behöver regleringen av sanktioner ses över. För både folköls- och tobakstillsynen föreslås därför att riktlinjerna för sanktioner ändras så att sanktioner inte används för provköp.

När det gäller tobakslagen så tillkommer en möjlighet att förbjuda försäljning av tobak upp till sex månader. Om förbudet anses allt för ingripande kan kommunen istället meddela en varning. Av förarbetena framgår att försäljningsförbud bör användas restriktivt. Förvaltningen föreslår därför att försäljningsförbud används först efter det att förelägganden eller varning meddelats. Det bör då vara relativt grova överträdelse av tobakslagen. Det skulle kunna röra sig om försäljning av tobak till barn eller ungdomar vid flera tillfällen.

Beslut ska enligt tobakslagen meddelas polismyndigheten, länsstyrelsen och FHI. I riktlinjerna förtydligas att stadsdelsförvaltningarna meddelar berörda myndigheter deras beslut. Samma krav finns redan i alkohollagen.

För såväl folköls- som tobakstillsynen behöver förtydliganden göras när det gäller tillsynsbesöken. Förvaltningen föreslår att tillsynspersonalen efterfrågar registreringsbevis på att anmälan gjorts till kommunen. Vid tillsynsbesöket kontrolleras så att det är rätt juridisk person som bedriver försäljningen. Vid tillsynsbesöket begär tillsynspersonalen att få ta del av egenkontrollprogrammet. Av egenkontrollprogrammet ska framgå vilka rutiner som gäller för ålderskontrollen och på vilket sätt personalen får information om rutinerna. Finns inget egenkontrollprogram ska handlaren informeras om att skyndsamt upprätta sådan och sända in till stadsdelsförvaltningen. Har ett sådant program inte inkommit inom en vecka ska tillsynsärende inledas. I och med att tillsynsärende inleds får butiken ytterligare en tid på sig att komma in med egenkontrollprogrammet. Det är väldigt angeläget att varje försäljningsställe har ett egenkontrollprogram och att de aktivt arbetar med programmet. Programmet ska bidra till att säkerställa att barn och underåriga ungdomar inte köper folköl och/eller tobaksvaror i butiken.

Varje försäljningsställe föreslås få minst ett tillsynsbesök per år. Försäljningsställen som ligger i närheten av skolor bör få fler tillsynsbesök per år. I OL2 finns möjligheten att lägga in uppgiften om försäljningsstället ligger nära en skola. Har uppgiften lagts in i OL2 blir dessa försäljningsställen lätta att söka fram. Har brister konstaterats vid ett försäljningsställe bör tillsynen även utökas.

Polismyndigheten erbjuds vara med vid tillsynsbesöken i Stockholms stad. Finns det särskilda försäljningsställen med mer omfattande problematik bör försäljningsstället besökas tillsammans med polismyndigheten.

Förvaltningen föreslår vidare att det i riktlinjerna skrivs in att handlarna minst en gång om året inbjuds till en lokal informationsträff kring folköls- och tobaksfrågor. Tanken är att lokala aktörer och handlare kan träffas för att utbyta information. Vid dessa träffar ska polismyndigheten erbjudas att vara med.

För att nå ut bättre med information till handlarnas personal föreslås att handlare erbjuds möjligheten med stöd att informera sin personal. Förvaltningen kan konstatera att flera sådana informationsträffar ägt rum på handlares initiativ. Handlarna föreslås få detta erbjudande vid ett tillfälle per år. Tillsynsbesöket kan kombineras med informationsträff med personal. Informationsträffen bör inte ta längre än 25 minuter. Tillsynspersonalen från kommunen informerar om centrala bestämmelser i alkohollagen och tobakslagen.

Under perioden 2005-2010 har socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen tillsammans med branschen och polismyndigheten genomfört utbildningsinsatser för handlare med personal. Under perioden har närmare 650 personer gått utbildningen. De lokala informationsträffarna kan bidra till att fler i personalgruppen får en genomgång av centrala bestämmelser när det gäller ålderskontrollen. Utbildningen för handlare med personal kommer att genomföras vid fyra tillfällen under 2010. Om informationsträffarna fungerar kommer efterfrågan på central utbildning att minska. Utbildningen för handlare med personal skulle därför kunna avslutas efter 2010.

I tobakslagen och alkohollagen markeras vikten av att de som säljer folköl eller tobak anmäler detta till kommunen. Försäljning av tobaksvaror utan att anmälan har gjorts kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader. Det är angeläget att de uppgifter som läggs in i ärendesystemet OL2 blir riktiga från första början. För att faktureringen av tillsynsavgiften ska fungera behöver anmälningar om försäljning av folköl och tobak uppdateras löpande. Flera försäljningsställen har speciella fakturaadresser som dessutom ändras. En handlare i Stockholm behöver nu veta till vilken stadsdelsförvaltning anmälan ska lämnas. I Stockholms stad finns därför 14 olika blanketter för detta. Det kan vara enklare och säkrare för en handlare att anmäla försäljningen till en förvaltning och att inmatningen i OL2 sker på ett likartat sätt.

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av detta att anmälningarna om försäljning görs till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Inmatningen i OL2 kommer då bli på ett likartat sätt och kontroll mot bolagsverkets register kommer att ske rutinmässigt. Vidare föreslås att varje försäljningsställe får ett registreringsbevis som visar att anmälan inkommit till Stockholms stad. Att ta

fram registreringsbevis har testats sedan några år tillbaka. Flera handlare har varit nöjda med denna bekräftelse. Tanken är att handlaren som anmäler försäljning får detta registreringsbevis som en bekräftelse på anmälan om försäljning gjorts. Detta registreringsbevis efterfrågas vid tillsynsbesök och ska därför förvaras i butiken. Polismyndigheten som blir ny tillsynsmyndighet kan därmed på ett enkelt sätt få reda på om anmälan gjorts eller inte till kommunen.

Bilagor

1. Riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen innan föreslagna ändringar
2. JO:s beslut 2009-12-18