

Utlåtande 2011: RVII (Dnr 329-1353/2010)

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm

Förslag från socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm godkänns i enlighet med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens förslag.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade den 17 maj 2010 för egen del att godkänna ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm samt att överlämna ärendet till kommunfullmäktige för beslut. Från den 1 juli 2010 gäller delvis nya regler i tobakslagen och alkohollagen. Förändringarna i tobakslagen innebär bl.a. att det blir straffbart att inte anmäla tobaksförsäljning till kommunen. Tillsynen över märkningen av tobaksvarorna flyttas från Statens folkhälsoinstitut (FHI) till kommunen. Polismyndigheten blir tillsynsmyndighet tillsammans med kommunen. Med anledning av att Justitieombudsmannen (JO) riktat kritik mot hur provköp genomförts i Karlskrona kommun anser JO och FHI att provköp som tillsynsmetod inte bör användas. Detta föranleder ändringar i riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande.

Stadsledningskontoret anser att riktlinjerna bör ändras i enlighet med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens beslut.

Bromma stadsdelsnämnd anser att de nya lagbestämmelserna och de föreslagna riktlinjerna innebär att arbetsuppgifterna kring tillsynen ökar för stadsdelsförvaltningarna. I och med att provköpen som metod för kontroller bortfaller, finns inga metoder för att följa upp att handlarna rutinmässigt kontrollerar ålder på ungdomar, vid inköp av folköls- och tobaksvaror.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd anser att de föreslagna förändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i staden är positiva. Nämnden anser att förslaget att alla anmälningar om folköls- och tobakstillstånd ska göras till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF) istället för till respektive stadsdelsförvaltning är bra.

Farsta stadsdelsnämnd anser att i stort är de föreslagna ändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad positiva.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd anser att ersätta provköpen med att erbjuda varje försäljningsställe att medverka på ett personalmöte innebär, om erbjudandet antas av handlarna, en betydligt mer omfattande arbetsinsats med tanke på de runt hundra försäljningsställen vi har inom stadsdelsområdet.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd är i huvudsak positiv till att riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen uppdateras och anpassas till de aktuella lagändringarna samt till JO:s och Folkhälsoinstitutets ställningstagande till provköp. Riktlinjerna blir därmed tydligare beträffande handläggning av tillsynsärenden.

Kungsholmens stadsdelsnämnd anser att de föreslagna riktlinjerna i huvudsak positiva. Det är bra att tillsynen över försäljning av folköl och tobak mer än tidigare inriktas på information till handlare och butiksanställda om gällande bestämmelser.

Norrmalms stadsdelsnämnd anser att ansvaret för information till handlare kring aktuell lagstiftning och försäljningsfrågor även fortsättningsvis ska ligga på socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden. Detta med tanke på den stora skillnad som finns stadsdelsområdena emellan, inte minst vad gäller antal försäljningsställen. Ett för staden samlat ansvar för information och utbildning gör att alla handlare får samma information.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd ställer sig bakom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens konstaterande att det mot bakgrund av förändrad lag-

stiftning och ställningstaganden av JO finns behov av att se över riktlinjerna och rutinerna för stadens tillsynsarbete när det gäller försäljning av alkohol och tobak.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att mot bakgrund av JO:s utlåtande ska inte provköp ingå som en tillsynsmetod för folköls- och tobaksförsäljningen. Även i övrigt delar nämnden socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens förslag vad gäller behovet av att systematisera tillsynen för att motsvara de krav som den nya lagstiftningen ställer på kommunerna.

Skärholmens stadsdelsnämnd påtalar att det lokala tillsynsarbetet i Skärholmen utförs av preventionssamordnaren tillsammans med närpolisen. Förvaltningens goda relationer med Skärholmens närpolis medför ett väl fungerande samarbete, så även i kontakten med näringsidkare i tillsynsfrågor varför de nya rutinerna på den punkten redan är genomförda.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd ställer sig bakom de förslag till ändringar som socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslår.

Södermalms stadsdelsnämnd konstaterar att vare sig JO eller FHI ställer sig bakom tillsynsmetoden provköp i avvaktan på en eventuell reglering av detta i lag. Som en följd av detta bör provköp inte längre ingå i tillsynsarbetet i Stockholm. Tillsammans med förändringarna i tobakslagen och alkohollagen leder detta till att riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen behöver ändras och regleringen av sanktioner ses över.

Älvsjö stadsdelsnämnd anser att de föreslagna förändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i staden är positiva. Nämnden anser att förslaget att alla anmälningar om folköls- och tobakstillstånd ska göras till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF) istället för till respektive stadsdelsförvaltning är bra.

Östermalms stadsdelsnämnd anser att provköp för att kontrollera att handlarna begär legitimation vid försäljning av öl och tobak till ungdomar har varit en effektiv metod för kommuner och länsstyrelser att förebygga försäljning av öl och tobak till tonåringar under 18 år. Förvaltningen kan tycka att FHI väl snabbt redan i januari 2010 gav upp denna beprövade tillsynsmetod efter en JO-kritik av Karlskrona kommun i december 2009. Man borde kanske utrett om det inte fanns möjlighet till någon kompromiss, t.ex. genom att i förväg annonsera att provköp kommer att göras under exempelvis kommande helg. När FHI nu gett upp metoden är det förstås svårt för Stockholms stad att fortsätta med provköp.

Mina synpunkter

Jag delar JO:s och FHI:s uppfattning att tillsynsmetoden med provköp inte kan fortsätta då den inte är förenlig med nuvarande lagstiftning. Även om metoden under vissa omständigheter kan anses vara ett bra instrument så ska lagen alltid följas.

Det är viktigt att vi fortsätter att förenkla för näringsidkare i Stockholm. Jag anser att det är önskvärt att det blir en central administration för ansökningar om tillstånd rörande försäljning av folköl och tobak. Idag finns det 14 olika blanketter beroende på vilken stadsdelsnämnd handlaren befinner sig i.

Jag anser att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens förslag till ändrade riktlinjer är bra. Det är viktigt att försäljningsställen nära skolor får extra tillsynsbesök. För att undvika olaglig försäljning av alkohol och tobak är det viktigt att vi arbetar tillsammans med handlarna. Därför är förslaget om att handlarna ges stöd i form av informationsträffar för deras personal bra. Socialnämnden arrangerar redan idag informationsträffar, detta på handlarnas eget initiativ.

Kombinationen av fler kontroller av samtliga försäljningsställen med extra fokus på områden där minderåriga vistas och ett ökat samarbete med handlarna själva är rätt väg att gå. Om en lagändring skulle tillåta provköp som en tillsynsmetod får vi då utvärdera om metoden är önskvärd att återinföra i Stockholms stad.

Bilagor

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

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Tomas Rudin* (S) enligt följande.

Jag föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Att i huvudsak bifalla förslag till beslut.
2. Därutöver anföras följande.

Förändringen i tobakslagen innebär att försäljning av tobak utan föregående anmälan numera är straffsanktionerad. Denna skärpta hållning från lagstiftaren avspeglas inte i

riktlinjerna, som helt tar sikte på den försäljning som sker i butiker som anmält att de bedriver försäljning.

Riktlinjerna bör kompletteras så att det framgår vilken typ av tillsyn som bör riktas mot försäljning som sker vid sidan av butiker som lämnat in anmälan, hur samarbetet kring detta bör ske mellan kommunen och polisen, och slutligen slå fast att alla miss-tankar om sådan försäljning ska anmälas till polisen.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm godkänns i enlighet med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens förslag.

Stockholm den

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Anna König Jerlmyr

Ylva Tengblad

ÄRENDET

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkände den 17 maj 2010 för egen del ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm samt att överlämna ärendet till kommunfullmäktige för beslut. Från den 1 juli 2010 gäller delvis nya regler i tobakslagen och alkohollagen. Förändringarna i tobakslagen innebär bl.a. att det blir straffbart att inte anmäla tobaksförsäljning till kommunen. Tillsynen över märkningen av tobaksvarorna flyttas från Statens folkhälsoinstitut (FHI) till kommunen. Polismyndigheten blir tillsynsmyndighet tillsammans med kommunen. Med anledning av att Justitieombudsmannen (JO) riktat kritik mot hur provköp genomförts i Karlskrona kommun anser JO och FHI att provköp som tillsynsmetod inte bör användas. Detta föranleder ändringar i riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 17 maj 2010 att

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner för egen del 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.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 april 2010 har i huvudsak följande lydelse.

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 tillsynsmetod. 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 överträdelser 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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande.

<i>Innehållsförteckning</i>	<i>Sid</i>
Stadsledningskontoret	9
Bromma stadsdelsnämnd	10
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd	13
Farsta stadsdelsnämnd	14
Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd	15
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd	16
Kungsholmens stadsdelsnämnd	16
Norrmalms stadsdelsnämnd	17
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd	19
Skarpnäcks stadsdelsnämnd	20
Skärholmens stadsdelsnämnd	20
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd	22
Södermalms stadsdelsnämnd	22
Älvsjö stadsdelsnämnd	23
Östermalms stadsdelsnämnd	24

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 juni 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att riktlinjerna för folköl- och tobakstillsynen i Stockholm ändras i linje med den delvis förändrade tobakslagen, alkohollagen samt att FHI:s inte längre rekommenderar kommunerna att genomföra provköp som tillsynsmetod för folköls- och tobakstillsynen.

Stadsledningskontoret anser att riktlinjerna bör ändras i enlighet med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens beslut.

Kommunstyrelsen föreslås föreslå kommunfullmäktige att godkänna de ändrade riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm i enlighet med socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens förslag.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att godkänna förvaltningens svar på remissen från kommunstyrelsen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Anmälning om försäljning till SAF

Förvaltningen anser förslaget att alla handlare gör sina anmälningar om försäljning till SAF, i stället för till respektive stadsdelsförvaltning är bra. Det säkerställer att relevant information insamlas. Att nödvändiga kontroller görs och att inmatningen i OL2 görs på ett effektivt och likartat sätt.

Om registreringsbevis

Att varje försäljningsställe får ett registreringsbevis när anmälan gjorts till staden är ett bra förslag, anser förvaltningen. Registreringsbeviset kan sättas upp på ett tydligt ställe i butiken så att besökare i butiken kan se att handlaren anmält sin försäljning till staden. Vid tillsynsbesöken blir det också lätt att visa att anmälan om försäljning gjorts.

Informationsträffar om folköls- och tobaksfrågor

I och med att provköp inte längre ska användas som kontrollmetod saknar stadsdelsförvaltningarna metoder för att kontrollera att handlarna efterlever åldersgränsen vid försäljning av folköl och tobak. Det innebär att stadsdelsförvaltningarna måste hitta andra sätt att arbeta med dessa frågor.

I stället för att arbeta som en kontrollinstans, utan verktyg, anser förvaltningen att stadsdelsförvaltningarna istället ska sträva efter att upparbeta ett bra samarbete med handlarna. Målsättningen för arbetet är att samarbeta och stödja varandra så att gällande bestämmelser kan efterlevas, till den bästa för barn och ungdomar i stadsdelsområdet.

Som ett led i samarbetet och för att etablera goda relationer är det lämpligt, bedömer förvaltningen, att stadsdelsförvaltningarna inbjuder till årliga informationsträffar om folköls- och tobaksfrågor, vilket också föreslås i de nya riktlinjerna. På de träffarna kan man både informera om gällande regelverk, om aktuell forskning inom området och samtidigt presentera stadsdelsförvaltningens resurser gällande folköls- och tobaksfrågor. Om polismyndigheten är med vid träffarna kan de presentera sig och sitt arbete när det gäller folköls- och tobaksfrågor.

Genom att stadsdelsförvaltningarna håller i informationsträffarna och träffar handlarna, bedömer förvaltningen att det inte behövs några andra gemensamma lokala träffar med handlarna. Förvaltningen anser att det är handlarnas ansvar, som arbetsgivare, att ge sin personal stöd och kunskaper så att de kan följa lag och föreskrifter

inom området.

SAN bör, anser förvaltningen, ansvara för årliga utbildningar för stadens personal, när det gäller folköls- och tobaksfrågor.

Tillsynsmyndigheter

Polismyndigheten blir i de nya lagbestämmelserna tillsynsmyndighet tillsammans med kommunen när det gäller tobaksvaror. För tillsyn över detaljhandeln med folköl har sedan tidigare både kommunen och polismyndigheten tillsynsansvar.

I praktiken har oftast stadsdelsförvaltningarnas personal gjort tillsynsbesöken. Vid särskilda situationer har polismyndigheten ombetts att vara med vid besöken och ibland har polisen inbjudits att vara med. I lagbestämmelserna finns stöd för att polismyndigheten är med vid situationer när det särskilt behövs.

Förvaltningen stödjer helt förslaget att polismyndigheten ska inbjudas att vara med vid tillsynsbesöken. Polismyndighetens närvaro kan ge tillsynsbesöken en större tyngd och innebära att lagöverträdelser, som uppdagas vid besöken, kan hanteras och eventuellt handläggas omedelbart. Framförallt ska polismyndigheten följa med till handlare där det finns problem och där polisens närvaro blir ytterligare en resurs i arbetet.

Tillsynsbesök

Vid tillsynsbesöken kommer stadsdelsförvaltningarnas personal att efterfråga registreringsbevis på att anmälan gjorts till kommunen, kontrollera att rätt juridisk person bedriver försäljningen, begära att få ta del av egentillsynsprogrammet och kontrollera att cigarettförpackningar är riktigt märkta.

Vid tillsynsbesöken kan tillsynspersonalen ställa frågor till butikspersonalen om vad egenkontrollprogrammet innehåller, vilka rutiner de har för situationer när de misstänker att underåriga försöker köpa folköl eller tobak och hur de hanterar konflikter som kan uppstå kring att neka underåriga att få köpa. Tillsynspersonalen kan också informera handlare och deras personal om aktuell forskning om konsekvenser av att unga börjar använda folköl och tobak vid ung ålder, vid tillsynsbesöken.

Förvaltningen bedömer att de brister som det är sannolikt att upptäcka vid tillsynsbesöken är att handlare saknar egentillsynsprogram eller att det säljs felaktigt märkta cigaretter. Det kommer inte att vara möjligt att skaffa information och underlag för åtgärder med anledning av försäljning till underåriga, vid tillsynsbesöken, bedömer förvaltningen.

Förvaltningen stödjer förslaget att varje försäljningsställe får ett tillsynsbesök per år och att de försäljningsställena som ligger nära skolor och där det konstaterats brister ska få fler tillsynsbesök.

För att kunna etablera ett bra samarbete och dialog med handlarna anser förvaltningen att det är lämpligt att stadsdelsförvaltningarnas personal även besöker handlarna utanför tillsynsbesöken, bland annat för att följa upp hur arbetet fungerar och om handlaren önskar ytterligare stöd.

Utveckla arbetet med egentillsynsprogram

Tillsynsarbetet utförs i Stockholms stad ofta av preventionssamordnaren, vars funktion är att strukturellt arbeta förebyggande med alkohol-, narkotika- och tobaksfrågor. Förvaltningen anser att det är viktigt att tillsynsbesöken blir ett led i preventionssamordnarnas arbete med alkohol-, narkotika- och tobaksfrågor samt att deras kompetens och erfarenhet tas tillvara vid tillsynsbesöken.

Ett sätt att göra det är att utvidga utformningen av och uppdragen när det gäller egentillsynsprogrammet. Egentillsynsprogrammet kan användas som ett verktyg i samarbetet mellan handlarna och stadsdelsförvaltningarna kring att säkerställa att försäljning inte görs till underåriga.

De mallar för egentillsynsprogram som för närvarande finns att tillgå på www.stockholm.se/fot omfattar inte information om hur varje handlare säkerställer att all personal får kunskap om regler för försäljning av tobak och folköl samt om innehållet i egenkontrollprogrammet. Förvaltningen föreslår att innehållet i egentillsynsprogrammet kompletteras och att programmet omfattar även information om handlarnas plan för utbildning av sin personal om bestämmelser gällande alkohol- och tobaksfrågor, om egentillsynsprogrammet samt hur handlaren följer upp att egenkontrollprogrammet följs. Stadsdelsförvaltningarnas personal ska kunna ge handlare stöd i att utforma egentillsynsprogram.

Inleda tillsynsärenden – meddela försäljningsförbud

Att initiera ett tillsynsärende och fatta beslut är den åtgärd som stadsdelsförvaltningarna vidtar när det framkommer att en handlare har sålt tobak eller folköl till underåriga eller på andra sätt överträtt lagbestämmelser, där kommunen har tillsynsansvar. För tobaksvaror omfattar besluten att antingen avsluta tillsynsärendet, meddela föreläggande med eller utan vite, meddela varning, förbud med vite och helt försäljningsförbud upp till 6 månader. För folköl är motsvarande åtgärder antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela varning eller meddela förbud att sälja folköl i 6 eller 12 månader.

Den möjlighet som finns i den nya lagen, att förbjuda försäljning av tobak under 6 månader, ska tillämpas då handlare vid upprepade tillfällen säljer varor till underåriga. Innan ett försäljningsförbud meddelas ska en varning eller ett föreläggande meddelas handlaren. Förvaltningen bedömer att det kommer att bli svårt att påvisa att handlare säljer till underåriga då det saknas metoder för att påvisa försäljning till underåriga. De nya riktlinjerna ger ingen vägledning i arbetssätt för att kontrollera att handlare inte säljer till underåriga.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att de nya lagbestämmelserna och de föreslagna riktlinjerna innebär att arbetsuppgifterna kring tillsynen ökar för stadsdelsförvaltningarna. I och med provköpen som metod för kontroller bortfaller, finns inga metoder för att följa upp att handlarna rutinmässigt kontrollerar ålder på ungdomar, vid inköp av folköls- och tobaksvaror. De åtgärder som står till buds vid upprepade fall av försäljning till

underåriga, såsom att inleda tillsynsärende, meddela försäljningsförbud mm. Riskerar att bli verkningslösa eller inte kunna användas. Det kommer att bli svårt att skaffa underlag i form av iakttagelser av att handlare vid upprepade tillfällen underlåter att kontrollera ålder på unga köpare och säljer folköl eller tobak till underåriga. Kommunerna blir huvudsakligen hänvisade till att bedriva informativa insatser för att stävja försäljning av folköl och tobak till underåriga.

Att meddela förbud av försäljning, ska enligt vad som framgår i SAF:s tjänsteutlåtande, användas i ringa omfattning eller föregås av en varning. En handlare ska först efter att vid ett flertal tillfällen ha ertappats med att sälja till underåriga förlora sitt tillstånd, under en begränsad period.

Det kan förtydligas hur stadsdelsförvaltningarna ska agera när det uppdagas att handlare säljer felmärkta tobaksvaror. Det framkommer i SAF:s tjänsteutlåtande att det kan utdömas straff för den som säljer felmärkta tobaksvaror. Det kan förtydligas i riktlinjerna om tillsynsärende ska inledas i de fallen.

Det behövs tydliga och konsekventa lagbestämmelser samt riktlinjer för att utgöra ett stöd i kommuners och förvaltningars viktiga arbete med att vara en del av samhällets skyddsnät för ungdomar när det gäller alkohol-, narkotika- och tobaksfrågor. Förvaltningen bedömer riktlinjerna kan ge tydligare vägledning i hur stadsdelsförvaltningarna ska arbeta med dessa frågor.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 19 augusti 2010 att förvaltningens tjänsteutlåtande åberopas som svar till kommunstyrelsen.

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 juli 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till de föreslagna förändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i staden. Förvaltningen anser att förslaget att alla anmälningar om folköls- och tobakstillstånd ska göras till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF) istället för till respektive stadsdelsförvaltning är bra. Det kommer att underlätta för handlarna som redan nu har svårt att skilja på vart de ska skicka olika blanketter. Det kommer troligen också bli en bättre ordning vid fakturering och uttag av tillsynsavgifter. SAF kan också kontrollera inkomna uppgifter mot bolagsverkets register något som stadsdelsförvaltningarna inte har tillgång till.

I ärendet föreslås att handlarna en gång om året ska inbjudas till en lokal informationsträff kring folköls- och tobaksfrågor där även polismyndigheten ska erbjudas vara med. Dessa informationsträffar antas vidare på sikt kunna ersätta de utbildningsinsatser som SAF under flera år har genomfört tillsammans med branschen och polismyndigheten. Förvaltningen anser att ansvaret för utbildningsinsatserna även fortsättnings-

vis ska ligga centralt. Förvaltningens erfarenhet är att det endast kommer ett fåtal handlare till dessa träffar varför det är mer effektivt att bjuda in ett större antal näringsidkare till varje träff. Polisen kommer förmodligen också ha svårigheter att medverka vid respektive stadsförvaltnings utbildningar.

De tillsynsmöten som arrangerats av SAF för alla som ansvarar för tillsynsfrågorna i stadsdelarna har varit mycket uppskattade. Där finns tillfälle och möjlighet att diskutera nyheter vad gäller ny lagstiftning, policyfrågor, frågor kring ärendehanteringssystemet OL2 m.m. Mötena garanterar också att tillsynsarbetet sker på ett likartat sätt inom staden.

Farsta stadsdelsnämnd

Farsta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 30 september 2010 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 30 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i stort sett positiv till de föreslagna ändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad. Det är positivt att riktlinjerna anpassas och tydliggörs utifrån de nya bestämmelserna i tobaks- och alkohollagarna samt till JO:s och Folkhälsoinstitutets ställningstagande när det gäller provköp.

Det kommer säkert att underlätta för stadens handlare att bara ha en myndighet att anmäla sig till när socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen tar över anmälningshanteringen. Det är inte alla handlare som vet vilken stadsdelsförvaltning de tillhör.

För närvarande erbjuds handlare och deras personal utbildning i tobaks- och folkölsfrågor centralt i Stockholms stad. Ansvarar för utbildningsinsatserna gör socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen, polismyndigheten i Stockholms län och Stockholms livsmedelshandlareförening.

I remissen föreslås att stadsdelsnämnderna åter ska ansvara för dessa utbildningsinsatser. Ansvaret låg även tidigare lokalt, men överfördes till socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden eftersom så få handlare och personal ansåg sig ha möjlighet att delta vid de tillfällen som stadsdelsförvaltningarna anordnade. Med ansvaret placerat på central nivå erbjuds fler tillfällen som samtliga handlare och personal i staden kan välja mellan. Denna modell ger en större flexibilitet och en bredare rekryteringsbas till varje utbildningsdatum. Stadsdelsområdena får i slutet av året statistik som visar hur många som har deltagit från det egna stadsdelsområdet. Det är också en fördel att alla handlare och all personal ges samma utbildning. Förvaltningen föreslår att ansvaret för utbildningarna ligger kvar hos socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden.

Förvaltningen är angelägen om en fortsättning för de tillsynsmöten som socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden ansvarar för och som vänder sig till preventions-samordnare och till annan tillsynspersonal vid stadsdelsförvaltningarna. Där kan de

tillsynsansvariga i varje stadsdelsområde få information om ny lagstiftning, utbyta erfarenheter kring tillsynsfrågor och få stöd när det gäller ärendehanteringssystemet OL2. Mötena garanterar att arbetet inte isoleras på respektive stadsdelsförvaltning och ger möjlighet till likställdhet i hela staden.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och översända det som svar på remissen till kommunstyrelsen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förutom samarbetet med socialtjänstförvaltningen så samverkar förvaltningen med såväl länsstyrelsen, FHI samt polismyndigheten. Förvaltningen håller en hög profil i tillsynsarbetet och är representerad i den arbetsgrupp i SAN:s regi (dokumentgruppen) som kontinuerligt ser över de dokument och rutiner som används i kommunens tillsynsarbete.

Det lokala tillsynsarbetet i Hägersten-Liljeholmen utförs av fältassistenter och preventionssamordnaren. Förvaltningens goda relationer med Skärholmens närpolis medför ett väl fungerande samarbete, så även i kontakten med näringsidkare i tillsynsfrågor varför de nya rutinerna på den punkten redan är genomförda.

Provköp används inte längre som metod vilket innebär en minskning av den arbetstid som tidigare gått åt med omkring fem arbetsdagar för två personer. Att ersätta provköpen med att erbjuda varje försäljningsställe att medverka på ett personalmöte innebär om erbjudandet antas av handlarna en betydligt mer omfattande arbetsinsats med tanke på de runt hundra försäljningsställena vi har inom stadsdelsområdet. Redan tidigare erbjuder förvaltningen medverkan av tillsynspersonal vid enstaka personalmöten. Efterfrågan har dock inte varit så stor och i praktiken handlat om ca två-tre personalmöten per år. Troligen kommer, liksom tidigare, endast de större försäljningsställena med en stor personalgrupp att efterfråga tjänsten.

Förvaltningens huvuduppgift i tillsynsarbetet är att skydda barn och ungdomar under 18 år från alkohol och tobak. De allra flesta näringsidkare är tillskyndare av det och i första hand går tillsynsarbetet ut på att ge råd och stöd till dem och deras personal syftande till att undvika misstag. I andra hand, vid överträdelser eller misstankar om överträdelser som kommer till förvaltningens kännedom kommer möjligheten till sanktioner i fråga. Här är det en förenkling i arbetet att regelsystemet för tobak är förändrat så att det mer liknar det för folköl både på punkterna att försäljningsförbud kan meddelas av stadsdelsnämnden och att polisen blir samarbetspartner i tillsynen och inte som tidigare endast i fråga om lagöverträdelser.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 augusti 2010 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 12 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltningen är i huvudsak positiv till att riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen uppdateras och anpassas till de aktuella lagändringarna samt JO:s och Folkhälsoinstitutets ställningstagande till provköp. Riktlinjerna blir därmed tydligare beträffande handläggning av tillsynsärenden.

Förvaltningen ställer sig dock inte bakom förslaget om att Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens utbildning för handlare med personal skulle kunna avslutas efter 2010. Dessa utbildningar har varit ett positivt komplement till stadsdelsförvaltningarnas informationsinsatser i samband med tillsynsbesöken och i vissa fall vid personalträffar hos de större handlarna i respektive stadsdel. Att lokalt i varje stadsdel planera och organisera dessa utbildningar skulle betyda att de 14 tillsynsansvariga i respektive stadsdel kommer att behöva avsätta betydande tid för detta. Det är inte en optimal arbetshandling. Det förefaller mycket effektivare att Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen fortsätter att vara ansvarig för dessa utbildningar för hela staden. Möjligen skulle ett samarbete mellan stadsdelarna kunna minska arbetsinsatsen men kan inte på något sätt bli så effektiv som den nu är. Utbildningarna har dessutom varit välbesökta och uppskattats av många handlare.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att överlämna stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till de föreslagna riktlinjerna. Det är bra att tillsynen över försäljning av folköl och tobak mer än tidigare inriktas på information till handlare och butiksanställda om gällande bestämmelser.

Förvaltningen anser dock att ansvaret för information till handlare kring aktuell lagstiftning och försäljningsfrågor även fortsättningsvis ska ligga på SAN. Detta med tanke på den stora skillnad som finns stadsdelsområdena emellan, inte minst vad gäller

antal försäljningsställen. Ett för staden samlat ansvar för information och utbildning gör att alla handlare får samma information. Staden får på det sättet också en samlad bild av i vilka avseenden det kan finnas behov av närmare information och vilka frågor som eventuellt kan behöva utredas ytterligare när det gäller tillsynsarbetet och tillämpningen av stadens riktlinjer.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnderna, som ett komplement till centralt anordnade informations- och utbildningstillfällen, ska ansvara för att på lokal nivå erbjuda anställda i större butiker och butikskedjor internutbildning i form av att tillsynsansvarig handläggare deltar i exempelvis personalmöten för att informera om gällande lagstiftning på området, stadens riktlinjer och liknande. Informationen kan på det sättet anpassas till lokala behov, problem och förutsättningar.

Förvaltningen stödjer helt förslaget om att anmälan av försäljning av tobak och folköl ska göras till SAF istället för till stadsdelsförvaltning i respektive stadsdelsområde. En samordnad och likartad hantering av anmälningar bör kunna ge effektivitetsvinster och samtidigt underlätta för handlarna som inte alltid har klart för sig till vilken stadsdelsförvaltning anmälan ska göras.

Vad gäller provköp har FHI nu fått regeringens uppdrag se över möjligheten till en ändring i lagen som gör att provköp kan ingå som en del av kommunens tillsyn, alternativt hitta andra metoder för att kunna följa upp att butiksanställda gör ålderskontroller vid köp av folköl och tobak.

I remisshandlingarna uppges att stadens handlare, efter att stadsdelsförvaltningarna 2006 börjat arbeta mera systematiskt med metoden, blivit betydligt bättre på att kontrollera köparens ålder i samband med folköls- och tobaksförsäljning. Inom stadsdelarna Kungsholmen och Norrmalm finns cirka 250 försäljningsställen som tillhandahåller folköl och eller tobak. Tillsynsarbetet bedrivs i samverkan mellan de båda stadsdelsnämnderna. Under åren 2007 - 2009 har provköp gjorts minst en gång per år på vart och ett av dessa försäljningsställen och som förvaltningen bedömer det har metoden haft god effekt.

Som förvaltningen uppfattat det har också handlarna själva i allmänhet varit positiva till metoden och det har oftast varit lätt att, i samband provköpen, inleda en dialog med handlarna och butiksanställda kring gällande bestämmelser. Det faktum att provköp inte längre kan tillämpas som en del i tillsynsarbetet gör att det blir betydligt svårare att kontrollera huruvida minderåriga tillåts köpa tobak och folköl.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av vice ordföranden Lars Arell m.fl. (S), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Yildiz Kafkas (MP), *bilaga 1*.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är i huvudsak positiv till de föreslagna riktlinjerna. Det är bra att tillsynen över försäljning av folköl och tobak mer än tidigare inriktas på information till handlare och butiksanställda om gällande bestämmelser.

Förvaltningen anser dock att ansvaret för information till handlare kring aktuell lagstiftning och försäljningsfrågor även fortsättningsvis ska ligga på SAN. Detta med tanke på den stora skillnad som finns stadsdelsområdena emellan, inte minst vad gäller antal försäljningsställen. Ett för staden samlat ansvar för information och utbildning gör att alla handlare får samma information. Staden får på det sättet också en samlad bild av i vilka avseenden det kan finnas behov av närmare information och vilka frågor som eventuellt kan behöva utredas ytterligare när det gäller tillsynsarbetet och tillämpningen av stadens riktlinjer.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnderna, som ett komplement till centralt anordnade informations- och utbildningstillfällen, ska ansvara för att på lokal nivå erbjuda anställda i större butiker och butikskedjor internutbildning i form av att tillsynsansvarig handläggare deltar i exempelvis personalmöten för att informera om gällande lagstiftning på området, stadens riktlinjer och liknande. Informationen kan på det sättet anpassas till lokala behov, problem och förutsättningar.

Förvaltningen stödjer helt förslaget om att anmälan av försäljning av tobak och folköl ska göras till SAF istället för till stadsdelsförvaltning i respektive stadsdelsområde. En samordnad och likartad hantering av anmälningar bör kunna ge effektivitetsvinster och samtidigt underlätta för handlarna som inte alltid har klart för sig till vilken stadsdelsförvaltning anmälan ska göras.

Vad gäller provköp har FHI nu fått regeringens uppdrag se över möjligheten till en ändring i lagen som gör att provköp kan ingå som en del av kommunens tillsyn, alternativt hitta andra metoder för att kunna följa upp att butiksanställda gör ålderskontroller vid köp av folköl och tobak.

I remisshandlingarna uppges att stadens handlare, efter att stadsdelsförvaltningarna 2006 börjat arbeta mera systematiskt med metoden, blivit betydligt bättre på att kontrollera köparens ålder i samband med folköls- och tobaksförsäljning. Inom stadsdelarna Kungsholmen och Norrmalm finns cirka 250 försäljningsställen som tillhandahåller folköl och eller tobak. Tillsynsarbetet bedrivs i samverkan mellan de båda stadsdelsnämnderna. Under åren 2007 - 2009 har provköp gjorts minst en gång per år på vart och ett av dessa försäljningsställen och som förvaltningen bedömer det har metoden haft god effekt.

Som förvaltningen uppfattat det har också handlarna själva i allmänhet varit positiva till metoden och det har oftast varit lätt att, i samband provköpen, inleda en dialog med handlarna och butiksanställda kring gällande bestämmelser. Det faktum att provköp inte längre kan tillämpas som en del i tillsynsarbetet gör att det blir betydligt svår-

rare att kontrollera huruvida minderåriga tillåts köpa tobak och folköl.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning följer kommunfullmäktiges riktlinjer för tillsynsarbetet över tobaks- och folkölsförsäljningen. Förvaltningen samverkar med såväl länsstyrelsen, FHI samt polismyndigheten och är representerad i en arbetsgrupp i socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens regi, den s.k. "Dokumentgruppen", som kontinuerligt ser över de dokument som används i tillsynsarbetet.

Provköp används inte längre som metod, vilket innebär en minskning av den tid som tidigare gått åt med omkring tre arbetsdagar. Att ersätta provköpen med att erbjuda varje försäljningsställe att förvaltningen medverkar på ett personalmöte innebär, om erbjudandet antas av samtliga berörda handlare, en betydligt mer omfattande arbetsinsats. Förvaltningen bedömer dock att arbetsinsatserna sammantaget inte kommer att bli större, eftersom medverkan vid personalmöten sannolikt kommer att efterfrågas endast i begränsad omfattning.

Förvaltningens huvuduppgift i tillsynsarbetet är att skydda barn och ungdomar under 18 år från alkoholens och tobakens skadeverkningar. De allra flesta näringsidkare ser tillsynsarbetet som legitimt och nödvändigt. I första hand går tillsynsarbetet ut på att ge information, råd och stöd till näringsidkarna och deras personal i syfte att undvika överträdelser av berörd lagstiftning. I andra hand, vid överträdelser eller misstankar om överträdelser som kommer till förvaltningens kännedom, används sanktioner. Förvaltningen anser att staden bör utreda möjligheten att på ett utvecklat och lagligt sätt även i fortsättningen använda provköp som metod, eftersom förvaltningen och Stockholms stad har positiva erfarenheter av denna metod.

Förvaltningen ställer sig bakom socialtjänst och arbetsmarknadsförvaltningens konstaterande att det mot bakgrund av förändrad lagstiftning och ställningstaganden av JO finns behov av att se över riktlinjerna och rutinerna för stadens tillsynsarbete när det gäller försäljning av alkohol och tobak. Härvid ter sig en reglering av hur sanktioner utfärdas som nödvändig. Förvaltningen har i allt väsentligt inget att erinra mot det av socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden framlagda förslaget till ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att detta tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 29 juli 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningens uppfattning är liksom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens att mot bakgrund av JO:s utlåtande ska inte provköp ingå som en tillsynsmetod för folköls- och tobaksförsäljningen. Även i övrigt delar förvaltningen socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens förslag vad gäller behovet av att systematisera tillsynen för att motsvara de krav som den nya lagstiftningen ställer på kommunerna.

Enligt socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen kan kommunen sedan 2008 debitera en tillsynsavgift av handlarna. Från denna tillsynsavgift kommer socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen att dra av 330 kr per försäljningsställe och år för sina övergripande kostnader.

Förvaltningens bedömning är att de förtydliganden som förslaget till nya riktlinjer innebär är relevanta utifrån den reviderade lagstiftningen samt en följd av att provköp inte lägre kan tillämpas som tillsynsmetod. Förvaltningen bedömer även att förslaget på fördelning av roller mellan stadsdelsförvaltningarna samt socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen är relevant och har inget att anföra gällande detta.

Förvaltningens bedömning är slutligen att de nya riktlinjerna kommer att medföra ett merarbete vid tillsynen av folköls- och tobaksförsäljning samt som en följd av detta behov av omfördelning av resurser.

Skärholmens stadsdelsnämnd

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 30 september 2010 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 10 september 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förutom samarbetet med socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen samverkar förvaltningen med såväl länsstyrelsen, FHI samt polismyndigheten. Förvaltningen håller en hög profil i tillsynsarbetet och är representerad i den arbetsgrupp i SANs regi (dokumentgruppen) som kontinuerligt ser över de dokument och rutiner som används i kommunens tillsynsarbete. Där medverkar förutom Skärholmen även Hägersten/Liljeholmen och Rinkeby/Kista. Förvaltningen deltar även i de tillsynsmöten som

SAN anordnar.

Det lokala tillsynsarbetet i Skärholmen utförs av preventionssamordnaren tillsammans med närpolisen. Förvaltningens goda relationer med Skärholmens närpolis medför ett väl fungerande samarbete, så även i kontakten med näringsidkare i tillsynsfrågor varför de nya rutinerna på den punkten redan är genomförda.

Förvaltningen är i stort sett positiv till de föreslagna ändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad. Det är bra att riktlinjerna anpassas och tydliggörs utifrån de nya bestämmelserna i tobaks- och alkohollagarna samt till JO:s och Folkhälsoinstitutets ställningstagande när det gäller provköp. Skärholmens stadsdelsförvaltning genomförde dock inte provköp på samma sätt som i Karlskrona kommun. Vi meddelade alla handlarna om att provköp genomfördes minst en gång per år gällande både tobak och folköl. Många av handlarna uppskattar detta inslag av kontroll. De anser att det är en viktig fråga och diskuterade det även med sin personal efter genomförda provköp. En del av de stora affärskedjorna i stadsdelen har även egna provköpskontrollanter.

Det kommer säkert att underlätta för stadens handlare att bara ha en myndighet att anmäla sig till när socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen tar över anmälningshanteringen. Handlarna vet ibland inte vilken stadsdelsförvaltning de tillhör.

Förslaget att 14 stadsdelsområden lokalt ska ansvara för handlarna och deras personals utbildning i tobaks- och folkölsfrågor en gång om året känns inte helt optimalt. Skärholmen erbjöd handlarna liknande utbildningar innan dessa förlades centralt. Dessa möten var både med och utan polisen. Intresset från handlarna var oerhört lågt. Förvaltningen föreslår att utbildningarna ligger kvar centralt hos socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen som under ett år kan erbjuda flera olika datum och på så sätt nå flera handlare.

Förvaltningen är även angelägen om att tillsynsmötena som hålls av socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen fortsätter. Där kan tillsynsansvariga i varje stadsdelsområde få information om ny lagstiftning, byta erfarenheter med varandra kring tillsynsfrågor och få stöd i ärendehanteringssystemet OL2. Det garanterar att arbetet inte isoleras på respektive stadsdelsförvaltning utan blir så lika som möjligt över staden. Detta skapar även en rättsäkerhet för handlarna.

Förvaltningens huvuduppgift i tillsynsarbetet är att skydda barn och ungdomar under 18 år från alkohol och tobak. De allra flesta näringsidkare är tillskyndare av det och i första hand går tillsynsarbetet ut på att ge råd och stöd till dem och deras personal syftande till att undvika misstag. I andra hand, vid överträdelser eller misstankar om överträdelser som kommer till förvaltningens kännedom kommer möjligheten till sanktioner i fråga. Här är det en förenkling i arbetet att regelsystemet för tobak är förändrat så att det mer liknar det för folköl både på punkterna att försäljningsförbud kan meddelas av stadsdelsnämnden och att polisens blir en samarbetspartner i tillsynen och inte som tidigare endast ifråga om lagöverträdelser när det gäller tobak.

Förvaltningen har sedan två år tillbaka tagit fram en plan för det årliga tillsynsarbetet.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget men anser att tobaks- och folkölsut-

bildningen för handlarna och deras personal ska ligga kvar centralt hos socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 2 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningen ställer sig bakom de förslag till ändringar som Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltning föreslår.

Stadsdelsförvaltningen vill också poängtera betydelsen av att Stockholm stad har en central styrning av den lokala tillsynen av försäljning av folköl och tobak. Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen säkerställer att staden har en central funktion som garanterar att tillsynsarbetet bedrivs enligt samma principer i hela staden.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 5 juli 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen ställer sig i stort sett positiv till de föreslagna förändringarna.

Förvaltningen kan konstatera att vare sig JO eller FHI ställer sig bakom tillsynsmetoden provköp i avvaktan en eventuell reglering av detta i lag. Som en följd av detta bör provköp inte längre ingå i tillsynsarbetet i Stockholm. Tillsammans med förändringarna i tobakslagen och alkohollagen leder detta till att riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen behöver ändras och regleringen av sanktioner ses över.

Förvaltningen har sedan tidigare en samverkan med polismyndigheten gällande folköl och tobak och har gjort gemensamma tillsynsbesök vilket har upplevts som positivt av alla parter. Förvaltningen välkomnar därför att polisens medverkan betonas i riktlinjerna.

Förvaltningen ställer sig också bakom förslaget att anmälan om folköls- och tobaksförsäljning ska göras till SAF istället för som tidigare till respektive stadsdelsförvaltning. Det skulle underlätta för handlarna att samtliga anmälningar skickas till samma adress. SAF kan också kontrollera inkomna uppgifter mot bolagsverkets register som stadsdelsförvaltningen inte har tillgång till.

SAN föreslår att de informationsträffar som hittills anordnats centralt för samtliga handlare i staden nu flyttas över till stadsdelsnämnderna och att stadsdelsförvaltningarna minst en gång per år ska bjuda in handlarna lokalt till en informationsträff kring försäljningsfrågor. Erfarenhetsmässigt kommer endast ett fåtal handlare till dessa möten och det är troligen mer tidseffektivt att bjuda in ett större antal handlare till varje träff. Därför anser förvaltningen att informationsträffarna bör anordnas centralt via SAF alternativt att flera stadsdelsförvaltningar anordnar och bjuder in till gemensamma träffar.

Tobakslagens nya föreskrift om att egenkontrollprogram ska bifogas anmälan om tobaksförsäljning och alkohollagens föreskrift om att anmälan ska ske till kommunen innan försäljningen påbörjas innebär märkbara förändringar i regelverket. Tillsammans med möjligheterna för stadsdelsnämnden att meddela sanktioner i form av föreläggande med eller utan vite och vid grov eller upprepad förseelse även meddela försäljningsförbud av tobak i upp till sex månader kan reglerna leda till en skärpning av tillsynen.

Det är dock svårt att uttala sig om vad resultatet av detta kommer att bli; att handlarna i större utsträckning följer lagens bestämmelser eller att antalet tillsynsärenden kommer att öka i stadsdelsnämnderna.

Älvsjö stadsdelsnämnd

Älvsjö stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att överlämna detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Älvsjö stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 2 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen är positiv till de föreslagna förändringarna av riktlinjerna för folköls- och tobakstillsynen i staden. Förvaltningen anser att förslaget att alla anmälningar om folköls- och tobakstillstånd ska göras till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF) istället för till respektive stadsdelsförvaltning är bra. Det kommer att underlätta för handlarna som nu har svårt att skilja på vart de ska skicka olika blanketter. Det kommer troligen också att underlätta faktureringen och uttag av tillsynsavgifter. SAF kan också kontrollera inkomna uppgifter mot bolagsverkets register vilket stadsdelsförvaltningarna inte har möjlighet att göra.

Tidigare låg ansvaret för tillsyn av märkning av tobaksvaror på Folkhälsoinstitutet men enligt de nya riktlinjerna får kommunen tillsammans med polismyndigheten ansvar för den tillsynen, vilket förvaltningen anser är bra, eftersom det inte är bra att dela upp ansvaret för tillsynen av försäljningen av tobaksvaror på flera myndigheter.

I förslaget till nya riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen föreslås att handlarna ska bjudas in till en lokal informationsträff kring folköls- och tobaksfrågor vid vilken även polismyndigheten ska erbjudas vara med. På sikt antas dessa informationsträffar kunna ersätta de utbildningsinsatser som SAF genomfört tillsammans med branschen

och polismyndigheten för handlare med personal.

Förvaltningen anser att ansvaret för utbildningsinsatserna även i fortsättningen ska ligga centralt som komplement till de lokala informationsträffarna eftersom det är angeläget att alla handlare får samma genomgång av ny lagstiftning, policyfrågor m.m.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 26 augusti 2010 att godkänna och överlämnar detta tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av ordförande Johan Sjölin m fl (m), Gunilla Gustafsson (fp) och Britt Westerlind (kd) med instämmande av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), Marion Sundqvist (mp) och Per Hamnström (v), *bilaga 1*.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 16 augusti 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen instämmer med FHI att provköp för att kontrollera att handlarna begär legitimation vid försäljning av öl och tobak till ungdomar har varit en effektiv metod för kommuner och länsstyrelser att förebygga försäljning av öl och tobak till tonåringar under 18 år. Förvaltningen kan tycka att FHI väl snabbt redan i januari 2010 gav upp denna beprövade tillsynsmetod efter en JO-kritik av Karlskrona kommun i december 2009. Man borde kanske utrett om det inte fanns möjlighet till någon kompromiss, t ex genom att i förväg annonsera att provköp kommer att göras under exempelvis kommande helg. När FHI nu givit upp metoden är det förstås svårt för Stockholms stad att fortsätta med provköp. Tyvärr har vi idag inga andra lika effektiva metoder för att förebygga försäljning av öl och tobak till tonåringar under 18 år. Nu blir det mer fråga om en indirekt tillsyn genom kontroll av handlarnas rutiner, att de har system för egenkontroll etc.

I övrigt har förvaltningen inga synpunkter med anledning av SAN:s förslag till ändrade riktlinjer.

RESERVATIONER M.M.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av vice ordföranden Lars Arell m.fl. (S) enligt följande.

Besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande med följande tillägg:

Förändringen i tobakslagen innebär att försäljning av tobak utan föregående anmälan numera är straffsanktionerad. Denna skärpta hållning från lagstiftaren avspeglas inte i riktlinjerna, som helt tar sikte på den försäljning som sker i butiker som anmält att de bedriver försäljning.

Riktlinjerna bör kompletteras så att det framgår vilken typ av tillsyn som bör riktas mot försäljning som sker vid sidan av butiker som lämnat in anmälan, hur samarbetet kring detta bör ske mellan kommunen och polisen, och slutligen slå fast att alla miss-tankar om sådan försäljning ska anmälas till polisen.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Yildiz Kafkas (MP) enligt följande.

Vi instämmer huvudsakligen i förvaltningens förslag till beslut t.ex. vad gäller ”provköp”, men är tveksamma till att stadsdelarna ska ta på sig informationsansvaret för att på lokalnivå erbjuda anställda i större butiker och butikskedjor internutbildning. Att erbjuda småföretagare information på lokalnivå bör vara mer relevant för stadsdelen än stora butikskedjor som borde sköta den informationen centralt. Ett för staden samlat ansvar för information och utbildning om aktuell lagstiftning och försäljningsfrågor - som förvaltningen framhåller - gör att alla handlare får samma information och detta ansvar bör även i fortsättningen ligga på socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden (SAN). Däremot kan SAN och stadsdelarna hjälpas åt för effektiviseringen av informationen. Denna arbetsfördelning kan göras genom att SAN riktar in sig på storföretagen, och stadsdelsförvaltningarna inom sina geografiska områden till småföretagen. Särskilt små företagare med mindre resurser behöver mer kunskapsförsörjning från de stadsdelsförvaltningar där de är verksamma än storföretagen.

Östermalms stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av ordförande Johan Sjölin m fl (m), Gunilla Gustafsson (fp) och Britt Westerlind (kd) med instämmande av vice ordförande Rolf Lindell m fl (s), Marion Sundqvist (mp) och Per Hamnström (v) enligt följande.

Vi delar till fullo förvaltningens synpunkter, bl a på att provköp varit en effektiv metod

för att förebygga försäljning av öl och tobak till ungdomar under 18 år och att FHI väl snabbt gav upp denna beprövade tillsynsmetod. Vi beklagar detta. Inte minst mot bakgrund av de problem som vi upplever inom Östermalm vill vi uppmana förvaltningen att utnyttja sina resurser till att på ett systematiskt sätt kontrollera handlarnas rutiner, samt till att uppmana innevånarna att kontakta polisen när det föreligger misstanke om olaglig försäljning.

Riklinjer för folköls- och tobakstillsynen innan föreslagen förändring

Tillsynsbesök

Varje anmält försäljningsställe som säljer folköl och/eller tobak 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 tobakslagen/alkohollagen.
- Försäkra sig om att försäljningsstället har ett egenkontrollprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar.
- 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. Uppmärksammar butiken på lämpligheten av att ha åldersdekal för folköl.
- 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.
- Informera om att inköpsstudier kommer att genomföras.
- Tillsynsbesöket dokumenteras.

Inköpsstudie

Varje år genomför varje stadsdelsnämnd minst en inköpsstudie rörande tobak och/eller folköl.

En inköpsstudie går ut på att låta 18-åriga ungdomar göra inköpsförsök av tobak/folköl på försäljningsställen utan att visa legitimation. Enligt tobakslagen/alkohollagen ska försäljaren förvissa sig om att mottagaren har rätt ålder.

Försäljningsstället ska få information om att inköpsstudien ägt rum.

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

Återköp av tobaksvara/folköl sker i anslutning till inköpsstudien.

Tillsynsärende

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

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

I varje tillsynsärende fattas beslut. För tobaksärenden är besluten antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela föreläggande, meddela föreläggande eller förbud med vite. För folkölsärenden 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 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 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 egentillsyns/egenkontrollprogram.

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

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

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

Har begärda åtgärder vidtagits enligt tobakslagen 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. I första hand ska förelägg-

gandet ställas utan vitesbelopp. Föreläggandet ska innehålla en konkret åtgärd som ska vara uppfylld inom ett visst datum. Följs föreläggandet avslutas ärendet.

Har rättelse inte skett inom den föreskrivna tiden ska ett nytt beslut fattas om föreläggande med vite. 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 eller ytterligare ett kontrollköp.

OL2

Stadsdelsnämnderna ansvarar för att registrera uppgifter om försäljningsställen för folköl och tobak m.m. i ärendehanteringssystemet OL2.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden ska förvalta ärendehanteringssystemet OL2.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden 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.

Varje försäljningsställe ska läggas in i systemet. Av inmatningsformuläret framgår vilka uppgifter som ska läggas in. Uppgifterna berör försäljningsstället, ägaren och vad anmälan avser. Upphör ett försäljningsställe ska detta markeras. Tillkommer nya försäljningsställen ska de nytt försäljningsställe läggas in.

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.

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 innan februari månads utgång av socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.

För de övergripande kostnaderna i staden får socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen ut en avgift. Fördelningen sker efter antal försäljningsställen som finns registrerade i OL2.

Med övergripande kostnader avses ärendestödet OL2, omkostnader för utskick och tryckning av material, utbildning för handlare med personal samt rekrytering och administration av inköpskontrollanterna.

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 påminnelse gått ut till ett försäljningsställe 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.

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 respektive förvaltning. Inom en vecka ska även uppgifter om tillsynen och fakturering vara inlagda i systemet.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden ska årligen till kommunfullmäktige återskildra stadens arbete kring tillsynsarbete gällande folköl och tobak. Deras uppdrag blir även att säkerställa att stadsdelarna årligen upprättar tillsynsplaner samt genomför systematisk tillsyn av de debiterade försäljningsställena.

Beslutsdatum: 2009-12-18

Diarienummer: 2972-2009

Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen

Beslutet i korthet: I syfte att utöva tillsyn över att de som säljer folköl kontrollerar att köparen fyllt 18 år har en kommunal nämnd arrangerat provköp. De som utfört provköpen har varit 18 år. Metoden kan därmed inte påvisa otillåten försäljning utan endast ge visst stöd för att försäljning sker utan noggrann ålderskontroll. Provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör inte användas, så länge den inte har stöd i lagstiftningen.

Bakgrund

JO inspekterade den 21 - 23 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 beslutade att utreda detta inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

Socialnämnden i Karlskrona anmodades att yttra sig över när provköp förekommit, hur de genomförts, vilka som anlitas för genomförandet, hur provköpen dokumenterats samt vilket syfte provköpen haft och vilka rättsliga överväganden som gjorts inför dessa. Efter en redogörelse för vissa bestämmelser i alkohollagen anförde nämnden följande.

För att kontrollera att försäljaren förvissar sig om att köparen har uppnått 18 år vid försäljning av folköl har socialnämnden använt sig av s.k. "provköp av folköl". Syftet med "provköpen" har varit att uppfylla den av riksdagen beslutade lagstiftningen om detaljhandel med öl, enligt alkohollagens 5:e kapitel 6 §. Allt för att begränsa tillgängligheten för att personer under 18 år ej får tillgång till alkohol i detta fall folköl. Några andra rättsliga överväganden har inte gjorts!

Metoden "provköp av folköl" är en av flertalet kommuner använd metod och enligt socialnämnden och flertalet kommuner, är denna sanktionerad av både Länsstyrelse och Folkhälsoinstitutet. Karlskrona kommuns alkoholhandläggare har i ärendet kontaktat både Länsstyrelsen i Blekinge och Folkhälsoinstitutet i Östersund. Dessa har inte haft någon synpunkt på att metoden används!

Av yttrandet framgick vidare att provköp hade förekommit vid två tillfällen i Karlskrona kommun, den 28 maj och den 28 oktober 2008. Ett tredje tillfälle var planerat till den 11 maj 2009, men detta genomfördes inte utan socialnämnden beslutade att avvakta JO:s beslut i ärendet.

De försäljningsställena som kontrollerats vid de genomförda provköpen hade i första hand valts ut genom tips från polisen, kommunens fältgrupp eller allmänheten. I andra hand hade urvalet skett slumpmässigt bland dem som säljer folköl. En eller upp till tre ungdomar fyllda 18 år, hade gått in i av alkoholhandläggaren anvisad butik för att försöka genomföra ett köp av ett sexpack folköl. Pengar tillhålls av alkoholhandläggaren.

Själva köpen hade gått till på följande sätt.

Ungdomarna går till kassan med folkölen och försöker genomföra köpet. Om kassörskan/kassören begär att få se legitimation, meddelar ungdomarna att legitimation saknas men att dom har uppnått åldern 18 år. Om kassörskan nekar köpet pga. av avsaknad av legitimation, avbryts köpet och ungdomarna återsamlas hos alkoholhandläggaren, som befinner sig i anslutning till butiken. Om kassörskan inte begär legitimation, genomförs köpet och ungdomarna betalar för folkölen och återsamlas hos alkoholhandläggaren. I detta fall är ungdomarna uppmanade av alkoholhandläggaren att försöka ge akt på kassörskans/kassörens namn eller identitet.

Alkoholhandläggaren återvänder omgående alltid till butiken och ber att få tala med ägare/föreståndare och den aktuella kassörskan. I de fall köpet ej genomförts informeras butiken att ett "provköp" har gjorts och att butiken har enligt lagen, klarat av sin ålagda egentillsyn. I de fall köpet genomförts informeras butiken att ett "provköp" har gjorts och att butikens ålagda egentillsyn ej har fungerat. Butiken ombeds också att återköpa folkölen.

Dokumentation skedde i kommunens verksamhetssystem ALK-T, under rubriken tillsyn. Protokoll upprättades och skickades till butiken, oavsett om köpet genomförts eller ej. I det fall köpet genomförts och egentillsynen inte fungerat, hade alkoholhandläggaren begärt att butiken skulle förklara varför egentillsynen fallerat och ange vilka åtgärder butiken avsåg att vidta för att den enligt lagen ålagda egentillsynen fortsättningsvis skulle fungera.

Några andra åtgärder gentemot handlarna hade inte förekommit.

För provköpen hade nämnden anlitat ungdomar, som genomgick Restaurangprogrammets serveringslinje. Dessa ungdomar bedömdes ha intresse av hur försäljning av alkohol sker, eftersom de i de flesta fall skulle komma att arbeta inom restaurangbranschen. Ungdomarna hade fått kunskaper om alkohollagen i sin utbildning. Utöver detta

fick de en genomgång av hur provköpet skulle gå till och om vilka frågor som kunde möta dem i butiken. Medverkan var helt frivillig från ungdomarnas sida. Det enda kravet var att de skulle ha fyllt 18 år. De erhöll timersättning enligt kommunalt avtal för sin medverkan.

Socialnämnden anförde avslutningsvis:

Socialnämnden anser att det är av stort värde att metodiken med "provköp" kan användas för att säkerställa och kontrollera att den som lämnar ut alkohol drycker, i detta fall folköl, har förvärvat sig om att mottagaren uppnått föreskriven ålder.

Statens folkhälsoinstitut, som är central tillsynsmyndighet på området, tillhandahåller information om tillsynen över folkölsförsäljningen, se vidare nedan. Folkhälsoinstitutet rekommenderar på sin webbplats att kommunerna genomför provköp för att göra ålderskontroller. Kommunerna bör därvid "använda sig av ungdomar som ser unga ut men som är över 18 år", se www.fhi.se.

Statens folkhälsoinstitut har sedan JO inlett denna granskning varit i kontakt med JO, varvid folkhälsoinstitutet erbjudits att yttra sig, men bestämt sig för att avstå.

Rättslig reglering m.m.

Folkölsförsäljningen i butik är inte tillståndspliktig enligt alkohollagen (1994:1738; hänvisningar i det följande avser denna lag). Däremot måste vissa förutsättningar vara uppfyllda för att försäljning ska få ske, bl.a. måste lokalen vara godkänd som livsmedelslokal.

Det är förbjudet att sälja folköl till den som inte fyllt 18 år. Det åligger säljaren att kontrollera att köparen uppnått denna ålder (3 kap. 8 §). Den som bryter mot förbudet, uppsåtligt eller av oaktsamhet, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i sex månader (10 kap. 7 §). Är gärningen ringa, ska straff inte utdömas (10 kap. 8 §). Straffansvaret omfattar den enskilde expediten.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker och utöva s.k. egenkontroll över försäljningen (5 kap. 6 §). Med egenkontroll menas exempelvis utbildning av personalen och rutiner vid försäljningen.

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen. Den omedelbara tillsynen över detaljhandeln med folköl utövas av kommunen och polismyndigheten. (Se 8 kap. 1 §). Enligt 8 kap. 6 § har en tillsynsmyndighet rätt att av den som bedriver detaljhandel med

öl 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 alkohollagens förarbeten noteras att tillsynen över folkölsförsäljningen i detaljhandeln i praktiken inte kan göras annat än stickprovsvis samt med tonvikt på information och rådgivning (prop. 2000/2001:97 s. 67). Det framgår vidare att den nyss nämnda egenkontrollen ska bedrivas i samarbete mellan den enskilde handlaren och tillsynsmyndigheten. Program för egenkontroll innefattande utbildning m.m. ska fastställas och kontrolleras av kommunerna. Brister i egenkontrollen kan läggas till grund för ett beslut enligt 7 kap. 21 §. Enligt bestämmelsen får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med öl att fortsätta verksamheten om den föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Ett sådant förbud kan enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Om förbud är en alltför ingripande åtgärd kan kommunen i stället meddela en varning.

Okonventionella tillsynsmetoder har bedömts av JO i ett ärende om en undersökning som hade gjorts av Finansinspektionen (JO 2008/09 s. 250). Undersökningen var upplagd så att medarbetare vid myndigheten tog kontakt med en bank och bokade tid för finansiell rådgivning. Medarbetarna genomförde därefter besök hos bankerna under förespegling att de var kunder. De uppgav att de nyligen ärvt ett större belopp som de önskade förslag om hur det skulle placeras. Bortsett från det påhittade påståendet om arvet var de inte instruerade att lämna några oriktiga uppgifter. Sedan besöken genomförts tillskrevs de aktuella bankerna och underrättades om den undersökning de varit föremål för. Finansinspektionen försvarade metoden med att det för att man skulle kunna fullgöra sin tillsynsuppgift var nödvändigt att myndighetens tjänstemän kunde agera kunder. - JO konstaterade att det inte fanns några av lagstiftaren uppställda hinder mot arbetssättet, men uttalade samtidigt att en myndighets arbetssätt måste präglas av öppenhet och tydlighet. Om myndigheter ska arbeta med metoder som inte är helt öppna borde detta enligt JO regleras.

JO kritiserade 1996 (dnr 3553-1996; beslutet är inte återgivet i JO:s ämbetsberättelse), en kommuntjänsteman som vid tillsynen över folkölsförsäljningen genomfört provköp i samarbete med en underårig. Metoden kunde enligt JO inte försvaras med att kontrollen är svår att utföra på annat sätt. JO uttalade:

Kommunen har i sitt yttrande pekat på svårigheterna att få till stånd en effektiv kontroll av hur olika butiker efterlever förbudet mot försäljning av öl till ungdomar. Det är uppenbart att kommunen i sin tillsynsverksamhet har svårt att få veta vad som i praktiken sker, och svårt att säkra bevis när den får kännedom om överträdelser. Dessa svårigheter får emellertid inte tas till intäkt för att man tillgriper metoder som är otillåtliga.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Det är som framgått straffbart att sälja folköl till den som är under 18 år. Det får av flera skäl anses uteslutet att utföra provköp med hjälp av någon som inte uppnått den åldern (se bl.a. det nyss återopade JO-beslutet från 1996).

De kontroller som här är aktuella har inte heller utförts med personer som är under 18 år. Syftet synes i stället ha varit att kontrollera efterlevnaden av Statens folkhälsoinstituts allmänna råd om att legitimationskontroll ska genomföras om en köparens ålder inte är känd och kan antas understiga 25 år (FHIHS 2002:6).

I Handbok Alkohollagen, som tillhandahålls av Statens folkhälsoinstitut (se www.fhi.se), anges att den som utför kontroll alltid ska kunna styrka att han eller hon företräder tillsynsmyndigheten. Det utesluter enligt handboken dock inte att "kontrollbesök någon gång kan göras anonymt genom att tjänstemannen uppträder som en vanlig gäst" (Handboken, s. 96). Uttalandet synes syfta på kontroll av serveringsställen men torde ha samma giltighet vid butikskontroller.

Någon förvaltningsrättslig reglering som tar sikte på användningen av okonventionella utredningsmetoder av detta slag - dvs. att myndighetsföreträdare döljer sitt ärende - finns inte. Den för all myndighetsverksamhet gällande grundregeln om att det allmänna bedriver sin verksamhet under lagarna - 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen - bildar dock en självklar utgångspunkt, som innebär att myndigheters åtgärder ska stödjas på fast rättslig grund. Vidare äger det synsätt som utvecklats för polisens användning av okonventionella utredningsmetoder giltighet även för övriga myndigheter. Det innebär bl.a. att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet aldrig i syfte att vidta åtgärder mot någon får förmå - "provocera" - vederbörande att göra något som han eller hon annars inte skulle ha gjort. De inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionality måste också iaktas.

Beträffande behovet av effektiv tillsyn kan följande uttalanden från alkohollagens förarbeten återges:

Det kan ifrågasättas om folkölet åtnjuter den alkoholpolitiska respekt som är motiverad. Många betraktar folkölet som en ganska oskyldig företeelse, som inte bör kringgärdas med onödiga restriktioner. Folköl är en dryck som mycket få vuxna personer har problem med. När mellanölet togs bort från livsmedelsbutikerna och ersattes med folkölet betraktades detta som "ofarligt" i jämförelse med mellanölet. Det är därmed

lätt att bagatellisera de problem som faktiskt finns med folkölsförsäljningen. (Prop. 2000/01:97 s. 64.)

Det största problemet med folkölsförsäljningen är att det på många håll är alltför lätt för ungdomar under 18 år att komma över folköl. Personalomsättningen i butiker som säljer bl.a. folköl är mycket hög. Introduktionen av nyanställd personal och tillfälliga vikarier är mycket olika inom branschen. Arbete som expedit i en livsmedelsbutik är det första tillfälliga arbetet för många ungdomar. Det är mycket man måste lära sig om prismärkning, kassahantering m.m. och det är lätt att glömma bort att det finns lagregler som gäller folkölsförsäljningen. Det kan också uppstå situationer där det kan vara svårt för den unga expediten att neka andra ungdomar att inhandla folköl även om en expedit som säljer folköl till underåriga kan straffas för detta.

De butiker som har rätt att sälja folköl omfattas i regel av en skyldighet att utarbeta egenkontrollprogram enligt livsmedelslagstiftningen. Regeringen anser att butiker och serveringar som har rätt att bedriva detaljhandel med eller servering av folköl bör åläggas skyldighet att utöva särskild tillsyn över denna verksamhet samt att utarbeta särskilda egentillsynsprogram för detta. Dessa program bör beskriva bl.a. hur personalen skall få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid försäljning av folköl. Ansvar och formerna för ålderskontrollen bör särskilt behandlas. Programmet kan också ange t.ex. en försäljningsansvarig person, som fyllt 18 år och vars uppgift är att finnas till hands vid eventuella problem med försäljningen av folköl. Kontroll av egentillsynsprogrammen kan samordnas med den kommunala livsmedelstillsynen, men även utföras inom annan kommunal verksamhet. Det bör framhållas att försummelse i fråga om egentillsynen eller i fråga om utarbetande av egentillsynsprogram kan komma att utgöra grund för beslut om förbud mot försäljning av öl enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. (Prop. 2000/01:97 sida 67 f.)

Det kan mot denna bakgrund inte sättas i fråga att det finns ett behov av effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen. Frågan är om provköp är en metod som inom gällande rättsliga ramar kan tillgodoses detta behov.

Provköp som tillsynsmetod

Den kontrollmetod som används vid provköp av folköl riktar sig mot näringsidkare och personer i yrkesutövning. Den kan i och för sig inte anses särskilt ingripande, så länge den begränsas till att en myndighetsföreträdare uppträder som vilken kund som helst och inga oriktiga uppgifter lämnas. Den framstår exempelvis som mindre problematisk än den metod som bedömdes i JO 2008/09 s. 250, och som innebar att företrädare för Finanspektionen sökte personlig kontakt med banktjänstemän för konsultationer i syfte att granska vilka slags råd som gavs.

Alldeles oskyldig är provköpsmetoden dock inte. Dold myndighetsutövning kan alltid ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt genom den avskärmning från insyn och kontroll som uppkommer. Det gäller särskilt när åtgärderna saknar stöd i en rättslig reglering. Vidare kan de butiksbiträden som utsätts känna obehag inför den integritetskränkning som en smygkontroll av en myndighet typiskt sett utgör. Det är otillfredsställande att åtgärden riktas mot butiksbiträden - kanske unga personer som har denna syssla som ett första, tillfälligt arbete - snarare än mot handlaren. Slutligen måste myndighetsutövning bedrivas enligt generella principer, vilket betyder att om dolda tillsynsmetoder utan lagstöd godtas på detta område, torde de få godtas även i andra sammanhang. Den restriktiva syn som på goda grunder utvecklats när det gäller polisens arbetsmetoder skulle enligt min mening kunna undergrävas om ett mer tillåtande synsätt anläggs när andra myndigheter agerar.

Värdet av de resultat metoden frambringar är dessutom begränsat. Den kan inte påvisa att den som utsätts handlar olagligt, eftersom det inte finns något allmänt krav på ålderskontroll. Vad lagen kräver är att försäljning inte sker till underåriga, något som inte kan klarläggas med hjälp av den använda metoden. Detta illustreras av en dom från Kammarrätten i Stockholm den 9 januari 2009 (mål 478-08). Kammarrätten uttalade i sina domskäl:

Kommunens kontroller har skett med personer som är 18 år och lagens bestämmelser innehåller inte något närmare krav vad gäller ålderskontrollen. Parterna har olika uppfattning om de aktuella ungdomarnas utseendemässiga ålder. Utredningen visar inte heller i övrigt att bolaget vid något tillfälle misslyckats med ålderskontrollen och sålt öl till någon under 18 år. Mot denna bakgrund finner kammarrätten inte att utredningen med tillräcklig styrka visar att bolaget i sin försäljning av öl överträtt alkohollagens bestämmelser. Vad nämnden anført om möjligheterna att utöva tillsyn föranleder ingen annan bedömning. Kammarrätten gör således samma bedömning som länsrätten att det saknas grund för ingripande enligt alkohollagen.

Detta synsätt, som jag delar, innebär att det i princip inte går att vidta några rättsliga åtgärder på grundval av provköpsmetoden. Även om den kan betraktas som mindre ingripande fyller den alltså ingen rättslig funktion. Metoden bör därför inte användas för tillsyn enligt den gällande alkohollagstiftningen.

Användande av privatpersoner vid myndighetsutövning

Med den bedömning som därmed gjorts saknas det skäl att närmare gå in på de överväganden som användandet av privatpersoner, som dessutom nått och jämnt fyllt 18 år, vid myndighetsutövning bör föranleda. I anledning av det som förekommit vill jag dock understryka att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myn-

dighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs.

Avslutning

Detaljhandel med öl är i princip en fri näring. Den direkta tillsynen ska enligt alkohollagen ske genom s.k. egenkontroll, för vilken näringsidkaren själv svarar. Som systemet är uppbyggt är uppgiften för det allmänna organ primärt inriktad på granskning av denna egenkontroll. Beträffande den kommunala tillsynen sägs i förarbetena att huvudinriktningen - utöver säkerställande av att det finns ett sådant program för verksamheten som omtalas i 5 kap. 6 § alkohollagen - bör vara rådgivning och information (prop. 2000/01:97 s. 68). Det kan självfallet vara föremål för diskussion hur effektivt ett sådant kontrollsystem är. Saken har emellertid övervägts av lagstiftaren och tillsynen måste utövas i enlighet med de regler som gäller (se a. prop. s. 63 ff).

Den här bedömda provköpsmetoden utgör en skarpare tillsyn än de tillsynsformer som beskrivs i förarbetena. Den närmar sig polisiär myndighetsutövning på ett sätt som gör den till ett mindre självklart redskap för en kommunal nämnd. Ett med lagstiftningen väl förenligt alternativ till myndighetskontroll genom provköp är att uppmana näringsidkarna att som led i egenkontrollen genomföra egna stickprov och dokumentera dessa (jfr Handbok Alkohollagen, s. 43). En sådan ordning, där nämnden ger anvisningar men själva kontrollen utförs av näringsidkaren, ligger i linje med lagstiftarens syn på hur tillsynen ska bedrivas.

Alkohollagen har nyligen utretts, se SOU 2009:22. I den mån lagstiftaren anser att provköp är en lämplig tillsynsmetod krävs regler till stöd för hur sådana i så fall ska få genomföras och vilken funktion de ska fylla. En kopia av detta beslut översänds därför för kännedom till Regeringskansliet, Socialdepartementet, för eventuellt beaktande i det fortsatta arbetet med översynen av alkohollagstiftningen.

Riksdagens ombudsmän - JO · Postadress: Box 16327, 103 26 Stockholm · Besöksadress: Västra Trädgårdsgatan 4 ·
Telefon: 08-786 40 00 ·
Texttelefon: 08-786 61 15 ·
Fax: 08-21 65 58 ·
E-post: justitieombudsmannen@riksdagen.se