

# Olovlig tobaksförsäljning

*Betänkande av Utredningen om tobaksförsäljning  
till unga*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2009:23

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23161-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 19 mars 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser (dir. 2008:29).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 maj 2008 regeringsrådet Susanne Billum.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 1 juni 2008 kriminalkommissarien Mats Hjelmgren, ämnesrådet Carin Jahn, departementssekreteraren Jonas Jarefors, kanslirådet Per Lennerbrant, departementssekreteraren Ulrika Lindblom, departementssekreteraren Helena Linde, utredaren Maria Svelander, generalsekreteraren Fredrik Söderhielm och förbundsjuristen Staffan Wikell.

Som sekreterare anställdes från och med den 19 maj 2008 hovrättsassessorn Fredrik Landgren.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om tobaksförsäljning till unga, överlämnar härmed betänkandet *Olovlig tobaksförsäljning* (SOU 2009:23).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2009

*Susanne Billum*

*/Fredrik Landgren*

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>19</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>29</b>
1.1 Uppdraget.....	29
1.2 Utredningsarbetet.....	30
1.3 Betänkandets disposition.....	31
<b>2 Internationellt samarbete</b> .....	<b>33</b>
2.1 Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (WHO-konventionen) .....	33
2.1.1 Allmänt om ramkonventionen.....	33
2.1.2 Ramkonventionens innehåll.....	33
2.2 EG-rekommendationen om förebyggande av rökning m.m. ....	35
2.2.1 Allmänt om rekommendationen .....	35
2.2.2 Rekommendationens innehåll .....	36
2.3 Förändringar i tobakslagen till följd av konventionen och rekommendationen.....	37

<b>3</b>	<b>Gällande rätt .....</b>	<b>39</b>
3.1	Tobakslagen .....	39
3.1.1	Lagens innehåll.....	39
3.1.2	Bestämmelserna om åldersgräns .....	40
3.1.3	Styckeförsäljning och förpackningsstorlek .....	42
3.1.4	Tillsyn och administrativa sanktioner.....	42
3.1.5	Straffansvar och förverkande.....	46
3.2	Införsel och distanshandel.....	47
3.2.1	Avgränsning .....	47
3.2.2	Privatinförsel från annat EG-land.....	47
3.2.3	Distanshandel inom EG .....	48
3.2.4	Privatinförsel och distansköp från tredje land .....	49
3.2.5	Punktskattekontroll.....	50
3.2.6	Smugglingsbrott.....	51
3.3	Översikt över straffbestämmelser som rör omsättningen av tobaksvaror.....	53
3.4	Alkohollagens bestämmelser om detaljhandel med folköl.....	56
3.4.1	Villkor för att bedriva detaljhandel med folköl.....	56
3.4.2	18-årsgränsen.....	57
3.4.3	Tillsyn och administrativa sanktioner.....	58
3.4.4	Straffansvar och förverkande.....	59
3.5	Lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel .....	60
3.5.1	Villkor för att bedriva detaljhandel med nikotinläkemedel.....	60
3.5.2	18-årsgränsen.....	61
3.5.3	Tillsyn och administrativa sanktioner.....	61
3.5.4	Straffansvar och förverkande.....	62
3.6	Lagen om viten .....	63
3.6.1	Allmänt om viten .....	63
3.6.2	Vitesföreläggandet .....	64
3.6.3	Utdömmande av vite.....	66
3.7	Brottsbalkens bestämmelser om påföljdsbestämning .....	67
3.8	Bestämmelser om förverkande .....	70
3.9	Bestämmelser om minderåriga arbetstagare .....	71

<b>4</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>73</b>
4.1	Avgränsning .....	73
4.2	Danmark.....	73
4.3	Finland.....	74
4.4	Norge.....	76
4.5	Frankrike .....	78
4.6	Irland.....	79
4.7	Nederländerna.....	80
4.8	Storbritannien .....	81
4.9	Tyskland .....	82
4.10	Kanada .....	83
	4.10.1 Federal lagstiftning.....	83
	4.10.2 British Columbia .....	83
	4.10.3 Québec .....	86
	4.10.4 Efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns .....	88
<b>5</b>	<b>Tobaksförsäljning till konsument .....</b>	<b>91</b>
5.1	Tobaksförsäljningens storlek och struktur .....	91
5.2	Var säljs tobak? .....	93
<b>6</b>	<b>Användningen av tobak .....</b>	<b>95</b>
6.1	Tobaksbrukets omfattning.....	95
	6.1.1 Försäljningen av tobaksvaror.....	95
	6.1.2 Oregistrerade inköp av tobaksvaror.....	95
	6.1.3 Tobaksbruket bland vuxna.....	98
	6.1.4 Tobaksbruket bland unga.....	99
6.2	Hur får unga tag i tobak? .....	101
	6.2.1 Tidigare undersökningar .....	101
	6.2.2 Utredningens undersökning .....	106

<b>7</b>	<b>Tillsyn .....</b>	<b>113</b>
7.1	Statens folkhälsoinstitut .....	113
7.1.1	Tobaksförebyggande verksamhet .....	113
7.1.2	Närmare om tillsynsverksamheten .....	113
7.2	Länsstyrelserna .....	115
7.2.1	Länsstyrelsernas uppdrag .....	115
7.2.2	Länsstyrelsernas tillsyn enligt Länsrapport 2007 .....	116
7.2.3	Utredningens undersökning .....	117
7.3	Kommunerna .....	119
7.3.1	Kommunernas uppdrag .....	119
7.3.2	Kommunernas tillsyn enligt Länsrapport 2007 .....	120
7.3.3	Utredningens undersökning .....	121
<b>8</b>	<b>Sanktioner .....</b>	<b>127</b>
8.1	Administrativa sanktioner .....	127
8.1.1	Beslut om föreläggande eller förbud .....	127
8.1.2	Beslut om omhändertagande .....	128
8.2	Straffrättsliga sanktioner .....	129
8.2.1	Olovlig tobaksförsäljning .....	129
8.2.2	Statistik .....	130
8.2.3	Rättspraxis .....	131
<b>9</b>	<b>Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag .....</b>	<b>139</b>
9.1	Uppdraget .....	139
9.2	Varifrån får ungdomar under 18 år tag på tobak? .....	140
9.3	Tillsyn och sanktioner .....	141
9.4	Slutsatser om behovet av åtgärder och åtgärdernas inriktning .....	142
9.5	Skärpta krav på näringsidkarna .....	144
9.6	Anmälan eller tillståndskrav? .....	146

9.7	Effektivisering av tillsynen.....	147
9.8	Skarpare och tydligare sanktioner.....	148
9.9	Högre prioritering av tobakstillsyn och arbete mot tobak.....	150
<b>10</b>	<b>Närmare överväganden och förslag .....</b>	<b>153</b>
10.1	Skärpta krav på anmälan .....	153
10.1.1	Sanktion för underlåten anmälan.....	153
10.1.2	Egenkontrollprogram ska ges in vid anmälan.....	156
10.1.3	Kvalitativa krav på anmälan.....	157
10.2	Näringsidkarens personalansvar förtydligas .....	158
10.3	Kontroll av köparens ålder .....	158
10.4	Åldersgräns vid försäljning.....	159
10.5	Betalning före tillhandahållande.....	162
10.6	Kommunal samverkan .....	164
10.7	Försäljningsförbud.....	166
10.8	Övriga sanktioner .....	169
10.9	Förverkande .....	171
10.10	Polisen tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen.....	173
10.11	Överklagande av kommuns beslut.....	175
10.12	En effektivare tillsyn.....	176
10.13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	182
<b>11</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>183</b>
<b>12</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>191</b>
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>201</b>
	<b>Källförteckning .....</b>	<b>205</b>



**Bilagor**

1	Kommittédirektiv 2008:29.....	209
2	CAN:s rapport ”Att handla tobak” – En undersökning om ungdomars möjligheter att handla tobak .....	215
3	KPMG:s rapport ”Tobaksförsäljning till unga” – Kommuners och länsstyrelser tillsyn .....	265
4	Kommunvis statistik över detaljhandel med tobaksvaror .....	281

# Förkortningar

AFS	Arbetsmiljöverkets författningssamling
BrB	brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
CAD	Kanadensiska dollar
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotika- upplysning
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FHI	Statens folkhälsoinstitut
GBP	Brittiska pund
HUI	Handelns Utredningsinstitut
LPK	lagen (1998:506) om punktskattekontroll av tran- sporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter
LVFS	Läkemedelsverkets författningssamling
MÖD	Miljööverdomstolen
OTC	The Office of Tobacco Control (Irland)
prop.	proposition
rskr.	riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SoRAD	Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drog- forskning vid Stockholms universitet
SOU	Statens Offentliga Utredningar
WHO	World Health Organization

# Sammanfattning

Utredningens förslag syftar till att tobakslagens förbud att sälja tobaksvaror till den som är under 18 år ska respekteras bättre än i dag. Förslagen innebär bl.a. olika åtgärder för att effektivisera tillsynen enligt tobakslagen samt skärpta krav på näringsidkare som säljer tobak.

## Bakgrund till utredningens förslag

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser. Det övergripande syftet är enligt utredningens direktiv att så långt det är möjligt hindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av tobakslagens förbud att i näringsverksamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år.

Utredningen har undersökt hur och varifrån ungdomar skaffar sig tobak, trots åldersgränsen, samt hur tobakslagens bestämmelser om tillsyn och sanktioner fungerar.

Vad först gäller ungdomars bruk av tobak har utredningen kunnat konstatera att det fortfarande är en mycket stor del av ungdomar under 18 år som röker eller snusar (enligt utredningens undersökning avseende elever i gymnasiets årskurs 1 var det 29 respektive 13 procent). Bland flickor som röker var det 40 procent som rökte varje dag och 12 procent nästan varje dag. Bland pojkar som röker var det 29 procent som rökte varje dag och 14 procent nästan varje dag.

Utredningen finner att det är alarmerande siffror, vilka är särskilt anmärkningsvärda mot bakgrund av att försäljning av tobaksvaror i

näringsverksamhet till personer under 18 år varit förbjuden i mer än tio år.

På frågan hur de rökande ungdomarna fått tag på cigaretter de senaste 30 dagarna svarade 51 procent av pojkarna och 47 procent av flickorna att det själva köpt cigaretterna på ett försäljningsställe. Bland både pojkar och flickor var annars det vanligaste åtkomstsättet att de blivit bjudna och då oftast av en kamrat under 18 år.

När det gäller vilka typer av försäljningsställen som ungdomarna anlitat för att köpa tobak var resultaten entydiga: det var vanligen i kiosk eller tobaksaffär. 60 procent av dem som rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav detta. En mindre del uppgav att de köpt tobak i varuhus/mataffär (27 procent) eller i när- eller jourbutik (29 procent). Att ha köpt själv över Internet var sällsynt.

En slutsats som måste dras är att det främst är de små försäljningsställen, kiosker och tobaksaffärer, som av olika skäl försummar att respektera åldersgränsen. Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen måste därför utformas särskilt med hänsyn till att de ska nå och ha effekt just för denna typ av försäljningsställen.

Redan det faktum att ungdomar fortfarande i stor utsträckning använder tobak regelbundet och inte har några svårigheter att själva inhandla tobaksvaror bekräftar att tillsynen över handeln inte fungerar tillfredsställande.

Den som säljer tobak till konsumenter är skyldig att anmäla försäljningen till kommunen. I vilken utsträckning detta verkligen sker är oklart. Kommunernas tillsyn, för vilken avgift får tas ut, är begränsad till anmälda försäljningsställen.

Utredningen har vidare kunnat konstatera att vilken tyngd och vilka resurser som ges till tobakstillsynen varierar kraftigt mellan kommunerna. Aktiviteten är på en del håll mycket låg. Förelägganden och sanktioner utnyttjas sällan, vilket även kan hänga samman med att tobakslagens sanktionsbestämmelser anses svårtillämpade.

Överträdelse av förbudet mot försäljning av tobaksvaror till unga leder dessutom sällan till några straffrättsliga sanktioner.

## Utredningens bedömning av behovet av åtgärder

Utredningen konstaterar att ungdomar under 18 år i huvudsak får tag på tobak på två sätt, dels genom att bjudas av annan, vanligen en kamrat, dels genom att själv inköpa tobaken i kiosk eller tobaksaffär eller annat liknande mindre försäljningsställe. Vad gäller bjudande och köp

ungdomar emellan anser utredningen inte att några lagstiftningsåtgärder bör övervägas. Det skulle föra för långt att försöka beivra detta. Det bör också framhållas att bjudandet troligen i huvudsak avser mindre mängder tobak, såsom enstaka cigaretter, medan inköp i handeln torde avse åtminstone hela paket. Utredningen anser därför att åtgärderna bör inriktas på att hindra den olovliga försäljningen till ungdomar. Därmed minskar även utrymmet för ungdomar att överlåta tobak sins emellan.

När det gäller vilka åtgärder som är effektiva för att förbättra kontrollen över främst de mindre försäljningsställena konstaterar utredningen att ett första villkor är att tillsynsmyndigheterna får kännedom om försäljningen. Det finns en risk att en del mindre näringsidkare underlåter att anmäla tobaksförsäljning eller i vart fall skjuter upp anmälan tills man av något skäl ändå blir uppmärksam av kommunen. Regelsystemet måste därför utformas på ett sätt som bättre säkerställer att kommunen får de uppgifter som behövs för planeringen av tillsynen.

Utredningen har i denna del övervägt om anmälningssystemet eventuellt bör ersättas av ett tillståndssystem. Om inga särskilda krav uppställs för att få tillstånd riskerar dock detta att bli en ren formalitet. Ett tillståndssystem är även mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem. Utredningen har därför stannat för att man i nuläget bör bygga vidare på anmälningsskyldigheten och utvidga denna till att omfatta fler uppgifter som behövs för tillsynen. En annan sak är om statsmakterna i framtiden önskar uppställa särskilda krav på en näringsidkare för att han eller hon ska få sälja tobaksvaror. I sådant fall måste anmälningsskyldigheten ersättas av ett system med individuell tillståndsprövning.

Utredningen konstaterar vidare att det finns behov av flera regeländringar för att underlätta kommunernas tillsyn och bl.a. ge möjlighet till effektivare påtryckningsmöjligheter mot försumliga näringsidkare. En utökad och mer effektiv tillsyn är enligt utredningens mening det viktigaste verktyget för att komma till rätta med den olovliga försäljningen av tobak till ungdomar. Regelsystemet bör utformas med hänsyn härtill.

Ansvar för de näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsumenter bör samtidigt tydliggöras och i några avseenden skärpas för att minska riskerna för att ungdomar under 18 år tillåts köpa tobak. Straffet för olovlig försäljning till minderåriga är vidare enligt utredningens mening i dag alltför lågt och avspeglar inte gärningens allvar. En viss skärpning bör ske även i detta avseende.

Utredningen erinrar också om att det stora problem som ungdomars tobaksbruk och inköp av tobaksvaror utgör inte kan lösas med enbart lagstiftningsåtgärder. Det krävs betydande informations- och opinionsbildande insatser för att ändra attityden till tobak, både hos ungdomarna själva och hos tillsynsmyndigheter och andra berörda.

## Utredningens förslag i korthet

### Näringsidkarna:

- Högre krav ställs på egenkontrollprogram
- Anmälningssplikten byggs ut till att omfatta fler uppgifter som kommunen behöver för sin tillsyn
- Näringsidkarens ansvar att informera och stödja anställd personal som säljer tobak förtydligas
- Bestämmelsen om kontroll av köparens ålder förtydligas
- En åldersgräns om 18 år införs för personal som ansvarar för försäljning av tobaksvaror
- Tobaksvaror ska betalas innan de får tillhandahållas kunden

### Tillsynsverksamheten:

- Polisen blir tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen, som fortfarande har förstahandsansvaret
- Kommuner ska kunna träffa avtal om att tillsynsuppgifter som en kommun har ska fullgöras av en annan kommun och om att en person som är anställd hos en kommun ska kunna fatta beslut på en annan kommuns vägnar
- Nya sanktionsmöjligheter i form av försäljningsförbud och varning
- Nya bestämmelser om information mellan tillsynsmyndigheter
- Information och vägledning till kommuner
- Ökad uppmärksamhet åt tobakstillsyn – centralt, regionalt och lokalt

### Övrigt:

- Skärpt straff för försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år
- Anmälningssplikten straffsanktioneras
- Straff för försäljning i strid med meddelat försäljningsförbud

- Förverkande av tobaksvaror som varit föremål för brott
- En kommuns beslut ska överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol i stället för till länsstyrelsen
- Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010
- Information och opinionsbildning

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)

*dels* att nuvarande 19 b § ska betecknas 19 c §,

*dels* att 12, 12 c, 19, 19 a, 19 b, 21, 23, 25, 26 och 27 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken före 12, 12 c och 27 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas tio nya paragrafer, 12 d, 12 e, 12 f, 19 d, 20 a, 23 a, 23 b, 27 a, 27 b och 27 c §§, samt närmast före 12 d, 12 e och 12 f §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Åldersgräns<sup>1</sup>*

*Åldersgräns för inköp*

12 §<sup>2</sup>

Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror *skall* förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Tobaksvaror får inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror *ska genom legitimationskontroll eller på annat sätt* förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder.

Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksvara är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får varan inte lämnas ut.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 2005:369.

<sup>2</sup> Senaste lydelse av 2005:369.



På varje försäljningsställe för tobaksvaror *skall* det 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.

På varje försäljningsställe för tobaksvaror *ska* det 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.

#### *Betalning före tillhandahållande*

##### *12 c §*

*Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas på sådant sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts.*

#### *Åldersgräns för försäljning*

##### *12 d §*

*En näringsidkare får inte uppdra åt någon som inte har fyllt 18 år att ensam ansvara för försäljning av tobaksvaror till konsumenter.*

#### *Egenkontroll m.m.*

##### *12 c § andra stycket*

*Näringsidkaren skall utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram.*

##### *12 e §<sup>3</sup>*

*En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.*

*Personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till kon-*

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse av tidigare 12 c § andra stycket 2005:369.

*sumenter ska ges information och det stöd som erfordras för att följa lagens bestämmelser.*

#### *Anmälan*

#### *12 c § första stycket*

*En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter skall anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan skall göras senast när försäljningen påbörjas.*

#### *12 f §<sup>4</sup>*

*En näringsidkare får inte tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske.*

*Till anmälan ska fogas egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Ändring av uppgifterna ska anmälas till kommunen utan oskäligt dröjsmål.*

*Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas enligt andra stycket.*

#### *19 §<sup>5</sup>*

Den centrala tillsynen över att denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller

a) lokaler och andra utrymmen som avses i 2 § och som är upplåtna enbart för personal, och

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § *skall* tillämpas.

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal,

b) lokaler och andra utrymmen på vilka 8 § *ska* tillämpas.

2. Statens folkhälsoinstitut när det gäller

a) miljöer som avses i 2 § och som inte är upplåtna enbart för personal,

<sup>4</sup> Senaste lydelse av tidigare 12 c § första stycket 2005:369.

<sup>5</sup> Senaste lydelse av 2005:369.

- |   |  |
|---|--|
| b) lokaler som avses i 4 §,   | b) lokaler som avses i 4 §,                    |
| c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§,                                | c) varningstexter m.m. enligt 9, 10 och 11 §§, |
| d) handel enligt 12–12 b §§ och <i>anmälan och egentillsyn</i> enligt 12 c §, | d) handel <i>m.m.</i> enligt 12–12 f §§,       |
| e) produktkontroll m.m. enligt 16–18 §§, och                                  |  |
| f) uppgifter om kostnader för marknadsföring enligt 18 b §, samt              |  |
3. Konsumentombudsmannen när det gäller marknadsföring enligt 9 a § eller 14–14 b §§.

Vid Konsumentombudsmannens tillsyn tillämpas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).

*19 a § första stycket*

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och

föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och

2. *den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer* när det gäller

a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§, och

c) bestämmelserna om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§ när det gäller *marknadsföringsåtgärder* på eller i anslutning till försäljningsställen.

*19 a §<sup>6</sup>*

Den omedelbara tillsynen över att denna lag och

föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs utövas av

1. Arbetsmiljöverket när det gäller lokaler och andra utrymmen för vilka verket har den centrala tillsynen, och

2. *kommunen och polismyndigheten* när det gäller

a) de miljöer och lokaler för vilka Statens folkhälsoinstitut har den centrala tillsynen,

b) bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 f §§, och

c) bestämmelserna om *varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ och om marknadsföring m.m. i 14 och 14 a §§* när det gäller *förhållanden* på eller i anslutning till försäljningsställen.

<sup>6</sup> Senaste lydelse av tidigare 19 a § första stycket 2005:369.

*19 a § andra stycket*

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *första stycket 2*. Länsstyrelsen *skall*

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

*19 b §<sup>7</sup>*

Länsstyrelsen utövar inom länet tillsyn enligt *19 a § 2*. Länsstyrelsen *ska*

1. följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, och

2. främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

*19 d §*

*En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt denna lag ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ärendet.*

*Kommunen får också efter överenskommelse med en annan kommun uppdra åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna i 6 kap. 24–27 och 35 §§ kommunallagen om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar sådana beslut.*

*20 a §*

*En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter och som*

<sup>7</sup> Senaste lydelse av tidigare 19 a § andra stycket 2005:369.

*inte följer bestämmelserna i denna lag får av kommunen förbjudas att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddelas varning.*

*Ett förbud enligt första stycket meddelas för en tid av högst sex månader.*

*Beslut enligt första stycket gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.*

## 21 §

*En tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara skall tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Kronofogdemyndigheten skall vid behov lämna handräckning när en vara skall tas om hand.*

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan skall få säljas. Varan skall återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

Ett beslut enligt första stycket gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

*En tillsynsmyndighet som anges i 19 § samt kommunen får besluta att en tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Polismyndigheten ska på begäran av annan tillsynsmyndighet lämna det biträde som behövs.*

Om en vara har tagits om hand, får ägaren under tillsynsmyndighetens kontroll vidta de rättelser som behövs för att varan ska få säljas. Varan ska återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

## 23 §

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. *Kronofogdemyndigheten skall lämna den handräkning som behövs för tillsynen.*

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna lag har en tillsynsmyndighet *som anges i 19 § samt kommunen* rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover. För uttagna prov betalas inte ersättning. *Polismyndigheten ska på begäran av annan tillsynsmyndighet lämna det biträde som behövs.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ersätta en tillsynsmyndighets kostnader för provtagning och undersökning av prov.

## 23 a §

*Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn.*

## 23 b §

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

25 §<sup>8</sup>

Beslut som en i 19 a § *angiven nämnd* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *länsstyrelsen*.

Beslut som *en kommun* har fattat enligt denna lag eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol*.

<sup>8</sup> Senaste lydelse av 2005:369.

*Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

Beslut som Statens folkhälsoinstitut har meddelat med stöd av 20 § första stycket eller 21 § eller som Arbetsmiljöverket meddelat får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

26 §<sup>9</sup>

Beslut om en föreskrift enligt 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om en föreskrift enligt 12 f § tredje stycket, 18 § eller 23 § andra stycket som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får inte överklagas.

Beslut om föreskrifter enligt 9 § som en myndighet har meddelat med stöd av ett bemyndigande får överklagas hos regeringen av tillverkare av tobaksvaror och importörer av tobaksvaror som är avsedda att säljas till konsumenter inom landet.

*Ansvar*

*Ansvar m.m.*

27 §<sup>10</sup>

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror i strid med förbud som meddelats enligt 20 a § döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst ett år.

Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.

27 a §

Den som uppsåtligen bryter mot 11 § eller som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver försäljning av tobaksvaror utan att anmälan gjorts enligt 12 f § första stycket döms till böter eller fängelse i högst

<sup>9</sup> Senaste lydelse av 1996:941.

<sup>10</sup> Senaste lydelse av 2005:369.

*sex månader.*

*Är gärningen att anse som ringa döms inte till ansvar.*

*27 § tredje stycket*

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud *skall* inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

*27 b §<sup>11</sup>*

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud *ska* inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

*27 c §*

*Tobaksvaror som varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.*

*Vid förverkande av tobaksvara som varit föremål för brott enligt 12 § första eller andra stycket gäller inte bestämmelserna i 36 kap. 5 § brottsbalken om hos vem förverkande får ske.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
  2. Anmälan enligt 12 f § första stycket behöver inte göras om försäljningen anmälts före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse av tidigare 27 § tredje stycket 2005:369.



# 1 Inledning

## 1.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt sina direktiv (dir. 2008:29)<sup>1</sup> göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser. Översynens övergripande syfte är att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet med översynen är enligt direktiven att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen vad avser att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Enligt direktiven ska utredningen bl.a.

- göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden när det gäller tillsynen av att åldersgränsen följs samt om förbud och förelägganden sker på ett ändamålsenligt sätt
- överväga om ett nytt system kan utformas med sanktioner i en stegrande skala, så att mer ingripande åtgärder sker först efter ett visst antal överträdelse av förbudet att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror till personer under 18 år
- överväga om det bör göras en åtskillnad mellan näringsidkaren och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet
- överväga om den administrativa sanktionen vite bör kompletteras eller ersättas med någon annan administrativ sanktion
- överväga om det bör införas ett förbud mot fortsatt försäljning av tobaksvaror motsvarande 7 kap. 21 § alkohollagen

---

<sup>1</sup> Den fullständiga lydelsen återges i bilaga 1.

Enligt direktiven ska utredningen vidare studera tobakslagstiftningen i några länder som är jämförbara med Sverige. Utredningen får göra en genomgång av hur straffbestämmelsen i tobakslagen tillämpas och eventuellt lämna förslag till en förändrad reglering. Utredningen får också ta upp andra frågor som ligger inom ramen för utredningsuppdraget.

## 1.2 Utredningsarbetet

Utredningen påbörjade sitt arbete i maj 2008 och har haft fem sammanträden som experterna har deltagit i. Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Utredaren och utredningssekreteraren har vid flera olika tillfällen sammanträffat och diskuterat frågor med anknytning till utredningsuppdraget med företrädare för olika myndigheter samt intresse- och branschorganisationer. Utredningssekreteraren har också varit närvarande vid den nationella länsstyrelsekonferensen som hölls i Malmö i november 2008.

Underlag för betänkandet har samlats in på flera olika sätt. Studier har gjorts av relevant lagstiftning och andra författningar, lagförarbeten, rättspraxis och litteratur. Vad gäller innehållet i utländsk rätt har information vidare inhämtats från företrädare för hälsomyndigheter i ett tiotal olika länder (se kapitel 4).

Vad avser användningen och försäljningen av tobak samt tillsynen däröver har utredningen tagit del av ett stort antal rapporter och resultat från olika undersökningar, bl.a. från Statens folkhälsoinstitut (FHI), länsstyrelserna och kommunerna. Statistiska uppgifter om försäljningen av tobak har inhämtats från Statistiska centralbyrån (SCB), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), tobakshandeln och företag som utför marknadsanalyser.

Utredningen har gett CAN i uppdrag att genomföra en enkätundersökning med skolelever i gymnasiets årskurs 1. Syftet med undersökningen var i första hand att ta reda var unga får tag på tobak och i vilken utsträckning näringsidkare följer bestämmelserna om åldersgräns. I syfte att få belyst hur länsstyrelserna och kommunerna arbetar med tillsynen enligt tobakslagen har utredningen gett KPMG i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning med företrädare för dessa myndigheter. CAN och KPMG har redovisat resultatet av sina respektive undersökningar i rapporter till utredningen (se bilaga 2 och 3).

Brottsförebyggande rådet (Brå) har på utredningens uppdrag sammanställt statistikuppgifter rörande straffbestämmelsen i tobakslagen. Utredningen har med utgångspunkt från dessa uppgifter gjort en genomgång av hur straffbestämmelsen i tobakslagen tillämpas.

Utredningen har också tillställts ett antal skrivelser från olika intresse- och branschorganisationer.

Utredningen har samrått med Alkohollagsutredningen (S 2007:11) och Näringslivets regelnämnd.

### **1.3 Betänkandets disposition**

I betänkandets första del, som omfattar kapitel 2–8, redovisas det bakgrundsmaterial som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. I kapitel 2–4 redovisar utredningen den rättsliga reglering som är relevant för utredningens arbete. Därefter följer i kapitel 5–8 beskrivningar om försäljningen och användningen av tobak, tillsynsmyndigheternas arbete och tillämpningen av sanktioner vid olovlig tobaksförsäljning. Där finns också en redogörelse för resultaten av de undersökningar som utredningen låtit genomföra. I betänkandets andra del, kapitel 9–11, finns utredningens överväganden samt de förslag som utredningen lägger fram. I kapitel 9 finns en redogörelse för utredningens allmänna utgångspunkter. En närmare beskrivning av utredningens överväganden och förslag finns i kapitel 10. Slutligen redogör utredningen i kapitel 11 för konsekvenserna av förslagen.

## 2 Internationellt samarbete

### 2.1 Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (WHO-konventionen)

#### 2.1.1 Allmänt om ramkonventionen

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll slutfördes våren 2003 och var resultatet av flera års omfattande förhandlingar. I februari 2009 hade 168 av WHO:s 193 medlemsstater undertecknat konventionen. Det är en global konvention och den första i sitt slag på folkhälsoområdet. Att WHO:s första konvention kom att gälla just tobak är ett uttryck för oron inför de allvarliga hälsoeffekter som tobaksbruket för med sig världen över och som nu breder ut sig inte minst i utvecklingsländer. Internationellt samarbete och ett generellt regelverk ansågs nödvändigt bl.a. för att motverka tobaksindustrins ansträngningar att värva nya rökare, ofta kvinnor och ungdomar, i länder med begränsade möjligheter att själva hindra den ofta aggressiva marknadsföringen.

Sedan konventionen slutfördes har de undertecknade parterna i de anslutna länderna arbetat med att ta fram riktlinjer för genomförande av konventionen. Hittills har arbetet inte avsett de delar av konventionen som behandlar försäljning av tobak till och från minderåriga (artikel 16).

#### 2.1.2 Ramkonventionens innehåll<sup>1</sup>

Konventionen innehåller åtgärder inom alla de områden som är centrala för att begränsa tobakskonsumtionen. Exempel på åtgärder inom viktiga områden är:

---

<sup>1</sup> En närmare redogörelse för konventionen liksom en översättning av konventionstexten till svenska språket finns i SOU 2004:88 s. 27 ff. och dess bilaga 2.

*Reklam, marknadsföring och sponsring*

Varje land som antar konventionen ska införa regler om förbud av reklam, marknadsföring och sponsring, och som inte strider mot landets egen konstitution. Konventionen säger också att de länder som inte kan genomföra ett omfattande förbud, ska införa strikta begränsningar och att den reklam som tillåts bland annat ska åtföljas av en varningstext. Gränsöverskridande reklam, det vill säga TV, radio, tryckt press och Internet, regleras särskilt.

*Rökfria miljöer*

Att vidta åtgärder mot passiv rökning är en av de viktigaste insatserna för att minska tobaksrelaterad ohälsa. I konventionen finns en tydlig reglering av rökfria miljöer. Det internationella samfundet har därmed understrukit hur viktig frågan är. Konventionen säger att länderna ska införa rökfrihet i offentliga lokaler, på arbetsplatser och på offentliga transportmedel.

*Varningstexter, innehållsdeklarationer och maximinivåer*

Konventionen uppmanar varje part att införa nationella regler och lagstiftning om varningstexter och innehållsdeklarationer på tobakspaket. Varningstexterna ska uppta åtminstone 30 procent av förpackningens mest synliga yta.

Konventionen uppmanar också till nationell reglering och maximinivåer för farliga ämnen i tobaksprodukter. Vidare föreskrivs förbud mot förpackning och märkning som kan ge ett felaktigt intryck av produktens egenskaper, inbegripet beteckningar som antyder att en tobaksvara är mindre farlig än andra, som t.ex. ”låg tjärhalt”, ”light” eller ”mild”.

*Beskattning och prissättning*

Konventionen lyfter fram beskattning som en viktig del av en effektiv tobakspolitik. Däremot finns inga tvingande regler vad gäller beskattning och prissättning i konventionen. Det beror på att det är de nationella parlamenten som beslutar över skattepolitiken.

### *Ungdomar och tobak*

Artikel 16 handlar om försäljning av tobaksvaror till och av minderåriga. Med minderåriga förstås personer under den ålder som kan vara bestämd i nationell rätt eller annars 18 år. Parterna ska vidta effektiva åtgärder för att förbjuda försäljning av tobak till minderåriga. Dessa åtgärder kan omfatta

- Krav på dels tydlig skyltning inne på försäljningsställen med information om försäljningsförbudet, dels kontroll av köparens ålder i tveksamma fall (punkt 1 a),
- Förbud mot försäljning av tobaksvaror på så sätt att de är direkt tillgängliga, t.ex. på butikshyllor (punkt 1 b),
- Förbud mot tillverkning och försäljning av godsaker, leksaker eller annat som har form av tobaksvaror och tilltalar minderåriga (punkt 1 c), och
- Säkerställande av att tobaksvaruautomater inte är tillgängliga för minderåriga (punkt 1 d).

Parterna ska vidare förbjuda gratisutdelning av tobaksvaror till allmänheten och i synnerhet till minderåriga (punkt 2) samt bemöda sig om att förbjuda försäljning av lösa cigaretter eller cigaretter i små förpackningar (punkt 3). Tobaksvaruautomater återkommer i punkt 5, enligt vilken en stat kan avge en skriftlig bindande deklaration om sitt åtagande att förbjuda sådana automater. Punkt 6 kräver effektiva åtgärder inbegripet påföljder för försäljare och distributörer för att säkerställa förpliktelserna i punkterna 1–5. Enligt punkt 7 slutligen bör parterna i förekommande fall vidta åtgärder för att förbjuda att tobaksvaror säljs av minderåriga.

## **2.2 EG-rekommendationen om förebyggande av rökning m.m.**

### **2.2.1 Allmänt om rekommendationen**

Med rekommendationen avses Rådets rekommendation av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för effektivare tobakskontroll (2003/54/EG). I WHO:s ramkonvention om tobakskontroll (se avsnitt 2.1) behandlas många av de frågor som aktualiseras i rekommendationen. Åtgärderna i rekom-

mendationen stämmer i stor utsträckning överens med konventionen.

Rekommendationer är inte bindande för medlemsstaterna inom EU. De används på områden där EU:s institutioner inte kan besluta bindande rättsakter eller för att påverka handlingsmönster. En rekommendation kan vara av betydelse vid nationell rättstillämpning om den belyser tolkningen av andra gemenskapsrättsliga bestämmelser. EG-domstolen har således uttalat att en rekommendation inte kan skapa rättigheter som en enskild person kan stödja sig på vid domstol men att domstolen är tvungen att ta rekommendationen i beaktande. Rekommendationen är också ett uttryck för i vilken riktning strävandena på tobaksområdet går inom EU.

### 2.2.2 Rekommendationens innehåll

Rekommendationen hänvisar till artikel 152 i fördraget enligt vilken gemenskapens insatser, som ska komplettera den nationella politiken, ska inriktas på att förbättra folkhälsan, förebygga ohälsa och sjukdomar hos människor och undanröja faror för människors hälsa. Förebyggande av rökning och tobakskontroll är således prioriterade mål i medlemsstaternas och EU:s folkhälsopolitik. De åtgärder som medlemsstaterna antar ska särskilt syfta till att minska efterfrågan på tobaksvaror bland barn och ungdomar. Sådana åtgärder kan vara insatser för att minska utbudet av tobaksvaror till barn och ungdomar och åtgärder för att förbjuda vissa typer av reklam, marknadsföring och säljfrämjande åtgärder för tobaksvaror.

När det gäller insatser för att minska utbudet har medlemsstaterna rekommenderats att reglera vissa former av försäljning och distribution av tobaksvaror som anses underlätta barns och ungdomars tillgång till dessa varor. Till dessa åtgärder hör krav på att de som säljer tobaksvaror gör ålderskontroll, att tobaksvaror undantas från självbetjäning, att begränsa tillgången till tobaksvaror i automater, att begränsa distansförsäljningen av tobaksvaror till vuxna genom att använda relevanta tekniska medel, att förbjuda försäljning av sötsaker och leksaker som liknar tobaksvaror och att förbjuda försäljning av cigaretter styckevis eller i små förpackningar (p. 1).

När det sedan gäller åtgärder för att förbjuda reklam m.m. för tobaksvaror finns två andra EG-rättsakter som behandlar dessa frågor.

Enligt AV-direktivet<sup>2</sup> och tobaksreklamdirektivet<sup>3</sup> ska det i medlemsstaternas lagstiftning finnas starka begränsningar mot tobaksreklam och sponsring i vissa medier. Rekommendationen behandlar restriktioner för andra typer av reklam, marknadsföring och säljfrämjande åtgärder. Till dessa hör användningen av tobaksvarumärken på varor eller tjänster som inte har något samband med tobak (brand-stretching), eller kläder (merchandising). Hit hör även användningen av PR-material, tobaksvaruprover, säljfrämjande åtgärder (rabatter, gåvor, premier eller möjligheter att delta i reklamtävlingar och spel), skyltar, affischer, reklam på biografier och alla andra former av reklam, sponsring eller metoder som direkt eller indirekt syftar till att marknadsföra tobaksvaror (p. 2).

Uppgifter om tobaksindustrins totala utgifter för säljfrämjande åtgärder för tobaksvaror bedöms vara en viktig förutsättning för att kunna kontrollera om politiken för tobaks kontroll är effektiv ur ett folkhälsoperspektiv. Det rekommenderas därför att medlemsstaterna kräver att tobaksindustrin för medlemsstaterna redovisar sina utgifter för reklam, marknadsföring, sponsring och säljfrämjande kampanjer som inte omfattas av förbud (p. 3).

Hälsoriskerna med passiv rökning utgör anledning för medlemsstaterna att inrikta sig på att skydda människor mot tobaksrök. Medlemsstaterna rekommenderas därför att se till att det genomförs effektiva åtgärder som ger ett skydd mot passiv rökning i vissa i rekommendationen angivna lokaler och utrymmen (p. 4).

Slutligen bör medlemsstaterna fortsätta utvecklingen av strategier och insatser för att minska tobaksbruket, bland annat genom att stödja program för hälsoundervisning.

## 2.3 Förändringar i tobakslagen till följd av konventionen och rekommendationen

WHO-konventionen spänner över ett stort antal politik- och lagstiftningsområden. I EU hade vissa av de åtgärder som anges i konventionen redan genomförts på gemenskapsnivå, t.ex. beträffande märkning av tobaksvaror. Andra åtgärder hade genomförts på den nationella planet. Endast ett mindre antal av förpliktelserna i konven-

<sup>2</sup> Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (ändrat genom direktiv 2007/65/EG).

<sup>3</sup> Rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om reklam och sponsring till förmån för tobaksvaror.



tionen föranledde därför ändringar i svensk lagstiftning. Dessa ändringar, tillsammans med ändringar föranledda av rekommendationen, fördes in i tobakslagen (1993:581) den 1 juli 2005.

Förändringar skedde beträffande bl.a. märkning, handel, reklam och annan marknadsföring, varukännetecken, sponsring och tillsyn.

Vad gäller handel gjordes följande förändringar:

- På varje försäljningsställe för tobaksvaror ska det 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 (12 § tredje stycket tobakslagen).
- Tobaksvaror som säljs till konsumenter ska tillhandahålla på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande (12 a § tobakslagen).
- Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter (12 b § tobakslagen).
- En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter ska anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker (12 c § första stycket tobakslagen).
- Näringsidkaren ska utöva särskilt tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram (12 c § andra stycket tobakslagen).

En närmare redogörelse för tobakslagen finns i avsnitt 3.1.

## 3 Gällande rätt

### 3.1 Tobakslagen

#### 3.1.1 Lagens innehåll

I tobakslagen (1993:581) finns bestämmelser som syftar till att minimera de hälsorisker och olägenheter som är förbundna med bruk av tobak och exponering för tobaksrök. I lagen finns bestämmelser om

- begränsning av rökning i vissa lokaler och utrymmen samt på vissa områden utomhus,
- rökfri arbetsmiljö,
- varningstexter och innehållsdeklaration på förpackningar till tobaksvaror,
- begränsningar av handeln med och rätten till införsel av tobaksvaror,
- marknadsföring av tobaksvaror och användning av vissa varukännetecken i marknadsföring av andra varor eller tjänster, samt
- produktkontroll m.m. av tobaksvaror.

Lagen innehåller också bestämmelser om tillsyn över lagen, överklagande och straffansvar.

I det följande redovisas de bestämmelser i tobakslagen som är relevanta för utredningens arbete, dvs. bestämmelserna om begränsningar av handeln med och rätten till införsel av tobaksvaror samt bestämmelserna om tillsyn, överklagande och straffansvar.

### 3.1.2 Bestämmelserna om åldersgräns

Enligt 12 § första stycket tobakslagen får tobaksvaror inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Förbudet är alltså begränsat till överlåtelse i näringsverksamhet, dvs. till de fall då någon som ett led i en yrkesmässigt bedriven verksamhet eller i en med yrkesmässighet jämförbar verksamhet tillhandahåller tobaksvaror till konsument. Som exempel anges i förarbetena (prop. 1995/96:228 s. 25.) försäljning i tobaksaffärer, livsmedelsbutiker eller restauranger men även försäljning som äger rum utan fast driftställe omfattas av förbudet liksom postorderförsäljning och försäljning genom automat eller andra former av självbetjäning. Den som lämnar ut tobaksvaror ska också förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Eftersom det kan vara svårt att enbart med hjälp av utseendet bedöma en ung persons ålder finns en rekommendation från FHI att begära legitimation av alla som ser ut att vara under 25 år. I bestämmelsens andra stycke anges att en tobaksvara inte får lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Enligt motiven (prop. 1995/96:228 s. 26) tar bestämmelsen sikte på de fall där det för utlämnaren står klart eller borde stå klart att fråga är om langning av tobaksvaran. Enligt bestämmelsens tredje stycke ska det på varje försäljningsställe för tobaksvaror 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.

I 12 a § tobakslagen anges att tobaksvaror som säljs till konsumenter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande.

Enligt 13 § tobakslagen får tobaksvara föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år. Den som bryter mot denna bestämmelse kan dömas för smugglingsbrott (se avsnitt 3.2.6).

#### *Bakgrund till bestämmelserna*

Bestämmelserna om åldergräns i 12 § första och andra stycket samt 13 § tobakslagen infördes i lagen den 1 januari 1997. Bakgrunden till bestämmelserna är följande. År 1990 lämnade Tobaksutredningen sitt betänkande Tobakslag (SOU 1990:29). Det innehöll bl.a. för-

slag om att tobaksvaror inte skulle få säljas till den som är under 18 år. I propositionen 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor menade regeringen att det var särskilt viktigt att ungdomar inte använder tobak. Regeringen befarade emellertid att ett förslag om en åldersgräns för inköp av tobaksvaror för vissa grupper skulle kunna få motsatt verkan mot den avsedda. Genom en åldersgräns skulle tobaksbruk kunna förknippas med en vana som betraktas som ”vuxen” – något som många ungdomar eftersträvar. Dessutom bedömdes svårigheterna att kontrollera efterlevnaden av en åldersgräns som betydande. Någon åldersgräns föreslogs därför inte.

År 1992 lade regeringen på grundval av Tobaksutredningens betänkande fram propositionen 1992/93:185 med förslag till tobakslag. I denna hänvisades bl.a. till propositionen om vissa folkhälsofrågor vid övervägandena om en eventuell åldersgräns. Regeringen föreslog inte heller i detta sammanhang att någon sådan skulle införas.

År 1995 uppdrog regeringen åt FHI att i samråd med Socialstyrelsen redovisa en hälsoekonomisk analys av konsekvenserna av att införa en åldersgräns för tobaksköp. Uppdraget redovisades i form av en rapport om åldersgränser vid tobaksinköp som överlämnades till regeringen i april 1995. På grundval av denna rapport utarbetades en departementspromemoria med förslag till åldersgräns vid tobaksköp (Ds 1995:66). Departementspromemorian kom därefter att ligga till grund för propositionen 1995/96:228 med förslag till åldersgräns vid tobaksköp. I propositionen föreslog regeringen att en 18-årsgräns skulle införas för inköp och införsel av tobaksvaror. Syftet med förslaget var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. I motsats till vad som uttalats i propositionerna 1990/91:175 och 1992/93:185 anförde regeringen att inga kända empiriska data visar att eventuella negativa effekter skulle överväga fördelarna med en 18-årsgräns. De av regeringen föreslagna bestämmelserna om åldergräns beslutades av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 1997.

Bestämmelsen om att det på försäljningsstället ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om 18-årsgränsen (12 § tredje stycket) infördes i tobakslagen den 1 juli 2005. Detsamma gäller bestämmelsen om att tobaksvaror ska tillhandahållas på sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder (12 a §). Bestämmelserna har sin bakgrund i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (se avsnitt 2.1). Skälen för in-

förändret av bestämmelserna var att det hade visat sig att minderåriga fortfarande hade lätt att komma över tobak och att ålderskontrollen därför behövde förbättras. Kravet på skyltning ansågs bistå personalen och öka kunskapen om lagen (prop. 2004/05:118 s. 21 f.). Redan före lagändringen gällde att tobaksvaror skulle tillhandahållas på sådant sätt att det var möjligt att kontrollera mottagarens ålder. Införandet av 12 a § innebar därför endast ett förtydligande av gällande rätt. Förtydligandet motiverades med att kännedomen om gällande reglering var låg hos tillsynsmyndigheterna, såväl hos lokala som regionala.

### 3.1.3 Styckeförsäljning och förpackningsstorlek

Enligt 12 b § tobakslagen får tobaksvaror som säljs till konsumenter inte tillhandahållas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter. Bestämmelsen infördes i tobakslagen den 1 juli 2005 och har sin bakgrund i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll och Rådets rekommendation av den 2 december 2002 om förebyggande av rökning och om initiativ för effektivare tobakskontroll (2003/54/EG) (se avsnitt 2.1 och 2.2). Redan före lagändringen var det, p.g.a. bestämmelser i tobakslagen om bl.a. prismärkning och varningstexter på cigarettförpackningar, förbjudet att sälja lösa cigaretter. Bestämmelsen innebar i denna del endast ett förtydligande av gällande rätt. Motivet för regleringen av förpackningsstorleken var att det ansågs angeläget att minska nyrekryteringen av rökare, särskilt bland barn och unga. Enligt regeringen fanns det därför anledning att införa en sträng reglering när det gäller förpackningarnas storlek (prop. 2004/05:118 s. 22 f.)

### 3.1.4 Tillsyn och administrativa sanktioner

Enligt 19 § tobakslagen utövar FHI den centrala tillsynen över lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen när det gäller bestämmelserna om handel enligt 12–12 b §§ och anmälan och egentillsyn enligt 12 c §. Av 19 a § följer att den omedelbara tillsynen över dessa bestämmelsers efterlevnad utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer och att länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Länsstyrelsen ska därvid följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med infor-

mation och råd samt främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra. Enligt 19 b § får en kommun ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror. En närmare beskrivning av tillsynsmyndigheternas verksamhet finns i kapitel 7.

Länsstyrelserna och kommunerna får enligt 20 § tobakslagen i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. FHI:s möjlighet att meddela förelägganden och förbud är enligt samma paragraf mera inskränkt. FHI får sålunda meddela de förelägganden och förbud som behövs för att bestämmelserna om varningstexter m.m. (9–11 §§) och produktkontroll m.m. (16–18 §§), eller med stöd av dem meddelade föreskrifter, ska följas. Däremot får FHI inte använda förelägganden eller förbud för att förmå någon att följa exempelvis bestämmelserna om åldersgräns (12 och 12 a §), styckeförsäljning (12 b §) eller anmälan och egentillsyn (12 c §).

Vad gäller förbud anges i förarbetena till lagen (prop. 1995/96:228 s. 23) att avsikten inte är att tillsynsmyndigheten med stöd av bestämmelsen ska kunna helt förbjuda en näringsidkare att sälja tobak under en viss tid. Regeringen övervägde att införa en möjlighet till försäljningsförbud, jfr 7 kap. 21 § alkohollagen (1994:1738). Proportionalitetsskäl talade dock mot detta. Enligt regeringen fanns det nämligen många små säljställen där tobak svarar för en betydande del av omsättningen och där även ett tillfälligt förbud att sälja tobak skulle medföra att verksamheten måste upphöra. Något möjlighet till försäljningsförbud föreslogs därför inte.

Enligt 20 § tredje stycket får tillsynsmyndigheten i beslut om föreläggande eller förbud sätta ut vite. Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Av 21 § följer att tillsynsmyndigheten får besluta att en tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid mot lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Varan ska återlämnas om det görs sannolikt att den inte kommer att säljas i strid med lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna. I annat fall får varan förstöras.

Enligt 22 § har en tillsynsmyndighet rätt att på begäran få de upplysningar, handlingar, varuprover och liknande som behövs för myndighetens tillsyn enligt tobakslagen. För att fullgöra sina uppgifter enligt tobakslagen har en tillsynsmyndighet enligt 23 § rätt

att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som berörs av lagen eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och får där göra undersökningar och ta prover.

Enligt 12 c § första stycket ska den som i sin näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när försäljningen påbörjas.

I 12 c § andra stycket anges att näringsidkaren ska utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. FHI har utfärdat riktlinjer för egentillsynsprogram vid tobaksförsäljning (Dnr 05-0740). I riktlinjerna lämnas viss information om innehållet i tobakslagen, bl.a. beskrivs bestämmelserna om åldersgräns, och det finns rekommendationer för hur personalen ska informeras om innehållet i tobakslagen. I riktlinjerna finns också ett exempel på ett egentillsynsprogram och det finns rekommendationer för hur rutiner för egentillsyn kan genomföras i verksamheten.

Enligt 25 § får kommunens beslut överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens och FHI:s beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### *Bakgrund till vissa av bestämmelserna*

Då bestämmelserna om 18-årsgräns infördes i tobakslagen den 1 januari 1997 ålåg det inledningsvis kommunerna att utföra tillsynsuppgifterna när det gällde iakttagandet av 18-årsgränsen utan någon särskild finansieringsmöjlighet. Efterlevnaden var dock bristfällig och regeringen ansåg att det borde införas en anmälningsplikt för näringsidkare som säljer tobak i kommunen (prop. 2001/02:64 s. 48). Som bakgrund till förslagen angavs att Socialstyrelsen, den dåvarande centrala tillsynsmyndigheten på området, år 1998 lät genomföra en studie av hur tillsynen organiserats och fungerar (a. prop. s. 46). Resultaten visade att tillsynen skedde med varierande intensitet på såväl läns- som kommunnivå. Det noterades bl.a. att merparten av kommunerna vid det tillfället (77 procent) inte hade något register över försäljningsställen för tobak i kommunen. Kommunerna beskrev också att det ofta saknades tillräckliga resurser för ett effektivt tillsynsarbete.

Regeringen ansåg att det behövdes åtgärder som kunde bidra till att underlätta och effektivisera kontrollen. Dessa åtgärder borde emellertid framstå som rimliga och förståeliga med hänsyn till såväl åtgärdernas effekt som de olägenheter och kostnader som de kunde medföra. Ett system med säljtillstånd, som Folkhälsokommittén hade föreslagit i sitt betänkande Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan (SOU 2000:91), skulle enligt regeringens mening föra för långt. Det ansågs i stället vara möjligt att med mindre ingripande medel uppnå att åldersgränsen för inköp av tobak efterlevdes på ett bättre sätt. Ett system med anmälningsskyldighet i kombination med en avgiftsfinansierad kommunal tillsyn befanns vara tillräckligt för att uppnå detta syfte (a. prop. s. 48). På detta sätt förutsattes kommunen få kännedom om de näringsidkare som säljer tobak i kommunen så att de kunde bli föremål för tillsyn och riktad information. Huvudinriktningen av den kommunala tillsynen över tobaksförsäljningen borde enligt propositionen vara rådgivning och information. Erfarenheter från livsmedels- och folkövertillsynen borde så långt möjligt tas till vara. Det åvilade FHI att i egenskap av central tillsynsmyndighet över efterlevnaden av åldersgränsen bistå kommunerna så att tillsynen kunde ske på ett effektivt och informativt sätt. Regeringen framhöll att den avsåg att noga följa att de föreslagna åtgärderna i tillräcklig grad förbättrar efterlevnaden av åldersgränsen. Om efterlevnaden inte förbättrades ansåg regeringen att det borde övervägas att införa bestämmelser om försäljningsförbud.

Socialutskottet underströk att efterlevnaden av 18-årsgränsen för att få köpa tobaksvaror otvivelaktigt var bristfällig och att ett anmälningssystem borde kunna förbättra denna efterlevnad och såg därför positivt på att kommunerna gavs möjlighet att få information om var och av vem tobaksvaror säljs. Utskottet tillstyrkte således förslagen och riksdagen beslutade lagändringarna som trädde i kraft den 1 juli 2002. Samtidigt ändrades 19 § tobakslagen (nuvarande 19 a §) så att den eller de nämnder som kommunen bestämde fick uppgiften att utöva den omedelbara tillsynen även när det gäller anmälan enligt 12 a § tobakslagen. Kommunen fick också en möjlighet att finansiera sina tillsynsinsatser på området. Enligt 19 a § tobakslagen (nuvarande 19 b §) fick sålunda en kommun möjlighet att ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningsskyldig näringsverksamhet med tobaksvaror.

Bestämmelsen i 12 c § andra stycket tobakslagen, att näringsidkaren ska utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egen-



tillsynsprogram, infördes i tobakslagen den 1 juli 2005. Bestämmelsen har sin bakgrund i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll, enligt vilken åtgärderna på tobaksområdet ska vara effektiva. Avsikten med bestämmelsen var att underlätta den kommunala tillsynen (prop. 2004/05:118 s. 48).

### 3.1.5 Straffansvar och förverkande

Enligt 27 § tobakslagen döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller på annat sätt lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år för *olovlig tobaksförsäljning* till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut en tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att tobaksvaran är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Är gärningen ringa döms inte till ansvar. Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. För brott mot införsel förbudet i 13 § kan straffrättsligt ansvar komma att utkrävas i enlighet med bestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. En erinran om detta har tagits in i 28 § tobakslagen.

Det bör också uppmärksammas att den allmänna medverkansregleringen i 23 kap. brottsbalken (BrB) även omfattar brott som avses i 27 § tobakslagen. Till skillnad mot olovlig försäljning av alkohol drycker (se avsnitt 3.4.4) är försök eller förberedelse till olovlig tobaksförsäljning emellertid inte straffbelagt.

Förbudet att sälja tobaksvaror i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter är inte straffsanktionerat i tobakslagen. Försäljning av lösa cigaretter är dock straffbelagt i lagen (1994:1563) om tobaksskatt. Enligt 6 § nämnda lag kan den som tillhandahåller cigaretter till försäljning på annat sätt än i originalförpackning försedd med särskild märkning med uppgift om detaljhandelspriset dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Någon särskild förverkandebestämmelse har inte kopplats till ansvarsregleringen. Detta har sin förklaring bl.a. i att tillsynsmyndighet redan enligt 21 § tobakslagen får besluta att tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen (prop. 1995/96:228

s. 28). Detta gäller bl.a. beträffande tobaksvara som bjuds ut till försäljning i strid med försäljningsförbudet till minderåriga.

Enligt motiven till 27 § tobakslagen (prop. 1995/96:228 s. 28) kan vid straffmätningen beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller om fråga varit om en engångsförseelse. Vidare bör skillnad göras mellan de fall då en butiksinnehavare själv genomfört försäljningen och de fall då en oerfaren yngre anställd lämnat ut tobaksvaran. I sist nämnda fall kan förhållandena vara sådana att även butiksinnehavaren eller motsvarande person ska träffas av ansvar på grund av underlåtenhet att se till att försäljningen av tobaksvaror har organiserats på ett sådant sätt att 18-årsregeln kan upprätthållas.

Utrymmet för att bedöma den ifrågavarande gärningen som ringa är enligt propositionen mycket begränsat. Detta har sin bakgrund främst i att det enligt 12 § första stycket föreligger en skyldighet för den som lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet att förvissa sig om att mottagaren har uppnått 18 års ålder.

## **3.2 Införsel och distanshandel**

### **3.2.1 Avgränsning**

I detta avsnitt ges en översiktlig redogörelse för de regler som gäller för privatpersoner som för in tobaksvaror till Sverige från annat land (privatinförsel) eller köper tobaksvaror på distans. Förutsättningarna för näringsidkare, t.ex. så kallade upplagshavare och varumottagare, berörs inte. Med EG eller EG-land avses de områden som anges i förordningen (1994:1785) om Europeiska gemenskapens punktskatteområde. Med tredje land förstås länder och områden utanför detta skatteområde.

### **3.2.2 Privatinförsel från annat EG-land**

Det s.k. Cirkulationsdirektivet<sup>1</sup> innehåller övergripande bestämmelser avseende punktskatterna på tobak, alkohol och mineraloljor. I direktivet anges vad som ska gälla i medlemsstaterna i samband med tillverkning, bearbetning, förvaring och förflyttning av varor som

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor.

är skattepliktiga. Såvitt avser tobak har direktivet införlivats i svensk rätt i lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

För tobaksvaror som privatpersoner medför för eget bruk från ett EG-land till ett annat och som transporteras av dem själva, gäller att skatten ska betalas i det land där varorna anskaffades. I 9 a § första stycket 2 lagen om tobaksskatt anges sålunda att skattskyldighet [i Sverige] inte föreligger för varor som förs in till Sverige av en enskild person som har förvärvat varorna i ett annat EG-land och som själv transporterar dem till Sverige, om varorna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. I några situationer föreligger inte skattskyldighet trots att den enskilde inte själv transporterar varorna till Sverige. Detta gäller i vissa fall när varorna utgör flyttgods eller enstaka gåvoförsändelser eller när varorna har förvärvats genom arv eller testamente (9 a § första stycket 3–5). Enligt lagen (2004:228) om beskattning av viss privatinförsel av tobaksvaror gäller till och med den 31 december 2009 vissa övergångsbestämmelser beträffande införsel från Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen och Rumänien.

Om varorna inte är avsedda för den som för in varorna eller för dennes familjs personliga bruk anses varorna i beskattningshänseende vara avsedda för kommersiellt bruk. Detta innebär bl.a. att den som för in varorna till Sverige är skyldig att betala punktskatt (9 § första stycket 5 lagen om tobaksskatt), att varorna ska anmälas till beskattningsmyndigheten innan varorna transporteras från det andra EG-landet och att den skattskyldige ska ställa säkerhet för betalning av skatten (17 § lagen om tobaksskatt).

Det bör tilläggas att tobaksvara får föras in i Sverige endast av den som har fyllt 18 år (13 § tobakslagen).

### 3.2.3 Distanshandel inom EG

Det är tillåtet att inom Sverige bedriva detaljhandel med tobaksvaror på distans, t.ex. genom postorder eller Internet. Bestämmelserna i tobakslagen gäller nämligen oavsett om försäljning sker på traditionellt sätt genom att kunden uppsöker ett försäljningsställe eller om försäljning sker på distans.

Det är också tillåtet att på distans köpa tobaksvaror från säljare i annat EG-land och ta emot dessa varor i Sverige. Vid sådan distanshandel gäller emellertid andra punktskatteregler än vid privatinförsel. Om varan transporteras av säljaren eller av någon annan

för säljarens räkning (s.k. distansförsäljning) är säljaren skattskyldig. Säljaren ska också uppfylla andra krav, bl.a. ska säljaren ställa säkerhet för betalning av skatten innan transport från det andra EG-landet påbörjas och säljaren ska företrädas av en representant som är godkänd av beskattningsmyndigheten (16 § lagen om tobaksskatt).

Om köparen låter föra in varor genom att anlita en transportör är införseln i beskattningshänseende att jämföras med kommersiell införsel. Som nämns i avsnitt 3.2.2 innebär detta bl.a. att den som för in varorna till Sverige är skyldig att betala punktskatt, att varorna ska anmälas till beskattningsmyndigheten innan varorna transporteras från det andra EG-landet och att den skattskyldige ska ställa säkerhet för betalning av skatten.

Enligt 12 a § tobakslagen ska tobaksvaror tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. I bestämmelsen anges uttryckligen att detta även gäller när försäljningen sker via postorder eller liknande. Enligt förarbetena till bestämmelsen är avsikten att åldersgränsen ska gälla oberoende av försäljningssätt, t.ex. distanshandel eller via Internet (prop. 2004/05:118 s. 22). FHI rekommenderar att ålderskontrollen görs på det sättet att näringsidkaren gör en ålderskontroll via bankkortet och använder sig av rekommenderat brev med mottagningsbevis och personlig utlämning, samt att det på försändelsens utsida finns uppgift om att tobaksvaran inte får lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år.

#### 3.2.4 Privatinförsel och distansköp från tredje land

Privatinförsel från tredje land omfattas inte av Cirkulationsdirektivet. Däremot gäller lagen om tobaksskatt även sådan införsel. En enskild person får föra in tobaksvaror från tredje land till Sverige utan att betala punktskatt och tull om denne själv transporterar varorna till Sverige och under förutsättning att varorna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Den tull- och skattefria privatinförseln av tobaksvaror från tredje land till Sverige är även begränsad till vissa kvantiteter. Det finns också ett maximalt värde på 1 700 kr som inte får överstigas utan att tull och punktskatt måste betalas. I detta värde inbegrips även andra varor som handlas på resan.

Om varorna inte är avsedda för den som för in varorna eller för dennes familjs personliga bruk gäller samma tull- och skatteregler som för distansköp (se nedan). På samma sätt som vid privatin-

försel från EG-land måste den som för in varorna från tredje land ha fyllt 18 år (13 § tobakslagen). Den som bryter mot denna bestämmelse kan dömas för smugglingsbrott (se avsnitt 3.2.6).

Det är tillåtet att på distans köpa tobaksvaror från säljare i tredje land och ta emot dessa varor i Sverige. Till skillnad från när köparen själv transporterar varorna till Sverige är köparen i den här situationen skyldig att betala punktskatt och tull på hela godset. Det finns alltså ingen skattefri eller tullfri kvantitet. Dessutom är köparen skyldig att betala mervärdesskatt.

### 3.2.5 Punktskattekontroll

Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter, LPK, innehåller bestämmelser om kontroll av efterlevnaden av Cirkulationsdirektivet och av de svenska skattelagarnas bestämmelser om innehav, förflyttning och övervakning av punktskattepliktiga varor.

Vid yrkesmässiga vägtransporter får tobaksvaror förflyttas endast om kraven i fråga om dokument m.m. i överensstämmelse med cirkulationsdirektivet är uppfyllda. I 1 kap. 6 § LPK finns dessa bestämmelser om villkoren för att få transportera punktskattepliktiga varor. I syfte att kontrollera att bl.a. tobaksvaror transporteras i enlighet med föreskrivna villkor får Tullverket kontrollera det som kan antas vara yrkesmässig vägtransport genom s.k. transportkontroll. Kontrollen får ske under pågående transport och då varor på-, av- eller omlastas i direkt anslutning till transport (2 kap. 1 § första stycket LPK). Om en tobaksvara, eller annan punktskattepliktig vara, påträffas vid transportkontroll och det finns anledning anta att transporten inte skett i enlighet med 1 kap. 6 § LPK får de varor som medförs tas om hand bl.a. för kontroll av om punktskatt ska betalas i Sverige och för fastställande av vem som i så fall är skattskyldig.

När det gäller postförsändelser är regelsystemet annorlunda uppbyggt än när det gäller yrkesmässiga vägtransporter. Enligt 3 kap. 1 § LPK har Tullverket befogenhet att undersöka om en postförsändelse innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse när det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror. En sådan försändelse får dock öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren, eller hos Tullverket.

Om försändelsen innehåller en tobaksvara och mottagaren är under 18 år ska varan tas om hand.

Enligt 5 kap. 1 § LPK döms den som uppsåtligen i strid med 1 kap. 6 § LPK förflyttar punktskattepliktiga varor och därigenom ger upphov till fara för att myndighetskontrollen av varuförflyttningen försvåras för *olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor*. Straffskalan är för brott av normalgraden fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är ringa är påföljden böter.

I 5 kap. 1 a § LPK stadgas ansvar för viss olovlig befattning med punktskattepliktiga varor. För ansvar krävs att befattningen avser punktskattepliktiga varor som varit föremål för brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69) – dvs. skattebrott, skatteförseelse eller grovt skattebrott – och att skattebrottet rör skatt enligt bl.a. lagen om tobaksskatt. Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar eller överlåter sådana varor döms för *olovlig befattning med punktskattepliktiga varor* till böter eller fängelse i högst två år. Brottet är subsidiärt i förhållande till brottet olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, samt gärningar som är belagda med straff enligt smugglingslagen. Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att de punktskattepliktiga varorna varit föremål för brott är påföljden böter. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar. Om brottet är att anse som grovt döms för *grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor* till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Den som gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor döms till ansvar enligt 23 kap. BrB.

### 3.2.6 Smugglingsbrott

Lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) innehåller bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor.

I 3–7 §§ finns bestämmelser om smugglingsbrott. Bl.a. gäller att den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för *smuggling* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som lämnar oriktig

uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med sådant villkor. Om brottet är att anse som ringa döms till penningböter och om brottet är att anse som grovt döms för *grov smuggling* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms för *olovlig införsel* eller *olovlig utförsel* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar.

Vilka varor som omfattas av särskilt föreskrivna in- eller utförselrestriktioner framgår inte av smugglingslagen utan av bestämmelser i ett stort antal andra författningar. Såvitt avser tobak finns endast den införselrestriktionen att den som för in tobaksvara i landet måste ha fyllt 18 år (13 § tobakslagen).

I 8–11 §§ smugglingslagen finns bestämmelser om tullbrott. Bl.a. gäller att den som uppsåtligen underlåter att anmäla varan till tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för tull-, skatte- eller avgiftsundandragande ska dömas för tullbrott till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa döms till penningböter och om brottet är att anse som grovt döms för *grovt tullbrott* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Den som begår gärningen av grov oaktsamhet döms för *vårdslös tullredovisning* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar. Genom att knyta an till tullagstiftningens bestämmelser om tullbehandling ges ramen för straffparagrafernas tillämpningsområde. Tullbehandling är något som i princip enbart sker vid införsel från tredje land. Förutom införsel från tredje land gäller straffparagraferna två speciella situationer med införsel från andra medlemsstater. Övriga fall av importskattskyldighet beträffande varor som förs in från annat EG-land är straffsanktionerad genom skattebrottslagen. I 5 kap. 1 a § LPK stadgas ansvar för viss befattning med varor som varit föremål för brott enligt skattebrottslagen (se avsnitt 3.2.5).

I 12–13 §§ finns bestämmelser om olovlig befattning med smuggelgods. Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för bl.a. smuggling eller tullbrott döms för *olovlig befattning med smuggelgods* till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, är påföljden böter. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar. Om brottet är att anse som grovt döms för *grov olovlig*

befattning med smuggelgods till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Den som gör sig skyldig till försök till bl.a. smuggling eller tullbrott döms till ansvar enligt 23 kap. BrB. Detsamma gäller den som gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till bl.a. grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befatning med smuggelgods.

### 3.3 Översikt över straffbestämmelser som rör omsättningen av tobaksvaror

I tabellen nedan finns en sammanställning av de straffbestämmelser som beskrivits i avsnitt 3.1 och 3.2 och som rör omsättningen av tobaksvaror. Beskrivningen av den straffbelagda gärningen är i flera fall förenklad jämfört med ordalydelsen i aktuellt lagrum.

Straffbelagd gärning	Brottsbenämning	Lagrum	Straffskala
Att uppsåtligen i näringsverksamhet tillhandahålla tobaksvara till konsument, om varan saknar varningstexter eller innehållsdeklaration eller om text eller deklaration är uppenbart oriktig. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig tobaksförsäljning	27 § första stycket och 11 § tobakslagen	Böter eller fängelse i högst sex månader
Att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig tobaksförsäljning	27 § första stycket och 12 § första stycket tobakslagen	Böter eller fängelse i högst sex månader



Straffbelagd gärning	Brottsbenämning	Lagrum	Straffskala
Att uppsåtligen eller av oaksamhet lämna ut tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att den är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig tobaksförsäljning	27 § första stycket och 12 § andra stycket tobakslagen	Böter eller fängelse i högst sex månader
Att tillhandahålla cigaretter till försäljning på annat sätt än i originalförpackning försedd med särskild märkning om detaljhandelspriset. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Brottet saknar benämning	6 § lagen om tobaksskatt	Böter eller fängelse i högst sex månader
Att uppsåtligen i strid med 1 kap. 6 § LPK förflytta punktskattepliktiga varor och därigenom ge upphov till fara för att myndighetskontrollen av varufölyttningen försvåras	Olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor	5 kap. 1 § LPK	<i>Normalgraden:</i> fängelse i högst två år <i>Grovt brott:</i> fängelse i lägst sex månader och högst fyra år <i>Ringa brott:</i> böter
Att uppsåtligen emballera, transportera, förvara, dölja, bearbeta, förvärva eller överlåta varor som varit föremål för brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen och rör skatt enligt lagen om tobaksskatt. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig befattning med punktskattepliktiga varor	5 kap. 1 a § LPK	<i>Normalgraden:</i> böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte insett men haft skäligen anledning att anta att varorna varit föremål för brott är påföljden böter. <i>Grovt brott:</i> fängelse i lägst sex månader och högst fyra år

Straffbelagd gärning	Brottsbenämning	Lagrum	Straffskala
Att uppsåtligen bryta mot förbudet för minderåriga att föra in tobaksvara i landet genom att underlåta att anmäla tobaksvara till tullbehandling. Det samma gäller om den minderåriga lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna förskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med införsel förbudet.	Smuggling	3–5 § lagen om straff för smuggling	<i>Normalgraden:</i> böter eller fängelse i högst två år <i>Grovt brott:</i> fängelse i lägst sex månader och högst sex år <i>Ringa brott:</i> penningböter
Gärning som ovan som begåtts av grov oaktsamhet. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig införsel	7 § lagen om straff för smuggling	Böter eller fängelse i högst två år
Att uppsåtligen underlåta att anmäla tobaksvara till tullbehandling och därigenom ge upphov till fara för tull-, skatte- eller avgiftsundandragande	Tullbrott	8–10 § lagen om straff för smuggling	<i>Normalgraden:</i> böter eller fängelse i högst två år <i>Grovt brott:</i> fängelse i lägst sex månader och högst sex år <i>Ringa brott:</i> penningböter
Gärning som ovan som begåtts av grov oaktsamhet. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Vårdslös tullredovisning	11 § lagen om straff för smuggling	Böter eller fängelse i högst två år

Straffbelagd gärning	Brottsbenämning	Lagrum	Straffskala
Att uppsåtligen emballera, transportera, förvara, dölja, bearbeta, förvärva, överlåta eller upplåta panträtt i en vara som varit föremål för smuggling eller tullbrott. Ringa gärning är ej straffbelagd.	Olovlig befattning med smuggelgods	12–13 § lagen om straff för smuggling	<i>Normalgraden:</i> böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte insett men haft skälig anledning att anta att varorna varit föremål för brott är påföljden böter. <i>Grovt brott:</i> fängelse i lägst sex månader och högst sex år

### 3.4 Alkohollagens bestämmelser om detaljhandel med folköl

#### 3.4.1 Villkor för att bedriva detaljhandel med folköl

I alkohollagen (1994:1738) delas alkoholdrycker in i spritdrycker, vin, starköl och öl.<sup>2</sup> Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får i Sverige endast bedrivas av Systembolaget AB. Detaljhandel med öl, i dagligt tal kallat folköl, omfattas inte av Systembolagets ensamrätt utan får bedrivas även av andra. Sådan handel får emellertid endast bedrivas om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Detaljhandel med öl får endast ske i vissa lokaler. Enligt 5 kap. 6 § första stycket alkohollagen får sålunda detaljhandel med öl endast bedrivas i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel,
2. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 8 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller

<sup>2</sup> Med spritdryck förstås en alkoholdryck som innehåller sprit (1 kap. 4 §).

Med vin förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsnings av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdryck, starköl eller öl (1 kap. 5 §).

Med starköl förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostade malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol (1 kap. 6 § första stycket).

Med öl förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostade malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent (1 kap. 6 § andra stycket).

registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och

3. där det bedrivs försäljning av matvaror.

Denna begränsning gäller dock inte för Systembolaget eller för tillverkare av öl.

Ett annat krav på detaljhandel med öl är enligt 3 kap. 6 § alkohollagen att det ska finnas lättdrycker (dryck som antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol) att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning.

Enligt 5 kap. 6 § tredje stycket ska den som bedriver detaljhandel med öl anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när verksamheten påbörjas. Enligt bestämmelsens fjärde stycke ska den som bedriver detaljhandel med öl utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett för verksamheten lämpligt program. Bestämmelsen motsvarar regleringen om anmälan och egentillsyn i 12 c § tobakslagen och anmälan och egenkontroll i 5 § lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel. Den språkliga skillnaden mellan begreppen egenkontroll (som används i alkohollagen och lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel) och egentillsyn (som används i tobakslagen) har ingen saklig betydelse. I nyare lagstiftning används begreppet egenkontroll i stället för egentillsyn.

### 3.4.2 18-årsgränsen

I 3 kap. 8 § anges att vid detaljhandel med öl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått denna ålder. I bestämmelsen anges vidare att alkoholdrycker inte får lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel och att alkoholdrycker inte får lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Enligt 3 kap. 9 § är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. I bestämmelsen förbjuds alltså langning av alkoholdrycker

i vissa angivna situationer. Öl får inte heller överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år. Sistnämnda förbud gäller dock inte när någon bjuder på en alkoholdryck för förtäring på stället såvida det inte med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

### 3.4.3 Tillsyn och administrativa sanktioner

Enligt 8 kap. 1 § har FHI, med vissa undantag, central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpning av lagen. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Den omedelbara tillsynen över detaljhandeln med öl utövas av kommunen och polismyndigheten. Kommunen får med stöd av 7 kap. 13 § tredje stycket ta ut avgift för tillsynen. Enligt 7 kap. 16 § får kommunen träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt alkohollagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra vissa typer av ärenden, bl.a. meddela varning eller försäljningsförbud.

Föranleder detaljhandel med öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen med stöd av 7 kap. 21 § första stycket förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela varning. Enligt bestämmelsens andra stycke kan ett förbud inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter. Förbud meddelas för en tid av sex månader eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet. Enligt 9 kap. 1 § gäller beslut enligt alkohollagen, till skillnad från beslut enligt tobakslagen, omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

### 3.4.4 Straffansvar och förverkande

Alkohollagen innehåller flera bestämmelser i vilka stadgas straffansvar för olika förfaranden som står i strid med alkohollagen (10 kap. 1–10 §§). I det följande redovisas endast de straffbestämmelser som berör detaljhandel med öl.

Enligt 10 kap. 2 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan rätt enligt alkohollagen för *olovlig försäljning av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms enligt 10 kap. 3 § till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller har varit inriktad mot ungdomar.

I 10 kap. 5 § anges att den som innehar alkoholdrycker i syfte att sälja dem döms för *olovligt innehav av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 10 kap. 6 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § (den s.k. langningsbestämmelsen) för *olovligt anskaffande av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

I 10 kap. 7 § stadgas ansvar för *olovlig dryckeshantering* för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart berusad av alkohol eller annat berusningsmedel. För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §. Straffskalan är i båda fallen böter eller fängelse i högst sex månader.

Är någon av nämnda gärningar att anse som ringa ska enligt 10 kap. 8 § inte dömas till straff.

Enligt 10 kap. 9 § ska för försök eller förberedelse till *olovlig försäljning av alkoholdrycker* och *olovligt anskaffande av alkoholdrycker* dömas till ansvar enligt 23 kap. BrB. Det är emellertid inte straffbart att ta emot lagligen framställda alkoholdrycker för personligt bruk.

Bestämmelser om förverkande finns i 11 kap. alkohollagen. Enligt 11 kap. 1 § ska sprit, alkoholdrycker och mäsik som har varit föremål för brott enligt alkohollagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant

brott, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 10 kap. 9 § andra stycket. Enligt 11 kap. 3 § ska förverkande inte ske om det är uppenbart oskäligt.

### **3.5 Lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel**

#### **3.5.1 Villkor för att bedriva detaljhandel med nikotinläkemedel**

Den 1 mars 2008 trädde lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel i kraft. Lagen innebär att Apoteket AB inte längre har ensamrätt att bedriva detaljhandel med nikotinläkemedel till konsument. Med nikotinläkemedel avses enligt 1 § i lagen godkända receptfria läkemedel som inte har förskrivits och vars enda aktiva substans är nikotin. I samma bestämmelse definieras detaljhandel som försäljning och annat utlämnande i näringsverksamhet till den som är konsument.

Enligt 3 § får en näringsidkare inte bedriva detaljhandel med nikotinläkemedel utan att först ha anmält handeln till den kommun där handeln ska bedrivas. Bestämmelsen motsvarar 12 c § första stycket tobakslagen och 5 kap. 6 § tredje stycket alkohollagen. En anmälan behöver inte göras av Apoteket AB.

I förarbetena till bestämmelsen behandlades frågan om det skulle finnas en skyldighet att anmäla försäljningen eller om försäljningen i stället skulle vara tillståndspliktig. Utredningen om detaljhandel med nikotinläkemedel förslog att det med hänsyn till kraven på en hög patientsäkerhet, en säker användning av läkemedel och en effektiv tillsyn skulle införas ett tillståndsförfarande (SOU 2006:15, s. 51 ff.) I propositionen föreslog regeringen i stället en anmälningsplikt (prop. 2007/08:17 s. 23 ff.). Regeringen fann att ett tillståndssystem skulle innebära en administrativ börda som inte står i rimlig proportion till de risker som finns med försäljning av receptfria nikotinläkemedel. Enligt regeringen skulle ett anmälningsförfarande kombinerat med en kontinuerlig tillsyn och egenkontroll tillgodose de säkerhetskrav som är rimliga att ställa.

I 5 § anges att den som bedriver detaljhandel med nikotinläkemedel ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och hanteringen av läkemedlen och se till att det finns ett för verk-

samheten lämpligt egenkontrollprogram. Bestämmelsen har sin förebild i reglerna om egentillsyn i 12 c § andra stycket tobakslagen och 5 kap. 6 § fjärde stycket alkohollagen.

### 3.5.2 18-årsgränsen

Enligt 4 § får nikotinläkemedel inte säljas eller på annat sätt lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Om det finns särskild anledning att anta att läkemedlet är avsett att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får det inte lämnas ut. Där detaljhandel med nikotinläkemedel bedrivs ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om dessa förbud. Den som lämnar ut nikotinläkemedel ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Bestämmelsen motsvarar 12 § tobakslagen och har stora likheter med 3 kap. 8 § alkohollagen.

### 3.5.3 Tillsyn och administrativa sanktioner

I 8 § anges att Läke-medelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Verket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Lagen innehåller, till skillnad mot tobakslagen, inte något förbud mot att förvandla vite till fängelse. En annan skillnad jämfört med tobakslagen är att Läke-medelsverkets beslut gäller omedelbart, om inte annat förordnas (se 13 § tredje stycket).

Enligt 9 § ska kommunen bl.a. kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om anmälan (3 §), åldersgräns (4 §), egenkontroll (5 §) samt de föreskrifter som meddelats om anmälan och egenkontroll. I Läke-medelsverkets föreskrifter om detaljhandel med nikotinläkemedel (LVFS 2008:2) finns bestämmelser om egenkontroll som bl.a. tar sikte på nikotinläkemedels förvaring, hantering och exponering samt system för reklamationer, indragningar och dokumentation. Efterlevnaden av dessa krav ingår alltså i kommunens kontrollansvar. Av 9 § följer vidare att kommunen ska rapportera brister i efterlevnaden till Läke-medelsverket. Apoteket AB omfattas inte av kommunens kontroll. Enligt 10 § får kommunen för sin



kontroll ta ut avgift av den som bedriver detaljhandel med nikotinläkemedel.

#### 3.5.4 Straffansvar och förverkande

Enligt 11 § första stycket döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver detaljhandel med nikotinläkemedel utan att ha anmält handeln till kommunen till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som med uppsåt eller av oaktsamhet säljer eller på annat sätt lämnar ut nikotinläkemedel till den som inte har fyllt 18 år. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Till skillnad från tobakslagen och alkohollagen är det inte straffbart att sälja varor som är avsedda att lämnas över (langas) till någon som inte har fyllt 18 år.

Stadgandet om straffansvar för underlåtenhet att anmäla handeln saknar motsvarighet i alkohollagen och tobakslagen. I förarbetena till stadgandet (prop. 2007/08:17 s. 45) anges att det är av stor vikt att kommunerna och Läkemedelsverket kan fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. En sanktion kopplat till kravet på anmälan borde enligt regeringen öka sannolikheten för att näringsidkarna följer kravet på anmälan. Om anmälan av verksamheten inte görs försvåras kommunernas kontroll och Läkemedelsverkets tillsyn eftersom det då är omöjligt att veta var de nya försäljningsställena finns och om de uppfyller kraven på t.ex. förbud mot försäljning till underårig eller kraven på egenkontroll. Det framhålls att Läkemedelsverket har möjlighet att meddela förelägganden och förbud samt förena dessa med viten, men att erfarenheter från tobaksområdet har visat att försäljning av tobak utan anmälan ändå förekommer.

För att undvika dubbelbestraffning stadgas i 11 § andra stycket att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud inte ska dömas till ansvar enligt lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Enligt 12 § ska nikotinläkemedel som varit föremål för brott enligt lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel eller dess värde samt utbyte av brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

## 3.6 Lagen om viten

### 3.6.1 Allmänt om viten

Lagen (1985:206) om viten, härefter benämnd viteslagen, innehåller de grundläggande bestämmelserna om viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter, s.k. offentligrättsliga viten. I viteslagen behandlas inte civilrättsliga viten (avtalsviten).

Det offentligrättsliga vitet finns i två former, individuellt och generellt vite. Individuellt vite är ett penningbelopp som en domstol eller annan myndighet i förväg bestämmer som påföljd för eventuell olydnad mot beslutet. Karakteristiskt för det individuella vitet är dess anknytning till ett visst föreläggande eller förbud. Genom denna förbindelse kommer vitet att riktas mot den i beslutet namngivna adressaten, och vitesföreskriftens innehåll att avpassas till denna persons förhållanden och andra särskilda omständigheter vid beslutets meddelande. Generellt vite riktar sig till envar och fungerar ungefär som ett straff.<sup>3</sup> Numera är bestämmelser om generellt vite sällsynta. Tobakslagen innehåller inte några sådana bestämmelser.

Enligt 1 § andra stycket viteslagen ska lagen inte tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. Detta innebär att bestämmelser i specialförfattningar generellt ska tillämpas framför viteslagens. Tobakslagen innehåller inte några bestämmelser som avviker från viteslagens. Däremot finns i 20 § tredje stycket tobakslagen ett uttryckligt förbud mot att förvandla vite till fängelse. Denna bestämmelse avviker från de generella bestämmelserna om förvandling av viten i 25 kap. 7–9 §§ BrB och bötesverkställighetslagen (1979:189).

Viteslagen innehåller inga regler om vilka myndigheter som får sätta ut vite i sina beslut. Detta regleras i stället i olika specialförfattningar, bl.a. i tobakslagen. Enligt 20 § tredje stycket tobakslagen får tillsynsmyndigheten i beslut om föreläggande eller förbud sätta ut vite. De myndigheter som i beslut om föreläggande eller förbud får sätta ut vite enligt tobakslagen är Arbetsmiljöverket, den eller de nämnder kommunfullmäktige bestämmer, länsstyrelserna och FHI (se 20 första stycket och 20 § andra stycket tobakslagen jämfört med 19 a § samma lag).

---

<sup>3</sup> Lavin, s. 16 f.

### 3.6.2 Vitesföreläggandet

Enligt 2 § första stycket viteslagen ska ett vitesföreläggande vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). En myndighet kan i allmänhet fritt bestämma om ett föreläggande ska riktas mot en juridisk person eller mot en eller flera företrädare för denna. Det finns inte heller något hinder mot att både den juridiska personen och företrädare för denna sätts ut som adressater i samma föreläggande.<sup>4</sup> Valet av adressat får avgöras med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet. En fördel med att ange den juridiska personen som adressat är att vitesföreläggandet inte förfaller på grund av personbyte bland ställföreträdarna. En nackdel är att det kan vara svårt att hos en juridisk person fastställa den tredska eller det motstånd som vitet ska övervinna. En annan nackdel är att vite som ådömts en juridisk person inte kan förvandlas till fängelse, vilket medför att föreläggandet kan vara mindre effektivt.

I 2 § första stycket anges vidare att, om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, det alltid ska framgå av föreläggandet vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. I allmänhet kan den föreläggande myndigheten bestämma tidpunkten eller tidsfristen tämligen fritt. Ett krav är dock att adressaten ska ges skälig tid för att efterkomma föreläggandet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte beträffande vitesförbud.

Enligt 3 § viteslagen ska, när vite föreläggs, vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå adressaten att följa föreläggandet. Av bestämmelsen följer att vitesbeloppet ska bestämmas till sådan storlek att det kan antas bryta den enskildes motstånd. Vid denna bedömning kan myndigheten söka ledning i hur den enskilda betett sig vid de kontakter myndigheten tidigare haft med honom i ärendet.<sup>5</sup> Hänsyn ska också tas till adressatens ekonomiska förhållanden. Härmed avses ekonomiska förhållanden som är lätta att konstatera och som myndigheten därför inte behöver alltför mycket tid att utreda. Vidare ska hänsyn tas till omständigheterna i övrigt. Till dessa omständigheter räknas bl.a. värdet av det föremål som avses med föreläggandet, kostnaderna för föreläggandets fullgörande och om-

---

<sup>4</sup> A.a. s. 32.

<sup>5</sup> A.a. s. 91 f.

fattningen av de påfordrade åtgärderna. Vitesbeloppets storlek bör vidare bestämmas med hänsyn till angelägenheten av att föreläggandets föreskrifter följs. Ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse.<sup>6</sup>

Myndigheterna kan inom ramen för 3 § bestämma beloppet hur högt eller lågt som helst. Vissa specialförfattningar innehåller emellertid bestämmelser om en särskild latitud med en lägre och högre beloppsgräns eller ett högsta belopp som inte får överskridas. Tobakslagen innehåller inte några sådana bestämmelser.

Av 3 § följer vidare att vitet ska bestämmas till ett bestämt belopp, om det inte är fråga om ett löpande vite enligt 4 §. Ett löpande vite får föreläggas om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet avser ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan i stället bestämmas att vitet ska betalas för varje gång föreskriften överträds.

Enligt 2 § andra stycket får vite inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Ett exempel på den förra situationen är om adressaten är fysiskt förhindrad att följa föreläggandets föreskrifter, t.ex. till följd av sjukhus- eller anstaltsvistelse. Den senare situationen avser fall då det finns författningsbestämmelser eller myndighetsbeslut som fränkänner adressaten rätt att råda över egendomen i det avseende föreläggandet innehåller föreskrifter (prop. 1984/85:96 s. 48).

I 2 § tredje stycket anges att när vite har förelagts, får nytt vite mot adressaten i samma sak inte föreläggas förrän det tidigare föreläggandet har vunnit laga kraft. Regeln innebär att myndigheten är förhindrad att meddela ett nytt föreläggande i samma sak om det första föreläggandet överklagats och överklagandet ännu inte blivit slutgiltigt prövat.

Enligt 2 § fjärde stycket ska ett vitesföreläggande delges adressaten. Detta innebär att föreläggandet ska delges på något av de sätt som anges i delgivningslagen (1970:428).

---

<sup>6</sup> A.a. s. 93.

### 3.6.3 Utdömmande av vite

I 6 § viteslagen regleras vilken myndighet som ska föra talan om vitets utdömmande och vilken myndighet som ska döma ut vitet. Huvudregeln, som är tillämplig på förelägganden enligt tobakslagen, är att frågor om utdömmande av viten prövas av länsrätt på ansökan av beslutsmyndigheten och att ansökan görs hos länsrätten i det län där myndigheten är belägen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslutsmyndigheten beslutar själv om ansökan om vitets uttagande ska göras eller inte. Det finns inte några i lag angivna riktlinjer om när ansökan ska göras utan myndigheten får göra en bedömning i varje enskilt fall. Myndigheten kan vid sin bedömning komma fram till att föreläggandet inte längre kan tillämpas exakt efter sin ordalydelse. Denna situation uppkommer främst om det efter föreläggandets meddelande tillkommit nya omständigheter. Vidare kan beslutsmyndighetens bedöma sannolikheten för att en länsrätt skulle bifalla en talan om vitets utdömmande. Beslutsmyndigheten får också överväga om det är lämpligt eller skäligt att påkalla vitets utdömmande.<sup>7</sup>

Prövningen av ett mål om vitets utdömmande brukar innefatta ställningstaganden till flera olika frågor. Dessa framträder på olika stadier av målets handläggning. På ett tidigt stadium brukar frågor om vitesföreläggandets beskaffenhet uppkomma. Föreläggandet måste nämligen både till form och innehåll kunna läggas till grund för en dom eller ett beslut om vitets uttagande. Därefter brukar handläggningen inriktas på att utreda frågan huruvida adressaten brutit mot föreläggandets föreskrifter och om han i så fall haft giltig ursäkt för sitt handlande. Om utredningen så långt visat att det inte föreligger hinder att ta ut vitet, kan den fortsatta prövningen av målet också omfatta frågor om huruvida nya omständigheter, som tillkommit efter tidsfristens utgång, kan ha gjort föreläggandet obehövligt. Till sist får storleken av det belopp som ska tas ut bestämmas och därvid kan uppkomma frågor om jämkning av beloppet.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> A.a. s. 131 f.

<sup>8</sup> A.a. s. 135 f.

### 3.7 Brottsbalkens bestämmelser om påföljdsbestämning

I utredningens uppdrag ingår att överväga om ett nytt system kan införas med sanktioner i en stegrande skala, dvs. att mer ingripande åtgärder sker först efter ett visst antal överträdelse. Vidare ska utredningen överväga om det bör göras en åtskillnad mellan näringsidkaren och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet. Av direktiven framgår inte vad som avses om begreppet sanktioner. Utredningen kommer därför att behandla såväl förvaltningsrättsliga som straffrättsliga sanktioner.

Som en bakgrund till avsnittet om straffrättsliga sanktioner (se avsnitt 8.2) kan det finnas skäl att belysa de allmänna bestämmelserna i BrB som styr vilken straffrättslig påföljd som ska dömas ut (påföljdsbestämning). Nedan följer en kortfattad beskrivning av påföljdsbestämningens processen som på grund av ämnets komplexitet inte gör anspråk på att vara heltäckande.<sup>9</sup> Till exempel berörs inte de särskilda regler för påföljdsbestämning som gäller ungdomar och psykiskt störda lagöverträdare.

1. Den första åtgärden i påföljdsbestämningens processen är att ta ställning till vilken *straffskala* som är tillämplig. För samma brott kan flera straffskalor vara föreskrivna, beroende på om brottet i det enskilda fallet är att anse som ringa, av normalgraden eller grovt.<sup>10</sup> Valet av tillämplig straffskala är inte beroende av om den tilltalade tidigare har gjort sig skyldig till brott.
2. Den tillämpliga straffskalan anger brottets *abstrakta straffvärde*. Om det är fråga om flera brott, tillämpas 26 kap. 2 § BrB, av vilken följer att straffskalan i vissa fall kan sträcka sig över det högsta straffet som är föreskrivet för det svåraste av brotten.
3. Utifrån det abstrakta straffvärdet ska domstolen fastställa det *konkreta straffvärdet*. Vid bedömningen av straffvärdet ska de regler som finns i 29 kap. 1–3 §§ BrB tillämpas. I 29 kap. 1 § andra stycket anges att vid bedömningen av straffvärdet ska särskilt beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit, vad den tilltalade insett eller borde insett om detta samt de avsikter eller motiv som han haft. I 29 kap. 2 och 3 §§ BrB finns en uppräkningslista av försvårande respektive förmildrande om-

<sup>9</sup> Redogörelsen bygger i huvudsak på SOU 2008:85, s. 268 ff. och Borgeke, s. 34 ff.

<sup>10</sup> För olovlig tobaksförsäljning finns endast en tillämplig straffskala; det finns inte något grovt brott och ringa gärning är inte straffbelagd, se avsnitt 3.1.5.

ständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. Ett exempel på en försvårande omständighet är om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom allvarligt tvång, svek eller missbruk av dennes ungdom, oförstånd eller beroendeställning. Ett annat exempel är om brottet utgjort ett led i en brottslig verksamhet som varit särskilt noggrant planlagd eller bedrivits i stor omfattning och i vilken den tilltalade spelat en betydande roll. Med förmildrande omständigheter avses bl.a. om den tilltalades handlande stått i samband med hans eller hennes uppenbart bristande utveckling, erfarenhet eller omdömesförmåga. Inte sällan finns också i den tillämpliga straffbestämelsen angivet olika omständigheter som ska beaktas vid bestämmandet av straffvärdet.

4. Sedan domstolen har fastställt brottslighetens straffvärde ska detta läggas till grund för *straffmätningen*. Av bestämmelserna i 29 kap. 4, 5 och 7 §§ BrB följer att det vid straffmätningen finns möjlighet att beakta andra förhållanden än brottslighetens straffvärde.
5. Enligt 29 kap. 4 § BrB får domstolen i skälig utsträckning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott. I sådana fall kan straffet sättas över vad som följer av straffvärdet. Detta gäller dock inte om återfallet i brott kan beaktas tillräckligt genom val av en strängare påföljd eller genom förverkande av villkorligt medgiven frihet.
6. I 29 kap. 5 § BrB finns angivet ett antal s.k. billighetsskäl som kan beaktas i mildrande riktning vid straffmätningen. Straffet kan när någon sådan omständighet föreligger sättas under vad som följer av den tillämpliga straffskalan.
7. Längden av det straff som blir resultatet vid tillämpningen av den nu angivna ordningen brukar benämnas brottets eller brottslighetens *straffmätningensvärde*. Straffmätningensvärdet uttrycks i böter av viss storlek eller fängelse av viss längd eller på livstid.

Straffmätningensvärdet utgör en viktig faktor vid *påföljdsvalet*, som är nästa steg i påföljdsbestämningprocessen. Med påföljd avses enligt 1 kap. 3 § BrB straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Uppräkningen av påföljder kompliceras av det faktumet att det förekommer olika påföljdskombinationer, påföljder med olika föreskrifter och olika typer av överlämnande till särskild vård.

Regleringen av valet av påföljd finns i 30–32 kap. BrB. Grundläggande för påföljdsvalet är 30 kap. 4 §. Enligt denna bestämmelse ska rätten vid påföljdsvalet fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Därvid ska rätten beakta sådana omständigheter som nämns i 29 kap. 5 §, de s.k. billighetsskälerna (se punkten 6 ovan). Som skäl för fängelse får rätten beakta brottslighetens straffvärde och art samt att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

När det gäller betydelsen av brottslighetens straffvärde bör det noteras att även om det i lagtexten anges att det som ska beaktas är straffvärdet, det i praktiken är straffmättningsvärdet (se ovan punkten 7).<sup>11</sup> Som riktvärde gäller att när straffmättningsvärdet motsvarar fängelse två år eller mer ska påföljden regelmässigt bestämmas till fängelse. Vid straffmättningsvärden motsvarande fängelse ett år eller mer men inte två år gäller normalt en presumtion för fängelse. Om straffmättningsvärdet understiger fängelse ett år utgör straffmättningsvärdet i sig inte tillräckliga skäl för att döma till fängelse, om inte även andra omständigheter talar för denna påföljd.

Med brottslighetens art avses att brottsligheten karaktäriseras av vissa omständigheter som, främst av allmänpreventiva skäl, normalt motiverar att fängelsestraff. Bland sådana omständigheter kan nämnas att brottsligheten har fått en större utbredning, att brottsligheten är svår att förebygga och upptäcka eller om brottet innebär ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet. Bland brottstyper som ofta leder till fängelse med hänvisning till brottets art kan nämnas mened, jaktbrott, grovt rattfylleri, vapenbrott, narkotikabrott, skattebrott, misshandel, våld eller hot mot tjänsteman och bokföringsbrott. Den styrka med vilken brottets art talar för fängelse (artvärde) varierar mellan olika fall. Exempelvis har mened och jaktbrott i allmänhet högt artvärde medan bokföringsbrott vanligen har lågt artvärde.

Med tidigare brottslighet avses sådan brottslighet som den tilltalade tidigare har lagförts för (dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse). Tidigare brottslighet påverkar påföljdsvalet med olika styrka. Vid bedömningen av återfallets betydelse för påföljdsvalet beaktas faktorer som tidsförhållandet mellan tidigare och nu aktuell brottslighet, om tidigare och nu aktuell brottslighet är likartad eller inte och allvaret i den tidigare brottsligheten.

---

<sup>11</sup> Borgeke, s. 235 f.



De angivna skälen för fängelse – brottslighetens straffvärde och art samt återfall i brott – ska vägas samman. Detta innebär att även om inte något av skälen ensamt utgör tillräckligt skäl för fängelse kan de tillsammans utgöra tillräckliga skäl för en sådan påföljd.

Rättens val av påföljd bygger på en samlad avvägning av omständigheter som talar för respektive mot fängelse. Om rätten kommer fram till att böter eller fängelse bör väljas som påföljd bestäms boten eller fängelsestraffets längd normalt i enlighet med straffmättningsvärdet. Även i övriga fall brukar straffmättningsvärdet avspeglar sig i påföljden.

### *Straffnivåutredningen*

Straffnivåutredningen påbörjade sitt arbete våren 2007. I utredningens uppdrag ingick bl.a. att överväga och föreslå förändringar i strafflagstiftningen i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott samt att överväga förändringar som ger en större spännvidd vid straffmätningen för brott i allmänhet när det har funnits försvårande och förmildrande omständigheter. I denna del av uppdraget ingick att överväga betydelsen av flerfaldig brottslighet (att gärningsmannen har gjort sig skyldig till flera brott) och återfall i brott (att gärningsmannen tidigare har dömts för brott).

I oktober 2008 överlämnade Straffnivåutredningen sitt slutbetänkande *Straff i proportion till brottets allvar* (SOU 2008:85) till regeringen.

Straffnivåutredningens förslag innebär bl.a. att rätten vid påföljdsbestämningen ska ta större hänsyn till om det finns försvårande eller förmildrande omständigheter samt att återfall i brott ska leda till strängare straff på ett mer konsekvent sätt än tidigare.

Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

## **3.8 Bestämmelser om förverkande**

Med förverkande avses en särskild rättsverkan av brott, nämligen att äganderätten till egendom fråntas en juridisk eller fysisk person och övergår till någon annan, vanligtvis staten.

Allmänna regler om förverkande finns i 36 kap. BrB. Där regleras bl.a. vad som kan förverkas, under vilka förutsättningar förverkande

får beslutas och mot vem talan om förverkande kan föras. I andra författningar finns det regler om förverkande som kompletterar eller helt eller delvis ersätter reglerna i 36 kap. BrB. Inom specialstraffrätten finns det bl.a. regler om förverkande som innebär att förverkande kan beslutas på annan grund eller riktas mot annan person än vad som gäller enligt BrB. Sådana regler finns bl.a. i 11 kap. alkohollagen (se avsnitt 3.4.4) och 12 § lagen om nikotinläkemedel (se avsnitt 3.5.4).

Som anges i avsnitt 3.1.5 finns det inga bestämmelser om förverkande i tobakslagen. Möjligheterna till förverkande i dessa fall med stöd av BrB:s bestämmelser är också begränsad.

Bestämmelser som reglerar när ett förverkande får ske och vilken egendom som får förverkas finns i 36 kap. 1–4 §§ BrB. Det gäller bl.a. utbyte av brott och hjälpmedel vid brott.

I 36 kap. 5 § BrB finns bestämmelser som reglerar hos vem förverkande får ske. Lagrummet gäller, om inte annat anges, även förverkande som sker med stöd av specialstraffrättsliga bestämmelser. Det bör noteras att lagrummet endast gäller förverkande till följd av brott. Enligt paragrafen får förverkande endast ske hos

- gärningsmannen eller annan som medverkat till brottet,
- den i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var (exempelvis arbetsgivare),
- den som genom brottet beretts vinning eller näringsidkare som avses i 4 §, och
- den som efter brottet förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva eller som efter brottet förvärvat egendomen på annat sätt och därvid haft vetskap om eller skäligen anledning till antagande om egendomens samband med brottet.

Tillhörde egendomen vid brottet inte någon av dem som anges ovan får den inte förklaras förverkad.

### 3.9 Bestämmelser om minderåriga arbetstagare

I 5 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser som syftar till att minderåriga ska skyddas i arbetslivet. Enligt 5 kap. 3 § första stycket arbetsmiljölagen får sålunda en minderårig inte anlitas för

att utföra arbete på ett sätt som medför risk för olycksfall eller för överansträngning eller annan skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling.

Arbetarskyddsstyrelsen (nu Arbetsmiljöverket) har beslutat vissa föreskrifter om minderåriga (AFS 1996:1). Föreskrifterna har meddelats med stöd av 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Enligt 2 § i dessa föreskrifter ska arbetsuppgifter för minderåriga väljas med stor omsorg. Särskild hänsyn ska tas till den minderåriges fysiska och psykiska förutsättningar för arbetet. Betyggande säkerhet ska ges mot bl.a. olycksfall och andra förhållanden som kan medföra skadlig inverkan på den minderåriges hälsa eller utveckling i fysiskt, psykiskt eller socialt avseende. Vidare sägs att den som anlitar en minderårig ska se till att arbetet sker under ledning och tillsyn av lämplig person samt försäkra sig om att det finns tillfredställande rutiner för hur minderåriga ska introduceras och handledas. I föreskriften finns allmänna råd om tillämpningen av föreskriften. Vissa arbeten kan enligt dessa allmänna råd innebära en oacceptabel påfrestning från psykisk eller social synpunkt. Exempel kan vara att arbeta helt ensam utan kontakt med arbetskamrater eller handledare. När det gäller ensamarbete finns även särskilda regler för minderåriga i Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter om ensamarbete (AFS 1982:3). I enlighet med dessa får minderåriga inte anlitas för riskfyllt eller starkt psykiskt påfrestande ensamarbete. Exempel härpå kan vara arbete som innebär överfallsrisk, t.ex. ensamarbete i kvällsöppna butiker, kiosker eller liknande (jfr Arbetarskyddsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av föreskrifterna, AFS 1996:1, om minderåriga).

## 4 Internationell utblick

### 4.1 Avgränsning

Enligt direktiven ska utredningen studera tobakslagstiftningen i några länder som är jämförbara med Sverige. Utredningen har valt att studera tobakslagstiftningen i våra nordiska grannländer samt i några andra europeiska länder nämligen Frankrike, Irland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Utredningen har också studerat lagstiftningen i Kanada, med tonvikt på provinserna British Columbia och Québec.

Utredningens avsikt är inte att ge en komplett redogörelse för tobakslagstiftningen i dessa länder. I stället har utredningen valt att studera de områden som bedöms ha relevans för utredningens arbete. Detta innebär att utredningen helt inriktar sig på detaljhandeln med tobak. Inom detta område fokuserar utredningen på dels vissa generella frågor som t.ex. krav för att bedriva detaljhandel samt tillsyn och sanktioner, dels mera specifika frågor gällande förbud att sälja tobak till unga. Regler om exponering, marknadsföring, märkning och begränsning av rökning på vissa platser berörs alltså inte såvida de inte har direkt samband med förbud att sälja tobak till unga.

### 4.2 Danmark

I Danmark är det förbjudet och straffbelagt att sälja tobak och varor som vanligtvis används i samband med tobaksrökning (t.ex. rökpipa) till den som inte har fyllt 18 år. Myndigheten som har ansvar för tobaksfrågor (Sundhedsstyrelsen) rekommenderar att det på försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Detta är dock inget krav. Det är inte förbjudet att sälja tobak till en vuxen vars avsikt är att lämna över varan till någon som inte har fyllt 18 år och det är inte förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Det krävs inte att butiksbiträdet ska ha

uppnått en viss ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter. Det finns dock inga regler om att cigaretter endast får säljas i förpackningar med ett minimiantal cigaretter.

Det finns inget krav på tillstånd eller anmälan för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Det finns inte heller några restriktioner beträffande var detaljhandel med tobak får äga rum.

Som nämnts ovan har Sundhedsstyrelsen ansvar för tobaksfrågor men varken denna myndighet eller någon annan myndighet har särskilt ansvar för tillsyn över bestämmelsen om åldersgräns. Den som inte följer bestämmelsen kan följaktligen inte åläggas några administrativa sanktioner. Däremot kan straffansvar utdömas. Påföljden är böter. Vid bestämmandet av botens storlek ska särskild hänsyn tas till om det är fråga om en grov eller upprepad överträdelse. Endast näringsidkaren och dennes företag kan straffas. Ett butiksbiträde som säljer tobak till en minderårig kan alltså inte dömas till ansvar.

### 4.3 Finland

Den 1 april 2009 träder flera förändringar i kraft i den finska tobakslagen (lagen om åtgärder för inskränkande av tobaksförsäljning 693/1976). I de närmaste styckena finns en beskrivning av den nuvarande regleringen. Därefter följer en sammanfattning av de viktigaste förändringarna.

Det är förbjudet att sälja eller på annat sätt överlåta tobak och tobakspipor till den som inte har fyllt 18 år. På försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Det är inte förbjudet att sälja tobak till en vuxen vars avsikt är att lämna över varan till någon som inte har fyllt 18 år. Införande av en sådan bestämmelse, liksom en bestämmelse som föreskriver att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak, utreds emellertid för närvarande. Det är inte förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Näringsidkare som säljer tobak ska ha ett egenkontrollprogram som syftar till att åldersgränsen efterlevs. Cigaretter, rulltobak och cigariller får endast säljas i förpackningar som uppfyller vissa krav på bl.a. märkning. Styckevis försäljning är alltså inte tillåten. Det finns emellertid inte någon reglering av det antal cigaretter som får säljas i en förpackning.

Det finns inget krav på tillstånd eller anmälan för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror och det finns inga restriktioner

beträffande var detaljhandel med tobak får ske. Försäljning av tobak och tobakspipor får ske genom automat endast om försäljningen sker under övervakning. Automaten ska vara placerad så att användningen av den kan övervakas fortlöpande.

På liknande sätt som i Sverige har en statlig myndighet (Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral) centralt tillsynsansvar över detaljhandeln med tobak medan länsstyrelserna och kommunerna har regionalt respektive lokalt tillsynsansvar. För styrningen och samordningen av tillsynen enligt tobakslagen har Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral utarbetat ett tillsynsprogram. Kommunerna använder sig av en kommunal tillsynsplan. Kommunerna får ta ut en avgift för sin tillsyn.

Vid bristande efterlevnad av bestämmelserna om tobaksförsäljning kan kommunen förbjuda försäljning. Sker inte rättelse inom utsatt tid ska kommunen, beroende på vilken bestämmelse som överträtts, anmäla detta till antingen åklagarmyndigheten eller Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral. Den som vid upprepade tillfällen i strid mot kommunens förbud inte följer bestämmelsen om åldersgräns, inte upprättar en plan för egenkontroll av åldersgränsen eller inte följer bestämmelsen om tobaksförsäljning genom automat kan dömas till böter. Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person dömas till ansvar.

Från och med den 1 april 2009 gäller följande:

- Krav på tillstånd införs. Endast den som har tillstånd från den kommun där försäljningen sker får bedriva detaljhandel med tobak. Tillståndet gäller som huvudregel tills vidare, men kan tidsbegränsas om verksamheten till sin karaktär är tidsbegränsad. Tillstånd ska beviljas om sökanden har lagt fram ett godtagbart egenkontrollprogram, en redogörelse för placeringen av tobaksvaror vid försäljningsdisken som uppfyller bestämmelserna i tobakslagen och om sökanden kan kontrollera försäljningen på ett tillfredsställande sätt. En ytterligare förutsättning för tillstånd är att sökanden har erlagt föreskriven ansökningsavgift.
- Kommunen ges rätt att återkalla ett tillstånd att bedriva detaljhandel med tobaksvaror viss tid eller permanent. Återkallelse viss tid (en vecka–sex månader) kan ske om tillståndsinnehavaren, trots påpekande, inte följer bestämmelserna om tobaksförsäljning. Permanent återkallelse kan ske om tillståndsinnehavaren, trots påpekande, inte följer bestämmelserna om tobaksförsäljning och över-

trädelsen upprepas eller är uppsåtlig eller är att bedöma som grov. Ett tillstånd som har återkallats permanent kan på ansökan beviljas på nytt tidigast ett år efter återkallandet.

- Ett register över näringsidkare som har beviljats eller ansökt tillstånd att bedriva detaljhandel införs. Registret ska föras av Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral och kommunerna.
- Små förpackningar cigaretter, rulltobak och cigariller förbjuds. Förpackningarna ska innehålla minst 20 cigaretter, 30 gram rulltobak eller 10 cigariller.
- Vissa straffbestämmelser skärps. Den som inte följer bestämmelsen om åldersgräns eller bestämmelsen om tobaksförsäljning genom automat kommer, liksom tidigare, att kunna dömas till böter. Det tidigare kravet på att överträdelse ska ha skett vid upprepade tillfällen i strid mot kommunens förbud tas emellertid bort.
- Den som bedriver detaljhandel med tobaksvaror utan tillstånd ska kunna dömas till böter.

#### 4.4 Norge

I Norge är det förbjudet och straffbelagt att sälja eller på annat sätt överlåta tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. Förbudet gäller också varor som utseendemässigt liknar en tobaksvara och som inbjuder till tobaksbruk (t.ex. chokladcigaretter). Det är också förbjudet och straffbelagt att lämna ut tobaksvaror eller tobaksliknande varor till en vuxen om varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Det krävs inte att det på försäljningsstället ska finnas en skylt med information om dessa förbud. Det är inte förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Endast den som har fyllt 18 år får sälja tobaksvaror. Detta krav gäller dock inte om en person som har fyllt 18 år har daglig tillsyn över försäljningen. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter. Det finns dock inga regler om att cigaretter endast får säljas i förpackningar med ett minimiantal cigaretter.

Det finns inget krav på tillstånd eller anmälan för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Det finns inte heller några restriktioner när det gäller var detaljhandel med tobak får äga rum. Försäljning får emellertid inte ske genom automat.

Ingen myndighet har särskilt ansvar för tillsyn över bestämmelserna om åldersgräns. Den som inte följer bestämmelserna kan inte åläggas några administrativa sanktioner utan kan i stället dömas till straffansvar. Påföljden är böter. Helse- och Omsorgsdepartementet är tillsynsmyndighet vad gäller förbudet mot styckförsäljning av cigaretter. Vid misskötsamhet kan direktoratet meddela föreläggande om rättelse och förena föreläggandet med vite. Bestämmelsen om styckförsäljning är också straffsanktionerad. Påföljden är böter.

Under 2000-talet har en ny tillsynsordning för tobaksförsäljning utretts inom Helse- och Omsorgsdepartementet. År 2004 sände departementet ut ett förslag på remiss (s.k. höringsnotat) till berörda instanser. Förslaget innehöll fyra olika alternativ:

1. Tillståndskrav – endast den som har fått tillstånd från kommunen får bedriva detaljhandel med tobaksvaror. För att få tillstånd krävs att sökanden uppvisar ett egenkontrollprogram och ett registreringsbevis (firmaattest). Dessutom måste ansöknings- och årsavgift vara betald. Förutom ansvar för tillståndsgivningen ska kommunen utöva tillsyn och ha möjlighet att ålägga administrativa sanktioner. Bland annat ska kommunen ges möjlighet att återkalla tillståndet om bestämmelserna om åldersgräns inte följs. Ordningen ska finansieras genom ansöknings- och årsavgifter.
2. Anmälningsskrav – endast den som har anmält försäljningen får bedriva detaljhandel med tobaksvaror. I förslaget nämns den svenska modellen som en tänkbar lösning.
3. Kommunalt tillsynsansvar utan krav på tillstånd eller anmälan. Kommunerna ska inte utföra någon systematisk tillsyn utan ska i stället agera utifrån tips, klagomål etc. Kommunen ska kunna ålägga administrativa sanktioner, bl.a. förbud att sälja tobaksvaror en viss tid.
4. Statligt tillsynsansvar utan krav på tillstånd eller anmälan. Mot-svarigheten till det svenska Livsmedelsverket (Mattilsynet) har tillsynsansvar. Sanktionssystemet kan samordnas med det som gäller för livsmedelsverksamhet.

Departementsförslaget har hittills inte lett till någon ny tillsynsordning.



## 4.5 Frankrike

Det är förbjudet och straffbelagt att sälja eller ge tobak till den som inte har fyllt 16 år. På försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Det är inte förbjudet att sälja tobak till en vuxen vars avsikt är att lämna över varan till någon som inte har fyllt 16 år. Det är inte heller förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Det finns inget krav på att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i förpackningar om färre än 20 cigaretter. Det är dock tillåtet att sälja cigaretter i form av lösa cigaretter.

Det krävs tillstånd från tullmyndigheten (*L'administration des douanes et droits indirects*) för att få bedriva detaljhandel med tobak. Tillståndet gäller för ett försäljningsställe och är tidsbegränsat till tre år. Därefter kan tillståndet förnyas. Till skillnad från de andra länderna som beskrivs i detta kapitel är detaljhandeln med tobak i Frankrike ingen fri näring. Förutsättningarna för etablering är ingående reglerade. Tillstånd för nya försäljningsställen meddelas exempelvis endast om det råder låg etableringstäthet inom ett visst område. Även innehavarbyte och flyttning av verksamheten är reglerad. För närvarande meddelas i princip inga nya tillstånd. Om det uppkommer behov, t.ex. till följd av demografiska förändringar, fylls behovet i första hand genom flyttning av andra existerande försäljningsställen. Endast fysiska personer eller handelsbolag (*Société en nom collectif*) får bedriva detaljhandel med tobak. Den som söker tillstånd måste uppfylla flera krav, bl.a. vad gäller vandel och nationalitet (fransk medborgare, medborgare i annat EES-land eller i Schweiz). Tillståndsinnehavaren kan endast ha ett tillstånd och får alltså inte bedriva detaljhandel på flera försäljningsställen. Försäljning via automat eller postorder är inte tillåten.

Den franska tullmyndigheten har tillsyn över detaljhandeln med tobak. Om en tillståndsinnehavare inte följer bestämmelserna om tobaksförsäljning kan tullmyndigheten avstänga denne från att sälja tobak eller återkalla dennes tillstånd att bedriva detaljhandel med tobak. Detta gäller dock inte om tillståndsinnehavaren bryter mot bestämmelserna om åldersgräns. I denna situation kan tullmyndigheten för närvarande inte ålägga tillståndsinnehavaren några administrativa sanktioner. Däremot kan tillståndsinnehavaren, liksom butiksbiträdet, dömas till straffansvar. Påföljden är böter om högst 150 euro.

## 4.6 Irland

På Irland är det förbjudet och straffbelagt att sälja eller på annat sätt överlåta tobak till den som inte har fyllt 18 år. Det är också förbjudet att sälja konfektyrer som normalt är avsedda för barn om konfektyrerna utseendemässigt liknar en tobaksvara. På försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbuden. Det är inte förbjudet att sälja tobak till en vuxen vars avsikt är att lämna över varan till någon som inte har fyllt 18 år och det är inte heller förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Det finns inte någon regel som föreskriver att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 20 cigaretter.

Det krävs inte tillstånd för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror. För närvarande krävs inte heller att försäljningen anmäls eller att den på annat sätt registreras. Detta krav kommer dock att ställas från den 1 juli 2009, då ett register över de som bedriver detaljhandel med tobak införs. Det finns inte några restriktioner beträffande var detaljhandel med tobak får äga rum.

På Irland finns en särskild myndighet som har ansvar för tobaksfrågor – The Office of Tobacco Control (OTC). OTC har bl.a. ansvar för att bestämmelserna om tobaksförsäljning efterlevs. För närvarande har OTC ingen möjlighet att meddela administrativa sanktioner mot den som inte efterlever bestämmelserna om tobaksförsäljning. Från och med den 1 juli 2009 – då krav på anmälan av försäljningen börjar gälla – kommer OTC att kunna avregistrera näringsidkaren från anmälningsregistret och därmed förbjuda försäljning av tobaksvaror mellan 6 och 12 månader. Den som inte följer bestämmelserna om åldersgräns kan dömas till böter om högst 3 000 euro och/eller fängelse i högst tre månader. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person dömas till ansvar. Om detaljhandeln bedrivs i ett företag kan även detta straffas.

OTC genomför nationella undersökningar gällande efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns. Den senaste undersökningen genomfördes 2007<sup>1</sup>.

Undersökningen gick till på följande sätt. Grupper bestående av en minderårig (14, 15, 16 eller 17 år) och en vuxen besökte sammanlagt drygt 1 500 försäljningsställen på olika platser i landet.

---

<sup>1</sup> Resultaten av undersökningen är redovisade i rapporten Tobacco Control and the Irish Retail Environment.

Den minderårige försökte köpa ett paket cigaretter men avbröt köpet om säljaren var beredd att fullfölja köpet. Något köp genomfördes därför inte. Om den minderårige tillfrågades om sin ålder påstod sig denne vara 18 år. Den minderårige hade inte med sig någon legitimation. Den vuxne i gruppen höll uppsikt över den minderårige och samlade in data angående försäljningsställets skyltning och marknadsföring.

Undersökningen 2007 gav sammanfattningsvis följande resultat:

- 52 procent av butiksbiträdena nekade att sälja tobaksvaror till unga som inte uppnått föreskriven åldersgräns.
- Köparens och butiksbitrådets kön hade marginell betydelse för efterlevnaden av föreskriven åldersgräns. Något fler pojkar (54 procent) än flickor (50 procent) nekades att köpa tobaksvaror. Något fler kvinnliga säljare (54 procent) än manliga säljare (49 procent) följde åldersgränsen.
- Såväl köparens som butiksbitrådets ålder hade betydelse för benägenheten att sälja tobak till unga. När köparen var 14 år nekades köp i 88 procent av fallen. Andelen nekade köp var för 15-åringar 68 procent, 16-åringar 37 procent och 17-åringar 48 procent. Den åldersgrupp som nekade försäljning i störst utsträckning var gruppen 41–60 år (62 procent), följd av gruppen 26–40 år (56 procent), gruppen 61 år och äldre (47 procent) och gruppen 16–25 år (45 procent).
- Det uppvisades inga större variationer i efterlevnaden beroende på typ av försäljningsställe. Sämst efterlevnad uppvisade bensinstationer (46 procent nekade försäljning jämfört med genomsnittet på 52 procent).

#### 4.7 Nederländerna

Det är förbjudet och straffbelagt att sälja tobaksvaror till den som inte har fyllt 16 år. På försäljningsstället ska finnas en tydligt läsbar skylt med information om detta förbud. Det är också förbjudet att sälja tobak till en vuxen om det är uppenbart att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 16 år. Det är inte förbjudet för den som inte har fyllt 16 år att köpa eller inneha tobaksvaror och det finns inget krav på att butiksbitrådet ska ha uppnått en viss

ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 19 cigaretter.

Det finns inget krav på tillstånd eller anmälan för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Det är inte tillåtet att bedriva detaljhandel med tobak på följande platser:

- Allmännyttiga företag
- Sjukhus
- Läroanstalter
- Idrottsanläggningar
- Anläggningar där kulturella eller konstnärliga aktiviteter utövas

Den nederländska livsmedelsmyndigheten (Voedsel en Waren Autoriteit) har tillsyn över försäljningen av tobaksvaror. Efterlevnaden av åldersgränsen har därvid högsta prioritet. Vid bristande efterlevnad kan myndigheten utdöma administrativa böter. Bötesbeloppet är vid första överträdelsen 450 euro, vid andra överträdelsen (av liknande slag inom två år) 1 350 euro, vid tredje överträdelsen (av liknande slag inom tre år) 2 250 euro och vid fjärde överträdelsen (av liknande slag inom fem år) 4 500 euro. Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person förpliktas att betala administrativa böter. Om detaljhandeln bedrivs i ett företag kan även detta förpliktas att betala sådana böter. Tillsynsmyndigheten kan förbjuda tobaksförsäljning i högst ett år om näringsidkaren säljer lösa cigaretter eller cigaretter i förpackningar om färre än 19 cigaretter.

## 4.8 Storbritannien

I Storbritannien är det förbjudet och straffbelagt att sälja tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. På försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Det är inte förbjudet att sälja tobak till en vuxen vars avsikt är att lämna över varan till någon som inte har fyllt 18 år. Det är inte heller förbjudet för den som inte har fyllt 18 år att köpa eller inneha tobaksvaror. Det finns ingen regel som föreskriver att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 10 cigaretter.

Det finns inget krav på tillstånd eller anmälan för att få bedriva detaljhandel med tobaksvaror. Det finns inte heller några restriktioner beträffande var detaljhandel med tobak får bedrivas.

Lokala myndigheter har tillsyn över bestämmelserna om tobaksförsäljning. Vid bristande efterlevnad kan domstol (Magistrates' court) meddela ett försäljningsförbud som gäller försäljning av tobak på ett visst ställe (restricted premises order). En förutsättning för detta är att överträdelse skett vid minst tre tillfällen under en tvåårsperiod. Försäljningsförbud gäller i högst ett år. Domstol kan också meddela ett försäljningsförbud som innebär att en viss person förbjuds att sälja tobak (restricted sale order). Förbudet innebär att denna person varken direkt eller indirekt, t.ex. som butikägare, får sälja tobak. Sådant förbud kan meddelas om överträdelse skett vid minst tre tillfällen under en tvåårsperiod och minst en av överträdelserna lett till att personen dömts för brott. Även detta försäljningsförbud gäller i högst ett år.

Den som säljer tobaksvaror till en person som inte har fyllt 18 år kan dömas till böter om högst 2 500 brittiska pund (GBP) eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte efterlever kravet på att det ska finnas en skylt med information om åldersgränsen och den som säljer lösa cigaretter eller cigarettpaket om färre än 10 cigaretter. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person dömas till ansvar. Om detaljhandeln bedrivs i ett företag kan även detta straffas. Den som inte följer ett försäljningsförbud kan dömas till böter om högst 20 000 GBP.

#### 4.9 Tyskland

Det är förbjudet att på allmän plats sälja eller på annat sätt överlåta tobak till den som inte har fyllt 18 år eller till en vuxen vars avsikt är att lämna över tobaksvaran till någon som inte har fyllt 18 år. Det krävs inte att det på försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Det är inte förbjudet för unga att köpa eller inneha tobaksvaror. Försäljning av tobak genom automat får endast ske på sådant sätt att det går att kontrollera köparens ålder. Det finns ingen regel som föreskriver att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak. Cigaretter får inte säljas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 17 cigaretter.

Det krävs, förutom tillstånd att bedriva näringsverksamhet, inget särskilt tillstånd för att bedriva detaljhandel med tobak. Det finns inte några restriktioner beträffande var detaljhandel med tobak får äga rum.

Tillsynen över detaljhandeln med tobak är en delstatlig angelägenhet och sköts alltså av olika delstatliga organ. Den som inte följer bestämmelserna om åldersgräns, förpackningsstorlek och styckeförsäljning kan dömas till administrativa böter om högst 50 000 euro. Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person dömas till ansvar. Om detaljhandeln bedrivs i ett företag kan även detta straffas. Tillsynsmyndigheterna har ingen möjlighet att förbjuda försäljning.

## **4.10 Kanada**

### **4.10.1 Federal lagstiftning**

Kanada är en federation som består av tio provinser och tre territorier. I Kanada regleras tobaksförsäljning på såväl federal som provinsiell/territoriell nivå.

Tobacco Control Programme – som är en enhet inom Hälso departementet (Health Canada) – har ansvar för federal tobakslagstiftning och federala åtgärder på tobaksområdet.

Enligt federal lag (Tobacco Act) är det förbjudet att förse den som inte har fyllt 18 år med tobak. Förbudet gäller endast på allmän plats eller på plats till vilken allmänheten har tillträde. I samma lag föreskrivs att det på försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet. Vidare föreskrivs i lagen att cigaretter inte får säljas i form av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 20 cigaretter. De redovisade bestämmelserna utgör minimikrav som provinser och territorier måste följa. Sex provinser och ett territorium har infört en strängare åldersgräns om 19 år.

Utredningen har valt att närmare beskriva regleringen i två provinser, nämligen British Columbia och Québec.

### **4.10.2 British Columbia**

I vissa avseenden har British Columbia skärpt de minimikrav angående åldersgräns som ställs i den federala lagstiftningen. Åldersgränsen är 19 år och förbudet mot att sälja tobak till unga är, till skillnad från federal lag, inte inskränkt till allmän plats eller plats till vilken allmänheten har tillträde. Tobaksvaror får inte exponeras för personer som inte har fyllt 19 år. Exponering får varken ske i försäljningslokalen eller så att tobaksvarorna syns utanför lokalen genom t.ex.

ett skyltfönster. Det är inte förbjudet för den som inte har fyllt 18 år att köpa eller inneha tobaksvaror. Det finns ingen regel som föreskriver att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak.

Endast den som har tillstånd från skattemyndigheten (Ministry of Small Business and Revenue) får bedriva detaljhandel med tobak. Orsaken till kravet på tillstånd är i första hand fiskal kontroll. Tillståndet gäller tills vidare.

Det är som huvudregel inte tillåtet att bedriva detaljhandel med tobak på följande platser:

- Inrättningar för hälso- och sjukvård (innefattar ej apotek)
- Högskolor och universitet som drivs av det allmänna
- Idrotts- eller rekreationsanläggningar som ägs eller hyrs av det allmänna
- Byggnader som ägs eller hyrs av staten eller av ett statligt bolag

Hälsomyndigheten (The Ministry of Health) har tillsynsansvar över den federala tobakslagstiftningen medan fem regionala hälsomyndigheter har tillsynsansvar för regleringen på provinsiell nivå. Den löpande tillsynen sköts av särskilda inspektörer (enforcement officers) som är anställda av hälsomyndigheterna. Skattemyndigheten är ansvarig för efterlevnaden av reglerna om tobaksskatt.

Den näringsidkare som inte följer de ovan beskrivna reglerna om tobaksförsäljning kan drabbas av administrativa sanktioner i form av administrativa böter och/eller försäljningsförbud.

**Tabell 4.1 Förfaranden som kan föranleda administrativa böter samt tillämplig böteskala i kanadensiska dollar (CAD)**

Överträdelse	Första gången	Andra gången	Efterföljande gånger
Försäljning på icke tillåten plats	0–1 000	0–3 000	0–5 000
Försäljning av tobak till den som inte har fyllt 19 år	0–1 000	0–3 000	0–5 000
Exponering av tobaksvaror för den som inte har fyllt 19 år	0–3 000	1 000–4 000	1 000–4 000
Underlåtenhet att på föreskrivet sätt ha en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har fyllt 19 år	0–1 000	1 000–3 000	3 000–4 000
Försäljning av lösa cigaretter	0–1 000	0–3 000	0–5 000
Försäljning av cigaretter i förpackningar om färre än 20 cigaretter	0–3 000	1 000–4 000	4 000–5 000

**Tabell 4.2 Förfaranden som kan föranleda försäljningsförbud samt förbudets varaktighet i dagar**

Överträdelse	Första gången	Andra gången	Efterföljande gånger
Försäljning på icke tillåten plats	0–30	0–90	0–180
Försäljning av tobak till den som inte har fyllt 19 år	0–30	0–90	0–180
Exponering av tobaksvaror för den som inte har fyllt 19 år	0–30	30–90	90–180
Underlåtenhet att på föreskrivet sätt ha en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har fyllt 19 år	0–30	30–90	90–180
Försäljning av lösa cigaretter	0–30	0–90	0–180
Försäljning av cigaretter i förpackningar om färre än 20 cigaretter	0–30	30–90	90–180

När hälsomyndigheten meddelat försäljningsförbud ska skattemyndigheten informeras om åtgärden. Skattemyndigheten ska i sin tur återkalla tillståndet att bedriva detaljhandel med tobak under samma period som näringsidkaren är avstängd.

Det är förbjudet och straffbelagt att bedriva detaljhandel med tobak utan tillstånd från skattemyndigheten. Påföljden är böter om högst 25 000 CAD och/eller fängelse i högst två år. Även vissa andra förfaranden är straffbelagda, t.ex.

- Försäljning av tobak på icke tillåten plats
- Försäljning av tobak till den som inte har fyllt 19 år
- Exponering av tobaksvaror för den som inte har fyllt 19 år
- Underlåtenhet att på föreskrivet sätt ha en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har fyllt 19 år
- Försäljning av lösa cigaretter (försäljning av cigaretter i förpackningar om färre än 20 cigaretter är dock ej straffbelagt)
- Överträdelse av beslutat försäljningsförbud

Påföljden är böter om högst 2 500 CAD och/eller fängelse i högst tre månader. Vid upprepad brottslighet är påföljden böter om högst 5 000 CAD och/eller fängelse i högst sex månader. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan såväl butiksbiträdet som butiksinnehavaren eller motsvarande person dömas till ansvar. Om detaljhandeln bedrivs i ett företag kan även detta straffas. Den



som drabbats av en administrativ sanktion får inte dömas till straffansvar för en gärning som omfattas av sanktionen och vice versa.

#### 4.10.3 Québec

På liknande sätt som i British Columbia får endast den som har tillstånd från skattemyndigheten (Le ministre du Revenu) bedriva detaljhandel med tobak och även här motiveras tillståndskravet av främst fiskala skäl. Tillståndet gäller tills vidare. Förutom att inneha tillstånd från skattemyndigheten måste detaljhandlaren anmäla varje försäljningsställe till bolagsregistret (Registraire des entreprises). Bolagsregistret innehåller följaktligen en komplett förteckning över anmälda ställen som säljer tobak.

Som huvudregel är det inte tillåtet att bedriva detaljhandel med tobak på följande platser:

- Apotek
- Inrättningar för hälso- och sjukvård samt socialtjänst
- Förskolor, skolor, högskolor och universitet
- Idrotts- eller rekreationsanläggningar
- Anläggningar där kulturella eller konstnärliga aktiviteter utövas
- Vissa restauranger, barer och liknande platser

Det är inte heller tillåtet att sälja tobak i tobaksautomater.

Liksom British Columbia har Québec i vissa avseenden skärpt de minimikrav angående åldersgräns som ställs i den federala lagstiftningen. Åldersgränsen är densamma som enligt federal lagstiftning (18 år) men förbudet mot att sälja tobak till unga är, liksom i British Columbia, inte inskränkt till allmän plats eller plats till vilken allmänheten har tillträde. Det är alltså förbjudet att sälja tobak oavsett var försäljningen äger rum. Det är också förbjudet att sälja tobak till en vuxen om säljaren vet att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Det är inte förbjudet för den som inte har fyllt 18 år att köpa eller inneha tobaksvaror. Det finns inget krav på att butiksbiträdet ska ha uppnått en viss ålder för att få sälja tobak.

Skattemyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om beskattning av tobaksvaror. Ministeriet för hälsa och sociala tjänster (Le ministre de la Santé et des Services sociaux) har tillsyn över efterlevnaden av övriga bestämmelser om tobaksförsäljning. Ministeriet kan förbjuda tobaksförsäljning vid försäljningsstället om handlaren överlåter tobak till den som inte har fyllt 18 år eller

säljer tobak till en vuxen trots vetskap om att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år. Tiden för avstängning är vid första överträdelsen en månad. Om näringsidkaren inom fem år begår en andra överträdelse är tiden för avstängning sex månader och vid ytterligare överträdelser inom fem år är tiden för avstängning två år. Ministeriet kan också förbjuda tobaksförsäljning vid försäljningsstället under en månad om handlaren vid upprepade tillfällen inte följer bestämmelsen om att det ska finnas en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har fyllt 18 år eller om skyltningen inte sker på föreskrivet sätt. När ministeriet meddelat förbud mot försäljning ska skattemyndigheten, på samma sätt som i British Columbia, informeras om åtgärden. Skattemyndigheten ska i sin tur återkalla tillståndet att bedriva detaljhandel med tobak under samma period som näringsidkaren är avstängd.

Den som överträder de ovan beskrivna bestämmelserna om tobaksförsäljning kan göra sig skyldig till brott.

**Tabell 4.3 Förfaranden som utgör brott samt tillämplig böteskala i CAD**

Brott	Straffrättsligt ansvarig	Påföljd vid första tillfället	Påföljd vid återfall
Försäljning utan tillstånd från skattemyndigheten	Envar	3 000–37 500	10 000–125 000
Underlåtenhet att anmäla försäljningsstället till bolagsverket	Näringsidkare	300–2 000	600–6 000
Försäljning på icke tillåten plats	Envar	2 000–25 000	4 000–50 000
Försäljning av tobak till den som inte har fyllt 18 år	Envar	500–2 000 (butiksbitråde 100–300)	1 000–6 000 (butiksbitråde 200–600)
Givande av tobak till den som inte har fyllt 18 år	Näringsidkare	500–2 000	1 000–6 000
Försäljning av tobak till en vuxen med vetskap om att varan är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år	Näringsidkare och butiksbitråde	500–2 000 (butiksbitråde 100–300)	1 000–6 000 (butiksbitråde 200–600)
Underlåtenhet att på föreskrivet sätt ha en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har fyllt 18 år	Näringsidkare	200–2 000	400–4 000
Försäljning av lösa cigaretter eller i förpackningar om färre än 20 cigaretter	Näringsidkare	300–2 000	600–6 000

#### 4.10.4 Efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns

Tobacco Control Programme har sedan 1995 genomfört regelbundna undersökningar gällande efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns.

Den senaste undersökningen genomfördes 2007<sup>2</sup>. Undersökningen gick till på följande sätt. Grupper bestående av en minderårig (15, 16 eller 17 år) och en vuxen (äldre än 19 år) besökte sammanlagt drygt 5 500 försäljningsställen i 30 städer i Kanadas tio provinser. Den minderåriga försökte köpa ett paket cigaretter men avbröt köpet om säljaren var beredd att fullfölja köpet. Något köp genomfördes därför inte. Om den minderåriga tillfrågades om sin ålder påstod sig denne ha uppnått föreskriven ålder. Den minderåriga hade inte med sig någon legitimation och gjorde inga försök att dölja sin rätta ålder. Den vuxne observatören höll uppsikt över den minderåriga och samlade in data angående försäljningsställets skyltning och marknadsföring. Försäljningsställena delades in i kategorierna närbutik som ingår i butikskedja, bensinstation/kiosk, andra livsmedelsbutiker och oberoende närbutiker.

Undersökningen 2007 gav sammanfattningsvis följande resultat:

- Ca 86 procent av butiksbiträdena nekade att sälja tobaksvaror till unga som inte uppnått föreskriven åldersgräns. Detta innebär en ökad efterlevnad jämfört med 2006, då motsvarande andel var 82 procent.
- Ungefär två tredjedelar (67,1 procent) av detaljhandlarna följde kravet att det på försäljningsstället ska finnas en skylt med information om förbudet mot att sälja tobaksvaror till personer som inte har uppnått en viss ålder. Motsvarande andel 2006 var 68,6 procent.
- Varken köparens eller butiksbiträdets kön hade någon betydelse för efterlevnaden av föreskriven åldersgräns.
- Såväl köparens som butiksbiträdets ålder hade betydelse för benägenheten att sälja tobak till unga. När köparen var 15 år nekades köp i 93,2 procent av fallen. Motsvarande värde var för 16-åringar 85,8 procent och 17-åringar 81,7 procent. Den åldersgrupp som nekade försäljning i störst utsträckning var gruppen äldre än 25 år men inte pensionsålder (87,4 procent), följd av gruppen 18–25 år

---

<sup>2</sup> Resultaten av undersökningen är redovisade i rapporten Evaluation of Retailers' Behaviour Towards Certain Youth Access-to-Tobacco Restrictions (2007).

(85,5 procent), gruppen pensionsålder (83,3 procent) och gruppen ungefär samma ålder som köparen (69,1 procent)

- Närbutiker som ingår i butikskedjor var bäst på att efterleva åldersgränsen (91 procent), följda av andra livsmedelsbutiker (88,8 procent), bensinstationer/kiosker (87,3 procent) och oberoende närbutiker (82,9 procent).

## 5 Tobaksförsäljning till konsument

### 5.1 Tobaksförsäljningens storlek och struktur

Statistiska centralbyrån (SCB) publicerar uppgifter om hur försäljningen av tobaksvaror i Sverige utvecklats de senaste åren. Enligt statistiken har det totala antalet sålda cigaretter minskat från 7,3 miljarder år 2001 till 6,7 miljarder år 2006. Vad gäller snus har den totala försäljningen ökat från 6 500 ton år 2001 till 7 200 ton år 2006.<sup>1</sup>

Enligt SCB har hushållens konsumtionsutgifter för tobaksvaror ökat under perioden 1997–2005. År 1997 uppgick utgifterna till 16 074 miljoner kr för att därefter öka till 18 936 miljoner kr år 2003. År 2004 minskade utgifterna till 18 786 miljoner kr för att året därefter minska ytterligare till 17 577 miljoner kr.<sup>2</sup> Enligt Tobaksleverantörsföreningen uppgick värdet av försäljningen av tobaksvaror till konsument, inklusive mervärdesskatt, till 2 158 miljoner euro år 2003, 2 130 miljoner euro år 2004 och 2 150 euro år 2005.

Försäljningen av tobaksvaror till konsument kan grovt uppdelas i försäljning i detaljhandeln och annan försäljning, som exempelvis försäljning i caféer och restauranger. Den klart största andelen av tobaksförsäljningen, sannolikt mer än 90 procent, sker i detaljhandeln.

Nettoomsättningen i detaljhandeln avseende försäljningen av tobaksprodukter<sup>3</sup> till konsument har ökat under perioden 1997–2006. Förhållandet illustreras av SCB:s siffror för åren 1997, 2002 och 2006. År 1997 uppgick nettoomsättningen, inklusive mervärdesskatt, till 8 939 miljoner kr för att därefter öka till 11 626 miljoner kr år 2002 och 13 926 miljoner kr år 2006.

Försäljningen av tobaksprodukter var ca 2,6 procent av nettoomsättningen till konsument i detaljhandeln 2006. Här följer en tabell som visar utfallet av försäljningen under 2006 för tobakspro-

---

<sup>1</sup> SCB, Statistisk årsbok för Sverige 2008.

<sup>2</sup> SCB, Hushållens konsumtionsutgifter (ENS95) efter ändamål COICOP.

<sup>3</sup> I varugruppen tobaksprodukter ingår såväl tobaksvaror som pipor, cigarettändare etc. Tobaksvarornas andel av varugruppens nettoomsättning var 2006 ca 99,5 procent.

duktioner. Försäljningsvärdena inkluderar mervärdesskatt. Försäljningsställena kategoriseras i statistiken beroende på vilken näringsgren de tillhör. Klassificeringen av näringsgrenar sker enligt SNI (Svensk Näringsgrensindelning) 2002. Näringsgrenar där tobaksförsäljning inte har förekommit är inte redovisade. Kioskhandel ingår i fyra olika näringsgrenar: kioskhandel – i huvudsak med tidningar – ingår i bok-, pappers- och tidningshandel (52.47), kioskhandel – mest godis – ingår i konfektyrbutiker (52.242), kioskhandel – huvudsakligen tobak – ingår i tobaksaffärer (52.26) och kioskhandel – ambuleraande husvagn – ingår i annan detaljhandel, ej i butik (52.63).

**Tabell 5 Utfallet av försäljningen för tobaksprodukter 2006**

SNI-kod/Näringsgren	Tobaksförsäljningens andel av näringsgrenens totala försäljning i procent	Värdet av tobaksförsäljningen i Mkr	Näringsgrenens andel av den totala tobaksförsäljningen i procent
52.11 Butiker, varuhus och stormarknader med brett sortiment, mest livsmedel, drycker och tobak	4,70	9 252	66,44
52.12 Andra butiker, varuhus och stormarknader med brett sortiment	0,94	122	0,87
52.22 Kött- och charkuteri-affärer	0,61	3	0,02
52.242 Konfektyrbutiker	40,02	1 147	8,23
52.26 Tobaksaffärer	44,26	3 193	22,93
52.47 Bok-, pappers- och tidningshandel	0,84	40	0,30
52.63 Annan detaljhandel, ej i butik	5,25	169	1,21
<i>Summa</i>		<i>13 926</i>	<i>100,00</i>

Källa: SCB

Som framgår av tabellen omsätts huvuddelen av tobaksprodukterna inom näringsgrenen som innefattar butiker, varuhus och stormarknader med brett sortiment, mest livsmedel, drycker och tobak. Förhåll-

landevis stor omsättning sker också inom näringsgrenarna tobaksaffärer och konfektyrbutiker. Omsättningen inom övriga näringsgrenar är liten.

Tobaksförsäljningens betydelse för omsättningen i respektive näringsgren varierar som synes kraftigt. Inom näringsgrenarna tobaksaffärer och konfektyrbutiker har tobaksförsäljningen stor andel av omsättningen, medan andelen inom övriga näringsgrenar är liten.

## 5.2 Var säljs tobak?

Tobakshandeln är sedan 1960-talet en s.k. fri näring vilket innebär att i princip alla näringsidkare kan sälja tobak. Till skillnad från t.ex. detaljhandel med folköl (se avsnitt 3.4.1) uppställs inga krav på lokalen eller vilken handel som bedrivs i denna. Som en följd härav är tobaksvaror en förhållandevis lättillgänglig produkt som säljs på en mängd olika försäljningsställen. Förutom i tobaksaffärer säljs tobak ofta i livsmedelsbutiker, kiosker, gatukök, bensinstationer, restauranger m.m. Antalet restauranger som säljer tobak har minskat under senare tid, sannolikt till följd av rökförbudet i dessa lokaler. I den undersökning KPMG utförd på utredningens uppdrag framgår att försäljning också sker på mera udda försäljningsställen som t.ex. äldreboende, bilhandlare och leksakshandlare.

Enligt FHI fanns 2007 ca 12 000 anmälda försäljningsställen i landet.<sup>4</sup> Det finns ingen statistik om antalet icke anmälda försäljningsställen.

Butiker brukar delas in i kategorierna *livsmedelsbutiker* och *servicehandel*. Till livsmedelsbutiker hör bl.a. stormarknader och varuhus. Även servicebutiker och mindre dagligvarubutiker hör till denna kategori. Till servicehandeln räknas kiosker, tobaksaffärer, frukt- och konfektyraffärer, videobutiker, gatukök, caféer och konditorier. Vissa restauranger och hotell räknas till kategorin *storhushåll*.

Utredningen har uppdragit åt Delfi Marknadspartner AB (Delfi) att sammanställa statistik gällande antalet livsmedelsbutiker och antalet enheter i servicehandel och storhushåll. Statistiken utvisar också antal livsmedelsbutiker och enheter i servicehandel i varje kommun och hur dessa är fördelade mellan olika butikstyper. Delfi grundar sin statistik på information från livsmedelskedjorna

---

<sup>4</sup> FHI, Länsrapport 2007, s. 29 f.

och leverantörsföretagen samt via egna undersökningar. Statistiken i dess helhet finns i bilaga 4.

I kategorin *livsmedelsbutiker* är tobaksförsäljning vanligt förekommande. Det totala antalet livsmedelsbutiker beräknas uppgå till knappt 5 800. Mindre butiker dominerar klart till antalet. Den största gruppen är servicebutiker (livsmedelsbutiker med högst 250 kvm säljyta som är öppna söndagar samt minst 70 timmar per vecka) som är 1 281 till antalet. Nästan lika många butiker finns i grupperna trafikbutiker, varmed avses servicebutik i anslutning till bensinstation (1 275 st.). Även övriga dagligvarubutiker (livsmedelsbutik med högst 399 kvm säljyta och som ej är servicebutik) och dagligvaruhallarna (livsmedelsbutik med 400-799 kvm säljyta och som ej är varuhall) är många till antalet, nämligen 1 043 respektive 954 stycken.

Även i *servicehandeln* förekommer ofta tobaksförsäljning. Det totala antalet försäljningsställen i servicehandeln uppskattas av Delfi till ca 11 000. Frukt- och konfektyraffärerna (2 515 st.), kioskerna (2 511 st.), tobaksaffärerna (1 454 st.), caféerna/konditorierna (1 708 st.) och gatuköken (855 st.) är flest.

*Storbushållen* uppgår till drygt 23 600 enheter. I denna kategori finns många enheter som inte har någon tobaksförsäljning över huvudtaget. Hit hör förskolornas, grundskolornas och gymnasiernas kök och matsalar (totalt knappt 8 000 st.) och sannolikt de allra flesta servicehusen och vårdhemmen (totalt knapp 2 000 st.). Till kategorin hör också matserveringar m.m. som sannolikt har viss tobaksförsäljning, exempelvis personalmatsalar (735 st.), caféer med lagad mat (594 st.), pizzerior (1 580 st.), orientaliska restauranger (769 st.), kategorin restaurang & pizzeria (955 st.) samt övriga restauranger (6 194 st.).



## 6 Användningen av tobak

### 6.1 Tobaksbrukets omfattning

#### 6.1.1 Försäljningen av tobaksvaror

SCB publicerar uppgifter om hur försäljningen av tobaksvaror i Sverige utvecklats de senaste åren. Uppgifterna avser bl.a. antal sålda cigaretter och antal kilogram sålt snus. För varugruppen cigaretter finns dels ett värde för totalt antal sålda cigaretter, dels ett värde för antal sålda cigaretter per invånare som är 15 år och däröver. Enligt statistiken har det totala antalet sålda cigaretter minskat från 7,3 miljarder år 2001 till 6,7 miljarder år 2006. Försäljningen per invånare har minskat från 1 000 cigaretter år 2001 till 885 cigaretter år 2006. Vad gäller snus har den totala försäljningen ökat från 6 500 ton år 2001 till 7 200 ton år 2006.<sup>1</sup>

Även CAN publicerar uppgifter om försäljningen av tobaksvaror. Uppgifterna avser den årliga försäljningen av cigaretter, andra tobaksvaror för rökning (cigarrer, cigariller och röktobak) och snus per person 15 år och äldre. Statistiken avseende försäljningen av cigaretter överensstämmer i stort med SCB:s statistik (1 000 cigaretter år 2001 och 890 cigaretter år 2006). Även försäljningen av andra tobaksvaror för rökning har minskat, från 134 gram år 2001 till 113 gram år 2006. Försäljningen av snus har – i linje med SCB:s statistik – däremot ökat, från 889 gram år 2001 till 955 gram år 2006.<sup>2</sup>

#### 6.1.2 Oregistrerade inköp av tobaksvaror

Statistiken om försäljning av tobaksvaror ger inte en total bild av tobakskonsumtionen. Detta beror bl.a. på att det förekommer oregistrerad inströmning av tobaksvaror till landet genom privat-

---

<sup>1</sup> SCB, Statistisk årsbok för Sverige 2008.

<sup>2</sup> CAN Rapport nr 107, Drogutvecklingen i Sverige 2007.

införsel, distanshandel och smuggling. Bilden av tobaksanvändningen blir något mera nyanserad om man även tar hänsyn till de undersökningar som finns när det gäller legal och illegal införsel (nedan förenklat benämnd smuggling) av tobaksvaror till landet.

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet (SoRAD) har presenterat flera rapporter om oregistrerad tobak. SoRAD har beräknat att 483 miljoner cigaretter fördes in i Sverige genom resandeförsel 2004 och att 377 miljoner cigaretter insmugglades till Sverige samma år.<sup>3</sup> Den sammanlagda mängden cigaretter, 860 miljoner, motsvarar 11 procent av de i Sverige sålda och beskattade cigaretterna under det året. Den oregistrerade införseln till landet har enligt SoRAD:s beräkningar därefter minskat. Särskilt tydlig är nedgången beträffande smuggelcigaretter. Enligt SoRAD<sup>4</sup> fördes 424 miljoner cigaretter in i Sverige genom resandeförsel 2007 medan 270 miljoner antingen smugglades in i landet eller köptes av privatpersoner som lagligen fört in cigaretterna i landet. Den sammanlagda mängden cigaretter, 694 miljoner, motsvarar 9,5 procent av de i Sverige sålda och beskattade cigaretterna under det året. SoRAD uppskattar att ca 4 miljoner dosor snus förts in 2007, främst från Finland.

År 2008 analyserade Handelns Utredningsinstitut (HUI) på uppdrag av Svenska Tobaksleverantörsföreningen den svenska marknaden för cigaretter som smugglats in i Sverige alternativt förts in av privatpersoner på resande fot.<sup>5</sup> HUI uppskattar att den obeskattade cigarettkonsumtionen då utgjorde ca 15 procent av den totala konsumtionen i Sverige.

Det finns få uppgifter vad gäller omfattningen av distansköp med tobaksvaror från annat land. SoRAD har beräknat att internethandeln med cigaretter 2007 uppgick till 426 miljoner, men har förklarat att värdet bör tolkas med försiktighet på grund av risk för ett felaktigt högt mätvärde under juli månad. När det gäller snus uppskattar SoRAD att 2 miljoner dosor köptes via Internet 2007.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> SoRAD (M. Granberg och B. Trolldal).

<sup>4</sup> SoRAD (T. Axelsson Sohlberg).

<sup>5</sup> Handelns utredningsinstitut (J. Arnberg och M. Danielsson).

<sup>6</sup> SoRAD (T. Axelsson Sohlberg), s. 5.

*Närmare om smuggling och olaglig handel<sup>7</sup>*

Tobaksvaror smugglas in till Sverige från ett flertal länder innanför och utanför EU. Traditionellt har en majoritet av de insmugglade cigaretterna sitt ursprung i Ryssland, Ukraina eller något annat land i före detta Sovjetunionen. Smuggling förekommer både i direkttrafiken från dessa länder och via andra länder som exempelvis de baltiska länderna eller Polen. De smugglade cigaretterna kan vara såväl falska som äkta. Smuggling av stora partier sker främst med hjälp av lastbilar medan medelstora partier transporteras i personbilar.

Falska cigaretter tillverkade i Kina är ett växande problem. I december 2007 beslagtogs ca 16 miljoner falska cigaretter som tillverkats i Kina. Av de beslagtagna cigaretterna var minst 6 miljoner försedda med svensk varningstext och avsedda för den svenska marknaden. Resten var sannolikt avsedda för den brittiska marknaden.

En annan form av storskalig illegal införsel bedöms ske direkt från de baltiska länderna och Polen. Denna brottslighet skiljer sig från den ovan beskrivna i det att cigaretterna är köpta i ett land i EU, t.ex. Polen eller Estland. Införseln sker främst med hjälp av lastbilar men också med personbilar som kör in i landet i "svärmar". Ibland är den olagliga handeln mera raffinerad. Brottsupplägget kan då exempelvis gå ut på att starta ett bolag i Sverige som ansöker om tillstånd att inneha skattelager. Bolaget köper sedan cigaretter legalt från ett annat EU-land och transporterar dem med erforderliga ledsagardokument till Sverige. När cigaretterna har kommit till Sverige så transporteras de antingen till skattelagret och skingras därefter eller så skingras cigaretterna innan de når skattelagret. Cigaretterna säljs till tobakshandlare som står utanför de stora butikskedjorna. Bolaget som köpte in cigaretterna försätts sedan i konkurs utan att ha redovisat punktskatt eller mervärdeskatt.

Cigaretter som förs in illegalt till Sverige är avsedda för en svart marknad i Sverige eller för vidare transport och införsel till andra länder. Sverige används alltså som transitland för smuggling till andra länder. En betydande del av cigaretterna som smugglas till Sverige bedöms vara avsedda för försäljning i andra länder, främst Norge och Storbritannien där cigarettpriserna på den legala marknaden är högst i Europa.

Antalet cigaretter som tagits i beslag av tullen har varierat kraftigt de senaste fem åren. År 2003 beslagtogs rekordmånga cigaretter, 74 mil-

---

<sup>7</sup> Avsnittet bygger i huvudsak på uppgifter från Tullverket.

joner, vilket är den högsta siffran för ett enskilt år. Därefter minskade beslagen tre år i följd till 23 miljoner år 2004, 17 miljoner år 2005 och 10 miljoner år 2006. År 2007 ökade beslagen till 32 miljoner för att år 2008 åter minska till 15 miljoner. Det är svårt att utifrån tullens beslag bilda sig en uppfattning om den verkliga smuglingen. Ännu svårare är det att bilda sig en uppfattning om det antal insmugglade cigaretter som konsumeras i Sverige. Detta beror på att Sverige, som nämnts ovan, används som transitland för cigarettsmuggling och att en del av cigaretterna som smugglas hit följaktligen inte konsumeras här.

### 6.1.3 Tobaksbruket bland vuxna

SCB publicerar uppgifter om andelen rökare och snusare i åldern 16–84 år som röker respektive snusar dagligen.<sup>8</sup> År 1980 var dagligrökningen mest utbredd bland män. Andelen män som rökte dagligen var då 35 procent jämfört med 28 procent bland kvinnorna. Sedan dess har andelen dagligrökare minskat och minskningen är mera markant för män än för kvinnor. Sedan början av 1990-talet är dagligrökningen mera utbredd bland kvinnor än bland män. År 2006 var andelen dagligrökare 13 procent bland männen och 17 procent bland kvinnorna. Det kan noteras att andelen dagligrökare bland de yngre, i åldern 16–24 år, är lägre än bland de äldre. Andelen dagligrökare var 2006 högst i åldern 55–64 år för män och i åldern 45–54 år för kvinnor.

Snusning har historiskt sett varit en utpräglad manlig vana. Åren 1988/89 var andelen som snusar dagligen 17 procent bland männen och 0,6 procent bland kvinnorna. Sedan dess har andelen ökat för både män och kvinnor. Mest markant är ökningen för kvinnorna. Trots denna ökning är dagligsnusning fortfarande klart vanligare bland männen. År 2006 var andelen som snusar dagligen 25 procent bland männen och 3 procent bland kvinnorna. Andelen som snusar dagligen var högst i åldern 25–34 år för män och i åldern 45–54 år för kvinnor.

Även FHI publicerar uppgifter om tobaksvanor i åldersgruppen 16–84 år. Uppgifterna hämtas från den nationella folkhälsoenkäten. Uppgifterna stämmer i huvudsak väl överens med SCB:s motsvarande uppgifter. Enligt FHI<sup>9</sup> var år 2007 andelen dagligrökare 12 procent bland männen och 16 procent bland kvinnorna. Andelen dagligrökare

---

<sup>8</sup> SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).

<sup>9</sup> FHI Nationella folkhälsoenkäten 2007.

var i stort sett densamma i åldersgrupperna 16–44 år och 65–84 år. Klart högst andel dagligrökare fanns i åldern 45–64 år. Andelen som inte rökte dagligen, men som rökte då och då, var 12 procent bland männen och 8 procent bland kvinnorna. När det gäller snusning var 19 procent av männen och 4 procent av kvinnorna dagligsnusare 2007. Andelen som snusar dagligen var störst i åldern 16–29 år. Andelen var nästan lika stor i åldern 30–64 år men klart lägre i åldern 65–84 år. År 2007 var andelen som inte snusade dagligen, men som snusade då och då, 7 procent bland männen och 3 procent bland kvinnorna.

SoRAD har publicerat statistik om tobaksvanor hos personer i åldern 16–80 år. Statistiken uppvisar små skillnader jämfört med SCB:s och FHI:s statistik. Enligt SoRAD<sup>10</sup> var andelen dagligrökare 11,5 procent och andelen tillfällighetsrökare 5,3 procent år 2007. I medeltal rökte dagligrökarna 12 cigaretter per dag. Samma år var andelen dagligsnusare 12 procent och andelen tillfällighetssnusare 2,2 procent. I medeltal förbrukade dagligsnusarna fyra dosor snus per vecka.

#### 6.1.4 Tobaksbruket bland unga

Sedan 1971 har årliga undersökningar av skolungdomars alkohol-, narkotika-, tobaks- och sniffningsvanor genomförts. Från och med 1986 har dessa undersökningar utförts av CAN. Undersökningarna utförs på uppdrag av socialdepartementet. Undersökningarnas syfte är i första hand att belysa utvecklingen av drogvanorna och att studera skillnaderna mellan olika åldersgrupper.

När mätningarna inleddes 1971 var rökning relativt vanlig bland elever i grundskolans årskurs 9. Då rökte i någon utsträckning ca 45 procent av eleverna, men antalet elever som rökte minskade kraftigt redan under 1970-talet. Alltsedan 1971 har rökning varit mera utbredd bland flickor än bland pojkar. Även andelen snusare i årskurs 9 har minskat sedan 1970-talet, men minskningen har inte varit så kraftig som beträffande rökning. Under hela mätperioden har snusning varit betydligt vanligare bland pojkar än bland flickor.

CAN:s senaste rapport avser skolelevers drogvanor 2007 (enkätperiod vecka 11–13 2007).<sup>11</sup> Undersökningen genomfördes med skolelever i årskurs 9 och i gymnasiets årskurs 2. I vardera årskurs tillfrågades elever i 300 skolklasser, fördelat på lika många skolor, om sina drogvanor. Drygt 5 000 elever i årskurs 9 och drygt

<sup>10</sup> SoRAD (T. Axelsson Sohlberg), s. 9.

<sup>11</sup> CAN Rapport nr 108, Skolelevers drogvanor 2007.

4 000 elever i gymnasiet årskurs 2 svarade på enkäten. Det bör noteras att det i gymnasiet årskurs 2 finns elever som är 18 år eller äldre. Svaren från dessa är inte särredovisade.

Enligt rapporten svarade 20 procent av pojkarna och 30 procent av flickorna i årskurs 9 att de röker. I gymnasiet årskurs 2 svarade 36 procent av pojkarna och 41 procent av flickorna att de röker. Av dessa personer uppgav ca 1/3 att de röker dagligen eller nästan varje dag.

Av eleverna i årskurs 9 svarade 17 procent av pojkarna och 5 procent av flickorna att de snusar. I gymnasiet årskurs 2 svarade 28 procent av pojkarna och 11 procent av flickorna att de snusar. Av de snusande pojkarna uppgav över hälften av pojkarna i årskurs 9 och nästan 3/4 av pojkarna i gymnasiet årskurs 2 att de snusar varje dag. Detta står i stark kontrast till flickornas brukandemönster; andelen dagligsnusande flickor var 1/5 i årskurs 9 och 1/4 i gymnasiet årskurs 2.

I avsnitt 6.2.2 beskrivs den undersökning som utredningen har gett CAN i uppdrag att genomföra.<sup>12</sup> Ett av syftena med undersökningen var att undersöka rök- och snusvanorna hos de som inte har fyllt 18 år.

Tjugonio procent av ungdomarna svarade att de röker. Andelen var 32 procent bland flickorna och 26 procent bland pojkarna. Bland de rökande flickorna svarade 40 procent att de röker varje dag, 12 procent att de röker nästan varje dag, 30 procent bara på fest och 19 procent ibland. Bland de rökande pojkarna uppgav 29 procent att de röker varje dag, 14 procent att de röker nästan varje dag, 33 procent bara på fest och 24 procent ibland.

Tretton procent av ungdomarna svarade att de snusar. Resultaten visar att snusning är betydligt vanligare bland pojkar. Andelen var 18 procent bland pojkarna och 6 procent bland flickorna. Det är också betydligt vanligare bland pojkar att snusa dagligen. Bland de snusande pojkarna svarade 57 procent att de snusar varje dag, 12 procent att de snusar nästan varje dag och 31 procent ibland. Bland de snusande flickorna uppgav 30 procent att de snusar varje dag, 8 procent att de snusar nästan varje dag och 61 procent ibland.

---

<sup>12</sup> Undersökningsrapporten finns i bilaga 2.

## 6.2 Hur får unga tag i tobak?

### 6.2.1 Tidigare undersökningar

*CAN:s årliga rapporter om skolelevers drogvanor*

I avsnitt 6.1.4 finns en redogörelse för CAN:s årliga undersökningar av skolungdomars alkohol-, narkotika-, tobaks-, och sniffningsvanor. Uppgifterna nedan är hämtade från den senaste rapporten om skolelevers drogvanor.<sup>13</sup>

De skolelever som röker eller snusar har tillfrågats om hur de vanligen får tag på cigaretter respektive snus. Bland pojkarna i årskurs 9 svarade cirka hälften att de köper cigaretter eller snus själv. Motsvarande andel bland flickorna i årskurs 9 var ungefär 1/3. Andelen som uppgav att de köper själv var högre i gymnasiets årskurs 2 än i årskurs 9. Bland pojkarna i gymnasiets årskurs 2 svarade sålunda 2/3 att de köper cigaretter själv och 4/5 att de köper snus själv. Nästan 2/3 av flickorna i gymnasiets årskurs 2 uppgav att de köper cigaretter eller snus själva. Svaren har sammanställts i tabellerna nedan.

**Tabell 6.1** "Hur får du vanligen tag på cigaretter?" Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler än ett svarsalternativ kunde markeras).

	Pojkar grundskolan årskurs 9	Flickor grundskolan årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Köper själv	46	39	67	63
Från kompisar	55	69	47	56
Från egna föräldrar	5	8	4	5
Från annan person	17	25	7	10
Smuggelcigaretter	5	8	3	3
Ej svar	2	1	2	1

Källa: CAN

<sup>13</sup> CAN Rapport nr 108, Skolelevers drogvanor 2007.

**Tabell 6.2 "Hur får du vanligen tag på snus?" Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler än ett svarsalternativ kunde markeras).**

	Pojkar grundskolan årskurs 9	Flickor grundskolan årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Köper själv	53	33	79	61
Från kompisar	48	71	35	58
Från egna föräldrar	15	11	14	8
Från annan person	16	30	7	11
Ej svar	2	1	1	1

Källa: CAN

De skolelever som själva köper cigaretter eller snus har också tillfrågats om var de köper cigaretter respektive snus. Frågan har formulerats på olika sätt i årskurs 9 och i gymnasiets årskurs 2. Eleverna i årskurs 9 tillfrågades om var de vanligen köper cigaretter/snus medan eleverna i gymnasiets årskurs 2 tillfrågades om var de har köpt cigaretter/snus. De vanligaste svaret, såväl bland elever i årskurs 9 som i gymnasiets årskurs 2, var att köp skett i kiosk. Svaren har sammanställts i tabellerna nedan.

**Tabell 6.3 "Var köper du vanligen cigaretter/snus?" Grundskolan årskurs 9. Procentuell fördelning efter kön (fler än ett svarsalternativ kunde markeras).**

	Cigaretter		Snus	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
Varuhus/mataffär	16	13	20	22
Närbutik/Jourbutik	36	34	37	35
Kiosk	73	84	71	82
Bensinstation	24	12	28	19
Restaurang	7	7	7	8
Annat	19	24	17	29
Ej svar	4	2	5	6

Källa: CAN



**Tabell 6.4 "Var har du köpt cigaretter/snus?" Gymnasiet årskurs 2. Procentuell fördelning efter kön (fler än ett svarsalternativ kunde markeras).**

	Cigaretter		Snus	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
Varuhus/Mataffär	60	52	68	66
Närbutik/Jourbutik	66	56	71	54
Kiosk	83	85	88	84
Bensinstation	64	47	68	60
Restaurang	23	19	30	15
Annat	28	20	26	17
Ej svar	5	3	4	3

Källa: CAN

#### *Kommunala provköpsundersökningar m.m.*

Många av landets kommuner genomför i sin tillsyn över tobakslagens bestämmelser om åldersgräns s.k. provköp av tobaksvaror. Det finns ingen enhetlig mall för hur dessa provköp går till, men de brukar utföras på följande sätt. Som provköpare anlitar kommunen ungdomar som har fyllt 18 år men som bedöms ha ett yngre utseende. Kommunen utser också en person som ska ha ansvar för provköpen. Provköparen och den provköpsansvarige beger sig tillsammans till försäljningsstället där provköp ska äga rum. Den provköpsansvarige stannar utanför och utom synhåll för försäljningsstället. Provköparen beger sig till försäljningsstället och ber att få köpa ett paket cigaretter eller en dosa snus. Provköparen har inte med sig någon legitimation. Om butiksbiträdet ber att få se legitimation så uppger provköparen att denne inte har någon legitimation med sig. Om provköparen tillfrågas om sin ålder påstår sig denne vara 18 år. När provköpet är klart lämnar provköparen försäljningsstället och sluter upp med den provköpsansvarige. Provköparen fyller i en provköpsrapport och den provköpsansvarige kontrollerar att rapporten är korrekt ifylld. Därefter beger sig den provköpsansvarige till försäljningsstället för att informera om resultatet av provköpet.

Utredningen har tagit del av resultaten från ett drygt tjugotal kommuner<sup>14</sup> som genomfört provköp i perioden 2004–2008. Resultatet

<sup>14</sup> Avesta, Borgholm, Botkyrka, Eksjö, Gotland, Göteborg, Helsingborg, Katrineholm, Kristinehamn, Kävlinge, Lidköping, Lund, Malmö, Nykvarn, Sandviken, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Trelleborg, Umeå, Vara, Ånge, Örebro och Östersund.

taten varierar avsevärt över tid och mellan olika kommuner. Efterlevnaden har generellt sätt förbättrats över tid, i synnerhet i de kommuner där återkommande provköp genomförts. Resultaten för 2008 sammanfattas i nedanstående tabell.

**Tabell 6.5 Andel provköp 2008 som resulterat i köp. Fördelning efter antal och andel kommuner.**

Andel provköp som resulterat i köp (procent)	Antal kommuner	Andel kommuner (procent)
0–10	3	17,5
11–20	3	17,5
21–30	3	17,5
31–40	4	23,5
41–50	1	6,0
51–60	1	6,0
61–70	2	12,0
71–100	0	0,0

Förutom provköpsundersökningar genomför vissa kommuner drogvaneundersökningar med skolungdomar. En sådan kommun är Stockholms stad som vartannat år genomför den s.k. Stockholmsenkäten. I den senaste undersökningen, som genomfördes 2006,<sup>15</sup> deltog totalt 11 500 elever i grundskolans årskurs 9 och gymnasiets årskurs 2. De elever som svarade att de rökte fick även svara på frågan om hur de fick tag på tobaken. Bland pojkarna i årskurs 9 var det 70 procent som köpte sin egen tobak i affär eller kiosk. Motsvarande andel var 71 procent bland flickorna i årskurs 9, 86 procent bland pojkarna i gymnasiets årskurs 2 och 75 procent bland flickorna i gymnasiets år 2.

#### *Mona Sundhs doktorsavhandling från 2006*

Mona Sundh har 2006, för avläggande av filosofie doktorsexamen i folkhälsovetenskap, framlagt en avhandling om åldersgränsen i tobakslagen.<sup>16</sup> Det övergripande syftet med avhandlingen var att studera om den svenska åldersgränsen för inköp av tobak påverkat ungdomars möjligheter att köpa tobak. Bland avhandlingens delsyf-

<sup>15</sup> Precens, Stockholmsenkäten. Fördjupade analyser från 2006 års datainsamling, Rapport 2008:1.

<sup>16</sup> Sundh, Mona, Har förbudet att sälja tobak till minderåriga påverkat ungdomars möjligheter att köpa tobak? En studie av lagen om 18-årsgräns från 1997.

ten fanns att studera om efterlevnaden av åldersgränsen förändrats över tid.

I en av avhandlingens artiklar (artikel IV) belyses förändringar i ungdomars möjligheter att köpa tobak under perioden 1996–2005. Data inhämtades genom provköp av tobak. Provköp genomfördes 1996 (före införandet av åldersgränsen), 1999, 2002 och 2005 i tre regioner: Malmö stad, Värmlands län och Västernorrlands län. Totalt genomfördes 250 provköp per region och år 1996, 1999 och 2002 medan det 2005 genomfördes 300 provköp per region. De ungdomar som medverkade som provköpare 1996 var i åldrarna 14–17 år. Vid provköpen 1999, 2002 och 2005 var ungdomarna 18 år eller äldre men målet var att de skulle ha en bedömd ålder av under 18 år. Provköpen genomfördes på liknande sätt som kommunala provköpsundersökningar (se ovan).

En av slutsatserna är att efterlevnaden av åldersgränsen har förbättrats. År 1999 slutade 80 procent av provköpen med att de medverkande ungdomarna fick köpa tobak. Motsvarande andel var 2002 63 procent och 2005 48 procent. Det fanns skillnader i utfallet av provköpen mellan de tre regioner som ingick i studien. I Malmö skedde en relativt jämn förbättring av provköpsresultaten över tid. År 2005 slutade 58 procent av provköpen med att ungdomarna fick köpa tobak. I Västernorrland skedde den största förbättringen mellan 1999 och 2002. År 2005 slutade 40 procent av försöken med att ungdomarna fick köpa tobak. I Värmland ägde den största förbättringen rum mellan åren 2002 och 2005, då 40 procent av provköpen slutade med att ungdomarna fick köpa tobak.

#### *Nationell provköpsstudie 2004*

Hösten 2004 genomförde SCB på uppdrag av Svensk dagligvaruhandel en nationell provköpsstudie.<sup>17</sup> Provköp gjordes i ca 900 butiker. Provköpen genomfördes på liknande sätt som kommunala provköpsundersökningar (se ovan). I genomsnitt slutade 60 procent av provköpen med att ungdomarna fick köpa tobaksvaror. Kassapersonal som bedömdes vara under 25 år sålde tobak till minderåriga i större utsträckning jämfört med dem som var över 25 år. Två tredjedelar av butikerna uppfyllde kravet på skyltning med information om 18-årsgränsen.

---

<sup>17</sup> SCB, Undersökning om ålderskontroll inom dagligvaruhandeln: – provköp av cigaretter hösten 2004.

## 6.2.2 Utredningens undersökning<sup>18</sup>

### *Metod och genomförande*

Utredningen har gett CAN i uppdrag att genomföra en enkätundersökning med ett för landet representativt urval skolelever i gymnasiets årskurs 1. Undersökningen genomfördes i september 2008. Sammanlagt besvarade nästan 3 400 elever enkäten. Svaren från elever som var 18 år eller äldre sorterades bort och ingår alltså inte i resultatredovisningen. Syftet med undersökningen var i första hand att ta reda på var unga får tag på tobak och i vilken utsträckning näringsidkare följer bestämmelserna om åldersgräns. Dessa frågor behandlas i detta avsnitt. Ett annat syfte var att undersöka ungas rök- och snusvanor. Den frågan behandlas i avsnitt 6.1.4.

### *Var skaffar unga cigaretter?*

I undersökningen tillfrågades rökande ungdomar om hur de hade skaffat cigaretter (och annan röktnobak) de senaste 30 dagarna. Omkring hälften uppgav att de hade köpt cigaretter själva på ett försäljningsställe eller av en privatperson. En ännu större andel svarade att de hade blivit bjudna på cigaretter. Privatpersoner är alltså en vanlig åtkomstkälla för cigaretter. Som anges i rapporten behöver detta inte betyda att privatpersoner är en lika stor källa till cigaretter som olika försäljningsställen. Förmodligen rör det sig nämligen ofta om enstaka cigaretter eller mindre mängder när man blir bjuden eller köper av en kamrat jämfört med när inköp sker på ett försäljningsställe.

Det finns inga större skillnader mellan hur män och kvinnor har besvarat frågan. Däremot finns tydliga skillnader mellan dem som rökte dagligen eller nästan dagligen och de som rökte på fest eller ibland.

Bland dem som svarade att de blivit bjudna på cigaretter, var det allra vanligast att man blev bjuden av en kamrat under 18 år. Av dem som rökte till fest eller ibland uppgav 61 procent att de hade blivit bjudna av en kamrat under 18 år. Motsvarande andel bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen var 74 procent. Att ha blivit bjuden av en kamrat över 18 år förekom också, 68 procent av dem som rökte dagligen/nästan dagligen och 40 procent av dem

---

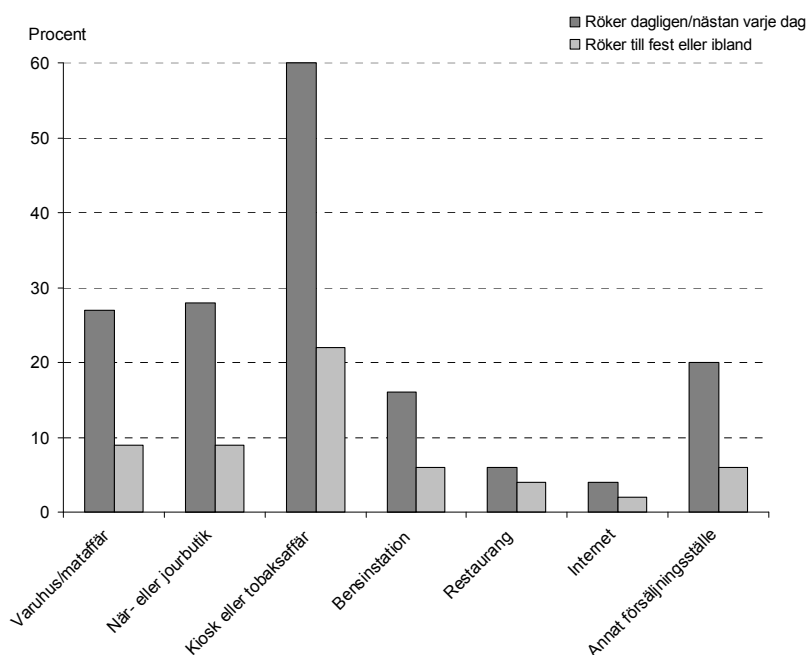
<sup>18</sup> Undersökningsrapporten finns i bilaga 2.

som rökte till fest eller ibland svarade att de hade blivit bjudna av en kamrat över 18 år. I båda grupperna av rökare svarade minst andel att de blivit bjudna av en förälder.

Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen hade 60 procent köpt cigaretter av en kamrat över 18 år. Motsvarande andel bland dem som rökte till fest eller ibland var drygt en fjärdedel. Att ha handlat cigaretter av en kamrat under 18 år var något mindre vanligt i båda grupperna av rökare. Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen svarade 40 procent att de hade gjort detta. Motsvarande andel bland dem som rökte till fest eller ibland var 16 procent. I båda grupperna av rökare svarade minst andel att de hade handlat av annan privatperson.

De rökande ungdomarna tillfrågades också om på vilka försäljningsställen de hade köpt cigaretter de senaste 30 dagarna. Svaren har sammanställts i diagram 6.1. Störst andel av rökarna svarade att de hade köpt cigaretter i kiosk eller tobaksaffär. Bland dem som uppgav att de rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav 60 procent att de handlat cigaretter på dessa typer av försäljningsställen. Motsvarande andel bland dem som rökte ibland eller till fest var en knapp fjärdedel (22 procent). En dryg fjärdedel av dem som rökte dagligen eller nästan varje dag hade handlat cigaretter i varuhus/mataffär (27 procent) och i när- eller jourbutik (28 procent). Motsvarande andel bland dem som rökte på fest eller ibland var 9 procent. En något lägre andel, 16 procent bland dagligrökarna och 6 procent bland tillfällighetsrökarna, uppgav att de hade köpt cigaretter på en bensinstation. Att ha köpt själv på Internet var sällsynt. Fyra procent av dem som rökte dagligen/nästan dagligen och 2 procent av dem som rökte till fest eller ibland uppgav att de hade köpt cigaretter på Internet. Inköp på restaurang var nästan lika ovanligt.

Diagram 6.1. Vilka försäljningsställen har rökarna handlat på? Uppdelat efter hur mycket man röker.



Källa: CAN

### Var får unga tag på snus?

I undersökningen tillfrågades ungdomar som snusar om hur de hade skaffat snus de senaste 30 dagarna. På frågan svarade 57 procent av pojkarna att det hade köpt snus själva på ett försäljningsställe. Bland flickorna var motsvarande andel 30 procent. Precis som bland rökarna, svarade den största andelen (drygt 70 procent bland både pojkarna och flickorna) att de hade blivit bjudna på snus. Av samma anledning som gäller cigaretter behöver de redovisade siffrorna inte betyda att privatpersoner är en lika stor källa till snus som olika försäljningsställen.

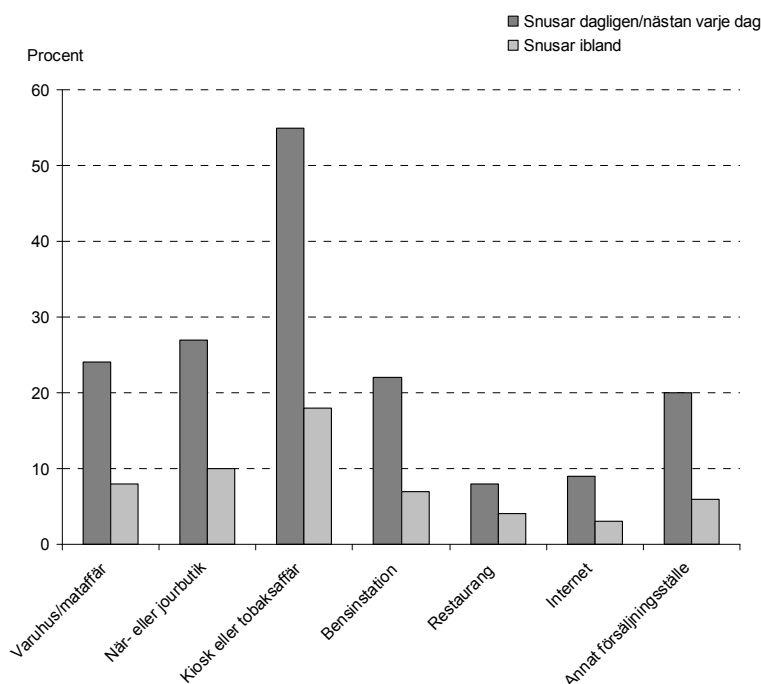
Bland dem som svarade att de blev bjudna på snus uppgav störst andel att de blev bjudna av en kamrat under 18 år. Av dem som snusade ibland uppgav 51 procent att de hade blivit bjudna av en sådan person. Motsvarande andel bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen var 56 procent. Att ha blivit bjuden av en kam-

rat över 18 år förekom också. Knappt hälften av dem som snusade dagligen/nästan dagligen och en knapp tredjedel av dem som snusade ibland svarade att de hade blivit bjudna av en kamrat över 18 år. I båda grupperna av snusare svarade, precis som bland rökarna, minst andel att de hade blivit bjudna av en förälder.

Också bland snusarna svarade störst andel att de hade handlat av en kamrat över 18 år jämfört med hur stor andel som svarat att de hade köpt av en kamrat under 18 år eller annan privatperson. Bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen uppgav drygt hälften att de hade handlat av en kamrat som var 18 år eller äldre. I gruppen som snusade ibland var motsvarande andel knappt en fjärdedel. Att ha handlat snus av annan privatperson var minst vanligt i båda grupperna av snusare.

I diagram 6.2 framgår på vilka försäljningsställen ungdomarna hade köpt snus de senaste 30 dagarna. Störst andel svarade att de hade handlat i kiosk eller tobaksaffär. Mer än hälften (55 procent) av dem som snusade dagligen eller nästan dagligen uppgav att de hade gjort detta. Bland dem som uppgav att de snusade ibland hade en knapp femtedel (18 procent) handlat snus i kiosk eller tobaksaffär. Ungefär en fjärdedel av de som snusade dagligen eller nästan varje dag hade handlat snus i varuhus/mataffär (24 procent), när- eller jourbutik (27 procent) och på bensinstation (22 procent). Bland dem som snusade ibland var motsvarande andel ca 10 procent. Även bland snusarna hade en liten andel handlat snus på restaurang eller på Internet. Ungefär 8 procent av dem som snusade dagligen eller nästan dagligen och 4 procent av dem som snusade ibland sa sig ha handlat snus på restaurang. Vad gäller Internet var motsvarande andelar 9 procent av dagligsnusarna respektive 3 procent av dem som snusade ibland.

Diagram 6.2. Vilka försäljningsställen har snusarna handlat på? Uppdelat efter hur mycket man snusar.



Källa: CAN

### Att handla av jämnåriga

Ungdomarna som röker och snusar har också tillfrågats om det upplevs som lättare eller svårare att köpa cigaretter, annan röktoak eller snus av någon i ens egen ålder eller yngre. Den största andelen, 56 procent, uppger att det inte är någon större skillnad. Tjugosex procent svarade att det var lättare eller mycket lättare medan 17 procent svarade att det var svårare eller mycket svårare.

### Legitimationskontroll

I enkäten ställdes en fråga om den unge blivit ombedd att visa legitimation vid inköp av cigaretter, annan röktoak eller snus. En tredjedel svarade att det aldrig eller nästan aldrig hänt. Tolv procent



svarade att det hänt sällan och 26 procent uppgav att det hänt ibland. En fjärdedel svarade att det inträffat ofta eller nästan alltid.

Som anges i rapporten är det osäkert om dessa värden speglar hur väl legitimationskontrollen fungerar. Det är nämligen troligt att ungdomarna söker sig till försäljningsställen där legitimation inte efterfrågas. Svaret på frågan blir då att det aldrig har hänt att man har behövt visa legitimation, eftersom man genom sina kamrater vet vilket ställe man ska gå till för att slippa visa legitimation.

## 7 Tillsyn

### 7.1 Statens folkhälsoinstitut

#### 7.1.1 Tobaksförebyggande verksamhet

År 2008 beslutade riksdagen om en förnyad folkhälsopolitik (prop. 2007/08:110, bet. 2007/08:SoU11, rskr. 2007/08:226). Det övergripande nationella målet för folkhälsoarbetet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Barn och unga samt äldre är särskilt angelägna målgrupper för det hälsofrämjande folkhälsoarbetet. Folkhälsopolitiken utgår från elva målområden, där det tobaksförebyggande arbetet ingår i målområde 11. Det övergripande målet för den svenska tobakspolitiken är att motverka tobaksbrukets skadeverkningar. Genom lagstiftning, information och stöd till ett allsidigt tobakspreventivt arbete vill staten förhindra tobaksdebut bland barn och ungdom, underlätta tobaksavvänjning och skydda mot skador av passiv rökning.

FHI har som sektorsansvarig myndighet ett nationellt samordningsansvar för det tobaksförebyggande arbetet. I detta ingår olika insatser mot tobaksbruk, exempelvis att utveckla kunskapsstöd, metodstöd samt strategiskt stöd till det lokala och regionala folkhälsoarbetet. FHI ansvarar via Tillsynsenheten också för den centrala tillsynen av vissa bestämmelser i tobakslagen.

#### 7.1.2 Närmare om tillsynsverksamheten

Enligt 19 § tobakslagen är FHI central tillsynsmyndighet när det gäller tobakslagens bestämmelser om åldersgräns (12–12 a §), styckeförsäljning (12 b §) samt anmälan och egentillsyn (12 c §). FHI utövar vidare central tillsyn i fråga om rökfria miljöer, produktkontroll, varningstexter m.m. för tobaksvaror.

Arbetsuppgifterna omfattar i första hand att:

- ge ut föreskrifter och allmänna råd
- följa rättstillämpningen
- bistå med rådgivning, information och utbildning till stöd för tillsynsansvariga på regional och kommunal nivå

FHI samlar årligen in uppgifter från länsstyrelserna och kommunerna i syfte att följa upp deras tillsynsarbete. Uppgifterna sammanställs i den s.k. länsrapporten. I rapporten redovisar FHI också sin bedömning av länsstyrelsernas och kommunernas tillsynsarbete. En sammanfattning av innehållet i den senaste länsrapporten (Länsrapport 2007) finns såvitt avser länsstyrelserna i avsnitt 7.2.2 och såvitt avser kommunerna i avsnitt 7.3.2.

FHI ändrade under 2007 strategi och gav tobakslagen och dess tillämpning ett betydligt större utrymme vid olika konferenser och möten på regional nivå. Som ett led i detta arbete fick institutets årliga nationella länsstyrelsekonferens en tydlig tobaksinriktning. Insatserna för att utveckla och intensifiera tillsynen har fortsatt även på andra sätt. Främst har det skett i form av information och rådgivning inom ramen för den löpande tillsynsverksamheten, medverkan vid samordnad tillsyn samt bidrag vid informations- och utbildningsinsatser, huvudsakligen i länsstyrelsernas regi. Ett exempel är utbildningsdagar för nyvalda politiker och kommunala handläggare, där företrädare för Tillsynsenheten föreläser kring kommunens roll enligt tobakslagen. Denna typ av utbildningsinsatser har tidigare i huvudsak fokuserat på alkohollagen.

I Tillsynsenhetens referensgrupp, bestående av länsstyrelse- och kommunala handläggare, har tidigare främst alkoholfrågor diskuterats. Diskussionerna i denna grupp har vidgats och omfattar numera även tobaksfrågor. FHI tog under våren 2008 fram en handbok om tobakslagen. Handboken finns tillgänglig på institutets hemsida ([www.fhi.se](http://www.fhi.se)). Handboken ger kommuner och länsstyrelser vägledning i hur bestämmelserna i lagen kan och bör tillämpas. Behovet och efterfrågan av utbildningsinsatser i tillämpningen av tobakslagen är stort och Tillsynsenheten kommer att genomföra en rad konferenser för länsstyrelser och kommuner för att implementera handboken.

Kommunernas tobaks- och alkoholhandläggare har mycket varierad bakgrund och utbildning. Någon samlad nationell utbildning

för denna yrkesgrupp har tidigare inte funnits. I syfte att stärka och höja kompetensen för handläggarna har FHI tillsammans med Förvaltningshögskolan i Göteborg tagit fram en skraddarsydd utbildning för denna yrkeskår. En pilotutbildning startade i november 2008 och behandlar såväl alkohol som tobak och har fokus på tillsyn. Utbildningen riktar sig till alkohol- och tobakshandläggare i kommuner och hos länsstyrelser.

FHI:s tillsynsverksamhet har av regeringen lyfts fram som ett prioriterat område. I FHI:s regleringsbrev för budgetåret 2009 anges att FHI ska stödja arbetet med tobaksfrågor på regional och lokal nivå samt de insatser frivilliga aktörer står för. Detta innefattar att stödja länsstyrelsernas länssamordnarfunktion (se avsnitt 7.2.1) samt ansvara för kompetensutveckling och utbildningsinsatser för denna funktion. FHI ska också stödja länsstyrelserna och kommunerna med syfte att utveckla och skärpa tillsynen av att reglerna i tobakslagen följs. Regeringen har i september 2008 gett FHI i uppdrag att genomföra särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande arbetet åren 2008–2010. Dessa åtgärder ska fokusera på fyra huvudområden. Det ena huvudområdet är förstärkning av FHI:s tillsyn avseende tobakslagen och kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner. Vid utförandet av uppdraget tar FHI till viss del sin utgångspunkt i det metodiska arbete som utförts inom alkohol-tillsynen som förlaga och ser över möjligheterna att använda detta i arbetet med förstärkt tillsyn och nationell samordning. Fokusering sker även på provköp samt en evidensbaserad tillsynsmetod från USA kallad "Reward and Reminder". Utöver detta så utförs bl.a. utbildningsinsatser med fokus på tobakslagen samt framtagande av metodstöd och material för lokalt tillsynsarbete.

## **7.2 Länsstyrelserna**

### **7.2.1 Länsstyrelsernas uppdrag**

Enligt 19 a § tobakslagen utövar länsstyrelsen tillsyn inom länet bl.a. när det gäller bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§ tobakslagen. Detta innebär att länsstyrelserna har regionalt tillsynsansvar beträffande bestämmelserna om åldersgräns (12 § och 12 a §), styckeförsäljning (12 b §) samt anmälan och egentillsyn (12 c §). Av 19 a § andra stycket tobakslagen följer vidare att länsstyrelserna ska

- följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd, samt
- främja samarbete mellan olika tillsynsmyndigheter och mellan tillsynsmyndigheter och andra.

I länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2009 anges att länsstyrelserna ska samordna och utveckla tillsynen på tobaksområdet. Länsstyrelserna ska ha en länssamordnarfunktion med en, eller för de tre största länen flera, länssamordnare med uppgift att samordna och utveckla arbetet med att uppnå målet för samhällets insatser inom tobaksområdet. Länsstyrelserna ska senast den 1 december 2009 till FHI redovisa hur länsstyrelserna har utövat tillsynen enligt tobakslagen. Länsstyrelserna ska också redovisa vidtagna åtgärder för att skärpa den kommunala tillsynen samt resultaten av detta arbete.

### 7.2.2 Länsstyrelsernas tillsyn enligt Länsrapport 2007

Som nämnts i avsnitt 7.1.2 samlar FHI årligen in uppgifter från länsstyrelserna och kommunerna om deras tillsynsarbete. Uppgifterna sammanställs i den s.k. länsrapporten. Den senaste länsrapporten (Länsrapport 2007) avser länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet 2007. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för innehållet i länsrapporten såvitt avser länsstyrelsernas tillsyn enligt tobakslagen.

Av landets 21 länsstyrelser använde 12 en årlig tillsynsplan för sitt arbete enligt tobakslagen. Detta innebär att dubbelt så många länsstyrelser använde en sådan plan 2007 jämfört med året innan. Det är inte vanligt att länsstyrelserna ger råd till kommunerna. Mer än hälften av länsstyrelserna menar att sådan rådgivning varit mycket ovanlig. När de gav råd gällde dessa främst frågor kring rökfria serveringsmiljöer, tillämpningen av tobakslagen vid ingripande i form av föreläggande och förbud samt tillämpning av tobakslagen i övrigt. Tre länsstyrelser uppgav att råd angående tillämpningen av tobakslagen vid ingripande i form av föreläggande och förbud var vanliga. Fyra länsstyrelser ansåg vidare att råd angående tillämpning av tobakslagen i övrigt var vanliga. Ingen av länsstyrelserna uppgav att råd inom något specifikt område var mycket vanligt förekommande.

Under 2007 gjorde åtta länsstyrelser tillsynsbesök hos en eller flera kommuner. Detta innebär en ökad aktivitet jämfört med tidigare år. År 2006 genomförde sju länsstyrelser sådana besök, 2005 och 2004 var motsvarande antal sex och 2003 gjorde endast två läns-

styrelser tillsynsbesök hos kommunerna. Under åren 2005–2007 har Blekinge, Gävleborgs, Jönköpings, Örebro, Södermanlands, Västerbottens, Västernorrlands och Västmanlands län inte gjort några tillsynsbesök. Sammanlagt fick 23 av landets kommuner besök av länsstyrelserna 2007, vilket endast är en marginell skillnad jämfört med året innan.

Tretton länsstyrelser har under 2007 deltagit i eller anordnat totalt 40 sammankomster för utbildning och erfarenhetsutbyte på tobaksområdet. Detta är en liten ökning jämfört med 2006 då tolv länsstyrelser deltog i eller anordnade 34 sammankomster, men en fördubbling när det gäller antal sammankomster jämfört med åren dessförinnan. En tredjedel av länsstyrelserna varken deltog eller anordnade någon sammankomst för utbildning och erfarenhetsutbyte på tobaksområdet under 2007. Huvudmålgruppen för sammankomsterna under 2007 var i samtliga 13 län kommunala handläggare. I sju av länen riktade man sig till dem inom kommunen som arbetar med tobaksförebyggande arbete. Lika många länsstyrelser samarbetade med denna grupp, men det huvudsakliga samarbetet avsåg här kommunala handläggare som arbetar med tillsynsfrågor enligt tobakslagen. Flera av länsstyrelserna som deltog eller anordnade sammankomster vände sig även till kommunala beslutsfattare samt polismyndigheten när det gäller utbildningsinsatser och samarbete. Ingen länsstyrelse samarbetade under 2007 med tobaksavvänjare (vårdcentraler, företagshälsovård, tandvård, apotek), Arbetsmiljöverket, Konsumentombudsmannen eller frivilligorganisationer. Däremot samarbetade tre länsstyrelser med samordnare för tobaksprevention i landstinget.

### 7.2.3 Utredningens undersökning<sup>1</sup>

#### *Metod och genomförande*

Utredningen har gett KPMG i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning med företrädare för kommuner och länsstyrelser för att belysa hur dessa myndigheter arbetar med tillsynen enligt tobakslagen. Undersökningen genomfördes i augusti och september 2008 med företrädare för 20 kommuner och fem länsstyrelser.<sup>2</sup> Avsikten var inte att undersöka ett representativt urval av kommuner och

---

<sup>1</sup> Undersökningsrapporten finns i bilaga 3.

<sup>2</sup> En förteckning över deltagande kommuner och länsstyrelser finns i bilaga till bilaga 3.

länsstyrelser. I syfte att få välgrundade synpunkter fokuserade utredningen i stället på sådana kommuner och länsstyrelser som tycktes arbeta mera aktivt med tillsynen. Ett antal kommuner och länsstyrelser vars ambitionsnivå var okänd för utredningen deltog också i undersökningen.

#### *Resurser och organisation*

De fem länsstyrelserna uppskattar att de vardera disponerar resurser som uppgår till mellan knappt 10 procent och knappt 50 procent av en årsarbetskraft för tillsyn på tobaksområdet. Den lägre nivån är vanligast. I fyra fall anses resurserna vara tillräckliga för ändamålet, bara en anser att ökade resurser behövs. Vid alla fem länsstyrelser samordnas tillsynen med motsvarande uppgifter rörande folköl och eventuellt också annan tillsyn.

#### *Länsstyrelsernas löpande tillsyn, rådgivning m.m.*

Fyra av de fem länsstyrelserna baserar sin tillsyn och uppföljning på särskilda tillsynsplaner eller separata avsnitt i myndigheternas verksamhetsplaner. I alla de fem länen ges råd och information i olika former efter direkta önskemål av kommunerna. Två av länsstyrelserna uppger att de också bedriver rådgivning på ett mer proaktivt sätt. Samma två länsstyrelser tar fram och distribuerar eget material om tobaksförsäljning, delvis baserat på underlag från FHI. Att märka är att fem av sex intervjuade kommuner i dessa två län anser att länsstyrelserna uppträder proaktivt när det gäller tobaksfrågor – en bedömning som inte är lika vanlig för flertalet kommuner. En av länsstyrelserna gör också egna besök i butiker tillsammans med kommunen för att bland annat ge information. Möten med länens kommuner anordnas av alla de fem länsstyrelserna, även om det sker i litet olika former och ibland samordnas med andra frågor än bara tobakstillsyn.

Några länsstyrelser har, liksom flera kommuner, ett betydande samråd med både myndigheter och organisationer. FHI och polisen är naturliga samarbetspartners och i något fall också landstinget och grannlänen. En av länsstyrelserna samverkar främst med länets kommuner.

Tillsynen över kommunerna sker oftast i form av regelrätta besök hos enskilda kommuner. Några länsstyrelser besöker alla länets kommuner på ett år, i andra fall tar man några i taget. Vid besöken kontrolleras bland annat kommunens dokumentation och i ett par län går man också igenom enskilda ärenden som rör kommunens tobakstillsyn. Det förekommer också återbesök om kommunen har visat brister i sin egen tillsynsverksamhet. I ett av länen sker inga regelbundna tillsynsbesök alls. Kommunerna anses i de flesta av de tillfrågade länen sköta sin tillsyn i stort sett bra. En länsstyrelse uppger sig dock ha för otillräcklig kunskap för att kunna uttala sig.

### *Länsstyrelsernas förslag till ändringar*

Flertalet av de tillfrågade länsstyrelserna anser att tobakslagen inte fungerar särskilt bra. När det gäller förslag till förbättringar finns inga som dominerar klart eller förs fram av en majoritet. Bland förslagen kan följande nämnas:

- ersätt anmälningsplikten med tillstånd
- sanktioner liknande de som gäller vid försäljning av folköl
- ålderstext på cigarettpaket
- tydligare roller för länsstyrelserna
- sanktionsmöjlighet mot kommuner som missköter sin tillsynsuppgift

## **7.3 Kommunerna**

### **7.3.1 Kommunernas uppdrag**

Enligt 19 a § tobakslagen utövar kommunen omedelbar tillsyn bl.a. när det gäller bestämmelserna om handel m.m. enligt 12–12 c §§ tobakslagen. Kommunerna har alltså lokalt tillsynsansvar beträffande bestämmelserna om åldersgräns (12 § och 12 a §), styckeförsäljning (12 b §) samt anmälan och egentillsyn (12 c §). Länsstyrelserna ska följa kommunernas verksamhet och biträda kommunerna med information och råd. Enligt 19 b § tobakslagen får en kommun ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig näringsverksamhet med tobaksvaror.



### 7.3.2 Kommunernas tillsyn enligt Länsrapport 2007

Som nämnts i avsnitt 7.1.2 samlar FHI årligen in uppgifter från länsstyrelserna och kommunerna om deras tillsynsarbete. Uppgifterna sammanställs i den s.k. länsrapporten. I detta avsnitt lämnas en redogörelse för innehållet i den senaste länsrapporten (Länsrapport 2007) såvitt avser kommunernas tillsyn enligt tobakslagen.

Drygt hälften av kommunerna använde sig av en årlig tillsynsplan för sitt tillsynsarbete 2007. Antalsmässigt är detta ingen skillnad mot föregående år.

År 2007 fanns ca 12 000 anmälda försäljningsställen i landet. Samma år besökte 73 procent av kommunerna försäljningsställen för att informera om tobakslagens bestämmelser om åldersgräns eller i syfte att kontrollera bestämmelsernas efterlevnad. Tjugosju procent av kommunerna gjorde inte några sådana besök. Antalet försäljningsställen som kommunerna gjorde tillsynsbesök hos fördubblades mellan åren 2002 och 2004. Därefter minskade antalet men har ökat igen 2007. Cirka hälften av alla försäljningsställen besöktes under 2007.

Enligt 20 § andra stycket tobakslagen får en kommun i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får kommunen sätta ut vite. I tabellen nedan redovisas antalet meddelade förelägganden eller förbud mot detaljhandlare på grund av att åldersgränsen i tobakslagen inte följts.

**Tabell 7.1 Antalet beslut om förelägganden eller förbud mot detaljhandlare på grund av att åldersgränsen i tobakslagen inte har följts 2001–2007**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Föreläggande/förbud							
- med vite	3	2	7	3	0	2	0
- utan vite	0	0	0	2	2	13	5

Källa: FHI

I Länsrapporten redovisas även länsstyrelsernas bedömning av kommunernas arbete enligt tobakslagen under 2007. FHI framhåller att det bör beaktas att det är svårt för länsstyrelserna att göra en generell bedömning av kommunernas arbete, eftersom det skiljer sig mycket åt mellan de olika kommunerna inom just tobaksområdet. Många av länsstyrelserna anser att kommunerna alltför sällan meddelar förelägganden och förbud när tobakslagen inte följs. Tio av 17 svarande länsstyrelser anser att insatserna i detta avseende är bristfälliga eller mycket bristfälliga.

Länsrapport 2007 beskriver läget till och med 2007. Under 2008 har tillsynsaktiviteterna ökat i vissa kommuner. I exempelvis Stockholms kommun meddelades fyra förelägganden, varav ett förenat med vite, under 2008. I Malmö kommun meddelades 15 förelägganden våren 2008 (se även avsnitt 8.1.1).

### 7.3.3 Utredningens undersökning<sup>3</sup>

#### *Metod och genomförande*

Som angetts i avsnitt 7.2.3 har utredningen gett KPMG i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning med företrädare för kommuner och länsstyrelser för att belysa hur dessa myndigheter arbetar med tillsynen enligt tobakslagen. En kortfattad beskrivning av metod och genomförande finns i det avsnittet.

#### *Tobaksmarknaden i kommunerna*

Tobaksvaror säljs på flera olika typer av försäljningsställen, alltifrån de stora livsmedelskedjornas butiker till små bensinmackor och kiosker. I genomsnitt finns ca 1,3 anmälda försäljningsställen per 1 000 invånare – med en variation mellan 0,8 och 2,4. Det finns i kommunerna liten kunskap om den oregistrerade eller ”svarta” marknaden för tobaksvaror. Det anses ofta inte ingå i den kommunala tillsynen att kartlägga vare sig förekomsten av smuggeltobak eller oanmälda försäljningsställen. I några kommuner finns emellertid ambitionen att försöka följa och få kontroll över den olagliga delen av marknaden.

---

<sup>3</sup> Undersökningsrapporten finns i bilaga 3.

*Resurser och organisation*

Vad gäller resurstilldelning finns det betydande variationer mellan kommunerna. Resurserna, mätt som antalet handläggare per en miljon invånare, varierar från knappt 1 till drygt 17.

De flesta tillfrågade anser att tillräckliga resurser avsatts för tillsynen. Handläggarna svarar här utifrån de ambitioner som finns hos både lagstiftaren och kommunen. För den ambitionsnivå som kommunen har satt menar en övervägande del (14 av 20) att resurserna räcker till för ändamålet. Sex av intervjupersonerna svarar dock nej på frågan. Några konstaterar att en tillsynsverksamhet i princip aldrig kan få för mycket resurser, men att kommunen måste väga detta mot många andra behov. Det finns ingen klar korrelation mellan resurser per invånare och att handläggarna anser att resurserna är tillräckliga.

Samtliga intervjuade kommuner tar med stöd av 19 b § tobakslagen ut någon form av tillsynsavgift av de näringsidkare som anmält försäljning av tobaksvaror. I flertalet fall tillämpas en fast årsavgift, men i någon kommun prövar man en differentierad ersättning där de som sköter sig bra får betala mindre än de som kräver återbesök. I någon kommun debiteras en avgift vid anmälan, men inte årligen. Ytterligare en kommun anpassar avgiften efter handlarnas omsättning vid tobaksförsäljning och en kommun tar ut avgift vid tillsynstillfället. De årsavgifter som tillämpas varierar mellan 400 och 2 400 kronor per försäljningsställe. Avgifterna är högre i storstäder än i många andra kommuner. Drygt hälften av kommunerna anser att avgiften täcker kommunens kostnader för tillsynsverksamheten. Tre av kommunerna svarar klart nej på frågan, medan fem är mer tveksamma till om man får full kostnadstäckning.

I nästan alla kommuner är tillsynen av tobaksförsäljningen kombinerad med motsvarande tillsyn när det gäller folköl och/eller livsmedelstillsyn. Generellt sett dominerar tillsynen över folkölsförsäljningen klart över tobaken när det gäller fokusering och resurstilldelning.

Den organisatoriska hemvisten för tobakstillsynen skiljer sig åt mellan kommunerna. Det finns i huvudsak tre olika organisatoriska lösningar. Den nämnd och förvaltning som svarar för socialtjänsten är den vanligaste placeringen (11 av de 20 kommunerna). I övriga kommuner har uppgiften antingen samordnats med livsmedelstillsynen (fem kommuner) eller placerats centralt hos kommunstyrelsen (tre kommuner). I ett fall delas ansvaret mellan två nämnder.

*Kommunernas löpande tillsyn*

Vid tillsyner arbetar kommunerna med både ”piska och morot”. Många tycks föredra att närma sig handlarna i en positiv anda med upplysning och informellt samråd. Detta anses i längden ge bättre resultat än att hota med administrativa eller straffrättsliga sanktioner.

Tillsyner baseras i de flesta fall på någon form av tillsynsplan hos respektive kommun. Drygt hälften av kommunerna har en sådan plan och i ytterligare några fall finns informella tillsynsplaner. I sex kommuner, innefattande både mindre och relativt stora kommuner, saknas tillsynsplanering.

Inom ramen för samtliga kommuners tillsynsarbete lämnas råd och information, både muntligt och i form av broschyrer m.m. om exempelvis vilka regler som gäller i samband med försäljning av tobaksvaror till unga personer.

Tillsynsbesök hos anmälda försäljningsställen görs i flertalet kommuner. Tre intervjuade är mer svävande i sina svar och en svarar nekande på denna fråga. Vid sådana besök kontrolleras om försäljningsstället följer kravet på skyltning med information om åldersgränsen (12 § tredje stycket tobakslagen) samt bestämmelsen om reklam och annan marknadsföring (14 § tobakslagen). Vidare ber man att få se och gå igenom säljarens egentillsynsprogram för att kontrollera om det finns klara interna instruktioner till personalen om vad som ska iakttas i fråga om tobaksförsäljning.

Knappt hälften av kommunerna kontrollerar de försäljningsställen som *inte* har anmält att de säljer tobak. Vid besök hos oanmälda försäljare informerar man om gällande regler samt lämnar ofta över broschyrmaterial och anmälningsblanketter. Normalt tar handlaren emot kommunens företrädare på ett positivt sätt, men det förekommer även en avvisande hållning och t.o.m. hot. Någon kommun bedriver även ”spaning” vid sådana försäljningsställen där man kan misstänka tobaksförsäljning men som inte har gjort någon anmälan.

Provköp som rutin tillämpas i tre fjärdedelar av kommunerna, i många fall en eller två gånger per år, i andra fall kanske vartannat år om de personella resurserna inte räcker till större insatser. Flera kommuner gör regelmässiga uppföljningar, dvs. återbesök i de fall där unga har fått köpa utan att legitimera sig. Fyra av kommunerna gör över huvud taget inga regelbundna provköp.

*Tillsynsresultat*

När det gäller kravet att anmäla tobaksförsäljning till kommunen (12 c § första stycket tobakslagen) anser hälften av kommunerna att handlarna sköter detta relativt bra. Det gäller framför allt de minsta kommunerna. I två av kommunerna i ett storstadsområde anses anmälningsplikten respekteras på ett dåligt sätt och i fem kommuner är bedömningen att detta sköts på ett någorlunda bra sätt. En respondent har ingen uppfattning. Respondenterna nämner att kunskapen om anmälningsplikten numera är ganska stor, särskilt hos de större aktörerna, såsom livsmedelskedjor. Det finns dock en viss eftersläpning vid ägarbyten och på mindre försäljningsställen. En kommun lyfte även fram språksvårigheter som en anledning till att anmälan uteblir.

Enligt 12 c § andra stycket tobakslagen ska näringsidkare som säljer tobak utöva egentillsyn över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram. Fler-talet kommuner (12 av 20) uppger att man ofta finner ett egentillsynsprogram vid sina tillsynsbesök. Av övriga kommuner svarar några att sådana program återfinns ibland eller sällan. En kommun uppger att man inte vet eftersom man inte genomför tillsynsbesök. Hos stora butikskedjor tycks förekomsten av tillsynsprogram vara regel. I de fall tillsynsprogram finns innehåller de i samtliga fall rutiner kring kontroll av att personalen följer 18-årsgränsen. Kommunerna saknar en klar bild av om egentillsynsprogrammen följs.

Det framstår som om handlarna i stor utsträckning följer kravet på att det på varje försäljningsställe ska finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om 18-årsgränsen (12 § tredje stycket tobakslagen). På frågan om handlarna följer kravet är svaret nästan entydigt ja.

Kommunernas svar varierar betydligt när det gäller den centrala frågan om åldersgränsen följs. Många kommuner uppger att detta är fallet ofta eller ganska ofta. I några kommuner menar man att åldersgränsen respekteras ibland, sällan eller att man helt enkelt inte vet. Vissa kommuner har uttryckt frustration över att de känner till att tobaksförsäljning sker till unga men att kommunen saknar resurser eller möjligheter att bevisa att så sker. Någon kommun har nämnt att man känner till försäljningsställen som säljer till minderåriga med användandet av särskilda kodord samt att langning sker. Dock finns väldigt sällan några klara bevis på att 18-årsgränsen inte efterlevs.

*Sanktioner m.m.*

Enligt 20 § tobakslagen får kommunerna i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får kommunen sätta ut vite. En av storstadskommunerna arbetar ganska ofta med förelägganden och förbud. Övriga kommuner använder sällan eller aldrig dessa verktyg i sin tillsyn. På frågan om förelägganden efterlevs svarar ett par av storstadskommunerna jakande. Ingen av kommunerna använder sig av möjligheten att omhänderta tobaksvaror med stöd av 21 § första stycket tobakslagen.

En vanlig invändning enligt undersökningen mot att använda nuvarande sanktionsmöjligheter mot olaglig försäljning är att detta inte har fått effekt. Några uttrycker att man har begränsade kunskaper om hur man kan tillämpa lagen. De allra flesta intervjupersoner som har besvarat frågan anser att det inte är effektivt för kommunen att anmäla brott av detta slag till polisen. Det anses att beviskraven för att styrka brott är höga och att fällande domar är sällsynta. Kommuner har även uttryckt missnöje med att polisen nedprioriterar frågan.

*Kommunernas åsikter om länsstyrelsernas roll*

Länsstyrelsernas tillsyn och rådgivning uppfattas i många fall som begränsad. Kommunerna har tillfrågats om länsstyrelserna är aktiva och gör ett bra arbete på detta område, varvid relativt många svarar klart nej. Ytterligare några är tveksamma till om dessa insatser gör någon nytta eller över huvud taget förekommer i någon märkbar utsträckning. Fem av de 20 kommunerna anser dock att respektive länsstyrelse är aktiv och bra som rådgivare m.m. (det gäller fyra olika län).

*Kommunernas förslag till ändringar*

Den nuvarande lagstiftningen bedöms av kommunerna inte vara tillräckligt effektiv. På den allmänna frågan om nuvarande lagstiftning är tillräcklig svarar endast fem av kommunerna klart ja. Tolv kommuner säger att lagen är klart otillräcklig och ytterligare tre kommuner är tveksamma.

Flera kommuner har lämnat liknande förslag om hur reglerna bör kunna ändras. Bland dessa kan följande nämnas:

- Tydligare sanktioner och straff för handlare som inte följer bestämmelserna om åldersgräns (12 kommuner)
- Tydliga möjligheter för kommunerna att tillfälligt förbjuda tobaksförsäljning (8 kommuner)
- Ersätt anmälningsplikten med tillstånd (3 kommuner)

Bland mer enstaka förslag märks bland annat att begränsa antalet försäljningsställen, att bara sälja limpor och förbjuda enstaka paket, höjd avgift, bötfällning av handlare direkt på plats, möjlighet att använda minderåriga vid provköp, högre åldersgräns än 18 år, införande av lämplighetsprövning ("körkort") för handlare samt införande av ett delat tillsynsansvar med polisen för att underlätta sanktioner och tillsyn för båda parter. Några kommuner menar att det inte är lagen som är problemet utan inställningen hos handlarna, varför mer måste satsas på till exempel gemensamma informationsinsatser och kampanjer.

## 8 Sanktioner

### 8.1 Administrativa sanktioner

#### 8.1.1 Beslut om föreläggande eller förbud

Enligt 20 § tobakslagen får länsstyrelserna och kommunerna i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får länsstyrelserna och kommunerna sätta ut vite. FHI:s möjlighet att meddela förelägganden och förbud är enligt samma paragraf mera inskränkt och får t.ex. inte användas för att förmå någon att följa bestämmelserna om åldersgräns (12 och 12 a §), styckeförsäljning (12 b §) eller anmälan och egentillsyn (12 c §).

Enligt förarbetena till lagen (prop. 1995/96:228 s. 23) är avsikten inte att tillsynsmyndigheten med stöd av bestämmelsen ska kunna helt förbjuda en näringsidkare att sälja tobak under en viss tid. I två olika ärenden 2006 beslutade miljönämnden i Örebro kommun om förelägganden som innebar förbud för en butiksinnehavare att vid vite sälja tobak i Örebro kommun under en period om tre månader. I båda fallen överklagade butiksinnehavaren beslutet till Länsstyrelsen i Örebro län som, med hänvisning till uttalandena i lagens förarbeten, upphävde besluten.<sup>1</sup>

Förelägganden som utfärdas till följd av att åldersgränsen inte följs utformas ofta på så sätt att butiksinnehavaren föreläggas att begära legitimation av alla kunder med undantag för de som uppenbart är över 30 år, under en viss tidsperiod. Det förekommer också att butiksinnehavaren föreläggs att inge egentillsynsprogram. Även andra förelägganden förekommer, t.ex. förelägganden angående kravet på skyltning (12 § tredje stycket tobakslagen). I dessa fall föreläggs butiksinnehavaren att på en viss plats ha en tydlig och klart

---

<sup>1</sup> Länsstyrelsens i Örebro län beslut den 28 september 2006, Dnr 505-10267-2006 och 505-09819-2006.



synbar skylt med text om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år.<sup>2</sup>

Till följd av ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och kommunerna (se avsnitt 3.1.4) använder sig länsstyrelserna i praktiken inte av möjligheten att meddela förelägganden eller förbud för att förmå någon att följa åldersgränsen i tobakslagen. Det är också sällsynt att kommunerna beslutar om förelägganden eller förbud på denna grund. Under senare år har det, med undantag för 2006 då 15 förelägganden beslutades, rört sig om en handfull förelägganden per år i hela landet. Ännu mera sällsynt är att föreläggandena eller förbuden förenas med vite. I avsnitt 7.3.2 finns en tabell som utvisar antalet förelägganden eller förbud som beslutats mot detaljhandlare på grund av att åldersgränsen i tobakslagen inte följts.

Tillsynsaktiviteterna har under 2008 ökat i vissa kommuner. I exempelvis Stockholms kommun utfärdades fyra förelägganden, varav ett förenat med vite, under 2008. I Malmö kommun meddelades 15 förelägganden våren 2008. Föreläggandena utformades på så sätt att butiksinnehavaren förelades att vid försäljning av tobaksvaror kontrollera legitimation på samtliga kunder med undantag för de som uppenbart är 30 år eller äldre, under sex månader.

Vad utredningen känner till har hittills ingen tillsynsmyndighet ansökt om utdömande av vite i en situation då någon inte följt ett föreläggande eller förbud gällande åldersgränsen i tobakslagen.

Ett beslut om föreläggande eller förbud kan med stöd av 25 § tobakslagen överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Som nämnts ovan överklagades 2006 två beslut om försäljningsförbud som meddelats av Örebro kommun. År 2009 överklagades ett beslut om föreläggande som meddelats av Malmö kommun. Såvitt känt har inga andra beslut om föreläggande eller förbud, som gäller åldersgränsen i tobakslagen, överklagats under senare år.

### 8.1.2 Beslut om omhändertagande

Enligt 21 § tobakslagen får tillsynsmyndigheten besluta att en tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid mot tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av tobakslagen.

---

<sup>2</sup> I FHI:s handbok Tobakslagen finns exempel på hur förelägganden kan utformas. Handboken finns på institutets hemsida: <http://www.fhi.se>

Möjligheten för en tillsynsmyndighet att ta hand om en tobaksvara används av allt att döma mycket sällan när det gäller överträdelser av bestämmelsen om åldersgräns. Ingen av kommunerna i KPMG:s undersökning (se bilaga 3) har svarat att de använt sig av denna möjlighet. En av förklaringarna till att omhändertagande används i liten utsträckning kan vara att det är svårt att bevisa att en tobaksvara bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med bestämmelserna om åldersgräns. Möjligheten att omhänderta en tobaksvara har sannolikt större användningsområde vid försäljning av en tobaksvara som inte har erforderlig varningstext eller innehållsdeklaration (11 § tobakslagen).

## 8.2 Straffrättsliga sanktioner

### 8.2.1 Olovlig tobaksförsäljning

Enligt 27 § tobakslagen döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 12 § första eller andra stycket tobakslagen för *olovlig tobaksförsäljning* till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta innebär att det är brottsligt att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år (12 § första stycket). Det är också brottsligt att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna ut en tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att tobaksvaran är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år (12 § andra stycket). Om gärningen är ringa ska dock inte dömas till ansvar.

Böter för olovlig tobaksförsäljning utdöms i dagsböter eller, om brottet föranleder lägre straff än 30 dagsböter, i penningböter. Dagsböter ska bestämmas till ett antal av minst 30 och högst 150. Penningböter ska bestämmas till lägst 200 kr och högst 4 000 kr. Som gemensamt straff för flera brott får dagsböter bestämmas till ett antal av högst 200 och penningböter till högst 10 000 kr.

Enligt 27 § tobakslagen kan även den som bryter mot 11 § tobakslagen, dvs. tillhandahåller en tobaksvara som saknar varningstext eller innehållsdeklaration eller en vara vars text eller deklaration är uppenbart oriktig, dömas för olovlig tobaksförsäljning. Denna typ av olovlig tobaksförsäljning omfattas inte av redogörelsen nedan.

## 8.2.2 Statistik

Brottsförebyggande rådet (Brå) har på utredningens uppdrag sammanställt statistikuppgifter rörande olovlig tobaksförsäljning i form av brott mot 12 § tobakslagen. Uppgifterna avser anmälda brott 2006 och 2007 samt uppföljning av ärendenas handläggning i rättskedjan. Brytpunkten för statistiken är den 30 juni 2008. Detta innebär att händelser efter detta datum inte redovisas i statistiken. Det bör noteras att olovlig tobaksförsäljning saknar en unik s.k. brottskod. Sökning har därför gjorts med olika sökord. Sannolikt har dessa sökningar gett bra täckning. Det kan dock finnas anmälningar som inte fångats upp i sökningen och som därför inte ingår i statistikuppgifterna. Det går inte heller att utan vidare följa anmälda brott till lagförda brott, bl.a. används olika ärendenummer genom rättskedjan och åklagare kan redovisa brottstidpunkter på annat sätt än polisen vilken kan göra det svårt att bestämma vilket anmält brott som avses i lagföringen.

Enligt statistikuppgifterna anmäldes 2006 i hela riket 1 025 brott mot 12 § tobakslagen. Huvuddelen av dessa brott, 957, anmäldes i Örebro kommun. Orsaken till denna övervikt beskrivs nedan under rubriken Örebromålen. Övriga 68 anmälda brott är ganska jämnt fördelade på ett 40-tal olika kommuner med stor geografisk spridning. År 2007 anmäldes betydligt färre brott, närmare bestämt 219 brott i hela riket. Den geografiska spridningen följde däremot mönstret från 2006. Merparten av brotten, 157 brott, anmäldes sålunda i Örebro kommun medan resterande 62 brott är tämligen jämnt fördelade på ca 40 olika kommuner med stor geografisk spridning.

När det gäller de 1 025 brott som anmäldes 2006 ledde 830 av dem till åtalsbeslut, varav 820 i Örebro. Nio av brotten ledde till strafföreläggande<sup>3</sup> medan fyra ledde till åtalsunderlåtelse<sup>4</sup>. Samtliga beslut om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse avser brott som anmäls i Örebro kommun. Nio av brotten ledde till fällande dom i domstol, varav fyra i Örebro.

Vad avser de 219 brott som anmäldes 2007 ledde 164 av dem till åtalsbeslut, varav 156 i Örebro. Tre av brotten ledde till strafföreläg-

---

<sup>3</sup> Alternativ till åtal som innebär att åklagaren i stället för att väcka åtal vid domstol förelägger den som begått brott, för vilket böter ingår i straffskalan, att betala böter. Strafföreläggande kan även utfärdas för påföljden villkorlig dom eller villkorlig dom i förening med böter. Ett godkänt strafföreläggande har samma verkan som en brottmålsdom.

<sup>4</sup> Beslut att inte väcka åtal som åklagare kan fatta i vissa situationer under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

gande och inget ledde till åtalsunderlåtelse. Sex av brotten ledde till fällande dom i domstol.

I tabellen nedan finns en sammanställning över antalet anmälda brott mot 12 § tobakslagen åren 2006 och 2007. Vidare anges hur många av dessa brott som resulterat i lagföring, dvs. strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller lagakraftvunnen dom, före den 1 juli 2008. Brottsom anmäls i Örebro kommun ingår inte i sammanställningen.

**Tabell 8.1** Antalet anmälda brott mot 12 § tobakslagen under 2006 och 2007 och antalet efterföljande lagföringar före den 1 juli 2008. Brottsom anmäls i Örebro kommun är exkluderade.

År	Anmälda brott	Lagföringar		
		Strafförelägganden	Åtalsunderlåtelser	Domar
2006	68	0	0	5
2007	62	3	0	5

Källa: Brå

Som framgår av tabellen har förhållandevis få av de anmälda brotten 2006 och 2007 lett till lagföring före den 1 juli 2008. En orsak till detta är att en stor andel av förundersökningarna av olika anledningar lagts ned, antingen av polis eller åklagare. De vanligast anledningen till att förundersökningar lagts ned är att brott inte kunnat styrkas. En annan förklaring till den förhållandevis låga lagföringsandelen är att det i många fall saknas beslut av polis och åklagare, vilket kan innebära att förundersökning alltjämt pågår.

### 8.2.3 Rättspraxis

#### Örebromålen

Nästan samliga brott mot tobakslagen som anmäldes i Örebro 2006 och 2007 avser försäljning från en och samma butik i Örebro. De närmare omständigheterna var följande.

#### *Örebro tingsrätts mål nr B 2659-06*

I juli 2006 åtalades O.M. och W.M. vid Örebro tingsrätt för olovlig tobaksförsäljning. Åklagaren påstod att de båda under tiden februari 2005 till april 2006 i en butik i Örebro uppsåtligen eller av

oaktsamhet vid minst 500 tillfällen sålt cigaretter och snus till ungdomar under 18 år. O.M. och W.M. är båda söner till den dåvarande butiksinnehavaren. O.M. åtalades också för olovligt förfogande och rattfylleri. Både O.M. och W.M. bestred ansvar för olovlig tobaksförsäljning.

Tingsrätten dömde i oktober 2006 O.M. för olovlig tobaksförsäljning och olovligt förfogande till tre månaders fängelse. Vidare förverkade tingsrätten en villkorligt medgiven frihet om en månad och 15 dagar. Åtalet för rattfylleri ogillades. Även W.M. dömdes för olovlig tobaksförsäljning. I hans fall undanröjde tingsrätten en tidigare ådömd skyddstillsyn och bestämde en gemensam påföljd för brotten enligt domen på skyddstillsyn och för de olovliga tobaksförsäljningarna till fem månaders fängelse.

I domskälen yttrade tingsrätten bl.a. att det var utrett att O.M. och W.M. uppsåtligen hade sålt cigaretter och snus till åtta personer som inte fyllt 18 år. Det ansågs styrkt att försäljning skett vid ett relativt stort antal tillfällen, dock inte tillnärmelsevis så många som åklagaren påstått. Tingsrätten preciserade inte vad som avsågs med ett relativt stort antal tillfällen. Vad gäller O.M. fann tingsrätten utrett att försäljning skett i tiden den 10 april 2005–21 april 2006. Beträffande W.M. ansågs styrkt att försäljning skett i tiden februari 2005–september 2005 och januari 2006–21 april 2006.

I påföljdsdelen anförde tingsrätten bl.a. att den olovliga tobaksförsäljningen skett under lång tid och i ett relativt stort antal fall samt att det varit fråga om systematisk försäljning av cigaretter och snus till minderåriga. Tingsrätten motiverade påföljdsvalet med att brottsligheten var av sådan art att påföljden bör bestämmas till fängelse samt att de tilltalade hade återfallit i brottslighet under löpande provotid.

Både O.M. och W.M. överklagade tingsrättens dom till Göta hovrätt. Samtidigt som överklagandena behandlades där, väcktes återigen åtal mot dem båda vid Örebro tingsrätt för olovlig tobaksförsäljning.

#### *Örebro tingsrätts mål nr B 1163-07*

I mars 2007 åtalades O.M. och W.M. på nytt vid Örebro tingsrätt för olovlig tobaksförsäljning. Åklagaren påstod att de båda under tiden maj 2006 till och med oktober 2006 i en butik i Örebro uppsåtligen eller av oaktsamhet vid minst 58 tillfällen sålt cigaretter till ungdomar under 18 år. Vidare påstods att W.M. vid ytterligare 17

tillfällen under tiden juni till och med oktober 2006 hade sålt cigaretter till en ungdom under 18 år.

I april 2007 åtalades O.M. för ytterligare olovliga tobaksförsäljningar. Åklagaren påstod att O.M. under tiden från och med november 2006 till och med den 14 december 2006 i samma butik i Örebro vid flera tillfällen uppsåtligen eller av oaktsamhet sålt cigaretter till en person under 18 år.

Förutom olovlig tobaksförsäljning åtalades O.M. och W.M. även för annan brottslighet. O.M. åtalades för tre stölder (cigarettestölder), övergrepp i rättssak och våld mot tjänsteman. W.M. åtalades för ringa narkotikabrott, narkotikabrott av normalgraden, övergrepp i rättssak och stöld (cigarettestöld).

O.M. och W.M. förnekade samtliga fall av olovlig tobaksförsäljning.

Tingsrätten dömde i maj 2007 O.M. för stöld, övergrepp i rättssak, våld mot tjänsteman (ringa brott) och olovlig tobaksförsäljning till fem månaders fängelse. Ett av åtalen för stöld ogillades. W.M. dömdes för ringa narkotikabrott, narkotikabrott av normalgraden, övergrepp i rättssak, stöld och olovlig tobaksförsäljning. Även i hans fall bestämdes påföljden till fem månaders fängelse.

Vad gäller det första åtalet för olovlig tobaksförsäljning fann tingsrätten utrett att O.M. och W.M. vid åtskilliga tillfällen under tiden maj 2006 till och med oktober 2006 uppsåtligen hade sålt cigaretter till ungdomar under 18 år. Tingsrätten ansåg det emellertid inte styrkt att W.M. vid ytterligare 17 tillfällen sålt cigaretter till en ungdom under 18 år. Tingsrätten fann vidare utrett att O.M. i vart fall av oaktsamhet gjort sig skyldig till olovlig tobaksförsäljning i enlighet med det senare åtalet.

I påföljdsfrågan yttrade tingsrätten bl.a. att både O.M. och W.M. dömts åtskilliga gånger tidigare och att det saknades förutsättningar att döma till frivårdspåföljd. Tingsrätten anförde vidare att det våld mot tjänsteman som O.M. skulle dömas för samt det narkotikabrott som W.M. gjort sig skyldig till, är av sådan art att de normalt föranleder fängelse. Tingsrätten fann att någon annan påföljd än fängelse inte kunde komma ifråga för någon av dem.

Även denna dom överklagades av både O.M. och W.M. till Göta hovrätt.

*Göta hovrätts dom i mål nr B 3039-06 och B 1521-07*

I hovrätten behandlades de båda överklagade domarna gemensamt. Både O.M. och W.M. yrkade bl.a. att hovrätten skulle ogilla åtalerna för olovlig tobaksförsäljning.

Till följd av att W.M. inte infann sig vid huvudförhandlingen i hovrätten förföll dennes överklagande. Såvitt avser honom står tingsrättens domar därför fast.

Vad gäller O.M. meddelade hovrätten dom i januari 2008. Hovrätten gjorde ingen ändring beträffande åtalerna för olovlig tobaksförsäljning. Däremot lämnade hovrätten åtalet för övergrepp i rättssak utan bifall och bedömde gärningen våld mot tjänsteman som brott av normalgraden. Hovrätten bestämde påföljden, för samtliga brott som O.M. dömdes för, till åtta månaders fängelse.

I påföljdsdelen yttrade hovrätten bl.a. att O.M. vid upprepade tillfällen, under pågående prövotid, hade återfallit i brott samt att våld mot tjänsteman utgör ett brott av sådan art som talar för att påföljden bör bestämmas till fängelse. Mot denna bakgrund ansåg hovrätten att någon frivårdspåföljd inte kunde komma ifråga.

*Besluten om försäljningsförbud*

I samband med att de första åtalerna väcktes mot O.M. och W.M. för olovlig tobaksförsäljning meddelade miljönämnden i Örebro kommun förbud för butiksinnehavaren (med enskild firma) att vid vite av 30 000 kr sälja tobak i Örebro kommun under en period om tre månader. Butiksinnehavaren överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Örebro län, som upphävde beslutet med hänvisning till att det saknade stöd i tobakslagen (se även avsnitt 8.1.1).

**Övrig rättspraxis**

Som framgått ovan är lagföringar gällande olovlig tobaksförsäljning förhållandevis ovanliga. Det finns få avgöranden från hovrätterna och såvitt känt inget avgörande från Högsta domstolen. Någon stadgad praxis kan knappast sägas förekomma.

Nedan finns en sammanställning av tingsrättsdomar åren 2006–2008. De ovan redovisade Örebromålen ingår inte i sammanställningen.

Tabell 8.2

Tingsrätt och mål nr	Gärning	Påföljd
Stockholm, B 1173-08	En butiksinnehavare sålde vid ett tillfälle ett paket cigaretter till en 14-åring och vid ett annat tillfälle två paket cigaretter till en 15-åring	100 dagsböter
Stockholm, B 4083-08	En butiksinnehavare sålde under en fyra-månadersperiod ett icke preciserat antal cigaretter till personer som inte hade fyllt 18 år, däribland en 14-åring	75 dagsböter
Örebro, B 4917-07	En närstående till en butiksinnehavare sålde under en femmånadersperiod vid minst 25 tillfällen sammanlagt minst 15 dosor snus och tre paket cigaretter till ungdomar som var 15 år eller yngre	60 dagsböter
Linköping, B 1508-07 (den tilltalade överklagade domen till Göta hovrätt, som inte meddelade prövningstillstånd)	Den tilltalade (okänd ställning) sålde under sommaren och hösten 2006 en icke preciserad mängd tobaksvaror till flera personer som inte hade fyllt 18 år	60 dagsböter
Stockholm, B 2804-06	En butiksinnehavare sålde under tre efterföljande dagar vid sammanlagt tio tillfällen cigaretter till personer som inte hade fyllt 18 år	40 dagsböter
Uppsala, B 1628-06	Den tilltalade (okänd ställning) sålde vid ett tillfälle ett paket cigaretter till en 14-åring	30 dagsböter
Uddevalla, B 2993-06	En närstående till en butiksinnehavare sålde vid ett tillfälle uppsåtligen en icke preciserad mängd tobak till en 17-åring	30 dagsböter
Uppsala, B 3738-05	En butiksinnehavare sålde vid ett tillfälle ett paket cigaretter till en 16-åring	Åtalet ogillat pga. att gärningen bedömdes som ringa

Hösten 2008 dömde Ystads tingsrätt en butiksinnehavare för olovlig tobaksförsäljning och olovlig försäljning av alkoholdrycker, grovt brott, till fängelse i sex månader (mål nr B 2425-07). Butiksinnehavaren dömdes för att under ett års tid vid ett stort antal tillfällen uppsåtligen ha sålt tobaksvaror till flera ungdomar som var 15–17 år gamla och för att ha tillhandahållit ca 1 400 cigaretter som saknat varningstext och innehållsdeklaration på svenska. Vidare dömdes butiksinnehavaren för att under ett halvårs tid vid ett stort antal tillfällen uppsåtligen ha sålt stora mängder alkohol till flera ungdomar i samma ålder. Tingsrätten motiverade påföljdsvalet med



att brottet mot alkohollagen hade så högt artvärde att annan påföljd än fängelse inte kan komma i fråga. Fängelsestraffets längd motsvarar straffminimum för brott mot alkohollagen, grovt brott.

I tabellen nedan finns en sammanställning av utfärdade och godkända strafförelägganden i perioden 2006–2008.

**Tabell 8.3**

Åklagarkammare	Gärning	Påföljd
Örebro	Den förelagde (okänd ställning) sålde vid åtta tillfällen sammanlagt elva paket cigaretter till personer som inte hade fyllt 18 år	60 dagsböter
Norrköping	En butiksinnehavare sålde vid flera tillfällen en icke preciserad mängd tobaksvaror till en person som inte hade fyllt 18 år	40 dagsböter
Karlstad	Den förelagde (okänd ställning) sålde vid ett tillfälle två paket cigaretter till en person som inte hade fyllt 18 år	40 dagsböter
Växjö	En butiksinnehavare sålde vid ett tillfälle ett paket cigaretter till en 16-åring	40 dagsböter
Halmstad	Den förelagde (okänd ställning) sålde vid ett tillfälle en icke preciserad mängd tobaksvaror till en person som inte hade fyllt 18 år	30 dagsböter
Växjö	En butiksinnehavare sålde vid ett tillfälle ett paket cigaretter till en person som inte hade fyllt 18 år	30 dagsböter

### Några iakttagelser beträffande domstolarnas påföljdsbestämning

I de domar som beskrivs ovan har domstolarna nästan undantagslöst bestämt påföljden för olovlig tobaksförsäljning till dagsböter. I inget fall har straffvärdet bedömts vara så lågt att påföljden bestämts till penningböter. I ett fall har tingsrätten ansett att gärningen är ringa och därmed inte ska föranleda straffansvar. Någon motivering till detta ställningstagande ges inte i domen. Det kan dock konstateras att brottet avsåg försäljning vid ett tillfälle av ett paket cigaretter.

De domar vari påföljden bestämts till dagsböter är renodlade i den meningen att domen endast omfattar olovlig tobaksförsäljning och inga andra brott. I ingen av domarna har några andra skäl än brottslighetens straffvärde uttryckligen givits betydelse vid påföljdsbestämningen. Faktorer som exempelvis återfall i brott eller s.k. billighetsskäl (se avsnitt 3.7) har alltså inte beaktats. Detta innebär att brottslighetens straffvärde i princip är detsamma som utdömt antal dagsböter.

Vad gäller antalet dagsböter – och därmed det straffvärde rätten åsatt brottsligheten – kan konstateras att det finns en spridning från lägsta nivån i straffskalan, 30, till övre delen av straffskalan, 100. Vid bestämmandet av straffvärdet har sannolikt faktorer som mängden tobaksvaror, antal försäljningstillfällen och tidsperioden stor betydelse. Förutom dessa faktorer har vissa andra omständigheter omnämnts i domarna:

Den tilltalades ställning. I de fall den tilltalade varit butiksinnehavare (fyra domar) har detta angivits i gärningsbeskrivningen. Denna omständighet har alltså särskilt lyfts fram av åklagaren. I tre av domarna är domskälen i påföljdsdelen kortfattade och det nämns inte uttryckligen om rätten beaktat att den tilltalade varit butiksinnehavare. Detta utesluter dock inte att detta förhållande kan ha beaktats vid påföljdsbestämningen. I en av domarna anger rätten uttryckligen att den tilltalades ställning som butiksinnehavare är ett av skälen till att påföljden bestäms till ett kraftigt bötesstraff (100 dagsböter). I de fall den tilltalade varit närstående till butiksinnehavaren har detta inte berörts i domskälen. I ingen av domarna har det framgått att den tilltalade varit anställd på försäljningsstället.

En omständighet som nämns i tre av domarna är att försäljning skett till ungdomar som är betydligt yngre än 18 år. I en av domarna är domskälen i påföljdsdelen kortfattade och det nämns inte uttryckligen om rätten beaktat att försäljning skett till en särskilt ung person. Som nämnts ovan utesluter detta dock inte att detta kan ha beaktats vid påföljdsbestämningen. I två av domarna anges uttryckligen ungdomarnas särskilt låga ålder som en faktor vid bestämmandet av straffvärdet.

Huruvida gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet kan ha betydelse vid straffvärdebestämningen. Endast i tre domar har domstolen uttalat att den olovliga tobaksförsäljningen skett uppsåtligen, men i de domarna anges inte huruvida detta faktum haft någon betydelse vid straffvärdebestämningen. I övriga fall har domstolarna inte tagit ställning till om gärningen begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Örebromålen och målet i Ystads tingsrätt som avgjordes hösten 2008 (se ovan) är, vad utredningen känner till, hittills de enda mål gällande olovlig tobaksförsäljning som lett till att fängelse utdömts som påföljd. Domarna i dessa fall har dock avsett även annan brottslighet än olovlig tobaksförsäljning. Vad gäller målet i Ystads tingsrätt över-skuggas de olovliga tobaksförsäljningarna helt av brottet mot alkohol-

lagen, som uppenbarligen ansetts vara av mycket allvarigare beskaffenhet. Eftersom tingsrätten bestämt fängelsestraffets längd i enlighet med straffminimum för grovt brott mot alkohollagen, är det ett rimligt antagande att tingsrätten funnit att straffvärdet av de olovliga tobaksförsäljningarna inte ligger på fängelsenivå. Örebromålen saknar motstycke vad gäller brottslighetens omfattning. I ingen av domarna i Örebromålen nämns vilket straffvärde rätten åsatt brotten mot tobakslagen. Eftersom en mängd andra faktorer än de olovliga tobaksförsäljningarnas straffvärde (t.ex. annan brottslighet och återfall i brott) inverkat på påföljdsbestämningen är det inte heller möjligt att dra några säkra slutsatser om vilket straffvärde som rätten ansett att brottsligheten har. En försiktig slutsats är dock att Örebro tingsrätt ansett att straffvärdet, åtminstone såvitt avser brottsligheten i den första domen (B 2650-06), ligger på fängelsenivå för båda tilltalade. Vad gäller O.M. (den enda av de tilltalade vars överklagande prövades av hovrätten) framstår det som om även hovrätten ansett att de olovliga tobaksförsäljningarnas straffvärde ligger på fängelsenivå. Några närmare slutsatser om vilket straffvärde domstolarna åsatt brottsligheten, mätt i antal månaders fängelse, går inte att dra utifrån något av rättsfallen.

En omständighet vad gäller valet av påföljd förtjänar att särskilt omnämnas. I det första fallet vid Örebro tingsrätt (B 2659-06) anger rätten i domskälen att den olovliga tobaksförsäljning som de tilltalade övertygats om, utgör brottslighet av sådan art att påföljden bör bestämmas till fängelse (angående betydelsen av brottslighetens art vid påföljdsvalet, se avsnitt 3.7). Detta uttalande saknar motsvarighet i Göta hovrätts dom. Detta innebär sannolikt att Göta hovrätt inte delat tingsrättens uppfattning i denna fråga.

En annan omständighet som förtjänar omnämnas är att i ingen av de domar eller strafförelägganden som utredningen har tagit del av har den tilltalade varit under 18 år. Den yngste som lagförts genom dom var 25 år vid gärningstillfället och den yngste som lagförts genom strafföreläggande var 20 år vid gärningstillfället.

## 9 Allmänna utgångspunkter för utredningens förslag

### 9.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt sina direktiv göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser. Översynens övergripande syfte anges vara att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet med översynen är enligt direktiven att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen vad avser att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Den fullständiga lydelsen av utredningens direktiv återges i bilaga 1.

Utredningen har mot denna bakgrund inledningsvis inriktat sitt arbete på *dels* frågan om hur och varifrån ungdomar skaffar sig tobak, trots åldersgränsen, *dels* frågan om hur tillsyn och sanktions-system fungerar i detta avseende. Utifrån detta underlag kan en analys göras av var problemen ligger och därmed också av vilka åtgärder som är behövliga och ändamålsenliga för att förbättra efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för inköp av tobaksvaror.

Vad gäller den första frågan – hur ungdomar får tag på tobak – är det sedan tidigare känt bl.a. genom CAN:s årliga skolungdomsundersökningar och olika provköpsundersökningar att det fortfarande är alltför vanligt att unga under 18 år använder tobak och att de inte heller har några större svårigheter att skaffa sig tobak (se vidare avsnitt 6.2). Utredningen har i den delen sett det som särskilt viktigt att försöka analysera vilka försäljningskanaler eller andra sätt att skaffa tobak som ungdomarna använder, detta för att kunna föreslå så adekvata åtgärder som möjligt. Utredningen har därför låtit CAN genomföra en kompletterande enkät till ung-

domar i gymnasiets årskurs 1 (ålder 15–16 år), i vilken ställs detaljerade frågor om var de i förekommande fall köpt sin tobak eller hur de annars fått tag på den (avsnitt 6.2.2 samt bilaga 2).

Vad gäller den andra frågan – hur tillsyn och sanktionssystem fungerar – har utredningen dels studerat tillgänglig statistik om såväl administrativa som straffrättsliga sanktioner på området (se kapitel 8), dels låtit genomföra en intervjuundersökning riktad till personer som arbetar med tobakstillsyn i kommuner och landsting (avsnitt 7.2.3 och 7.3.3 samt bilaga 3). Det närmare syftet har varit att kartlägga hur bestämmelserna tillämpas och hur tillsynen praktiskt går till samt vilka problem man tycker sig möta i tillsynsverksamheten.

## 9.2 Varifrån får ungdomar under 18 år tag på tobak?

Som framgår av avsnitt 6.2 bekräftar den av utredningen genomförda enkätundersökningen till gymnasielever i årskurs 1 resultaten i CAN:s tidigare skolungdomsundersökningar att det fortfarande är en mycket stor del av ungdomar under 18 år som röker eller snusar (29 respektive 13 procent, fler flickor bland rökarna och fler pojkar bland snusarna). Bland de flickor som röker svarade 40 procent att de röker varje dag och 12 procent nästan varje dag. Bland pojkar som röker var det 29 procent som sade sig röka varje dag och 14 procent nästan varje dag.

Utredningen finner att det är alarmerande siffror, vilka är särskilt anmärkningsvärda mot bakgrund av att försäljning av tobaksvaror i näringsverksamhet till personer under 18 år varit förbjuden i mer än tio år.

I utredningens undersökning tillfrågades rökande ungdomar om hur de fått tag på cigaretter de senaste 30 dagarna. På denna fråga svarade 51 procent av pojkarna och 47 procent av flickorna att de själva köpt cigaretterna på ett försäljningsställe. En nästan lika stor andel av pojkarna, 48 procent, hade köpt av en privatperson. Bland flickorna hade en större andel, 58 procent, köpt av en privatperson än på ett försäljningsställe. Bland både pojkar och flickor uppgav den största andelen att de hade blivit bjudna på cigaretter och då oftast av en kamrat under 18 år. Det var främst de som rökte dagligen eller nästan dagligen som själva hade köpt tobak på ett försäljningsställe.

När det gäller vilka typer av försäljningsställen som ungdomarna anlitat för att inköpa tobak var resultaten entydiga: det var vanligen i

kiosk eller tobaksaffär. 60 procent av dem som rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav detta. En mindre del uppgav att de köpt tobak i varuhus/mataffär (27 procent) eller i när- eller jourbutik (28 procent). Att ha köpt själv över Internet var sällsynt.

Utredningen konstaterar att undersökningen bekräftar CAN:s tidigare resultat att skolungdomars inköp oftast skett i kiosk (frågorna ej helt jämförbara).

En slutsats som måste dras är att det främst är de små försäljningsställena, kiosker och tobaksaffärer, som av olika skäl försummar att respektera åldersgränsen i tobakslagen. Orsakerna till detta kan man spekulera i. Åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen måste emellertid utformas särskilt med hänsyn till att de ska nå och ha effekt just för denna typ av försäljningsställena.

### 9.3 Tillsyn och sanktioner

Den omedelbara tillsynen över handeln med tobaksvaror – och därmed även över upprätthållandet av åldersgränsen – utövas av kommunerna. Redan det faktum att ungdomar, som ovan framgått, fortfarande i stor utsträckning använder tobak regelbundet och inte har några svårigheter att själva inhandla tobaksvaror bekräftar att tillsynen över handeln inte fungerar tillfredsställande. Det kan finnas flera orsaker till detta.

Ett skäl kan vara kommunernas olika prioriteringar. Trots att kommunerna har möjlighet att finansiera tobakstillsynen med avgifter måste konstateras att tillsynen i en del kommuner har mycket begränsad omfattning. När tobakstillsynen kombineras med folköls-tillsyn, vilket är vanligt, dominerar vidare den senare såväl när det gäller fokusering som när det gäller resurstilldelning.

Ett annat skäl kan vara vilken organisatorisk form som valts i respektive kommun. I utredningens undersökning (se avsnitt 7.3.3 och bilaga 3) var den vanligaste placeringen den nämnd och förvaltning som svarar för socialtjänsten. I andra kommuner hade den samordnats med livsmedelstillsynen eller lagts direkt på kommunstyrelsen. Utredningen konstaterar att det på socialtjänstens område inte finns samma erfarenhet och tradition av att arbeta med t.ex. förelägganden som det finns inom miljö- och livsmedelsområdena. Man föredrar ofta att arbeta med information och rådgivning framför att använda sanktioner. Att förelägganden enligt tobakslagen är sällsynt förekom-

mande framgår av avsnitt 8.1. Även beslut om omhändertagande av tobaksvaror är sällsynta.

Utredningen har vidare erfarit att man i en del kommuner tycker att tobakslagens sanktionsbestämmelser är svårtillämpade. Den omständigheten att försäljning av tobaksvaror till unga under 18 år är straffbelagt har inte underlättat, eftersom det ofta är svårt att bevisa att sådan försäljning skett. Det fåtal ärenden som polisanmälts har därför sällan lett till åtal eller fällande dom (se avsnitt 8.2).

Utredningen lägger i det följande fram ett flertal förslag i syfte att underlätta och effektivisera tobakstillsynen. Det gäller bl.a. att säkerställa att tobaksförsäljning verkligen kommer till kommunens kännedom, att förenkla och skärpa sanktionerna samt att underlätta för kommuner att samarbeta kring tillsynen och därmed säkerställa en bättre kompetens. Utredningen föreslår även att polisen ska bli tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen i likhet med vad som gäller enligt alkohollagen.

#### **9.4 Slutsatser om behovet av åtgärder och åtgärdernas inriktning**

Utredningen har i det föregående konstaterat att ungdomar under 18 år i huvudsak får tag på tobak på två sätt, dels genom att bjudas av annan, vanligen en kamrat, dels genom att själv inköpa tobaken i kiosk eller tobaksaffär eller annat liknande mindre försäljningsställe. Vad gäller bjudande och köp ungdomar emellan anser utredningen inte att några lagstiftningsåtgärder bör övervägas. Det skulle föra för långt att försöka beivra detta. Det bör också framhållas att bjudandet troligen i huvudsak avser mindre mängder tobak, såsom enstaka cigaretter, medan inköp i handeln torde avse åtminstone hela paket. Utredningen anser därför att eventuella åtgärder bör inriktas på att hindra den olovliga försäljning till ungdomar som alltjämt förekommer i detaljhandeln. Därmed minskar även utrymmet för ungdomar att överlåta tobak sins emellan.

Utredningen ställer sig även tveksam till lagstiftningsåtgärder som riktar sig mot s.k. langning, dvs. att privatpersoner överlåter tobaksvaror till någon som är under 18 år. Tobakslagens bestämmelser har hittills endast omfattat näringsverksamhet. Att införa straffbestämmelser som kan träffa ett stort antal privatpersoner är ett steg som bara kan övervägas om det finns klara indikationer på att det är en motiverad och ändamålsenlig åtgärd. Något sådant

underlag finns inte för närvarande. En ytterligare komplikation är att sådana bestämmelser i stor utsträckning skulle träffa just ungdomar som bjuder varandra. Det ser utredningen inte som önskvärt. Härtill kommer att de undersökningar utredningen tagit del av inte ger stöd för att langning av tobak för närvarande är något vanligt åtkomstsätt för ungdomar. Detta kan visserligen hänga samman med att det är så lätt för ungdomar att själva handla sin tobak, trots den lagstadgade åldersgränsen. Om en bättre efterlevnad av åldersgränsen uppnås finns dock en risk att langning av tobaksvaror blir vanligare. Frågan bör därför följas med uppmärksamhet.

I sammanhanget bör vidare anmärkas att eftersom försäljning till unga under 18 år i sin helhet är förbjuden saknas anledning att här gå in på olika försäljningssätt som syftar till att i största allmänhet locka till inköp av tobaksvaror. Marknadsföringsåtgärder av olika slag syftar till att öka de tillåtna inköpen, dvs. att locka vuxna att handla varorna. I vilken utsträckning detta bör vara tillåtet ligger klart vid sidan av utredningens nu aktuella uppdrag. Det är inte heller sannolikt att restriktioner i fråga om t.ex. varornas exponering skulle nämnvärt påverka ungdomarnas möjligheter till inköp. Utredningens undersökningar ger vid handen att ungdomar som vill köpa tobak medvetet söker sig till sådana mindre försäljningsställen där man vet att köparens ålder inte kontrolleras.

När det gäller vilka åtgärder som är effektiva för att förbättra kontrollen över främst de mindre försäljningsställena konstaterar utredningen att ett första villkor är att tillsynsmyndigheterna får kännedom om försäljningen. Det finns inte idag några tillförlitliga uppgifter om i vilken utsträckning tobaksförsäljning faktiskt anmäls. Anmälningsplikten är osanktionerad, och en anmälan leder till att tillsynsavgift måste betalas. Det finns därför en uppenbar risk att en del mindre näringsidkare underlåter att anmäla tobaksförsäljning eller i vart fall skjuter upp anmälan tills man av något skäl ändå blir uppmärksamrad av kommunen. Det finns också anledning att anta att en del tobaksförsäljare helt enkelt inte känner till sina skyldigheter i detta avseende. Utredningen anser därför att anmälningsplikten måste skärpas och utökas till att omfatta alla uppgifter som kommunen behöver för planering av sin tillsyn (se avsnitt 10.1). Samtidigt måste informationen till näringsidkare som säljer tobak förbättras och bl.a. finnas tillgänglig på olika språk.

Som framhållits i det föregående anser utredningen vidare att vissa regeländringar bör genomföras för att underlätta kommuner-



nas tillsyn och bl.a. ge möjlighet till effektivare påtryckningsmöjligheter mot försumliga näringsidkare. En utökad och mer effektiv tillsyn är enligt utredningens mening det viktigaste verktyget för att komma till rätta med den olovliga tobaksförsäljningen till ungdomar. Det är viktigt att detta budskap når ut till kommunerna och att dessa ger tobakstillsynen det utrymme och de resurser som krävs för att övervaka att näringsidkarna respekterar lagens bestämmelser.

Samtidigt finns anledning att erinra om att det förekommer en betydande illegal handel med tobaksvaror (se avsnitt 6.1.2). Det finns en risk att ungdomar utnyttjar detta för att komma över billiga cigaretter. Sådan handel kan man självfallet inte komma till rätta med genom reguljär tillsyn. Det är i stället en polisiär fråga. Att polisen förs in som tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen och därmed får direkt tillgång till vilka försäljningsställen som är anmälda kan dock underlätta för polisen att upptäcka om en försäljning kan misstänkas vara otillåten.

Det måste vidare framhållas att det stora problem som ungdomars tobaksbruk och inköp av tobaksvaror utgör inte kan lösas enbart genom lagstiftningsåtgärder. Det krävs betydande informations- och opinionsbildande insatser för att ändra attityden till tobak. Utredningen återkommer till denna fråga i det följande.

## 9.5 Skärpta krav på näringsidkarna

Ansvar för att inte personer under 18 år får möjlighet att inköpa tobaksvaror vilar i första hand på de näringsidkare som tillhandahåller sådana varor till konsumenterna. Det är näringsidkaren som ska se till att åldersgränsen i tobakslagen respekteras. Detta är något som näringsidkaren måste beakta vid organisationen av sin verksamhet. Anställd personal måste ges reella möjligheter att neka minderåriga att köpa tobak. Näringsidkaren har också ett ansvar för att lämna den för tillsynen ansvariga kommunen de uppgifter som behövs och så långt möjligt underlätta en effektiv tillsyn.

Tobakslagen innehåller idag endast ett fåtal bestämmelser som preciserar skyldigheterna för dem som i sin näringsverksamhet tillhandahåller tobaksvaror till konsumenterna (12–12 b §§). Enligt utredningens mening bör dessa kompletteras, dels med bestämmelser som ska motverka att anställd personal hamnar i konfliktsituationer där de kan se sig tvingade att bryta mot förbudet att sälja tobak till unga,

dels med bestämmelser som ska säkerställa och underlätta en effektiv tillsyn.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund bl.a. ett förbud mot s.k. självbetjäning. Vad som i själva verket avses är emellertid inte att hindra att kunden själv hämtar eller plockar varorna, utan att kunden inte bör få varorna i sin besittning innan betalning erlagts. Detta ska ses mot bakgrund av svårigheterna för en anställd att neka en minderårig att köpa tobak som han eller hon kanske redan har stoppat på sig. Någon möjlighet att med våld ta tillbaka tobaken finns ju knappast. Den nödvändiga ålderskontrollen bör därför ske i samband med betalningen, varefter kunden kan få hämta varan. Förslaget behandlas i avsnitt 10.5.

Utredningen föreslår även att det införs en 18-årsgräns för den som säljer tobaksvaror till konsumenter. Utredningen är medveten om att detta är ett förslag som kan orsaka svårigheter för en del näringsidkare och kanske i vissa fall försvåra för ungdomar att få anställning inom handeln. Samtidigt framstår det som ytterst rimligt att den som inte själv får köpa tobaksvaror inte heller bör ges ansvar för att sälja sådana. Det är dessutom inte tilltalande att en ung person ska kunna försättas i situationer där han eller hon ensam måste hantera en konflikt om rätten till inköp. De arbetsmiljöföreskrifter som finns är enligt utredningens mening otillräckliga för att förebygga detta. Det finns vidare mycket som tyder på att det kan vara lättare för ungdomar att få köpa tobak av en yngre försäljare, även om siffrorna inte är entydiga (se avsnitt 10.4). Utredningen anser därför, trots vissa invändningar, att en åldersgräns bör införas. Vad nu sagts innebär emellertid inte att personer under 18 år inte alls kan utnyttjas i en rörelse där tobaksvaror tillhandahålls, endast att den underåriga inte ensam får ges ansvaret för försäljningen. Näringsidkaren måste alltså se till att det finns någon vuxen i tjänst som kan ge den unge anställde erforderligt stöd när fråga uppkommer om att neka någon rätt att köpa tobak.

Den nuvarande bestämmelsen om egentillsyn, i fortsättningen benämnd egenkontroll, föreslås av likartade skäl kompletterad med en särskild bestämmelse om att personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska ges information och stöd. Hur detta ska gå till bör behandlas i egenkontrollprogrammet. Om en näringsidkare försummar att ge personalen information och stöd och detta leder till att försäljning av tobak sker till personer under 18 år bör näringsidkaren bära huvudansvaret för den olovliga försäljningen (se avsnitt 10.2).

För att underlätta kommunens planering och genomförande av tillsynen bör en näringsidkare som säljer tobaksvaror till konsumenter vidare åläggas att lämna olika uppgifter om verksamheten, såsom försäljningsställe, ägarförhållanden, försäljningspersonal m.m. Uppgifterna ska lämnas i samband med inledande av försäljningen och därefter när ändringar sker. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 10.1.

Slutligen ska erinras om att utredningen även föreslår skärpta sanktioner för brott mot tobakslagen, vilka i huvudsak riktar sig mot näringsidkaren. Det gäller främst införandet av s.k. försäljningsförbud motsvarande det i alkohollagen, men också införandet av en strängare straffskala för olovlig försäljning av tobak till personer under 18 år.

## 9.6 Anmälan eller tillståndskrav?

Utredningen har ovan konstaterat att ett första villkor för att kommunen ska kunna utöva en effektiv tillsyn är att kommunen får kännedom om var tobaksförsäljning sker. Detta bör säkerställas genom en sanktionsmöjlighet. Därmed är emellertid inte sagt vilket som är den lämpligaste lösningen för att få kontroll över tobakshandeln – tillstånd i förening med en möjlighet till återkallelse av tillståndet eller en utökad anmälningsskyldighet i förening med bl.a. möjlighet att besluta om försäljningsförbud. Utredningen gör i denna del följande överväganden.

Ett tillståndskrav medför lika väl som en anmälningsskyldighet att kommunen får kontroll över de försäljningsställen för tobak som finns i kommunen och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter kommunen behöver för att planera och utöva sin tillsyn. Ett tillståndssystem är dock mer administrativt betungande och förutsätter mer resurser än ett anmälningssystem. Om inga särskilda krav uppställs för att få ett sådant tillstånd riskerar detta vidare att bli en ren formalitet. Så blev fallet beträffande den tidigare tillståndsplikten för handel med öl, vilken avskaffades med införandet av alkohollagen och ersattes av vissa i lagen uppställda krav i förening med anmälningsskyldighet. Utredningen anser därför övervägande skäl tala för att i nuläget bygga vidare på den nuvarande anmälningsskyldigheten och utvidga denna till att omfatta fler uppgifter vilka behövs för tillsynen (se avsnitt 10.1).

En annan sak är om statsmakterna i framtiden önskar uppställa särskilda krav på en näringsidkare för att han eller hon ska få sälja tobaksvaror, t.ex. att näringsidkaren sköter betalning av skatter och avgifter och att han eller hon inte är dömd för brott. I sådant fall måste anmälningsskyldigheten ersättas av ett system med individuell tillståndsprovning. I sammanhanget bör erinras om att tobak är en vara där det råder internationell enighet om dess skadlighet för folkhälsan och om önskvärdheten av att inskränka tillgängligheten. Enligt utredningens mening finns därför skäl till fortsatta överväganden i denna fråga.

## 9.7 Effektivisering av tillsynen

Utredningen har ovan framhållit att en intensifierad och effektiv tillsyn är det effektivaste verktyget för att komma till rätta med den omfattande olovliga försäljningen av tobaksvaror till ungdomar under 18 år. Ansvaret för den omedelbara tillsynen över handeln med tobaksvaror åvilar kommunerna.

Utredningen lägger i det följande fram ett flertal förslag i syfte att underlätta och effektivisera tobakstillsynen. Det gäller att säkerställa att tobaksförsäljning verkligen anmäls till kommunen, att förenkla och skärpa de administrativa sanktionerna genom att införa möjlighet till försäljningsförbud i likhet med vad som gäller enligt alkohollagen, att underlätta för kommuner att samarbeta kring tillsynen och därmed säkerställa en bättre kompetens samt att införa polisen som tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen i likhet med vad som gäller enligt alkohollagen. Vidare föreslår utredningen en straffskärpning för olovlig tobaksförsäljning, något som dels framhäver att detta inte är något bagatellbrott, dels ger polisen större möjligheter att agera vid misstänkta brott.

Lagändringar kan dock inte ensam åstadkomma den förändring som behövs. Det är sålunda viktigt att kommunerna får tillräcklig information om sina möjligheter till t.ex. en ändrad organisation som kan underlätta och effektivisera tillsynsarbetet. Det samma gäller om möjligheter till samverkan, vilket är särskilt betydelsefullt för mycket små kommuner med begränsade personella resurser. FHI, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting har alla här en viktig uppgift att fylla. Det är dessutom önskvärt med en tydligare markering av tobakstillsynens vikt.

Bestämmelser om utbyte av information mellan tillsynsmyndigheter bör införas även beträffande tobakstillsynen.

Också på länsstyrelsenivån finns utrymme för förbättringar. Såväl FHI:s länsrapporter som utredningens undersökning om tillsynen visar att det finns betydande skillnader mellan olika länsstyrelser både vad gäller aktiviteter och prioriteringar. Det synes också finnas en viss oklarhet om länsstyrelsernas roll på tobaksområdet.

Utredningen vill framhålla länsstyrelsens viktiga uppgift att ge kommunerna råd och stöd och att aktivt följa upp hur kommunernas tillsyn bedrivs. När polisen blir tillsynsmyndighet vid sidan av kommunerna ökar behovet av vägledning från länsstyrelsens sida så att de olika myndigheternas insatser kan utformas och samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Erfarenheter från alkoholtillsynen bör här tas till vara.

I sammanhanget finns anledning att framhålla att de lagändringar som utredningen föreslår bl.a. syftar till att förtydliga länsstyrelsens respektive kommunens olika roller vid fullgörandet av tillsynsuppgifterna. Dessa ändringar, bl.a. att kommunens beslut om försäljningsförbud, förelägganden m.m. i fortsättningen ska överklagas direkt till förvaltningsdomstol i stället för till länsstyrelsen, får alltså inte tas till intäkt för att prioritera ner länsstyrelsens ansvar som regional tillsynsmyndighet på tobaksområdet.

Den roll som tillsynsmyndighet som föreslås för polisens del kommer att bli subsidiär till kommunernas tillsyn. Polisen kan dock ge kommunen stöd när någon näringsidkare vägrar medverka eller när hotfulla situationer kan uppstå. Polisen kan vidare ingripa på egen hand om den t.ex. stöter på ett icke anmält försäljningsställe. Polisen bör löpande få erforderlig information från kommunen om anmälda försäljningsställen, meddelade försäljningsförbud m.m. Hur samarbetet mellan kommunen och polisen ska utformas får dock utformas lokalt i likhet med vad som gäller vid tillsynen enligt alkohollagen.

## 9.8 Skarpare och tydligare sanktioner

Vid utredningens tillsynsundersökning efterfrågades från flera håll en möjlighet att besluta om tillfälligt försäljningsförbud för tobaksvaror, i likhet med alkohollagens bestämmelser beträffande detaljhandel med öl. Denna fråga tas också upp i utredningens direktiv.

Utredningens tillsynsundersökning ger vidare vid handen att tobakslagens sanktionssystem med förelägganden, med eller utan

vite, vilka kan överklagas till länsstyrelsen och därefter till förvaltningsdomstol, varefter nya domstolsbeslut behövs för utdömande av vite, upplevs som alltför komplicerat och tidsödande. Förelägganden utnyttjas därför inte i någon större utsträckning. Som utredningen ovan framhållit kan en del av förklaringen till dessa svårigheter sammanhålla med hur tobakstillsynen organiserats. Inom t.ex. socialnämndens område finns inte sällan begränsad erfarenhet av att arbeta med sanktioner av detta slag. Däremot är man väl bekant med alkohollagens sanktionssystem. Utredningen anser inte minst mot denna bakgrund att möjlighet till tidsbegränsat försäljningsförbud i förening med varning bör införas även i tobakslagen. Det är dessutom en för näringsidkaren kännbar sanktion, vilken kan fungera som en effektiv påtryckning att vidta rättelse. Även varning är en tydlig signal till näringsidkaren om vikten av att följa tobakslagens föreskrifter.

Enligt utredningens mening kommer systemet med förelägganden att förlora mycket av sin betydelse i och med att kommunen får tillgång till den skarpare åtgärden försäljningsförbud. Förelägganden kan dock behöva utnyttjas t.ex. för att få in uppgifter som behövs för tillsynen och som inte lämnats självmant. Bestämmelserna bör därför behållas.

När det gäller det straffrättsliga sanktionssystemet bör inriktningen vara att sanktionerna utformas så att de så långt som möjligt träffar den ansvariga näringsidkaren och att butiksbiträden och annan försäljningspersonal bara undantagsvis ställs till ansvar. Enligt utredningens mening är det inte heller lämpligt att ställa ungdomar som överlåter tobak till varandra eller bjuder varandra på t.ex. cigaretter till ansvar. Sanktionerna bör syfta till att hindra de vuxna som förser ungdomsgruppen med tobak att fortsätta sin verksamhet.

Som ovan framgått föreslår utredningen ett straffansvar för den som bedriver försäljning av tobaksvaror utan att ha anmält försäljningen till kommunen. Förelägganden eller förbud är inte en adekvat sanktion för att framtvunga efterlevnad av anmälningsplikten, eftersom dessa sanktioner förutsätter att kommunen känner till försäljningen. I sammanhanget bör framhållas att anmälningsplikten ju inte har någon annan funktion än att ge kommunen underlag för sin tillsyn. Att kommunen förelägger någon att anmäla något som kommunen redan fått kännedom om är därför knappast meningsfullt. Däremot kan kommunen ha anledning att förelägga näringsidkaren att ge in olika uppgifter om verksamheten som kommunen behöver för att planera sin tillsyn.

Liknande överväganden som beträffande förelägganden kan göras beträffande administrativa sanktionsavgifter som sanktion för utebliven anmälan. Ett sådant system minskar vidare inte behovet av bevisning jämfört med ett straffrättsligt förfarande (se avsnitt 10.1.1). Utredningen anser det dessutom olämpligt att ytterligare komplicera tobakslagens sanktionssystem, vilket redan upplevs som svårtillgängligt på många håll, genom införande av en ny och väsensskild sanktion.

När det gäller straffet för försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år är detta enligt utredningens mening i nuläget alltför lågt och återspeglar inte allvaret i vissa av dessa gärningar, särskilt inte när det är fråga om verksamhet som bedrivs systematiskt eller i stor omfattning. Straffskalan bör därför höjas. Samma straffskala bör gälla försäljning av tobaksvaror i strid med ett meddelat försäljningsförbud. I sammanhanget bör erinras om att den näringsidkare som anser sig felaktigt drabbad av ett försäljningsförbud kan begära inhibition i samband med överklagande till länsrätten.

## **9.9 Högre prioritering av tobakstillsyn och arbete mot tobak**

Som utredningen ovan framhållit synes arbetet mot tobak vara tämligen lågt prioriterat i en del kommuner och även hos en del länsstyrelser. Tillsynsverksamheten har en låg nivå, trots att kommunerna har möjlighet att finansiera denna med avgifter. Fokus ligger ofta på alkoholtillsynen, varvid tobakstillsynen får stå tillbaka. Enligt utredningens mening krävs en kraftfull politisk markering för att tydliggöra tobakens allvarliga skadeverkningar och angelägenheten av att hindra barn och unga från att i tidig ålder fastna i nikotinberoende. Synen på tobaksbruk har förändrats kraftigt under de senaste decennierna vilket återspeglas i att rökning inte längre accepteras i många sammanhang. Det finns också en bred internationell samsyn om angelägenheten av att hindra att nya generationer utsätter sig för de hälsorisker som tobaksbruket medför. Att tobakslagens åldersgräns efterlevs så dåligt är sålunda ett allvarligt folkhälsoproblem och inget som går att bagatellisera. Den lokala tillsynen över tobaksförsäljningen måste därför bli bättre och effektivare. De lagändringar som utredningen föreslår kan underlätta detta. Men det krävs också en tydligare prioritering av tobakstillsynen hos alla berörda tillsynsmyndigheter och en ökad medvetenhet hos de näringsidkare som säljer tobak.

Förutom en högre prioriterad och resursstark tobakstillsyn behövs en allmänt sett ökad medvetenhet om vikten av att hindra tidiga tobaksdebuter. Utan förståelse och stöd från föräldrar och lärare m.fl. är det svårt att genomdriva en god efterlevnad av åldersgränsen. Ett attitydpåverkande arbete som riktar sig till ungdomsgrupperna är en annan viktig del för att ändra ungdomars inställning till rökning och snusning och därmed minska deras inköp av tobaksvaror. FHI har en central roll för att initiera och stödja opinionsbildande verksamhet av nu angivet slag (se avsnitt 10.12). Även olika frivilligorganisationer mot tobak kan här lämna viktiga bidrag genom sina specialkunskaper och uppbyggda kontaktnät.



## 10 Närmare överväganden och förslag

### 10.1 Skärpta krav på anmälan

**Utredningens förslag:** Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i näringsverksamhet tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsument utan att ha gjort anmälan till kommunen, ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Till anmälan ska fogas ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Näringsidkaren ska utan dröjsmål anmäla ändringar av dessa uppgifter till kommunen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

**Utredningens bedömning:** Statens folkhälsoinstitut bör be- myndigas att meddela sådana föreskrifter som nämns ovan.

#### 10.1.1 Sanktion för underlåten anmälan

Kommunerna utövar omedelbar tillsyn över bestämmelserna om handel m.m. i 12–12 c §§ tobakslagen, däribland bestämmelserna om åldersgräns i 12 och 12 a §§. Detta innebär att kommunerna har till uppgift att säkerställa att näringsidkarna följer nämnda bestämmelser. I syfte att underlätta kommunernas tillsyn ska näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Kravet på anmälan är en handlingsregel. I syfte att upprätthålla handlingsregeln kan tillsynsmyndigheten meddela förelägganden eller förbud som får förenas med vite. Däremot är regeln, till skill-

nad mot motsvarande regel i lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel, inte straffsanktionerad. Det är alltså inte brottsligt att bedriva tobaksförsäljning utan att först ha gjort anmälan till kommunen.

I KPMG:s undersökning anser drygt hälften av de tillfrågade kommunerna att anmälningsplikten sköts relativt bra, medan resten anser att plikten sköts någorlunda bra eller dåligt. Dessa siffror bör ses i ljuset av att kommunerna enligt undersökningen i allmänhet har dålig kunskap om förekomsten av oanmäld försäljning av tobak och att färre än hälften kontrollerar oanmälda försäljningsställen. KPMG:s slutsats är att det finns ett betydande mörkertal när det gäller oanmälda försäljningsställen.

Kravet på anmälan är grundläggande för kommunernas tillsyn och att kravet följs är en förutsättning för att kommunerna ska kunna utföra sin tillsyn på ett effektivt sätt. Om anmälan inte görs försvåras kommunernas tillsyn eftersom det då är svårt att veta var de nya försäljningsställena finns och om de uppfyller uppställda krav, t.ex. bestämmelserna om åldersgräns. Av KPMG:s undersökning och av övrig information som utredningen tagit del av följer att anmälningsplikten inte sköts på ett tillfredsställande sätt. Enbart en handlingsregel av det slag som gäller i dag har alltså visat sig vara otillräckligt för uppnå en tillräcklig efterlevnad. I syfte att förbättra efterlevnaden av kravet på anmälningsplikt finns alltså behov av att införa en mera långtgående sanktionsåtgärd än den nuvarande möjligheten att meddela föreläggande eller förbud.

Sanktionen bör vara effektiv, vilket innebär att den utformas på ett sådant sätt att den med hög sannolikhet leder till att kravet följs, dvs. att anmälan sker innan försäljningen påbörjas. Sanktionen bör också vara effektiv i den meningen att åtgärden genomförs utan dröjsmål. Vidare bör åtgärden vara proportionerlig. Med detta avses att det ingrepp åtgärden innebär bör stå i rimlig proportion till digniteten på den felaktighet som begåtts.

En tänkbar sanktionsåtgärd är att införa en sanktionsavgift. En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse. Ansvar är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en sanktionsavgift uppkommer när en regelöverträdelse objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller i normalfallet staten. För påförande av sanktionsavgift ställs i princip samma beviskrav som för fällande dom i brottmål. Det betyder att gärningen uppenbart måste framstå som en

överträdelse. Liksom i brottmål gäller att bevisbördan ligger på den som påstår att en överträdelse har skett.<sup>1</sup>

En sanktionsavgift innebär i princip ett relativt snabbt och enkelt förfarande. Denna fördel har emellertid en baksida. Effektiviteten bygger nämligen på att sanktionsavgiften bestäms enligt en schablon som lämnar litet eller inget utrymme för beaktande av omständigheter i det enskilda fallet. En sådan ordning passar mindre bra när det gäller en sanktion för utebliven anmälan. I detta fall bör det nämligen finnas möjlighet att beakta just sådana omständigheter. Huruvida den bristande efterlevnaden av anmälningsplikten skett vid ett eller flera tillfällen liksom vilken omfattning och systematik försäljningen haft bör sålunda vägas in vid sanktionens bestämmande.

En annan nackdel är att sanktionsavgift ter sig främmande för denna typ av lagstiftning. Bestämmelser om sanktionsavgift finns i bl.a. 30 kap. miljöbalken, 8 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160), 37 § produktsäkerhetslagen (2004:451) och 50 a § fiskelagen (1993:787) men inte i vare sig alkohollagen, lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel eller livsmedelslagen (2006:804). Tillsynen över bestämmelserna om handel i tobakslagen är ofta kombinerad med motsvarande tillsyn enligt sist nämnda lagar (se avsnitt 7.3.3). För att underlätta kommunernas tillsyn är det eftersträvansvärt att sanktionerna i dessa lagar är någotsånär enhetliga och inte uppvisar några mera betydande skillnader. En sanktionsavgift i tobakslagen skulle markant skilja sig från sanktionssystemen i övriga nämnda lagar.

En ytterligare nackdel med att införa sanktionsavgift i tobakslagen är att detta skulle medföra ett krångligt och svåröverblickbart lapptäcke av sanktioner inom lagen. Sålunda skulle vissa överträdelser kunna beivras genom förelägganden och förbud, andra genom straffansvar och ytterligare andra genom sanktionsavgift. En sådan lösning är knappast ändamålsenlig.

Alternativet är att kriminalisera förfarandet att sälja tobaksvaror utan att ha gjort anmälan. En kriminalisering är effektiv på så vis att den kan antas ha en handlingsdirigerande effekt. Utredning och lagföring är knappast mera tungrovt än motsvarande förfarande för en sanktionsavgift (jfr ovan beträffande beviskraven).

Kriminalisering av överträdelsen, med den straffskala och det undantag från det straffbara området för ringa fall som utredningen

---

<sup>1</sup> Bengtsson m.fl, Miljöbalken, En kommentar, 30.11, samt MÖD 2001:41, 2002:58 och 2003:20.

föreslår, får anses vara proportionerligt. I det här sammanhanget förtjänar påpekas att en bestämmelse med motsvarande innebörd finns i lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel. Den som bedriver detaljhandel med nikotinläkemedel utan att först ha anmält handeln kan sålunda dömas till ansvar. Det är enligt utredningens uppfattning inte rimligt att den som säljer cigaretter utan att ha anmält försäljningen inte ska kunna dömas till ansvar när den som säljer nikotinläkemedel i motsvarande situation kan dömas för brott. Enligt vad utredningen erfarit har vidare Alkohollagsutredningen för avsikt att beträffande detaljhandel med folköl föreslå en kriminalisering på liknande sätt som i lagen om nikotinläkemedel.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att det ska vara straffbart att tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen hos den kommun där försäljningen ska bedrivas. Straffskalan bör överensstamma med den som i dag gäller för olovlig tobaksförsäljning, nämligen böter eller fängelse i högst sex månader. Ringa gärning bör vara fri från ansvar.

I avsnitt 10.13 lämnas förslag till övergångsbestämmelser beträffande försäljning som anmälts enligt nu gällande bestämmelser.

### 10.1.2 Egenkontrollprogram ska ges in vid anmälan

Av 12 c § tobakslagen följer att en näringsidkare ska utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över försäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram.

I KPMG:s undersökning har drygt hälften av de tillfrågade kommunerna svarat att de ofta finner egentillsynsprogram vid sina tillsynsbesök, medan övriga kommuner svarat att sådana program finns ibland eller sällan. Även övrig information som utredningen har tagit del av visar att efterlevnaden i många fall är dålig. Utredningens samlade bild är att kravet på egentillsynsprogram inte efterlevs på ett tillfredsställande sätt.

Ett syfte med egentillsyn är att underlätta och effektivisera myndighetstillsynen. Ett annat syfte är att ge den som bedriver verksamheten hjälp med att på ett strukturerat sätt säkerställa att bestämmelserna i tobakslagen följs. Den som inte utövar egentillsyn försvårar alltså myndighetstillsynen samtidigt som han berövar sig själv ett hjälpmedel för att följa bestämmelserna i tobakslagen. Det är därför viktigt att bestämmelsen om egentillsyn efterlevs. En bättre efterlevnad kan uppnås om man kräver att ett egentillsyns-

program ges in till kommunen i samband med att anmälan om försäljning sker. Detta förslag har också framförts av en del kommuner som utredningen har varit i kontakt med. En sådan ordning bör därför införas.

Begreppet egentillsyn som används i tobakslagen har samma innebörd som begreppet egenkontroll som bl.a. används i alkohollagen och lagen om nikotinläkemedel. Den språkliga skillnaden har alltså ingen saklig betydelse. Begreppet egenkontroll är att föredra framför egentillsyn eftersom näringsidkarens skyldighet i denna del inte ska sammanblandas med tillsyn. Egenkontroll är även det begrepp som används av Tillsynsutredningen i dess slutbetänkande (SOU 2004:100). Utredningen föreslår därför att begreppet egentillsyn i tobakslagen ändras till egenkontroll.

### 10.1.3 Kvalitativa krav på anmälan

I tobakslagen anges inte vad en anmälan ska innehålla för uppgifter. Det finns inte heller något bemyndigande för regeringen eller någon annan myndighet att meddela föreskrifter om detta. Det finns alltså för närvarande inga kvalitativa krav på en anmälan.

För att en anmälan ska vara användbar för kommunens tillsyn bör den innehålla vissa grundläggande uppgifter som exempelvis namn och eventuell firma på den som bedriver verksamheten samt försäljningsställets adress. Det kan också vara värdefullt för kommunen i dess tillsyn att anmälan innehåller uppgift om kontaktperson, verksamhetens inriktning och omfattning, försäljningsställets öppettider etc. I tobakslagen bör därför anges att till anmälan ska fogas de uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Att införa en mera detaljerad reglering i lag skulle leda till en otymplig och icke flexibel reglering. I stället föreslår utredningen att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas vid anmälan. FHI är den myndighet som är mest lämpad att meddela sådana föreskrifter.

Den information som näringsidkarna ska foga till anmälan kan sedermera av olika anledningar bli inaktuell. En effektiv kommunal tillsyn förutsätter att informationen är uppdaterad. Näringsidkarna bör därför vara skyldiga att utan dröjsmål anmäla ändringar av uppgifterna till kommunen.

## 10.2 Näringsidkarens personalansvar förtydligas

**Utredningens förslag:** I tobakslagen förtydligas att näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter ska ge personal som anlitas för sådan försäljning information och det stöd som behövs för att följa tobakslagens bestämmelser.

En näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter är ansvarig för att verksamheten uppfyller de krav som ställs i tobakslagen. I många fall är det inte näringsidkaren själv som säljer och lämnar ut varorna utan detta sköts av anställda eller annan personal. Det är viktigt att även personalen har tillräcklig kunskap för att följa de bestämmelser som gäller vid försäljning och utlämnande. Personal som inte fått någon information om dessa bestämmelser har givetvis sämre förutsättningar att följa bestämmelserna jämfört med personal som fått sådan information. Personalen kan också ibland försättas i pressade situationer, t.ex. när en påstridig minderårig vill köpa tobaksvaror. I en sådan situation är det betydelsefullt att personalen kan hantera konfliktsituationen och att personalen har stöd från näringsidkaren i sitt agerande. Redan i dag gäller att näringsidkaren har ansvar för att personalen har sådan kunskap och ges sådant stöd som nämnts. Det är dock enligt utredningens mening angeläget att näringsidkarens ansvar i detta hänseende lyfts fram och tydliggörs. Utredningen föreslår därför att det i tobakslagen införs en bestämmelse enligt vilken näringsidkare ska ge personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter information och det stöd som behövs för att följa tobakslagens bestämmelser. I det fallet ett biträde, i avsaknad av information och stöd från näringsidkaren, lämnar ut tobaksvaror till en minderårig bör det finnas ett större utrymme än eljest att bedöma gärningen som ringa och därmed fri från ansvar.

## 10.3 Kontroll av köparens ålder

**Utredningens förslag:** I tobakslagen förtydligas att den som lämnar ut tobaksvaror till konsumenter genom legitimationskontroll eller på annat sätt ska förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år.

Enligt 12 § första stycket tobakslagen ska den som lämnar ut tobaksvaror till konsumenter förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Bestämmelsen är av central betydelse för efterlevnaden av åldersgränsen. För att understryka dess betydelse bör förtydligas att kontrollen av mottagarens ålder ska ske genom legitimationskontroll eller på annat sätt. Ändringen syftar till att markera att det inte räcker med att man tror att en kund är över 18 år. Om det inte står klart att en kund uppnått åldersgränsen måste kontroll ske, t.ex. genom att han eller hon uppvisar legitimation. Rutiner om hur åldern säkerställs bör lämpligen behandlas i verksamhetens egenkontrollprogram.

#### 10.4 Åldersgräns vid försäljning

**Utredningens förslag:** Den som inte har fyllt 18 år ska inte ensam få ansvara för försäljning av tobaksvaror.

Artikel 16 punkten 7 i Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (WHO-konventionen) handlar om försäljning av tobaksvaror av minderåriga. Med minderåriga förstås personer som inte uppnått den ålder som följer av nationell rätt eller annars 18 år. Enligt den angivna punkten bör parterna i förekommande fall besluta om och genomföra effektiva lagstiftnings-, exekutiva, administrativa eller andra åtgärder för att förbjuda att tobaksvaror säljs av minderåriga.

Ett argument för att förbjuda tobaksförsäljning av minderåriga är att det anses vara generellt svårare för minderåriga än för vuxna att efterleva de regler som gäller för handel med tobak, bl.a. förbudet att sälja tobak till den som inte har fyllt 18 år. En minderårig skulle sålunda av olika anledningar, som t.ex. gruppptryck eller andra former av påverkan, ha svårare än en vuxen att neka en minderårig att köpa tobaksvaror. Det finns också ett intresse av skydda minderåriga säljare från den här typen av konfliktsituationer.

Premissen att det generellt är svårare för minderåriga än för vuxna att neka en minderårig att köpa tobaksvaror har varierat stöd i de undersökningar som utredningen tagit del av. I en nationell provköpsstudie 2004 (se avsnitt 6.2.1) sålde butiksbiträden som bedömdes vara under 25 år i större utsträckning tobak till minderåriga jämfört med dem som var över 25 år. Även internationella studier

stödjer antagandet. I en undersökning från Irland utförd 2007 (se avsnitt 4.6) visade det sig sålunda att butiksbiträden i åldern 16–25 år var sämst på att följa åldersgränsen. Fyrtiofem procent av butiksbiträdena i denna åldersgrupp nekade försäljning jämfört med genomsnittet för alla åldersgrupper på 52 procent. En undersökning i Kanada från 2007 (se avsnitt 4.10.4) gav ett liknande resultat. I den undersökningen var butiksbiträden i gruppen ”ungefär samma ålder som köparen” sämst på att följa åldersgränsen. Drygt 69 procent av butiksbiträdena i denna åldersgrupp nekade försäljning jämfört med genomsnittet för alla åldersgrupper på ca 86 procent. Premissen har svagare stöd i den utredning som CAN utfört för utredningens räkning (se avsnitt 6.2.2 och bilaga 2). I undersökningen tillfrågades minderåriga om de upplevde det som lättare eller svårare att köpa tobaksvaror av någon i ens egen ålder eller yngre. Den största andelen, 56 procent, uppgav att det inte är någon större skillnad. Tjugosex procent svarade att det var lättare eller mycket lättare medan 17 procent svarade att det var svårare eller mycket svårare.

I kapitel 4, Internationell utblick, finns en redogörelse för tobakslagstiftningen i olika länder. I endast ett av de beskrivna länderna, Norge, krävs att den som säljer tobak ska ha uppnått en viss ålder (18 år). Kravet gäller dock inte om en person som har fyllt 18 år har daglig tillsyn över försäljningen. I Finland utreds frågan för närvarande.

Frågan om ålderskrav för den som säljer tobak har tidigare behandlats av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll i dess betänkande (SOU 2004:88) och av regeringen i den efterföljande propositionen (prop. 2004/05:118). Såväl utredningen som regeringen ansåg att skyddet för minderåriga i arbetslivet täcktes av arbetsmiljölagstiftningen och att det saknades skäl att lagstifta om förbud för minderåriga att sälja tobaksvaror (se SOU 2004:88 s. 150 f. och prop. 2004/05:118 s. 23 f.). En närmare beskrivning av relevanta bestämmelser om minderåriga arbetstagare finns i avsnitt 3.9. I propositionen framhölls att arbetet bör organiseras så att de allmänna kraven på en god arbetsmiljö för minderåriga uppfylls och att det är särskilt viktigt att de unga ges utbildning och andra förutsättningar att genomföra ålderskontrollen.

Utredningen konstaterar samtidigt att det inte alltid räcker med information för att ge en ung person förutsättningar att kunna hantera en konflikt med jämnåriga som vill köpa tobak. Det är ett alltför stort ansvar att lägga på någon som själv inte uppnått ens



den legala åldern för inköp. Att det kan vara mycket svårt att ensam stå emot påtryckningar från andra ungdomar om att få köpa tobak är uppenbart. I sådana situationer behövs stöd av en vuxen. Enligt utredningens mening är arbetsmiljöföreskrifterna otillräckliga för att förebygga risken för sådana situationer. Härtill kommer att det mesta pekar på att risken för att försäljning sker till minderåriga ökar om den som säljer själv är mycket ung. Utredningen anser därför att det måste läggas ett ansvar på en näringsidkare som säljer tobaksvaror att se till att en anställd som är under 18 år inte lämnas att ensam ansvara för försäljningen till konsumenter. Däremot bör det inte möta något hinder att låta personer under 18 år rent praktiskt sköta försäljning av tobaksvaror så länge det finns någon vuxen samtidigt i tjänst som kan rycka in och ge erforderligt stöd om konflikt eller andra svårigheter uppstår. Rutinerna för detta bör behandlas i egenkontrollprogrammet.

Utredningen är medveten om att detta förslag kan orsaka problem för en del näringsidkare och kanske försvåra för personer under 18 år att få anställning inom vissa delar av handeln. Det gäller sannolikt främst på de mindre försäljningsställena. På större försäljningsställen torde det inte möta alltför stora svårigheter att organisera verksamheten så att anställda under 18 år inte lämnas att ensamma sköta försäljningen av tobaksvaror. Samtidigt står det klart att det just är hos vissa mindre försäljningsställen – företrädesvis kiosker och tobaksaffärer – som huvuddelen av den olovliga försäljningen till ungdomar under 18 år sker. Det är uppenbarligen där som man har de största svårigheterna att följa den lagstadgade åldersgränsen för inköp. Skälen till detta kan man ha olika meningar om. Enligt utredningens uppfattning kan dock inte bortses från att en bidragande orsak kan vara att kiosker och liknande små försäljningsställen ofta har ung och oerfaren personal. För att uppnå en bättre efterlevnad av åldersgränsen och samtidigt skydda mycket unga anställda från konfliktsituationer anser utredningen därför att en åldersgräns för försäljning bör införas, trots de invändningar som framförts.

## 10.5 Betalning före tillhandahållande

**Utredningens förslag:** Tobaksvaror som säljs till konsumenter får inte tillhandahållas på sådant sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts.

I artikel 16 i WHO-konventionen finns en uppräknning av åtgärder som parterna till konventionen kan vidta i syfte att på ett effektivt sätt förbjuda försäljning till minderåriga. En sådan åtgärd är förbud mot försäljning av tobaksvaror på så sätt att varorna är direkt tillgängliga, t.ex. på hyllor i affärerna (punkt 1 b). Även i EG-rekommendationen anges att medlemsstaterna rekommenderas att undanta tobaksvaror från självbetjäning i butiker (punkt 1 b).

Frågan om självbetjäning har tidigare behandlats av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll i dess betänkande (SOU 2004:88) och av regeringen i den efterföljande propositionen (prop. 2004/05:118). Den utredningen föreslog ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror på så sätt att varorna kan plockas av kunden innan betalning erlagts. Förslaget motiverades med att ett sådant förbud skulle göra åldersgränsen mer effektiv (s. 159 f.). Regeringen ansåg däremot att det inte fanns tillräckliga skäl att införa ett sådant förbud mot bakgrund av de olägenheter detta skulle innebära bl.a. för personalens arbetsmiljö och av brandskyddshänsyn. Regeringen framhöll också att tobak säljs på försäljningsställen av olika karaktär, varför ett förbud skulle kunna få konkurrensnedvridande effekter (s. 22).

Enligt vad utredningen erfarit har det blivit alltmer ovanligt att tobaksvaror tillhandahålls på sådant sätt att varorna kan plockas av kunden innan betalning erlagts. Att så är fallet är särskilt tydligt gällande cigaretter och annan röktobak. Det är mycket ovanligt att sådana tobaksvaror är direkt tillgängliga på hyllorna i butiker. Något mera vanligt är att snus tillhandahålls i kylskåp som är placerade ute i butiker. Det förekommer också självbetjäning i den bemärkelsen att tobaksvaror finns placerade i ett ställ ovanför kassören och att kunden själv plockar ned varan innan den betalas. Även denna lösning har dock blivit mer och mer ovanlig. I större livsmedelsbutiker är det numera vanligt att cigaretter förvaras bakom disk, ofta i en förbutik, eller att tillhandahållande sker genom en speciell sorts varuautomat. Kunden erlägger i det här fallet betalning till kassören som lämnar över ett kvitto till kunden. Kunden söker därefter upp

en varuautomat och stoppar in kvittot i automaten varpå automaten ger ifrån sig varan.

Ett argument för att förbjuda självbetjäning av tobaksvaror, dvs. att kunden själv kan ta varan innan betalning erlagts, är att man därigenom förlänger proceduren att köpa tobak, vilket verkar återhållande på köparna. En annan fördel är att det är psykologiskt lättare för kassören att vägra köp eller begära legitimation om kunden inte redan har varan i sin besittning. Det kan därför antas att ett förbud mot självbetjäning ger kassören ökat stöd när det gäller att efterleva åldersgränsen och att försäljningen till unga som en konsekvens härav minskar. Ett ytterligare skäl är att den som inte har fyllt 18 år kan kringgå åldersgränsen genom att olovligen tillgripa tobaksvaror. I en butik är risken av naturliga skäl större för varor som placeras så att de kan plockas av kunden innan betalning erlagts jämfört med varor som tillhandahålls först efter betalning. Detta gäller särskilt varor som är mycket stöldbegärliga, som exempelvis tobaksvaror. Ett förbud mot självbetjäning skulle alltså även minska ungas möjlighet att olovligen komma över tobaksvaror.

Regeringen har, som nämnts ovan, tidigare valt att inte föreslå ett förbud mot självbetjäning. Vad gäller personalens arbetsmiljö vill utredningen framhålla att det trots ett förbud mot självbetjäning kommer att vara tillåtet att tillhandahålla tobaksvaror genom att placera dessa så att kunden själv kan hämta dem. Till skillnad mot i dag måste kunden dock betala för varorna innan han eller hon tillåts ta dem. Med en sådan lösning torde personalens arbetsmiljö inte försämrats. Tvärtom kan ett förbud mot självbetjäning vara positivt för personalens arbetsmiljö genom att risken minskar för att de anställda ska utsättas för konflikter eller konfrontationer med kunder som redan tagit en vara men som inte bör tillåtas genomföra köpet. Utredningen kan inte heller se att det finns några brandskyddshänsyn av vikt i sammanhanget.

Vad gäller risken för konkurrenssnedvridande effekter anser utredningen inte denna som särskilt stor, med hänsyn till att självbetjäning av tobaksvaror numera inte är särskilt vanlig. I den mån en sådan risk kan föreligga bör den emellertid accepteras med hänsyn till tobaksvarornas hälsofarliga karaktär och till den internationella synen på självbetjäning av dessa varor.

Sammanfattningsvis anser utredningen att argumenten för ett förbud mot självbetjäning väger tyngre än argumenten emot. Utredningen föreslår därför att ett sådant förbud införs. Förbudet bör formuleras på det sättet att tobaksvaror som säljs till konsu-

menter inte får tillhandahållas på sådant sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts.

## 10.6 Kommunal samverkan

**Utredningens förslag:** Kommuner ska kunna träffa avtal om

- att tillsynsuppgifter som en kommun har ska fullgöras av en annan kommun och
- att en person som är anställd av en kommun ska få fatta beslut på en annan kommuns vägnar.

En effektiv kommunal tillsyn är grundläggande för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns i tobakslagen. Kommunerna har dock mycket olika ambitionsnivåer när det gäller tillsyn enligt tobakslagen. En del kommuner är aktiva och bedriver ett effektivt tillsynsarbete medan det i andra kommuner finns ett betydande utrymme för förbättring. Många – framför allt mindre – kommuner har svårt att upprätthålla en tillfredsställande tillsyn. Detta beror i många fall på bristande resurser och på att tillsynen inte har prioriterats i tillräcklig utsträckning. En annan förklaring kan, när det gäller de minsta kommunerna, vara att den samlade kunskapen inom tillsynen är kopplad till ett fåtal personer, vilket leder till en i verksamheten inbyggd sårbarhet.

Sedan 1997 är det enligt 3 kap. 3 a § kommunallagen (1991:900) möjligt för kommunerna att samarbeta inom en gemensam nämnd om uppgifter som är gemensamma. Beslut fattas formellt av den kommun som har tillsatt nämnden. De samarbetsformer som kommunallagen erbjuder kräver en relativt omfattande anpassning av organisation och arbetsformer och har sedan bestämmelsen infördes bara utnyttjats i begränsad utsträckning.

Inom en del områden har möjligheter skapats för kommuner att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter. När det gäller samverkan om tillsyn ger exempelvis miljöbalken sådana möjligheter. Enligt 26 kap. 7 § miljöbalken får en kommun träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som kommunen har enligt balken ska skötas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i ett ärende. Kommunen får vidare, efter överenskommelse med en annan kommun, uppdra åt anställda i den kommunen att

besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. Uppdraget kan inte avse ärenden som avses i 6 kap. 34 § kommunallagen, dvs. ärenden som exempelvis avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Bestämmelser med motsvarande innehåll finns i 14 § livsmedelslagen. En liknande bestämmelse finns även i 7 kap. 16 alkohollagen. Enligt denna bestämmelse får kommunen träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt alkohollagen ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra vissa närmare angivna ärenden. Det finns i alkohollagen ingen bestämmelse enligt vilken kommunen får uppdraga åt anställda i den kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden.

En möjlighet till samverkan genom avtal kan vara av betydelse framför allt för mindre och resurssvaga kommuner. Ett utökat samarbete skulle kunna minska sårbarheten i den enskilda kommunen och samtidigt ge tillsynspersonalen samma möjligheter att specialisera sig som tillsynspersonal i större kommuner. Det kan många gånger, framför allt i kommuner med mindre antal ärenden, framstå som mer ändamålsenligt att anlita en annan kommun för att utföra vissa uppgifter än att använda sig av kommunallagens samarbetsformer.

Mot denna bakgrund anser utredningen att kommunerna bör få samma möjligheter att anlita andra kommuner för att utföra uppgifter inom tobakstillsynen som de i dag har enligt miljöbalken och livsmedelslagen.

När det gäller den närmare innebörden av de föreslagna samverkansmöjligheterna kan följande sägas. En utgångspunkt för förslaget är att varje kommun ska behålla ansvaret för sin verksamhet även om kommunen anlitar en person som är anställd i en annan kommun. Den föreslagna möjligheten att delegera själva beslutanderätten till andra kommuners personal innebär att den anställda ges rätt att handlägga vissa ärenden eller ärendetyper och fatta beslut i ärendena i den delegerande kommunens namn. Delegeringen medför inte att arbetsgivarförhållandena ändras utan delegaten är fortfarande formellt sett anställd i den andra kommunen. I sekretesshänseende kommer den anställda dock att betraktas som en del av den delegerande kommunen, jfr 1 kap. 6 § och 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100). Delegeringen skiljer sig till sin natur i princip inte från den delegering av beslutsrätt som en kommunal nämnd enligt kommunallagens bestämmelser har rätt att lämna till anställda i den

egna kommunen. Därutöver innebär förslaget att kommunerna ges möjlighet att genom avtal lämna över vissa uppgifter till en annan kommun utan att beslutanderätten överlämnas. Det kan exempelvis röra sig om tillsynsbesök, provköp eller olika utredningar av betydelse för tillsynen.

## 10.7 Försäljningsförbud

**Utredningens förslag:** Det införs en möjlighet för kommunen att förbjuda fortsatt försäljning för en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter och som inte följer bestämmelserna i tobakslagen. Om ett förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela varning.

Förbud att fortsätta försäljningen får meddelas för en tid av högst sex månader.

Ett beslut om förbud mot fortsatt försäljning eller varning gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Beslut om försäljningsförbud eller varning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobak i strid med ett meddelat försäljningsförbud ska dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst ett år.

Kommunerna får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.

I förarbetena till tobakslagen anges att avsikten inte är tillsynsmyndigheten ska kunna helt förbjuda en näringsidkare att sälja tobak under en viss tid (prop. 1995/96:228 s. 23). Regeringen övervägde att införa en möjlighet till försäljningsförbud efter förebild i 7 kap. 21 § alkohollagen. Proportionalitetsskäl talade dock mot detta. Enligt regeringen fanns det nämligen många små säljställen där tobak svarar för en betydande del av omsättningen och där även ett tillfälligt förbud att sälja tobak skulle medföra att verksamheten måste upphöra. Något möjlighet till försäljningsförbud föreslogs därför inte.

Frågan om försäljningsförbud har även behandlats i en senare proposition (prop. 2001/02:64). Regeringen föreslog i den propo-

sitionen vissa åtgärder för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen, bl.a. anmälningsplikt för näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror till konsument. Inte heller vid det tillfället föreslogs emellertid någon möjlighet till försäljningsförbud. Regeringen framhöll dock att den avsåg att noga följa att de föreslagna åtgärderna i tillräcklig grad förbättrade efterlevnaden av åldersgränsen. Om efterlevnaden inte förbättrades ansåg regeringen att det borde övervägas att införa bestämmelser om försäljningsförbud.

Som framgått i bl.a. avsnitt 6.2 är efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns fortfarande otillfredsställande. I KPMG:s undersökning har mer än hälften av de tillfrågade kommunerna föreslagit att det införs en möjlighet att meddela tillfälliga försäljningsförbud. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har framhållit värdet av att en bestämmelse om försäljningsförbud införs. Även vissa av länsstyrelserna har föreslagit att en sådan bestämmelse införs. Ett försäljningsförbud kan, av de skäl regeringen uttalat i propositionen 1995/96:228, i det enskilda fallet innebära en mycket ingripande sanktion. De lagstiftningsåtgärder som hittills vidtagits har emellertid visat sig vara otillräckliga för att uppnå en efterlevnad av åldersgränsen. Utredningen anser därför att tiden nu är mogen för att införa en bestämmelse om försäljningsförbud. Det föreslagna försäljningsförbudet är avsett främst för överträdelser av bestämmelserna om åldersgräns (12 och 12 a §§ tobakslagen). Det bör dock kunna tillämpas även vid andra allvarliga eller upprepade överträdelser av tobakslagen.

Det saknas anledning att ge andra tillsynsmyndigheter än kommunerna möjlighet att besluta om försäljningsförbud.

Försäljningsförbud innebär att försäljningen av tobaksvaror måste upphöra under viss tid. Detta är den mest ingripande åtgärden som kommunen kan använda sig av. Försäljningsförbud bör därför tillämpas med viss restriktivitet även i de fall försäljning av tobaksvaror till minderåriga har förekommit. I de fall det i och för sig föreligger grund för försäljningsförbud, men förbud i det enskilda fallet anses vara en alltför ingripande åtgärd, bör kommunen ha möjlighet att meddela varning. Varning utgör en möjlighet för kommunen att markera att den uppfattar en överträdelse som allvarlig, även om verksamheten inte förbjuds.

Det är rimligt att försäljningsförbudet tidsbegränsas till högst sex månader. Vid bedömningen av försäljningsförbudets längd bör tillsynsmyndigheterna beakta exempelvis hur allvarlig överträdelsen är och det men som ett förbud förorsakar näringsidkaren.

Ett beslut om försäljningsförbud eller varning bör som huvudregel gälla omedelbart, oberoende av om beslutet har vunnit laga kraft. Kommunen kan dock förordna att ett sådant beslut inte ska gälla förrän det vunnit laga kraft. Vidare kan inhibition yrkas i samband med överklagande till förvaltningsdomstol.

I syfte att säkerställa efterlevnaden av meddelade försäljningsförbud finns det behov av att införa en särskild sanktion. Av samma skäl som anges i avsnitt 10.1 anser utredningen att kriminalisering bör väljas framför sanktionsavgift. Den som tillhandahåller tobak i strid med meddelat försäljningsförbud ska alltså kunna dömas för brott. Att vägra rätta sig efter ett förvaltningsbeslut av aktuell karaktär får anses utgöra en förhållandevis allvarlig gärning. Straffskalan bör därför vara densamma som den utredningen föreslår för tobaksförsäljning till minderåriga, dvs. böter eller fängelse i högst ett år (se avsnitt 10.8). Gärningen bör också rubriceras olovlig tobaksförsäljning. Liksom beträffande övriga fall av olovlig tobaksförsäljning bör gärning som är att anse som ringa inte vara straffbar.

Enligt tobakslagen ska den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud inte dömas till ansvar enligt tobakslagen för gärningar som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Bestämmelsen ger uttryck för den allmänna principen att det inte bör vara möjligt att ingripa med straff och vitespåföljd mot samma förfarande. Skälet härtill är att undvika dubbelbestraffning. Denna ordning bör gälla även för försäljningsförbud. Det bör noteras att förbudet mot att använda både straff och vite vid samma gärning endast äger tillämpning när det rör sig om gärningsidentitet i både tid och rum och dessutom att åtal och föreläggande riktar sig mot samma person. Det är t.ex. möjligt att straffa ett förfarande i förfluten tid och använda vite för att framtvunga rättelse för framtiden. Vidare kan ett viteshot riktas mot ett företag som är en juridisk person samtidigt som en driftsansvarig person i företaget kan drabbas av straff.



## 10.8 Övriga sanktioner

**Utredningens förslag:** Straffmaximum för olovlig tobaksförsäljning som avser brott mot bestämmelserna om åldersgräns höjs från sex månaders till ett års fängelse.

**Utredningens bedömning:** Det bör i tobakslagen inte införas några bestämmelser om påföljdsbestämning som avviker från bestämmelserna om påföljdsbestämning i brottsbalken.

Ansvar för olovlig tobaksförsäljning kan i dag aktualiseras i tre olika situationer. Ansvar kan sålunda ådömas den som:

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller på annat sätt lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år, eller
2. uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att den är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år, eller
3. uppsåtligen i näringsverksamhet tillhandahåller tobaksvara till konsument, om varan saknar varningstexter eller innehållsdeklaration eller om text eller deklaration är uppenbart oriktig.

Utredningen har i avsnitt 10.1 och 10.7 föreslagit att straff för brott mot tobakslagens bestämmelser ska kunna utdömas i ytterligare två situationer. Enligt förslaget ska ansvar kunna ådömas den som:

4. uppsåtligen eller av oaktsamhet i näringsverksamhet bedriver försäljning av tobaksvaror till konsument utan att först ha anmält försäljningen till kommunen, eller
5. uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror i strid med meddelat försäljningsförbud.

I ingen av de nämnda situationerna ska dömas till ansvar om gärningen är att anse som ringa.

Straffskalan för olovlig tobaksförsäljning är i dag böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan anger hur allvarligt lagstiftaren anser att brottet generellt sett bör bedömas i förhållande till andra brott. Det kan härvid konstateras att straffskalan för olovlig tobaksförsäljning är densamma som för förhållandevis бага-

tellartade brott som exempelvis snatteri och egenmäktigt förfarande.

Utredningen anser att olovlig tobaksförsäljning, som avser brott mot bestämmelserna om åldersgräns (12 § första och andra stycket tobakslagen), i allmänhet är ett allvarligare brott än vad som avspeglas i dagens straffskala. Skyddsintresset är tydligt; att förhindra att barn och ungdomar under 18 år får tillgång till tobak. Därigenom skyddas de mot tobakens skadeverkningar. Denna typ av olovlig tobaksförsäljning kan dock bestå av vitt skilda gärningar. Det kan röra sig om allt från försäljning av ett enstaka paket cigaretter till tobaksförsäljning som utgjort led i en verksamhet som bedrivits systematiskt, i större omfattning och som riktat sig särskilt till unga personer. Det finns därför behov av en tämligen vidsträckt straffskala, där såväl dagsböter som fängelse ingår. Att olovlig tobaksförsäljning, som avser brott mot bestämmelserna om åldersgräns, är ett allvarligare brott än vad som hittills avspeglats i straffskalan bör därför uttryckas på det sättet att straffmaximum höjs till ett års fängelse. En annan fördel med att straffskalan höjs på detta sätt är att möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel ökar.

I avsnitt 10.7 föreslår utredningen att olovlig tobaksförsäljning, som avser överträdelse av ett försäljningsförbud, ska ha samma straffskala som den nu föreslagna. Försäljning av tobaksvaror utan att anmälan till kommunen gjorts får däremot ses som ett lindrigare brott och straffskalan föreslås därför stanna vid fängelse i högst sex månader.

I utredningens uppdrag ingår vidare att överväga om ett nytt system kan införas med sanktioner i en stegrande skala, dvs. att mer ingripande åtgärder sker först efter ett visst antal överträdelser. Här behandlas först straffrättsliga sanktioner.

Som anges i kapitel 4 finns i vissa länder system med i förväg fastställda bötesbelopp i en stegrande skala. Detta innebär att det döms ut en viss bot vid den första överträdelser, en högre bot vid den andra överträdelser, en ännu högre bot vid den tredje överträdelser etc. Det kan vara fråga om antingen straffrättsliga böter eller administrativa böter. System med bötesbelopp i stegrande skala finns i bl.a. Nederländerna och Kanada (se avsnitt 4.7 och 4.10). System av detta slag är främmande för svensk rättstradition.

I avsnitt 3.7 finns en redogörelse för BrB:s bestämmelser om påföljdsbestämning. Av redogörelsen framgår hur återfall i brott hanteras i påföljdssystemet. Den nuvarande regleringen är enligt utred-

ningens uppfattning tillräcklig för att hantera problematiken med återfall i brott. Någon särskild reglering föreslås därför inte.

När det gäller de administrativa sanktionerna menar utredningen att detta tankesätt redan i dag genomsyrar systemet. Vid bristande efterlevnad kan tillsynsmyndigheten först försöka nå rättelse på frivillig väg genom råd och förslag till åtgärder. När detta inte hjälper kan tillsynsmyndigheten ta till föreläggande eller förbud, eventuellt i förening med vite. I förekommande fall kan varning eller försäljningsförbud tillgripas.

Enligt direktiven ska utredningen också överväga om det bör göras en åtskillnad mellan näringsidkaren, ofta butiksinnehavaren, och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet. I denna fråga vill utredningen framhålla vad som anförs i förarbetena till lagen (prop. 1995/96:228 s. 28). Där anges att vid straffmätningen skillnad bör göras mellan de fall då en butiksinnehavare själv genomfört försäljningen och de fall då en oerfaren yngre anställd lämnat ut tobaksvaran. Utredningen instämmer i detta och vill tillägga att åtskillnad givetvis också kan göras i andra fall. Det finns alltså en möjlighet för domstolarna att, inom ramen för det befintliga påföljdssystemet, göra en åtskillnad mellan näringsidkaren och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet när omständigheterna i det enskilda fallet föranleder detta. Den nuvarande regleringen är enligt utredningens uppfattning tillräcklig och någon särskild reglering föreslås därför inte. Som utredningen anger i avsnitt 10.2 bör dessutom det förhållandet att näringsidkaren inte lämnat information och stöd till de anställda medföra att det finns ett större utrymme än eljest att bedöma bitrådets gärning som ringa och därmed fri från ansvar.

## 10.9 Förverkande

**Utredningens förslag:** Tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Vid förverkande av tobaksvara som varit föremål för brott enligt 12 § första eller andra stycket tobakslagen gäller inte bestämmelserna i 36 kap. 5 § brottsbalken om hos vem förverkande får ske.

I tobakslagen finns ingen särskild förverkandebestämmelse som är kopplad till straffbestämmelsen i 27 §. Detta avviker från motsvarande reglering i alkohollagen och lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel. Enligt motiven till tobakslagen (prop. 1995/96:228 s. 28) har detta sin förklaring bl.a. i att tillsynsmyndighet enligt 21 § tobakslagen får besluta att tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med lagen.

Som anges i avsnitt 3.8 är tillämpningsområdet för de allmänna bestämmelserna i 36 kap. BrB begränsat vid olovlig tobaksförsäljning. Exempelvis torde varken tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller utbyte av sådant brott i normalfallet kunna förverkas med stöd av dessa bestämmelser. Det är inte heller möjligt att uppnå syftet med förverkande genom att ta hand om tobaksvaror enligt 21 § tobakslagen.

Det är enligt utredningen rimligt att kunna förverka en tobaksvara när tobaksvaran varit föremål för brott enligt tobakslagen, på samma sätt som kan ske med nikotinläkemedel. När det är fråga om olovlig tobaksförsäljning till en minderårig eller till en vuxen som har för avsikt att lämna över tobaksvaran till en minderårig, bör förverkande också kunna ske hos den minderårige eller hos den vuxne som köpt tobaksvaran. Även utbyte av brott bör kunna förverkas. Förverkande av utbyte av brott fyller en viktig funktion eftersom det inte bara hindrar gärningsmannen från att göra vinning på sin brottslighet utan även kan motverka fortsatt brottslighet. Utredningen föreslår därför att tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller dess värde samt utbyte av sådant brott ska kunna förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Som anges i avsnitt 3.8 finns i BrB bestämmelser som reglerar hos vem förverkande får ske. Dessa bestämmelser gäller, om inte annat anges, även förverkande som sker med stöd av specialstraffrättsliga bestämmelser, t.ex. förverkande enligt tobakslagen. Enligt bestämmelserna i BrB kan förverkande i princip endast ske hos gärningsmannen eller annan som fått vinning av brottet. I förevarande fall skulle detta innebära att förverkande kan ske hos en näringsidkare som olovligen sålt tobak till en minderårig eller till en vuxen som har för avsikt att lämna över tobaksvaran till en minderårig. Däremot kan förverkande med stöd av BrB i den angivna situationen inte ske hos den minderårige eller hos den vuxne som köpt tobaksvaran. För att förverkande ska kunna ske hos dessa personer krävs en särreglering i tobakslagen, enligt vilken förverkande kan

ske även hos annan än den kategori personer som anges i BrB. Med stöd av särregleringen kan polisen, t.ex. i en situation då polisen iakttagit olovlig tobaksförsäljning till en minderårig, ta tobaksvaran från den minderårige i syfte att få den förverkad.

### 10.10 Polisen tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen

**Utredningens förslag:** Kommunen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om handel i tobakslagen. Polismyndigheten ska dock vara tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen. Polismyndigheten ska även lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder.

FHI utövar den centrala tillsynen över tobakslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen bl.a. när det gäller bestämmelserna om åldersgräns (12 § och 12 a §), styckeförsäljning (12 b §) samt anmälan och egentillsyn (12 c §). Den omedelbara tillsynen över dessa bestämmelsers efterlevnad utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet.

Vissa av de angivna bestämmelserna är straffsanktionerade. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller på annat sätt lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år kan döms till ansvar (12 § första stycket). Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut en tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att tobaksvaran är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år (12 § andra stycket). Förbudet mot styckeförsäljning i 12 b § tobakslagen är inte straffsanktionerat i tobakslagen. Försäljning av lösa cigaretter är dock straffbelagt i lagen om tobaksskatt.

Utredningen har i avsnitt 10.1 och 10.7 föreslagit att straffansvar ska kunna utdömas i ytterligare två situationer. Enligt förslaget ska ansvar kunna ådömas den som:

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet i näringsverksamhet bedriver försäljning av tobaksvaror till konsument utan att först ha anmält försäljningen till kommunen, eller

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer tobaksvaror i strid med meddelat försäljningsförbud.

Enligt 2 § polislagen (1984:387) har polisen bl.a. till uppgift att förebygga brott samt bedriva spaning och utredning om brott som hör under allmänt åtal. Samtliga de brott som nämnts ovan hör under allmänt åtal och ska alltså förebyggas och utredas av polisen. Enligt 3 § polislagen ska polisen samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Det borde alltså vara huvudregel att polisen och kommunerna samarbetar vad gäller efterlevnaden av de straffsanktionerade bestämmelserna i tobakslagen. Enligt vad utredningen erfarit förekommer sådant samarbete i vissa kommuner, men långt ifrån i alla. I den undersökning som KPMG utfört för utredningens räkning, föreslår vissa kommuner att det införs ett delat tillsynsansvar mellan kommuner och polisen i syfte att underlätta tillsynen och användningen av sanktioner för båda parter.

Utredningen instämmer i dessa synpunkter och ser det också som angeläget att lyfta fram polisens ansvar på tobaksområdet. I sammanhanget förtjänar nämnas att polisen, tillsammans med kommunen, enligt alkohollagen har tillsynsansvar över detaljhandeln med folköl. Kommunens tillsyn över bestämmelserna om handel i tobakslagen är ofta kombinerad med motsvarande tillsyn över detaljhandeln med folköl. Det är därför ägnat att underlätta kommunernas tillämpning om bestämmelserna om den omedelbara tillsynen i tobakslagen utformas på samma sätt som i alkohollagen. Vidare skapas förutsättningar för att ta vara på de erfarenheter som vunnits vid alkoholtillsynen och att utnyttja de samarbetsformer som utformats på det området.

Samtidigt bör framhållas att polisen och kommunen självfallet har olika roller när det gäller utövandet av den omedelbara tillsynen. Polisens primära uppgift är att ingripa mot begångna brott, medan kommunens uppgift är framåtsyftande och ska säkerställa att regel-systemet följs i framtiden. De båda myndigheternas insatser kan därför stärka varandra. Hur detta kan ske bör beaktas vid utvecklingen av de lokala samarbetsformerna.

För att polisen och kommunen ska kunna utbyta information angående tillsynen och observationer som gjorts i anslutning till denna bör polisens tillsynsansvar sammanfalla med kommunens, även om det i första hand är fråga om att övervaka bestämmelserna om handel. Kommunernas ansvar föreslås i avsnitt 10.12 utsträckas till

att även omfatta föreskrifterna i 9 och 11 §§ om varningstexter m.m. såvitt gäller förhållanden på försäljningsställen. Detsamma bör då gälla för polisens del.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att kommunen och polisen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om handel m.m. i tobakslagen. Eftersom kommunerna, till skillnad från polisen, har möjlighet att finansiera sin tillsyn genom avgifter från tillsynsobjekten, bör den löpande tillsynen i första hand ankomma på kommunerna. När kommunen stöter på särskilda svårigheter kan dock tillsyn behöva genomföras tillsammans med polisen. Kommunen bör vidare kontinuerligt informera polisen om anmälda försäljningsställen, meddelade försäljningsförbud m.m.

Polisen bör därutöver på begäran kunna ge kommunen det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder, en uppgift som för närvarande åvilar kronofogdemyndigheten. Att kronofogdemyndigheten anlitas torde dock knappast förekomma i praktiken. De situationer där biträde kan behövas, t.ex. om näringsidkaren vägrar kommunen tillträde eller uppträder hotfullt, är sådana att hjälp av polisen i allt fall måste begäras.

### 10.11 Överklagande av kommuns beslut

**Utredningens förslag:** Beslut som en kommun fattat enligt tobakslagen eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut som en kommun fattat enligt tobakslagen eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen får i dag överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ordningen att kommunens beslut överklagas till länsstyrelsen avviker från huvudregeln om överklagande i 22 a § förvaltningslagen (1986:223). Enligt denna bestämmelse överklagas beslut hos allmän förvaltningsdomstol. Beslut som kommunen fattar enligt alkohollagen överklagas i samma ordning som enligt förvaltningslagen.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.7 att det införs en möjlighet för kommunen att förbjuda fortsatt försäljning om näringsidkaren

inte följer bestämmelserna i tobakslagen. Om förbud anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela näringsidkaren varning.

Försäljningsförbud kan i det enskilda fallet innebära en mycket ingripande åtgärd för den som meddelas förbudet. När ett försäljningsförbud aktualiseras måste kommunen ta ställning till en rad olika frågor av juridisk natur som är förhållandevis komplicerade, t.ex. om det föreligger grund för försäljningsförbud, om varning ska meddelas i stället för försäljningsförbud, hur lång tid försäljningsförbudet ska meddelas och om beslutet ska gälla omedelbart eller först när det vunnit laga kraft.

På grund av försäljningsförbudets ingripande natur och då det innefattar flera tämligen komplicerade juridiska bedömningar bör det enligt utredningens uppfattning finnas en möjlighet för den enskilde att överklaga direkt till domstol. Även övriga överklagbara beslut som en kommun meddelar enligt tobakslagen bör då följa samma överklaganderegler. Denna ordning gäller dessutom enligt förvaltningslagen och för beslut som kommunen fattar enligt alkohollagen. Utredningen förslår därför att beslut som en kommun fattar enligt tobakslagen eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska få överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Liksom i dag bör gälla att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## 10.12 En effektivare tillsyn

**Utredningens förslag:** Kommunen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ tobakslagen när det gäller förhållanden i eller i anslutning till försäljningsställen.

Kommunen och polismyndigheten ska underrätta varandra om förhållanden av betydelse för deras tillsyn. En kommun som fattat beslut enligt tobakslagen ska sända en kopia av beslutet till Statens folkhälsoinstitut samt den länsstyrelse och polismyndighet som berörs av beslutet.

Rätten att besluta om omhändertagande av tobaksvaror samt rätten till tillträde och att göra undersökningar m.m. begränsas till de centralt ansvariga tillsynsmyndigheterna samt kommunen.

**Utredningens bedömning:** En bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns förutsätter att kommunerna utövar en



effektiv tillsyn och att Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna lämnar information, råd och stöd av hög kvalitet till kommunerna. I syfte att effektivisera tillsynen kan kommunerna

- i större utsträckning använda sig av möjligheten att ta ut avgift enligt 19 b § tobakslagen,
- i större utsträckning delegera beslutanderätten gällande sanktioner enligt tobakslagen,
- informera kommuninvånarna om tillsynsresultaten, samt
- samordna tillsynen över detaljhandeln med tobak med tillsynen över detaljhandeln med folköl och nikotinläkemedel.

I syfte att effektivisera tillsynen kan Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna genomföra och redovisa jämförelser mellan sina respektive tillsynsobjekt.

Tillsynen över bestämmelserna om handel m.m., däribland bestämmelserna om åldersgräns, utövas på central nivå av FHI, på regional nivå av länsstyrelserna och på lokal nivå av kommunerna. Det är alltså kommunerna som utövar den omedelbara tillsynen och som därmed har direktkontakt med näringsidkarna som säljer tobaksvaror till konsumenter. Detta innebär att det är kommunerna som på olika sätt kontrollerar att näringsidkarna följer bestämmelserna om åldersgräns och som i sin verksamhet använder sig av administrativa sanktioner gentemot näringsidkare som inte följer bestämmelserna.

Kommunernas tillsyn är alltså av fundamental betydelse för att uppnå en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns. Som angetts tidigare (se bl.a. avsnitt 10.6) har kommunerna mycket olika ambitionsnivåer vad gäller tillsynen. En del kommuner är aktiva och bedriver ett effektivt tillsynsarbete medan andra – framför allt mindre – kommuner bara bedriver en mycket begränsad tillsyn. En effektiv tillsyn förutsätter normalt ett strukturerat arbete enligt en tillsynsplan. Andra nyckelingredienser i en effektiv tillsyn är regelbundna tillsynsbesök i informations- och kontrollsyrte, provköpsundersökningar och användande av sanktioner när så är befogat. Det finns kommuner som inte arbetar med någon av dessa arbetsmetoder. I dessa kommuner kan tillsynen knappast anses vara tillfredställande.

Utredningen har ovan föreslagit flera åtgärder som syftar till att effektivisera och underlätta kommunernas tillsyn, bl.a. skärpta krav på anmälan, mera långtgående sanktionsmöjligheter, möjlighet till kommunal samverkan och lagstadgat tillsynsansvar för polisen. För att de föreslagna åtgärderna ska få önskad effekt måste de få genomslag i kommunernas tillsynsverksamhet. Ett bekymmer i sammanhanget är vidare att många kommuner inte använder sig av de metoder och sanktioner som redan nu står till buds. I många fall beror detta sannolikt på att tillsynspersonalen inte har tillräcklig kunskap eller tillräckliga resurser att tillämpa bestämmelserna. För att de föreslagna åtgärderna ska leda till en bättre efterlevnad av åldersgränsen är det därför viktigt att tillsynspersonalen får tillräcklig utbildning och ges tillräckliga resurser att tillämpa bestämmelserna. I syfte bl.a. att underlätta för tillsynspersonalen har utredningen såvitt är möjligt försökt anpassa tobaksregleringen till motsvarande regler gällande detaljhandel med folköl och nikotinläkemedel.

För att kommunerna ska kunna sköta sin tillsyn på ett effektivt sätt är det viktigt att FHI och länsstyrelserna ger kommunerna information, råd och stöd som håller hög kvalitet. I sammanhanget vill utredningen framhålla att FHI:s tillsynsverksamhet av regeringen har lyfts fram som ett prioriterat område (se avsnitt 7.1.2). I FHI:s regleringsbrev för budgetåret 2009 anges att institutet ska stödja arbetet med tobaksfrågor på regional och lokal nivå samt de insatser frivilliga aktörer står för. FHI ska också stödja länsstyrelserna och kommunerna med syfte att utveckla och skärpa tillsynen av att reglerna i tobakslagen följs. Regeringen har också gett FHI i uppdrag att genomföra särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande arbetet åren 2008–2010. Det ena huvudområdet är förstärkning av FHI:s tillsyn avseende tobakslagen och kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner. Utredningen noterar att FHI numera tillmäter tobaksfrågan större betydelse än tidigare. Om utredningens förslag leder till en ny reglering är det av stor vikt att FHI ytterligare intensifierar sin information, råd och stöd till länsstyrelserna och kommunerna. Det är också viktigt att FHI i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna utvecklar informationsmaterial och kampanjer som vänder sig till berörda näringsidkare och klargör de ökade krav som ställs på den som säljer tobaksvaror till konsumenter.

Till skillnad från vad som gäller beträffande bestämmelserna om handel m.m. är FHI ensam tillsynsmyndighet när det gäller be-

stämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ tobakslagen. FHI har föreslagit att kommunerna bör utöva den omedelbara tillsynen över dessa bestämmelser när det gäller förhållanden på eller i anslutning till försäljningsställen. Skälet till detta är att FHI, som är en central tillsynsmyndighet utan någon decentraliserad tillsynsfunktion, har sämre möjligheter än kommunerna att utöva en effektiv lokal tillsyn. Utredningen delar FHI:s bedömning och föreslår att kommunernas tillsyn utvidgas på angivet sätt.

FHI har vidare förordat att en kommun som fattat beslut i ärende enligt tobakslagen ska sända en kopia av beslutet till myndigheten. Enligt FHI skulle en sådan underrättelseskyldighet vara till hjälp för FHI i dess tillsyn. Utredningen delar FHI:s uppfattning. Länsstyrelsernas och polismyndigheternas tillsyn skulle också underlättas om de får del av beslut i ärenden enligt tobakslagen. Förutom FHI bör därför även berörd länsstyrelse och polismyndighet tillställas sådana beslut.

När det gäller länsstyrelsernas tillsynsarbete finns det, på liknande sätt som hos kommunerna, olika ambitionsnivåer. Detta framgår bl.a. av KPMG:s undersökning, enligt vilken många av de tillfrågade kommunerna är missnöjda med länsstyrelsernas informations- och rådgivning. Utredningen vill här påpeka att även länsstyrelserna spelar en viktig roll för att uppnå en förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns. Att så är fallet har lyfts fram i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2009. I regleringsbrevet anges att länsstyrelserna ska samordna och utveckla tillsynen på tobaksområdet. Bland annat ska länsstyrelserna ha en läns-samordnarfunktion med uppgift att samordna och utveckla arbetet med att uppnå målet för samhällets insatser inom tobaksområdet. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att länsstyrelserna har en långsiktig planering vad gäller det regionala tillsynsarbetet.

I en del kommuner handläggs tillsynen över detaljhandeln med tobak av personal inom socialtjänsten. Regeringen har i lagrådsremissen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten föreslagit att tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade förs över från länsstyrelserna till Socialstyrelsen och samordnas med Socialstyrelsens tillsyn av hälso- och sjukvården. Detta påverkar dock inte länsstyrelsernas arbete med tillsyn över tobakslagen. Länsstyrelsernas tillsyn enligt tobakslagen anses nämligen främst vara en del av folkhälsoarbetet och enligt regeringen bör denna tillsyn därför vara kvar på länsstyrelsen (a.a. s. 45 f.).

Utredningen vill dock framhålla vikten av att tobakstillsynen uppmärksammas så att förutsättningarna för denna inte försämras vid de eventuella omorganisationer av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet som kan föräntledas av de kommande lagändringarna.

Enligt 21 § tobakslagen får en tillsynsmyndighet besluta att en tobaksvara ska tas om hand, om den bjuds ut till försäljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid mot tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av tobakslagen. Enligt lagens ordalydelse har alltså samtliga tillsynsmyndigheter som nämns i tobakslagen rätt att besluta om omhändertagande. Till följd av ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och kommunerna använder sig dock länsstyrelserna inte av möjligheten att besluta om omhändertagande. Såvitt känt har ingen länsstyrelse hittills meddelat något sådant beslut. Med hänsyn till länsstyrelsernas roll och uppgifter (jfr 19 b § i lagförslaget) har de heller inte behov av en sådan befogenhet. Vad gäller polisen finns inget behov av att utnyttja den särskilda bestämmelsen i tobakslagen. Mot denna bakgrund anser utredningen att rätten att besluta om omhändertagande av tobaksvaror lämpligen bör gälla endast de centralt ansvariga tillsynsmyndigheterna samt kommunen.

Motsvarande fråga uppkommer även när det gäller 23 § tobakslagen, enligt vilken en tillsynsmyndighet har rätt att få tillträde till vissa lokaler m.m. och bl.a. där göra undersökningar och ta prover. Inte heller i det fallet synes det finnas något skäl för eller något behov av att låta bestämmelsen omfatta andra tillsynsmyndigheter än de centralt ansvariga samt kommunen. 23 § bör därför avgränsas på samma sätt som 21 §.

Utredningen vill avslutningsvis nämna några ytterligare tillsynsåtgärder som kan bidra till en mer effektiv tillsyn.

För att kommunen ska kunna utöva en effektiv tillsyn måste, som nämnts ovan, tillsynsverksamheten ha tillräckliga resurser. Av KPMG:s undersökning framgår att resurserna, ställt i relation till antalet invånare i kommunen, varierar betydligt mellan kommunerna och att vissa kommuner anser att resurserna inte är tillräckliga för att bedriva en tillfredställande tillsyn. Utredningen vill i det här sammanhanget framhålla att kommunerna med stöd av 19 b § tobakslagen (19 c § i förslaget) får ta ut avgift för sin tillsyn av den som bedriver anmälningspliktig försäljning av tobaksvaror. Genom att ta ut tillsynsavgift kan kommunen få full kostnadstäckning för en effektiv tillsyn.

Utredningen har noterat att de kommunala nämnderna sällan använder sig av möjligheten i 6 kap. 33 § kommunallagen att delegera rätten att besluta om sanktioner enligt tobakslagen till ett utskott eller en anställd inom kommunen. I de fall delegering inte sker kan beslutsprocessen upplevas som tungrodd. Genom att delegera beslutsanderätten kan de kommunala nämnderna förkorta beslutsvägen och möjliggöra att överträdelser beivras både snabbare och effektivare. Delegation förutsätter givetvis att den som ska fatta beslut på nämndens vägnar har tillräcklig kompetens och förutsättningar för detta. Utredningen vill även erinra om förslaget om ökade möjligheter till samarbete mellan kommuner och möjlighet att delegera uppgifter till tjänstemän hos annan kommun (se avsnitt 10.6). Även detta bör kunna bidra till att tillsynsarbetet bedrivs mera strukturerat och effektivt än i dag.

En del kommuner informerar kommuninvånarna om tillsynsresultaten, exempelvis genom information på kommunens hemsida, publicering i kommunens tidning eller via pressmeddelanden. Utredningen är positiv till dessa arbetsmetoder. Utredningen vill samtidigt framhålla att sådana arbetsmetoder inte får ersätta den egentliga tillsynen, utan utgör ett komplement till denna. Liknande arbetsmetoder kan användas av FHI gentemot länsstyrelserna och av länsstyrelserna gentemot kommunerna. Ett system av detta slag, kallat Öppna jämförelser, används i dag av Sveriges Kommuner och Landsting och av Socialstyrelsen för att jämföra kvalitet och effektivitet inom hälso- och sjukvården.

Det kan ofta vara en fördel om kommunens tillsyn över detaljhandeln med tobak samordnas med tillsynen över detaljhandeln med folköl och detaljhandeln med nikotinläkemedel. Regleringen av detaljhandeln med tobak, folköl och nikotinläkemedel är tämligen likartad. Vidare sker detaljhandel med dessa varor till en del på samma försäljningsställen, vilket innebär att samordnade tillsynsbesök kan genomföras. Genom samordning kan således tillsynen effektiviseras. Det är också viktigt att bygga upp ett samarbete mellan kommunen och polisen och utnyttja möjligheten till informationsutbyte som öppnas genom utredningens förslag.

Utredningen vill slutligen erinra om att ett utvecklat samarbete med såväl näringsidkarna som frivilligsektorn kan förstärka de egentliga tillsynsinsatserna. Även sådana möjligheter bör tas tillvara.

### 10.13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Utredningens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2010.

Anmälan om tobaksförsäljning till kommunen behöver inte göras om försäljningen anmäls före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser.

Inför ikraftträdandet är det av stor vikt att FHI intensifierar information, råd och stöd till länsstyrelserna och kommunerna. Det är också viktigt att FHI i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna utvecklar informationsmaterial och kampanjer som vänder sig till berörda näringsidkare. Med hänsyn härtill och till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom regeringskansliet och riksdagsbehandlingen, bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2010.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.1 att kraven på anmälan av tobaksförsäljning ändras. Den som före ikraftträdandet anmält försäljning enligt äldre bestämmelser bör inte åläggas att göra en ny anmälan som uppfyller de föreslagna kraven. Kommunen känner ju redan till försäljningen i fråga. Om ytterligare uppgifter behövs kan kommunen begära in dem från näringsidkaren. Anmälan om tobaksförsäljning till kommunen enligt 12 f § i författningsförslaget behöver alltså inte göras om försäljningen anmäls före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser. I övrigt behövs inte några övergångsbestämmelser.

# 11 Konsekvenser

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i angivna hänseenden beträffande de förslag som lämnas. I det följande redovisas sådana konsekvenser av utredningens förslag.

Enligt utredningens direktiv är det övergripande syftet med utredningens översyn att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. En förbättrad folkhälsa har stora positiva effekter. Detta motiverar att förslag läggs fram även om de i vissa avseenden innebär en ökad reglering och ökad börda för en del aktörer. Utredningen har samtidigt strävat efter att åstadkomma en förenklad och mer effektiv reglering, vilket bör underlätta tillämpning och förståelse hos både myndigheter och näringsidkare.

## Staten

De statliga myndigheter som berörs av utredningens förslag är FHI, länsstyrelserna samt rättsväsendets myndigheter, dvs. polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvårdsmyndigheten.

## *FHI*

Om utredningens förslag leder till en ny reglering har FHI, i egenskap av central tillsynsmyndighet på tobaksområdet, en viktig roll när det gäller att lämna information och råd om den nya regleringen till länsstyrelserna och kommunerna. Dessa uppgifter ligger inom ramen för institutets nuvarande myndighetsuppgifter och bör inte leda till ökade kostnader för institutets verksamhet. I sammanhanget vill utredningen erinra om institutets nuvarande regeringsuppdrag

om särskilda åtgärder inom det tobaksförebyggande arbetet, som bl.a. avser förstärkning av institutets tillsyn avseende tobakslagen samt kompetens- och utbildningsinsatser för länsstyrelser och kommuner (avsnitt 7.1.2).

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna kommer att ha en betydelsefull roll när det gäller att lämna information och råd till kommunerna om den nya regleringen. Dessa uppgifter ligger inom ramen för länsstyrelsernas nuvarande uppgifter på tobaksområdet och bör inte leda till ökade kostnader för myndigheternas verksamhet.

Utredningen föreslår att kommuns beslut ska överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol i stället för som i dag till länsstyrelsen (avsnitt 10.11). I dagsläget överklagas kommuns beslut ytterst sällan (se bl.a. avsnitt 8.1.2) och även i fortsättningen bedöms sådana överklaganden vara ovanliga. Förslaget innebär därför endast en marginell arbetslättning för länsstyrelserna. Konsekvenserna för allmän förvaltningsdomstol beskrivs nedan.

### *Rättsväsendet*

Utredningens förslag om skärpta tillsynsåtgärder kan inledningsvis medföra en liten ökning av antalet anmälda brott mot bestämmelserna i 11 och 12 §§ tobakslagen. En eventuell ökning sker dock från en mycket låg nivå (avsnitt 8.2.2) och den ökade belastningen för rättsväsendet torde rymmas inom befintliga anslag. På längre sikt bidrar de skärpta tillsynsåtgärdernas brottsförebyggande effekt sannolikt till ett minskat antal brott och en lägre belastning för rättsväsendet.

Utredningens förslag innebär också nykriminalisering på två områden. Utredningen föreslår sålunda att det ska vara brottsligt att sälja tobaksvaror utan att först ha anmält försäljningen till kommunen (avsnitt 10.1) samt att sälja tobaksvaror i strid med försäljningsförbud (avsnitt 10.7). Nykriminaliseringen som utredningen föreslår får troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt. Liksom för övriga brott mot tobakslagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en mycket låg nivå. Dessa brott torde dessutom vara förhål-



landevis enkla att utreda och lagföra. Utredningen bedömer att den ökade arbetsbelastningen inte leder till några nämnvärda kostnadsökningar.

Utredningen föreslår att straffmaximum höjs för brott mot bestämmelserna i 12 § tobakslagen (avsnitt 10.8). Ändringen innebär sannolikt inte att fängelsestraff, annat än i enstaka fall, kommer att utdömas i större utsträckning än i dag. Förslaget kommer därför inte att leda till någon ökad arbetsbelastning för kriminalvården.

Förslaget om förverkande (avsnitt 10.9) innebär ingen nämnvärd ökning av arbetsbelastningen för rättsväsendet. Utredningen bedömer att förverkande kommer att ske i förhållandevis få fall. När det gäller polismyndigheternas hantering innebär förslaget en obetydlig ökning av arbetsbelastningen. Förslaget utgör närmast ett komplement till de befogenheter polisen har redan i dag enligt rättegångsbalken. Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna handlägger i normalfallet förverkandefrågan tillsammans med ansvarsfrågan. Handläggningen av förverkandefrågan ingår alltså vanligtvis i hanteringen av ärendet i övrigt. Förslaget innebär därför inte heller för dessa myndigheter någon ökad arbetsbelastning.

Enligt utredningens förslag ska polisen vara tillsynsmyndighet vid sidan av kommunen och lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs för att genomföra tillsynsåtgärder (avsnitt 10.10). Utredningen vill påpeka att det i första hand är kommunen som ska utöva den löpande tillsynen och att polisens roll är subsidiär till kommunens roll. Denna ordning överensstämmer med den som gäller enligt alkohollagen. Det finns alltså redan i dag ett samarbete mellan polisen och kommunerna på ett näraliggande område, vilket innebär att kostnaden för samarbete på tobaksområdet kan hållas nere. Det ingår dessutom redan i polisens uppgift att förebygga brott mot tobakslagen samt att bedriva spaning och utreda sådana brott. Polisen måste vidare redan idag vara beredd att biträda om någon t.ex. vägrar tillsynspersonal tillträde eller uppträder hotfullt. Utredningen bedömer att den ökade arbetsbelastningen för polisen blir marginell och ryms inom befintliga anslag.

Som angetts ovan föreslår utredningen att kommuns beslut ska överklagas direkt till allmän förvaltningsdomstol i stället för som i dag till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut överklagas idag till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag innebär alltså att instanskedjan kortas. I dagsläget överklagas kommuns beslut ytterst sällan och även i fortsättningen bedöms sådana överklaganden vara ovanliga.

Några ytterligare resurser behöver därför inte tillföras de allmänna förvaltningsdomstolarna.

### Kommunerna

Kommunerna kommer att ha en viktig roll när det gäller att lämna information och råd om den nya regleringen till berörda näringsidkare. Dessa uppgifter ligger inom ramen för kommunernas nuvarande uppgifter på tobaksområdet och bör inte leda till ökade kostnader för deras verksamhet.

Utredningens förslag om skärpta krav på anmälan (avsnitt 10.1) innebär ett visst arbete för kommunerna i form av granskning av inkomna egenkontrollprogram och övriga uppgifter. Att kommunerna har tillgång till dessa program och uppgifter kommer dock att underlätta planeringen av kommunernas tillsynsverksamhet. Förslaget leder till en effektivare tillsyn och möjligheter till kostnadsbesparingar.

Även förslaget om varning och försäljningsförbud (avsnitt 10.7) kan innebära en hanteringsmässig arbetsökning för kommunerna. Eftersom dessa sanktioner i viss utsträckning ersätter förelägganden och förbud torde arbetsökningen dock vara liten. De föreslagna sanktionerna har vidare utformats efter mönster av motsvarande sanktioner i alkohollagen och torde vara lättare för kommunerna att tillämpa.

Förslaget om att kommunen ska utöva den omedelbara tillsynen över bestämmelserna i 9 och 11 §§ tobakslagen när det gäller förhållanden på eller i anslutning till försäljningsställen, bedöms inte medföra någon nämnvärd ökning av arbetsbördan.

Utredningens förslag om kommunal samverkan (avsnitt 10.6) och informationsutbyte med polisen (avsnitt 10.12) innebär en möjlighet för kommunerna att ytterligare effektivisera tillsynsverksamheten och hålla nere kostnaderna för denna.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget leder till en effektivare kommunal tillsyn och till lägre kostnader för kommunerna. Om kostnadsökningar trots allt skulle uppkomma har kommunerna möjlighet att finansiera denna genom att ta ut tillsynsavgift med stöd av 19 c § tobakslagen i föreslagen lydelse (nuvarande 19 b § tobakslagen).

## Företag och andra enskilda

Utredningen föreslår ett antal skärpta krav på de näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter.

Förslaget om skärpta krav på anmälan innebär att näringsidkaren ska ge in egenkontrollprogram och övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn (avsnitt 10.1). Redan i dag finns ett krav på att näringsidkaren ska ansvara för att det finns ett egenkontrollprogram för verksamheten. Det föreslagna kravet på att detta program ska ges in vid anmälan utgör därför ingen nämnvärd börda för näringsidkaren. Detsamma gäller kravet på inlämnande av andra uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Det är fråga om uppgifter som är väl kända för näringsidkaren och som inte behöver tas fram särskilt.

Förslaget att personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter ska ges det stöd som erfordras för att följa lagens bestämmelser får ses som ett förtydligande av det ansvar näringsidkarna har redan idag.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.4 att en näringsidkare inte ska få uppdra åt någon som är under 18 år att ansvara för försäljning av tobaksvaror. Som anges där kan förslaget orsaka problem för en del näringsidkare och eventuellt försvåra för personer under 18 år att få anställning inom vissa delar av handeln. Det gäller sannolikt främst på de mindre försäljningsställena. Det är dock på sådana försäljningsställena som efterlevnaden av bestämmelsen om 18-årsgräns för inköp av tobaksvaror är sämst. För att uppnå en bättre efterlevnad av åldersgränsen och samtidigt skydda mycket unga anställda från konfliktsituationer anser utredningen därför att en åldersgräns för försäljning ändå bör införas.

Förslaget om betalning före tillhandahållande (avsnitt 10.5) får sannolikt små konsekvenser för näringsidkarna. Självbetjäning av tobaksvaror är numera inte särskilt vanlig. Från arbetsmiljösynpunkt är det positivt att förslaget minskar risken för konflikter med kunder som redan tagit en tobaksvara men inte bör tillåtas fullfölja köpet. Risken för konkurrensnedvridande effekter bedöms som marginell.

Förutom dessa förslag, som berör samtliga näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter, föreslås ett antal lagändringar som tar sikte på de näringsidkare som inte följer bestämmelserna i tobakslagen. Förslagen innebär att den som bryter mot bestämmelserna i tobakslagen kan drabbas av olika konsekvenser

av sitt handlande. Förslagen innebär införande av nya sanktioner som kan beslutas av kommunen; varning och försäljningsförbud (avsnitt 10.7), kriminalisering av försäljning utan föreskriven anmälan (avsnitt 10.1), kriminalisering av försäljning i strid med försäljningsförbud (avsnitt 10.7), höjning av straffmaximum för brott mot bestämmelserna om åldersgräns (avsnitt 10.8) samt möjlighet att förverka tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen samt utbyte av sådant brott (avsnitt 10.9).

En förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns innebär minskade intäkter från tobaksförsäljningen för den som i dag inte följer dessa bestämmelser. Detta är givetvis en eftersträvävärd effekt. En bättre efterlevnad av tobakslagens bestämmelser är vidare ägnad att bidra till en sundare konkurrens inom handeln.

En förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns kan också innebära att den totala tobaksförsäljningen till konsumenter minskar. Detta medför en minskad försäljning även för tillverkare av tobaksvaror, importörer och partihandlare. Med hänsyn till tobaksvarornas hälsofarlighet och den internationella synen på regleringen av tobakshandeln får även detta ses som en positiv effekt.

### **Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet**

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Utredningen har berört frågan ovan i redogörelsen för konsekvenserna för rättsväsendet. Här kan tilläggas att det är troligt att införandet av två nya brott och de skärpta tillsynsåtgärder som har föreslagits leder till att antalet anmälda brott ökar något på kort sikt. Förslagen om skärpta tillsynsåtgärder har dock också en brottsförebyggande effekt genom att näringsidkare upplyses om anmälningsplikten och straffansvaret. En utökad och mer effektiv tillsyn är även ägnad att motverka annan brottslighet med anknytning till tobaksvaror, såsom försäljning av smuggelcigaretter. Det kan därför antas att utredningens förslag sammantaget innebär ett mera effektivt brottsförebyggande arbete och att förslagen på längre sikt leder till minskad brottslighet.

## Övriga konsekvenser

Utredningens förslag om möjligheter till samverkan mellan kommuner och till delegation till anställda i annan kommun ger kommunerna ökad frihet att organisera tobakstillsynen på ett effektivt sätt som är anpassat till varje kommuns behov och förutsättningar. Detta är positivt för den kommunala självstyrelsen.

Enligt utredningens bedömning har förslagen inga konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

## 12 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

#### 12 §

I paragrafens första stycke förtydligas att den som lämnar ut tobaksvaror till konsumenter genom legitimationskontroll eller på annat sätt ska förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år. Ändringen syftar till att markera att det inte räcker med att man har anledning att anta att en kund är över 18 år. Om det inte står klart att en kund har uppnått åldersgränsen måste kundens ålder kontrolleras, t.ex. genom att han eller hon uppvisar legitimation. Kan kunden inte visa att han eller hon är över 18 år får försäljning av tobaksvaror inte ske. Ändringen behandlas i avsnitt 10.3.

#### 12 c §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.5. Bestämmelsen är ny. Genom bestämmelsen införs ett förbud mot att tillhandahålla tobaksvaror till konsumenter på sådant sätt att kunden får tillgång till varorna innan betalning erlagts. Det är i och för sig inte otillåtet att placera tobaksvaror så att kunden själv kan hämta dem. Näringsidkaren måste dock säkerställa att kunden har betalat för varorna innan han eller hon tillåts ta dem.

Det är näringsidkaren som har ansvar för att bestämmelsen följs. Om näringsidkaren inte följer bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna använda sig av de administrativa sanktionerna i 20–21 §§.

#### 12 d §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.4. Bestämmelsen är ny. Genom bestämmelsen införs ett förbud för en näringsidkare

att uppdra åt den som inte har fyllt 18 år att ansvara för försäljning av tobaksvaror till konsumenter. Förbudet innebär att den som är under 18 år inte ensam får ansvara för angiven försäljning. Däremot finns inget hinder mot att låta personer som inte har fyllt 18 år rent praktiskt sköta försäljningen så länge det finns någon vuxen samtidigt i tjänst som kan ge erforderligt stöd om konflikt eller andra svårigheter uppstår i samband med försäljningen.

Det är näringsidkaren som har ansvar för att bestämmelsen följs. Om näringsidkaren inte följer bestämmelsen kan tillsynsmyndigheterna använda sig av de administrativa sanktionerna i 20–21 §§.

#### 12 e §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.1 och 10.2.

Paragrafens första stycke motsvarar i sak nuvarande 12 c § andra stycket. Bestämmelsen har genomgått en språklig ändring som innebär dels att lydelsen anpassats till författningsförslaget i övrigt, dels att uttrycket egentillsyn ändrats till egenkontroll.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är ny. Genom bestämmelsen förtydligas näringsidkarens personalansvar. Enligt bestämmelsen ska näringsidkaren ge personal som anlitas för försäljning av tobaksvaror till konsumenter information och det stöd som behövs för att följa tobakslagens bestämmelser. Detta innebär att näringsidkaren ska säkerställa att personalen får information om bestämmelserna i tobakslagen och att personalen förstår och kan tillämpa dessa bestämmelser. Personalen ska också ges stöd så att den kan tillämpa regelverket. Exempelvis bör personalen ges beredskap för den konfliktsituation som kan uppstå när en påstridig minderårig vill köpa tobaksvaror. Personalen kan också få stöd i själva köpsituationen, t.ex. genom att ha möjlighet att tillkalla annan personal om konflikt eller andra svårigheter uppstår i samband med försäljningen.

I det fallet ett biträde, i avsaknad av information och stöd från näringsidkaren, lämnar ut tobaksvaror till en minderårig bör det finnas ett större utrymme än annars att bedöma gärningen som ringa och därmed fri från ansvar.

Om näringsidkaren inte följer bestämmelserna kan tillsynsmyndigheterna använda sig av de administrativa sanktionerna i 20–21 §§.

## 12 f §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.1. I paragrafen finns bestämmelser om anmälan.

Bestämmelsen i första stycket överensstämmer delvis med nuvarande 12 c § första stycket. I bestämmelsen anges numera att en näringsidkare inte får tillhandahålla tobaksvaror för försäljning till konsumenter utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Lydelsen har sin förebild i motsvarande bestämmelse i 3 § första stycket lagen om detaljhandel med nikotinläkemedel. Den som bryter mot bestämmelsen kan dömas till ansvar enligt den föreslagna 27 a §.

Bestämmelserna i andra och tredje styckena i paragrafen är nya. Bestämmelsen i andra stycket innebär att ett sådant egenkontrollprogram som anges i 12 e § första stycket ska ges in i samband med anmälan. Till anmälan ska också fogas de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Ändring av dessa uppgifter ska anmälas till kommunen utan oskäligt dröjsmål. Exempel på sådana uppgifter är namn och eventuell firma på den som bedriver verksamheten, försäljningsställets adress och öppettider samt verksamhetens inriktning (matvaruaffär, tobaksaffär, etc.). I paragrafens tredje stycke bemyndigas regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

## 19 §

I paragrafens första stycke punkten 1 d) görs en ändring som utvidgar FHI:s tillsyn till att gälla även de nya bestämmelserna om handel m.m. Se kommentaren till 12 c–12 f §§.

## 19 a §

I paragrafen regleras den omedelbara tillsynen över tobakslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av tobakslagen. Regleringen av den regionala tillsynen, som för närvarande finns i andra stycket, har i förtydligande syfte flyttats till en ny paragraf, 19 b § (se nedan).

I punkten 2 har uttrycket *den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer* ändrats till *kommunen*. Ändringen har ingen saklig betydelse. Att tillsynen inom kommunen utövas av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer framgår av 3 kap. kommunallagen (1991:900).



I punkten 2 c) utvidgas kommunens tillsyn till att även avse bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ när det gäller förhållanden på eller i anslutning till försäljningsställen. Ändringen behandlas i avsnitt 10.12.

Enligt punkten 2 utövar polismyndigheten omedelbar tillsyn på samma område som kommunen. Förslaget behandlas i avsnitt 10.10. Avsikten är att den löpande tillsynen i första hand ska ankomma på kommunerna och att polisens tillsyn ska vara subsidiär till denna. Polisen kan exempelvis ge kommunen stöd när särskilda svårigheter uppstår men kan också ingripa på egen hand, t.ex. när den uppmärksammar olovlig tobaksförsäljning. Hur samarbetet mellan kommunen och polisen ska utformas får utformas lokalt i likhet med vad som gäller vid tillsynen enligt alkohollagen. I 23 a och 23 b §§ finns bestämmelser om underrättelseskyldighet myndigheterna emellan.

#### 19 b §

Paragrafen reglerar länsstyrelsernas tillsyn och motsvarar i huvudsak nuvarande 19 a § andra stycket. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att länsstyrelsernas tillsyn utvidgas i motsvarande omfattning som kommunernas tillsyn, dvs. till att även avse bestämmelserna om varningstexter m.m. i 9 och 11 §§ när det gäller förhållanden på eller i anslutning till försäljningsställen.

#### 19 c §

Paragrafen överensstämmer med nuvarande 19 b §.

#### 19 d §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.6. Paragrafen är ny och har utformats med 26 kap. 7 § miljöbalken som förebild.

Genom paragrafens första stycke ges kommunen rätt att träffa avtal med en annan kommun om att den senare helt eller delvis skall ombesörja kommunens tillsynsuppgifter enligt balken. Med detta avses sådana uppgifter som inte innefattar meddelande av beslut. Exempel på sådana uppgifter som kan komma ifråga är tillsynsbesök, provköp eller olika utredningar av betydelse för tillsynen.

I andra stycket ges kommunen rätt att delegera beslutanderätt till anställd hos en annan kommun efter överenskommelse med den kommunen. I detta ligger att delegation inte kan ske till någon i egenskap

av förtroendevald eller till någon som är anställd i ett företag som ägs av kommunen. Av andra stycket framgår också de begränsningar som råder i rätten att delegera. Vissa ärenden kan enligt kommunallagen inte delegeras, t.ex. ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt. Kommunallagens bestämmelser om jäv och anmälan av beslut till nämnd ska tillämpas på den som fattar beslut enligt andra stycket.

## 20 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7. Paragrafen är ny. Enligt paragrafens första stycke får kommunen förbjuda en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter att fortsätta försäljningen om näringsidkaren inte följer bestämmelserna i tobakslagen. Om förbud är en alltför ingripande åtgärd får kommunen meddela näringsidkaren varning.

Kommunen har i dag möjlighet att besluta om förelägganden och förbud, dock ej försäljningsförbud, enligt 20 § och omhändertagande av tobaksvara enligt 21 §. Möjligheten att besluta om försäljningsförbud eller varning utgör ett komplement till dessa sanktioner.

Försäljningsförbud innebär att försäljningen av tobaksvaror måste upphöra under viss tid. Detta är den mest ingripande åtgärden som kommunen kan använda sig av. Försäljningsförbud bör därför tillämpas med viss restriktivitet även i de fall försäljning av tobaksvaror till minderåriga har förekommit. Det finns dock inget krav på att kommunen först ska försöka uppnå rättelse genom andra sanktioner innan den beslutar om försäljningsförbud.

Det kan inte uppställas några generella riktlinjer för vilka typer av förseelser som bör kunna föranleda försäljningsförbud. Om ett förbud framstår som motiverat beror bl.a. på antalet förseelser och deras allvar, hur ofta de förekommit, om kommunen tidigare försökt uppnå rättelse genom andra åtgärder m.m. Det måste sålunda göras en sammanvägd bedömning av allvaret i vad kommunen lägger näringsidkaren till last och nödvändigheten av att tillgripa försäljningsförbud för att förmå denne att i fortsättningen respektera tobakslagens bestämmelser.

I de fall det i och för sig föreligger grund för försäljningsförbud, men förbud i det enskilda fallet anses vara en alltför ingripande åtgärd, kan kommunen meddela varning. Varning utgör en möjlighet för kommunen att markera att den uppfattar en överträdelse som allvarlig, även om verksamheten inte förbjuds.

Enligt paragrafens andra stycke ska ett försäljningsförbud vara tidsbegränsat. Det får meddelas för en tid av högst sex månader. Vid bedömningen av tidslängden kan beaktas exempelvis hur allvarlig överträdelsen är och det men som ett förbud förorsakar näringsidkaren.

Enligt paragrafens tredje stycke gäller ett försäljningsförbud omedelbart om inte något annat anges i beslutet. I samband med överklagande kan inhibition yrkas.

#### 21 §

I paragrafen görs en ändring såvitt avser vilka myndigheter som får besluta om omhändertagande av tobaksvaror. Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.12, innebär att rätten att besluta om omhändertagande av tobaksvaror begränsas till de centralt ansvariga tillsynsmyndigheterna samt kommunen. Vidare ändras paragrafen på så sätt att polisen övertar kronofogdemyndighetens roll när det gäller att lämna andra tillsynsmyndigheter det biträde som behövs vid omhändertagande. Ändringen behandlas i avsnitt 10.10.

#### 23 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.10 och 10.12. Ändringarna innebär dels att rätten till tillträde och till att göra undersökningar m.m. begränsas till de centralt ansvariga tillsynsmyndigheterna samt kommunen, dels att polisen övertar kronofogdemyndighetens roll när det gäller att lämna andra tillsynsmyndigheter biträde.

#### 23 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.12. Paragrafen är ny. Enligt paragrafen ska kommunen och polismyndigheten underrätta varandra om förhållanden som är av betydelse för deras tillsyn. Det är alltså bara information som är relevant för tobakstillsynen som avses. Exempelvis bör kommunen och polisen informera varandra om konstaterade eller misstänkta överträdelser av bestämmelserna i tobakslagen. Vidare bör kommunen informera polisen om anmälda försäljningsställen och meddelade försäljningsförbud.

## 23 b §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.12. Paragrafen är ny och har utformats med 7 kap. 22 § första stycket alkohollagen som förebild. En underrättelseskyldighet gentemot Konsumentverket har dock ansetts onödig med hänsyn till att kommunens tillsyn endast omfattar åtgärder på lokala försäljningsställen. Kopia av beslut kan översändas i elektronisk form och behöver inte vara undertecknad med elektronisk signatur.

Med beslut avses formellt fattade beslut i enskilda förvaltningsärenden, t.ex. föreläggande och förbud. Påförande av tillsynsavgift enligt taxa räknas inte hit. Mottagande av anmälan enligt 12 f § föranleder i allmänhet inte heller något beslut annat än om näringsidkaren föreläggs att lämna ytterligare uppgifter.

## 25 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.11. I paragrafens första stycke regleras överklagande av beslut som kommunen fattat enligt tobakslagen eller enligt en föreskrift som har meddelats med stöd av tobakslagen. Bestämmelsen ändras på så sätt att överklagande av sådant beslut får ske hos allmän förvaltningsdomstol som första instans i stället för som i dag hos länsstyrelsen.

## 26 §

I paragrafen görs ett tillägg med den innebörden att beslut om föreskrift enligt 12 f § tredje stycket, dvs. föreskrift om vilka uppgifter som ska fogas till en anmälan, inte får överklagas.

## 27 §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.7 och 10.8. Innehållet i paragrafen är delvis nytt. Liksom tidigare är det enligt paragrafen kriminaliserat att bryta mot 12 § första och andra stycket, dock ändras straffmaximum från fängelse i högst sex månader till fängelse i högst ett år. Enligt paragrafen är det vidare kriminaliserat att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja tobaksvaror i strid med försäljningsförbud. Denna straffbestämmelse är ny.

Enligt paragrafens andra stycke är ringa gärning inte straffbar. Utrymmet för att bedöma dessa gärningar som ringa är dock

mycket begränsat. I första hand bör det vara fråga om situationer då gärningsmannen är ett butiksbiträde eller liknande som inte fått sådan information eller stöd av näringsidkaren som anges i 12 e § andra stycket.

Bestämmelsen om brott mot 11 § har flyttats till 27 a §. Tredje stycket har flyttats till 27 b §.

#### 27 a §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.1. Paragrafen är ny. Bestämmelsen om brott mot 11 § överensstämmer i sak med motsvarande bestämmelse i nuvarande 27 §. Enligt paragrafen är det vidare straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriva försäljning av tobaksvaror utan att anmälan gjorts enligt 12 f § första stycket. Denna straffbestämmelse är ny. Straffbestämmelsen omfattar endast de fall där en näringsidkare bedriver försäljning av tobaksvaror utan att först ha anmält försäljningen till den kommun där försäljningen ska ske. Straffansvar aktualiseras således inte om näringsidkaren fullgjort detta, men inte efterkommit kravet i 12 f § andra stycket att ge in egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Om näringsidkaren inte följer detta krav kan tillsynsmyndigheterna använda sig av de administrativa sanktionerna i 20–21 §§.

Enligt paragrafens andra stycke är ringa gärning inte straffbar. Utrymmet för att bedöma gärningen som ringa är begränsat. När det gäller försäljning utan att anmälan gjorts, kan det exempelvis röra sig om situationer då försäljningen avser ett enstaka paket cigaretter eller en enstaka dosa snus och inte särskilda omständigheter motiverar annat.

#### 27 b §

Paragrafen, som är ny, överensstämmer med nuvarande 27 § tredje stycket.

#### 27 c §

Utredningens överväganden finns i avsnitt 10.9. Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om förverkande.

Enligt paragrafens första stycke får tobaksvaror som varit föremål för brott enligt tobakslagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt.

Ett förverkande förutsätter att den gärning som begåtts är ett brott enligt de principer som 1 kap. 1 § BrB ger uttryck för. Det är dock inte nödvändigt att gärningen har lett till lagföring. Ett förverkande kan alltså ske även om gärningsmannen inte har uppnått straffbarhetsåldern.

Med utbyte av brott förstås detsamma som i 36 kap. 1 § BrB.

Ett förverkande ska inte ske i de fall där ett förverkande är uppenbart oskäligt. Om ett förverkande framstår som alltför betungande mot bakgrund av brottet eller om ett förverkande annars är påfallande oskäligt bör förverkande kunna underlåtas eller jämkas till att avse endast en del av ett varuparti eller dess värde.

Enligt paragrafens andra stycke gäller, vid förverkande av tobaksvara som varit föremål för brott enligt 12 § första eller andra stycket (bestämmelserna om åldersgräns), inte bestämmelserna i 36 kap. 5 § BrB om hos vem förverkande får ske. Detta innebär att förverkande får ske även hos andra personer än de som anges i nämnda lagrum. Avsikten är att förverkande ska kunna ske inte bara hos den näringsidkare som olovligen lämnat ut tobak utan även hos den som förvärvat tobaken.

#### Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av punkten 1 framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2010. Enligt punkten 2 behöver anmälan enligt 12 f § första och andra stycket inte göras om försäljningen anmälts före ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser. Detta innebär att den som före ikraftträdandet anmält tobaksförsäljning enligt äldre bestämmelser inte behöver göra ny anmälan som uppfyller de föreslagna kraven. Om tillsynsmyndigheten vill ta del av egenkontrollprogram eller andra uppgifter från den som före ikraftträdandet gjort anmälan enligt äldre bestämmelser, kan den förelägga berörd näringsidkare att inge sådant program och sådana uppgifter.

# Särskilt yttrande

## **Särskilt yttrande av Fredrik Söderhielm, Generalsekreterare, A Non Smoking Generation (biträdande i utredningen som expert).**

Kommittén har haft begränsade möjligheter att behandla andra förslag än sådana som tar sikte på en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen. Jag förordar att regeringen går vidare med att låta utreda frågan om tillgängligheten till och exponeringen av tobak i butiker.

### **Bakgrund**

Enligt beslut vid regeringsssammanträde i mars 2008 skulle en särskild utredare göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser.

Översynens övergripande syfte är att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen (1993:581) vad avser att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Kommittédirektiven avser "Översyn av vissa bestämmelser i tobakslagen i syfte att skydda minderåriga". Utredningens namn anger emellertid en i mina ögon olycklig begränsning av uppdraget - "Utredningen om tobaksförsäljning till unga". Betänkandet har rubriken "Olovlig tobaksförsäljning".

Skälet till denna begränsning är den korta utredningstiden. Resultatet blir att regeringen får förslag som enligt min mening visser-

ligen inte är felaktiga men i sammanhanget inte alls tillräckligt omfattande och långtgående.

### Tillgänglighet

Sedan januari 1997 är det enligt lag inte tillåtet att sälja tobak till ungdomar under 18 år. Det borde alltså inte vara möjligt för eleverna i årskurs 9 att själva köpa cigaretter eller snus. CAN-rapporten "Skolelevers drogvanor 2008" visar emellertid att andelen som köper cigaretter själva är fortfarande relativt hög och 2007 var det 48 respektive 38 procent som uppgav detta. För en majoritet tobakskonsumenter i årskurs 9 är det fortfarande möjligt att själva köpa cigaretter eller snus.

Bland flickorna i årskurs nio röker 28 procent, bland pojkarna 22 procent.

I gymnasiets årskurs 2 röker 41 procent av flickorna medan andelen pojkar som röker är 34 procent. Därtill kommer att var fjärde pojke snusar.

Denna situation är inget annat än ett misslyckande.

Vi vet och det är allmänt känt att tillgänglighet till cigaretter och snus i handeln är en av de mest avgörande för barn och ungdomars tobaksdebut och -vanor. En annan minst lika viktig faktor är priset.

Tillgängligheten gör att acceptansen för en beroendeframkallande drog kvarstår såväl i vuxen världen som bland barn och ungdomar. Antalet försäljningsställen av tobak borde därför drastiskt minskas. Utredningen belyser inte alls detta.

Det finns också en viktig aspekt kring exponering i tillgänglighetsfrågan. Flera länder har infört, eller står i begrepp att införa, begränsningar så att man bara tillåter försäljning av tobak under disk. Jag, och det nätverk i vilket A Non Smoking Generation ingår, anser att minskad exponering av tobaksprodukter också har ett mycket högt symbolvärde i kampen mot tobaken och den tobaksindustri som lockar unga flickor och pojkar in i ett många gånger livslångt och livsfarligt beroende.



## Avslutande kommentar

Det finns skäl att understryka frivilligsektorns roll i det tobakspreventiva arbetet. Jag instämmer i utredningens påpekande att barn och ungdomars tobaksbruk inte enbart kan lösas genom en aktör eller bara lagstiftningsåtgärder. Frivilligsektorn fyller en mycket viktig funktion. Jag vill också framhålla den viktiga roll som Statens Folkhälsoinstitut spelar. Samt att resurserna i tobakspreventiva arbetet är mycket knappa.

Jag är övertygad om att inte minst följande av utredningen föreslagna förändringar kommer att få effekt i vårt land:

- Nya sanktionsmöjligheter i form av försäljningsförbud och varning.
- Kommunsamverkan kring avtal om gemensam tillsyn.
- Skärpt straff för försäljning av tobaksvaror till personer under 18 år.
- Tydliggörande av kommunens, länsstyrelsens, polisens och Folkhälsoinstitutets roll.

Men om det övergripande syftet är att så långt som det är möjligt hindra tidiga tobaksdebuter och minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan, så har regeringen en hel del kvar att ta tag i eftersom utredningen inte har haft möjlighet att ta ett bredare grepp. För varje dag som regeringen inte agerar i frågan, blir 50 unga tjejer och killar beroende av tobak!

Jag menar att exponering och försäljning av tobak bör begränsas i syfte att skydda minderåriga. Detta bör omedelbart ytterligare utredas.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

- Ds 1995:66 Åldersgräns vid tobaksköp
- Prop. 1984/85:96 med förslag till lag om viten m.m.
- Prop. 1990/91:175 om vissa folkhälsofrågor
- Prop. 1992/93:185 om tobakslag
- Prop. 1995/96:228 Åldersgräns vid tobaksköp
- Prop. 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m.
- Prop. 2001/02:64 Vissa tobaksfrågor
- Prop. 2004/05:118 Tobakskontroll – genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.
- Prop. 2007/08:17 Nikotinläkemedel i handeln
- Prop. 2007/08:110 En förnyad hälsopolitik
- 2007/08:SoU11 En förnyad hälsopolitik
- Regeringens lagrådsremiss av den 29 januari 2009 – Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten
- Rskr. 2007/08:226
- SOU 1990:29 Tobakslag. Betänkande av Tobaksutredningen.
- SOU 2000:91 Hälsa på lika villkor – nationella mål för folkhälsan. Betänkande från Nationella folkhälsokommittén.
- SOU 2004:88 Tobakskontroll i internationellt perspektiv. Betänkande av Utredningen om genomförande av WHO:s ramkonvention om tobakskontroll m.m.
- SOU 2004:100 Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. Slutbetänkande av Tillsynsutredningen.
- SOU 2006:15 Detaljhandel med nikotinläkemedel. Delbetänkande av Utredningen om detaljhandel med nikotinläkemedel.

SOU 2008:85 Straff i proportion till brottets allvar. Slutbetänkande av Straffnivåutredningen.

### Rapporter och statistksammanställningar

- CAN Rapport nr 107, Drogutvecklingen i Sverige 2007.
- CAN Rapport nr 108 (Erik Fender och Thomas Hvitfeldt), Skolelevs drogvanor 2007.
- CAN (Isabella Gripe), Att handla tobak – En undersökning om ungdomars möjlighet att köpa tobak, Stockholm 2008.
- FHI, Nationella folkhälsoenkäten 2007 – Hälsa på lika villkor. FHI, Länsrapport 2007.
- HUI (Jonas Arnberg och Mattias Danielsson), The Non duty paid market for cigarettes in Sweden – A study sponsored by the Swedish Tobacco Manufacturers Association.
- KPMG, Tobaksförsäljning till unga – Kommuners och länsstyrelser tillsyn, Intervjuundersökning hösten 2008.
- Office of Tobacco Control (Irland), Tobacco Control and the Irish Retail Environment, March 2008.
- Precens, Stockholmsenkäten. Fördjupade analyser från 2006 års datainsamling, Rapport 2008.
- SCB, Hushållens konsumtionsutgifter (ENS95) efter ändamål COICOP 2006.
- SCB, Statistisk årsbok för Sverige 2008.
- SCB, Undersökning om ålderskontroll inom dagligvaruhandeln: – provköp av cigaretter hösten 2004.
- SCB, Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) 2006.
- SoRAD (Maria Granberg och Björn Trolldal), Resandeförsel och smuggling av cigaretter åren 2003–2004.
- SoRAD (Tove Axelsson Sohlberg), Oregistrerad tobak – Om svenskarnas privatinförsel av tobaksprodukter samt köp av cigaretter och snus år 2007.
- The Corporate Research Group (Kanada), Evaluation of Retailers' Behaviour Towards Certain Youth Access-to-Tobacco Restrictions (2007), February 2008.

## Doktrin

- Bengtsson, B. – Bjällås U. – Rubenson S. – Strömberg R. – *Miljöbal-  
ken. En kommentar, Del II (16–33 kap.)*, (lösblad), Norstedts.
- Borgeke, Martin, *Att bestämma påföljd för brott*. Vällingby, Norstedts  
Juridik 2008.
- Lavin, Rune, *Viteslagstiftningen – en kommentar*. Stockholm,  
Norstedts Förlag 1989.
- Sundh, Mona, *Har förbudet att sälja tobak till minderåriga påverkat  
ungdomars möjligheter att köpa tobak? En studie av lagen om  
18-årsgräns från 1997*. Karlstad, Karlstad University Studies 2006.

## Refererade domar och beslut

- Länsstyrelsens i Örebro län beslut den 28 september 2006,  
Dnr 505-10267-2006 och 505-09819-2006
- MÖD 2001:41
- MÖD 2002:58
- MÖD 2003:20
- Uppsala tingsrätts dom den 31 januari 2006 i mål nr B 3738-05
- Stockholms tingsrätts dom den 23 februari 2006 i mål nr B 2804-06
- Uppsala tingsrätts dom den 15 maj 2006 i mål nr B 1628-06
- Örebro tingsrätts dom den 24 oktober 2006 i mål nr B 2659-06
- Uddevalla tingsrätts dom den 5 december 2006 i mål nr B 2993-06
- Örebro tingsrätts dom den 4 maj 2007 i mål nr B 1163-07
- Linköpings tingsrätts dom den 11 september 2007 i mål nr B 1508-07
- Örebro tingsrätts dom den 28 mars 2008 i mål nr B 4917-07
- Stockholms tingsrätts dom den 15 maj 2008 i mål nr B 4083-08
- Stockholms tingsrätts dom den 21 maj 2008 i mål nr B 1173-08
- Ystads tingsrätts dom den 10 september 2008 i mål nr B 2425-07
- Göta hovrätts dom den 30 januari 2008 i mål nr B 3039-06 och  
B 1521-07
- Åklagarkammarens i Örebro strafföreläggande 503A-3458-06-1-1
- Åklagarkammarens i Halmstad strafföreläggande 405A-719-07-1-1
- Åklagarkammarens i Norrköping strafföreläggande AM-8798-07-1

Åklagarkammarens i Karlstad strafföreläggande 502A-327-07-1  
Åklagarkammarens i Växjö strafföreläggande AM 132517-07-1 och  
AM 87311-08

# Kommittédirektiv



## **Översyn av vissa bestämmelser i tobakslagen i syfte att skydda minderåriga**      **Dir. 2008:29**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 2008

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare ska göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser.

Översynens övergripande syfte är att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen (1993:581) vad avser att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden när det gäller tillsynen av att åldersgränsen följs samt om förbud och förelägganden som kan förenas med vite sker på ett ändamålsenligt sätt,
- närmare överväga om ett nytt system kan utformas så att tobakslagen föreskriver sanktioner i en stegrande skala, så att mer ingripande åtgärder sker först efter ett visst antal överträdelse av förbudet att sälja eller lämna ut tobaksvaror till personer under 18 år,
- närmare överväga om det är möjligt och lämpligt att göra en åtskillnad mellan näringsidkaren, ofta butiksinnehavaren, och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor som ligger inom ramen för utredningsuppdraget.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och andra förslag till åtgärder han eller hon finner nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2008.

### Nuvarande bestämmelser

Enligt 12 § första stycket tobakslagen (1993:581) får tobaksvaror inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år. Den som lämnar ut tobaksvaror ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått nämnda ålder. Om det finns särskild anledning att anta att en tobaksvara är avsedd att lämnas över till någon som inte har fyllt 18 år får varan inte lämnas ut (12 § andra stycket). På varje försäljningsställe för tobaksvaror ska det finnas en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja och lämna ut sådana varor till den som inte har fyllt 18 år (12 § tredje stycket). Enligt 12 a § ska tobaksvaror som säljs till konsumenter tillhandahållas på ett sådant sätt att det går att kontrollera mottagarens ålder. Detta gäller även när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande. Enligt 12 c § första stycket ska en näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker. Anmälan ska göras senast när försäljningen påbörjas.

Näringsidkaren ska utöva särskild tillsyn (egentillsyn) över tobaksförsäljningen och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egentillsynsprogram (12 c § andra stycket). Statens folkhälsoinstitut utövar den centrala tillsynen när det gäller handel med tobaksvaror, anmälan samt egentillsyn (19 § första stycket 2 d). Den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer utövar den omedelbara tillsynen när det gäller handel med tobaksvaror, anmälan samt egentillsyn (19 a § första stycket 2 b). Länsstyrelserna utövar tillsyn inom länet när det gäller handel med tobaksvaror, anmälan samt egentillsyn (19 a § andra stycket). Enligt 20 § andra stycket får kommunerna meddela de förelägganden och förbud som behövs för att tobakslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av tobakslagen ska följas. I beslut om föreläggande eller förbud får tillsynsmyndigheten sätta ut vite. Vitet får inte förvandlas (20 § tredje stycket).

En tobaksvara får endast föras in i landet av den som har fyllt 18 år (13 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller på annat sätt lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år eller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut en tobaksvara om det finns särskild anledning att anta att tobaksvaran är avsedd att lämnas över till någon som inte fyllt 18 år döms för *olovlig tobaksförsäljning* till böter eller fängelse i högst sex månader (27 § första stycket och 12 § första och andra stycket). Är gärningen ringa döms inte till ansvar (27 § andra stycket). Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud ska inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (27 § andra stycket).

### Bakgrund och behov av en översyn

Den 1 januari 1997 infördes ett förbud mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år (prop. 1995/96:228, bet. 1996/97:SoU4, rskr. 1996/97:7). Syftet med detta förbud var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Den 1 januari 1997 fick också kommunerna den omedelbara tillsynen över att åldersgränsen för inköp av tobak följs. Syftet med tillsynen var främst att skapa goda förutsättningar för att åldersgränsen skulle efterlevas. Samtidigt infördes ett straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet att sälja eller lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år. Därefter har vissa ändringar i tobakslagen gjorts med syfte att ytterligare skydda minderåriga mot tobakens skadeverkningar. Den 1 juli 2002 infördes en bestämmelse om att den som i näringsverksamhet säljer tobaksvaror till konsumenter ska anmäla försäljningen hos den kommun där försäljningen sker (prop. 2001/02:64, bet. 2001/02:SoU8, rskr. 2001/02:235). Skälet för att denna bestämmelse infördes var att 18-årsgränsen inte efterlevdes tillräckligt väl och att man därför önskade bättre förutsättningar för tillsyn och information. Den 1 juli 2005 infördes en bestämmelse om att det på varje försäljningsställe ska finnas 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. Samtidigt infördes också en uttrycklig bestämmelse om att tobaksvaror som säljs till konsu-



menter ska tillhandahållas på ett sådant sätt att ålderskontrollen kan genomföras och att detta även gäller när försäljningen sker genom automat, via postorder eller liknande. Skälen för dessa ändringar var bl.a. att det hade visat sig att minderåriga fortfarande hade lätt att komma över tobak (prop. 2004/05:118, bet. 2004/05:SoU21, rskr. 2004/05:260).

Att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende är ett av tobakslagens viktigaste syften. Det är nu drygt tio år sedan åldersgränsen i tobakslagen infördes. Flera undersökningar som har gjorts visar att efterlevnaden av ålderskontrollen fortfarande inte fungerar tillfredställande. Det är uppenbart att det finns brister i lagens efterlevnad av ålderskontrollen, eftersom ett stort antal ungdomar under 18 år fortfarande kan köpa tobaksvaror. Det finns därför ett behov av att se över effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror samt därtill anknutna bestämmelser.

### Uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen i tobakslagen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser.

Översynens övergripande syfte är att så långt som möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet i tobakslagen mot att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

De särskilda frågor som beskrivs nedan ska ingå i översynen. Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågor som ligger inom ramen för utredningsuppdraget.

#### *Utformningen av tillsynsverksamheten samt därtill anknutna sanktioner m.m.*

Flera undersökningar visar att efterlevnaden av ålderskontrollen inte fungerar tillfredställande. Statens folkhälsoinstitut har t.ex. i rapporter om länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn av alkohol- och tobakslagen kommit fram till att antalet ingripanden mot olov-

lig tobaksförsäljning, från såväl polisens som kommunernas sida, är få och inte står i rimlig proportion till den sannolika förekomsten av olovlig tobaksförsäljning så som den avspeglas i undersökningar om ungdomars inköpsvanor. Av rapporterna framgår också att antalet tillsynsbesök från såväl länsstyrelserna som kommunernas sida fortfarande är få.

Mot denna bakgrund finns ett behov av att utreda om tillsynen bedrivs på ett tillräckligt effektivt sätt för att säkerställa efterlevnaden av åldersgränsen i tobakslagen.

Utredaren ska göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden när det gäller tillsynen av att åldersgränsen följs samt om förbud och förelägganden som kan förenas med vite sker på ett ändamålsenligt sätt. Mot bakgrund av resultatet av denna översyn ska utredaren analysera och utreda behovet av eventuella förändringar.

Utredaren ska även närmare överväga om ett nytt system kan utformas så att tobakslagen föreskriver sanktioner i en stegrande skala, så att mer ingripande åtgärder sker först efter ett visst antal överträdelse av förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till personer under 18 år. I detta sammanhang bör utredaren särskilt utreda om det är lämpligt och nödvändigt att införa ett förbud mot fortsatt försäljning av tobaksvaror, motsvarande det som finns i alkohollagen med därtill anknutet straffansvar, jfr. 7 kap. 21 och 10 kap. 7 §§ alkohollagen (1994:1738). Mot bakgrund av vad som framkommit vid utredarens översyn ska utredaren också överväga om det är nödvändigt och lämpligt att komplettera eller ersätta den administrativa sanktionen vite med någon annan administrativ sanktion. Utredaren ska vidare närmare överväga om det är möjligt och lämpligt att göra en åtskillnad mellan näringsidkaren, ofta butiksinnehavaren, och butiksbiträdet så att näringsidkaren kan drabbas av mer ingripande åtgärder än butiksbiträdet.

Det står också utredaren fritt att göra en genomgång av hur straffbestämmelsen i lagen tillämpas i praktiken. Om denna genomgång visar ett behov av en förändrad reglering får utredaren lämna förslag till en sådan.

## Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska beakta lagstiftningen inom närliggande områden såsom t.ex. alkohollagen (1994:1738), livsmedelslagen (2006:804), miljöbalken och lagen (2007:1455) om detaljhandel med nikotinläkemedel.

Vidare ska utredaren beakta regeringens regelförenklaringsarbete som syftar till att minska företagets administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent fram till år 2010. Utredaren ska också beakta den fortsatta beredningen av Ansvarskommitténs slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) och den fortsatta beredningen av Tillsynsutredningens slutbetänkande *Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100).

Utredaren ska också i övrigt beakta pågående utredningsarbete inom kommittéväsendet samt pågående arbete inom Regeringskansliet som kan ha anknytning till uppdraget.

Vidare ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska också studera tobakslagstiftningen i några länder som är jämförbara med Sverige samt beakta gällande men också framtida internationella överenskommelser på området som nu kan överblickas.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, däribland Statens folkhälsoinstitut, Sveriges kommuner och landsting och Näringslivets regelnämnd.

Vidare ska utredaren beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska lämna de författningsförslag och andra förslag på åtgärder han eller hon finner nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2008.

(Socialdepartementet)

# Att handla tobak

En undersökning om ungdomars  
möjligheter att köpa tobak

Isabella Gripe



Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Stockholm 2008

# Förord

Från CANs årliga skolundersökningar vet vi att många ungdomar använder tobak trots att det enligt lagen inte skall vara möjligt för personer under 18 år att själva köpa tobaksvaror. En del får naturligtvis tag på det via kamrater, men skolundersökningarna visar att det också är vanligt att man handlar själv.

Undersökningarna ger dock inte en så detaljerad bild av var ungdomar köper tobak som man önskade i ”Utredningen om tobaksförsäljning till unga”. CAN fick därför i uppdrag av utredningen att genomföra en speciell undersökning i gymnasiets år 1 om hur 17-åriga ungdomar skaffar tobak.

Isabella Gripe har varit ansvarig för undersökningen, som genomfördes enligt samma rutiner som CANs årliga skolundersökningar. Björn Hibell och Thomas Hvitfeldt har fungerat som rådgivare och projektledare.

Stockholm i oktober 2008

Björn Hibell  
Direktör

# Innehåll

Sammanfattning.....	7
Bakgrund och syfte.....	9
Undersökningen och rapporten .....	10
Urval .....	10
Genomförande.....	10
Metod och material .....	11
Resultat.....	15
Rökvanor .....	15
Snusvanor .....	21
Att handla av jämnåriga.....	27
Legitimationskontroll.....	28
Avslutande kommentarer.....	30
Referenser .....	31
Bilaga 1: Tabellerna 1–25.....	32
Bilaga 2: Frågeformulär .....	44
Bilaga 3: Urval av skolor ur skolregistret .....	48

# Diagram

1.	Andel som rökte bland män respektive kvinnor.....	16
2.	Rökvanor.....	16
3.	Var har rökarna fått tag på cigaretter under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man rökte.....	17
4.	Vilka försäljningsställen har rökarna handlat på under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man rökte.....	18
5.	Andel av rökarna som köpt av privatpersoner under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man rökte.....	19
6.	Andel av rökarna som blivit bjuden under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man rökte.....	20
7.	Andel som snusade bland män respektive kvinnor.....	21
8.	Snusvanor.....	22
9.	Var har snusarna fått tag på snus under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man snusade.....	23
10.	Vilka försäljningsställen har snusarna handlat på under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man snusade.....	24
11.	Andel av snusarna som köpt av privatpersoner under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man snusade.....	25
12.	Andel av snusarna som blivit bjudna under de senast 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man snusade.....	26
13.	Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa rökto­bak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?" Procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön.....	27
14.	Behövde rökare visa legitimation? Uppdelat efter hur mycket man rökte.....	28
15.	Behövde snusare visa legitimation? Uppdelat efter hur mycket man snusade.....	29

# Tabeller

<b>A.</b>	Antal bearbetade och antal bortplockade formulär.....	11
<b>B.</b>	Bortfallet i procent fördelat på bortfallsorsak.....	13
<b>C.</b>	Internt bortfall på frågorna 4a–4p. Procentuell fördelning bland rökare.....	13
<b>D.</b>	Internt bortfall på frågorna 6a–6p. Procentuell fördelning bland snusare.....	14
<b>1.</b>	Tobaksanvändande, procentuell fördelning efter kön.....	32
<b>2.</b>	Svar på frågan “Röker du?”, procentuell fördelning efter kön.....	32
<b>3.</b>	Uppgiven konsumtion av cigaretter bland elever som rökte varje dag, procentuell fördelning efter kön.....	32
<b>4.</b>	Svar på frågan “Snusar du?”, procentuell fördelning efter kön.....	33
<b>5.</b>	Uppgiven konsumtion av snus bland elever som snusade varje dag eller nästan varje dag, procentuell fördelning efter kön.....	33
<b>6.</b>	Andel bland rökarna som ha fått tag på cigaretter på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter kön.....	33
<b>7.</b>	Andel bland rökarna som ha fått tag på cigaretter på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.....	34
<b>8.</b>	Andel bland rökarna som handlat själva under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.....	34
<b>9.</b>	Andel bland rökarna som köpt av privatperson under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.....	35
<b>10.</b>	Andel bland rökarna som blivit bjudna under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.....	35
<b>11.</b>	Svar på frågan “Hur många gånger har du skaffat cigaretter eller annan röktaobak på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?”, procentuell fördelning bland rökare uppdelat efter kön.....	36
<b>12.</b>	Svar på frågan “Hur många gånger har du skaffat cigaretter eller annan röktaobak på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?” procentuell fördelning bland dem som rökte uppdelat efter hur ofta man rökte.....	37
<b>13.</b>	Andel bland snusarna som har fått tag på snus på något av följande sätt under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter kön.....	38
<b>14.</b>	Andel bland snusarna som ha fått tag på snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.....	38
<b>15.</b>	Andel bland snusarna som handlat själva under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.....	38



16.	Andel av snusarna som köpt av privatperson under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade .....	39
17.	Andel av snusarna som blivit bjudna under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade .....	39
18.	Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?" procentuell fördelning bland dem som snusade, efter kön. ....	40
19.	Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?" procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade. ....	41
20.	Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktnobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?" procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön. ....	42
21.	Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktnobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?" procentuell fördelning bland rökare, uppdelat efter hur ofta man rökte.....	42
22.	Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktnobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?" procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade .....	42
23.	Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktnobak eller snus?" procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön.....	43
24.	Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktnobak eller snus?" procentuell fördelning bland rökare, uppdelat efter hur ofta man rökte .....	43
25.	Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktnobak eller snus?" procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade.....	43

# Sammanfattning

Utredningen om tobaksförsäljning till unga gav Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) i uppdrag att genomföra en enkätundersökning bland skolelever i gymnasiets årskurs ett. Syftet med enkätundersökningen var att undersöka rök- och snusvanor samt att ta reda på var unga får tag på tobak och i vilken utsträckning näringsidkare följer bestämmelsen om åldersgränsen på 18 år.

Av de 218 klasser, i lika många skolor, som slumpmässigt valdes ut att delta, har 163 besvarat enkäten. Detta innebär ett bortfall på klassnivå om 25 procent. Individbortfallet på grund av sjukdom eller annan frånvaro uppgick till 14 procent. Sammanlagt besvarade 3 373 elever enkäten. I granskningen av enkäterna plockades totalt 31 formulär bort på grund av att de var uppenbart överdrivna eller skämtsamt ifyllda.

Knappt en tredjedel av eleverna uppgav att de rökte och/eller snusade. Det var en större andel bland kvinnorna än bland männen som svarade att de rökte (32 respektive 26 procent) medan förhållandet var det omvända för snus (6 respektive 18 procent).

Vad gäller var unga fått tag på tobak visade resultaten att det vanligaste sättet, bland både rökare och snusare, var att en kamrat bjöd. Den största andelen uppgav att de hade blivit bjudna av en kamrat som var under 18 år. Resultaten visade också att, av de försäljningsställen som efterfrågades i enkäten, det var kiosk eller tobaksaffär, det vill säga små ställen, som störst andel angav att de hade handlat på. Detta gällde för både rökare och snusare.

Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen var det en betydligt större andel som angav att de hade köpt cigaretter eller annan röktobak på ett försäljningsställe eller av en privatperson, jämfört med dem som svarade att de rökte ibland eller till fest. Motsvarande skillnad fanns mellan dem som snusade dagligen eller nästan dagligen och de som snusade ibland.

I enkäten efterfrågades även huruvida det upplevdes som lättare eller svårare att handla cigaretter, annan röktobak eller snus av någon i ens egen ålder eller yngre jämfört med annars. Resultaten visade att störst andel, både bland män och kvinnor, upplevde att det inte var någon större skillnad.

Vad gäller uppvisandet av legitimation vid köp av cigaretter, annan röktobak eller snus angav den största andelen att de fått visa legitimation ibland. Det

var nästan lika stor andel som uppgav att de aldrig hade behövt visa legitimation. Det var större andel bland dem som rökte eller snusade mer sällan som aldrig hade behövt visa legitimation, jämfört med dem som rökte eller snusade dagligen eller nästan dagligen.

# Bakgrund och syfte

Enligt tobakslagen (1993:581) får tobaksvaror inte säljas, eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte fyllt 18 år. Syftet med förbudet är att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att på det sättet förbättra folkhälsan. Trots dessa bestämmelser visar den senaste av CANs årliga skolundersökningar bland niondeklassare att 25 procent av pojkarna och 30 procent av flickorna rökte och/eller snusade år 2007. Samma år uppgav 46 procent av pojkarna och 39 procent av flickorna som rökte att de hade köpt cigaretter själva. Motsvarande andelar bland snusarna var 53 procent av pojkarna och 33 procent av flickorna (Fender och Hvitfeldt 2008).

Utredningen om tobaksförsäljning till unga har gett CAN i uppdrag att genomföra en enkätundersökning till skolelever. Syftet med undersökningen var att ta reda på var unga får tag på tobak och i vilken utsträckning näringsidkare följer bestämmelsen om åldersgränsen. För att göra detta har en enkät skickats ut till ett riksrepresentativt urval av elever i gymnasiets årskurs ett. Enkätfrågorna formulerades med utgångspunkt i ett förslag från utredningen. Formuläret innehöll bland annat frågor rörande rök- och snusvanor samt frågor som syftade till att ta reda på var eleverna fick tag på tobak (bilaga 2).

Rapporten är upplagd så att följande kapitel beskriver, i tur och ordning, urvalet, genomförandet samt metod och material. Därefter följer ett kapitel med redovisning av resultaten. Svarsfördelningen på samtliga frågor återfinns i tabellbilagan (bilaga 1). Det sista kapitlet innehåller avslutande kommentarer.

# Undersökningen och rapporten

## *Urval*

Urvalet har skett i två steg. Statistiska centralbyrån (SCB) levererade ett slumpmässigt urval av skolor, vilket dragits proportionellt mot antalet gymnasieelever i årskurs ett i respektive skola. Vid urvalstillfället hade SCB ännu inte information om elever i årskurs ett för hösten 2008, därför användes elevuppgifter från den 15 oktober 2007. Urvalsramen hämtades från skolregistret och bestod av 920 gymnasieskolor. 879 av dessa gymnasieskolor hade elever i årskurs ett. Dessutom tillkom 41 nya skolor som startats efter den 15 oktober 2007. För dessa skolor saknades ännu uppgifter om antalet elever. Vid urvalsdragningen användes därför medianen för antalet elever i de 879 skolor där uppgift om antal elever fanns (för en närmare beskrivning av urvalet, se bilaga 3).

I urvalet från SCB ingick 220 skolor. Av dessa hade en skola inte startats ännu och en skola hade lagts ner, vilket berodde på att urvalet baserades på uppgifter från 2007. Det faktiska urvalet bestod därmed av 218 skolor.

Sista veckan i augusti skickade CAN ut information om undersökningen till de skolor som ingick i urvalet, i samband med detta ombads skolorna att rapportera antalet klasser i årskurs ett i skolan och hur många elever det fanns i respektive klass. Utifrån dessa uppgifter drog CAN slumpmässigt den klass som skulle delta, med en sannolikhet proportionell mot klassens storlek.

## *Genomförande*

Undersökningen genomfördes i september 2008. Formulären distribuerades genom rektorernas försorg till vederbörande lärare i de utvalda klasserna. Eleverna besvarade enkäten i klassrummen, varefter varje elev själv stoppade formuläret i ett kuvert och klistrade igen det. Frågeformuläret bestod av åtta frågor om rök- och snusvanor samt om var cigaretter, annan röktaobak och snus införskaffas (se bilaga 2).

För att elevernas anonymitet skulle vara skyddad ombads de att inte skriva sina namn på formulären. De informerades också om att deras svar endast

skulle användas för statistiska bearbetningar och att ingen analys av enskilda formulär skulle redovisas.

Enkäten skulle besvaras i vecka 38, d v s 15–19 september 2008. De som inte hade möjlighet till detta fick använda vecka 39. Därefter avslutades datainsamlingen.

## Metod och material

Vid flera studier av den vuxna befolkningen har man funnit en ovilja att redovisa känsliga förhållanden samt att respondenterna medvetet eller omedvetet underskattar sin konsumtion av bland annat tobak. Det kan naturligtvis inte uteslutas att somliga elever i denna undersökning kan ha rapporterat en för låg konsumtion (underrapportering), men även motsatsen förekommer, det vill säga att man uppger en för hög konsumtion (öVERRAPPORTERING). En alltför högt redovisad konsumtion kan vara ett utslag av leklust. Ett sådant beteende torde många gånger ta sig uttryck i helt orimliga och uppenbart felaktiga svar och svars kombinationer. För att upptäcka den här typen av oseriöst ifyllda enkäter granskades samtliga enkäter manuellt och i de fall där exempelvis samtliga rutor hade kryssats i eller delar av, eller hela enkäten klottrats ner, plockades enkäten bort. För att komma till rätta med problemet med öVERRAPPORTERING fastställdes en gräns för uppenbart överdriven konsumtion. Gränsen för överdriven konsumtion av cigaretter sattes vid 51 cigaretter om dagen eller mer. För snus sattes gränsen vid 16 dosor i veckan eller mer. Detta gjordes eftersom det ansågs omöjligt att avgöra om resten av formuläret var seriöst i fyllt när konsumtionen var kraftigt överdriven. Att en elev, som är närvarande vid undersökningstillfället, vägrar att delta i undersökningen är väldigt ovanligt och i denna undersökning har ingen lärare rapporterat om vägran att delta. I tabell A nedan redovisas hur många formulär som plockades bort på grund av de att var oseriöst eller överdrivet ifyllda.

**Tabell A.** Antal bearbetade och antal bortplockade formulär.

	Totalt	Män	Kvinnor
<b>Antal inkomna formulär</b>	3 373		
<b>Bortplockade formulär</b>			
Oseriösa svar	13	12	1
Överdrivna konsumtionsvanor	11	10	1
Ej uppgett kön	5	–	–
Ej ifyllda enkäter	2	–	–
<b>Totalt</b>	<b>31</b>	–	–
<b>Antal bearbetade formulär</b>	<b>3 342</b>	<b>1 841</b>	<b>1 501</b>

Ett annat, och antagligen mer vanligt, skäl till att uppge exempelvis en alltför hög tobakskonsumtion kan vara att man vill imponera på sina kamrater. Det kan också vara så att man inför klasskamraterna brukar ge sken av att röka eller snusa mer än vad man egentligen gör. Trots att formulären skulle besvaras under samma former som vid ett enskilt skriftligt prov, kan det inte alla gånger undvikas att några har haft möjlighet att se vad andra svarar. Vetskapen om att andra eventuellt har haft möjlighet att se svaren kan medföra att somliga, även i enkätsituationen, uppgett ett falskt konsumtionsbeteende. För att minska risken för att eleverna inte skall svara sanningsenligt har undersökningen genomförts anonymt. Vid genomförandet av undersökningen har en lärare varit närvarande för att bland annat motverka störande moment och se till att undersökningen genomfördes under samma former som ett skriftligt prov. Detta ger dock ingen fullständig garanti för att somliga inte angett en över- eller underkonsumtion av tobak och hur man skaffat sig det.

Ett annat problem i samband med frågeundersökningar är bortfallet, det vill säga de personer som skulle ha besvarat formuläret men som av olika skäl inte deltar i undersökningen. I den här typen av skolundersökningarna finns två typer av bortfall. Den ena utgörs av de klasser som av olika skäl inte deltog i undersökningen och den andra av de elever som var frånvarande i samband med datainsamlingen.

Av de 218 klasser som ombads delta i undersökningen har 163 besvarat enkäten. Detta innebär ett bortfall på klassnivå om 25 procent. Eftersom tidsramen för undersökningen har varit snäv, var det inte möjligt att påminna de utvalda skolorna mer än en gång. En möjlig förklaring till att en klass inte besvarat enkäten är att undersökningen genomförts precis vid höstterminens start. Denna period är hektisk för skolorna vilket kan påverka viljan och möjligheten att delta i undersökningen. Det finns emellertid ingen anledning att anta att bortfallet av klasser är systematiskt och det torde därför inte ha påverkat undersökningsresultatets representativitet i någon betydande omfattning.

Bortfallet av elever på grund av sjukdom eller annan frånvaro uppgick till 14 procent. I tabell B redovisas bortfallet fördelat på bortfallsorsak. Ett rimligt antagande är att de elever som var frånvarande vid undersökningstillfället röker och snusar mer. Tidigare undersökningar har visat att det förhåller sig på detta sätt. När en uppföljning av bortfallet gjordes i samband med 1993 års skolundersökning, visade det sig mycket riktigt att eleverna i bortfallsuppföljningen redovisade en högre konsumtion av bland annat tobak. Detta påverkade dock inte undersökningsresultaten mer än med någon enstaka procentenhet (Andersson och Hibell 1993). I den här undersökningen har fokus legat på hur eleverna skaffar sig tobak och det finns ingen anledning att anta att de som var frånvarande när enkäten skulle besvaras, skiljer sig från dem som var närvarande vad gäller anskaffningssätt.

**Tabell B.** Bortfallet i procent fördelat på bortfallsorsak.

	Män	Kvinnor	Totalt
<b>Frånvarande elever (totalt)</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>14</b>
Sjuk	7	7	7
Anpassad studiegång etc.	0	0	0
Beviljad ledighet	1	1	1
Annan skolaktivitet	1	0	1
Olovlig frånvaro	3	3	3
Annan frånvaro	1	4	2

Bortfallet på de enskilda frågorna, så kallat internt bortfall, redovisas i tabellerna som åskådliggör svarsfördelningen på de olika frågorna (tabellerna 1–25). Vissa frågor hade ett tämligen högt internt bortfall. Frågorna som syftade till att undersöka var eleverna fick tag på cigaretter (frågorna 4a–4p), hade ett internt bortfall på mellan 16 och 24 procent. För att undersöka detta närmare skapades en variabel där de som hoppat över samtliga frågor kunde skiljas från dem som hade hoppat över enstaka frågor. Resultatet visade att den andel bland rökarna som hade hoppat över enstaka frågor var betydligt större än andelen som helt hade hoppat över frågorna 4a–4p (tabell C). Resultaten visar också att det interna bortfallet var något högre bland män (tabell 11) och att det var högre bland dem som uppgett att de rökte till fest eller ibland jämfört med dem som rökte dagligen eller nästan dagligen (tabell 12).

Även om det inte med säkerhet går att uttala sig om effekterna av det interna bortfallet är det troligt att man bara har fyllt i de saker man har gjort, och istället för att ange noll gånger har man hoppat över frågan. Förmodligen beror detta på att frågan innehöll många delfrågor vilket därmed skulle kunna förklara varför det interna bortfallet var så stort på just dessa frågor. Att de som rökte till fest eller ibland uppvisade ett högre internt bortfall tyder också på att man har låtit bli att besvara de frågor som rör sådant man inte har gjort. Detta eftersom de som rökte mer sällan rimligen också har inskaffat cigaretter på färre sätt.

**Tabell C.** Internt bortfall på frågorna 4a–4p. Procentuell fördelning bland rökare.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	470	466	936
Har besvarat samtliga frågor	60	67	64
Bortfall på enstaka fråga	35	30	33
Bortfall på samtliga frågor	4	3	4



När det gäller det interna bortfallet på motsvarande fråga bland snusarna (6a–6p) är mönstret likartat. På samma sätt som bland rökarna skapades en variabel där de som hoppat över samtliga frågor skiljs från dem som låtit bli att besvara enstaka frågor. Andelen bland snusarna som hade bortfall på enskilda frågor var betydligt större än andelen som hade hoppat över samtliga av frågorna 6a–6p (tabell D). Även bland snusarna visade resultaten att det interna bortfallet var något högre bland män jämfört med kvinnor (tabell 18). Vad gäller skillnaden mellan dem som snusade dagligen eller nästan dagligen och de som snusade ibland, visade resultaten att bortfallet var något större bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen. Skillnaderna mellan grupperna av snusare var dock tämligen små (tabell 19).

**Tabell D.** Internt bortfall på frågorna 6a–6p. Procentuell fördelning bland snusare.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	324	83	407
Har besvarat samtliga frågor	62	69	64
Bortfall på enstaka fråga	36	30	34
Bortfall på samtliga frågor	2	1	2

# Resultat

I detta kapitel behandlas de viktigaste resultaten som framkom i undersökningen av ungdomars tobaksvanor och var de får tag på tobak. För mer detaljerad information om svarsfördelningen på de olika frågorna hänvisas till tabellerna i bilaga 1.

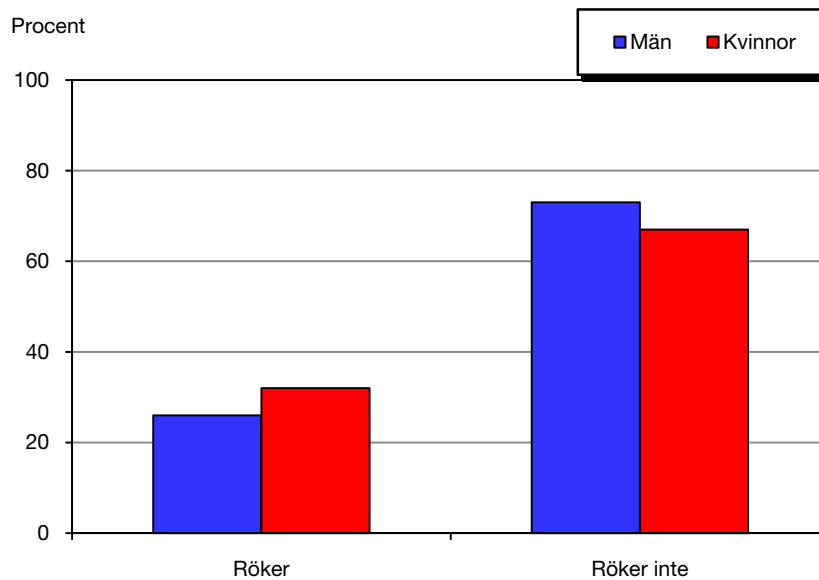
I resultatredovisningen ingår endast de elever som svarat att de var 17 år eller yngre vid undersökningstillfället. De som var äldre, eller som av någon anledning inte besvarat åldersfrågan, har filtrerats bort, vilket totalt rörde sig om 113 elever.

Knappt en tredjedel uppgav att de rökte och/eller snusade. Vad gäller totalkonsumtionen av tobak fanns det inga skillnader mellan män och kvinnor (tabell 1). Däremot skiljde sig männens och kvinnornas rök- och snusvanor.

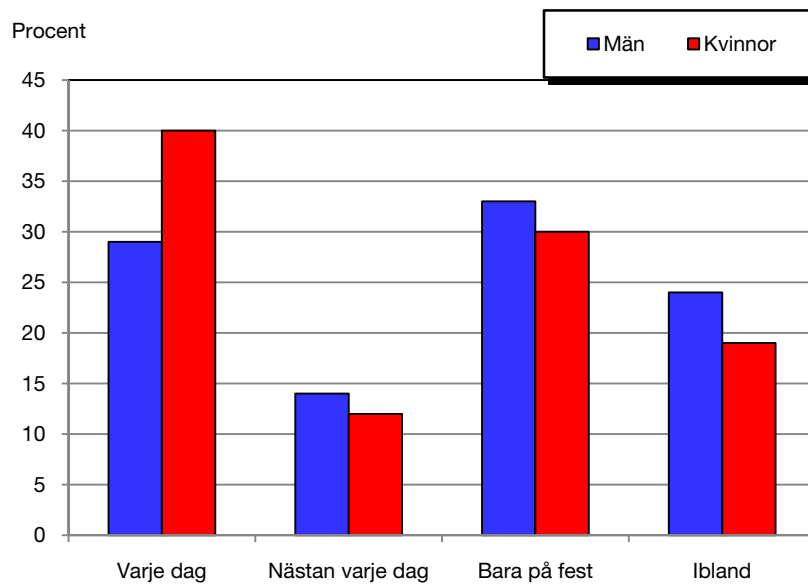
## *Rökvanor*

För att bli klassificerad som rökare ska man ha svarat med ett ja-alternativ på frågan ”Röker du?”. Vilken typ av tobak som användes skiljde sig mellan män och kvinnor. Totalt uppgav 29 procent att de rökte (tabell 2). Vad gäller rökning var detta vanligare bland kvinnor och resultaten tyder på att kvinnor också rökte oftare än män. Diagram 1 visar att 32 procent av kvinnorna uppgav att de rökte, bland männen var motsvarande andel 26 procent.

När det gäller hur ofta man rökte visar diagram 2 och tabell 2 att det var vanligare bland kvinnor att röka dagligen, 40 procent uppgav att de gjorde detta, jämfört med 29 procent bland männen. Bland kvinnorna var också ”Röker dagligen” den största svars-kategorin. Medan den största andelen, ungefär en tredjedel, av de manliga rökarna svarade att de rökte till fest.



**Diagram 1.** Andel som rökte bland män respektive kvinnor.



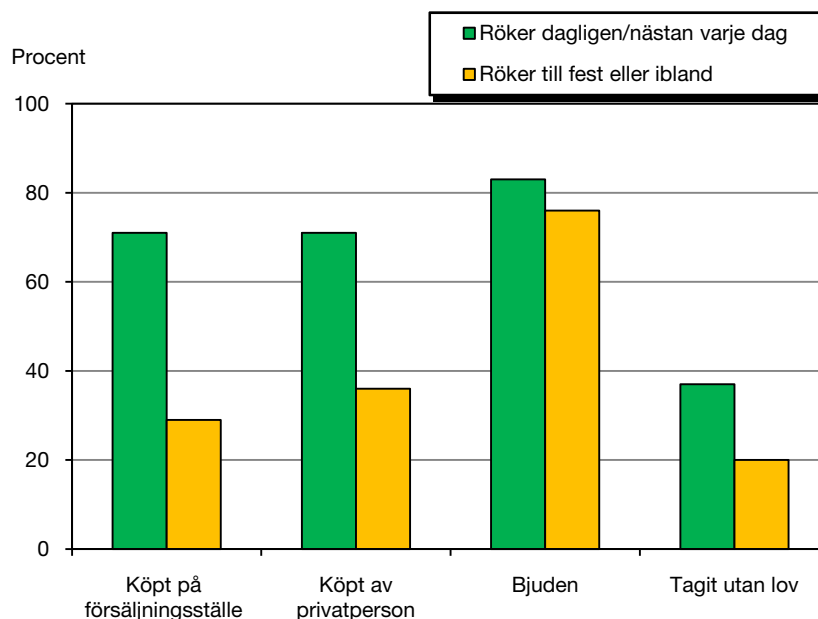
**Diagram 2.** Rökvanor.

## Var skaffade rökarna cigaretter?

På frågan om hur de som rökte hade skaffat cigaretter eller annan röktnak de senaste 30 dagarna svarade störst andel att de hade blivit bjudna på cigaretter. Omkring hälften uppgav att de hade köpt cigaretter själva på ett försäljningsställe eller av en privatperson. Resultaten visar också att det var minst vanligt att ha tagit cigaretter eller annan röktnak utan lov (tabellerna 6 och 11).

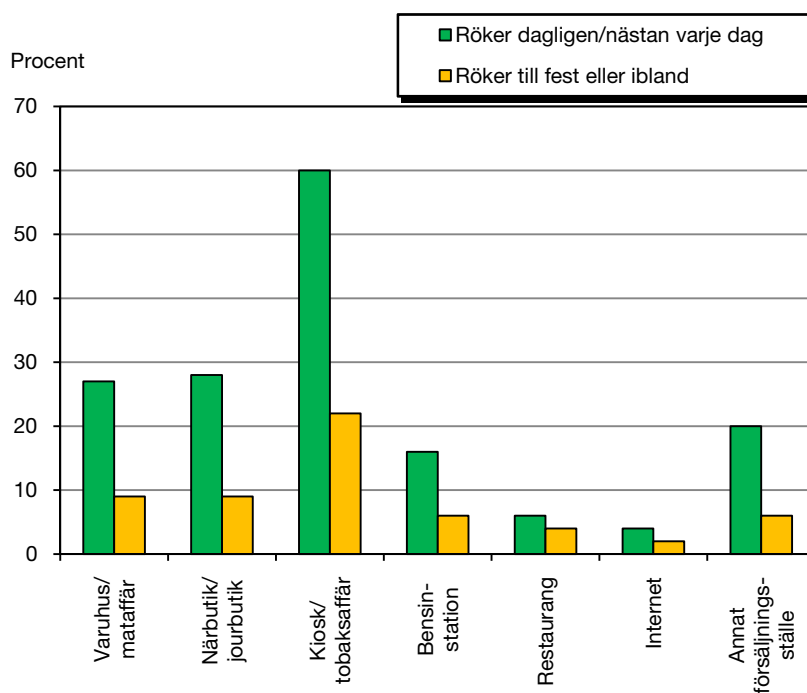
Det fanns inga större skillnader mellan hur män och kvinnor hade besvarat frågan. Tittar man istället på skillnaderna mellan dem som rökte dagligen eller nästan dagligen och de som rökte till fest eller ibland, syns tydliga skillnader i hur man fått tag på tobak (diagram 3 och tabellerna 7 och 12).

Diagrammet visar att bland dem som rökte till fest eller ibland, hade 29 procent köpt själva på ett försäljningsställe. En betydligt större andel av dem som rökte dagligen eller nästan dagligen, 71 procent uppgav att de hade gjort samma sak under de senaste 30 dagarna. Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen, svarade en lika stor andel att de hade köpt av en privatperson. Bland dem som rökte till fest eller ibland var motsvarande andel 36 procent. Det var alltså större andel som köpt cigaretter eller annan tobak av en privatperson än på ett försäljningsställe, bland dem som rökte till fest eller ibland.



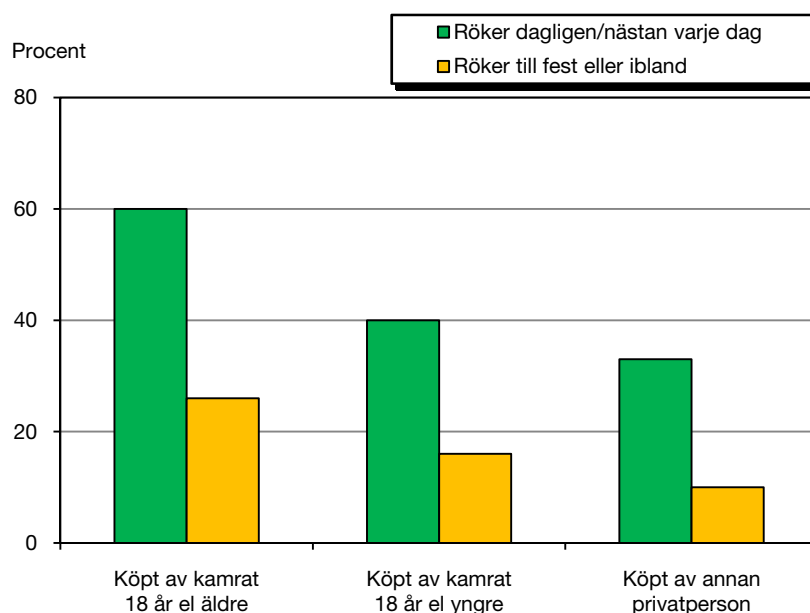
**Diagram 3.** Var har rökarna fått tag på cigaretter under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man rökte.

Diagram 4 och tabell 8 och 12 visar att störst andel av rökarna svarade att de hade köpt cigaretter i kiosk eller tobaksaffär. Mer än hälften (60 procent) av dem som rökte dagligen eller nästan dagligen uppgav att de hade gjort detta under de senaste 30 dagarna. Bland dem som uppgav att de rökte ibland eller till fest, hade en knapp fjärdedel handlat tobak i kiosk eller tobaksaffär. Att ha köpt själv på Internet var det som minst andel angav. Fyra procent av dem som rökte dagligen/nästan dagligen och två procent av dem som rökte till fest eller ibland uppgav att de hade köpt cigaretter på Internet under de senaste 30 dagarna. Att ha köpt cigaretter eller annan röktobak på restaurang var nästan lika ovanligt. Diagram 4 visar också att de som rökte dagligen eller nästan dagligen i större utsträckning hade handlat på de efterfrågade försäljningsställen, jämfört med dem som rökte till fest eller ibland.



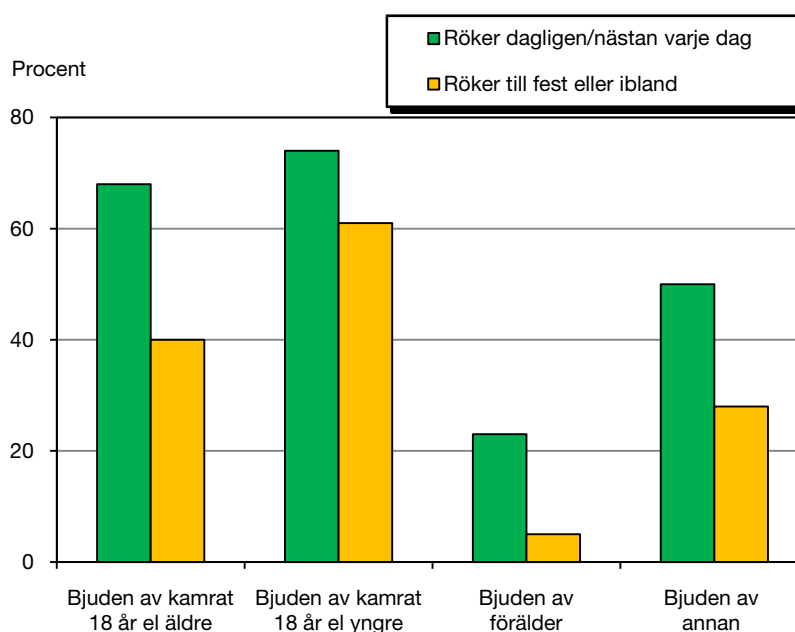
**Diagram 4.** Vilka försäljningsställen har rökarna handlat på under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man rökte.

Diagram 5 och tabellerna 9 och 12 visar att bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen hade 60 procent köpt cigaretter eller annan röktaobak av en kamrat över 18 år, andelen som hade gjort detta var alltså lika stor som andelen som hade köpt i kiosk eller tobaksaffär. Bland dem som svarat att de rökte till fest eller ibland svarade drygt en fjärdedel att de hade handlat av en kamrat över 18 år. Att ha handlat cigaretter av en kamrat under 18 år var något mindre vanligt i båda grupperna av rökare. Bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen svarade 40 procent att de hade gjort detta, motsvarande andel bland dem som rökte till fest eller ibland var 16 procent. I båda grupperna av rökare svarade minst andel att de hade handlat av annan privatperson.



**Diagram 5.** Andel av rökarna som köpt av privatpersoner under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man rökte.

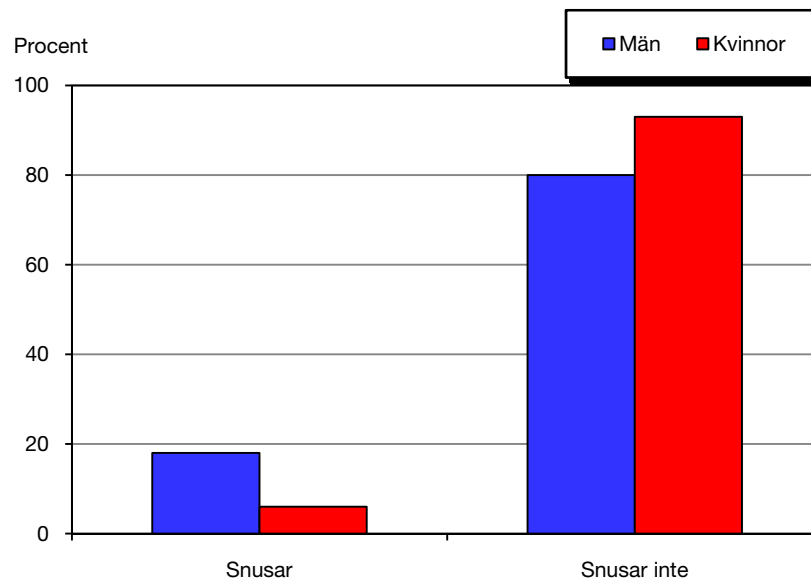
I båda grupperna av rökare uppgav alltså störst andel att de fått tag på cigaretter eller annan röktnobak genom att de blivit bjudna av någon. Allra vanligast var att man blev bjuden av en kamrat under 18 år (diagram 6 och tabellerna 10 och 12). Av dem som rökte till fest eller ibland uppgav 61 procent att de hade blivit bjudna av en kamrat under 18 år, motsvarande andel bland dem som rökte dagligen eller nästan dagligen var 74 procent. Att ha blivit bjuden av en kamrat över 18 år förekom också, 68 procent av dem som rökte dagligen/nästan dagligen och 40 procent av dem som rökte till fest eller ibland svarade att de hade blivit bjudna av en kamrat över 18 år. Minst andel, i båda grupperna av rökare, svarade att de hade blivit bjudna av en förälder.



**Diagram 6** Andel av rökarna som blivit bjuden under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man rökte.

## Snusvanor

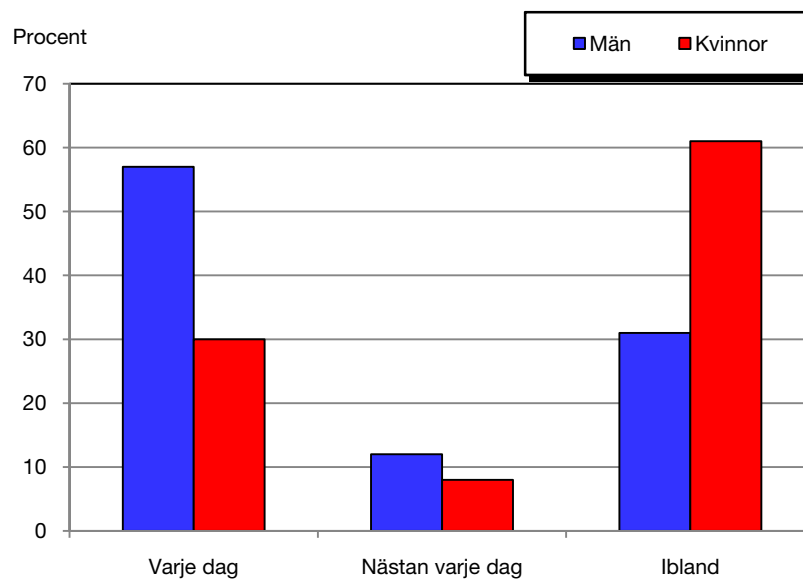
För att bli klassificerad som snusare ska man ha svarat med ett ja-alternativ på frågan ”Snusar du?” Totalt uppgav 13 procent att de snusade (tabell 4). Det var alltså en betydligt mindre andel som angav att de snusade jämfört med hur stor andel som svarade att de rökte. Resultaten visar att snusning var betydligt vanligare bland män än bland kvinnor. Av männen svarade 18 procent att de snusade, bland kvinnorna var motsvarande andel 6 procent (diagram 7 och tabell 4).



**Diagram 7.** Andel som snusade bland män respektive kvinnor.



När det gäller hur ofta man snusade visar diagram 8 och tabell 4 att det var betydligt vanligare bland män att snusa dagligen. Majoriteten av de manliga snusarna, 57 procent, svarade att de snusade varje dag. Bland de kvinnliga snusarna var motsvarande andel 30 procent. Bland de kvinnliga snusarna var det istället en betydligt större andel, 61 procent, som uppgav att de snusade ibland.

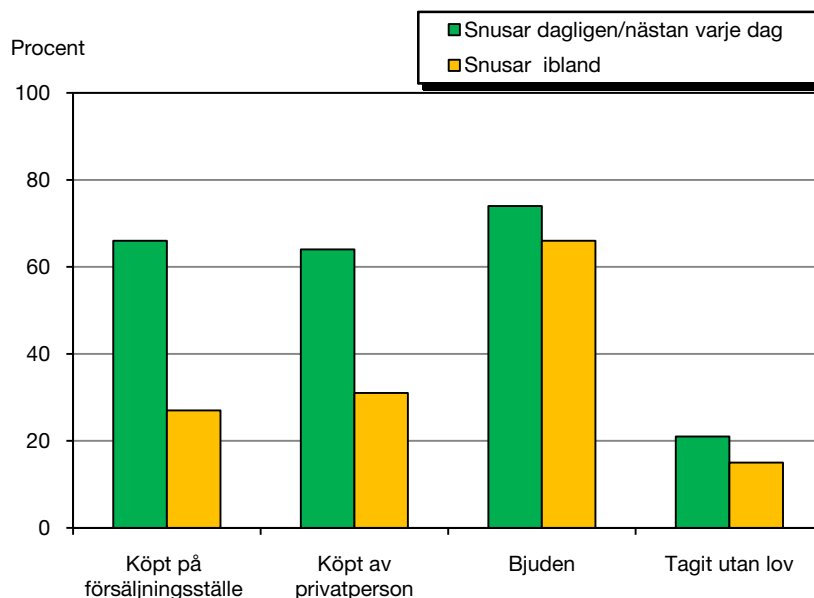


**Diagram 8.** Snusvanor.

## Var skaffade snusarna snus?

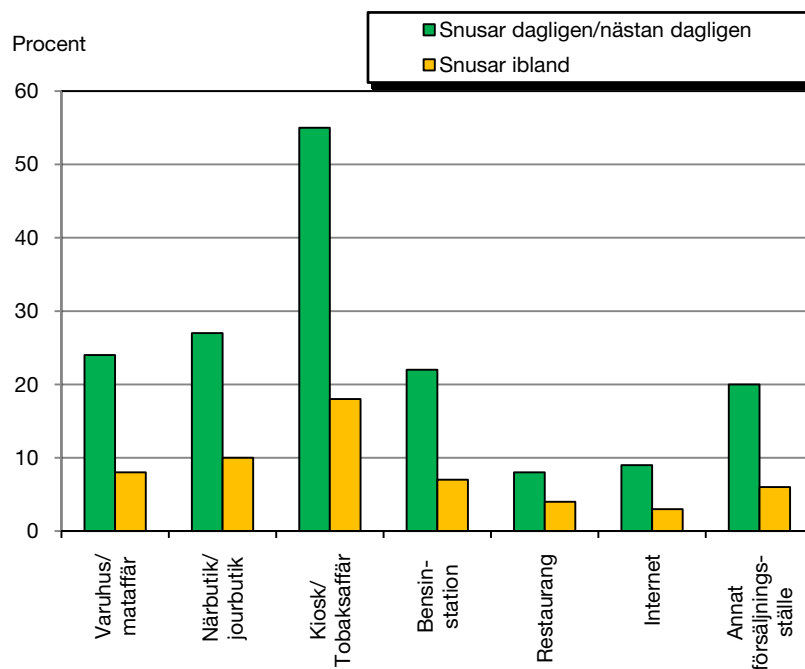
På frågan om hur de som snusade skaffat sig snus de senaste 30 dagarna fanns det vissa skillnader i svarsfördelningen mellan män och kvinnor, vilket tabellerna 13 och 18 visar. Dock bör man ha i minnet att det var ganska få kvinnor som snusade vilket gör procentsiffrorna för kvinnor något osäkra. Både bland män och kvinnor svarade störst andel, drygt 70 procent, att de hade blivit bjudna på snus. Av de manliga snusarna svarade 57 procent att de hade köpt snus själva på något av de försäljningsställen som räknas upp i frågorna 6a–6g. Bland kvinnorna var motsvarande andel 30 procent. Också bland snusarna var det minst vanligt att ha tagit snus utan lov, 19 procent svarade att de hade gjort detta.

Också bland snusarna fanns det skillnader mellan dem som snusade dagligen/nästan dagligen och de som snusade ibland. En större andel av dem som snusade dagligen eller nästan dagligen, 66 procent, uppgav att de hade köpt själva på ett försäljningsställe, jämfört med 27 procent av dem som snusade ibland (diagram 9, tabellerna 14 och 19). Även att ha köpt av en privatperson var betydligt vanligare bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen, 64 procent uppgav att de hade gjort detta. Bland dem som snusade ibland var motsvarande andel 31 procent. Det var alltså större andel som köpt snus av en privatperson än på ett försäljningsställe bland dem som snusade ibland.



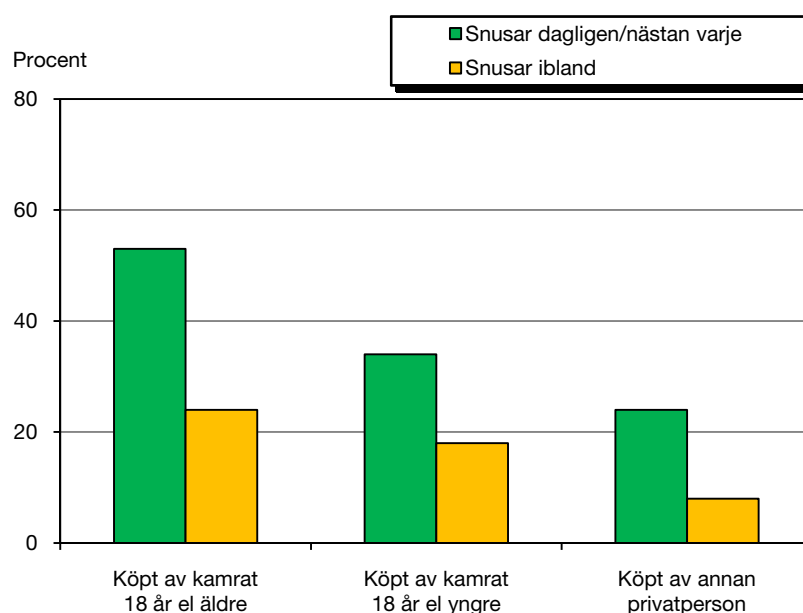
**Diagram 9.** Var har snusarna fått tag på snus under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man snusade.

Diagram 10 och tabellerna 15 och 19 visar att även bland snusarna var det störst andel som hade handlat i kiosk eller i tobaksaffär av de försäljningsställen som efterfrågades. Cirka 55 procent av dem som snusade dagligen eller nästan dagligen uppgav att de hade gjort detta. Bland dem som uppgav att de snusade ibland hade ungefär 18 procent handlat snus i kiosk eller tobaksaffär. Även bland snusarna var det liten andel som svarade att de hade handlat snus på restaurang eller på Internet. Ungefär åtta procent av dem som snusade dagligen eller nästan dagligen och fyra procent av dem som snusade ibland sa sig ha handlat snus på restaurang. Vad gäller Internet var motsvarande andelar nio procent av dagligsnusarna respektive tre procent av dem som snusade ibland. Diagram 10 visar också att skillnaderna var stora mellan dem som snusade dagligen eller nästan dagligen och de som snusade ibland, vad gäller hur stor andel som hade handlat på de olika försäljningsställen. Detta var betydligt vanligare bland dem som snusade ofta.



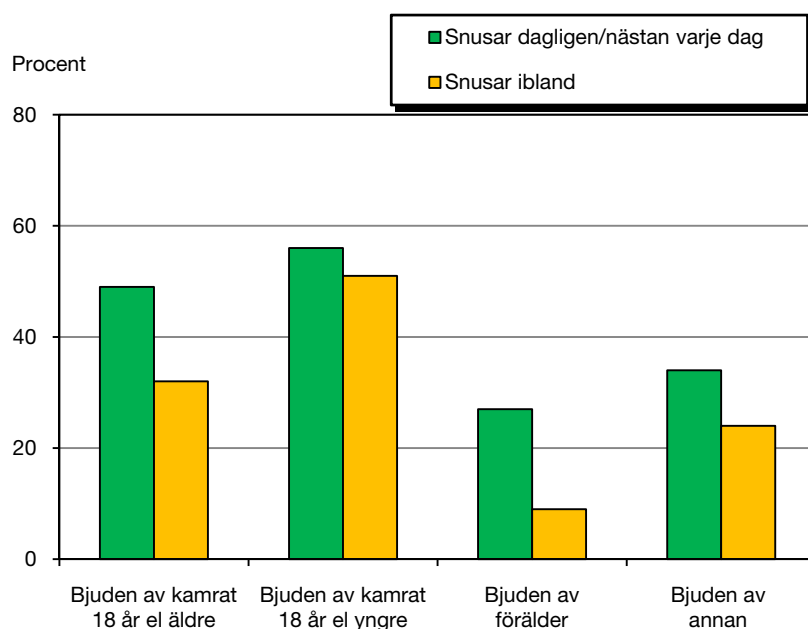
**Diagram 10.** Vilka försäljningsställen har snusarna handlat på under de senaste 30 dagarna? Uppdelat efter hur ofta man snusade.

Också bland snusarna svarade störst andel att de hade handlat av en kamrat över 18 år jämfört med hur stor andel som svarat att de hade köpt av en kamrat under 18 år eller annan privatperson. Bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen uppgav drygt hälften att de hade handlat av en kamrat som var 18 eller äldre. I gruppen som snusade ibland var motsvarande andel knappt en fjärdedel. Att ha handlat snus av annan privatperson var minst vanligt i båda grupperna av snusare (diagram 11 och tabellerna 16 och 19).



**Diagram 11.** Andel av snusarna som köpt av privatpersoner under de senaste 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man snusade.

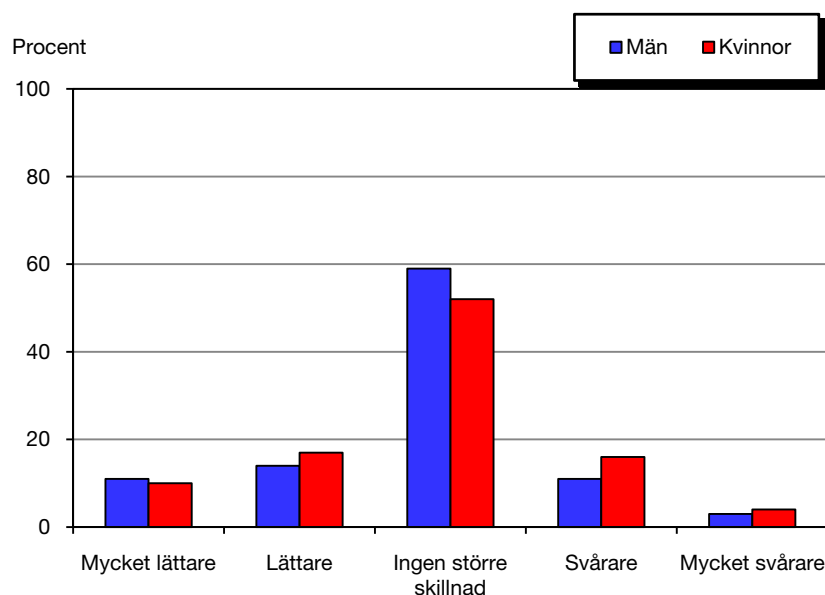
Diagram 12 och tabellerna 17 och 19 visar att störst andel av snusarna blev bjudna av en kamrat under 18 år. Av dem som snusade ibland uppgav 51 procent att de hade blivit bjudna av en kamrat under 18 år. Motsvarande andel bland dem som snusade dagligen eller nästan dagligen var 56 procent. Att ha blivit bjuden av en kamrat över 18 år förekom också, knapp hälften av dem som snusade dagligen/nästan dagligen och en knapp tredjedel av dem som rökte till fest eller ibland svarade att de hade blivit bjudna av en kamrat över 18 år. I båda grupperna av snusare svarade, precis som bland rökarna, minst andel att de hade blivit bjudna av en förälder.



**Diagram 12.** Andel av snusarna som blivit bjudna under de senast 30 dagarna. Uppdelat efter hur ofta man snusade.

## Att handla av jämnåriga

När det gäller svarsfördelningen på frågan om det upplevdes som lättare eller svårare att köpa cigaretter, annan röktnik eller snus av någon i ens egen ålder eller yngre, uppgav den största andelen av dem som rökte och/eller snusade att det inte var någon större skillnad (diagram 13 och tabell 20). Skillnaderna mellan könen i hur frågan ha besvarats var ganska små. Vid kontroll av skillnaderna mellan dem som rökte dagligen/nästan dagligen och de som rökte till fest eller ibland visade resultaten att det inte fanns några större skillnader mellan dessa grupper (tabell 21). När det gäller skillnaderna mellan dem som snusade dagligen/nästan dagligen och de som snusade ibland visar tabell 22 att andelen som svarade att det var lättare eller mycket lättare att handla av en jämnårig var något större bland dem som snusade ibland (28 respektive 20 procent).

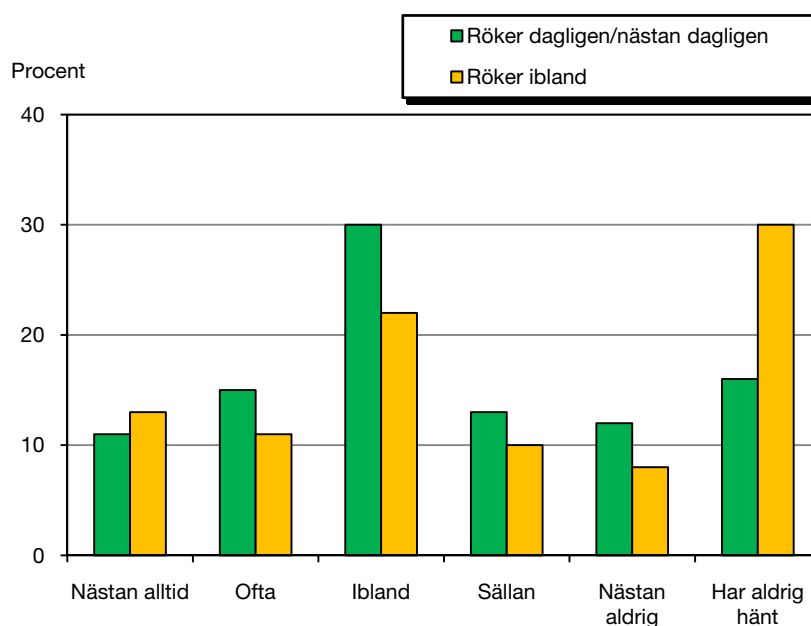


**Diagram 13.** Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktnik eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?" Procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön.

## Legitimationskontroll

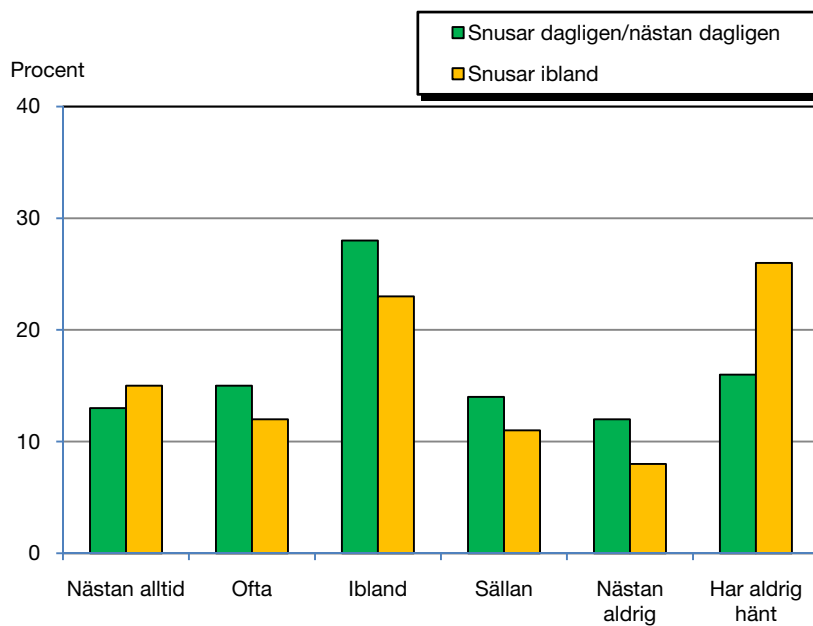
I enkäten ställdes en fråga om respondenten blivit ombedd att visa legitimation vid köp av cigaretter, annan röktnobak eller snus. Den största andelen, 26 procent, av dem som rökte och/eller snusade, uppgav att de fått visa legitimation ibland (tabell 23). Det var nästan lika stor andel, 23 procent, som svarade att det aldrig hade behövt visa legitimation vid inköp av cigaretter, annan röktnobak eller snus. Skillnaderna mellan män och kvinnor i hur frågan hade besvarats var ganska små.

Också för denna fråga kontrollerades skillnaderna mellan dem som rökte dagligen/nästan dagligen och de som rökte till fest eller ibland. Resultaten visar att bland dem som röker dagligen/nästan dagligen svarade störst andel, 30 procent, att de fick visa legitimation ibland. En lika stor andel av dem som rökte till fest eller ibland uppgav att de aldrig hade behövt visa legitimation (diagram 14 och tabell 24).



**Diagram 14.** Behövde rökare visa legitimation? Uppdelat efter hur mycket man rökte.

Även bland snusarna undersöktes om det fanns någon skillnad mellan gruppen som snusade dagligen/nästan dagligen och gruppen som svarat att de snusade ibland. Diagram 15 och tabell 25 visar att mönstret bland snusarna liknar mönstret bland rökarna. Bland dem som snusade dagligen/nästan dagligen angav den största andelen, 28 procent, att de hade fått visa legitimation ibland. I gruppen som snusade ibland uppgav den största andelen, 26 procent att de aldrig hade behövt visa legitimation vid köp av cigaretter, annan rökto- bak eller snus. Både bland rökare och bland snusare var det alltså större andel bland dem som rökte eller snusade mer sällan som aldrig hade behövt visa legitimation, jämfört med dem som rökte eller snusade dagligen eller nästan dagligen.



**Diagram 15.** Behövde snusare visa legitimation? Uppdelat efter hur mycket man snusade.



## Avslutande kommentarer

Resultaten visar att bland dem som rökte dagligen/nästan dagligen och dem som snusade dagligen/nästan dagligen var andelarna som uppgav att de hade köpt tobak på ett försäljningsställe ungefär lika stora som andelarna som svarade att de hade skaffat tobak av en privatperson. Dessa resultat behöver dock inte betyda att privatpersoner är en lika stor tobakskälla som olika försäljningsställen. Förmodligen rör det sig om mindre mängder när man blir bjuden eller köper av en kamrat, medan att köpa i affär per definition innebär att minst ett paket cigaretter eller minst en dosa snus inhandlas.

Av de försäljningsställen som efterfrågades i enkäten angav störst andel att de handlat i kiosk eller i tobaksaffär, det vill säga små inköpsställen. En förklaring kan vara att det finns fler småbutiker, men det är också möjligt att en försäljare på ett litet försäljningsställe har mer att vinna på den olagliga försäljningen. I en liten affär är det tänkbart att butiksägaren och den som står bakom kassan är samma person. I en stor mataffär gör butiksbiträdet ingen egen vinst på att sälja cigaretter eller snus. Det är också tänkbart att situationen för en ensam handlare i en liten affär kan kännas otrygg. Om det exempelvis kommer in en stor grupp med ungdomar i affären och vill handla tobak kan det vara svårt att säga nej om man står ensam i butiken.

Vad gäller frågan om legitimationskontroll visade resultaten att en knapp fjärdedel inte hade behövt visa legitimation. Detta behöver dock inte säga så mycket om hur väl kontrollen fungerar. Det troliga är att ungdomarna söker sig till det ställe där legitimation inte efterfrågas. Svaret på frågan blir då att det aldrig har hänt att man har behövt visa legitimation, eftersom man genom sina kamrater vet vilket ställe man ska gå till för att slippa visa legitimation. Att en så pass stor andel, både bland snusare och bland rökare, svarat att de aldrig behövt visa legitimation behöver alltså inte betyda att det stora flertalet av handlarna är dåliga på att efterfråga legitimation.

Bland dem som uppgav att det rökte till fest eller ibland och de som snusade ibland var andelen som aldrig hade behövt visa legitimation större än bland dem som rökte eller snusade dagligen/nästan dagligen. Detta kan tyckas märkligt, men en förklaring kan vara att även de som aldrig har handlat har svarat att de aldrig har behövt visa legitimation, något som visserligen är ett korrekt svar, men som gör resultaten svårtolkade.

Utifrån undersökningens resultat kan man avslutningsvis konstatera att det inte tycks vara några större problem för ungdomar i gymnasiets årskurs ett att skaffa tobak, om de så önskar.

## *Referenser*

Andersson B och Hibell B (1993). *Skolelevs drogvanor 1993*. Rapportserie nr 36. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Stockholm.

Fender E och Hvitfeldt T (2008). *Skolelevs drogvanor 2007*. Rapportserie nr 108. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning. Stockholm.

**Tabell 1.** Tobaksanvändande, procentuell fördelning efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	1777	1455	3232
Varken röker eller snusar	67	67	67
Röker och/eller snusar	32	32	32
Röker och snusar	12	5	9
Röker endast	14	27	19
Snusar endast	6	1	4
Ej svar	2	1	2

**Tabell 2.** Svar på frågan "Röker du?", procentuell fördelning efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	1777	1455	3232
Nej har aldrig rökt	42	40	41
Nej har bara prövat	27	24	26
Nej har slutat	4	3	4
Ja (totalt)	26	32	29
– varje dag	8	13	10
– nästan varje dag	4	4	4
– men bara på fest	9	10	9
– men bara ibland	6	6	6
Ej svar	1	1	1

**Tabell 3.** Uppgiven konsumtion av cigaretter bland elever som rökte varje dag, procentuell fördelning efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	163	186	322
1–2	3	1	2
3–6	19	29	21
7–10	31	39	35
11–16	17	19	18
17–20	21	12	16
Fler än 20	7	2	4
Ej svar	2	5	4

**Tabell 4.** Svar på frågan "Snusar du?", procentuell fördelning efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	1777	1455	3232
Nej har aldrig snusat	51	69	59
Nej har bara prövat	26	23	25
Nej har slutat	3	1	2
Ja (totalt)	18	6	13
– varje dag	11	2	7
– nästan varje dag	2	1	1
– men bara ibland	6	4	5
Ej svar	1	1	1

**Tabell 5.** Uppgiven konsumtion av snus bland elever som snusade varje dag eller nästan varje dag, procentuell fördelning efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	324	83	407
Mindre än 1 dosa/vecka	23	49	28
1 dosa/vecka	7	11	8
2 dosor/vecka	15	6	13
3 dosor/vecka	17	10	15
4 dosor/vecka eller mer	24	13	22
Ej svar	15	11	14

**Tabell 6.** Andel bland rökarna som ha fått tag på cigaretter på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter kön.

	Män	Ej svar	Kvinnor	Ej svar	Totalt	Ej svar
Antal	470		466		936	
Köpt själv på försäljningsställe	51	16	47	16	49	16
Köpt av privatperson	48	18	58	13	53	16
Bjuden	76	14	83	10	79	12
Tagit utan lov	24	25	32	20	28	23

**Tabell 7.** Andel bland rökarna som ha fått tag på cigaretter på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Röker till fest eller ibland	Ej svar
Antal	444		492	
Köpt själv på försäljningsställe	71	9	29	22
Köpt av privatperson	71	10	36	20
Bjuden	83	12	76	13
Tagit utan lov	37	20	20	25

**Tabell 8.** Andel bland rökarna som handlat själva under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Röker till fest eller ibland	Ej svar
Antal	444		492	
Köpt själv i varuhus/mataffär	27	19	9	27
Köpt själv i när- el. jourbutik	28	23	9	28
Köpt i själv i kiosk el. tobaksaffär	60	14	22	25
Köpt själv på bensinstation	16	21	6	29
Köpt själv på restaurang	6	23	4	29
Köpt själv på Internet	4	23	2	28
Köpt själv från annat försäljnings- ställe	20	22	6	29

**Tabell 9.** Andel bland rökarna som köpt av privatperson under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Röker till fest eller ibland	Ej svar
Antal	444		492	
Köpt av kamrat 18 år el äldre	60	14	26	23
Köpt av kamrat 18 år el yngre	40	21	16	26
Köpt av annan privatperson	33	21	10	27

**Tabell 10.** Andel bland rökarna som blivit bjudna under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Röker till fest eller ibland	Ej svar
Antal	444		492	
Bjuden av kamrat 18 år el äldre	68	18	40	23
Bjuden av kamrat 18 år el yngre	74	16	61	20
Bjuden av förälder	23	21	5	29
Bjuden av annan	50	22	28	24

**Tabell 11.** Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat cigaretter eller annan röktnobak på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?", procentuell fördelning bland rökare, uppdelat efter kön.

Antal gånger	Män Antal: 470					Kvinnor Antal: 466				
	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar
<b>Köpt själv på försäljningsställe</b>										
Köpt själv i varuhus/mataffär	54	13	7	3	23	65	8	3	2	23
Köpt själv i när- el. jourbutik	55	11	4	3	27	58	11	4	2	24
Köpt i själv i kiosk el. tobaksaffär	41	19	13	7	21	41	25	11	6	19
Köpt själv på bensinstation	59	10	3	2	26	69	5	1	1	24
Köpt själv på restaurang	67	5	1	1	28	73	2	1	0	24
Köpt själv på Internet	68	3	1	0	27	75	1	0	0	24
Köpt själv från annat försäljningsställe	56	9	3	2	27	65	7	2	2	24
<b>Köpt av privatperson</b>										
Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	43	18	9	10	21	35	26	12	10	16
Köpt av kamrat under 18 år	48	18	5	5	25	50	20	5	3	23
Köpt av annan privatperson	56	12	3	4	26	55	16	3	4	22
<b>Bjuden</b>										
Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	31	19	14	14	22	22	28	18	14	19
Bjuden av kamrat under 18 år	16	27	20	17	20	13	31	24	16	17
Bjuden av förälder	61	5	2	5	27	61	8	3	4	24
Bjuden av annan	40	20	8	7	25	37	24	11	8	21
<b>Tagit utan lov</b>										
Tagit utan lov av förälder	55	10	3	5	27	53	15	6	5	21
Tagit utan lov på annat sätt	62	7	2	2	27	63	8	3	2	24

**Tabell 12.** Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat cigaretter eller annan röktaobak på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?" procentuell fördelning bland dem som rökte, uppdelat efter hur ofta man rökte.

Antal gånger	Röker dagligen/ nästan varje dag Antal: 444					Röker till fest eller ibland Antal: 492				
	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar
<b>Köpt själv på försäljningsställe</b>										
Köpt själv i varuhus/mataffär	54	15	8	5	19	64	6	12	0	27
Köpt själv i när- el. jourbutik	49	16	7	5	23	63	7	1	1	28
Köpt i själv i kiosk el. tobaksaffär	27	27	21	12	14	53	17	4	2	25
Köpt själv på bensinstation	62	11	3	2	21	65	5	1	1	29
Köpt själv på restaurang	71	4	2	1	23	68	3	0	0	29
Köpt själv på internet	73	3	1	1	23	70	1	0	0	28
Köpt själv från annat försäljnings- ställe	58	11	4	5	22	65	5	1	0	29
<b>Köpt av privatperson</b>										
Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	26	23	18	19	14	51	21	3	2	23
Köpt av kamrat under 18 år	39	24	10	7	21	58	14	1	1	26
Köpt av annan privatperson	46	21	5	7	21	63	7	1	1	27
<b>Bjuden</b>										
Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	15	24	22	22	18	37	23	10	7	23
Bjuden av kamrat under 18 år	10	23	25	26	16	19	34	20	7	20
Bjuden av förälder	55	10	5	9	21	66	4	1	1	29
Bjuden av annan	28	26	14	11	22	48	19	6	4	24
<b>Tagit utan lov</b>										
Tagit utan lov av förälder	50	16	7	7	21	58	9	3	2	27
Tagit utan lov på annat sätt	60	10	3	4	23	65	5	2	1	28



**Tabell 13.** Andel bland snusarna som har fått tag på snus på något av följande sätt under de senast 30 dagarna, procentuell fördelning efter kön.

	Män	Ej svar	Kvinnor	Ej svar	Totalt	Ej svar
Antal	324		83		407	
Köpt själv på försäljningsställe	57	14	30	15	51	14
Köpt av privatperson	54	18	45	11	52	17
Bjuden	71	18	74	7	71	16
Tagit utan lov	20	28	15	19	19	26

**Tabell 14.** Andel bland snusarna som ha fått tag på snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/nästan varje dag	Ej svar	Snusar ibland	Ej svar
Antal	257		150	
Köpt själv på försäljningsställe	66	11	27	20
Köpt av privatperson	64	16	31	19
Bjuden	74	15	66	16
Tagit utan lov	21	26	15	26

**Tabell 15.** Andel bland snusarna som handlat själva under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/nästan varje dag	Ej svar	Snusar ibland	Ej svar
Antal	257		150	
Köpt själv i varuhus/mataffär	24	25	8	26
Köpt själv i när- el. jourbutik	27	27	10	26
Köpt i själv i kiosk el. tobaksaffär	55	15	18	25
Köpt själv på bensinstation	22	27	7	25
Köpt själv på restaurang	8	28	4	27
Köpt själv på internet	9	28	3	27
Köpt själv från annat försäljningsställe	20	27	6	26

**Tabell 16.** Andel av snusarna som köpt av privatperson under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Snusar ibland	Ej svar
Antal	257		150	
Köpt av kamrat 18 år el äldre	53	18	24	21
Köpt av kamrat 18 år el yngre	34	25	18	24
Köpt av annan privatperson	24	26	8	28

**Tabell 17.** Andel av snusarna som blivit bjudna under de senaste 30 dagarna, procentuell fördelning efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/ nästan varje dag	Ej svar	Snusar ibland	Ej svar
Antal	257		150	
Bjuden av kamrat 18 år el äldre	49	23	32	23
Bjuden av kamrat 18 år el yngre	56	23	51	18
Bjuden av förälder	27	25	9	27
Bjuden av annan	34	26	24	25

**Tabell 18.** Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?" procentuell fördelning bland dem som snusade, efter kön.

Antal gånger	Män Antal: 324					Kvinnor Antal: 83				
	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar
<b>Köpt själv på försäljningsställe</b>										
Köpt själv i varuhus/mataffär	53	13	3	6	26	72	4	1	0	23
Köpt själv i när- el. jourbutik	48	14	5	6	28	71	5	4	-	21
Köpt i själv i kiosk el. tobaksaffär	35	22	11	12	19	59	13	7	5	16
Köpt själv på bensinstation	53	11	3	5	28	47	5	-	1	21
Köpt själv på restaurang	62	4	2	2	30	78	-	1	-	21
Köpt själv på internet	62	5	1	3	30	77	2	-	-	21
Köpt själv från annat försäljnings- ställe	55	10	2	4	28	74	5	-	1	21
<b>Köpt av privatperson</b>										
Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	36	24	9	11	20	51	24	4	8	13
Köpt av kamrat under 18 år	45	17	4	8	27	60	22	1	2	15
Köpt av annan privatperson	53	10	3	7	28	66	7	2	2	22
<b>Bjuden</b>										
Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	33	19	12	11	26	37	34	10	7	12
Bjuden av kamrat under 18 år	21	24	18	14	24	37	25	16	10	12
Bjuden av förälder	51	7	6	9	28	68	10	2	4	17
Bjuden av annan	43	15	5	10	28	48	19	11	4	18
<b>Tagit utan lov</b>										
Tagit utan lov av förälder	55	7	3	5	30	69	6	2	2	21
Tagit utan lov på annat sätt	58	7	1	5	30	69	5	2	2	22

**Tabell 19.** Svar på frågan "Hur många gånger har du skaffat snus på något av följande sätt under de senaste 30 dagarna?" procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade.

Antal gånger	Snusar dagligen/ nästan varje dag Antal: 257					Snusar ibland Antal: 150				
	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar	0	1-3	4-9	10 el. fler	Ej svar
<b>Köpt själv på försäljningsställe</b>										
Köpt själv i varuhus/mataffär	51	14	3	7	25	66	6	1	1	26
Köpt själv i när- el. jourbutik	46	14	6	7	27	64	7	2	1	26
Köpt själv i kiosk el. tobaksaffär	30	26	14	16	15	57	11	5	1	25
Köpt själv på bensinstation	52	12	4	7	27	67	6	1	1	25
Köpt själv på restaurang	63	4	2	2	28	69	3	1	-	27
Köpt själv på internet	62	5	2	3	28	70	3	-	1	27
Köpt själv från annat försäljnings- ställe	54	11	3	5	27	68	5	-	1	26
<b>Köpt av privatperson</b>										
Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	29	26	12	16	18	55	19	2	3	21
Köpt av kamrat under 18 år	42	20	5	9	25	58	15	1	2	24
Köpt av annan privatperson	50	12	3	9	26	64	5	2	1	28
<b>Bjuden</b>										
Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	28	22	14	14	23	45	21	8	3	23
Bjuden av kamrat under 18 år	20	23	18	16	23	31	27	17	7	18
Bjuden av förälder	48	8	7	11	25	64	7	1	1	27
Bjuden av annan	40	16	7	11	26	51	15	5	4	25
<b>Tagit utan lov</b>										
Tagit utan lov av förälder	55	7	4	5	29	62	5	2	3	27
Tagit utan lov på annat sätt	60	5	1	5	29	61	7	2	2	27

**Tabell 20.** Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktaobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?", procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	535	453	988
Mycket lättare	11	10	10
Lättare	14	17	16
Ingen större skillnad	59	52	56
Svårare	11	16	13
Mycket svårare	3	4	4
Ej svar	3	1	2

**Tabell 21.** Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktaobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?", procentuell fördelning bland rökare, uppdelat efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan dagligen	Röker ibland
Antal	435	445
Mycket lättare	12	9
Lättare	15	18
Ingen större skillnad	57	54
Svårare	12	13
Mycket svårare	3	4
Ej svar	2	2

**Tabell 22.** Svar på frågan "Är det lättare eller svårare att köpa röktaobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?", procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/ nästan dagligen	Snusar ibland
Antal	254	143
Mycket lättare	10	13
Lättare	10	15
Ingen större skillnad	61	58
Svårare	14	11
Mycket svårare	4	1
Ej svar	2	1

**Tabell 23.** Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktoak eller snus?", procentuell fördelning bland dem som rökte och/eller snusade, uppdelat efter kön.

	Män	Kvinnor	Totalt
Antal	515	427	942
Nästan alltid	13	10	12
Ofta	14	12	13
Ibland	26	25	26
Sällan	12	13	12
Nästan aldrig	10	10	10
Har aldrig hänt	22	24	23
Ej svar	4	6	5

**Tabell 24.** Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktoak eller snus?", procentuell fördelning bland rökare, uppdelat efter hur ofta man rökte.

	Röker dagligen/ nästan dagligen	Röker ibland
Antal	436	397
Nästan alltid	11	13
Ofta	15	11
Ibland	30	22
Sällan	13	10
Nästan aldrig	12	8
Har aldrig hänt	16	30
Ej svar	4	6

**Tabell 25.** Svar på frågan "Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktoak eller snus?", procentuell fördelning bland snusare, uppdelat efter hur ofta man snusade.

	Snusar dagligen/ nästan dagligen	Snusar ibland
Antal	254	144
Nästan alltid	13	15
Ofta	15	12
Ibland	28	23
Sällan	14	11
Nästan aldrig	12	8
Har aldrig hänt	16	26
Ej svar	1	5



# Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

Höstterminen 2008

CAN genomför årliga undersökningar om alkohol-, narkotika- och tobaksvanorna bland skolungdomar i Sverige. Den här undersökningen om tobak gör vi på uppdrag av en statlig tobaksutredning.

Undersökningen är anonym. När du fyllt i formuläret skall du stoppa det i kuvertet och klistra igen det. Kuverten samlas in av din lärare som skickar dem öppnade till CAN.

Besvara frågorna genom att sätta kryss för det alternativ som stämmer bäst för dig. Sätt bara kryss i en ruta om inte annat anges.

TACK FÖR DIN MEDVERKAN!

## 1 Är du man eller kvinna?

- Man  
 Kvinna

## 2 Hur gammal är du i dag?

- 17 år eller yngre  
 18 år eller äldre

## 3 Röker du?

- Nej, har aldrig rökt  
 Nej, har bara provat  
 Nej, har slutat  
 Ja, varje dag  
 Ja, nästan varje dag  
 Ja, men bara när jag är på fest  
 Ja, men bara ibland

Fortsätt med fråga 5.

Hur många cigaretter röker du vanligen varje dag?

Röker \_\_\_\_\_ cigaretter per dag.

Draft



#### 4 TÄNK TILLBAKA PÅ DE SENASTE 30 DAGARNA: Hur många gånger har du skaffat cigaretter eller annan röktaobak på något av följande sätt?

Markera en ruta på varje delfråga.

Antal gånger totalt under de senaste 30 dagarna

	0	1	2	3	4-5	6-9	10-15	16 eller mer
a) Köpt själv i varuhus/mataffär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Köpt själv i när- eller jourbutik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Köpt själv i kiosk eller tobaksaffär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Köpt själv på bensinstation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Köpt själv på restaurang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Köpt själv på Internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Köpt själv från annat försäljningsställe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Köpt av kamrat under 18 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Köpt av annan privatperson	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Bjuden av kamrat under 18 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Bjuden av förälder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Bjuden av annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Tagit utan lov från förälder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Tagit utan lov på annat sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 5 Snusar du?

- Nej, har aldrig snusat
- Nej, har bara provat
- Nej, har slutat
- Ja, varje dag
- Ja, nästan varje dag
- Ja, men bara ibland

Fortsätt med fråga 7.

#### Hur mycket snusar du per vecka?

Snusar \_\_\_\_\_ dosor per vecka.

Snusar mindre än en dosa per vecka.





## 6 TÄNK TILLBAKA PÅ DE SENASTE 30 DAGARNA: Hur många gånger har du skaffat snus på något av följande sätt?

Markera en ruta på varje delfråga.

Antal gånger totalt under de senaste 30 dagarna

	0	1	2	3	4-5	6-9	10-15	16 eller mer
a) Köpt själv i varuhus/mataffär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Köpt själv i när- eller jourbutik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Köpt själv i kiosk eller tobaksaffär	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Köpt själv på bensinstation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Köpt själv på restaurang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Köpt själv på Internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Köpt själv från annat försäljningsställe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Köpt av kamrat som är 18 år eller äldre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Köpt av kamrat under 18 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Köpt av annan privatperson	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Bjuden av kamrat som är 18 år eller äldre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Bjuden av kamrat under 18 år	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Bjuden av förälder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Bjuden av annan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) Tagit utan lov från förälder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) Tagit utan lov på annat sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 7 Är det lättare eller svårare att köpa cigaretter, annan röktnobak eller snus av någon som är i din egen ålder eller yngre?

- Mycket lättare
- Lättare
- Ingen större skillnad
- Svårare
- Mycket svårare
- Jag varken röker eller snusar

## 8 Händer det att du blir ombedd att visa legitimation när du köper cigaretter, annan röktnobak eller snus?

- Nästan alltid
- Ofta
- Ibland
- Sällan
- Nästan aldrig
- Har aldrig hänt
- Jag varken röker eller snusar





## Urval av skolor ur skolregistret

### Gymnasieskolan år 1

#### Population:

Populationen d.v.s. den grupp som skall undersökas är elever i gymnasieskolan år 1 läsåret 2008/09. Undersökningen genomförs klassvis, urvalet består av skolor.

Vid urvalstillfället hade SCB ännu inte information om elever i år 1 för hösten 2008. Därför används elevuppgifter avseende 15:e oktober 2007.

#### Urvalsram:

Urvalsramen hämtas från skolregistret och består av 920 gymnasieskolor. Av dessa hade 879 gymnasieskolor elever i år 1 per den 15:e oktober 2007. Dessutom tillkommer 41 nya skolor som startats efter den 15:e oktober 2007. För dessa skolor saknas ännu uppgifter om antalet elever.

#### Urvalsdesign:

Urvalet dras med ett s.k. Pareto  $\pi$ ps-urval. Urvalsdesignen innebär att ett objekts sannolikhet att komma med i urvalet är proportionell mot ett förutbestämt storleksmått.

$$\text{Urvalssannolikhet} = \frac{n * x_k}{\sum_U x_k} \quad (1)$$

där

$n$  = urvalsstorlek

$x_k$  = storlek skola  $k$  (antal elever i årskurs 1)

Med summering över  $U$  avses summering över de 920 skolor som ingick i urvalsramen.

För de 41 skolor där uppgift om antalet elever i år 1 saknades, användes vid urvalsdragningen medianen för antalet elever i de 879 skolor där uppgift om antal elever fanns.

#### Urval (urval om 220 skolor):

Urvalet dras med ett s.k. Pareto  $\pi$ ps-urval. Som storleksmått används antal elever i år 1.

**Variabler på filen:**

Skolid = unikt löpnr för skolan

Kommun = kommunkod

Namn = skolans namn

Uadress = utdelningsadress

Upostnr = utdelningspostnr

Upostort = utdelningspostort

Badress = belägenhetsadress

Bpostnr = belägenhetspostnr

Bpostort = belägenhetspostort

Telenr = telefonnummer

TeleFax = faxnummer

Antelev = antalet elever i år 1, per den 15:e oktober 2007. Information saknas för de 4 nya skolor som kommit med i urvalet.

Ny = 1 om skolan är ny, 0 annars

Storan = antalet skolor i urvalsramen

Lillan = antalet utvalda skolor

Urvsann = skolans sannolikhet att komma med i urvalet, se (1)



## **Tobaksförsäljning till unga**

Kommuners och länsstyrelserns tillsyn

Intervjuundersökning hösten 2008

KPMG AB  
*Offentlig rådgivning*

## **Innehåll**

1.	Uppdraget	1
2.	Metod och genomförande	1
3.	Kommunernas tillsyn och tillsynsresultat	2
3.1	Tobaksmarknaden i kommunen	2
3.2	Resurser och organisation för tillsynen	3
3.3	Kommunernas löpande tillsyn – verksamhet och aktiviteter	4
3.4	Tillsynsresultat	6
3.5	Sanktioner mot tobaksförsäljare	8
3.6	Kommunernas åsikter om länsstyrelsernas roll	8
3.7	Kommunernas förslag till regeländringar	8
4.	Länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsresultat	9
4.1	Resurser och organisation	9
4.2	Länsstyrelsernas löpande tillsyn – verksamhet och aktiviteter	10
4.3	Länsstyrelsernas förslag till regeländringar	10
5.	Sammanfattande kommentarer	11

### Bilaga

Lista över intervjuade kommuner och länsstyrelser

## **1. Uppdraget**

Utredningen om tobaksförsäljning till unga (S 2008:03) har till uppgift att göra en översyn av effektiviteten och efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror och därtill anknutna bestämmelser (Dir. 2008:29). Översynens övergripande syfte är att så långt det är möjligt förhindra tidiga tobaksdebuter och förbättra folkhälsan genom att minska tobakskonsumtionen. Det närmare syftet är att möjliggöra en mer effektiv efterlevnad av förbudet att sälja eller på annat sätt lämna ut tobaksvaror i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Utredningen har gett KPMG i uppdrag att genomföra en intervjuundersökning bland kommuner och länsstyrelser för att belysa bland annat hur de arbetar med tillsynen av tobaksförsäljning bland unga människor – främst tobakslagens bestämmelse om åldersgräns – samt vilka resultat som nås. I länsstyrelsernas fall handlar det om tillsyn över kommunerna i resp. län. Ytterligare ett syfte är att jämföra den tillsyn som bedrivs av de olika kommunerna resp. de olika länsstyrelserna.

## **2. Metod och genomförande**

Intervjuundersökningen genomfördes under augusti och september 2008. Utredningen och KPMG valde gemensamt ut 20 kommuner och fem länsstyrelser (se bilaga). En ambition var att få med ett flertal relativt stora kommuner. Uppdragsgivaren ansåg det också viktigt att fånga upp kommuner som tycktes arbeta mer aktivt med frågan för att få välgrundade synpunkter på lagstiftning och ev. problem i tillsynsarbetet.

I uppdraget ingick inte att göra ett representativt urval, men valda kommuner och län täcker ändå väsentliga delar av Sverige. Där ingår de tre storstäderna och motsvarande länsstyrelser samt några andra kommuner i dessa län. Vidare ingår två andra länsstyrelser samt kommuner i flera andra län. Totalt omfattar urvalet kommuner i 14 län från norr till söder. Sammanlagt har de intervjuade kommunerna en folkmängd på ca 2,7 miljoner. Det gör att generella slutsatser i någon mån kan dras av materialet – om än med stor försiktighet.

Ett omfattande frågeformulär upprättades i samråd med uppdragsgivaren. Detta skickades sedan ut i förväg till de utvalda kommunerna och länsstyrelserna för att dessa skulle hinna förbereda svar och bland annat ta reda på aktuella sifferuppgifter. Intervjupersonerna var de handläggare som i praktiken utövar tillsynen över tobaksförsäljningen i resp. kommun och län.

Flera frågor är av kvalitativ karaktär, vilket försvårar sammanställningar och en enhetlig presentation. Det går alltså inte att i tabellform summera alla faktorer som vi har berört i våra samtal med respondenterna. Vi har av bland annat integritetsskäl också valt att normalt inte redovisa enskilda kommunhandläggares svar på enskilda frågor. Det viktiga har varit att visa övergripande mönster, trender mm.

När det gäller de tre storstads länen genomfördes personliga möten med länsstyrelse, storstadskommunen och ytterligare en kommun i länet. I övriga fall skedde intervjuerna per telefon. Vi vill

framhålla dels att vi upplever flertalet kommunhandläggare som mycket engagerade, dels att samtliga tillfrågade kommuner och länsstyrelser på ett positivt sätt har ställt upp och aktivt delat med sig av sin kunskap och sina synpunkter. Vi vill dock redan här betona att intervjupersonerna i några fall gav vaga svar på våra frågor, vilket vi tolkar som att kommunerna i fråga saknar regelverk, prioriterar verksamheten lägre och inte tycks ta tobakstillsynen på samma stora allvar som övriga.

KPMGs arbete har samordnats av Björn Hasselgren och genomförts av Lars Häggmark, Sara Linge och Jessica Rabenius.

### **3. Kommunernas tillsyn och tillsynsresultat**

I denna del av vår rapport redovisar vi vissa sifferuppgifter, både totalt och i genomsnitt, när det gäller kommunernas tillsyn över tobaksförsäljningen. Vi vill erinra om att urvalet dels är begränsat, dels att utredningens och KPMGs ambition inte har varit att ge en statistiskt representativ bild. Därför är det inte möjligt att dra alltför långtgående slutsatser för hela riket. Det är tänkbart att ett annat urval hade kunnat ge ett delvis annat resultat.

#### **3.1 Tobaksmarknaden i kommunen**

##### *Laglig sektor – mer än en tobaksförsäljare per 1000 invånare*

Tobak säljs på en lång rad olika typer av försäljningsställen, alltifrån de stora livsmedelskedjornas butiker till små bensinmackor och kiosker. Det förekommer även lite udda försäljningsställen, såsom äldreboende, bilhandlare och leksakshandel. Antalet restauranger som säljer tobak uppges ha minskat, sannolikt till följd av rökförbudet inne i dessa lokaler. Samtliga personer som KPMG har talat med har lämnat precisa uppgifter över antalet anmälda ställen där tobak säljs, något som inte oväntat varierar med kommunens storlek. I genomsnitt finns i de aktuella kommunerna ca 1,3 anmälda försäljningsställen per 1000 invånare – med en variation mellan 0,8 och 2,4. Storstäderna ligger på genomsnittet, och det är svårt att se något entydigt mönster när det gäller höga resp. låga värden för olika storlekar och typer av kommuner.

##### *Bristande kunskap om olaglig sektor*

Det finns i kommunerna en bristfällig kunskap om den oregistrerade eller ”svarta” marknaden för tobaksvaror, vilket framhålls i de flesta intervjuer. Det anses inte ingå i den kommunala tillsynsuppgiften att kartlägga vare sig förekomsten av smuggeltobak eller oanmälda försäljningsställen av annan tobak. Man hänvisar här allmänt till polisen och de rättsvårdande myndigheterna. Det innebär att det finns ett betydande mörkertal när det gäller tobaksförsäljare. I några kommuner, i huvudsak de största, uppger intervjupersonerna att man har en viss kontroll över läget och att man också har ambitionen att försöka följa och få kunskap om den olagliga delen av marknaden. Ett par exempel är Göteborg och Stockholm. Ambitionen tycks växla, och de flesta väljer att inte ”patrullera” gatorna i jakt på oanmälda butiker, vilket heller inte är en normal kommunuppgift.



## 3.2 Resurser och organisation för tillsynen

### *Resurserna varierar betydligt ...*

När det gäller de *resurser* som läggs ned på tillsyn har vi i många fall bara kunnat få uppskattade värden, i några fall med stor osäkerhet. Uppgifterna visar att det finns betydande variationer mellan kommunerna – alltifrån 5-10 % av en handläggartjänst i fem av kommunerna till ca 40 % av en tjänst i en (relativt liten) kommun. Storstäderna har i regel ca en halvtidstjänst för central samordning, information, rekryteringar av provköpande ungdomar mm och dessutom resurser ute i varje stadsdel för den löpande tillsynen. Man kan göra en jämförelse mellan invånarantalet i resp. kommun och de tillsynsresurser som respondenterna har uppskattat. Det visar mycket grovt att resursnivån på området, mätt som ”antalet handläggare per en miljon invånare”, varierar i betydande utsträckning – från knappt 1 till drygt 17. Det behöver dock inte finnas ett klart samband mellan antal tjänster och hur aktivt/engagerat en kommun arbetar med tobakstillsynen. Dessutom behöver även en liten kommun ofta ha en basnivå och en kritisk massa.

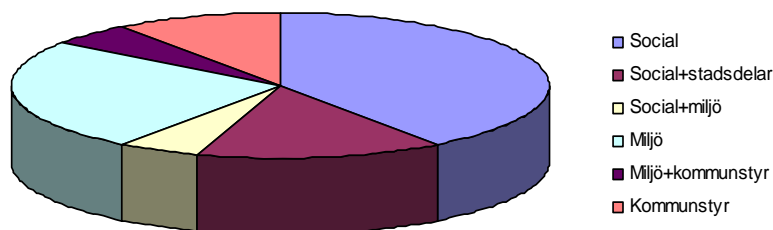
På frågan om kommunerna anser att tillräckliga resurser avsätts, har svaret oftast varit jakande. Handläggarna svarar här utifrån de ambitioner som finns hos både lagstiftaren och kommunen. För den ambitionsnivå som kommunen har satt, menar en övervägande del (14 av 20) att resurserna räcker till för ändamålet. Bland dessa kommuner ingår de tre storstäderna. Sex av intervju-personerna svarar dock nej på frågan, och några konstaterar att en tillsynsverksamhet i princip aldrig kan få för mycket resurser, men att kommunen måste väga detta mot många andra behov. Det finns ingen klar korrelation mellan resurser per invånare och att handläggarna anser att resurserna är tillräckliga.

### *... liksom organisationen*

I så gott som alla de tillfrågade kommunerna är tillsynen av tobaksförsäljningen kombinerad med motsvarande tillsyn när det gäller folköl och/eller livsmedelstillsyn. Det framgår ganska klart av våra samtal att folkölsfrågan dominerar klart över tobaken när det gäller fokusering och resursfördelning, även om något undantag finns.

Den *organisatoriska* hemvisten för tobakstillsynen skiljer sig åt mellan kommunerna. Det finns i huvudsak tre olika organisatoriska lösningar. Socialnämnden och dess förvaltning är den vanligaste placeringen (11 av de 20 kommunerna). I övriga kommuner har denna uppgift antingen samordnats med miljönämndens livsmedelstillsyn (5 kommuner) eller också ansvaret lagts direkt på kommunstyrelsen (3 kommuner). I ett fall uppges socialnämnden och miljönämnden ha ett delat ansvar.

### Organisatorisk hemvist



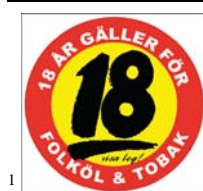
### 3.3 Kommunernas löpande tillsyn – verksamhet och aktiviteter

Baserat på främst kraven i Tobakslagen bedriver kommunerna tillsyn i olika former, och med litet olika fokus och inriktning. Kommunerna arbetar med både ”piska och morot”. Många tycks föredra att närma sig handlarna i en positiv anda, med upplysning och informellt samråd. Detta anses i längden ge bättre resultat än att hota med administrativa eller straffrättsliga sanktioner.

#### *Tillsynen planeras och kombineras med rådgivning*

Kommunernas konkreta verksamhet och aktiviteter baseras i de flesta fall på någon form av *tillsynsplan* hos resp. kommun. Drygt hälften av kommunerna svarar klart ja på frågan om de har någon sådan plan. Det gäller till exempel storstäderna. I ytterligare några fall finns informella tillsynsplaner. Arbetsuppgifter och beräknad resursförbrukning kan vara invävt i andra kommunala dokument, till exempel nämndens verksamhetsplan. Andra intervjupersoner svarar att det saknas ett sådant formellt planeringsdokument på området – i tre fall finns en mer informell vägledning, medan sex kommuner mer tydligt svarar att tillsynsplanering saknas. Det sistnämnda förhållandet rör både mindre och relativt stora kommuner.

Inom ramen för samtliga kommuners tillsynsarbete lämnas råd och *information*, både muntligt och i form av broschyrer mm om exempelvis vilka regler som gäller i samband med försäljning av tobaksvaror till unga personer. Exempel på material och annan information är sådant som kommunen själv eller länsstyrelsen har tagit fram, men man använder också material från Folkhälsoinstitutet. Det kan handla om exempelvis klistermärken med symbolen om åldersgräns<sup>1</sup> och



1

legitimationskrav, lättillgängliga populärversioner av Tobakslagen samt egenhändigt framtagna broschyrer. Information delas ibland ut på andra språk än svenska, såsom engelska och arabiska.

### ***Tillsynsbesök och provköp är stående inslag i tillsynen***

En stor del av den rena tillsynsverksamheten består i att besöka butiker och göra planerade provköp. *Tillsynsbesök* och liknande regelbundna besök hos anmälda försäljningsställen görs i flertalet kommuner. Tre respondenter är mer svävande i sina svar och en svarar nekande på denna fråga. Vid sådana besök kontrolleras om butiken/försäljningsstället har skyltat tydligt om att unga måste visa legitimation samt att tobaksreklamen måste begränsas på visst sätt, särskilt utanför försäljningsstället. Vidare ber man att få se och gå igenom säljarens egentillsynsprogram för att kontrollera om det finns klara interna instruktioner till personalen om vad som ska iakttas i fråga om tobaksförsäljning.

Ytterligare inslag i tillsynen kan vara att aktivt kontrollera de försäljningsställen som *inte* har anmält att de säljer tobak, en kontroll som knappt hälften av kommunerna uppger att de gör i högre eller lägre grad. Oftast sker dessa kontroller spontant i samband med tillsynsbesök till redan anmälda försäljningsställen. Det händer även, men sällan, att tips inkommer till kommunen om oanmälda försäljare. Vid besök hos oanmälda försäljare informerar man om gällande regler samt lämnar ofta över broschyrmaterial och anmälningsblanketter. Normalt tar handlaren emot kommunens företrädare på ett positivt sätt, men det förekommer även en avvisande hållning och t.o.m. hot. Någon kommun bedriver även "spaning" vid sådana butiker, kiosker el. dyl. där man kan misstänka tobaksförsäljning men som inte har gjort någon anmälan – dock bara i något enstaka fall, eftersom det anses vara en uppgift för polisen.

*Provköp* kan också utgöra en del i tillsynsarbetet. Detta går i huvudsak ut på att ungdomar som nyss har fyllt 18 år (och gärna ser litet yngre ut) går in och försöker köpa tobak utan att visa legitimation. Om detta inköp lyckas kommer kommunens representant in och talar med kassören och/eller föreståndaren. Information om regelverket ges liksom andra former av råd. Provköp som rutin tillämpas i tre fjärdedelar av kommunerna, i många fall en eller två gånger per år, i andra fall kanske vartannat år om de personella resurserna inte räcker till större insatser. Spontant har flera kommuner berättat att de också gör regelmässiga uppföljningar, d.v.s. återbesök i de fall där unga har fått köpa utan att legitimera sig. Fyra av kommunerna gör, enligt våra intervjuvar, över huvud taget inga regelbundna provköp.

### ***Avgifter finansierar tillsynen till stor del***

I syfte att finansiera tillsynsverksamheten tar kommunerna ut en avgift av de handlare som har anmält sig. I flertalet fall tillämpas en fast årsavgift, men i en kommun prövar man en differentierad ersättning där de som sköter sig bra får betala mindre än de som kräver återbesök till följd av att provköp mm inte har fallit väl ut. I någon kommun debiteras en avgift vid anmälan, men inte årligen. Ytterligare en kommun anpassar avgiften efter handlarnas omsättning vid tobaksförsäljning, och en kommun tar ut avgift vid tillsynstillfället. Avgifterna är högre i storstäder än i många andra kommuner. Klart över hälften av kommunerna uppger att det är relativt lätt att få in avgiften, även om vissa påminnelser kan behövas. Övergång till fakturering i början av året har förbättrat betalningsdisciplinen på vissa håll. Ett fåtal kommuner upplever problem med att få in betalningen, däribland två av storstäderna. I några fall finns olika taxor för tillsynen av tobak resp. folköl. Handlare som säljer både öl och tobak kan ibland få en samlad avgift med ett slags rabatt.

De årsavgifter som tillämpas (för tillsynen av enbart tobak, inte folköl) pendlar mellan 400 och 2400 kronor per försäljningsställe. Vi har frågat om dessa avgifter täcker kommunens kostnader för tillsynsverksamheten, vilket drygt hälften anser vara fallet. Tre av kommunerna svarar klart nej på frågan, medan fem är mer tveksamma till om man får full kostnadstäckning.

### Sammanfattande tabell

Av detta avsnitt i rapporten (3.3) framgår viktiga resultat av våra kommunintervjuer rörande tillsynsverksamhet och aktiviteter. Delar av resultaten kan också sammanfattas i följande tabell. Undersökningen är dock i första hand kvalitativ, varför stor försiktighet bör iaktas när tabellmaterialet uttolkas.

Kommunerna...	Klara ja-svar	Tveksamma ja-svar	Nej-svar	Andel klara ja-svar
har viss kontroll av dem som inte anmält	8	4	8	40 %
har en särskild tillsynsplan	11	3	6	55 %
gör regelbundna tillsynsbesök	15	4	1	75 %
gör regelbundna provköp	15	0	5	75 %

## 3.4 Tillsynsresultat

### Handlarna i flertalet kommuner anses efterleva lagen

KPMG har ställt ett antal frågor om vilka resultat och effekter som enligt intervjupersonerna kommer ut av kommunernas tillsynsverksamhet. Vissa av frågorna går delvis i varandra och kan ses som ett slags kvalitetssäkring av svaren. Vi väljer att redogöra för svaren på i princip alla intervjufrågor.

När det först gäller plikten att anmäla tobaksförsäljning till kommunen kan konstateras att handlarna i drygt hälften av kommunerna anses sköta detta relativt bra. Det gäller framför allt de minsta kommunerna. I två av kommunerna i ett storstadsområde anses anmälningsplikten respekteras på ett dåligt sätt, och i fem kommuner är bedömningen att detta sköts på ett någorlunda bra sätt. En respondent har ingen uppfattning. Respondenterna nämner att kunskapen om anmälningsplikten numera är ganska stor, särskilt hos de större aktörerna, såsom livsmedelskedjor. Det finns dock en viss eftersläpning vid just ägarbyten och mindre försäljningsställen. En kommun lyfte även fram språksvårigheter som en anledning till att anmälan uteblir, där äldre personer eller personer med utländsk härkomst kan ha vissa svårigheter att tolka lagen och ta till sig informationen.

Intervjupersonerna har också ombetts göra en övergripande bedömning av om de anser att *lagen efterlevs*. Här är bilden splittrad. Flertalet kommuner svarar att handlarna lever upp till lagen på

ett förhållandevis bra sätt, medan några anser att laglydnaden är dålig eller åtminstone relativt svag. Oftast nämns att de större försäljningsställena efterlever lagen på ett bra sätt men att disciplinen är sämre hos mindre aktörer.

### ***I två tredjedelar av kommunerna beaktas åldersgränsen och egentillsynsprogram finns***

Vid tillsynen kontrollerar kommunerna om handlarna har någon form av *egentillsynsprogram* (se ovan, avsnitt 3.3) och om dessa tillämpas. Man påpekar att detta dokument kan vara svårt att motivera för mindre försäljningsställena, exempelvis en mindre kiosk som ägs av en person och sköts av familjen. Med den reservationen svarar ändå flertalet (12 av 20) kommuner att man ofta finner ett sådant program vid sina tillsynsbesök. Av övriga kommuner svarar några att sådana program återfinns ibland eller sällan. En kommun uppger att man inte vet, eftersom man inte genomför tillsynsbesök. Hos stora butikskedjor tycks förekomsten av tillsynsprogram vara regel.

Dessutom har respondenterna fått svara på frågan om legitimationskontroll finns inskrivet i dessa program när de finns. På denna fråga svarar samtliga ja. Självklart är det intressant om dessa egentillsynsprogram verkligen följs i den praktiska vardagen, d.v.s. att ägaren och personalen går igenom och diskuterar programmet och hur de ska agera i olika situationer – eller om detta är papper som bara ligger och samlar damm. När det gäller denna fråga saknar kommunerna, och därför även vi, en klar bild.

KPMG har ställt frågan om kommunerna anser att handlarna följer föreskriften om skyltning om 18-årsgränsen för tobaksförsäljning. Där är svaret nästan entydigt ja. När det däremot gäller om åldersgränsen beaktas i praktiken (normalt ett utfall av provköpsverksamheten) varierar dock svaren betydligt mer, även om många uppger att detta är fallet ofta eller ganska ofta. I några kommuner menar man att åldersgränsen respekteras ibland, sällan eller att man helt enkelt inte vet. Vissa kommuner har uttryckt frustration över att de känner till att tobaksförsäljning sker till unga men att kommunen saknar resurser eller möjligheter att bevisa att så sker. Någon kommun har nämnt att man känner till försäljningsställena som säljer till minderåriga med användandet av särskilda kodord samt att langning sker. Dock finns väldigt sällan några klara bevis på att 18-årsgränsen inte efterlevs.

### ***Sammanfattande tabell***

Av detta avsnitt i rapporten (3.4) framgår viktiga resultat av våra intervjuer med kommunerna när det gäller *resultatet* av kommunernas tillsyn av tobaksförsäljningen. Delar av resultaten kan också sammanfattas i följande tabell.

<b>Handlarna...</b>	<b>Klara ja-svar</b>	<b>Tveksamt/ Ibland</b>	<b>Nej-svar</b>	<b>Andel klara ja-svar</b>
sköter anmälningsplikten bra	12	6	2	60 %
efterlever lagen bra/halvbra	14	5	1	70 %
har egentillsynsprogram	12	8	0	60 %
beaktar åldersgränsen	13	5	2	65 %

### **3.5 Sanktioner mot tobaksförsäljare**

Kommunerna har i undersökningen svarat på vissa frågor om sanktioner vid överträdelser av gällande lagar och regler. Vi kan konstatera att alla utom en av de tillfrågade kommunerna svarar att de sällan eller aldrig arbetar med förbud eller förelägganden mot tobakshandlare. Inte heller sätter man ut vite. En av storstäderna svarar till skillnad från de andra att så sker ganska ofta. De allra flesta intervjupersoner som har besvarat frågan anser att det inte är effektivt för kommunen att anmäla brott av detta slag till åtal. Vi har också frågat om de gjorda föreläggandena verkligen efterlevs/efterkoms. Ett par av storstadskommunerna svarar jakande på frågan. Men i flertalet kommuner blir detta sällan aktuellt, eftersom rättsliga åtgärder normalt inte vidtas. På motsvarande sätt svarar samtliga kommuner nej på frågan om tobaksvaror någonsin omhändertas, en möjlighet som ju finns i lagen.

En vanlig invändning mot att använda nuvarande sanktionsmöjligheter mot olaglig försäljning är att detta inte har fått effekt. Några uttrycker att man har begränsade kunskaper om hur man kan tillämpa lagen. Där sanktioner har prövats förr om åren, i form av polisanmälningar, uppger flera kommuner att vittnen har återtagit sina vittnesmål. Det har i några fall rört sig om föräldrar som tvekat att vittna inför domstol och erkänna att deras minderåriga barn är rökare. Där det ändå har blivit rättssak har handlarna överklagat och straff sällan utmätts. Beviskraven för att styrka brott har av domstolarna satts högt. Kommuner har även uttryckt missnöje med att polisen nedprioriterar frågan. Resultatet blir ofta att kommunen ”tappat sugen”.

Många kommuner har samordnat tillsynen av folköl och tobak. Det har därför varit intressant att fråga om folkölsförsäljning förbjuds till följd av relevant lagstiftning. Här är svaret något mer nyanserat, men fortfarande är det en majoritet (12) av de tillfrågade som svarat att förbud sällan tillämpas. Tre kommuner svarar dock ja på frågan, och av dessa är två storstäder.

### **3.6 Kommunernas åsikter om länsstyrelsernas roll**

Länsstyrelsernas kommundillsyn och rådgivning uppfattas i många fall som begränsad. Vi har frågat kommunerna om länsstyrelserna är aktiva och gör ett bra arbete på detta område, varvid relativt många svarar klart nej. Ytterligare några är tveksamma till om dessa insatser gör någon nytta eller över huvud taget förekommer i någon märkbar utsträckning. Fem av de 20 kommunerna anser dock att resp. länsstyrelse är aktiv och bra som rådgivare mm (det gäller fyra olika län). Dock måste det beaktas att det inte går att dra några generella slutsatser från KPMGs undersökning. Det urval som gjordes i samråd med uppdragsgivaren innebar att tillfrågade kommuner i många fall hör till län där vi inte har talat med länsstyrelserna. Det är därför svårt att ur materialet bedöma om det finns någon korrelation mellan kommunernas åsikter om länsstyrelsernas aktivitetsnivå och länsstyrelsernas egna åsikter om samma sak (se nedan).

### **3.7 Kommunernas förslag till regeländringar**

Den nuvarande lagregleringen bedöms av kommunerna inte vara tillräckligt effektiv. På den allmänna frågan om nuvarande lagreglering är tillräcklig svarar endast fem av kommunerna klart ja.

Tolv kommuner säger att lagen är klart otillräcklig, och ytterligare tre kommuner är tveksamma. Någon kommun menade att lagen är fullt tillräcklig vad gäller att efterleva *tillsynen* men att den inte leder till några begränsningar av försäljningsställen som missköter sig.

Flera kommuner har dessutom lämnat översiktliga förslag om hur reglerna bör kunna ändras. Utan att alltid precisera förslagen pekar flera (12) intervjupersoner på att man bör införa tydligare sanktioner och straff för handlare som agerar fel när det gäller tobaksförsäljning till minderåriga. (Det bör dock betonas att några av dessa förslagsställare samtidigt anser att lagen är i stort sett tillräcklig, vilket kan tyckas förvånande.) Bland de förslag som har förts fram av flera personer märks också *dels* tydliga möjligheter för kommunerna att ge tillfälliga förbud för tobaksförsäljning (8 förslagsställare), *dels* att ersätta anmälningsskyldigheten med tillstånd (3 förslagsställare). Det senare anses vara en mer aktiv åtgärd som innebär att all tobaksförsäljning skulle vara förbjuden innan man har sökt och fått sitt tillstånd.

Bland mer enstaka förslag av enskilda respondenter märks bland annat att begränsa antalet försäljningsställen, att bara sälja limpor och förbjuda enstaka paket, höjd avgift, bötfällning av handlare direkt på plats, möjlighet att använda minderåriga vid provköp, högre åldersgräns än 18 år, införande av lämplighetsprövning ("körkort") för handlare samt införande av ett delat tillsynsansvar med polisen för att underlätta sanktioner och tillsyn för båda parter. Några kommuner menar att det inte är lagen som är problemet utan inställningen hos handlarna, varför mer måste satsas på till exempel gemensamma informationsinsatser och kampanjer.

## 4. Länsstyrelsernas tillsyn och tillsynsresultat

Den här delen av vår rapport redovisar några uppgifter när det gäller den rådgivning och tillsyn som länsstyrelserna bedriver mot länens kommuner på området tillsyn av tobaksförsäljning. Urvalet är begränsat, och de fem länen är inte slumpmässigt utvalda. En betydande "slagsida" finns mot storstäder. Det innebär att man inte kan dra några klara slutsatser för hela riket. Även om de intervjuade länsstyrelserna företräder län med sammanlagt ca 5 miljoner invånare utgör de bara en fjärdedel av antalet länsstyrelser. Ändå kan vissa tendenser skönjas.

### 4.1 Resurser och organisation

Länsstyrelserna bedriver rådgivning och information till kommunerna, men också direkt tillsyn (uppföljning) över kommunernas uppgifter på flera områden, bland annat folköl och tobak. Det senare ingår bland länsstyrelsernas, enligt uppgift, ca 100 tillsynsuppgifter, varav många riktar sig mot länens kommuner. I alla de fem länsstyrelserna samordnas tobakstillsynen med motsvarande uppgifter rörande folköl och ev. också annan tillsyn.

De fem myndigheterna uppskattar att de vardera disponerar resurser som uppgår till mellan knappt 10 % och knappt 50 % av en årsarbetare för tillsyn på tobaksområdet. Den lägre nivån är vanligast. I fyra fall anses resurserna vara tillräckliga för ändamålet, bara en anser att ökade resurser behövs. En länsstyrelse menade vid intervjun att tillsynen över tobaksförsäljning har fått en ökad vikt över åren, vilket även speglas i ökad kunskap om lagen och de kommuner som de utövar tillsyn över. Viss oklarhet om uppdrag och tydlighet har uttryckts.

## 4.2 Länsstyrelsernas löpande tillsyn – verksamhet och aktiviteter

### *Tillsynen planeras – och den kombineras med rådgivning, i ett par län på ett aktivt sätt*

Fyra av de fem länsstyrelserna baserar sin tillsyn och uppföljning på särskilda tillsynsplaner eller åtminstone separata avsnitt i myndigheternas verksamhetsplaner. I alla de fem länen ges råd och information i olika former, efter direkta önskemål av kommunerna. Två av länsstyrelserna uppger att de, vid sidan av tillsynen, bedriver rådgivning även på ett mer proaktivt sätt. Samma två länsstyrelser tar fram och distribuerar eget material om tobaksförsäljning, delvis baserat på underlag från Folkhälsoinstitutet. Att märka är att fem av sex intervjuade kommuner i dessa två län anser att länsstyrelserna uppträder proaktivt när det gäller tobaksfrågor – en bedömning som inte är lika vanlig för flertalet kommuner. En av länsstyrelserna gör också egna besök i butiker tillsammans med kommunen, för att bland annat ge information. I något fall anses kommunerna inte vara så intresserade av rådgivning på länsnivå, även om länsträffar i andra fall uppges vara relativt välbesökta och uppskattade. Sådana möten för länens kommuner anordnas av alla de fem länsstyrelserna, även om det sker i litet olika former och ibland samordnas med andra frågor än bara tobakstillsyn. I en av storstäderna delas till exempel mötena upp på norra resp. södra delen av länet.

Enligt Tobakslagen ska länsstyrelserna främja samarbete mellan tillsynsmyndigheter och andra berörda. Några länsstyrelser har, liksom flera kommuner, ett betydande samråd med både myndigheter och organisationer. Folkhälsoinstitutet och polisen är naturliga samarbetspartners, och i något fall anges också landstinget resp. grannlänen. En av länsstyrelserna anger dock att man främst samverkar med länets kommuner.

Tillsynen över kommunerna sker oftast i form av regelrätta besök hos enskilda kommuner. Några länsstyrelser hinner med alla länets kommuner på ett år, i andra fall tar man några i taget. Vid besöken kontrolleras bland annat kommunens dokumentation och i ett par län går man också igenom enskilda ärenden som rör kommunens tobakstillsyn. Det förekommer också återbesök om kommunen har visat brister i sin egen tillsynsverksamhet. I ett av länen sker inga regelbundna tillsynsbesök alls.

Kommunerna anses i de flesta av de tillfrågade länen sköta sin tillsyn i stort sett bra. En länsstyrelse uppger sig dock ha för otillräcklig kunskap för att kunna uttala sig. Trots denna allmänt positiva bild har dock fyra av länsstyrelserna riktat kritik mot kommuner när det har varit befogat.

## 4.3 Länsstyrelsernas förslag till regeländringar

Tobakslagen anses av de flesta av de tillfrågade länsstyrelserna inte fungera särskilt bra. Det är inte kommunernas tillsynsarbete som anses bristfälligt utan lagen som är otillräcklig. Bland förslag till förbättringar som har redovisats vid våra intervjuer finns inga som dominerar klart eller förs fram av en majoritet. Ändå kan nämnas idéer om

- tillståndsplikt för tobaksförsäljning
- sanktioner som liknar de som gäller folköl
- ålderstext på cigarettpaket



- tydligare roller för länsstyrelserna
- möjlighet till sanktioner mot kommuner som missköter sin tillsynsuppgift

## 5. Sammanfattande kommentarer

Denna rapport bygger på intervjuer med endast 20 av landets kommuner och bara fem länsstyrelser, varför generella slutsatser är svåra. Vi begränsar oss därför till att i nedanstående sammanfattande punkter återge några viktiga fakta och intryck från de genomförda intervjuerna.

- Mer än en handlare per 1000 invånare i de intervjuade kommunerna har anmält till myndigheterna att de säljer tobak. I flertalet av de tillfrågade kommunerna bedömer handläggarna att det dessutom finns handlare som säljer tobak utan att ha anmält detta. Kommunerna känner dåligt till omfattningen av illegal försäljning och smuggling. "Det är polisens sak."
- Många kommuner bedriver en aktiv tillsyns- och rådgivningsverksamhet när det gäller tobaksförsäljning. Det sker med resurser som pendlar mellan 5-10 % och ca 40 % av en årsarbetare. I storstäderna finns dessutom resurser vid stadsdelsförvaltningarna.
- I många kommuner har ansvaret för tillsynen lagts under socialnämnden, men även miljö- och kommunstyrelsen förekommer som organisatorisk hemvist. I de fall där tobakstillsynen organisatoriskt är kombinerad med livsmedelstillsyn (miljönämnden) tycker vi oss märka en något svagare kontroll av tobaksmarknadens aktörer än i de fall där socialnämnden har ansvaret. Avgifter finansierar tillsynen till stor del.
- Drygt hälften av kommunerna arbetar efter särskilda tillsynsplaner. Där regleras arbetsätt, resurser mm. Tillsynen kombineras med rådgivning och bedrivs främst som besök hos handlare samt s.k. provköp. Ca tre fjärdedelar av kommunerna arbetar med dessa instrument.
- De tillfrågade länsstyrelserna har själva inte upplevt några större problem med kommunernas tillsynsverksamhet, men de vittnar om en viss osäkerhet i sin roll vad gäller att ge information till, och utöva tillsyn över, kommunerna när det gäller tobakslagen.
- Resultatet av kommunernas tillsyn visar på flera förhållanden. Över hälften av de tillfrågade anser att handlarna i kommunen sköter anmälningsplikten på ett tillfredsställande sätt och att de respekterar Tobakslagen även i övrigt. Fler än hälften av handläggarna finner också att handlarna i regel har s.k. egentillsynsprogram och i praktiken beaktar åldersgränsen på ett seriöst sätt. Men det finns också flera kommuner bland de tillfrågade där detta *inte* är fallet.
- Vi konstaterar kommunerna arbetar olika aktivt i sin tillsyn av tobaksförsäljningen. Arbetsätt och resursinsats är delvis resultatet av en politisk avvägning mot andra kommunala ändamål, även om avgiftsfinansiering i flera kommuner är en väsentlig finansieringskälla. Metodmässigt kan man exempelvis ta lärdom av grannkommuner.
- Tobakslagen innehåller sanktioner mot handlare som inte respekterar gällande regler. Men dessa åtgärder bedöms av flertalet intervjupersoner som mycket svåra att tillämpa i praktiken. Vi konstaterar att bland annat domstolspraxis och polisens agerande påverkar kommunernas handlande.

- Flertalet kommuner anser att länsstyrelserna är alltför passiva i sin rådgivande tillsynsroll på tobaksområdet. Länsstyrelserna själva anser att deras roll kan behöva preciseras. Deras resurser för ändamålet är i regel mycket begränsade. Även de styrs i flertalet fall av särskilda planer och arbetar normalt med uppgiften genom att exempelvis samla kommuner till årliga träffar och/eller regelrätta tillsynsbesök i enskilda kommuner. Länsstyrelsernas bild av hur kommunerna sköter sina uppgifter är överlag positiv.
- Både kommuner och länsstyrelser har vid intervjuerna lämnat förslag till hur Tobakslagen bör kunna förändras för att åldersgränsen ska kunna upprätthållas på ett mer effektivt sätt. Flera intervjupersoner förordar att reglerna närmare ansluter till dem som gäller försäljningen av folköl. Bland de konkreta förslagen märks följande.
  - Tillståndsplikt vid tobaksförsäljning, vilket anses skarpare än bara krav på anmälan
  - Tydligare möjligheter till sanktioner och straff vid lagöverträdelser, till exempel tillfälliga försäljningsförbud eller böter
  - Begränsning av vilken typ av butiker mm som över huvud taget ska få sälja tobak

## **Bilaga**

### Intervjuade kommuner

Stockholm  
Botkyrka  
Sollentuna  
Uppsala  
Norrköping  
Jönköping  
Västervik  
Gotland  
Malmö  
Ystad  
Ängelholm  
Falköping  
Göteborg  
Uddevalla  
Kristinehamn  
Örebro  
Leksand  
Sandviken  
Östersund  
Luleå

### Intervjuade länsstyrelser

Stockholms län  
Kalmar län  
Skåne län  
Västra Götalands län  
Jämtlands län

# Kommunvis statistik över detaljhandel med tobaksvaror<sup>1</sup>

## KODFÖRKLARING TYPER LIVSMEDELSBUTIKER

### BUTIKSTYP - Klassificering enligt HUI.

<i>Kod</i>	<i>Butikstyp</i>	
110	Stormarknad	Minst 2 500 kvm säljyta, externt läge och varuhussortiment (minst 20 % av omsättningen utgörs av specialvaror).
120	Varuhus	Minst 1 500 kvm säljyta, varuhussortiment och som ej är stormarknad.
200	Varumarknad	Livsmedelsbutik (butik där minst 50 % av omsättningen utgörs av livsmedel och som ej är varuhus eller stormarknad) med minst 800 kvm säljyta och där minst 20 % av säljytan (alt. 10 % av omsättningen) utgörs av specialvaror.
210	Dagligvarumarknad	Livsmedelsbutik med minst 800 kvm säljyta och som ej är varumarknad.
220	Varuhall	Livsmedelsbutik med 400–799 kvm säljyta där minst 20 % av säljytan (alt. 10 % av omsättningen) utgörs av specialvaror.
230	Dagligvaruhall	Livsmedelsbutik med 400–799 kvm säljyta och som ej är varuhall.

<sup>1</sup> Siffrorna kan innehålla försäljningsställen som i det enskilda fallet inte säljer tobaksvaror.

<i>Kod</i>	<i>Butikstyp</i>	
240	Servicebutik	Livsmedelsbutik med högst 250 kvm säljyta, öppen på söndagar samt minst 70 timmar per vecka eller som tillhör vissa kedjor med svh-profil.
270	Trafikbutik	Servicebutik i anslutning till bensinstation.
280	Övriga dagligvarubutiker	Livsmedelsbutik med högst 399 kvm säljyta och som ej är servicebutik.
290	Säsongsbutik	Livsmedelsbutik som endast är öppen del av året.
299	Övrig livs	Begränsat dagligvarusortiment (ett fåtal enheter, ej Dagligvarubutik).

### KODFÖRKLARING TYPER SERVICEHANDEL

<i>Kod</i>	<i>Butikstyp</i>	
300	Prospekt servicehandel	Säljer alltför begränsat sortiment för att räknas som servicehandel. Kan t.ex. vara en bensinstation eller spelbutik som bara säljer tidningar, bara tuggummi eller bara lite kalla drycker. Vid en breddning av sortimentet kommer uppgradering ske till annan kundtyp, t.ex. kiosk eller tobaksaffär.
310	Kiosk	Vid expediering befinner sig kund normalt utanför lokalen. Huvudsakligen försäljning av konfektyr, glass, drycker, tidningar, tobak, begränsat sortiment livsmedel.
320	Tobaksaffär	Vid expediering befinner sig kund normalt inne i lokalen. Huvudsakligen försäljning av tobak/tillbehör och tidningar men även vanligen kiosksortiment.

<i>Kod</i>	<i>Butikstyp</i>	
330	Frukt/konfektyraffär	Vid expediering befinner sig kund normalt inne i lokalen. Huvudsakligen försäljning av frukt/konfektyr men även övrigt kiosksortiment. Till denna grupp räknas även en del videoaffärer med begränsat kiosksortiment.
340	Gatukök	Vid expediering befinner sig kund normalt utanför lokalen eller i mindre kundficka. (gatukök med mer än tjugo sittplatser klassas som hamburgerrestaurang). Huvudsakligen försäljning av hamburgare, korv, drycker etc.
350	Café/konditori	Försäljning och servering av kaffe, te, konditorivaror, smörgåsar, enkla maträtter (paj, soppa etc.). Vid servering av "lagad mat" klassas enheten som storhushåll ("café med lagad mat").
360	Kiosk & gatukök	Kombination av verksamhet enligt ovan.
370	Café & gatukök	Kombination av verksamhet enligt ovan.
380	Café & gatukök & kiosk	Kombination av verksamhet enligt ovan.
390	Café & kiosk	Kombination av verksamhet enligt ovan.

Kommun	Typ kod																			Totalt	
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380		390
ALE					2		4	5	3	2		1	3	3	1	1	2		1		28
ALINGSÅS		1			2		2	3	3	4		9	6	9	3	10	3		1	4	60
ALVESTA				1	1		3	3	1	3		7		4	2	2	2				31
ANEBY							2	1	1			2				2					9
ARBOGA				1			3	1	4	1		2	2	4			1				22
ARJEPLOG						1	2	3	2			2		2					1		13
ARVIDSJAUR					1		2	1	3	1		2		1		2	1				17
ARVIKA					2		2	3	7	5		6	4	9	2	3	1			5	49
ASKERSUND				1	1	1	1	2	3	3		4	4	4		3	2				29
AVESTA		1			3		3	3	6	2		3	6	1	3	5	5				41
BENGTSFORS				1			3	1	3	3		4	1	2	1	2	2		1	1	25
BERG							2	4	4	4		4	1	2		1	3				25
BJURHOLM								1		3		1		1			1				7
BJUV				1			1	2	3			4	2	6	2	3	3				27
BODEN		1		1	1		2	2	5	5		5	2	7		4	1			3	39
BOLLEBYGD							1	2	1			4	1	1							10
BOLLNÄS					2		5	4	3	3		5	4	6	3	2	6				49
BORGHOLM				1	1		3	6	3	6	1	17	3	15	5	7	5		2	4	79
BORLÄNGE		2		1	3		6	4	9	3		17	13	10	3	10	9			6	96
BORÅS		2			4		8	16	10	11		21	19	30	3	29	13			9	175
BOTKYRKA		2			6		9	10	7	1		15	5	12	7	3	3		1	6	87
BOXHOLM						1	1		2			2	1		1	1					9
BROMÖLLA		1					1	3	1			4	1	3		1	2				17
BRÄCKE						1	2		2	4		2	1		1		2			1	16
BURLÖV	1	1					4	5	2			2		3	1	2	2				23
BÅSTAD					1		3	2	3	7		3	1	3		7	6				37
DALS-ED					1		1	1	1			1		2			2				9
DANDERYD					2		1	3	2	5		7	3	6	2	2	2			3	37
DEGERFORS				1	1		1	1	2	1		2	3	1	1	3	1				18
DOROTEA						1	1	1	2	3						1					9
EDA					3			1	4	5		5	3	10	2	3					37

Kommun	Typ kod																			Totalt		
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380		390	
EKERÖ					1	1	3	1	3	4		2	2	1	2	2	2			1	25	
EKSJÖ				2			4	2	3	2		4	1	2	3	2	2			3	30	
EMMABODA					2		1	1	1	3		4	1	2		2	1				18	
ENKÖPING		1			4		3	3	6	1		10	3	9	3	4	2			6	55	
ESKILSTUNA		2		2	6		7	14	8	8		19	16	25	10	16	11			10	154	
ESLÖV	1	1		2	1		2	4	3	3		6	6	4	6	3	3			2	47	
ESSUNGA							2	2	1			2				2	1				10	
FAGERSTA				1	1		2	1	3	1		2	1		1	3	3				1	20
FALKENBERG		1			3		2	9	6	8	1	13	4	18	2	9	4	1		1	82	
FALKÖPING					4		3	5	4	4		6	6	8	3	3	2			7	55	
FALUN		2		1	6		7	6	9	3		14	10	6	5	7	1	1		6	84	
FILIPSTAD				1	1		1		2	4		6	2	2	1		1	1	1	2	25	
FINSPÅNG		1			3		3	5	1			5	1	3	3	2	2		1	2	32	
FLEN				1	2	1	2	2	2	1			4	3	2	2	2			4	28	
FORSHAGA					1		1	3	1	3		3	1	2	1			1		2	19	
FÄRGELANDA							2	2		3		2		2		1	1				13	
GAGNEF							4	1	2	2		3		1		1				1	15	
GISLAVED				4			5	2	4	2		11	2	5	7	5	2			1	50	
GNESTA					2	2		2	1	1		2	1	3		1	2				17	
GNOSJÖ					1	1	2	1				5		3	1		2		1	1	18	
GOTLAND		2			6	1	6	3	6	19	1	47	6	10	5	29	8		2	11	162	
GRUMS					1			1	3	2		3	2	2	1		1				16	
GRÅSTORP					1		1		3			1	2				1			2	11	
GULLSPÅNG							2		2			4	1	1	1	2	2			1	16	
GÄLLIVARE		1	1		1	1	1	3	5	2		10		6	3	2	1				37	
GÄVLE		2		2	5	2	10	15	13	3		22	15	31	9	26	13		2	10	180	
GÖTEBORG		6		2	26	1	45	99	43	32		83	94	259	43	116	26	2	4	19	900	
GÖTENE					1		1	2	3	1		2	2	2	1	1				1	17	
HABO							2		1	1		3	1	1		1			1	1	12	
HAGFORS				1	2		2	1	3	3		3	1	4	3	2				2	27	
HALLSBERG				2			4	2	4			3	1	4	1	3	3			1	28	
HALLSTAHAMMAR				1	2		1	1	3			1	2	3			2			5	21	



Kommun	Typ kod																			Totalt	
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380		390
HALMSTAD		3			8	1	5	16	14	4	1	32	18	32	6	23	6			5	174
HAMMARÖ				1	2			1	3	1		5	1	3	1	1					18
HANINGE		2		1	2	1	7	8	6	6		24	9	14	8	5	4			5	102
HAPARANDA		1			1		1	2	3	3			2	3		1	2		1	2	22
HEBY						1	1	1	3	7		6	1	4		1	3				28
HEDEMORA				1	2		2	3	2			6	1	5	3	5	1				31
HELSINGBORG		3			7	1	10	17	13	18		30	31	47	15	32	14	2	2	10	252
HERRLJUNGA					1		2		2	2		1	1	1	1	2				1	14
HJO							2		1			4		1	1	2	1			2	14
HOFORS			1		2			1	1	2		4	1	1	1	2	2		1		19
HUDDINGE		1		1	7		7	5	6	4		21	16	21	9	11	2			3	114
HUDIKSVALL					3	1	8	6	10	5		13	2	13	5	5	5			5	81
HULTSFRED				1	1	1	3	1	1	4		7	1	2	2	2	4			1	31
HYLTE				1		1	1	2	2	2		6		1	1	1	2				20
HÅBO					1		2	2	3			4	2	2	2	3	1				22
HÄLLEFORS				1			1		1	2		5	2	4		2					18
HÄRJEDALEN				3		3	2	8	7	2	3	9			4	8	3			1	53
HÄRNÖSAND		1			3		3	3	5			8	4	8	2	2				4	43
HÄRRYDA					2		1	1	5	4		9	3	6	2	3	1	1		1	39
HÄSSLEHOLM		2		1	2	1	6	6	6	2		13	6	11	3	10	6			4	79
HÖGANÄS					2		1	3	4	5		4	4	8	2	8	1	1		1	43
HÖGSBY							2	1	2	4		1		1		1	1				13
HÖRBY				3			1	3	1	3		2	2	5	1		2			3	26
HÖÖR		1		1	1		1		2	1		5	1	4		2	3				22
JOKKMOKK				1		1			3	3		4				2	1				15
JÄRFÄLLA				1	6		4	9	7	2		9	11	17	6	6	3	1		8	90
JÖNKÖPING		2			7	2	14	7	21	11		47	15	31	14	26	8	1		9	215
KALIX		1		1	2			4	3	5		6		4	1	4	2			2	35
KALMAR		2		1	2		8	13	10	5		18	11	13	7	10	2			2	104
KARLSBORG						1	2	1	2	1		4		2		3	2				18
KARLSHAMN		1		1	5		5	5	4			7	7	7	2	6	2		1	3	56
KARLSKOGA		1			2		3	2	4	2		10	7	8	4	3	4			1	51

Kommun	Typ kod																				Totalt
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380	390	
KARLSKRONA		2		2	4		7	16	5	8		14	8	16	3	7	5			5	102
KARLSTAD		2	1		8		3	11	14	12		15	9	31	10	11	5		1	14	147
KATRINEHOLM	1			1	2	1	4	1	4	4		9	5	7	3	5	3			4	54
KIL					1		2	1	3	2		1	2	1		2	1	1		1	18
KINDA				1			2		2	2		2	2			1	1				13
KIRUNA		1					4	11	8	9		10	1	3	5	1	1			3	57
KLIPPAN				1			4	1	5			4	2	2	1	2	1			2	25
KNIVSTA					1			1	1	1				2	1	1					8
KRAMFORS				3	2		3	3	5	4		11		8	3	4	3			4	53
KRISTIANSTAD		1		2	6		8	12	8	4		22	11	20	5	14	12		1	9	135
KRISTINEHAMN		2		1			2	2	3	6		8	4	8	5	2	2		1	1	47
KROKOM							3	4	6	5		4			1		1				24
KUMLA				1	1		1	4	4	3		1	5	6	2	1	1	2		2	34
KUNGSBACKA	1	1			4	1	5	4	10	4		12	9	16	3	8	5	1	1	5	90
KUNGSÖR				1				1	1	3		1	1	3	1	1					13
KUNGÄLV		1			3		1	4	5	5		10	3	9	1	7	5			1	55
KÄVLINGE				2	2		3	3	4	2		2	4	6	3	2	2	1		3	39
KÖPING					5		2	1	3	2		7	6	9	4	6	2			4	51
LAHOLM		1			2	2		5	5	6		11	2	11	5	1	3			5	59
LANDSKRONA				3	1		3	12	3	3		9	12	14	2	5	3			6	76
LAXÅ					1		1	1	3	1		2	1			1	2			1	14
LEKEBERG							2		1	2		4	1	1	1		1				13
LEKSAND				1	2		2	1	3	1		5	2	4	1	5	3			1	31
LERUM					3		3	4	5	1		2	4	8	2	6	2			2	42
LESSEBO							3	1	1	1		3			1	2	2				14
LIDINGÖ				1	4		4	2	4	2		6	5	6	3	3			1	3	44
LIDKÖPING					4		4	4	6	2		9	4	7	2	9	3			8	62
LILLA EDET					1		1	1	1			4	1	3	1	1	3				17
LINDESBERG				1	2		5	1	2	3		9	2	8	1	6	4			3	47
LINKÖPING		2			9		12	19	21	7		32	20	28	11	27	3			8	199
LJUNGBY		1		1	1		1	4	5	4		8	2	4	1	2	1		1	3	39
LJUSDAL					4	1		5	9	4		4	1	3	5	6	1				43

Kommun	Typ kod																				Totalt
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380	390	
LJUSNARSBERG					2			2				2		2		1	1			1	11
LOMMA					1		5	1	2	1		4	2	3	1	1					21
LUDVIKA				1	4	1	2	1	5	6		6	5	4	2	2	6		1	4	50
LULEÅ		2		1	7	2	5	8	12	4		19	9	12	8	23	2			8	122
LUND			1		7	2	10	17	10	11		17	16	26	12	30	3			10	172
LYCKSELE			1				2	2	3	6		3		5	1	2			1	4	30
LYSEKIL					2	1	3		1	3		13	2	10	2	3	1			4	45
MALMÖ		4		4	18	1	24	68	22	20		46	71	140	34	81	23		2	10	568
MALUNG					2		2	6	7	8	1	8	2	5	3	3	2	1	1	2	53
MALÅ							2		1	1		2			1	1				8	8
MARIESTAD					3		2	3	4	4		9	3	5	2	4	3			1	43
MARK					3	1	4	2	4	5		8		4	2	3	5		1	3	45
MARKARYD				1	1	1		1	1	2		2	2	2	2	2	1			1	19
MELLERUD					1	1	3		1	2		6	1	1	3	2				2	23
MJÖLBY				1	2	1	2	2	5	4		5	4	6	2	5				2	41
MORA		1	1		1		1	3	7	4		5	4	7	2	4	3			1	44
MOTALA	1	1			3		5	6	3	4		16	3	9	7	9	4			3	74
MULLSJÖ				1			1	1	1			3	1	2	1	2					13
MUNKEDAL					1		2	1	3	3		3		1	1		4			1	20
MUNKFORS							1	1	1	1		2		2	1	1					10
MÖLNDAL		1			3		6	10	8	1		13	5	27	6	8	4			4	96
MÖNSTERÅS				1	1		3	1	3	1		2		2	1	2	2			3	22
MÖRBYLÅNGA				1		1	3	4	1	3	1	9	1	2	1	2			1	1	31
NACKA		1		2	6		6	1	8	4		15	10	17	6	11	6			6	99
NORA					1	1	2	2	1			4	2	4		3				1	21
NORBERG						1	1		1			5		1	1	3					13
NORDANSTIG					1		2	4	5	2		3		2		1	1				21
NORDMALING					1	1		3	3			4	1	2		1		1	1		18
NORRKÖPING		2		2	9	2	11	14	13	9	1	35	24	47	11	25	4			3	212
NORRTÄLJE		2		2	1	1	5	11	10	14	2	19	11	6	3	9	8	2	1	9	116
NORSJÖ							2	3	1	1		1		1		1					10
NYBRO				2	1		3	2	1	4		7	2	3	4	2				1	32

Kommun	Typ kod																			Totalt	
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380		390
NYKVARN							1		1			1	2	1	1	1				1	9
NYKÖPING		2		1	6		3	2	10	5		21	8	16	4	11	2			4	95
NYNÄSHAMN				2	1		2	1	5	2		8	4	7	3	2	1		1	1	40
NÄSSJÖ				1	2		3	3	3	5		8	5	4	2	4	1			2	43
OCKELBO							2	2	2	1		1	2	1			1			1	13
OLOFSTRÖM	1	1			1		2	1	1	2		4	2	3	1	1	2			2	24
ORSA						1	1		3	2		1		2		2				1	13
ORUST					1		2	1	4	5		7		3	3	1	3			2	32
OSBY				1	1	1	2	2	3	1		5		3	1	1				1	22
OSKARSHAMN			1	1	1		4	1	4	6		13	2	3	3	5	2			4	50
OVANÅKER				1		1	2	2	4	2			2	1		2	2			1	20
OXELÖSUND					1		2		2			4	2	1	1	2				1	16
PAJALA							1	5	2	8		5		1			1				23
PARTILLE					4		2	3	3			2	5	15	2	4	1			1	42
PERSTORP				2				1	1			2	2	4	2	1				1	16
PITEÅ		1		1	1	3	2	7	9	8		12	2	3	2	7	1			5	64
RAGUNDA							2	1	3	2				2	4	1				1	16
ROBERTSFORS					1		1		4	2							1				9
RONNEBY		1		1	1		1	8	5	3		8	4	6	2	7	2			1	50
RÄTTVIK				1	1		2	1	5	2		5	3	4		2	4				30
SALA					2		2	4	3	2		5	5	4	2	4	6	1		2	42
SALEM				1	1			1	1			3	1	1	1	1					11
SANDVIKEN				2	3		5	6	6	2		16	3	9	2	7	3			4	68
SIGTUNA		1		1	2		2	5	6	2		17	9	11	4	10			1	5	76
SIMRISHAMN					3		3	3	2	2		7		5	2	4	5			7	43
SJÖBO				1	1		2	3		2		5	2	5		2	1		1		25
SKARA		1			2		2	2	2	1		7	4	9	3	5	1			1	40
SKELLEFTEÅ		2			4	3	5	6	13	8		21	5	10	5	8	3			5	98
SKINNSKATTEBERG						1	1	2				3		1	2	2					12
SKURUP				1	1	1	1	3	2	1		3	4	4	2	3	3			2	31
SKÖVDE		2			4	1	6	4	8	2		16	6	11	5	8	2			6	81
SMEDJEBACKEN				1			2	1	2	1		4	2	1	1					2	17

Kommun	Typ kod																				Totalt
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380	390	
SOLLEFTEÅ				1		2	5	2	7	5		10	3	2	4	2				2	45
SOLLENTUNA		3			5		4	4	7	2		12	9	14	3	3	2			6	74
SOLNA		1			3		5	8	8	7		21	19	22	10	15	3			6	128
SORSELE							2	1	2	2		2			2	1					12
SOTENÄS					2			1	1	5		11	2	1	2	1	4			2	32
STAFFANSTORP	1			2			2	3	3			2	2	4		1	2				22
STENUNGSUND					3		2	1	4	1		4	2	2	4	6	1		1	1	32
STOCKHOLM	1	3		8	40	2	73	152	42	96		230	254	261	102	228	22	2	3	36	1555
STORFORS							1		1	1					1						5
STORUMAN				1			3	5	5	2		5	1	1		1			1	1	26
STRÄNGNÄS				1	2		6	2	6	3		8	3	8	2	6	1			5	53
STRÖMSTAD			1		7		1	5	4	3		13	11	20	2	4	7	1	2	1	82
STRÖMSUND				1	1		2	3	7	11		3	1	2	3	2	4	1		1	42
SUNDBYBERG				2	6			5	3	3		11	16	8	3	6	1	1		2	67
SUNDSVALL		3		1	8	1	9	12	18	10		22	14	23	11	12	7			9	160
SUNNE							2	4	2	4		2	2	3		6	2		1	1	29
SURAHAMMAR				2	1				3	1		6		1						1	15
SVALÖV	1			1				1		4		5	1	4	1	1	2				21
SVEDALA					3		1	4	4			4	4	7	2	3	2			1	35
SVENLJUNGA							1	4		2		3		2		1	2			1	16
SÄFFLE				1	2		1	5	2	3		2	2	6	1	3	3				31
SÄTER						1	2	1	1	2		2	1			1	1			1	13
SÄVSJÖ				1			4		3	1		4	1	2		1	2			1	20
SÖDERHAMN		1			3	1	3	3	8	3		6	1	10	4	3	3			3	52
SÖDERKÖPING					1		2	5	3			8	4	1	1	1		2			28
SÖDERTÄLJE		2			8	2	5	10	11	9		27	17	20	7	11	4	1	1	8	143
SÖLVESBORG				1	2		1	6	2			4	1	4	1	3	3		1	1	30
TANUM				1			4	2	4	3		15	2	3	2	2	4			2	44
TIBRO					2		1	2	2			3	1	2	1	2	2			3	21
TIDAHOLM				1	1			2	1			6	2	3	1	4	3			2	26
TIERP						1	6		5	5		10	2	2	2	1	4			2	40
TIMRÅ			1		2		2	1	5	2		4	1	5	7	1				1	32

Kommun	Typ kod																				Totalt	
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380	390		
TINGSRYD				1	1			4	1	3		7	1	4	2	1	1			1	27	
TJÖRN							4	1	3	4		6		4			2			1	25	
TOMELILLA				1	1		2	1	2	1		4	4	6		2	2			1	27	
TORSBY					1	2	1	8	4	8		5		3	1	3	2				2	40
TORSÅS							2	2	2	1		4	1	1	1	1				1	17	
TRANEMO					1		2		1	3		5		1		3	1			2	19	
TRANÅS				1	3		1	1	2			7	4	3	3	5	1			3	34	
TRELLEBORG				1	3		5	9	4	6		6	8	15	4	12	2		1	2	78	
TROLLHÄTTAN		2			2		5	4	5	8		14	9	17	7	5	5			4	87	
TROSA					1		3		2			4	2	2	1	3	2			1	21	
TYRESÖ				1	1		6	5	4	1		4	6	8	2	4	2		1		45	
TÅBY		1			7		6	3	6	4		9	7	12	4	8				3	70	
TÖREBODA					1			1		2		3	1	1	1	3				3	16	
UDDEVALLA		1			5		6	3	8	1		13	11	16	5	11	2			8	90	
ULRICEHAMN	1				1		2	2	3	5		5	2	3	2	4	4				34	
UMEÅ		2		1	9	1	7	10	18	14		26	8	19	6	15	3		1	7	147	
UPPLANDS VÄSBY					4		4	2	4	1		8	2	13	3	2				5	48	
UPPLANDS-BRO		1			2		4	1	1	1		2	3	4	2	4	2			3	30	
UPPSALA		3		4	8		20	15	21	7		40	21	58	9	33	10		1	19	269	
UPPVIDINGE							2	2	1	4		2		1	1	2					15	
VADSTENA						1	1	1	2	1		1	2	2		2	2			1	16	
VÄGGERYD					1	2	1	1	4			2	1	2	1	4					19	
VALDEMARSVIK				1	2			3	2	1		4			2	1			1	1	18	
VALLENTUNA					1		4		3	4		4	2	5	3	2	1				29	
VANSBRO				1	1		1	3	1	2		2		1	1	3	2				18	
VARA					2		3	1	6	1		2	3	3	1	3	3			4	32	
VARBERG				1	3	1	7	4	7	9		12	5	20	4	12	7		1	4	97	
VAXHOLM						1	1	2	1	1		4	2	1		1	2		1	1	18	
VELLINGE				1	3		1	3	4	2		9	6	7	3	7				2	48	
VETLANDA				1	1		1	3	2	6		9	3	6	4	9	2			3	50	
VILHELMINA				1	1			2	3	6		6	2	1	1	1	1			1	26	
VIMMERBY				1	1		2	2	3	6		5	2	3	2	2	1			2	32	

Kommun	Typ kod																				Totalt
	100	110	120	200	210	220	230	240	270	280	290	310	320	330	340	350	360	370	380	390	
VINDELN						1	1	1	1	4		3	1	1			2			1	16
VINGÅKER					1	1			1	1		1	1	3	2	2	1				14
VÅRGÅRDA					1	1		1	2	1		2	1	1	1	2					13
VÄNERSBORG					4		3	6	7	2		8	5	13	3	4	5		2	4	66
VÄNNÄS				1			1		2	1		2		2	1	2	1			1	14
VÄRMDÖ		1		1	1	1	2	2	5	11		14	1	8	2	7	3			3	62
VÄRNAMO		1			4		4	1	4	4		12	7	3	1	7	3			1	52
VÄSTERVIK					3	1	5	7	3	6		16	9	7	6	15	1		3	5	87
VÄSTERÅS		2			11		14	9	12	5		31	20	35	11	21	5		1	8	185
VÄXJÖ		1		2	4		11	7	10	4		21	6	11	2	12	6		1	6	104
YDRE								2	2	2						1					7
YSTAD				3	2		1	6	4	3		10	7	11	2	3	6			5	63
ÄMÅL					3		1		1	2		4	1	4	1	2	1		1	2	23
ÅNGE					2			4	4	4		4		1	1	1				1	22
ÅRE				1	2		4	4	6	5		13	1	5	4		1				46
ÅRJÄNG				1	3			4	3	5		5	4	6	2	2				1	36
ÅSELE						1	1		2	1		1	1			1					8
ÅSTORP		1		1	1		2	2	2	1		1	4	3	2	2	2				24
ÅTVIDABERG					1		2	3	2	1		1	2	1	1	1	1				16
ÄLMHULT		1		1	1		2	1		2		2	2	1	1	1	1			1	17
ÄLVDALEN				1	1	1	3	2	3		1	6		2	1		1			1	23
ÄLVKARLEBY				1	1		1	1	2	1		3	1	1	1		3				16
ÄLVSBYN					2			1	2	1		5		3	2						16
ÄNGELHOLM		1		1	4		4	5	3	4		2	8	9	4	4	4			7	60
ÖCKERÖ							1	2	1	6		2		1		2	2		1		18
ÖDESHÖG							1	1	1			4				2					9
ÖREBRO		2		2	12		11	13	16	6		41	24	43	8	34	9			10	231
ÖRKELLJUNGA				1	1		1	3	2	2		1	1	3	1		3				19
ÖRNSKÖLDSVIK		1			6	2	8	7	8	9		18	2	12	2	10	6			5	96
ÖSTERSUND		1		1	8	1	6	4	10	3		16	7	11	7	11	3			7	96
ÖSTERÅKER				1	2		1	6	5	5	2	7	4	6		2	2			3	46
ÖSTHAMMAR					1	3	6	3	6	3		6	4	3	1	5	5			4	50

<i>Kommun</i>	<i>Typ kod</i>																			<i>Totalt</i>	
	<i>100</i>	<i>110</i>	<i>120</i>	<i>200</i>	<i>210</i>	<i>220</i>	<i>230</i>	<i>240</i>	<i>270</i>	<i>280</i>	<i>290</i>	<i>310</i>	<i>320</i>	<i>330</i>	<i>340</i>	<i>350</i>	<i>360</i>	<i>370</i>	<i>380</i>		<i>390</i>
ÖSTRA GÖINGE							3	1	1	2		5	2	2	1	1	2			1	21
ÖVERKALIX					2				2			3		1			1				9
ÖVERTORNEÅ				1		1	2	1	1	2		3		3			1				15
<i>TOTALT</i>	<i>10</i>	<i>125</i>	<i>9</i>	<i>173</i>	<i>644</i>	<i>97</i>	<i>954</i>	<i>1281</i>	<i>1275</i>	<i>1043</i>	<i>15</i>	<i>2511</i>	<i>1454</i>	<i>2515</i>	<i>855</i>	<i>1708</i>	<i>719</i>	<i>33</i>	<i>65</i>	<i>742</i>	<i>16228</i>



# Statens offentliga utredningar 2009

---

## *Kronologisk förteckning*

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.

# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]  
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]  
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]  
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]  
Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]  
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]  
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

### Försvarsdepartementet

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

### Socialdepartementet

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]

### Finansdepartementet

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]  
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]  
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]

### Jordbruksdepartementet

---

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]  
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

### Miljödepartementet

---

- Miljöprocessen. [10]

### Näringsdepartementet

---

- Nya nät för förnybar el. [2]  
Mer järnväg för pengarna. [20]

### Kulturdepartementet

---

- Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]  
Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. [16]