

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 överträdelser 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 konsumenter 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 olovlig 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 administ-

rativa 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 regelförenklingsarbete som syftar till att minska företagens 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)