



2010-06-24/

Dnr 15.1-367/2010

DNR: 329-1353/2010

DATUM: 2010-06-24

DOKID: 26930

Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM ÄNDRADE RIKTLINJER FÖR FOLKÖLS- OCH TOBAKSTILLSYNNEN I STOCKHOLM

Detta gäller remissvar på "Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm"

Dnr: 329-1353/2010

Remisstiden sträcker sig till den 27 augusti 2010, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på RVII är Carolina Bringborn, tfn 08-508 29 324.

Remissvar skickas till:

- RVII i **digital form (word/excel)**. Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i **pappersform**.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: RVII-remissvar@stadshuset.stockholm.se
(GroupWise) eller
RVII-remissvar@stadshuset.stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

RVII



2010-06-24

Dnr 15.1.-367/2010

Remitteringsmapp

Ärende: Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholm

Inkom till KF/KS kansli den

Behandling i övrigt:

För yttrande senast:

Stadsdelsnämnderna

Facknämnderna

Övriga

Samtliga

SLK

SOCIALTJÄNST- OCH ARBETSMARKNADSNÄMNDEN

PROTOKOLLSUTDRAG

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2010-05-27
Dnr:	329-1353/2010
Till:	RSK

PROTOKOLL nr 5/2010
2010-05-17

ANK TILL NORMALMS STADSDELSFÖRVALTNING	
2010-06-24	
Dnr	1.5.1.-367/2010

Justerat 2010-05-24

Karin Rågsjö och Marie Ljungberg Schött

§ 10

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen

Dnr 1.3-0149/2010

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens beslut

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

Ärendet

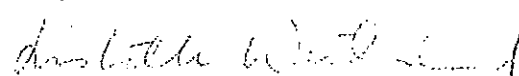
Från och med 1 juli 2010 gäller delvis nya regler i tobakslagen och alkohollagen. Förändringarna i tobakslagen innebär bl.a. att det blir straffbart att inte anmäla tobaksförsäljning till kommunen. Kommunen får även ansvaret för tillsynen över märkningen av tobaksvarorna. Tidigare låg denna uppgift på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

Förvaltningen hade redovisat ärendet i ett tjänsteutlåtande daterat 22 april 2010.

Förslag till beslut

Tjänstgörande ordföranden Karin Rågsjö (V) föreslog, med instämmande från samtliga ledamöter, att nämnden skulle besluta enligt förvaltningens förslag till beslut.

Vid protokollet


Lisbeth Westerlund
sekreterare



**SOCIALTJÄNST- OCH
ARBETSMARKNADSFÖRVALTNINGEN**
KANSLIAVDELNINGEN

10.
TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR 1.3-0149/2010
SAN 2010-05-17
SID 1 (10)
2010-04-22

Handläggare: Alf Klingvall
Telefon: 08-508 430 25

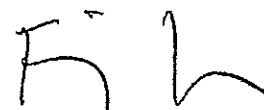
Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Ändrade riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen

Förslag till beslut

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


Gills Hammar
Förvaltningschef


Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Från och med 1 juli 2010 gäller delvis nya regler i tobakslagen och alkohollagen. Förändringarna i tobakslagen innebär bl.a. att det blir straffbart att inte anmäla tobaksförsäljaren till kommunen. Kommunen får även ansvaret för tillsynen över

märkningen av tobaksvarorna. Tidigare låg denna uppgift på Statens folkhälsoinstitut (FHI). JO har i ett beslut 2009-12-18 riktat kritik mot hur provköp genomförts i Karlskrona kommun. Med anledning av beslutet anser både JO och FHI att provköp som tillsynsmetod inte bör tillämpas. Med anledning av detta föreslås ändring av nuvarande riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens kansliavdelning.

Bakgrund

Av 3 kap. 8 § alkohollagen (AL) framgår att det för försäljning av folköl gäller en åldersgräns på 18 år. Alkohollagen är en social skyddslagstiftning där åldersgränssättningen utgör en av grunderna. Om försäljning sker till underårig finns det möjlighet till straffrättsliga påföljder (olovlig dryckeshantering) i form av böter eller fängelse i högst sex månader. Det är den som lämnar ut folkölen som ska förvissa sig om mottagarens ålder. Folköl får inte heller lämnas ut till person som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel (även detta sker under ett straffansvar). Enligt 8 kap. 1 § AL är det kommunen och polismyndigheten som utövar tillsynen över servering av och detaljhandel med folköl.

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

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

Ansvarsfördelningen inom staden

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

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

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

Tobakslagen

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

Alkohollagen

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

Provköp

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

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

JO konstaterar i beslutet att provköp som tillsynsmetod inte påvisar otillåten försäljning utan endast ger visst stöd för att försäljning sker utan noggrann ålderskontroll. JO anser vidare att provköpen strider mot principen att döld

myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör inte användas, så länge den inte har stöd i lagstiftningen.

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

Förslag på riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen i Stockholms stad

Tillsynsbesök

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

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

Vid tillsynsbesöket ska tillsynspersonalen:

- Överlämna aktuell information om bestämmelser i tobakslagen/alkohollagen och meddela att mer information och anmälningsblankett finns på hemsidan www.stockholm.se/fot.
- Fråga efter registreringsbeviset som bekräftar att försäljningen av folköl och tobak gjorts till kommunen. Försäkra sig om att det är samma juridiska person som bedriver verksamheten.
- Försäkra sig om att försäljningsstället har ett egenkontrollprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar. Finns inte något egenkontrollprogram ska handlaren skyndsamt upprätta ett sådant och sända detta till stadsdelsförvaltningen. Förslag på egenkontrollprogram finns på hemsidan www.stockholm.se/fot. Inkommer inget egenkontrollprogram inom en vecka ska ett tillsynsärende inledas.
- Försäkra sig om att det på försäljningsstället finns minst en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. Uppmärksamma butiken på lämpligheten av att ha åldersdekal för folköl. Tillsynspersonal lämnar vid behov dekaler till butiken.
- Försäkra sig om att lösa cigaretter eller förpackningar med färre än 19 cigaretter inte säljs på försäljningsstället.
- Försäkra sig om att den marknadsföring som förekommer på försäljningsstället inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Kontrollera att det inte finns reklamskyltar utanför försäljningsstället.
- Försäkra sig om att felaktigt märkta tobaksvaror inte säljs.
- Tillsynsbesöket dokumenteras.
- Tillsynspersonalen ska kunna uppvisa tjänstekort vid tillsynen.



Polismyndigheten erbjuds av stadsdelsförvaltningarna att vara med vid tillsynsbesök.

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

Informationsträffar

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

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

Tillsynsärende

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

I varje tillsynsärende fattas beslut. För tobaksärenden är besluten antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela föreläggande med eller utan vite, förbud med vite samt helt försäljningsförbud upp till sex månader eller meddela varning. För folkölsärenden antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela varning eller meddela förbud att sälja folköl (6 eller 12 månader.) Besluten fattas i enlighet med den delegationsordning som finns i respektive nämnd. Varje beslut registreras i OL2 och är därmed sökbar för uppföljningar.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OL2 och anmälan om försäljning

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

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



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

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

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

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

Tillsynsdelen

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

Händelser

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

Tillsynsavgiften

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

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

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

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



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

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

Inga avbetalningsplaner medges på tillsynsavgiften.

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

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

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

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

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens förslag till ändring av riktlinjerna

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

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

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

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

När det gäller tobakslagen så tillkommer en möjlighet att förbjuda försäljning av tobak upp till sex månader. Om förbudet anses allt för ingripande kan kommunen



istället meddela en varning. Av förarbetena framgår att försäljningsförbud bör användas restriktivt. Förvaltningen föreslår därför att försäljningsförbud används först efter det att förelägganden eller varning meddelats. Det bör då vara relativt grova överträdelse av tobakslagen. Det skulle kunna röra sig om försäljning av tobak till barn eller ungdomar vid flera tillfällen.

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

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

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

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

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

För att nå ut bättre med information till handlarnas personal föreslås att handlare erbjuds möjligheten med stöd att informera sin personal. Förvaltningen kan konstatera att flera sådana informationsträffar ägt rum på handlares initiativ.

Handlarna föreslås få detta erbjudande vid ett tillfälle per år. Tillsynsbesöket kan kombineras med informationsträff med personal. Informationsträffen bör inte ta längre än 25 minuter. Tillsynspersonalen från kommunen informerar om centrala bestämmelser i alkohollagen och tobakslagen.

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

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

Förvaltningen föreslår mot bakgrund av detta att anmälningarna om försäljning görs till socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen. Inmatningen i OL2 kommer då bli på ett likartat sätt och kontroll mot bolagsverkets register kommer att ske rutinmässigt. Vidare föreslås att varje försäljningsställe får ett registreringsbevis som visar att anmälan inkommit till Stockholms stad. Att ta fram registreringsbevis har testats sedan några år tillbaka. Flera handlare har varit nöjda med denna bekräftelse. Tanken är att handlaren som anmäler försäljning får detta registreringsbevis som en bekräftelse på anmälan om försäljning gjorts. Detta registreringsbevis efterfrågas vid tillsynsbesök och ska därför förvaras i butiken. Polismyndigheten som blir ny tillsynsmyndighet kan därmed på ett enkelt sätt få reda på om anmälan gjorts eller inte till kommunen.

Bilagor

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

Riktlinjer för folköls- och tobakstillsynen innan föreslagen förändring

Tillsynsbesök

Varje anmält försäljningsställe som säljer folköl och/eller tobak ska få ett årligt tillsynsbesök.

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

Vid tillsynsbesöket ska tillsynspersonalen:

- Överlämna aktuell information om bestämmelser i tobakslagen/alkohollagen.
- Försäkra sig om att försäljningsstället har ett egenkontrollprogram som är anpassat efter verksamhetens behov och förutsättningar.
- Försäkra sig om att det på försäljningsstället finns minst en tydlig och klart synbar skylt med information om förbudet mot att sälja eller lämna ut tobaksvaror till den som inte har fyllt 18 år. Uppmärksammar butiken på lämpligheten av att ha åldersdekal för folköl.
- Försäkra sig om att lösa cigaretter eller förpackningar med färre än 19 cigaretter inte säljs på försäljningsstället.
- Försäkra sig om att den marknadsföring som förekommer på försäljningsstället inte är påträngande, uppsökande eller uppmanar till bruk av tobak. Kontrollera att det inte finns reklamskyltar utanför försäljningsstället.
- Informera om att inköpsstudier kommer att genomföras.
- Tillsynsbesöket dokumenteras.

Inköpsstudie

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

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

Försäljningsstället ska få information om att inköpsstudien ägt rum.

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

Återköp av tobaksvara/folköl sker i anslutning till inköpsstudien.

Tillsynsärende

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

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

I varje tillsynsärende fattas beslut. För tobaksärenden är besluten antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela föreläggande, meddela föreläggande eller förbud med vite. För folkölsärenden antingen att avskriva tillsynsärendet, meddela varning eller meddela förbud att sälja folköl under 6 eller 12 månader.) Besluten fattas i enlighet med den delegationsordning som finns i respektive nämnd. Varje beslut registreras i OL2 och är därmed sökbar för uppföljningar.

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

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

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

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

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

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

Medverkar handlaren inte i utredningen eller vidtas inte efterfrågade åtgärder ska ett lämpligt föreläggande meddelas med stöd av tobakslagen. I första hand ska föreläggandet ställas utan vitesbelopp. Föreläggandet ska innehålla en konkret åtgärd som ska vara uppfylld inom ett visst datum. Följs föreläggandet avslutas ärendet.

Har rättelse inte skett inom den föreskrivna tiden ska ett nytt beslut fattas om föreläggande med vite. Ett förbud förutsätter ett lagstöd i tobakslagen för det konkreta beslutet. Ett förbud ska meddelas med vite.

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

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

OL2

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

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden ska förvalta ärendehanteringssystemet OL2.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden ska ansvara för kommunikation, uppföljning och revidering av riktlinjerna.

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

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

Tillsynsdelen

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

Händelser

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

Tillsynsavgiften

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

Debiteringen sker årligen innan februari månads utgång av socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen.

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

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

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

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

Inga avbetalningsplaner medges på tillsynsavgiften.

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

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

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

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

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

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

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

Beslutsdatum: 2009-12-18
Diarienummer: 2972-2009
Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen

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

Bakgrund

JO inspekterade den 21 - 23 april 2009 Socialnämnden i Karlskrona kommun. Granskningen avsåg handläggningen av ärenden enligt alkohollagstiftningen.

Vid granskningen uppmärksammades att nämnden bedrev tillsyn över folkölsförsäljningen genom s.k. provköp. JO beslutade att utreda detta inom ramen för ett särskilt ärende.

Utredning

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

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

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

Av yttrandet framgick vidare att provköp hade förekommit vid två tillfällen i Karlskrona kommun, den 28 maj och den 28 oktober 2008. Ett tredje tillfälle var planerat till den 11 maj

2009, men detta genomfördes inte utan socialnämnden beslutade att avvakta JO:s beslut i ärendet.

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

Själva köpen hade gått till på följande sätt.

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

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

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

Några andra åtgärder gentemot handlarna hade inte förekommit.

För provköpen hade nämnden anlitat ungdomar, som genomgick Restaurangprogrammets serveringslinje. Dessa ungdomar bedömdes ha intresse av hur försäljning av alkohol sker, eftersom de i de flesta fall skulle komma att arbeta inom restaurangbranschen. Ungdomarna hade fått kunskaper om alkohollagen i sin utbildning. Utöver detta fick de en genomgång av hur provköpet skulle gå till och om vilka frågor som kunde möta dem i butiken. Medverkan var helt frivillig från ungdomarnas sida. Det enda kravet var att de skulle ha fyllt 18 år. De erhöll timersättning enligt kommunalt avtal för sin medverkan.

Socialnämnden anförde avslutningsvis:

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

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

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

Rättslig reglering m.m.

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

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

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

Statens folkhälsoinstitut utövar central tillsyn över alkohollagen och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen. Den omedelbara tillsynen över detaljhandeln med folköl utövas av kommunen och polismyndigheten. (Se 8 kap. 1 §). Enligt 8 kap. 6 § har en tillsynsmyndighet rätt att av den som bedriver detaljhandel med öl få upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att kunna utöva sin tillsyn.

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

Okonventionella tillsynsmetoder har bedömts av JO i ett ärende om en undersökning som hade gjorts av Finansinspektionen (JO 2008/09 s. 250). Undersökningen var upplagd så att

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

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

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

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

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

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

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

Någon förvaltningsrättslig reglering som tar sikte på användningen av okonventionella utredningsmetoder av detta slag - dvs. att myndighetsföreträdare döljer sitt ärende - finns inte. Den för all myndighetsverksamhet gällande grundregeln om att det allmänna bedriver sin

verksamhet under lagarna - 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen - bildar dock en självklar utgångspunkt, som innebär att myndigheters åtgärder ska stödjas på fast rättslig grund. Vidare äger det synsätt som utvecklats för polisens användning av okonventionella utredningsmetoder giltighet även för övriga myndigheter. Det innebär bl.a. att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet aldrig i syfte att vidta åtgärder mot någon får förmå - "provocera" - vederbörande att göra något som han eller hon annars inte skulle ha gjort. De inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionalitet måste också iakttas.

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

Det kan ifrågasättas om folkölet åtnjuter den alkoholpolitiska respekt som är motiverad. Många betraktar folkölet som en ganska oskyldig företeelse, som inte bör kringgärdas med onödiga restriktioner. Folköl är en dryck som mycket få vuxna personer har problem med. När mellanölet togs bort från livsmedelsbutikerna och ersattes med folkölet betraktades detta som "ofarligt" i jämförelse med mellanölet. Det är därmed lätt att bagatellisera de problem som faktiskt finns med folkölsförsäljningen. (Prop. 2000/01:97 s. 64.)

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

De butiker som har rätt att sälja folköl omfattas i regel av en skyldighet att utarbeta egenkontrollprogram enligt livsmedelslagstiftningen. Regeringen anser att butiker och serveringar som har rätt att bedriva detaljhandel med eller servering av folköl bör åläggas skyldighet att utöva särskild tillsyn över denna verksamhet samt att utarbeta särskilda egentillsynsprogram för detta. Dessa program bör beskriva bl.a. hur personalen skall få information om alkohollagens bestämmelser samt vilka rutiner som skall tillämpas vid försäljning av folköl. Ansvar och formerna för ålderskontrollen bör särskilt behandlas. Programmet kan också ange t.ex. en försäljningsansvarig person, som fyllt 18 år och vars uppgift är att finnas till hands vid eventuella problem med försäljningen av folköl. Kontroll av egentillsynsprogrammen kan samordnas med den kommunala livsmedelstillsynen, men även utföras inom annan kommunal verksamhet.

Det bör framhållas att försummelse i fråga om egentillsynen eller i fråga om utarbetande av egentillsynsprogram kan komma att utgöra grund för beslut om förbud mot försäljning av öl enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. (Prop. 2000/01:97 sida 67 f.)

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

Provköp som tillsynsmetod

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

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

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

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

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

Användande av privatpersoner vid myndighetsutövning

Med den bedömning som därmed gjorts saknas det skäl att närmare gå in på de överväganden som användandet av privatpersoner, som dessutom nätt och jämnt fyllt 18 år, vid myndighetsutövning bör föranleda. I anledning av det som förekommit vill jag dock understryka att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs.

Avslutning

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

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

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

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