

Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel



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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– 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/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23716-8
ISSN 0284-6012

Förord

Genom beslut den 9 augusti 2011 tillsatte barn- och äldreministern Maria Larsson, Socialdepartementet, en arbetsgrupp med uppdraget att utreda om provköp bör införas som metod för tillsyn enligt alkohollagen, tobakslagen, lagen om handel med vissa receptfria läkemedel samt vid handel med nikotinläkemedel enligt lagen om handel med läkemedel (S2011/7104/FST).

Till ordförande i arbetsgruppen utsågs lagmannen Göran Lundahl. Som experter i arbetsgruppen förordnades kansli-råden Anna Gralberg och Charlotte Lönnheim samt departe-mentssekreteraren Mårten Kristiansen. Från och med den 19 augusti 2011 anställdes länsjuristen Anders Sandström som sekreterare i arbetsgruppen.

Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm i mars 2012

Göran Lundahl

/Anders Sandström

Innehåll

Förord.....	1
1 Promemorians huvudsakliga innehåll.....	7
2 Författningsförslag.....	9
2.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	9
2.2 Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	11
2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel.....	13
3 Ärendet och dess beredning	15
3.1 Uppdraget.....	15
3.2 Utredningsarbetet.....	15
4 Vissa politiska utgångspunkter.....	17
4.1 Alkoholpolitiska utgångspunkter	17
4.1.1 Övergripande mål	17
4.1.2 Skydd för barn och ungdomar.....	17
4.2 Tobakspolitiska utgångspunkter.....	18
4.2.1 Övergripande mål	18
4.2.2 Skydd för minderåriga.....	18
4.3 Folkhälsopolitiska utgångspunkter avseende handel med nikotinläkemedel och receptfria läkemedel.....	20

4.3.1	Handel med nikotinläkemedel på öppenvårdsapotek	20
4.3.2	Handel med receptfria läkemedel	20
4.4	Samlad strategi för ANDT-politiken	21
4.4.1	Ett gemensamt övergripande mål	21
4.4.2	Långsiktiga mål	21
4.4.3	Prioriterade mål 2011–2015	22
5	Åldersgränser, sanktioner och tillsyn	25
5.1	Bestämmelser om åldersgränser	25
5.1.1	Åldersgränser	25
5.1.2	Förvissanderegeln	25
5.1.3	Rekommendationer	26
5.2	Sanktioner	27
5.2.1	Alkohollagen	27
5.2.2	Tobakslagen	28
5.2.3	Lagen om handel med läkemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel	29
5.3	Tillsynsorganisation och ansvarsområde	30
5.3.1	Tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen och myndigheternas ansvarsområde	30
5.3.2	Tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen och myndigheternas ansvarsområden	31
5.3.3	Tillsynsmyndigheter i fråga om detaljhandel med nikotinläkemedel och vissa receptfria läkemedel	32
5.4	Tillträde och kontroll	32
5.4.1	Alkohollagen	32
5.4.2	Tobakslagen	34
5.4.3	Lagen om handel med läkemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel	34
6	Kartläggning av tillämpningen av provköp	37
6.1	Definitioner och avgränsningar	37
6.1.1	Provköp	37
6.1.2	Avgränsning	38
6.1.3	Försäljningsbegreppet	38

6.2	Justitieombudsmannens bedömning av provköp.....	39
6.2.1	Justitieombudsmannen om brottsprovokation och dold myndighetsutövning.....	39
6.2.2	Sammanfattning.....	43
6.3	Provköp vid servering och metoden Ansvarsfull alkoholservering (STAD-modellen).....	44
6.3.1	STAD-projektet.....	44
6.3.2	Spridning av STAD-modellen.....	45
6.3.3	Statens folkhälsoinstituts metodskrift om Ansvarsfull alkoholservering.....	47
6.3.4	Statens folkhälsoinstituts handledning för kartläggning av serverings- och våldsituationen.....	48
6.3.5	Ungdomsstudien (provköp).....	48
6.3.6	Berusningsstudien.....	50
6.3.7	Effekten av JO:s beslut om okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen.....	51
6.4	Provköp inom detaljhandeln.....	51
6.4.1	Inledning.....	51
6.4.2	Folkölskampanjen – en studie inom STAD- projektet.....	52
6.4.3	VisaLeg-modellen.....	54
6.4.4	Sanktionsmodellen.....	58
6.5	Omfattning av provköp – en kartläggning.....	60
6.5.1	Inledning.....	60
6.5.2	Förekomst av provköp åren 2008–2011.....	60
6.5.3	Rutiner för genomförande av provköp.....	61
6.5.4	Åtgärder efter genomförda provköp.....	61
6.6	Samråd.....	62
6.7	Provköp i utlandet – en internationell utblick.....	67
6.7.1	Inledning.....	67
6.7.2	England och Wales.....	68
6.7.3	Irland.....	71
6.7.4	Schweiz.....	74
6.7.5	Tyskland.....	76
6.8	Validering och användning av provköp som mät- och tillsynsmetod.....	76
6.8.1	Inledning.....	76

6.8.2	Rapporten Folköl och ungdomar – redovisning av ett regeringsuppdrag.....	76
6.8.3	Forskning kring åldersgränsen för försäljning av tobak	78
6.8.4	Statens folkhälsoinstituts rapport om tobak, tillsyn och tillgänglighet	80
6.9	Bedömningen av provköp som sanktionsmetod i rättstillämpningen	80
7	Skolelevers drogvanor.....	87
7.1	CAN:s årliga drogvaneundersökning bland skolelever	87
7.2	Hur får unga tag i alkohol och tobak.....	88
8	Överväganden och förslag	93
8.1	Behovet av ytterligare tillsynsåtgärder	93
8.2	Provköp som metod för tillsyn	97
8.3	En enhetlig och likformig tillämpning	104
9	Ikraftträdande	109
10	Konsekvenserna av förslagen.....	111
11	Författningskommentar	113
11.1	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	113
11.2	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	114
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel	115
Bilaga 1		117
Bilaga 2		121
Bilaga 3		133

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag om införande av nya bestämmelser om kontrollköp vid tillsyn av detaljhandel med folköl och tobak samt försäljning av receptfria läkemedel i andra butiker än öppenvårdsapotek. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten genomför ett för näringsidkaren dolt köp i syfte att kontrollera om näringsidkaren, dennes företrädare eller personal vid försäljningen förvissar sig om kundens ålder, t.ex. genom legitimationskontroll. Ett sådant köp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört köp underrätta näringsidkaren om detta.

Syftet med lagförslagen är att ge myndigheterna möjlighet att kunna bedriva effektiv tillsyn på annars svårkontrollerade områden. Statens folkhälsoinstitut respektive Läkemedelsverket föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om genomförande av kontrollköp.

Arbetsgruppen har inte funnit att det föreligger tillräckligt starka skäl för att inför kontrollköp som tillsynsmetod vid servering av alkohol drycker. Vidare gör arbetsgruppen bedömningen att det inte föreligger behov av kontrollköp för tillsyn av åldersgränsen vid försäljning av nikotinläkemedel på apotek med hänsyn till hur och under vilka förutsättningar denna verksamhet bedrivs.

Vad gäller företeelsen provköp – ungdoms- och berusningsstudier – som en metod för kartläggning av förhållanden inom ett geografiskt område gör arbetsgruppen bedömningen att de redan idag får anses vara tillåtna. Detta förutsätter dock att studierna bedrivs på ett vetenskapligt sätt och är anonymiserade i förhållande till tillsynsmyndigheterna och att någon individuell uppföljning av resultatet inte förekommer.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622)

dels att 9 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 9 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

9 §

Polismyndigheten ska på begäran lämna annan tillsynsmyndighet den hjälp som behövs vid tillämpningen av 13–15 §§.

Polismyndigheten ska på begäran lämna annan tillsynsmyndighet den hjälp som behövs vid tillämpningen av 13–15 a §§.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

9 kap.

15 a §

För kontroll av att den som säljer eller lämnar ut folköl vid detaljhandel förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 § får tillsynsmyndigheten genomföra kon-

trollköp.

Kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om tobakslagen (1993:581)
dels att 23 § b ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

För kontroll av att den som säljer eller lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet förvisar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 § får tillsynsmyndigheten genomföra kontrollköp.

Kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

23 b §

Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 21 och 23 §§.

Polismyndigheten ska på begäran av en annan tillsynsmyndighet lämna den hjälp som behövs vid tillämpningen av 21, 22 a och 23 §§.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel

Häri genom föreskrivs att det i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §

För kontroll av att den som säljer läkemedel enligt denna lag förvissar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 § får Läkemedelsverket och kommunen genomföra kontrollköp.

Kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införandet av kontrollköp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3 Ärendet och dess beredning

3.1 Uppdraget

Arbetsgruppen har haft i uppdrag att utreda om provköp bör införas som metod för tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581), lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel samt vid handel med nikotinläkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Enligt arbetsbeskrivningen för arbetsgruppen är uppdraget begränsat till att enbart gälla provköp av den som fyllt 18 år. I arbetsgruppens uppdrag har ingått att

- kartlägga och analysera erfarenheter från de myndigheter som innan Justitieombudsmannens beslut använde sig av provköp,
- ta del av näringsidkares erfarenheter av provköp utförda av såväl myndigheter som i näringsidkares egen regi,
- undersöka om provköp används av andra länder på motsvarande områden och i förekommande fall beskriva hur detta genomförts samt regleringen av detta, samt
- analysera rättsliga aspekter på arbetsmetoden.

Mot denna bakgrund ska arbetsgruppen utreda möjligheten, nyttan och lämpligheten av att införa provköp som tillsynsmetod. I detta sammanhang ska integritets-, proportionalitets- och rättssäkerhetsaspekter särskilt beaktas. Om det är möjligt och lämpligt att införa provköp som tillsynsmetod ska erforderliga författningsförslag för att möjliggöra detta presenteras av arbetsgruppen.

3.2 Utredningsarbetet

Arbetsgruppen har kontinuerligt haft sammanträden och avstämningar.

Kartläggningen av förekomsten av provköp i Sverige har i huvudsak genomförts genom en enkätundersökning ställd till läns-

styrelserna men riktad gentemot kommunerna samt en undersökning riktad till Läkemedelsverket. En kompletterande bild har inhämtats genom relativt omfattande samråd, se nedan.

Undersökningen av provköp i andra länder har främst skett genom att ett frågeformulär har sänts ut till ett nätverk av EU-medlemsstater inom kommissionens arbetsgrupp för genomförande av EU:s alkoholstrategi, CNAPA (Committee on National Alcohol Policy and Action). Arbetsgruppen har också träffat Thomas Zeltner, f.d. statssekreterare vid Hälsodepartementet i Schweiz, som har haft den schweiziska regeringens uppdrag att lämna förslag till åtgärder för att möjliggöra ålderskontroller vid köp av alkoholdrycker i Schweiz. Vidare har kompletterande information inhämtats från bl.a. Norge.

Som en del i kartläggningen samt även inför arbetsgruppens överväganden har ett omfattande samråd skett under hand. Inför samrådsmötena har arbetsgruppen sammanställt och skickat ut ett antal frågeställningar och diskussionspunkter. Samråd har genomförts med representanter för Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem), Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare, Kommunala alkoholhandläggares förening, Svensk Handel, Svensk Dagligvaruhandel, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, och Sveriges Apoteks-förening. Arbetsgruppen har även träffat företrädare för Ungdomens nykterhetsförbund och A Non Smoking Generation.

4 Vissa politiska utgångspunkter

4.1 Alkoholpolitiska utgångspunkter

4.1.1 Övergripande mål

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Det huvudsakliga syftet bakom alkohollagen är att söka förebygga missbruk och andra alkoholpolitiska olägenheter. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i vissa miljöer och sammanhang. Det är särskilt angeläget att regelverket ger barn och ungdomar det skydd de behöver. Att alkoholkonsumtion är skadligt för barn och ungdomar är ett faktum som ingen på allvar kan ifrågasätta. Detta gäller såväl risken för fysiska skador som de sociala konsekvenser ett bruk av alkohol kan få för unga människor som inte på samma sätt som vuxna kan förväntas ha utvecklat sina kontrollmekanismer (se vidare prop. 2009/10:125 s. 56).

4.1.2 Skydd för barn och ungdomar

En av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken är att verka för alkoholfria ungdomsår och som ett led i detta har föreskrivits åldersgränser för detaljhandel och servering av alkoholdrycker.

Att samhället har en aktiv och effektiv kontroll av att lagar och regler följs utgör en viktig förutsättning i den restriktiva alkoholpolitiken och för upprätthållandet av skyddet för folkhälsan. För att stödja en sådan utveckling infördes i nu gällande alkohollag bl.a.

bestämmelser om att kommunerna ska ha riktlinjer för serveringstillstånd och planer för tillsyn av servering och folkölsförsäljning. I fråga om folkölsförsäljning infördes en regel innebärande att den som driver detaljhandel med öl ska svara för att personalen har erforderliga kunskaper om de regler som gäller för försäljningen. Det ingår i kommunernas tillsynsverksamhet att se till att detta krav uppfylls (se prop. 2009/10:125 s. 56, 61, och 80 f.).

4.2 Tobakspolitiska utgångspunkter

4.2.1 Övergripande mål

Det övergripande målet för den svenska tobakspolitiken är att minska tobaksbruket. Detta övergripande mål är uppdelat i nationella etappmål, vilka är vägledande för regeringens satsningar på tobaksområdet (jfr prop. 2009/10:207 s. 10 och prop. 2010/11:47 s. 23). För närvarande gäller följande uppställda etappmål:

- en tobaksfri livsstart från år 2014,
- en halvering till år 2014 av antalet ungdomar under 18 år som börjar röka eller snusa,
- en halvering till år 2014 av andelen rökare bland de grupper som röker mest, och
- att ingen ofrivilligt ska utsättas för rök i sin omgivning.

4.2.2 Skydd för minderåriga

Tobaksvanor grundläggs ofta i unga år. Att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende är ett av tobakslagens viktigaste syften. Bestämmelsen om 18-årsgränsen för försäljning infördes år 1997 och syftet med regleringen var att förhindra tidiga tobaksdebuter och att minska tobakskonsumtionen för att därigenom förbättra folkhälsan, dvs. syftet är att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende (se prop. 1995/96:228 s. 16 ff.).

Med syfte att ytterligare skydda minderåriga mot tobakens skadeverkningar har det tillkommit vissa ändringar i tobakslagen. En skyldighet för näringsidkare att anmäla försäljning av tobaksvaror till kommunen infördes år 2002. Skälet till att bestämmelsen 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 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 via automat, postorder eller liknande. Samtidigt infördes krav på 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. Skälen till dessa ändringar var bl.a. att det hade visat sig att minderåriga fortfarande hade lätt att komma över tobak (se prop. 2009/10:207 s. 13).

Vid det nyss nämnda lagstiftningsärendet uppmärksammade regeringen att ett stort antal ungdomar under 18 år fortfarande lyckas köpa tobaksvaror, trots att det är förbjudet. Regeringen menade att det därför fanns ett fortsatt behov av att se över hur tillsynen kan effektiviseras för att förbättra efterlevnaden av bestämmelsen om åldersgräns för handel med tobaksvaror (se prop. 2009/10:207 s. 10). I syfte att få till en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns samt en effektivare tillsyn, ändrades tobakslagen den 1 augusti 2010 i flera avseenden. Ändringarna innebär bl.a. att kraven på näringsidkare som bedriver försäljning av tobaksvaror skärps. Exempelvis får försäljning inte påbörjas förrän anmälan har gjorts till kommunen. Till anmälan ska fogas ett egenkontrollprogram och de övriga uppgifter som behövs för kommunens tillsyn. Personal som ansvarar för försäljningen ska ges det stöd och den information som behövs för att de ska kunna följa lagens bestämmelser. Tillsynsorganisationen förändrades så att såväl kommuner som polisen numera utövar tillsyn över bestämmelserna om handel i tobakslagen. Det övergripande syftet, att förhindra att barn och ungdomar hamnar i tobaksberoende, kvarstår oförändrat.

4.3 Folkhälsopolitiska utgångspunkter avseende handel med nikotinläkemedel och receptfria läkemedel

4.3.1 Handel med nikotinläkemedel på öppenvårdsapotek

I lagstiftningsärendet som innebar att Apoteket Aktiebolag inte längre skulle ha ensamrätt att bedriva detaljhandel med receptfria nikotinläkemedel till konsument uttalade regeringen att det ur ett patientsäkerhetsperspektiv är viktigt att nikotinläkemedel används på ett riktigt sätt. Detta innebär bl.a. att sådana läkemedel utan läkares ordination inte ska användas av personer under 18 år. Vidare sägs i motiven att det också framstår som rimligt att det är samma åldersgräns i handeln vid inköp av nikotinläkemedel som vid inköp av tobaksvaror. De receptfria nikotinläkemedlen är dessutom endast godkända för receptfri försäljning till personer som är 18 år eller äldre (se prop. 2007/08:17 s. 28). Regleringen innehöll därför en 18-årsgräns för försäljning av nikotinläkemedel. Den åldersgränsen gäller numera samtliga aktörer som säljer nikotinläkemedel till konsument.

4.3.2 Handel med receptfria läkemedel

Vid regleringen av detaljhandel med receptfria läkemedel, på andra platser än på öppenvårdsapotek, infördes en generell åldersgräns om 18 år. Införandet av åldersgränsen motiverades av folkhälsoskäl och regeringen gjorde härvid bedömningen att åldersgränsen är lämplig för att skydda ungdomars hälsa och att regleringen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Regeringen konstaterade att det vid försäljning av receptfria läkemedel på andra platser än öppenvårdsapotek i regel inte finns tillgång till farmaceutisk kompetens som kan vägleda unga köpare i valet av preparat. Ur ett patientsäkerhetsperspektiv och för att skydda folkhälsan är det viktigt att läkemedel används på rätt sätt. Vidare menade regeringen att användning av läkemedel utan konsultation av läkare eller farmaceut som regel förutsätter att man har skaffat sig sådana erfarenheter att man själv kan ställa någon form av diagnos. Man bör också ha skaffat sig god kännedom om och egna erfarenheter av det läkemedel man avser att använda. Detta talar för att man bör ha uppnått en viss mognad för att få köpa de nu aktuella läke-

medlen på andra platser än öppenvårdsapotek. En åldersgräns skulle kunna leda unga, som ännu inte har hunnit skaffa sig några större erfarenheter av läkemedelsanvändning, in på öppenvårdsapoteken där de kan få farmaceutisk rådgivning. Detta skulle öka säkerheten för de unga, vilket är mycket angeläget (se prop. 2008/09:190 s. 76 f.).

4.4 Samlad strategi för ANDT-politiken

4.4.1 Ett gemensamt övergripande mål

Riksdagen antog i mars 2011 en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings-, och tobakspolitik (se prop. 2010/11:47). Där fastställs att det gemensamma övergripande målet för ANDT-politiken är ett samhälle fritt från narkotika och doping, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk. Målet innebär

- en nolltolerans mot narkotika och doping,
- att minska allt tobaksbruk och förhindra att minderåriga börjar använda tobak,
- att förhindra all skadlig alkoholkonsumtion, bl.a. genom att minska konsumtionen och skadliga dryckesvanor.

Det övergripande målet betonar viljeinriktningen att komma tillrätta med de samlade problemen som bruk och missbruk av ANDT orsakar både individ och samhälle. Det bygger på visionen om ett samhälle som ger förutsättningar för att alla människor, särskilt barn och unga, ska kunna växa upp och leva utan risk att skadas på grund av sitt eget eller andras bruk av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak.

4.4.2 Långsiktiga mål

Mål- och uppföljningsstrukturen för ANDT-politiken består av sju långsiktiga mål, vilka anger inriktningen för ANDT-arbetet i sin helhet. Dessa mål är ständigt aktuella och har inte någon bortre tidsgräns. Mål 1 omfattar tillgångs- och tillgänglighetsbegränsande arbete, vilket är den mest effektiva åtgärden för att minska ANDT-relaterade skadeverkningar och problem. Exempel på en sådan åtgärd inom tobaks- och alkoholpolitiken är lagstiftning om åldersbegränsningar vid försäljning av tobak och alkohol.

4.4.3 Prioriterade mål 2011–2015

Till de långsiktiga målen är knutet nationellt prioriterade mål som ska uppnås under strategiperioden åren 2011-2015. Som ett prioriterat mål under strategiperioden uppställs en effektiv och samordnad alkohol- och tobakstillsyn. I strategin sägs att det är av stor vikt att tillsynen av bestämmelserna om alkoholservering och folköls- och tobaksförsäljning fungerar väl och att en mer likvärdig tillämpning av reglerna för tillståndsgivning och tillsyn kommer till stånd. Tidigare uppföljningar visar att kvaliteten på länsstyrelsernas och kommunernas tillsyn enligt alkohol- och tobakslagstiftningen är bristfällig och behöver förbättras samt bli mer likvärdig över hela landet. Vidare framgår att åldersbestämmelserna om försäljning av tobak och folköl inte efterlevs och att kommunernas tillsyn ofta inte är tillräckligt effektiv. Statens folkhälsoinstitut har i sina uppföljningar som exempel framhållit att det bara är cirka hälften av återförsäljarna av folköl och tobaksvaror som får tillsynsbesök av kommunerna. Det finns även stora olikheter mellan kommunerna när det gäller hanteringen av serveringstillstånd och hur tillsynen av serveringsbestämmelserna följs.

Att tillsyn och tillståndsgivning är effektiv och sker på ett likvärdigt sätt i hela landet är en förutsättning för att det långsiktiga målet – att antalet personer som utvecklar skadligt bruk, missbruk eller beroende av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller tobak ska successivt minska – ska kunna uppnås.

Arbetet med att förbättra näringens egenkontroll har i flera avseenden varit framgångsrikt och bör enligt regeringen fortsätta. En arbetsmetod som har getts stor spridning är metoden ansvarsfull alkoholservering. Metoden, som har visat sig bidra till att minska våld i närheten av och på krogar och restauranger, har blivit ett viktigt verktyg för att bedriva en effektiv tillsyn. Metoden eller likvärdiga metoder som syftar till att stötta näringsidkares egenkontroll bör, enligt regeringen, ingå som en del av länsstyrelsernas förebyggande ANDT-arbete och integreras i deras tillsynsarbete. Länsstyrelserna ska verka för att arbetet med att förbättra näringens egenkontroll sprids i kommunerna. Statens folkhälsoinstitut ska även fortsättningsvis arbeta med att ge kompetensstöd till länsstyrelserna för att stödja implementering av verk samma metoder för tillsyn och egenkontroll i enlighet med alkohol- och tobakslagstiftningen.

Sammanfattningsvis anges att under strategiperioden bör

- länsstyrelsernas arbete ses över med utgångspunkt i hur arbetet kan effektiviseras,
- konsekvenserna av de nya bestämmelserna i alkohol- och tobakslagen följas upp,
- arbetet med att stödja tillämpningen av effektiva metoder i tillsynsarbetet intensifieras,
- samarbetet mellan myndigheter och näringsliv utvecklas,
- arbetet fortgå med att stärka näringens egenkontroll enligt alkohol- och tobakslagstiftningen.

I regeringens åtgärdsprogram för ANDT-politiken för år 2011 gavs bl.a. Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att stödja länsstyrelserna och kommunerna för att utveckla och skärpa tillsynen enligt alkohol- och tobakslagen.

5 Åldersgränser, sanktioner och tillsyn

5.1 Bestämmelser om åldersgränser

5.1.1 Åldersgränser

Åldersgränsen vid försäljning av alkoholdrycker på Systembolaget är 20 år. Åldersgränsen vid detaljhandel med folköl och servering av alkoholdrycker är 18 år (3 kap. 7 § alkohollagen).

Tobaksvaror får, enligt 12 § första stycket tobakslagen, inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Förbudet är 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 (se prop. 1995/96:228 s. 26). Åldersgränsen gäller för all försäljning av tobaksvaror, t.ex. cigaretter, snus och tobak till vattenpipa. I 12 a § tobakslagen tydliggörs att åldersgränsen gäller oberoende av försäljningssätt (se prop. 2004/05:118 s. 57).

Motsvarande åldersgräns, 18 år, har också uppställts vid detaljhandel med receptfria läkemedel och nikotinläkemedel (12 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och 2 kap. 6 a § lagen om handel med läkemedel). För öppenvårdsapoteken gäller dock bara åldersgränsen vid försäljning av nikotinläkemedel, vid försäljning av andra läkemedel är inte stadgat någon åldersgräns.

5.1.2 Förvissanderegeln

Ett gemensamt krav för bestämmelserna om åldersgränser är att den som säljer eller lämnar ut en vara ska förvissa sig om att kunden/konsumenten har uppnått stipulerad ålder. I förarbetena till

respektive reglering uttalas också att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitimation begäras och om legitimation inte lämnas ska försäljning vägras (3 kap. 8 § sista stycket alkohollagen, 12 § första stycket tobakslagen, 12 § andra stycket lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och 2 kap. 6 a § andra stycket lagen om handel med läkemedel).

5.1.3 Rekommendationer

Statens folkhälsoinstitut anger som allmänt råd till bestämmelsen om ålderskontroll att vid detaljhandel med eller servering av alkoholdrycker bör, om en köpars ålder inte är känd och den kan antas understiga 25 år, krävas att köparen legitimerar sig med en legitimation som är godkänd enligt Svensk industristandard, dvs. en SIS-godkänd legitimation (FHI, Handbok Alkohollagen, s. 30).

När det gäller tobakslagen har Statens folkhälsoinstitut rekommenderat att legitimation begärs av alla som ser ut att vara under 25 år, eftersom det kan vara svårt att enbart med hjälp av utseendet bedöma en ung persons ålder (FHI, Handbok Tobakslagen, s. 30). I betänkandet om olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23 s. 158) föreslog utredaren ett förtydligande i tobakslagen innebärande att den som lämnar ut tobaksvaror skulle vara skyldig att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år genom legitimationskontroll eller på annat sätt. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning och regeringen anförde härvid följande (se prop. 2009/10:207 s. 17).

”Rutiner om hur åldersgränsen säkerställs bör lämpligen behandlas i verksamhetens egenkontrollprogram. Om kunden är en person som är långt över åldersgränsen är det naturligtvis inte nödvändigt med en legitimationskontroll. Detsamma gäller om kunden är känd och försäljaren vet att han eller hon är över 18 år. I andra fall är det enda rimliga förfarandet att begära legitimation för att förvissa sig om åldern. Som jämförelse kan nämnas alkohollagen som också innehåller åldersgränser (20 år för att inhandla alkoholdrycker på Systembolaget och 18 år för att köpa folköl i detaljhandeln). Systembolaget kräver regelmässigt legitimation av personer som ser ut att vara under 25 år, vilket också anges genom anslag i anslutning till kassorna. Någon bestämmelse i lagen som utredningen har föreslagit om att legitimation ska uppvisas tillför enligt regeringens mening mot bakgrund av det anförda ingenting, och bör inte införas.”

5.2 Sanktioner

5.2.1 Alkohollagen

Alkohollagens straffbestämmelse om olovlig dryckeshantering

Det straffrättsliga ansvaret för brott mot alkohollagen är reglerat i kapitel 11. I 11 kap. 9 § stadgas ansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 § alkohollagen till någon som inte har uppnått föreskriven ålder (*olovlig dryckeshantering*). Straffskalan för olovlig dryckeshantering är böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen ringa döms inte till ansvar (11 kap. 10 §). Att inte förvissa sig om mottagarens ålder vid utlämnande av alkoholdrycker är i sig inte straffsanktionerat.

Administrativa åtgärder enligt alkohollagen

I 9 kap. alkohollagen föreskrivs ett antal administrativa sanktioner som kan riktas mot innehavare av serveringstillstånd, som inte efterlever alkohollagens bestämmelser eller inte ser till att reglerna följs. Om tillståndshavaren inte följer de bestämmelser som gäller för servering enligt alkohollagen får kommunen meddela en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning (9 kap. 17 § alkohollagen). Har tillståndshavaren brutit mot alkohollagen på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller att denne har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till, ska kommunen återkalla serveringstillståndet (9 kap. 18 § 3 p. alkohollagen).

Följs inte bestämmelserna i alkohollagen vid detaljhandel med eller servering av folköl får kommunen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning. Förbud kan 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 upprepade eller allvarlig försummelse, tolv månader räknat från det att den som bedriver försäljningen fått del av beslutet (9 kap. 19 § alkohollagen).

5.2.2 Tobakslagen

Tobakslagens straffbestämmelse vid försäljning till minderårig

I 27 § första stycket och 12 § första stycket tobakslagen anges att den som i näringsverksamhet uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror till den som inte fyllt 18 år, ska dömas för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen ringa döms inte till ansvar (27 § tredje stycket tobakslagen). Enligt motiven till bestämmelsen är utrymmet för att bedöma den ifrågavarande gärningen som ringa mycket begränsat (se prop. 1995/96:228 s. 28). Detta har sin bakgrund främst i att det föreligger en skyldighet för den som lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet att förvissa sig om att mottagaren har uppnått 18 års ålder. Att inte förvissa sig om mottagarens ålder vid utlämnande av tobaksvaror är i sig inte straffsanktionerat.

Den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud ska inte dömas till ansvar för gärningen som omfattas av föreläggandet eller förbudet (27 a § tobakslagen).

Administrativa åtgärder enligt tobakslagen

Av 20 § andra stycket tobakslagen följer att kommunen i sin tillsynsverksamhet, vad beträffar bestämmelserna om detaljhandel, får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Denna bestämmelse är inte tänkt att användas för att meddela en näringsidkare helt försäljningsförbud. I stället ska regleringen exempelvis kunna användas för att vid vite förbjuda en tobakshandlare att sälja till minderåriga (se prop. 1995/96:228 s. 23).

Genom lagändring den 1 augusti 2010 infördes en strängare sanktionsmöjlighet gentemot misskötsamma näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror för försäljning till konsumenter. Det är numera också möjligt för en kommun att vid allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i tobakslagen förbjuda en näringsidkare att fortsätta försäljningen eller, om förbud får anses var en alltför ingripande åtgärd, meddela varning. Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader (20 a § tobakslagen).

Vidare följer av 21 § tobakslagen att en tillsynsmyndighet får besluta att en tobaksvara ska tas om hand om den bjuds ut till för-

säljning eller uppenbart är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med denna lag eller anslutande föreskrifter. 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 tobakslagen eller anslutande föreskrifter. I annat fall får varan förstöras genom tillsynsmyndigheternas försorg.

5.2.3 Lagen om handel med läkemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel

Straffbestämmelser vid försäljning av nikotinläkemedel och receptfria läkemedel till minderårig

Enligt 24 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel är försäljning till den som är under 18 år straffsanktionerat. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot försäljningsförbudet döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Detsamma gäller för öppenvårdsapotekens försäljning av nikotinläkemedel (se 9 kap. 1 a § lagen om handel med läkemedel). Att inte förvissa sig om mottagarens ålder vid utlämnande av receptfria läkemedel och nikotinläkemedel är i sig inte straffsanktionerat.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud ska inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (25 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och 9 kap. 2 § lagen om handel med läkemedel).

Läkemedel, som varit föremål för brott eller dess värde samt utbyte av sådant brott, ska förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt (26 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och 9 kap. 3 § lagen om handel med läkemedel).

Administrativa åtgärder vid försäljning av nikotinläkemedel och receptfria läkemedel till minderårig

Av 7 kap. 3 § lagen om handel med läkemedel framgår att Läke- medelsverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas. Beslut härom får förenas med vite.

På samma sätt får Läkemedelsverket också enligt 19 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel meddela föreläggande och förbud. Föreläggande och förbud får förenas med vite.

5.3 Tillsynsorganisation och ansvarsområden

5.3.1 Tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen och myndigheternas ansvarsområden

Enligt 9 kap. 1 § alkohollagen har Statens folkhälsoinstitut tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter – med undantag för reglerna om marknadsföring och partihandel. Länsstyrelsen har tillsyn inom länet (9 kap. 1 § alkohollagen). Kommunen och polismyndigheten har den direkta tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker. Kommunen och polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandel med folköl (9 kap. 2 § alkohollagen).

Statens folkhälsoinstitut har i ett internt beslut i december 2010 tolkat att tillsyn för institutets del innebär att:

- följa hur alkohollagen tillämpas i landet,
- normera genom att utfärda föreskrifter och ge ut handböcker med information om tillämpning av alkohollagen,
- samordna nationella tillsynsinsatser, uppföljningsrapporter och vägledning, samt
- utöva operativ tillsyn över tillverkare av sprit, vin och öl m.m. (Statens folkhälsoinstituts beslut 2010-12-13, dnr TILLS 2009/182).

I beslutet anges också att för länsstyrelserna innebär det regionala tillsynsansvaret att:

- oberoende och självständigt kontrollera att kommunerna följer gällande rätt inom alkohollagen samt de styrdokument som Statens folkhälsoinstitut tar fram,
- samordna tillsynen inom länet,
- informera, vägleda och följa upp inom tobaksområdet (Statens folkhälsoinstituts beslut 2010-12-13, dnr TILLS 2009/182).

Kommunen och polisen utövar på det lokala planet den omedelbara tillsynen över servering av alkoholdrycker och detaljhandeln med folköl. Den löpande tillsynen ankommer i första hand på kommunen. Regleringen innebär i och för sig ingen inskränkning i Statens folkhälsoinstituts och länsstyrelsens möjlighet att utföra

tillsyn på dessa områden, men tanken är inte att Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna ska bedriva en med kommunernas tillsyn parallell verksamhet (se prop. 2009/10:125 s. 61 och 171 jfr med prop. 1994/95:89 s. 110 f.).

Tillsynsplan enligt alkohollagen

Av 9 kap. 2 § sista stycket alkohollagen framgår att kommunerna ska upprätta tillsynsplaner, vilka ska ges in till länsstyrelserna. Som skäl för införandet av krav på tillsynsplaner i alla kommuner, betonas att detta visar på vikten av ett effektivt tillsynsarbete. En väl genomtänkt tillsynsplan utgör ett grundläggande verktyg för inventering och prioritering av verksamheten. Det ökar förutsättningarna för att tillsynsverksamheten fungerar på ett effektivt sätt över hela landet och det ges mindre utrymme för utebliven eller otillräcklig tillsyn. Tillsynsplanerna ska fungera som ett stöd i dialogen mellan länsstyrelserna och kommunerna. Det centrala är att den direkta tillsynen faktiskt bedrivs i den utsträckning som behövs för en effektiv kontroll av att bestämmelserna följs. Det primära syftet med tillsynsplanerna är att de ska fungera som ett stöd för den direkta tillsynsverksamheten och därmed bidra till ökad kostnadseffektivitet (se prop. 2009/10:125 s. 98 f.).

5.3.2 Tillsynsmyndigheter enligt tobakslagen och myndigheternas ansvarsområden

Statens folkhälsoinstitut utövar den centrala tillsynen när det gäller handel med tobaksvaror (19 § första stycket 2 p. d. tobakslagen). Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet medan kommunen och polismyndigheten har den omedelbara tillsynen över detaljhandeln (19 a § 3 p. tobakslagen).

Det framhålls i lagens förarbeten att det är viktigt att Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna ger kommunerna information, råd och stöd som håller hög kvalitet för att kommunerna ska kunna sköta sin tillsyn på ett effektivt sätt. Vidare sägs att det är viktigt att Statens folkhälsoinstitut i samarbete med länsstyrelserna och kommunerna uppdaterar informationsmaterial som vänder sig till berörda näringsidkare och klargör de ökade krav som ställs på den som säljer tobaksvaror till konsumenter. Länsstyrelserna spelar en

viktig roll för att uppnå en förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns. Det är därför viktigt att länsstyrelserna har en långsiktig planering i det regionala tillsynsarbetet (se prop. 2009/10:207 s. 19). Vad gäller kommunen och polisens omedelbara tillsynsansvar sägs att den direkta och löpande tillsynen ankommer på kommunen och att polisens tillsyn ska vara subsidiär till denna. I fråga om myndigheternas olika roller anförts i lagens motiv att polisens primära uppgift är att ingripa mot begångna brott medan kommunens uppgift är framåtsyftande och ska säkerställa att regelsystemet följs i framtiden. Huvudregeln bör vara att polisen och kommunen samarbetar vad gäller efterlevnaden av de straffsanktionerade bestämmelserna i tobakslagen (a. prop. s. 21 f. och 35 f.).

5.3.3 Tillsynsmyndigheter i fråga om detaljhandel med nikotinläkemedel och vissa receptfria läkemedel

Tillsyn över efterlevnaden av lagen om handel med läkemedel och de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen åvilar enbart Läkemedelsverket (7 kap. 1 § lagen om handel med läkemedel).

Läkemedelsverket har också tillsynsansvar över lagen om handel med vissa receptfria läkemedel och av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (17 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Med hänvisning till att det inte finns någon decentraliserad tillsynsfunktion inom Läkemedelsverket har kommunerna, till skillnad från vad som gäller enligt lagen om handel med läkemedel, fått ansvar för kontroll av efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Kommunerna ska underrätta Läkemedelsverket om brister i efterlevnaden av lagen och meddelade föreskrifter (21 § sista stycket lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Möjligheten att meddela administrativa sanktioner ges endast till Läkemedelsverket.

5.4 Tillträde och kontroll

5.4.1 Alkohollagen

I 9 kap. 13 och 15 §§ alkohollagen framgår att tillsynsmyndigheterna äger rätt till tillträde i lokaler där serverings- eller detaljhandelsverksamhet bedrivs. När det gäller kommunens och poli-

sens tillsyn ska denna vara inriktad på efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkohol drycker (9 kap. 2 §).

I en kommentar till den gamla alkohollagen framhåller Statens folkhälsoinstitut att vid kontrollbesök bör verksamheten i den rörelse som ska kontrolleras störas så lite som möjligt. Vidare understryker institutet att det är lämpligt att de som utför kontrollen ger sig tillkänna för tillståndshavaren eller annan ansvarig. Detta kan göras i samband med att kontrollen påbörjas eller när den är avslutad. Detta utesluter inte att kontrollbesök någon gång kan göras anonymt genom att tjänstemannen uppträder som en vanlig gäst (FHI, Handbok Alkohollagen, s. 95 f.). Vid tillsyn enligt alkohollagen finns inget krav på att underrätta tillståndshavaren i förväg. Något krav på att tillsynen ska bedrivas i samverkan finns inte heller.

I Statens folkhälsoinstituts kommentar om den yttre tillsynen uttalas att tyngdpunkten i tillsynen av serveringstillstånden bör ligga i kontroll av de allmänna försäljningsbestämmelserna och de särskilda serveringsbestämmelserna. Normalt kontrolleras hur verksamheten bedrivs med avseende på ordning och nykterhet och att servering inte sker till underåriga och/eller märkbart påverkade personer, förekomsten av lagad mat och att serveringsansvarig person finns på plats. Vidare sker normalt kontroll av att försäljningen sker i enlighet med tillståndet som det framgår av tillståndsbeviset, t.ex. att meddelade villkor följs.

Vid misstanke om alkoholservering till underårig rekommenderar Statens folkhälsoinstitut att det först sker en kontroll av vilket dryckesslag som har serverats – det är således viktigt att fastställa att det verkligen är en alkohol dryck som har serverats (och inte t.ex. lättöl). Vidare måste gästens ålder kontrolleras genom att denne, lämpligen genom tillståndshavarens försorg, ombeds visa ålderslegitimation (FHI, Handbok Alkohollagen, s. 95).

Angående den kommunala tillsynen över folkölsförsäljningen angavs i propositionen att denna bör ha som huvudinriktning rådgivning och information samt kontroll av egentillsynsprogram (se prop. 2000/01:97 s. 68 och prop. 2009/10:125 s. 81 ff.). Regeringen lyfte fram att kommunernas tillsyn kan avse kontroll av att försäljningsställena uppfyller grundförutsättningarna för att få sälja folköl och att kommunerna informerar om vikten av att åldersbestämmelserna efterlevs (se prop. 2000/01:97 s. 68).

5.4.2 Tobakslagen

I 23 § tobakslagen anges att tillsynsmyndigheterna har rätt att få tillträde till lokaler där det bedrivs försäljning av tobak.

Tillsynen är inriktad på kontroll av att näringsidkaren fullgör sina skyldigheter enligt lagen och meddelade föreskrifter (se prop. 1992/93:185 s. 42 ff.). Det är inte närmare reglerat hur tillsynen ska utföras. Såvitt arbetsgruppen kan förstå föreligger vid tillsyn inget krav att näringsidkaren ska underrättas i förväg och det föreligger inte heller krav att den ska bedrivas i samverkan. Det synes inte heller föreligga något hinder för tillsynsmyndigheterna mot att genomföra tillsynsbesök eller delar av dessa dolt utan att ge sig tillkänna för näringsidkaren.

5.4.3 Lagen om handel med läkemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel

Läkemedelsverket har för sin tillsyn över handel med läkemedel och handel med vissa receptfria läkemedel getts tillträdesrätt till berörda försäljningsställen (7 kap. 2 § lagen om handel med läkemedel och 18 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). För sin kontroll av handel med vissa receptfria läkemedel har kommunerna fått en motsvarande tillträdesrätt i 21 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel. I likhet med vad som gäller enligt alkohol- och tobakslagen är inte formerna för tillsynen reglerat i lagen om handel med läkemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

I Läkemedelsverkets tillsynsstrategi för öppenvårdsapotek 2011 sägs att tillsynsinspektören ca 2–3 veckor innan planerad inspektion ska kontakta apoteken och boka en tid för inspektion (dnr 24:2011/503979).

För kommunernas kontroll anges i Läkemedelsverkets vägledning inte annat än att nya försäljningsställen ska kontrolleras enligt normal kommunal praxis. I fråga om vad som ska kontrolleras upplyser Läkemedelsverkets vägledning att kommunerna bör kontrollera att det finns uppsatta skyltar om 18-årsgränsen för samtliga receptfria läkemedel, att försäljningsstället gör ålderskontroller och att det i egenkontrollprogrammet finns instruktioner för hur kravet på kontroll av 18-årsgränsen uppfylls (Kontroll och tillsyn av handel med vissa receptfria läkemedel – vägledning till Läkemedels-

verkets föreskrifter (LVFS 2009:20) om handel med vissa receptfria läkemedel, version 2, september 2010).

6 Kartläggning av tillämpningen av provköp

6.1 Definitioner och avgränsningar

6.1.1 Provköp

Med provköp avses i det följande kapitlet en myndighets undersökning eller kontroll av i vilken utsträckning näringsidkare vid försäljning av alkohol, tobak, receptfria läkemedel och nikotinläkemedel genom legitimationskontroll förvissar sig om att köparen av varan har uppnått rätt ålder. Kontrollen sker genom att myndigheten, antingen i egen regi eller genom anlåtande av annan utförare, arrangerar en situation där myndig person med ungdomligt utseende testar om försäljning medges eller vägras när ålderskontroll av testpersonen inte låter sig göras på grund av att denne saknar legitimationshandling. Provköpen är begränsade i så motto att de endast utförs av personer som fyllt 18 år. Sådana provköp benämns i vissa sammanhang ungdomsstudier.

Provköp kan delas in två kategorier – *generell* mätmetod eller *individualiserad* mät- eller tillsynsmetod.

Provköp som generell mätmetod kännetecknas av att den är anonymiserad i förhållande till tillsynsmyndigheten. Sådana provköp syftar till att skaffa lägesbilder över antingen lokal, regional eller nationell nivå och brukar beskrivas som s.k. baslinjemätningar. Lägesbilderna används vanligtvis som underlag vid diskussioner om behov av framtida åtgärder och om tidigare vidtagna åtgärder – utbildning, informationsinsatser, tillsyn m.m. – har haft någon effekt. Exempel på generella provköp är de som bedrivs inom STAD-projektet (se avsnitt 6.3) och Statistiska centralbyråns (SCB) tidigare nationella provköpsstudier av folköl och tobak (SCB, Undersökning om ålderskontroll inom dagligvaruhandeln – provköp av cigaretter hösten 2004 och Undersökning om ålders-

kontroll inom dagligvarumarknaden – provköp av folköl våren 2006). SCB:s mätning 2004 var en insats som skedde i samverkan mellan Alkoholkommittén, Statens folkhälsoinstitut och Svensk Dagligvaruhandel.

De individualiserade provköpen skiljer sig från generella provköp på så sätt att den enskilde näringsidkaren då är identifierbar för tillsynsmyndigheten. De individualiserade provköpen används, liksom de generella, för kartläggning av förhållandena inom visst geografiskt område och som diskussionsunderlag i anledning av erhållna resultat, men de kan också användas som ett redskap vid tillsyn mot en enskild näringsidkare. Denna tillsyn kan spänna över ett vitt fält från dialog med den enskilde näringsidkaren till meddelande av administrativa åtgärder, se avsnitten 6.4.3 om VisaLeg-modellen och 6.4.4 om Sanktionsmodellen (för vidare beskrivning av modellerna se tabell 6.1, bilaga 1).

6.1.2 Avgränsning

Arbetsgruppens uppdrag är begränsat till myndigheters användning av provköpsmetoden (ungdomsstudier). Utanför utredningsuppdraget faller således provköp anordnade av andra än myndigheter, exempelvis provköp anordnade av frivilligorganisationer eller handeln. Vidare omfattas inte berusningsstudier av utredningsuppdraget.

6.1.3 Försäljningsbegreppet

Med näringsidkares försäljning av alkoholdrycker förstås dels servering till konsument på serveringsställe, dels detaljhandel i butik till konsument (se 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen). Servering får ske på serveringsställen som beviljats serveringstillstånd (restauranger, nattklubbar o.d.) och på serveringsställen som uppfyller förutsättningarna för att få servera folköl. I det senare fallet rör det sig vanligtvis om enklare serveringsställen, t.ex. pizzerior.

Med försäljning av tobak avses detaljhandel till konsument på försäljningsställe (t.ex. butik eller kiosk), genom automat, via postorder eller liknande (se 12 § tobakslagen).

Detaljhandel – försäljning till konsument – med nikotinläkemedel kan antingen ske på öppenvårdsapotek eller andra försälj-

ningsställena, vanligtvis butiker inom dagligvaruhandeln (se 2 kap. lagen om handel med läkemedel och 1 och 6 §§ lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Vidare gäller att detaljhandel får ske med vissa receptfria läkemedel på andra försäljningsställena än öppenvårdsapotek, exempelvis butiker inom dagligvaruhandeln (se 1 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel).

6.2 Justitieombudsmannens bedömning av provköp

6.2.1 Justitieombudsmannen om brottsprovokation och dold myndighetsutövning

Justitieombudsmannen (JO) har i två fall, år 1996 och år 2009, granskat provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. Båda fallen gällde tillsyn av folkölsförsäljning. I fallet från 1996 avhandlas förutsättningar för brotts- och bevisprovokation och i sitt beslut från 2009 behandlar JO principer för dold myndighetsutövning. Genom JO:s uttalande i beslutet från 2009 kom i princip all myndighetsinitierad provköpsverksamhet av alkohol- och tobaksvaror att upphöra.

Initiativärende angående brottsprovokation (beslut 1996-12-11, dnr 3553-1996)

I detta ärende kritiserade JO en tjänsteman vid Luleå kommun som vid tillsyn över folkölsförsäljning genomfört provköp i samarbete med en underårig. Metoden kunde enligt JO inte försvaras med att kontrollen är svår att utföra på annat sätt. JO uttalar i sitt beslut följande.

”Ett kriterium när det gäller bedömningen av om en provokation är godtagbar eller ej, utgör således frågan om syftet är att skaffa fram bevisning om ett brott som redan föreligger. Man brukar alltså göra skillnad mellan å ena sidan brottsprovokation och å andra sidan bevisprovokation. Med *brottsprovokation* avses ett agerande som syftar till att framkalla brott, medan en *bevisprovokation* däremot syftar till att få fram bevisning för att styrka ett redan begånget brott, om vilket det föreligger misstanke. Det är endast det senare syftet som är godtagbart.

Frågan har i olika sammanhang varit föremål för JO:s bedömning. JO har i ett fall som grund för att godta en provokation, som syftade till att skaffa fram bevisning om ett redan fullbordat brott, uttryck-

ligen framhållit att det var fråga om ett allvarligt brott (innehav av ett större parti kokain) och att det förelåg en misstanke av viss styrka. 'Under förutsättning att det åsyftade resultatet inte hade kunnat uppnås på något annat sätt än genom en bevisprovokation har således de grundläggande förutsättningarna för att tillgripa en sådan åtgärd varit uppfyllda' (JO:s beslut den 19 juli, dnr 3002-1994).

Även om dessa resonemang tar sikte på polisens handlande anser jag att de är relevanta även för en bedömning av andra myndigheters agerande, i vart fall när man rör sig inom området för sådana myndigheters lagfästa tillsynsansvar.

Redan av det här sagda följer att det som förekommit i Luleå kommun inte är godtagbart. Kontrollen har inte företagits för att säkra bevisning i fall då det förelegat starka misstankar om otillåten ölförsäljning från någon särskild butik, utan har genomförts på ett sätt som närmast måste beskrivas som avsett att kontrollera om representanter för mer eller mindre slumpmässigt utvalda butiker har varit beredda att begå ett visst brott. Detta brott har vidare inte varit grovt i den mening som krävs för att en bevisprovokation ska få förekomma, låt vara att effekten av en mängd 'småbrott' på detta område säkerligen kan ha nog så besvärande följder ur allmän synpunkt.

Kommunjuristen har vid tillsynen engagerat representanter för Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF). Dessa har visserligen varit organiserade i en förening, och det är i den egenskapen som de kommit att medverka i kommunens verksamhet. De har ändå i förhållande till kommunen varit att betrakta som privatpersoner. Jag anser inte att det förhållandet att personerna erhöll arvode av kommunen i grunden förändrar denna bedömning.

När det gäller polisens möjligheter att samverka med privatpersoner i fråga om brottsprovokationer har JO gjort följande uttalande.

/---/ provokativa åtgärder måste handhas med största restriktivitet och urskillning; huvudregeln är att sådana åtgärder endast får tillgripas i grova brottmål eller när synnerliga skäl i övrigt gör detta motiverat. Jag vill här tillägga, att den restriktivitet som ska iakttas i än högre grad måste gälla i fråga om polisens samarbete med privatpersoner i provokativt syfte. Sådant samarbete torde vara befogat enbart i rena undantagsfall, exempelvis under utredning av mycket grova brott. Det kan under inga omständigheter accepteras att polisen har ett organiserat samarbete med privatpersoner i syfte att provocera fram brottsliga handlingar. En annan sak är att det i rätt stor utsträckning förekommer att allmänheten ger polisen tips om brottslig verksamhet, inte minst narkotikabrott (JO 1977/98 sid. 126 f.).

Liksom nyss på tal om själva provokationen anser jag att detta resonemang har tillämpning inte bara när det gäller polisen, utan även i fråga om andra myndigheters tillsynsverksamhet. En sådan samverkan med privatpersoner som förekommit i Luleå är alltså inte godtagbar, och skulle inte ha varit det även om själva provokationen hade kunnat accepteras. Med anledning av det som kommunen anfört i yttrandet hit om möjligheten att kommunjuristen låter sig så att säga inbjudas

att observera en planerad provokation vill jag säga, att det enligt min mening endast skulle utgöra ett sätt att kringgå begränsningarna när det gäller möjligheten till provokation. Ett sådant handlande från en myndighets sida skulle vara klart olämpligt.

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 ändå får kännedom om överträdelser. Dessa svårigheter får emellertid inte tas till intäkt för att man tillgriper metoder som eljest inte är tillåtliga...”

*Okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen
(beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009)*

JO uppmärksammade vid granskning av en kommunal nämnd att nämnden – i syfte att utöva tillsyn över att de som säljer folköl kontrollerar att köparen fyllt 18 år – hade arrangerat provköp. JO fann att provköpen strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma och att metoden inte bör användas så länge den inte har stöd i lagstiftningen.

Som allmänna utgångspunkter för beslutet anförde JO inledningsvis att någon förvaltningsrättslig reglering som tar sikte på användningen av okonventionella utredningsmetoder av detta slag – dvs. att myndighetsföreträdare döljer sitt ärende – inte finns. 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.

JO menade vidare att det synsätt som utvecklats för polisens användning av okonventionella utredningsmetoder äger 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.

JO fann mot bakgrund av vad som framkommit i alkohollagens förarbeten att behovet av effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen inte kunde ifrågasättas. Efter detta konstaterande ställde sig JO

frågan om provköp är en metod som inom gällande rättsliga ramar kan tillgodose detta behov och anförde härvid följande om provköp som tillsynsmetod.

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

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

Vidare menade JO att 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. Enligt JO:s synsätt går det i princip inte att vidta några rättsliga åtgärder på grundval av provköpsmetoden. Även om den kan betraktas som mindre ingripande fyller den alltså ingen rättslig funktion. JO:s slutsats blev därför att metoden inte bör användas för tillsyn enligt den gällande alkohollagstiftningen.

Med den bedömning som därmed gjorts fann JO att det saknades skäl att närmare gå in på de överväganden som användandet av privatpersoner, som dessutom nätt och jämnt fyllt 18 år, vid myn-

dighetsutövning bör föranleda. I anledning av det som förekommit underströk JO att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs.

Som avslutning anförde JO följande. 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 (se 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.).

JO menade vidare att 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.

6.2.2 Sammanfattning

I sitt beslut från år 1996 slår JO fast att det i myndigheters verksamhet inte är tillåtet att utföra provköp med hjälp av minderåriga. JO hävdar i beslutet från år 2009 att en myndighets användning av provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsmetod och att detta inte är tillåtet med mindre än att metoden ges lagstöd.

6.3 Provköp vid servering och metoden Ansvarsfull alkoholservering (STAD-modellen)

6.3.1 STAD-projektet

STAD-projektet (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) startades 1995 som ett tioårigt projekt med uppdrag att identifiera, tillämpa och utvärdera lovande metoder för prevention inom alkohol- och narkotikaområdet.

Den metod och de modeller som utvecklats inom projektet och som beskrivs nedan har till stora delar utgjort utgångspunkt vid genomförande av provköp gentemot detaljhandel.

Ett särskilt samverkansprojekt påbörjades mellan restaurangbranschen och myndigheter i Stockholms stad för att minska alkoholrelaterat våld och skador på krogen. I detta samarbete kom att utvecklas en särskild arbetsmetod – metoden Ansvarsfull alkoholservering (eller STAD-modellen) – i syfte att minska våld och skador relaterade till alkoholkonsumtion på restauranger, barer och nattklubbar samt att utveckla en restaurangkultur som motverkar servering till underåriga och märkbart påverkade gäster, s.k. överservering. Metoden Ansvarsfull alkoholservering består av flera olika delar där huvuddelarna utgörs av utbildning i ansvarsfull alkoholservering, samverkan med bl.a. branschen och att myndigheterna förstärker sin tillsyn (STAD-rapport nr 41, www.stad.org/rapporter/rapporter-fran-2009/).

Utbildningen i ansvarsfull alkoholservering riktar sig mot restaurangpersonal och syftar bl.a. till att medvetandegöra deltagarna om alkohollagens bestämmelser om förbud för servering av alkohol till underåriga eller överservering och om sambandet mellan berusning och våld. Det vidare målet med utbildningen är, som nämnts ovan, att få till stånd en ansvarsfull alkoholservering innebärande att alkohol inte serveras till underåriga eller märkbart påverkade gäster samt att öka serveringspersonalens förmåga att upptäcka risksituationer och kunna ingripa på ett psykologiskt bra sätt. Utbildning i ansvarsfull alkoholservering ska inte förväxlas med utbildning i *metoden* Ansvarsfull alkoholservering, vilken bl.a. riktar sig till myndigheter som ska sprida och använda metoden.

Syftet med samverkansprojektet är att bygga väl fungerande team kring arbetet enligt metoden. Kärnan i samverkansgruppen ska bestå av nyckelpersoner från tillsynsmyndigheterna och från restaurangnäringen.

Tillsyn enligt metoden innebär att tillsynsmyndigheterna genomför tillsynsbesök tillsammans och var för sig. Av vikt är att tillsynen sker när alkoholservicingen är som mest intensiv, dvs. att tillsyn företrädesvis genomförs under sen kvällstid.

Som ytterligare delar i STAD-modellen ingår bl.a. kartläggning av alkoholsituationen i kommunen, vilken är en viktig förutsättning för att kunna planera och följa upp utvecklingsarbetet och effekterna av arbetet enligt metoden. Det är framför allt fyra typer av studier som används i syfte att kartlägga och följa upp: ungdoms- respektive berusningsstudier (dvs. provköp), sammanställningar av brottsstatistik samt krögarintervjuer.

Kartläggning och uppföljning genom provköp är i sin helhet administrerade, utförda och sammanställda av STAD, innebärande bl.a. att det för STAD är känt vilka försäljningsställen som varit föremål för provköp. Vid STAD:s redovisning av provköpsresultaten är dessa emellertid anonymiserade och går inte att hänföra till enskilda serveringsställen. Tillsynsmyndigheterna erhåller således inte någon kunskap om vilka serveringsställen som varit föremål för provköp.

6.3.2 Spridning av STAD-modellen

I den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador från år 2000 menade regeringen att varje restaurang bör ha en genomtänkt policy, bl.a. om hur ansvarsfull servering av alkohol ska ske. Utbildning av personalen utgör en grund för en sådan policy. Genom sådan utbildning stärks personalens sociala ansvarstagande. Kommunen bör kunna erbjuda utbildning i ansvarsfull alkoholhantering för innehavare av serveringstillstånd och deras personal (se prop. 2000/01:20 s. 55 f.).

Regeringen gav i mars 2001 Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att utarbeta ett åtgärdsprogram vilket bl.a. skulle syfta till att åstadkomma en ansvarsfull hantering av alkoholdrycker. I sitt svar på regeringsuppdraget framförde Statens folkhälsoinstitut som sin mening att STAD-modellens arbetssätt bör vara vägledande för alkoholtillsynen i hela landet. Vidare förespråkade Statens folkhälsoinstitut att spridning av metoden ut i landet, vilken påbörjats i början på 2000-talet, borde intensifieras. Statens folkhälsoinstitut framförde särskilt att det bör ges ökade möjligheter – genom visst ekonomiskt stöd till kommunerna i ett inledande skede – för

undersökningar som kan kartlägga den lokala situationen och efter en tid mäta effekterna av insatserna (Ansvarsfull alkoholservering m.m., rapport nr 2003:36, FHI, 2003).

I den nationella alkoholhandlingsplanen för åren 2006–2010 angav regeringen att metoder för att utveckla arbetet med ansvarsfull alkoholservering måste ges ytterligare spridning. I alkoholhandlingsplanen konstaterades att Statens folkhälsoinstitut arbetar med att sprida metoder om ansvarsfull alkoholservering inom restaurangnäringen från stora till små kommuner och svarar också för metodstöd, metodutveckling och kvalitetssäkring av arbetet. Detta är ett långsiktigt arbete som kräver fortsatt stöd (se prop. 2005/06:30 s. 76).

Regeringen har i regleringsbrev för Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna sedan mitten av 2000-talet gett dessa myndigheter i uppdrag att sprida metoder om ansvarsfull alkoholservering. Statens folkhälsoinstitut har här svarat för metodstöd, metodutveckling och kvalitetssäkring i enlighet med STAD-modellens koncept. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att arbeta med metoder för utbildning avseende ansvarsfull alkoholservering (se för en beskrivning SOU 2006:56 s. 62 samt regleringsbrev för länsstyrelserna för åren 2006–2008). I regeringens folkhälsoproposition år 2008 framhölls att projektet Ansvarsfull alkoholservering var en prioriterad insats (se prop. 2007/08:110 s. 99).

I regleringsbrev för Statens folkhälsoinstitut för åren 2010–2011, angavs att institutet skulle stödja länsstyrelserna och kommunerna med syfte att utveckla och skärpa tillsynen enligt alkohol- och tobakslagen. För budgetåret 2010 uttalades särskilt att Statens folkhälsoinstitut skulle fullfölja arbetet med att införa den metodik som utvecklats inom ramen för projektet ansvarsfull alkoholservering. Länsstyrelsens uppdrag för samma år var att samordna och utveckla tillsynen av alkohol och tobak samt att stödja arbetet med ansvarsfull alkoholservering i kommunerna. Länsstyrelsens uppdrag för 2011 innefattade bl.a. att stödja kommunerna i arbetet med att samordna och utveckla tillsynen av alkohol och tobak, vilket även inkluderade att integrera näringsens egenkontroll i den samordnade lokala alkohol- och tobakstillsynen.

I den år 2011 antagna samlade strategin för ANDT-politiken framhålls Ansvarsfull alkoholservering som en viktig arbetsmetod och i strategin sägs att Ansvarsfull alkoholservering eller likvärdig metod som syftar till att stötta näringsidkares egenkontroll, bör ingå som en del av länsstyrelsernas förebyggande ANDT-arbete

och integreras i deras tillsynsarbete. Vidare anges att länsstyrelserna ska verka för att arbetet med att förbättra näringens egenkontroll sprids i kommunerna (se prop. 2010/11:47 s. 26).

STAD-modellen har kommit att bli väl spridd och år 2010 uppgav 81 procent av landets kommuner att de arbetar med metoden Ansvarsfull alkoholservering eller en liknande metod (FHI, En samlad återredovisning av regeringens ANDT-uppdrag till Statens folkhälsoinstitut 2010, s. 43, www.fhi.se, 2011-10-19). Metoderna kan här skilja sig från STAD-modellen både vad gäller huvudmannaskap och upplägg, exempelvis bedrivs i Göteborg stad sedan 2002 en lokalt anpassad metod kallad RUS-projektet (Restauranger Utveckling Samverkan) och i Blekinge har länsstyrelsen varit drivande i projektet Glasklart (Blekinges krogar och myndigheter i samverkan).

Till stöd för implementeringen av metoden Ansvarsfull alkoholservering har Statens folkhälsoinstitut tagit fram en metodskrift, ett utbildningsmaterial och ett handledningsmaterial för kartläggning (Material om Ansvarsfull alkoholservering, www.fhi.se, 2011-08-31).

6.3.3 Statens folkhälsoinstituts metodskrift om Ansvarsfull alkoholservering

I metodskrift för Ansvarsfull alkoholservering framhålls att en grundläggande kartläggning av alkoholkonsumtionen i kommunen är en viktig förutsättning för att kunna planera och följa upp utvecklingsarbetet enligt arbetsmetoden (FHI 2006, Ansvarsfull alkoholservering – en metod som förebygger alkoholrelaterade skador i restaurangmiljö, nr 5 i institutets metodföreskrifter för lokalt arbete mot alkohol och narkotika, www.fhi.se, 2011-08-31). Grunden för att skapa en medvetenhet om behovet av förebyggande insatser är att analysera och publicera statistik om alkoholrelaterade skador. Överserveringsstudier och ungdomsstudier visar i vilken utsträckning restaurangerna serverar alkohol till kraftigt berusade gäster eller serverar ungdomar alkohol utan att begära legitimation. I metodskriften hävdas att motivationen hos parterna (myndigheter och representanter för näringen) stärks om samtliga har kunskap om utgångsläget och kan följa upp resultatet av sitt arbete. Viktiga moment i metoden är också att kontinuerligt utvär-

dera de olika insatserna och att ta lärdom av härigenom vunna erfarenheter.

6.3.4 Statens folkhälsoinstituts handledning för kartläggning av serverings- och våldssituationen

Som komplement till metodskriften Ansvarsfull alkoholservering finns ett handledningsmaterial till stöd för genomförande av kartläggningen av serverings- och våldssituationen (FHI 2008, Handledningsmaterial – material för dig som ska kartlägga serverings- och våldssituationen inom metoden Ansvarsfull alkoholservering, www.fhi.se, 2011-08-31). Det framtagna materialet är tänkt att vara ett stöd för genomförande av kartläggning med ungdomsstudier, berusningsstudier och våldsstatistik. Kartläggningen ska ge svar på i vilken omfattning krogarna i kommunen serverar alkohol till unga (ungdomsstudie) och berusade (berusningsstudie) samt var och när det alkoholrelaterade våldet sker i anslutning till krogen.

Kartläggningens syfte anges vara att medvetandegöra hur problemen med alkoholrelaterat våld i restaurangmiljö ser ut, för att framgångsrikt kunna arbeta förebyggande. Kartläggningen är ett underlag för planering, uppföljning och utvärdering av det förebyggande arbetet, men också för beslut om fortsatt arbete. Genom regelbundet uppdaterade kartläggningar ges en fingervisning om hur problem, orsaker och insatser utvecklas i förhållande till varandra. Utan kartläggning går det inte att veta om de insatser som gjorts har någon effekt.

6.3.5 Ungdomsstudien (provköp)

Allmän beskrivning

Ungdomsstudiens syfte är att visa krogarnas benägenhet att servera alkohol till personer med ett ungdomligt utseende, utan att kräva legitimation (FHI 2008, Handledningsmaterial – material för dig som ska kartlägga serverings- och våldssituationen inom metoden Ansvarsfull alkoholservering, www.fhi.se, 2011-08-31).

Som allmän beskrivning av ungdomsstudiens upplägg lämnas i handledningen följande redogörelse. Ungdomar som har fyllt 18 år – men ser yngre ut – besöker parvis utvalda restauranger. De uppmanas att klä sig som om de skulle gå ut en helgkväll, men ska inte

försöka se äldre ut, genom att t.ex. sminka sig överdrivet. Varje par tilldelas ett antal restauranger per kväll. Vid varje restaurangbesök ska ungdomarna beställa varsin alkoholdryck som en stor starköl eller en cider. De ska inte visa legitimation för dörrvakt eller serveringspersonal. Om de blir uppmanade att visa legitimation ska de svara att de är 18 år och att de har id-kortet hemma.

Statens folkhälsoinstitut påpekar särskilt att ungdomarna inte ska besöka krogar där de av någon anledning är kända.

Rekrytering av ungdomar

I handledningen behandlas även frågan om rekrytering av ungdomar och Statens folkhälsoinstitut lämnar följande förslag. Ungdomar som är 18 år kan rekryteras genom anslag på någon gymnasieskola. Ett annat sätt kan vara att ta kontakt med skolsköterska, fritidsledare eller lärare som har kontakt med ungdomar. Ungdomarna kallas till ett uttagningsmöte där deras ålder och lämplighet bedöms av en panel som består av personer med erfarenhet av arbete med unga, t.ex. ordningsvakter, fritidslärare och lärare. Vidare rekommenderas att de anlitade ungdomarnas försäkringskydd undersöks.

Rutiner vid genomförande av provköpen

Statens folkhälsoinstitut ger i handledningen också instruktioner – förslag på rutiner och förhållningssätt – riktade till den som anordnar ungdomsstudier. Dessa instruktioner är tänkta att beaktas före, under och efter restaurangbesöken och lämnas i punktform enligt följande.

Före besöken

- Kontakta ungdomarna och meddela tid och plats för samling den aktuella kvällen.
- Informera om studiens syfte och hur den ska genomföras.
- Låt ungdomarna fylla i ett kontrakt där de försäkrar att de ska följa givna regler. (I kontraktet anges att den unge åtar sig att delta i ungdomsstudien. Genom kontraktet försäkrar den unge att han/hon inte ska sprida någon information om studien och att följa givna instruktioner om studiens genomförande och

- ekonomisk redovisning. Vidare försäkrar den unge i kontraktet att han/hon inte ska dricka någon alkohol under arbetet.)
- Genomgång av protokoll för krogbesöken (vari ska noteras händelser och iakttagelser gjorda vid besöket) och redovisningsblankett (ska uppta uppkomna utgifter i samband med besöken).
 - Utbyte av mobiltelefonnummer mellan anordnare och ungdomarna ska ske så att kontakt kan upprätthållas under själva studien.
 - Repetition av studiens olika moment.
 - Utdelning av kartor över krogundan. Kartorna ska förklaras.
 - Utdelning av pengar till ungdomarna, mottagandet ska kvitteras på särskild kvittensblankett.

Restaurangbesöken

- Ungdomarna besöker krogarna enligt den ordning som står på schemat.
- De ska inte visa legitimation (vare sig för vakten eller för servitören), men uppge ålder om de blir tillfrågade.
- Väl inne på krogen, beställer de varsin alkoholdryck, som en stor starköl eller cider.
- De frågar inte efter kvitto, men spar det om de får något.
- Om de blir nekade, ska de lämna lokalen.
- Om de blir serverade, ska de diskret göra sig av med drycken (ställa den bakom något, låtsas att de får ett mobilsamtal och måste gå direkt eller liknande).
- Efter besöket ska de noggrant fylla i besöksprotokollet utom synhåll för den besökta krogen. Om krogen av någon anledning inte går att besöka ska de notera orsaken i protokollet.

Efter restaurangbesöken

- Protokollen samlas in.
- Kontroll görs att inga uppgifter saknas.
- Pengarna kvitteras tillbaka.

6.3.6 Berusningsstudien

Ytterligare en metod för att studera tillgängligheten av alkohol är s.k. berusningsstudier. Syftet med metoden är att undersöka förekomst av alkoholservering till kraftigt berusade restauranggäster,

s.k. överservering. Metoden består i att skådespelare, som har tränats att bete sig kraftigt alkohelpåverkade, besöker restauranger två och två och försöker beställa alkohol. En av skådespelarna agerar kraftigt alkohelpåverkad och den andre nykter. Genom berusningsstudien fås ett mått på i vilken grad överservering tillåts på serveringsställen i en kommun.

6.3.7 Effekten av JO:s beslut om okonventionella metoder vid tillsyn enligt alkohollagen

Med anledning av JO:s beslut i december 2009 gjorde Statens folkhälsoinstitut bedömningen att konsekvenserna av beslutet – även att detta gäller detaljhandel med ”folköl” – bör beaktas också vad gäller restaurangstudier och tillsyn enligt tobakslagstiftningen. Institutets tolkning blev att studier med provköp som metod, i kartläggnings- eller i kunskapssyfte, inte bör förekomma.

Statens folkhälsoinstitut kom därför att meddela att de inte längre kunde rekommendera att kommuner och länsstyrelser genomför prov- och kontrollköp. Institutet poängterade också att ställningstagandet gäller oavsett om syftet är kartläggning eller tillsyn och oavsett vem som utför köpen (FHI, Tillsynsverksamheten behöver utvecklas, 2010-01-22, www.fhi.se, 2011-08-30).

Kommunernas tillämpning av provköpsmetoden har som en följd av JO:s uttalande och Statens folkhälsoinstituts inställning i princip helt upphört efter år 2009 (se avsnitt 6.5).

6.4 Provköp inom detaljhandeln

6.4.1 Inledning

Provköp inom detaljhandeln vad gäller folköl och tobak har tillämpats på olika sätt av myndigheterna, allt från rena mätstudier till att vara ett direkt inslag i tillsynen. Nedan redogörs för tre olika beskrivna modeller som rör tillsyn av folköl och/eller tobak. Provköp avseende detaljhandel med läkemedel och nikotinläkemedel har, såvitt utredningen har kunnat få fram, inte förekommit.

6.4.2 Folkölskampanjen – en studie inom STAD-projektet

Inledning

Med det övergripande syftet att undersöka vilken effekt vissa insatser har som tillgänglighetsbegränsande faktorer, startades år 1998 inom STAD-projektet en studie vilken fick namnet Folkölskampanjen i Vasastan (STAD-rapport 4 och 11, www.stad.org/rapporter/aldre-rapporter/). Frågeställningen var om intervention – insatser i form av a) information till föräldrar och handlare, b) mediebevakning och c) övervakning av affärer – har någon effekt på frekvensen av ålderskontroller vid inköp av folköl. Sammanlagt rörde det sig om 15 insatser som involverade föräldrar, handlare, polis och media.

Den första inköpsstudien (baslinjestudie för att kartlägga utgångsläget) genomfördes januari 1998 i Vasastan (interventionsområde) och på Södermalm (kontrollområde). Uppföljande inköpsstudier kom sedan att genomföras mars 1999 och februari 2000. I kampanjen utfördes sammanlagt 300 inköpskontroller. Den första kontrollen, år 1998, utfördes utan föregående information till butikerna om alkohollagens bestämmelser. Före kontrollen år 1999 fick samtliga butiker besök av polis och socialtjänstemän och inför kontrollen år 2000 fick butikerna en detaljerad rapport om utfallet av föregående års kontroller (se prop. 2000/01:97 s. 65).

Rekrytering av försökspersoner

Som försökspersoner i studierna rekryterades ungdomar som fyllt 18 år men som hade ett yngre utseende. Ungdomarna värvades genom personliga värvningsbesök på ett par gymnasieskolor (elever från årskurs tre) och genom uppsatta anslag och annonsering i tre andra gymnasieskolors intern-TV. De ungdomar som anmält intresse bedömdes sedan av en expertpanel avseende ålder och lämplighet. Försökspersonernas snittålder bedömdes vara 16, 9 år 1998, 17,0 år 1999 och 16,7 år 2000. Ungdomarna erhöll ersättning för uppdraget enligt Karolinska institutets normer. Vidare fick ungdomarna skriva på ett kontrakt, där de förband sig att inte yppa något om studien och att följa givna instruktioner.

Utbildning av försökspersonerna

De rekryterade ungdomarna fick utbildning om STAD-projektets alkoholförebyggande arbete samt utförlig information om studiens genomförande och syfte. I samband med några inköpsförsök i utvalda affärer på Kungsholmen fick ungdomarna testa att fylla i försöksprotokoll.

Provköpens genomförande

Rutinerna för provköpen hade samma upplägg under de tre år försöken pågick. Varje affär fick besök vid två tillfällen, fredag kväll och lördag förmiddag, med en veckas mellanrum. Ungdomarna gick ut parvis och flickorna hade instruerats att inte sminka sig och att ha en ungdomlig frisyr. Uppgiften för ungdomarna var att gå in i affären ensamma och där försöka köpa ett sexpack folköl. Ungdomarna hade instruerats om att endast en gång försöka övertala kassaexpediten att sälja, om det var så att de tillfrågades om legitimation.

Efter avslutat inköpsförsök, utanför affären, fyllde ungdomarna i ett protokoll där bl.a. resultatet från inköpsförsöket noterades.

Vid den tredje inköpsstudien i februari 2000 infördes en ny komponent – direkt återkoppling till butik – för provköpen i interventionsområdet Vasastan. Nu fick ungdomarna som besökte affärerna i Vasastan arbeta i par med föräldrar som rekryterats från de båda högstadieskolorna i området. Vid varje provköpsförsök väntade föräldern utanför affären. Om inköpsförsöket resulterade i att det såldes öl gick ungdomen och föräldern tillsammans tillbaka in i affären. Inne i affären fördes sedan en diskussion med den person i kassan som sålt ölen. Diskussionen rörde vikten av ålderskontroll och kassapersonalens skyldigheter enligt alkohollagen. Efter diskussionen återköpte butiken den sålda ölen. I kontrollområdet på Södermalm genomfördes inköpsförsöken på samma sätt som i tidigare studier.

Folkölskampanjens resultat

I utvärdering av Folkölskampanjen kunde konstateras att tillgängligheten till folköl för ungdomar hade minskat och att denna minskning var statistiskt signifikant. Dock kan noteras att prov-

köpsstudierna också visade att tillgängligheten i kontrollområdet minskade under den undersökta tiden, en minskning som även den var statistiskt säkerställd. Förklaringen till att tillgängligheten även minskade i kontrollområdet kan vara den uppmärksamhet som folkölskampanjen rönt och ledde till att några stadsdelsförvaltningar på Södermalm tillsammans med respektive närpolisområde inledde liknande kampanjer samt att UNF genomförde en inköpsstudie i maj 1999.

Den tredje inköpsstudien, vilken tillförts nya moment såsom direkt återkoppling till butiken samt återköp, uppgavs ha effekt på resultatet på så sätt att de affärer som sålde öl vid det första inköpstillfället i stor utsträckning nekade vid det andra provköpet (STAD-rapport nr 11 s. 21, www.stad.org/rapporter/aldre-rapporter/).

6.4.3 VisaLeg-modellen

Allmän beskrivning av metoden

I Västra Götalands län har, sedan 2002, provköp varit en integrerad del av tillsynen på folköls- och tobaksområdet enligt en modell kallad VisaLeg (Skrivelse från Länsstyrelsen i Västra Götalands län till JO 2010-01-21, dnr 705-960-2010.).

VisaLeg-modellen framhålls som *ett* hjälpmedel för att förhindra underårigas köp av folköl och tobak, *en* tillsynsmodell för kommunernas tillsyn på folköls- och tobaksområdet, *ett* hjälpmedel för handeln att bli bättre på legitimationskontroll vid försäljning av folköl och tobak och *ett* sätt att formalisera samarbetet mellan kommunerna och handeln (Informationsfolder producerad av Länsstyrelsen i Västra Götalands län i april 2011, s. 7).

Åren före 2010 använde cirka 20 procent av landets kommuner VisaLeg-modellen. Delar av modellen har också använts på olika sätt i andra kommuner (se skrivelse från Länsstyrelsen i Västra Götalands län till JO 2010-01-21, dnr 705-960-2010).

VisaLeg-modellen innebär att kommunen och den enskilde näringsidkaren (butiken) träffar en förbindelse enligt vilken butiken ska

- aktivt använda sig av informationsmaterial vid försäljningsstället och till fullo följa metodens intentioner om legitimationskrav på kunder under 25 år,

- undvika att ha personal under 18 år vid kassorna,
- vid provköp (namnändrat till kontrollköp) av folköl och tobak återköpa varorna,
- anmäla till kommunen när rörelsen överläts.

I utvärderingen av VisaLeg anges att näringsidkare som ingått överenskommelsen (förbindelsen) accepterat att kommunen kan komma att utföra kontroller av överenskommelsens efterlevnad (Blanketten "Förbindelse Visaleg-modellen" på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland, 2011-09-01, och Per Blanck & Fredrik Spak, En utvärdering av VisaLeg.nu, s. 7 i slutrapport juni 2005, Socialmedicinska avdelningen, Sahlgrenska Akademin vid Göteborgs universitet.).

Enligt den upprättade överenskommelsen förbinder sig kommunen å sin sida

- att tillhandahålla informationsmaterial till försäljningsstället så länge förbindelsen gäller,
- att genomföra kontrollköp och tillsyn enligt alkohol- och tobakslagen,
- att vid kontrollköp endast anlita ungdomar i åldern 18–25 år,
- att förse försäljningsstället med diplom eller liknande, som visar att butiken vid kontrollköp av folköl/tobak förvissat sig om att kunden fyllt 18 år,
- att på lämpligt sätt exponera för kommunens invånare att försäljningsstället genom förbindelsen åtagit sig att följa alkohol- respektive tobakslagens bestämmelser.

Anvisningar för provköp enligt VisaLeg-modellen

För genomförande av provköpen har Länsstyrelsen i Västra Götalands län utarbetat anvisningar och en särskild kontrollköpsrapport, ett material som är tänkt att användas av den kommunala tillsynsmyndigheten. Av materialet framgår att vid provköp bör finnas en särskilt utsedd kontrollköpsansvarig, närmast den kommunala alkohol-/tobakshandläggaren eller annan tillsynspersonal (Per Blanck & Fredrik Spak, En utvärdering av VisaLeg.nu, slutrapport juni 2005, Socialmedicinska avdelningen, Sahlgrenska Akademin vid Göteborgs universitet och Visaleg-modellens material på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland, 2011-09-01).

Enligt anvisningarna ska den kontrollansvarige, före genomförandet, gå igenom provköpens upplägg med ungdomarna och

beskriva hur dessa ska gå tillväga. Ungdomarna instrueras om att de inte får ta med någon legitimation in i butiken och om legitimation efterfrågas ska ungdomarna uppge att de inte har någon sådan. På fråga om de är 18 år ska de uppge att så är fallet. Om köp nekats får ungdomarna inte tjata eller på något sätt utöva påtryckningar för att få köpa. Under kontrollköpet ska ungdomarna notera om det finns skylt eller dekal om åldersgräns vid kassan eller där varorna står, vilken typ av dekal som finns uppsatt och expeditens ålder och kön. Om köp medges ska kvittot medtas om det lämnas, erhålls inte något kvitto ska detta inte efterfrågas.

Den kontrollköpsansvarige ansvarar bl.a. för de praktiska förberedelserna inför provköpen och handhar de kontanta medel som används för provköpen. Denne ska även se till att kontrollköpsrapporten används vid provköpen.

Ur materialet om VisaLeg-modellen kan inte utläsas annat än att ungdomarna som rekryteras för provköpsuppdraget anställs för uppdraget och erhåller ersättning för detta.

Det praktiska utförandet av provköp

I anvisningarna för provköp lämnas även instruktioner om provköpens praktiska genomförande. Efter att ungdomarna hämtats och genomgång av upplägg m.m. har vidtagits sker transport till förutbestämda butiker enligt en på förhand uppgjord lista. Parkeering sker utom synhåll för butiken och ungdomarna får besked om vad som ska kontrollköpas i butiken och mottar pengar för detta. Medan tillsynspersonalen sitter kvar i bilen genomför ungdomarna kontrollköpet på så sätt att de i utvald butik försöker köpa ett sexpack folköl eller en dosa snus eller ett paket cigaretter. När kontrollköpet är klart går ungdomarna till bilen där de fyller i kontrollrapporten. Tillsynspersonalen ska kontrollera att rapporten är fullständigt ifylld, inklusive namnunderskrift av ungdomarna, och sedan själva underteckna rapporten. Om köp har skett ska resterande pengar och eventuellt kvitto lämnas till tillsynspersonalen.

I de fall ungdomarna har fått handla folköl eller tobak går tillsynspersonalen in i butiken. Tillsynspersonalen ska legitimera sig och informera att kontrollköp har skett och att butiksbiträdet har brutit mot lagen genom att inte förvissa sig om åldern på de ungdomar som genomfört provköp. Är det inte butiksägaren eller butiksansvarig som har sålt varorna kontaktas denne och informeras.

ras om händelsen. Namnet på den person som tillsynspersonalen har talat med ska noteras. Efter detta begär tillsynspersonalen att köpet ska gå tillbaka. Om butiken har tecknat förbindelse enligt VisaLeg-modellen hänvisas till förbindelsen. Därefter ska tillsynspersonalen ge muntlig information om vad som gäller vid försäljning av folköl alternativt tobak och informationsfoldrarna ska också delas ut i detta sammanhang. Näringsidkaren eller dennes företrädare informeras avslutningsvis om att Tillståndsenheten kommer att kontaktas med hänsyn till vad som skett. Även i de fall köp har nekats går tillsynspersonalen in i butiken och informerar om att ett kontrollköp har genomförts och att de klarat köpet. Expediten ges ett undertecknat "bevis" (Solroskort) om att provköp nekats samt tillsynspersonalens visitkort. När sista kontrollköpet gjorts lämnas ungdomarna av på lämplig adress.

Tillsynspersonalen sammanställer kontrollköpsrapporten för lämplig åtgärd.

Åtgärder efter genomförda provköp

I VisaLeg-modellens material finns mallar upprättade, som ska kunna användas av kommunen för underrättelse till butik som missat att förvissa sig om ålder vid provköp. Gemensamt för mallarna är att de först ger en bakgrund av vad som hänt och därefter redogör för gällande lagstiftning. I mallarna anges att en utredning har inletts med anledning av kontrollköpets resultat och i anslutning här till redogörs allmänt om att den som brutit mot bestämmelserna kan åläggas administrativa åtgärder enligt alkohollagen respektive tobakslagen. Underrättelsen avslutas med att näringsidkaren lämnas tillfälle att inkomma med yttrande och en upplysning om att ärendet kan komma att avgöras även om näringsidkaren inte yttrar sig i ärendet.

Länsstyrelsen uppger i sin skrivelse till JO att kommunerna inte använt provköpen för att vidta åtgärder med stöd av alkohol- och tobakslagen. Provköpen enligt VisaLeg-modellen har endast återkopplats till butiken genom att kommunens handläggare besökt butiken och informerat om resultatet av provköpet (se skrivelse från Länsstyrelsen i Västra Götalands län till JO 2010-01-21, dnr 705-960-2010).

6.4.4 Sanktionsmodellen

Inledning

Malmö stad arbetade före år 2010 med provköp som en tillsyns-metod. Metoden som användes hade stora likheter med VisaLeg-modellen, men skiljer sig på några avgörande punkter vad gäller syfte, genomförande och uppföljning genom kontrollköp och användande av administrativa åtgärder. För att särskilja den metoden från övriga benämner arbetsgruppen den sanktionsmodellen.

Provköpens syfte

Malmö stad har uppgett att syftet med provköpen var

1. att få butiker att förbättra sina rutiner för ålderskontroll, provköpen visar hur butikernas egenkontrollprogram fungerar i realiteten,
2. att få besked om och hur Malmö stads tillsynsarbete med information kring ålderskontroll vid försäljning fungerar,
3. att med kontrollköp (som är uppföljande provköp) följa upp butiker som brustit vid provköp och att kontrollera butiker där tips inkommit om undermåliga försäljningsrutiner och försäljning till minderåriga,
4. att erhålla klara bevis för att försäljning sker med undermåliga rutiner för ålderskontroll, vilket innebär risk för försäljning till minderåriga. Bevisen kan användas gentemot butiken i form av sanktioner.

Genomförandefasen

Själva genomförandet av provköpen enligt sanktionsmodellen ligger mycket nära VisaLeg-modellens upplägg, exempelvis avseende rutiner vid butiksbesök och återköp. De ungdomar som anlitats för provköp i Malmö stad har varit anställda och uppburit ersättning för uppdraget.

En skillnad mellan de olika modellerna är att ungdomarna som skulle utföra provköpen i Malmö stad, till skillnad från vad som är fallet i VisaLeg, valdes ut av en särskilt utsedd panel i syfte att säkerställa att ungdomarna ser ut att vara kring 18 år gamla och inte klart äldre än sin ålder.

Vidare skiljer metoderna sig åt på så sätt att Malmö stad före provköpens genomförande sände ut ett informationsbrev om åtgärden till samtliga försäljningsställen av folköl, cigaretter och snus. I brevet informerades om provköpens syfte, de regler som gäller vid försäljning samt att provköp kommer ske under året. Vidare gavs information om att provköpen genomförs på ett slumpmässigt urval av stadens butiker i samtliga stadsdelar och att butiken får besök av 18–19 åriga ungdomar som försöker köpa folköl, cigaretter eller snus. Butiker som klarat provköpen kommer att informeras om det i efterhand och få ett intyg. Informationsbrevet upplyste också om att i de fall ungdomarna har fått köpa kommer tillsynspersonal att direkt gå tillbaka till butiken och informera om att provköp skett. De butiker som säljer utan att kontrollera legitimation vid provköpen kommer att kontaktas och informeras om att Malmö stad inlett en utredning mot butiken. Därefter redogörs i brevet för de administrativa sanktioner som kan komma att meddelas vid bristande legitimationskontroll. Brevet avslutades med att Malmö stad meddelade att den förväntade sig att stadens butiker känner till och följer de regler som finns vid försäljning av folköl och tobaksvaror.

Ytterligare en mycket central skillnad är att sanktionsmodellen till skillnad från exempelvis VisaLeg innebar att Malmö stad använde sig av administrativa åtgärder. Malmö stad kom i fall där brister påvisats vad gäller butikernas ålderskontroll att följa upp sådan med ytterligare provköp vilka kallades kontrollbesök. Dessa kontrollbesök kunde i sin förlängning – om brister kunnat konstateras föreligga – komma att läggas till grund för administrativa åtgärder. Prov- och kontrollköp har dock inte använts i Malmö stad sedan utgången av år 2009.

I granskningsrapport avseende Malmö stads tillsyn av serveringstillstånd för alkohol samt försäljning av folköl och tobak framgår att Malmö stad år 2008 öppnade 62 folköls- och tobaksärenden. År 2009 öppnades 91 ärenden och under år 2010 öppnades 7 ärenden. Under år 2008 meddelade Malmö stad 29 beslut om sanktioner i tobaks- och folkölsärenden, år 2009 meddelades 40 beslut om sanktioner och under år 2010 fattades endast 1 beslut om sanktioner. Enligt granskningsrapporten är den huvudsakliga anledningen till nedgången i antalet öppnade ärenden att det sedan år 2010 inte varit möjligt att göra provköp. Vidare nämns i rapporten att drygt 20 utredningar från år 2009 avslutades år 2011 då det inte gått att bevisa misstänkta brister utan provköp/kontrollköp (se

Granskningsrapport, Tillståndsenheten i Malmö stad, Beslutad av revisorskollegiet 2011-10-19, Revisionskontoret i Malmö stad).

6.5 Omfattning av provköp – en kartläggning

6.5.1 Inledning

Som ett led i kartläggningen har arbetsgruppen genomfört en enkätundersökning. Enkäten har riktats till länsstyrelserna och syftet med denna har dels varit att klarlägga i vilken omfattning myndigheterna använde provköp såväl före som efter JO:s beslut i december 2009, dels vilka rutiner m.m. som förelegat när provköp genomförts och dels vilka åtgärder myndigheterna vidtagit efter att provköp genomförts. En sammanfattning av länsstyrelsernas svar redovisas i tabell 6.2, bilaga 2.

Såvitt arbetsgruppen kunnat utröna har det inte förekommit provköp när det gäller detaljhandel med vissa receptfria läkemedel och nikotinläkemedel.

6.5.2 Förekomst av provköp åren 2008–2011

Länsstyrelserna har ombetts att redovisa i hur många av landets kommuner provköp genomförts under tidsperioden 2008 till 2011 och vilken inriktning provköpen har haft med avseende på försäljningssätt och varuslag. Frågeställningen har varit begränsad till myndigheters provköp i länen.

Tabell 6.3 Antal kommuner där provköp (ålderskontroll) genomförts under 2008–2011 och vilken verksamhet provköpen riktats mot

	Tillståndspliktig servering av alkoholdrycker	Servering av folköl	Detaljhandel med folköl	Detaljhandel med tobak
2008	87	11	75	77
2009	67	10	101	144
2010	11	–	3	7
2011	–	–	–	2

För detaljhandeln del går det att se en tydlig ökning mellan åren 2008 och 2009. Därefter upphörde i stort sett provköp som metod.

6.5.3 Rutiner för genomförande av provköp

Länsstyrelsernas enkätsvar ger vid handen att det i varierande grad och kvalitet funnits dokumenterade rutiner för genomförandet av provköp hos länsstyrelser och kommuner. I några fall hänvisas till att metoden Ansvarsfull alkoholservering använts liksom VisaLeg-modellen. Sammantaget kan dock sägas att någon enhetlig bild inte framträder om förekomsten av skriftliga rutiner, deras innehåll eller kvalitet.

Tre länsstyrelser redovisar att provköp genomförts trots att dokumenterade rutiner enligt egen utsago inte har förelegat.

Vidare framkommer generellt att ansvarsförhållanden mellan den/de som utfört provköpen och uppdragsgivande myndighet inte närmare har preciserats annat än att ersättning för uppdraget har bestämts. Det finns uppgifter i enkätsvaren som redogör för att utbildning och instruktioner för de som utfört provköpen har getts, men även detta har varierat mellan de uppdragsgivande myndigheterna.

I fråga om myndigheternas kontroll över provköpen har regelmässigt angetts att denna endast bestått i att representant för myndigheten har befunnit sig i närheten av det försäljningsställe som besökts. Vidare har den som utfört provköpen fört protokoll över sina iakttagelser och händelseförloppet.

Av länsstyrelsernas svar framkommer vidare att det i några län har genomförts provköp genom anlitan av externa utförare, exempelvis konsultföretag. Sammantaget uppges dock att uppdragsgivande myndighet anser sig ha haft god insyn och kontroll i dessa situationer.

6.5.4 Åtgärder efter genomförda provköp

Genomgående anges att provköpande myndighet har framställt krav på återköp vid detaljhandel med folköl och tobak. Inte sällan har kontakt tagits med försäljningsstället direkt efter genomförda provköp för redovisning av resultat och information om gällande regelverk. Från ett län redovisas att en kommun kommit att använda sig av administrativa åtgärder (Skåne län – Malmö stad).

6.6 Samråd

Inledning

I arbetsgruppens arbetsbeskrivning anges att det ska ske en kartläggning och analys av erfarenheter från de myndigheter som innan JO:s beslut i december 2009 använde sig av provköp. Arbetsgruppen ska också ta del av näringsidkares erfarenheter av provköp utförda av såväl myndigheter som i näringsidkares egen regi.

En del av kartläggningen har som beskrivits i avsnitt 6.5 skett genom enkätförfrågan till samtliga länsstyrelser. Arbetsgruppen har därtill inhämtat uppgifter vid de samråd som hållits med Statens folkhälsoinstitut, Läkemedelsverket, STAD, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Kommunala alkoholhandläggares förening och Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare. I syfte att få del av berörda näringars erfarenheter av provköp har samråd skett med Svensk Handel, Svensk Dagligvaruhandel, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare och Sveriges Apoteks-förening. I det följande redovisas vad arbetsgruppen har inhämtat vid samråden.

Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut har, utifrån JO:s beslut, intagit ståndpunkten att provköp vid försäljning av alkohol och tobak inte kan användas vare sig som tillsyns- eller som mätmetod. Detta har bl.a. medfört att Statens folkhälsoinstitut inte längre anser sig kunna stödja provköpsinsatser ekonomiskt.

Inom forskningen har man kunnat slå fast att tillsyn är en verk-sam metod i det tillgänglighetsbegränsade arbetet. Det finns dock ingen heltäckande kunskapsöversikt när det gäller provköp och vilken effekt de har. Utifrån enstaka studier anser sig Statens folk-hälsoinstitut ändå kunna säga att provköp är ett mycket bra upp-följningsverktyg för tillsyn över åldersgränskontrollen samt att det är viktigt att tillsyn och provköp sker kontinuerligt och att det inte räcker med insatser vid några enstaka tillfällen varje år.

STAD

I STAD-modellen är tanken att provköp ska användas som mätinstrument för utvärdering av vad som behöver göras. Vid redovisning av provköpsresultaten inom STAD-modellen är dessa avidentifierade. Modellen bygger till viss del på samverkan med branschen och det är ett ömtåligt samarbetsklimat, där provköp som tillsynsmetod inte riktigt passar in. STAD-modellen ska inte ha några repressiva inslag, utan metoden är progressiv – ett hjälpmedel för att få till stånd en alkoholservering som följer alkohollagen.

Viktiga moment i STAD-modellen är den panel som bedömer vilka ungdomar som är lämpliga för uppdraget och att det vid provköpen används standardiserade dokument.

Inom STAD anser man det olyckligt att Statens folkhälsoinstitut utifrån JO:s beslut inte anser det möjligt att använda sig av provköp som mätmetod, även när dessa redovisas i avidentifierat skick.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket har idag inte någon kunskap om hur åldersgränsen vid handel med receptfria läkemedel och nikotinläkemedel efterlevs. Några indikationer på bristande ålderskontroll i handeln finns å andra sidan inte. Läkemedelsverket har inte anordnat några provköp för ålderskontroll avseende apotekens försäljning av nikotinläkemedel. Såvitt Läkemedelsverket vet har kommunerna inte heller tillämpat provköp för ålderskontroll inom detaljhandeln med receptfria läkemedel. Läkemedelsverket har ingen samlad bild av hur kommunernas tillsyn ser ut eftersom verket inte har tillsyn över kommunernas verksamhet, men lutar åt uppfattningen att den tillsynsverksamheten är lågt prioriterad.

Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare (FLA)

FLA uppger att provköp dels har använts som metod för kartläggning inom ramen för ansvarsfull alkoholservering och framtagande av lägesbild för detaljhandeln, dels som ett tillsynsredskap och då framför allt vid kontroll av detaljhandelns regelefterlevnad.

Effekten av JO:s beslut har blivit att kommunernas tillsyn minskat rejält i omfattning, i vart fall vad gäller den del som har

varit riktad mot detaljhandeln. Som en följd av den minskade tillsynen har regelefterlevnaden inom detaljhandeln kommit att försämrats, vilket stöds av de baslinjemätningar som kommit att genomföras i vissa län. Särskilt har noterats att lagefterlevnaden inom tobakshandeln på vissa håll har försämrats, innebärande bl.a. ökad förekomst av illegal tobak. Den förklaring som kan ges är att mindre nogräknade handlare vet att det inte förekommer någon tillsyn och att det därmed är fritt fram.

Enligt regeringens regleringsbrev ska länsstyrelserna verka för en skärpt tillsyn ute bland landets kommuner. FLA konstaterar dock att några metoder för denna skärpta tillsyn inte presenterats.

FLA påpekar när det gäller ordningen med egentillsynsprogram, att dessa inte sällan funkar dåligt på lokal nivå. Oftast är den ansvarige handlaren inte särskilt väl insatt i vilken funktion programmet är tänkt att ha och det används därmed sällan i butikens egenkontroll.

Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF)

KAF konstaterar att det skiljer sig åt i hur kommunerna har organiserat tillsynen av alkohol, tobak och läkemedel. Tre grupperingar av ansvariga förvaltningar för tillsynen kan urskiljas: socialförvaltning, miljöförvaltning och kommunstyrelse. Vanligast förekommande är att tillsynen ligger under kommunernas socialförvaltningar, med socialnämnden som beslutande organ. Det rör sig framför allt om tillsyn av försäljning av alkohol och tobak. Tillsynen av läkemedelsförsäljning ligger vanligtvis på miljöförvaltningarna. I de fall kommunstyrelsen har ansvar för tillsynen är den oftast begränsad till försäljning av alkohol. Kommunernas sammellan skilda organisationer för de aktuella tillsynsverksamheterna har ibland kommit att medföra olikartad tillämpning av administrativa sanktioner.

KAF gör bedömningen att inom detaljhandeln med tobaksvaror har regelefterlevnaden blivit väsentligen sämre sedan myndigheterna upphörde med provköp.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

Enligt vad SKL känner till har provköpens genomförande skiljt sig åt mellan kommunerna i landet. Det är SKL:s erfarenhet att kommunerna väljer ett sätt för genomförande som är hanterbart för dem. Det kan t.ex. vara så att en kommun väljer att inte genomföra årliga provköp, utan nöjer sig med längre intervall. Rutinerna för provköpens genomförande skiljer sig också åt, t.ex. vilka varor som väljs ut för provköpen.

Rikspolisstyrelsen (RPS)

Ett av polisens nationella uppdrag är att arbeta mot våld i offentlig miljö. Krogarna är en viktig arena i detta arbete och fokus för polisen ligger på att försöka motverka överservering. De olika polismyndigheterna bedriver tillsyn enligt alkohollagen, antingen i samverkan med andra myndigheter eller självständigt. Samarbetet med kommunerna skiljer sig åt ute i landet, bl.a. beroende på tillgängliga resurser hos såväl polismyndigheten som kommunen.

RPS har inom tillsynsområdet för detaljhandel med folköl och tobak inte initierat några särskilda aktiviteter eller på annat sätt drivit på för att få tillstånd en tillsyn över dessa varugrupper. Det pågår förmodligen inte heller någon större tillsynsaktivitet inom detta område ute bland polismyndigheterna, enligt vad RPS:s känner till.

Svensk Handel och Svensk Dagligvaruhandel

Svensk Handel och Svensk Dagligvaruhandel (Handeln) poängterar att kontroll av näringen är viktig och att provköpsmetoden är ett bra redskap för kontroll av hur branschen klarar hanteringen av försäljningsförbud till minderåriga. Handeln vänder sig dock mot det sätt som UNF genomfört provköp på. UNF har vid sina kontroller använt sig av minderåriga men med "äldre" utseende. Dessa "brottsprovokationer" har UNF använt som underlag för anmälningar till både kommuner och polismyndigheter.

Handeln jobbar proaktivt för att förhindra försäljning till minderåriga och har bl.a. tagit fram en branschvägledning som innehåller både information, t.ex. förslag på egentillsynsprogram, och utbildningsinsatser.

Under tiden 2003–2007, genomförde handeln – i samarbete med Alkoholkommittén och Statens folkhälsoinstitut – branschgemensamma provköpsstudier två gånger per år på slumpvisa ställen runt om i landet. Resultatet från dessa studier har presenterats i två SCB-sammanställningar (SCB, Undersökning om ålderskontroll inom dagligvaruhandeln – provköp av cigaretter hösten 2004 och Undersökning om ålderskontroll inom dagligvarumarknaden – provköp av folköl våren 2006).

De branschgemensamma provköpen avvecklades år 2007 och det är nu upp till handlarna själva att genomföra provköp. De stora koncernerna genomför idag regelmässigt sådana kontroller. Inom vissa koncerner sker provköp med så täta intervaller som var fjortonde dag i vissa typer av butiker till stora kostnader, ca sju miljoner kronor per år. Om en anställd ertappas med att systematiskt slarva med ålderskontrollen kan detta medföra omplacering. Branschen arbetar mycket med interaktiv utbildning och det antecknas i butikens egenkontrollprogram att den anställda genomgått utbildningen.

STAD-modellen framhålls som ett bra sätt att arbeta på enligt Handeln. Modellens upplägg med samverkansmöten mellan tillsynsmyndigheten, polismyndigheten och handeln lyfts fram som särskilt värdefull. På dessa möten kan gemensam lägesbild fås och behov av åtgärder diskuteras.

Även myndigheternas tillsyn upplevs som viktig, bl.a. för att tillsyn kan motverka illojal konkurrens mellan handlarna, exempelvis har uppmärksamhets förekomst av mindre nogräknade tobakshandlare. Eftersom kommunerna tar ut tillsynsavgifter är det också viktigt att de bedriver tillsyn. Utgångspunkten ska vara att myndigheterna ska hjälpa branschen och att sanktioner inte ska vara det centrala i kontakter mellan tillsynsmyndigheten och den enskilde handlaren.

Provköpen är en effektiv tillsynsmetod, inte minst som underlag för diskussion mellan branschen och myndigheterna.

Branschens egenkontrollprogram är även de viktiga. Det skiljer sig dock åt vad gäller förutsättningarna för egenkontroll, där de stora livsmedelskedjorna har ett annat läge än den lilla tobaksbutiken. Att branschen bedriver egenkontroll innebär inte att myndigheterna inte bör genomföra provköp. Tvärtom gynnas dialogen av ett likartat underlag hos näringsidkarna respektive hos myndigheterna.

För försäljningen av läkemedel har Läkemedelsverket tagit fram en vägledning. Handeln har också här utarbetat kontrollprogram, som numera utgör branschstandard.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR)

SHR gör gällande att myndigheterna idag ibland brister i sitt agerande vad gäller tillsyn av serveringen och ingripande mot serveringstillstånd, exempelvis genom att det förekommer olika bedömningar i likartade fall. SHR ser en fara i att ge tillsynsmyndigheterna möjlighet till individualiserade provköp. Det finns i dag en god dialog mellan polis, kommuner och näringsidkare inom formerna för kartlägningsstudier enligt STAD-modellen.

SHR framhåller att utbildning av serveringspersonal i ansvarsfull alkoholservice är den enskilt viktigaste åtgärden för att förhindra servering till minderåriga och personer som blivit märkbart berusade.

Sveriges Apoteksförening

Sveriges Apoteksförening känner inte till att det skulle ha förekommit provköp i syfte att granska apotekens ålderskontroll av nikotinläkemedel. Man upplever inte heller att det finns något problem med försäljning till underåriga. Däremot har enskilda apotek använt sig av likartade metoder för att kontrollera hur personalen har bemött kunder och lämnat information om de sålda läkemedlen.

6.7 Provköp i utlandet – en internationell utblick

6.7.1 Inledning

Arbetsgruppen ska undersöka om provköp används i andra länder på motsvarande områden.

Någon samlad bild i Sverige av förekomsten av provköp utomlands finns inte. Arbetsgruppen har därför försökt kartlägga förekomsten av provköp dels genom att skicka ut ett frågeformulär till ett nätverk av EU-medlemsstater inom kommissionens arbetsgrupp för genomförande av EU:s alkoholstrategi, CNAPA

(Committee on National Alcohol Policy and Action) samt till Norge med frågor rörande förekomst av provköp, reglering m.m. i respektive land, dels genom egna efterforskningar, främst via internet.

Frågeformuläret besvarades av tio länder. Sammanfattningsvis kan konstateras att provköp förekommer i ett antal länder och tillämpningen är då ofta lagreglerad (se tabell 6.4, bilaga 3). Inte sällan innefattar metoderna då också brottsprovokation.

Sammanfattningsvis kan arbetsgruppen inte göra anspråk på att ha genomfört någon fullständig kartläggning av förekomsten av provköp utomlands. I det följande lämnas i stället några exempel på sådana metoder, den reglering som då har använts och de riktlinjer som har utfärdats. Exempelen är hämtade från några av de anglosaxiska länderna, Schweiz och Tyskland. Någon fullständig genomgång av dessa länders reglering har inte heller gjorts, utan redovisningen har koncentrerats till respektive lands riktlinje för provköp.

6.7.2 England och Wales

Lagreglering

I England och Wales är det inte tillåtet att sälja alkohol till personer under 18 år (Section 146 Licensing Act 2003). Det är inte heller tillåtet för en person under 18 år att köpa eller försöka köpa alkohol (Section 149 Licensing Act 2003). Undantag från denna regel föreligger dock för en underårigs köp eller försök till köp som sker på begäran av polis eller annan myndighetsperson som agerar inom ramen för sin tjänsteutövning. Syftet med undantaget är att möjliggöra provköp (s.k. test purchase). Provköp är således tillåtet även att det inte lagreglerats. Tanken med provköpen är att dessa ska vara en del i det övergripande tillsynsarbetet och inte ses som isolerade åtgärder. Syftet med provköpen är att bedöma och förbättra lagefterlevnaden.

Handbok för vägledning

Användningsområde

I avsaknad av lagreglering av provköp finns vägledning för dessa i en handbok för provköp av alkohol, tobak, fyrverkerier och knivar,

vilken innehåller rekommendationer för provköpens genomförande. Handboken upptar bl.a. frågor om riskbedömning, rekrytering av ungdomar och utbildning (LACORS, A practical guide to test purchasing, mars 2010, www.lacors.gov.uk).

Användning av handboken har godkänts av bl.a. inrikesdepartementet. Lokala myndigheter och polismyndigheter har dock betydande bestämmanderätt över hur de organiserar sin egen provköpsverksamhet utifrån lokala behov och prioriteringar.

Riskbedömning

Den lokala myndighet som använder sig av provköp rekommenderas att göra analyser utifrån en mängd olika scenarier – allt från rekryteringen av testpersoner till själva genomförandet av provköpen – innehållande riskbeskrivningar, förslag till riskminimeringar m.m. Handboken framhåller att riskbedömningar är särskilt viktiga att göra i de fall provköp riktas mot serveringsställen med utskänkningstillstånd.

Rekrytering

För processen med val och rekrytering av ungdomar till verksamheten listas i handboken ett antal faktorer att ta hänsyn till. Det framhålls att myndigheterna måste försäkra sig om att den unge och dennes föräldrar/vårdnadshavare är väl förtrogna med vad provköpen innebär och vad det kan få för följder i fall där olaglig försäljning sker. Skriftligt samtycke från föräldrarna/vårdnadshavarna om att den unge agerar testperson ska också inhämtas. Om provköpen anordnas som s.k. brottsprovokation och avses att läggas till grund för en rättsprocess, måste myndigheten infordra handlingar som styrker den unges ålder. För provköpens genomförande ska användas ungdomar som är yngre än den ålder som anges för inköp av varan. Den unge får dessutom inte se äldre ut än sin faktiska ålder. Bedömning av den unges utseende åldersmässigt är ingen exakt vetenskap, men det bör eftersträvas att hitta ungdomar som är representativa får sin ålderskategori. Tumregeln för bedömning i denna del är hur gemene man (förnuftig/klok person) skulle uppfatta den unges ålder.

Barnkonventionen

Handboken poängterar också att omsorgen om den unge och dennes välbefinnande är av största vikt. För uttolkande av detta hän-

visas i handboken till FN:s barnkonvention och då särskilt artikel 3.

I artikel 3 stadgas att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder. Konventionsstaterna ska säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för vård eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal, och lämplighet samt behörig tillsyn.

Handboken upptar två exempel på situationer där barnkonventionen kan aktualiseras. I det ena exemplet sägs att, om den unge under provköpet visar att han/hon inte längre vill fortsätta eller visar tecken på oro, måste verksamheten stoppas omedelbart. I det andra exemplet sägs att, om den unge skadas eller lider förlust eller skada på egendom, ska händelsen anmälas till föräldrar/vårdnadshavare och vederbörlig myndighet utan dröjsmål.

Utbildning

I handboken redogörs för vikten av att den unge tränas för uppdraget som testköpare och de situationer som kan uppkomma. Den unge måste, så långt det är möjligt, veta vad som ska sägas vid provköpen och vad som inte ska sägas. I normalfallet ska den unge svara sanningsenligt om frågor uppkommer vid provköpet. I vissa undantagsfall kan det dock vara befogat med svar som inte är sanningsenliga, men då måste den unge instrueras för dessa situationer.

Utvärdering

Vid utvärdering av genomförda provköpskampanjer (inom ramen för Alcohol Misuse Enforcement Campaigns) i mitten på 2000-talet framkom att provköpen medfört förbättrad lagefterlevnad. Kampanjerna medförde också en ökande användning av provköp (http://www.nio.gov.uk/eqia_and_guidance_test_purchase_powers.pdf).

6.7.3 Irland

Lagreglering

Enligt den irländska alkohollagstiftningen är det inte tillåtet att sälja alkohol till personer under 18 år (Section 31 Intoxicating Liquor Act 1998). För en person under 18 år är det inte tillåtet att köpa alkohol och det är inte heller tillåtet för en underårig person att påstå sig vara 18 år i syfte att erhålla eller konsumera alkohol (Section 33 Intoxicating Liquor Act 1998). Vidare råder förbud mot att skicka en person under 18 år till plats där alkoholdrycker säljs, levereras eller distribueras i syfte att erhålla alkoholdrycker (Section 32 (3) Intoxicating Liquor Act 2003). Från dessa regler har dock undantag gjorts för provköp (Section 37C Intoxicating Liquor Act 2008). I den särskilda bestämmelsen om provköp stadgas att företrädare för Irlands polisväsen (Garda Síochána) får i sin tjänsteutövning, i enlighet med särskilt utfärdade riktlinjer, använda en person som är minst 15 år men under 18 år för provköp av alkoholdrycker i utskänkningslokal om den underåriges föräldrar eller vårdnadshavare har lämnat sitt skriftliga samtycke till åtgärden. Dessutom krävs att företrädaren för Garda Síochána har förvissat sig om att alla rimliga åtgärder vidtagits eller kommer att vidtas för att undvika att den unges välbefinnande sätts i fara. (Section 37C (1) Intoxicating Liquor Act 2008).

När det gäller riktlinjer för provköpen ska justitieministern efter konsultation med kommissionären i Garda Síochána och ministern för hälso- och barnfrågor, utfärda sådana avseende den praktiska tillämpningen av bestämmelsen. I riktlinjerna ska klargöras att det inte är tillåtet för testpersonen att göra gällande att denne är äldre än 18 år. Riktlinjerna ska också ange på vilka grunder serveringsställen väljs ut för provköp, vilket kan ske med beaktande av serveringsställets lokalisering, om klagomål framförts på serveringsverksamheten eller med hänsyn till den kundkrets som attraheras av serveringsstället eller genom en kombination av dessa kriterier (Section 37C (4) Intoxicating Liquor Act 2008).

Riktlinje för provköpen

Nu gällande riktlinje för provköp i Irland antogs den 1 oktober 2010. I riktlinjen sägs att syftet med provköpen är att kontrollera om den som säljer alkoholdrycker uppfyller kraven på att genom-

föra ålderskontroll och, för det fall rättighetsinnehavaren inte uppfyller detta krav, få bevis för eventuella rättsliga processer.

Liksom den engelska motsvarigheten innehåller riktlinjen ett avsnitt som behandlar vikten av den unges välbefinnande och omsorgen av honom eller henne. Hänvisning sker även till barnkonventionen. Provköpen ska också ordnas så att det i möjligaste mån undviks att den unge kallas som vittne i domstolsförhandlingar.

Det åligger Garda Síochána att försäkra sig om att den unges säkerhet och omsorg har beaktats fullt ut, att denne fått information om riskerna men även förstått innebörden av informationen, att riskbedömning görs och att provköpen dokumenteras.

Ett särskilt avsnitt i vägledningen behandlar rekrytering av personer för provköp. Tanken är att ungdomarna ska rekryteras på frivillig basis och att det är fråga om volontärer, vilka kan sökas från lokala ungdomsgrupper, skolor etc. Testpersonerna ska således inte anställas för uppdraget och inte heller uppbära någon ersättning. För uppdraget som testperson ska ungdomar väljas som har fyllt minst 15 år men som är yngre än 18 år. Den unge testköparen ska ha ett utseende som åldersmässigt är representativt för hans eller hennes faktiska ålder.

I vägledningen anges att föräldrar/vårdnadshavare måste få fullständig information om uppdragets karaktär och ge sitt samtycke till uppdraget. En överenskommelse ska tecknas mellan den unge, hans/hennes förälder/vårdnadshavare och Garda Síochána. Syftet med överenskommelsen är att säkerställa att den unge och dennes föräldrar/vårdnadshavare är medvetna om vad Garda Síochána avser att göra och vilka säkerhetsåtgärder som kommer att vidtas i samband med provköpen. Överenskommelsen listar ett antal punkter till klargörande av vad som gäller för provköpens genomförande m.m. enligt följande.

- Testpersonen kommer att få nödvändig information om vad denne ska säga och hur han/hon ska agera. Testpersonen ska särskilt instrueras om att alltid uppge sin korrekta ålder. Den unges föräldrar/vårdnadshavare har rätt att närvara vid informationsmötet.
- Minst en företrädare från Garda Síochána kommer att följa den unge under hela provköpsomgången.
- Den unge ska inte tillfrågas om att göra provköp i områden där han/hon sannolikt kommer att kännas igen.

- Vid varje provköp är den unges säkerhet avgörande. Testpersonens medverkan i provköp ska inte avslöjas på plats, annat än i undantagsfall och om säkerheten på något sätt är hotad.
- Deltagande i provköp innebär ingen anställning och ersättning utgår inte. Om kostnader uppstår i samband med provköp regleras dessa av Garda Síochána.
- Provköpen kan leda till rättsliga åtgärder. Garda Síochána ska verka för att testköparen inte ska behöva delta som vittne i domstol, om det inte visar sig vara nödvändigt i ett särskilt fall.
- Den unge kommer att fotograferas av Garda Síochána som en del av testköpsverksamheten.
- Testköparen kommer inte att behöva delta mer än åtta timmar per vecka.

En särskild instruktion har upprättats som riktar sig till den som ska agera testperson. Däri framhålls att det är viktigt att testköparen är medveten om bl.a. följande:

- Om den unge känner igen någon i samband med provköpets genomförande, så ska han/hon återgå till utsedd uppsamlingsplats.
- Om testköparens ålder efterfrågas, ska han/hon uppge rätt ålder. ID-handlingar ska inte tas med under provköpen och efterfrågas detta i samband med provköp så ska den unge informera att han/hon inte har med sig någon id-handling. Om provköp nekas ska testköparen omedelbart lämna platsen. Om provköp medgetts vid detaljhandel, ska lokalen lämnas och köpta varor överlämnas till företrädaren för Garda Síochána som väntar på överenskommen plats. Den företrädare från Garda Síochána som bevittnade testköpet, ska ansluta så snart det kan ske därefter.
- Om provköp medges på serveringsställe ska testköparen bege sig till den plats i lokalen där företrädaren för Garda Síochána befinner sig. Denne kommer att omhänderta alkoholen och eskortera bort den unge från lokalen. Den företrädare från Garda Síochána som bevittnade testköpet ansluter så snart som möjligt till den förutbestämda samlingsplatsen.

6.7.4 Schweiz

Lagreglering

Åldersgränser vid försäljning av alkohol regleras inom flera olika federala lagar. För försäljning av öl och vin gäller att detta inte får säljas till den som är under 16 år (Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung Art 11). Inte heller får sprit, alkoholisk m.m. säljas till den som är under 18 år (Alkoholgesetz Art 41). Vidare gäller att det är straffbart att ge alkoholdryck till den som är under 16 år, i sådan mängd att det kan äventyra dennes hälsa (Strafgesetzbuch Art 136). De federala lagarna anger minimikraven och det föreligger inte några hinder för kantonerna (delstaterna) att reglera försäljningen utöver vad som gäller på federal nivå.

Provköp är inte reglerat i nationell lagstiftning, dock har genomförande av provköp inte ansetts stå i strid med nationell lag, om det rör sig om mätstudier. Däremot har den federala domstolen genom ett avgörande den 10 januari 2012 funnit att provköp inte kan ligga till grund för straffrättsliga sanktioner, bl.a. med hänvisning till att det rört sig om dold myndighetsutövning, vilket endast är tillåtet vid allvarlig brottslighet och kräver ett särskilt godkännande – förutsättningar som inte var uppfyllda i det aktuella målet.

Ett förslag till nationell lagstiftning har utarbetats och planeras att träda ikraft år 2014. Enligt lagförslaget ska provköp endast kunna ligga till grund för straffrättsliga och administrativa sanktioner under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Som villkor uppställs bl.a. att ungdomarna ska ha testats som lämpliga för uppdraget och vid genomförande av provköpen ska ungdomarna vara anonyma och åtföljas av en vuxen person. I förslaget anges också att det ankommer på förbundsrådet att särskilt reglera detaljer för rekrytering av ungdomar för provköp, utbildning, vägledning m.m.

De anförda skälen för att införa provköp i den federala lagstiftningen är flera. Ett av skälen som åberopats är att provköp är ett effektivt förebyggande instrument genom att metoden medför minskad försäljning av alkohol till ungdomar, och då särskilt otilåten försäljning till underåriga (Ivanova, Daniela (2011). Analyse der Alkoholtestkäufe in der Schweiz 2010, Teibericht: Rechtsetzung und Rechtsprechung).

Riktlinje för provköp

På federal nivå finns sedan tidigare en handbok, vilken utarbetats i samverkan mellan flera myndigheter och organisationer (Alkohol-Testkäufe, Ein Praxis-Handbuch für Kantone und NGOs, maj 2009, FERARIHS). Syftet med handboken är att få till en standardisering av förfarandet kring provköp. En kvalitetssäkrad systematisering av provköpen ska möjliggöra jämförelser mellan kantonerna oberoende av vem som utför provköpen.

I handboken redovisas ett åttapunktsprogram innehållande riktlinjer och rekommendationer för vad som särskilt bör beaktas vid genomförande av provköp (riktlinjer som i allt väsentligt överensstämmer med vad som gäller i de anglosaxiska länderna):

1. Ansvarsfördelning mellan myndigheter och organisationer vid genomförande av provköpen, fastställande av metod och finansiering/budget.
2. Allmänna övervägande om planering och genomförande – kunngörelse i press om provköp, ungdomar får bara delta om föräldrarna har informerats skriftligt och målsman lämnat sitt godkännande, hur försäljningsställena ska väljas ut, hur försäljningsställena ska informeras efter provköp – direkt eller senare genom brev, att skapa sekretessavtal som de inblandade förbinder sig att följa, att inte genomföra provköp i område där denne unge kan bli igenkänd, att eftersträva jämn könsfördelning mellan uttagna ungdomar, provköparna ska vara yngre än den ålder som gäller för inköp.
3. Rekrytering och utbildning av de ungdomar som ska genomföra provköp.
4. Information till och utbildning av de personer som är ansvariga för genomförandet av provköp och som handleder de personer som agerar provköpare. Riktlinjen innehåller dessutom en instruktion innebärande att den unge ska fotograferas i samband med genomförande av provköp.
5. Dokumentation av provköpen. Checklistor för enhetlig tillämpning och datainsamling.
6. Återkoppling till försäljningsställena. I handboken ges förslag att näringsidkare som klarat provköp ska erhålla ett brev där denne gratuleras till att ha följt lagstiftningen. Åtgärder mot näringsidkare som inte klarat provköp föreslås ske i trappstegsmodell från information och utbildning till administrativa eller straffrättsliga åtgärder.

7. Integritetsfrågor – hur ska personuppgifter m.m. hanteras – gäller allt från uppgifter om provköparen till försäljningsställena.
8. Offentliggörande – hur skapa offentlighet åt genomförda provköp och vad ska ges offentlighet.
Som komplement till riktlinjerna finns i handboken också bilagt blanketter för rekrytering av ungdomar m.m.

6.7.5 Tyskland

Två av Tysklands delstater, Niedersachsen och Baden-Württemberg, använder sig av provköp i syfte att stärka det rättsliga skyddet för barn- och ungdomar. I andra delstater pågår diskussion om införande av metoden. Provköpen utförs av personer som är under 18 år, men som har fyllt 15 år. I Niedersachsen har delstaten fastställt och utvärderat provköpen. För tiden 2008–2011 har andelen otillåten försäljning, dvs. försäljning till underårig, sjunkit från 54 till 35 procent. Delstaten Baden-Württemberg har publicerat riktlinjer för provköpen, men det är upp till de lokala distriktsmyndigheterna och polisen att utföra provköpen. Riktlinjerna som utfärdats i Baden-Württemberg har samma innehåll som de anglosaxiska och schweiziska rekommendationerna för provköp.

6.8 Validering och användning av provköp som mät- och tillsynsmetod

6.8.1 Inledning

I avsnittet lämnas en översiktlig redogörelse för några arbeten där provköp som mät- och tillsynsmetod kommit att behandlas.

6.8.2 Rapporten Folköl och ungdomar – redovisning av ett regeringsuppdrag

Statens folkhälsoinstitut fick i december 2002 regeringens uppdrag att närmare följa folkölsförsäljningens utveckling när det gäller ungdomar och utvärdera tillämpningen och effekterna av alkoholagens bestämmelser gällande folköl.

I den rapport Statens folkhälsoinstitut lämnade i april 2004 beskriver institutet att provköp inom alkoholområdet till exempel kan genomföras

- som en del av egentillsynen,
- som ett kommunalt projekt i samverkan mellan handel och tillsynsmyndighet,
- som kontrollinstrument i den kommunala tillsynen,
- för att åskådliggöra utvecklingen av efterlevnaden av lagstiftningen, vilket sker genom provköp av frivilliga organisationer, exempelvis UNF.

Inom ramen för regeringsuppdraget studerade Statens folkhälsoinstitut ett trettiotal olika provköpsstudier, vilka genomförts under åren 1996–2004. Sammanlagt rörde det sig om ca 3 000 provköp av folköl. Provköpsmetoden har använts av ett flertal organisationer, några kommuner och någon lokaltidning. I rapporten konstateras att provköpen också kan ha utgjort en del av ett större projekt.

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att syftet med de provköp som ingått i institutets undersökning har varit flera. De flesta provköpen hade som syfte att studera hur väl alkohollagens bestämmelser om åldersgränser efterlevs och hur ofta ungdomars ålder kontrolleras vid inköp av folköl. Provköp har också använts för att studera effekterna av en intervention på frekvensen av ålderskontroller. Andra syften har varit att utveckla en metod för att mäta effekter av nya eller ändrade bestämmelser på området. Resultat av genomförda provköp har även använts för att få uppmärksamhet i media och därigenom skapa debatt.

Statens folkhälsoinstitut fann i sin undersökning att genomförda provköp uppvisade markanta skillnader vad gäller tillvägagångssätt och genomförande. Dessutom skiljde det sig ifråga om vad som hade kontrollerats. Som exempel på spännvidden mellan olika provköpsstudier framhöll Statens folkhälsoinstitut att det kunde vara fråga om allt från representativa urval av butiker till totalundersökningar av en hel butikspopulation. Intervallen för provköp har skiljt sig åt mellan de olika studierna, från engångsbesök till fler provköpsstudier i större projekt. Rekrytering av ungdomar och utbildning inför provköpen har även det skötts på flera olika sätt. Även i fråga om uppföljning och återköp skiljer det sig mellan olika provköpsstudier.

Enligt Statens folkhälsoinstitut innebär provköpsmetoden svårigheter, av rättssäkerhetsskäl och genom att provköpet innebär

en provokativ åtgärd. Metoden innebär att det ställs stora krav på att de ungdomar som medverkar agerar enligt den utbildning och information de fått. Urvalet av ungdomar och detaljhandelsställen har av metodologiska skäl mycket stor betydelse, bl.a. för möjligheterna att tolka resultaten och göra jämförelser med andra studier och mellan regioner i landet. Någon större jämförelser och sammanställning av alla dessa studier saknas. Inte heller har resultaten sammanställts tidigare (<http://www2.fhi.se/upload/PDF/2004/uppdrag/folkdep.pdf>).

6.8.3 Forskning kring åldersgränsen för försäljning av tobak¹

Mona Sundh lade år 2006 fram en avhandling i folkhälsovetenskap vid Karlstads universitet. Det övergripande syftet med avhandlingen var att studera om den svenska åldersgränsen för inköp av tobak påverkat ungdomars möjligheter att köpa tobaksvaror. Data inhämtades genom provköp. 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. Ett av avhandlingens delsyften var att vidareutveckla metoder för att följa efterlevnaden av 18-årsgränsen för inköp av tobak (s. 57).

I avhandlingens artikel I studerades vad som utmärker de situationer när ungdomar får respektive inte får köpa tobak. Avgörande för om de medverkande ungdomarna fick köpa tobak eller inte vid de provköp som genomfördes 1999 var om en ålderskontroll ägde rum. Fick provköparna en fråga om legitimation var det ovanligt att de fick köpa tobak. Resultatet från provköpen 1999 visar att provinköparna uppmanades att visa legitimation vid endast 22 procent av samtliga försök (750 försök gjordes i mars). Frågan om legitimation ställdes oftare till de ungdomar som hade en bedömd ålder

¹ Sundh, Mona, Har förbudet att sälja tobak till minderåriga påverkat ungdomars möjligheter att köpa tobak? En studie av lagen om 18-årsgräns från 1997. Doktorsavhandling. Karlstad University Studies 2006:29.

av under 18 år (median av den bedömda åldern) jämfört med gruppen av ungdomar som hade en högre skattad ålder. I gruppen av provinköpare med en median av den skattade åldern av under 18 år uppmanades ungdomarna att visa legitimation vid 34 procent av provköpen. Detta kan jämföras med att bland gruppen av provköpare med en median av den skattade åldern på 18 år eller äldre uppmanades ungdomarna att visa legitimation vid 10 procent av provköpen (s. 59 ff.).

I avhandlingens artikel III dras slutsatsen att efterlevnaden av åldersgränsen har förbättrats över tid, särskilt mellan åren 1999 och 2002, men att det måste till ökade insatser för att förbättra efterlevnaden av åldersgränsen om ungdomar ska förhindras att köpa cigaretter i butiker. För att uppnå detta krävs effektivare legitimationskontroller i affärerna och ökade insatser på kommunal och regional nivå för att på så sätt försöka förmå handeln till en bättre efterlevnad av 18-årsgränsen (s. 64).

I avhandlingens diskussionsavsnitt slås fast att provköp som metod för att följa efterlevnaden av åldersgränser, är ett närmast outhärligt sätt för att följa förändringar i efterlevnaden av åldersgränser över tid. Genom avhandlingens provköpsstudier har framkommit resultat som tyder på att det genom olika insatser går att påverka hur väl åldersgränsen följs.

Ett annat sätt, förutom provköp, att mäta hur lätt eller svårt minderåriga har att köpa tobak skulle kunna vara att genom enkät eller intervjuer fråga om minderåriga ungdomar som använder snus eller cigaretter har köpt tobak, under en begränsad tid, i affärer. Ett sådant upplägg skulle dock inte ge kunskap om vilka situationer och vilka förhållanden i en affär (förekomst av skyltar, typ av affär, expedienternas ålder etc.) som förbättrar respektive försämrar efterlevnaden av en åldersgräns. Detta kan provköpsstudier bidra med. Ett annat önskemål skulle kunna vara att provköpsstudier genomförs med samma regelbundenhet som Systembolaget gör i sina butiker.

För användning av provköp som metod i avhandlingen har Mona Sundh, genom utbildning av samtliga provinköpare och genom att bedöma ungdomarnas ålder i förväg, försökt att minimera eventuell inverkan beroende på individuella egenskaper och beteenden hos provköparna. Mona Sundh pekar dock på att resultat från vissa provköp inte helt säkert kan generaliseras till hur lätt eller svårt ungdomar "i verkligheten" har att köpa tobak i de olika regionerna. Urvalet av provköpare är inte gjort utifrån något

slumpmässigt urval av ungdomar utan de är valda utifrån andra kriterier. Provköparna har haft en faktisk ålder av 18 år eller strax över. Det är därför inte orimligt att anta att ungdomar som är betydligt yngre, t.ex. 13–14 år, har svårare att köpa tobak än provköpare som är äldre (s. 73 ff.).

6.8.4 Statens folkhälsoinstituts rapport om tobak, tillsyn och tillgänglighet²

I rapporten gör Statens folkhälsoinstitut gällande att det, genom JO:s beslut i december 2009, blivit svårare för myndigheterna att utöva och följa upp tobakstillsynen, eftersom myndigheterna numera inte tillämpar provköp som metod.

Provköp har tidigare använts inom kommunen som ett verktyg för att utöva och följa upp tobakstillsynen. Resultaten från provköpen har dessutom använts som ett kommunikativt redskap för att skapa en naturlig dialog med näringsidkaren och för att skapa opinion. Provköp har också använts som ett verktyg för att följa upp lokala alkohol- och drogprogram där tobak kan ingå (s. 15).

I rapporten ges exempel från internationell forskning som visar att återkommande provköp har positiv effekt på näringsidkares efterlevnad av åldersgränsen och att mer frekventa tillsynsbesök ger en ännu bättre efterlevnad. Gemensamt för mycket av den forskning som genomförts tycks vara att instiftande av till exempel tobakslagar inte på egen hand medför så stor skillnad utan lagar behöver följas upp och efterlevnaden kontrolleras (s. 39 och 77).

6.9 Bedömningen av provköp som sanktionsmetod i rättstillämpningen

Inledning

I avsnittet redovisas hur provköp – som sanktionsmetod – bedömts vid prövning i domstol. Genomgången gör inte anspråk på att vara fullständig utan inskränker sig till domstolsavgöranden som uppmärksammas under arbetsgruppens arbete. Domar/beslut som redovisas rör provköp vid detaljhandel med folköl och tobak

² Tobak, tillsyn och tillgänglighet – en intervjustudie och systematisk litteraturoversikt om tillgänglighetsbegränsande metoder, FHI, Östersund 2011, R2011:21.

anordnade av kommunen. Ett mål rörande underlåten ålderskontroll (förvissanderegeln) vid servering på restaurang redovisas också.

*Provköp vid detaljhandel med folköl – fråga om försäljningsförbud
(Kammarrätten i Stockholm den 9 januari 2009, mål nr 478–08)*

Sundbybergs stad meddelade den 23 oktober 2007 ett bolag (bensinstation) sex månaders försäljningsförbud gällande detaljhandel med öl. Av utredningen i målet framgår att kommunen vid två olika tillfällen under 2006 genomfört provköp på bensinstationen utan att säljaren frågade efter legitimation. Kommunen beslutade den 12 juni 2007 att meddela bolaget varning för dessa händelser. Vid nytt provköp den 26 september 2007 – utförda av två testpersoner som fyllt 18 år – sålde bolaget folköl till den ena testpersonen utan att fråga om legitimation, medan den andra testpersonen nekades köp. Som skäl för beslutet angav kommunen att bolagets rutiner beträffande legitimationskontroll vid köp av folköl varit bristfällig och att verksamheten bedrivits i strid med gällande lagstiftning.

Bolaget överklagade till länsrätten som upphävde kommunens beslut. I sin bedömning anförde länsrätten att kontrollen av ålder skett visuellt och att det inte har skett någon försäljning av alkohol till underårig. Länsrätten konstaterade därefter att det i målet inte var visat att förhållandena varit sådana att det ankom på bolagets personal att begära legitimation av kunden. Vidare fann länsrätten att kommunen inte hade styrkt sitt påstående om att köparen var en person med ungt utseende.

Kommunen överklagade till kammarrätten som avslog överklagandet. Kammarrätten noterade att kommunens kontroller hade skett med personer som är 18 år och att lagens bestämmelser inte innehåller något närmare krav vad gäller ålderskontrollen. Vidare antecknades att parterna har olika uppfattning om de aktuella ungdomarnas utseendemässiga ålder. Kammarrätten fann att utredningen inte heller i övrigt visar att bolaget vid något tillfälle misslyckats med ålderskontrollen och sålt öl till någon under 18 år. Mot denna bakgrund fann kammarrätten att utredningen inte med tillräcklig styrka visar att bolaget i sin försäljning av öl överträtt alkohollagens bestämmelser.

*Provköp vid detaljhandel med folköl – fråga om försäljningsförbud
(Länsrätten i Stockholm den 23 augusti 2006, mål nr 14460–06)*

Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun tilldelade den 25 augusti 2005 ett bolag varning efter genomfört provköp i bolagets livsmedelsbutik. Stadsdelsförvaltningen genomförde två nya provköp i mars och maj 2006. Provköpen gjordes av två ungdomar som båda fyllt 18 år. Butiken sålde vid vardera tillfället ett sexpack folköl utan föregående legitimationskontroll. Stadsdelsnämnden meddelade den 15 juni 2006 bolaget ett förbud att sälja alkohol under sex månader i den aktuella butiken. Som grund för beslutet åberopade stadsdelsnämnden upprepade underlåtelser att kontrollera köparens ålder vid försäljning till ungdomar under 18 år.

Bolaget överklagade beslutet till länsrätten som dock avslog överklagandet. Länsrätten anför i sin bedömning att det av handlingarna i målet framgår att personal vid bolagets butik sålt folköl till ungdomar utan att förvissa sig om att köparna hade fyllt 18 år. Länsrätten konstaterade, med beaktande av händelsen 2005, att butiken på så sätt inte följt bestämmelserna i alkohollagen och att nämnden under dessa förhållanden haft fog för sitt beslut om förbud.

*Provköp vid detaljhandel med folköl – fråga om försäljningsförbud
(Länsrätten i Stockholm den 26 oktober 2005, mål nr 23644–05)*

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun genomförde provköp i en livsmedelsbutik den 28 april och den 14 juni 2005. Provköpet, vilket avsåg ett sexpack folköl, utfördes vid tre tillfällen av två ungdomar, som båda fyllt 18 år. Personalen på livsmedelsbutiken sålde öl till ungdomarna utan kontroll av legitimation vid dessa tre tillfällen. Genom beslut den 22 september 2005 beslutade stadsdelsnämnden att utfärda försäljningsförbud i sex månader till butiken för upprepade underlåtelser att kontrollera köparens ålder vid försäljning av öl till ungdomar under 18 år.

Bolaget överklagade kommunens beslut till länsrätten. Länsrätten avslog överklagandet och anförde att det av handlingarna i målet framgår att personal vid bolagets butik vid tre kontrolltillfällen under 2005 sålt öl till ungdomar som fyllt 18 år, utan att förvissa sig om att köparna hade fyllt 18 år. Länsrätten konstaterade att butiken på så sätt inte följt bestämmelserna i alkohollagen och

att det fanns anledning förbjuda butiken från att sälja öl under sex månader.

Prövning av alkohollagens förvissanderegeln vid servering av alkoholdrycker på restaurang – fråga om meddelande av varning (Kammarrätten i Göteborg den 27 september 2002, mål nr 131-2002)

Tillsynsenheten vid Stadsdelsnämnden Centrum i Göteborg konstaterade vid ett tillsynsbesök den 13 maj 2001 på en restaurang att två gäster, av sex kontrollerade, inte kunde legitimera sig trots att de bedömdes vara under 18 år och drack alkoholdrycker. Kommunen sammanträffade därefter med företrädare för restaurangbolaget och påtalade vikten av att det sker kontroll av gästernas ålder när alkoholservering sker. Vid ett nytt tillsynsbesök den 7 juni 2001 kontrollerades fyra personer som serverats alkoholdryck. En av dessa personer misstänktes vara underårig och han kunde vid kontrollen inte visa legitimation. Tillståndshavaren hävdade i båda fallen att de aktuella gästerna var kända sedan tidigare och att åldern då kontrollerats. I beslut den 3 juli 2001 meddelade kommunen bolaget varning. Beslutet överklagades till länsrätten.

Länsrätten biföll överklagandet den 17 december 2001 och upphävde kommunens beslut. Länsrätten anförde i domen att tillståndshavarens påstående om att aktuella gäster varit kända för honom och tidigare kunnat styrka att de uppnått 18 års ålder inte kunde lämnas utan avseende. Länsrätten fann att för återkallelse av serveringstillstånd och därmed också för att kunna meddela varning, bör krävas mer än att tillståndshavaren, under nu rådande förhållanden, vid några tillfällen underlåtit att kontrollera åldern på den som serverats alkoholdrycker. Sammantaget fann länsrätten att de av kommunen anförda omständigheterna inte utgjorde tillräcklig grund för att återkalla bolagets serveringstillstånd och att bolaget då heller inte kunde meddelas varning. Kommunen överklagade beslutet till kammarrätten.

Kammarrätten konstaterade inledningsvis att innehavare av serveringstillstånd har en skyldighet att förvissa sig om att de gäster som serveras alkoholhaltiga drycker har uppnått 18 år. Kammarrätten slog också fast att beträffande de gäster som inte klart har uppnått denna ålder, kan denna skyldighet normalt anses fullgjord av tillståndshavaren endast då denne har sett en gästs legitimation. Undantagsvis kan tillståndshavaren anses fullgöra sin skyldighet att

förvissa sig om gästens ålder genom personlig kännedom om gästen.

Vidare menade kammarrätten att eftersom kommunen kunnat konstatera att en gäst – med klart ungdomligt utseende och som serverats alkohol – inte har kunnat legitimera sig, åligger det tillståndshavaren att visa att denne på annat sätt förvissat sig om att gästen uppnått 18 år. Kammarrätten ansåg härvid att tillståndshavaren, enbart genom ett påstående om att gästen besökt restaurangen dagen före tillsynsbesöket och då uppvisat legitimation, inte visat att denne förvissat sig om gästens ålder i den mening som avses i 3 kap. 8 § alkohollagen.

Kammarrätten fann att bolaget vid upprepade tillfällen brustit i sin skyldighet att förvissa sig om att den gäst som serveras alkoholhaltig dryck har uppnått 18 års ålder. Grund för återkallelse av serveringstillståndet förelåg därmed. Med hänsyn till att det inte fanns anledning att misstänka att liknande händelser skulle upprepas ansåg kammarrätten att det förelåg särskilda skäl för att meddela bolaget varning. Kammarrätten upphävde sålunda länsrättens dom och fastställde kommunens beslut om varning.

Provköp vid detaljhandel med tobak – utdömande av vite på grund av bristande legitimationskontroll (Förvaltningsrätten i Malmö den 13 september 2010, mål nr 10342–10. Ej prövningstillstånd, Kammarrätten i Göteborg den 19 oktober 2010, mål nr 4808–10)

Genom beslut den 12 augusti 2009 förelade Malmö stad en innehavare av en livsmedelsbutik i Malmö att vid försäljning av tobaksprodukter i butiken kontrollera legitimation på samtliga kunder med undantag för dem som är uppenbart 30 år eller äldre. Föreläggandet var förenat med vite på 5 000 kr för varje gång sådan kontroll underläts. Den 15 september 2009 genomförde Malmö stad provköp i livsmedelsbutiken. Vid detta provköp sålde personal i butiken cigaretter utan att förvissa sig om att den som köpte var 18 år och bröt därmed mot vitesföreläggandet. Malmö stad ansökte därefter om utdömande av det förelagda vitet.

Förvaltningsrätten konstaterade i domen – i vilken butiksägaren förpliktades att betala vitet – att kommunen haft lagligt grundad rätt att besluta om föreläggande och vite på det sätt som skett. Enligt rättens mening uppfyllde föreläggandet också de krav som ställs på ett sådant. Förvaltningsrätten anförde vidare att det av

utredningen framgår att verksamhetsutövaren brutit mot föreläggandet och fann härvid att det således förelåg förutsättningar för utdömande av vite.

Provköp vid detaljhandel med tobak – föreläggande vid vite om ålderskontroll (Förvaltningsrätten i Malmö den 16 mars 2010, mål nr 3119–10)

Malmö stad genomförde under 2007 och 2008 två provköp (kallades kontrollköp) i en butik i Malmö. Provköpen utfördes av ungdomar som nyligen fyllt 18 år. Vid båda tillfällena sålde personalen cigaretter utan att förvissa sig om ungdomarnas ålder. Malmö stad förelade den 3 september 2008 verksamhetsutövaren, ett handelsbolag, att under sex månader begära legitimation av alla kunder med undantag av dem som uppenbart är äldre än 30 år. Vid uppföljande provköp i butiken den 16 september 2008 fann Malmö stad att handelsbolaget åter brast i legitimationskontrollen. Genom ett nytt beslut den 16 december 2008 förelade Malmö stad bolaget att vid försäljning av tobaksprodukter i butiken kontrollera legitimation på samtliga kunder med undantag för de som uppenbart är 30 år eller äldre. Föreläggandet förenades med ett vite om 7 500 kr.

Handelsbolaget överklagade beslutet till länsstyrelsen som avslog överklagandet. Länsstyrelsen fann, mot bakgrund av att någon rättelse inte skett trots tidigare påpekanden om brister i legitimationskontrollen, att kommunen haft fog för sitt beslut.

Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som inte fann anledning att göra någon annan bedömning än den som gjorts av länsstyrelsen. Förvaltningsrätten fann den förelagda åtgärden lagligen grundad och att den fick anses som angelägen.

Sammanfattning

Även om själva förvissanderegeln inte är straffsanktionerad finns det, vilket framgår av redovisade domstolsavgöranden, ett antal administrativa sanktionsåtgärder – varning, vitesföreläggande m.m. – som kan riktas mot den som inte följer åläggandet om att företa ålderskontroll.

7 Skolelevers drogvanor

7.1 CAN:s årliga drogthaneundersökning bland skolelever

Inledning

Sedan år 1971 har CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning) genomfört årliga undersökningar av skolungdomars alkohol-, narkotika-, tobaks- och sniffningsvanor. Undersökningarnas syfte är i första hand att belysa utvecklingen av drogvanor och att studera skillnaderna mellan olika åldersgrupper. Undersökningarna har utförts på riksrepresentativa urval i årskurs nio. Sedan år 2004 deltar även elever i gymnasiets årskurs två. Undersökningarna har genomförts som anonyma gruppenkäter i klassrummen.

I 2011 års undersökning deltog sammanlagt 4 632 elever från årskurs nio och 3 596 elever från gymnasiets årskurs två. Bortfallet uppgick till 17 respektive 19 procent (CAN Rapport nr 129, Skolelevers drogvanor 2011). Det bör noteras att det i gymnasiets årskurs två finns elever som är 18 år eller äldre. Svaren från dessa är inte särredovisade i rapporten.

Alkohol- och tobaksvanor bland unga 2011

Enligt rapporten svarade 55 procent av pojkarna och 59 procent av flickorna i årskurs nio att de druckit alkohol de senaste tolv månaderna. Bland elever i gymnasiets årskurs två uppgav 83 procent av pojkarna och 84 procent av flickorna att de druckit alkohol de senaste tolv månaderna. I årets undersökning framkom att 15 procent av gymnasiepojkarna och 11 procent av flickorna blivit serverade alkohol på krogen, vid flera tillfällen, före sin 18-årsdag. Vidare kan noteras att 20 procent av flickorna uppgav att

de serverats alkohol på krogen vid ett till två tillfällen före sin 18-årsdag.

Beträffande tobakskonsumtionen svarade 23 procent av pojkarna och 27 procent av flickorna i årskurs nio att de röker och/eller snusar. På gymnasiet försvinner könsskillnaderna när man ser till den totala tobakskonsumtionen och 41 procent av såväl pojkarna som flickorna uppgav att de röker och/eller snusar.

7.2 Hur får unga tag i alkohol och tobak

Anskaffningssätt enligt CAN:s rapport för 2011

Uppgifter nedan är hämtade från den senaste rapporten om skolelevers drogvanor (CAN Rapport nr 129, Skolelevers drogvanor 2011).

Alkohol

Undersökningen visar, liksom tidigare år, att den största källan till alkohol är kamrater, men även föräldrar och andra vuxna har försett ungdomar med alkohol.

Bland niondeklassarna är det få som har uppgett att de själva köper alkoholdrycker på Systembolaget. Även bland de något äldre eleverna i gymnasiets årskurs två var det ovanligt att man uppgav att man handlade alkohol själv på Systembolaget. Mellan två och fyra procent svarade att det var så de vanligen fick tag på olika typer av alkohol. Av niondeklassarnas svar framgår också att det var få, två procent, som fick köpa alkohol på krogen. På gymnasiet har andelen ökat högst väsentligt, var femte elev uppgav att de fått tag i alkohol på krogen. Det ska dock noteras att elever i årskurs två på gymnasiet i vissa fall kan ha uppnått 18 års ålder. I fråga om folköl var det en procent vardera av pojkarna och flickorna i nionde klass som svarade att de vanligtvis köper

detta själva. Bland gymnasieeleverna var det större andelar som svarade att de köpte folköl själva. Bland flickorna svarade sex procent att de köpte folköl själva, bland pojkarna var motsvarande siffra 14 procent. Svaren har sammanställts i tabellerna nedan.

Tabell 7.1 "Hur får du vanligen tag på alkohol?"
Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler svarsalternativ fanns än som redovisas här).

	Pojkar årskurs 9	Flickor årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Dricker inte	44	38	17	13
Köper själv på Systembolaget	1	1	4	2
Restaurang, pub eller liknande	2	2	19	22
Från syskon	6	9	14	17
Från kompisar/ kompisars syskon	26	39	46	54
Från föräldrar (med lov)	11	13	25	35
Annan vuxen som köpt ut	14	16	19	23

Källa: CAN

Tabell 7.2 "Hur får du vanligen tag på folköl?"
 Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler svarsalternativ fanns än som redovisas här).

	Pojkar årskurs 9	Flickor årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Dricker inte	61	67	39	57
Köper själv	1	1	14	6
Restaurang, pub eller liknande	1	1	4	4
Från syskon	3	2	4	2
Från kompisar/ kompisars syskon	12	13	17	13
Från föräldrar (med lov)	5	3	10	6
Annan vuxen som köpt ut	5	4	3	2

Källa: CAN

Tobak

De skolelever som röker eller snusar har tillfrågats om hur de vanligen får tag på cigaretter respektive snus. Bland skoleleverna i årskurs nio svarade drygt en tredjedel att de köper cigaretter själva. Siffran för pojkar var densamma när det gäller snus medan endast en femtedel av flickorna uppgav att de köper snus själva. Andelen som uppgav att de köper själva var högre i gymnasiets årskurs två. Bland pojkarna där svarade 60 procent att de köper cigaretter/snus själva. Lite drygt hälften av flickorna uppgav samma svar. Svaren har sammanställts i tabellerna nedan.

Tabell 7.3 "Hur får du vanligen tag på cigaretter?"
 Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler än ett svarsalternativ kunde markeras)

	Pojkar årskurs 9	Flickor årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Köper själv	37	34	65	57
Från kompisar	60	70	52	62
Från egna föräldrar	5	8	3	4
Från annan person	22	29	7	7
Smuggelcigaretter	8	9	4	2
Ej svar	2	1	1	1

Källa: CAN

Tabell 7.4 "Hur får du vanligen tag på snus?"
 Procentuell fördelning efter kön och årskurs (fler än ett svarsalternativ kunde markeras).

	Pojkar årskurs 9	Flickor årskurs 9	Pojkar gymnasiet årskurs 2	Flickor gymnasiet årskurs 2
Köper själv	37	18	67	50
Från kompisar	60	79	50	56
Från egna föräldrar	7	3	9	8
Från annan person	20	26	8	8
Ej svar	3	3	1	4

Källa: CAN

De skolelever som själva köper cigaretter eller snus har också tillfrågats om var de handlar. Frågan har formulerats på olika sätt i årskurs nio och i gymnasiets årskurs två. Eleverna i årskurs nio tillfrågades om var de vanligen köper cigaretter/snus medan eleverna i gymnasiets årskurs två tillfrågades om var de har köpt cigaretter/snus. Det vanligaste svaret för båda grupperna var att köpen har skett i kiosk. Svaren har sammanställts i tabellerna nedan.

Tabell 7.5 "Var köper du vanligen cigaretter/snus?"

Grundskolan årskurs 9. Procentuell fördelning efter kön (fler än ett svarsalternativ kunde markeras). För snus föreligger inga uppgifter för 2011, utan redovisningen avser uppgifter för 2010.

	Cigaretter 2011		Snus 2010	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
Varuhus/mataffär	21	15	29	26
Närbutik/jourbutik	29	31	38	25
Kiosk	78	83	72	83
Bensinstation	26	15	25	24
Restaurang	11	3	8	3
Annat	10	5	32	38
Ej svar	7	7	5	-

Källa: CAN

Tabell 7.6 "Var har du köpt cigaretter/snus?"

Gymnasiet årskurs 2. Procentuell fördelning efter kön (fler än ett svarsalternativ kunde markeras). För snus föreligger inga uppgifter för 2011, utan redovisningen avser uppgifter för 2010.

	Cigaretter 2011		Snus 2010	
	Pojkar	Flickor	Pojkar	Flickor
Varuhus/mataffär	65	59	71	69
Närbutik/jourbutik	57	57	67	62
Kiosk	84	86	89	90
Bensinstation	58	47	65	65
Restaurang	21	14	21	23
Annat	12	5	29	22
Ej svar	4	3	2	5

Källa: CAN

8 Överväganden och förslag

8.1 Behovet av ytterligare tillsynsåtgärder

Arbetsgruppens bedömning: Tillsynen av åldersgränsen vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel i detaljhandeln kan inte upprätthållas på ett tillräckligt effektivt sätt. Det behövs ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheterna som möjliggör en effektiv tillsyn.

Motsvarande behov gör sig inte lika starkt gällande vid tillsyn av servering av alkoholdrycker eller tillsyn av åldersgränsen vid försäljning av nikotinläkemedel på apotek.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Vikten av tillgänglighetsbegränsningen

Tillgänglighetsbegränsningen gentemot unga av alkohol och tobak är en hörnsten i den nationella alkohol- och tobakspolitiken.

Det finns tydliga samband mellan alkoholdebut och senare alkoholkonsumtion och alkoholproblem. En tidig debut leder till en högre alkoholkonsumtion och flera alkoholrelaterade problem senare i livet. Sociala hänsyn har sedan länge präglat den svenska alkohollagstiftningen och skyddet för ungdomar går som en röd tråd genom alkoholpolitiken. Åldersgränser för försäljning av alkohol är exempel på detta.

Vid regleringen av åldersgränsen i tobakslagen hänvisades till tobakens hälsorisker. Så gott som alla de stora folkhälsoproblemen – t.ex. hjärt-kärlsjukdomar, cancer, allergier och bristande tandhälsa – har enligt forskningsrön ansetts ha samband med tobaksbruk. Ju tidigare i livet man börjar använda tobak, desto större blir hälsoriskerna. Den som inte börjat röka eller snusa under tonåren

börjar ytterst sällan senare i livet. Åtgärder som skjuter upp debuten kan därför förväntas bidra till att totalt sett färre människor börjar röka. Tobaksvarors tillgänglighet är en sådan åtgärd.

Av folkhälsoskäl är det därför av största vikt att åldersgränserna för inköp av alkohol och tobak upprätthålls. För att skydda ungdomars hälsa är det också viktigt att åldersgränserna vid försäljning av receptfria läkemedel och nikotinläkemedel upprätthålls.

Tillsyn

En allmän utgångspunkt är att en myndighet som har att utöva tillsyn över ett område måste ha möjlighet att göra detta på ett effektivt och adekvat sätt. Ansvaret för att utöva tillsyn över försäljning av alkohol, tobak och receptfria läkemedel är fördelat på flera parter och uppdelningen skiljer sig delvis i de olika författningarna. Tillsynen av försäljning av alkohol och tobak åvilar dels Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna, dels kommunerna och polisen på ett mer operativt plan. Tillsynen över handel med receptfria läkemedel åvilar Läkemedelsverket med kommunen som operativ kontrollmyndighet, medan det bara åligger Läkemedelsverket att utöva tillsyn över apotekens detaljhandel med nikotinläkemedel.

Som redovisats i kapitel 4 framhåller regeringen vikten av en aktiv och effektiv tillsyn som ett prioriterat mål i ANDT-strategin under perioden 2011–2015. Tillsynsuppdraget har också framhållits i flera andra sammanhang, exempelvis i regleringsbrev för länsstyrelserna för år 2011. Vidare har riksdagen genomfört förändringar i tobakslagen, vilka trädde i kraft den 1 augusti 2010, och som hade till syfte att få en bättre efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns samt en effektivare tillsyn. Bl.a. innebar förändringarna att tillsynsansvaret operativt delades mellan kommun och polis.

Även om utgångspunkten är att tillgänglighetsbegränsningen är central och att tillsynen över åldergränserna är mycket viktig kvarstår fortfarande tydliga brister. Arbetsgruppens kartläggning och samråd med såväl företrädare för handeln som företrädare för tillsynsmyndigheterna visar klart att tillsynen av åldersgränsen för inköp av tobak och folköl har minskat drastiskt sedan år 2010 samt att tillsynen över ålderskontroller i fråga om receptfria läkemedel i detaljhandeln i princip inte har kommit igång. Som redovisas i kapitel 7 är det trots försök till mer effektiv tillsyn fortfarande relativt enkelt för unga att få tillgång till bl.a. folköl och tobak.

Anledningen till bristerna i tillsynen sägs vara att tillsynsmyndigheterna inte anser sig ha tillräckligt verksamma redskap för att kunna genomföra en effektiv tillsyn av ålderskontroller i detaljhandeln. Bilden är samstämmig och uttrycks av såväl företrädare för Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelser, kommuner och Rikspolisstyrelsen som företrädare för Svensk Handel och Svensk Dagligvaruhandel.

Inom handeln förekommer det i varierande utsträckning att handlarna själva utövar tillsyn över bl.a. efterlevnaden av reglerna om kontroll över åldersgränserna. Särskilt de stora dagligvarukedjorna har relativt omfattande sådana program. Att en sådan egenkontrollverksamhet förekommer innebär inte att det skulle vara obehövligt med ytterligare tillsynsbefogenheter från myndigheternas sida. Särskilt i en dialog mellan myndigheterna och näringsidkarna är det en fördel om båda parter har tillgång till ett bra underlag för diskussionen. Det är alltså även utifrån dessa aspekter av särskilt värde att även tillsynsmyndigheten har möjlighet att skaffa sig ett bra självständigt underlag för att få till stånd en så bra diskussion som möjligt. Från dagligvaruhandelns sida har också den synpunkten framförts att det är av värde att näringsidkarna kan konstatera att tillsynsmyndigheterna genomför konkreta tillsynsåtgärder som svarar mot den tillsynsavgift som de har att betala; något som inte alltid upplevs ske i dag.

Arbetsgruppen anser således att det finns ett klart behov av att ge tillsynsmyndigheterna ytterligare befogenheter som möjliggör en effektiv tillsyn av att åldersgränserna för folköl, tobak och receptfria läkemedel i detaljhandeln följs.

Situationen för kontroll av servering och av åldersgränserna på restaurang ser annorlunda ut. Även om det är svårt att få en samlad och entydig bild av hur tillsynen bedrivs i landet som helhet står det klart att polis och kommuner inom ramen för metoder som Ansvarsfull alkoholservering eller liknande arbetssätt arbetar mer aktivt med tillsynsfrågorna (se kapitel 6). Det finns också en tydlig koppling till polisens brottsbekämpande arbete med insatser mot våld i offentlig miljö eller på allmän plats. Företrädare för branschen förstärker bilden av att det i dag finns en fungerande dialog mellan näringsidkare och tillsynsmyndigheterna.

Arbetsgruppens kartläggning visar att provköp som metod har använts i huvudsak på två skilda sätt – antingen som generella, anonymiserade kartläggningar eller som individualiserade besök med möjlighet till återkoppling till näringsidkaren (se kapitel 6). Effek-

ten av Justitieombudsmannens (JO) beslut i december 2009 var att den tillsyn över åldergränser i detaljhandeln som utövades enligt den senare metoden i stort sett upphörde helt och hållet. På det området genomfördes inte heller några generella kartläggningar efter december 2009. Detsamma gäller inte för servering. Såvitt arbetsgruppens kartläggning har kunnat utvisa har individualiserade provköp på det sätt som förekom i detaljhandeln inte förekommit inom restaurangbranschen i nämnvärd omfattning. Där har det istället främst varit fråga om generella kartlägningsstudier som har haft till syfte att ge en allmän bild av efterlevnaden av regelverket för servering, dvs. såväl överservering till berusade som efterlevnaden av åldersgränser. Sådana studier har i begränsad omfattning fortsatt och har planerats även under år 2011.

Under förutsättning att en generell studie som bedrivs på ett vetenskapligt sätt är anonymiserad och resultatet av de generella kartläggningarna inte kan kopplas till enskilda näringsidkare, torde metoden – precis som skett – kunna genomföras redan i dag utan att det krävs ytterligare stöd i lag. En förutsättning måste dock vara att resultatet av en sådan ungdoms- eller berusningsstudie inte innebär någon återkoppling på individnivå och inte tjänar andra syften än att ge en bild av situationen i området eller på sin höjd ligga till grund för en allmän dialog med näringsidkarna. En sådan kartlägningsstudie får med andra ord inte innebära tillsyn av någon enskild näringsidkare.

Även om det är värdefullt med generella kartläggningar behöver tillsynsmyndigheterna enligt arbetsgruppens uppfattning också ha möjligheter att utöva tillsyn mot enskilda näringsidkare. Vad gäller sådana möjligheter skiljer sig situationen i detaljhandeln från situationen på restaurang. I restaurangmiljö är ofta ett huvudsakligt syfte att utnyttja serveringen. Många personer rör sig ofta i lokalen. Det finns därför relativt enkla och effektiva möjligheter att genom regelrätt spaning utöva tillsyn över regelverket kring servering – såväl åldersgräns som överservering. På grund av miljön och syftet med besöken är den metoden väsentligt mer verksam i restaurang än i detaljhandeln. Tillsynsmyndigheterna har således redan i dag faktiska möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn vid servering av alkoholdrycker och dessa tillsynsåtgärder kompletteras av en relativt väl fungerande dialog med näringsidkarna mot bakgrund bl.a. av det övergripande kartlägningsarbete som har genomförts och genomförs. Det finns också ett utvecklat samarbete mellan kommun och polis. Arbetsgruppen gör därför den bedömningen att det

inte finns anledning att nu föreslå att man inför ytterligare verktyg för myndigheterna för att utöva sitt tillsynsansvar

Lagstiftningen om ålderskontroll vid köp av nikotinläkemedel på apotek har såvitt arbetsgruppen kunnat utröna inte varit föremål för någon aktiv tillsyn. Vare sig företrädare för Läkemedelsverket eller Sveriges Apoteksförening upplever dock ålderskontrollen som något problem. Det kan visserligen hävdas att nikotinpreparat har en stark koppling till tobak och att det därför vore motiverat med samma möjligheter att utöva tillsyn. Situationen vid försäljning inom dagligvaruhandeln och vid försäljning på apotek skiljer sig dock markant åt. Apoteken har i allt väsentligt högt utbildad personal – med låg personalomsättning – som är medveten om de sammantagna krav som ställs vid försäljning. Det överskuggande där är dessutom rådgivningen kring läkemedel i allmänhet, vilket innebär att åldersgränsen sätts in i ett annat sammanhang. Situationen för försäljning av receptfria läkemedel i detaljhandeln är en annan, vilket också är anledningen till att åldersgränsen är generell och inte bara omfattar nikotinläkemedel. Tillsynen utövas dessutom endast av en myndighet – Läkemedelsverket. Arbetsgruppen gör bedömningen att det inte behövs ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheterna för att se till att åldersgränsen för nikotinläkemedel på apotek efterlevs.

Sammanfattningsvis finns ett behov av ytterligare verktyg för att kunna leva upp till de krav på tillsyn av åldersgränserna för folköl, tobak och receptfria läkemedel som åligger tillsynsmyndigheterna enligt lagstiftningen, medan motsvarande behov inte gör sig gällande vid servering eller vid försäljning av nikotinpreparat på apotek.

8.2 Provköp som metod för tillsyn

Arbetsgruppens förslag: Bestämmelser ska införas i alkohollagen, tobakslagen och lagen om receptfria läkemedel som innebär att tillsynsmyndigheten får genomföra provköp för att kontrollera att den som säljer eller lämnar ut folköl, tobak och receptfria läkemedel förvissar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen.

Ett sådant köp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg.

Tillsynsmyndigheten ska snarast efter ett genomfört köp underrätta näringsidkaren om detta.

För att bättre beskriva innehållet i metoden ska åtgärden kallas kontrollköp.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Provköp som effektiv metod?

Utgångspunkten är således att tillsynen av åldersgränsen för inköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel i detaljhandeln inte kan upprätthållas på ett tillräckligt effektivt sätt utan att det behövs ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheterna som möjliggör en effektiv tillsyn.

Även om huvudsyftet med tillsynsåtgärderna på området inte är kontroll eller lagföring visar de undersökningar som genomförts både i Sverige och internationellt att förekomsten av kontrollerande åtgärder innebär både en bättre efterlevnad av åldersgränserna som sådana och ett bättre underlag för dialog med näringsidkarna. Arbetsgruppens kartläggning visar att provköp tidigare kom att användas i stor utsträckning för att uppnå det syftet, i vart fall vad gäller kontroll av åldersgränserna för tobak och folköl men att metoden numera inte har ersatts med något annat och att den aktiva tillsynen har minskat. Enligt vad som har framkommit vid arbetsgruppens samråd med såväl tillsynsmyndigheterna som branschföreträdare beror detta på att det saknas effektiva alternativ till provköp. Möjligheten att bedriva spaning är mycket begränsade och metoden kräver dessutom mycket resurser. Försäljning sker ofta i små lokaler där det inte går att uppehålla sig obemärkt under någon längre stund. Det huvudsakliga syftet med kundbesöken är dessutom ofta inte inköp av just öl, tobak eller läkemedel utan av andra varor. Att spana på kunder för att undersöka efterlevnaden av åldersgränser i detaljhandeln är därför i bästa fall en inte särskilt effektiv metod och när det gäller små handlare är spaning i praktiken ogenomförbar. Skulle tillsynspersonal från kommunen fatta misstankar om att en underårig har fått köpa varor har man inte heller befogenhet att genomföra en ålderskontroll av personen utan att tillkalla polis. Situationen skiljer sig således avsevärt från situationen i en bar eller i en restaurang med servering.

JO har i sitt beslut den 18 december 2009 framhållit att värdet av de resultat som provköp gav var begränsat, eftersom det i princip inte gick att vidta några rättsliga åtgärder på grundval av provköpsmetoden.

Det som är kriminaliserat i respektive lagstiftning är försäljning till underåriga. Som provköpsmetoden har kommit att tillämpas har det aldrig varit fråga om någon otillåten försäljning, eftersom de som genomfört åtgärden har varit över 18 år.

Vid en internationell jämförelse är det inte ovanligt att myndigheterna använder sig av underåriga och att metoden innebär en regelrätt brottsprovokation, se avsnitt 6.7. Med det synsätt som finns i Sverige på sådana åtgärder bör detta dock inte komma i fråga.

Det sagda innebär emellertid inte att provköp aldrig kan läggas till grund för sanktioner. Även om själva ålderskontrollen inte är straffbelagd utan endast försäljning till underåriga finns ett antal administrativa sanktionsåtgärder – förelägganden vid vite m.m. – som kan riktas mot den som inte följer sina åligganden enligt lagstiftningen. Det finns endast några få domstolsavgöranden i frågan, se avsnitt 6.9, men det har exempelvis förekommit att kommuner har förelagt tobakshandlare att vid vite kontrollera åldersgränsen på grund av flera genomförda provköp utan ålderskontroll.

Frågan om provköp som metod är ett effektivt verktyg för att utöva tillsyn bör inte bedömas endast utifrån möjligheterna att lagföra eller rikta sanktioner mot näringsidkaren. Ett av huvudsyftena med den tillsyn som bedrivs på området är att skapa en dialog mellan tillsynsmyndigheterna och företagen. Provköp som metod har utvärderats i flera olika sammanhang, se avsnitt 6.8. Exempelvis framhåller Statens folkhälsoinstitut i samband med en rapport om tobak och tillgänglighet att provköpet är ett kommunikativt verktyg för att skapa en naturlig dialog med näringsidkaren och för att skapa opinion. I de samråd arbetsgruppen har genomfört har det rått enighet om att tillsynsåtgärder i form av provköp har varit en utmärkt utgångspunkt för en dialog om åldersgränser och egenkontroll. Att metoden är effektiv visas också av att flertalet av de stora dagligvarukedjorna regelbundet genomför provköp som ett led i sin egenkontroll.

Det primära syftet med metoden är således att få ett underlag för en fortsatt dialog, dels konkret med den enskilde näringsidkaren, dels genom att få ett allmänt, statistiskt underlag om tillsynen på lokal nivå. Det kan i det sammanhanget också framhållas att

såväl inhemska som internationella erfarenheter visar att enbart den omständigheten att näringsidkare är medvetna om att tillsynsmyndigheterna gör besök och tillämpar en sådan metod leder till en ökad medvetenhet om och vikten av att upprätthålla åldersgränserna, vilket tenderar att minska den olovliga försäljningen.

Arbetsgruppen anser sammanfattningsvis att provköp som metod som den har genomförts historiskt, dvs. av personer som fyllt 18 år, är ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för tillsynsmyndigheterna i sin tillsyn av åldersgränserna för försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel.

Rättssäkerhetsaspekter på provköp som metod

Även om metoden är ändamålsenlig och effektiv är den – som JO också framhåller i sitt beslut – inte oproblematisk. Metoden med provköp måste – för att kunna användas – innefatta dolda moment. Den innebär att en myndighet inleder ett händelseförlopp i ett kontrollsyfte som kan innefatta ett handlande som kan vara besvärande eller ha en negativ innebörd för den enskilde eller för dennes arbetsgivare.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Skyddet omfattar även verksamhetslokaler och avser alla undersökningar som en myndighet gör av hus, förvaringsställen etc. Skyddet får begränsas i lag för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Den får inte heller göras på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Lagstiftaren måste alltid redovisa sitt syfte när en lagstiftning som inskränker fri- och rättigheterna ovan beslutas.

Av Europakonventionens artikel 8 följer att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv och sitt hem, vilket även det anses innefatta yrkes- och affärsmässiga aktiviteter och exempelvis verksamhetsplats. Skyddet kan begränsas bl.a. om det är påkallat till skydd för hälsa.

Även om provköp som metod är effektiv måste integritetsskyddet som redovisas ovan vara utgångspunkten vid bedömningen om det är lämpligt att införa metoden i alkohollagen, tobakslagen och

lagen om receptfria läkemedel. Bedömningen måste då utgå ifrån att det inte handlar om brottsbekämpning utan om tillsynsverksamhet som i huvudsak genomförs av kommunerna. Härtill kommer ett behov av en analys av effekterna för den enskilde anställda som utsätts för metoden.

En utgångspunkt vid bedömningen av hur integritetskränkande det kan anses vara att utsättas för ett dolt provköp måste vara att den som genomför provköpet uppträder som en kund vilken som helst och att vederbörande inte lämnar några felaktiga eller vilseledande uppgifter. En annan utgångspunkt för avvägningen är att det inte är privatpersoner som i första hand är föremål för kontroll utan näringsidkare i denna deras egenskap samt att kontrollen sker i verksamhetslokaler och inte i någons hem eller bostad. Metoden måste också bedömas mot bakgrund av att tillsynsmyndigheterna redan enligt nu gällande lagstiftning får bereda sig tillgång till näringsidkarens lokaler för att utöva tillsyn och att näringsidkaren är skyldig att ha ett program för egenkontroll.

Även om åtgärden riktas mot näringsidkaren är det – som JO också framhåller i sitt beslut – i och för sig en komplikation att själva åtgärden genomförs mot ett butiksbiträde, som kan vara en ung person utan större annan arbetslivserfarenhet och som kan känna obehag av att utsättas för en smygkontroll.

Integritetsaspekterna måste dock vägas mot behovet av effektiva kontroll- och tillsynsverktyg och mot vikten för folkhälsan av en effektiv tillgänglighetsbegränsning gentemot unga. Av arbetsgruppens kartläggning och samråd framgår dessutom att liknande metoder redan används som ett led i egenkontrollen, i vart fall i flera program som drivs av de större dagligvarukedjorna. Det har inte heller kommit fram uppgifter som talar för att någon enskild anställd har utsatts för arbetsrättsliga åtgärder eller någon annan typ av sanktion för att inte ha förvissat sig om åldern vid ett provköp, oavsett om köpen tidigare genomfördes av tillsynsmyndighet eller om de har genomförts som ett led i egenkontrollen på arbetsgivarens initiativ.

Med utgångspunkt i rättighetsgarantierna i regeringsformen och Europakonventionen anser arbetsgruppen att den integritetskränkning som metoden med provköp kan innebära får anses godtagbar ställd mot det starka folkhälsointresse som finns för att se till att åldersgränserna för försäljning efterlevs.

Även allmänna principer vid myndighetsutövning som ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen

måste beaktas. Enligt ändamålsprincipen får ett ingripande mot en enskild vidtas bara i det syfte som har motiverat den lagstiftning som ligger till grund för ingripandet. Behovsprincipen betyder att en åtgärd bara får vidtas om det finns ett påtagligt behov och om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder. Proportionalitetsprincipen slutligen kräver att den som beslutar om en åtgärd i varje enskilt fall prövar om åtgärden uppväger det intrång eller det men som åtgärden innebär för den enskilde.

Som redovisats ovan är frågan om tillsyn över åldersgränserna central för tillgänglighetsbegränsningen som i sin tur är en av utgångspunkterna i den svenska alkohol- och tobakspolitiken. Av folkhälsoskäl är tillgänglighetsbegränsning gentemot unga av särskilt stor vikt. Några egentliga verk samma alternativ till provköp som metod finns inte för tillsyn av detaljhandeln, vilket bl.a. visar sig i den omständigheten att mycket av tillsynen över ålderskontroll upphörde när JO redovisade sin bedömning. Kombinationen avsaknaden av alternativa metoder och mycket starka folkhälsoskäl gentemot en utsatt grupp gör att även åtgärder som kan vara integritetsinskränkande får anses proportionerliga.

Med hänsyn till de avvägningar som måste göras mellan å ena sidan intresset av en effektiv tillsyn av ur folkhälsoperspektiv väsentliga åldersgränser och å andra sidan de rättssäkerhets- och integritetssynspunkter som redovisats ovan är det lämpligt att gränserna för provköpet regleras i lag. Härtill kommer att själva utförandet av provköpen kommer att ske i ett stort antal självständiga kommuner samt några andra myndigheter. Det är ur den aspekten också viktigt att själva genomförandet regleras genom att de myndigheter med övergripande tillsynsansvar får i uppgift att utfärda relativt detaljerade riktlinjer i den frågan, se vidare nedan. Sammantaget anser arbetsgruppen att provköp på det sätt och med den reglering som nu beskrivits får anses vara en metod som är lämplig också ur rättssäkerhets- och integritetssynpunkt.

De närmare formerna för ett genomförande

Enligt 9 kap. 15 § alkohollagen ska den som bedriver servering av eller detaljhandel med folköl på begäran av tillsynsmyndighet lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för

att utöva tillsynen. Redan i dag har tillsynsmyndighet alltså rätt att få tillträde till lokaler och handlingar. Det finns idag inte heller någon allmän skyldighet att i förväg underrätta en näringsidkare om att myndigheten planerar att genomföra en tillsynsåtgärd. En sådan underrättelse i förväg skulle ofta riskera syftet med åtgärden. Att en myndighet kan komma oanmäld och begära tillträde till lokaler och handlingar för att utöva sin tillsyn är emellertid inte samma sak som att hela tillsynsåtgärden genomförs utan att myndigheterna ger sig till känna. I provköpets natur ligger emellertid inte bara att besöket ska kunna ske oannonserat utan även att hela åtgärden genomförs dolt. Det är dock lämpligt att de dolda inslagen begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

Provköp i den mening som nu avses innefattar i princip två moment: dels ett dolt köp, dels en uppföljning där den som har genomfört provköpet återkommer till butiken tillsammans med annan tillsynspersonal från myndigheten och tar kontakt med den som är ansvarig för försäljningen. Utgångspunkten bör vara att en sådan uppföljning sker i direkt anslutning till det genomförda köpet. På så sätt minskar man också det dolda momentet i metoden. Som utvecklats i avsnitt 8.1 måste man göra skillnad mellan provköp och sådana generella kartläggningar där resultatet samlas in och redovisas anonymiserat och där det inte förekommer kopplingar till enskilda näringsidkare. Som arbetsgruppen redovisat i sin kartläggning har sådana studier fortsatt att genomföras vad gäller åldersgränserna för servering och överservering. Vid sådana större kartläggningar äventyras givetvis syftet om enskilda näringsidkare underrättas under hand. Att tillsynsmyndigheterna nu får möjlighet att genomföra provköp för tillsyn av åldersgränsen vid försäljning av folköl leder inte till att det finns anledning att behandla generella kartläggningar av den åldersgränsen på annat sätt än vid exempelvis servering. Skulle myndigheterna välja att genomföra generella kartläggningar av efterlevnaden av den åldersgränsen där resultatet samlas in och redovisas anonymiserat och där det inte förekommer kopplingar till enskilda näringsidkare ska detta behandlas på samma sätt som vid andra motsvarande kartläggningar. Det är således endast vid provköp i den mening som nu föreslås som kravet på en direkt återkoppling gör sig gällande.

Som arbetsgruppen redovisat i avsnitt 6.1 innefattar begreppet provköp en rad olika metoder och förfaranden. Även om terminologin är relativt inarbetad är enligt arbetsgruppens uppfattning benämningen kontrollköp mer adekvat. Det överensstämmer dess-

utom terminologiskt med motsvarande reglering av Skattemyndighetens möjligheter till särskilda kontrollåtgärder enligt 40 kap. skatteförfarandelagen.

8.3 En enhetlig och likformig tillämpning

Arbetsgruppens förslag och bedömning: Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att utfärda detaljerade tillämpningsföreskrifter för att säkerställa dels att metoden tillämpas på ett enhetligt sätt, dels att tillvägagångssättet blir öppet och transparent.

Det bör ankomma på de myndigheter som har ett övergripande tillsynsansvar, dvs. Statens folkhälsoinstitut för folköl och tobak och Läkemedelsverket för receptfria läkemedel, att i samråd utfärda föreskrifter.

Skälen för arbetsgruppens förslag och bedömning

Av arbetsgruppens enkät och de studier Statens folkhälsoinstitut har genomfört, se t.ex. avsnitt 6.5 och 6.8, framgår att kommunerna historiskt har genomfört provköp på ett mycket varierande sätt, även om de flesta har haft någon av de generella modeller som utarbetats (STAD-modellen eller VisaLeg-modellen) som utgångspunkt. Det har rört sig om skillnader i metoden för urval, både vad gäller personer som ska utföra metoden och vad gäller hur den har genomförts mot näringsidkare, i genomförandet och i uppföljningen. Dessutom har det varierat kraftigt mellan kommunerna i vilken utsträckning man har dokumenterat rutiner och tillvägagångssätt samt hur man har följt upp och använt sig av resultatet av genomförda provköp. Dessa stora skillnader har funnits trots ett utarbetat modellstöd och trots att Statens folkhälsoinstitut har utarbetat vissa handledningsdokument som har funnits tillgängliga för kommunerna.

De grunddrag i kontrollköpet som definierar gränserna för metoden, dvs. att köpet får genomföras dolt och att en uppföljning snarast ska ske efter det genomförda köpet, ska regleras i lag. Även de närmare formerna för genomförandet måste enligt arbetsgruppens uppfattning styras upp för att metoden ska kunna tillämpas på ett enhetligt sätt, vilket i sin tur är viktigt såväl ur rättssäkerhets-

synpunkt som för att kunna få jämförbara resultat när metoden följs upp och utvärderas. Erfarenheterna från tidigare provköp visar att det inte är tillräckligt med endast rekommendationer. Arbetsgruppen anser därför att det behövs bindande föreskrifter för att säkerställa att en rättssäker och enhetlig metod tillämpas över hela riket.

Den faktiska tillsynen utförs eller är tänkt att utföras av ett stort antal aktörer: kommuner, polisen och – för läkemedel – Läkemedelsverket. Det finns ingen anledning att särskilja metoden beroende på om det rör provköp av folköl, tobak eller receptfria läkemedel. Det finns inte heller någon anledning att göra skillnad i hur metoden ser ut beroende på vilken tillsynsmyndighet som ska utföra köpet; kommuner, Läkemedelsverket eller polisen. Det bör således gå att utforma en likadan metod för alla kontrollköp oavsett vilken myndighet som ska tillämpa dem.

Enligt arbetsgruppens bedömning bör de myndigheter som har ett övergripande tillsynsansvar, dvs. för folköl och tobak Statens folkhälsoinstitut och för receptfria läkemedel Läkemedelsverket, få bemyndigande att utfärda föreskrifter. Lämpligen bör det arbetet ske i nära samverkan och med en myndighet – förslagsvis Statens folkhälsoinstitut – som samordnare.

Innehållet i föreskrifterna ska utformas i detalj av tillsynsmyndigheterna. I det följande redovisar arbetsgruppen dock några utgångspunkter för innehållet.

Flera olika aspekter gör sig gällande. Dels är det av stor vikt att de näringsidkare som omfattas av kontrollköpet känner till vad ett sådant köp kan komma att innebära och hur det ska gå till. Det är också väsentligt att tillsynsmyndigheterna på ett allmänt plan informerar om att metoden förekommer och används som en del i den lokala tillsynen. Det kan antas att redan en sådan information har positiva effekter när det gäller vaksamheten mot olovlig försäljning, men dessutom fyller den syftet att tydliggöra en annars dold åtgärd. Föreskrifterna bör därför enligt arbetsgruppens bedömning innehålla rutiner för information om metoden och planerade insatser.

En annan aspekt är att säkerställa att de som genomför kontrollköp får rätt förutsättningar för att genomföra uppdragen. I de riktlinjer som finns framtagna i exempelvis Schweiz och England/Wales är en väsentlig del information om uppdraget till såväl föräldrar som de som ska utföra själva provköpet samt utbildning i metoden och i förutsättningarna. Även om personerna i de

fallen regelmässigt är omyndiga, vilket ställer särskilda krav på föräldrarnas information och medverkan, skiljer sig situationen i övrigt inte på ett märkbart sätt genom att man i stället använder sig av personer som nyss har fullt 18 år. Det finns alltså stora krav på information om uppdragets innehåll och utbildning kring exempelvis metoderna för genomförandet.

Arbetsgruppens kartläggning visar att kommunerna tidigare tillämpade helt olika metoder när det gäller anställnings- och ansvarsförhållanden mellan den enskilde och tillsynsmyndigheten. Vissa kommuner slöt formella anställningsavtal med de unga personerna, medan andra inte formaliserade uppdraget på något sätt.

Ett kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten utövar myndighetsutövning. Som JO framhåller i sitt beslut kan det inte komma ifråga att anlita privatpersoner för att utföra sådan tillsyn som nu är aktuell utan att ansvarsförhållandena mellan den enskilde och tillsynsmyndigheten klargörs. Föreskrifterna bör därför slå fast hur ansvarsförhållandet ska vara reglerat.

Ytterligare en viktig fråga i förhållande till den enskilde som ska utföra kontrollköp är olika aspekter på säkerhetsfrågan. Enligt vad arbetsgruppen erfarit genom samråden kan det förekomma att personer som genomfört provköp i efterhand har blivit trakasserade av de näringsidkare som har utsatts för åtgärden. Det handlar i den delen inte bara om vilka säkerhetsåtgärder som ska vidtas i samband med den faktiska åtgärden utan också överväganden kring hur den unge ska tas omhand efteråt. I det sammanhanget bör övervägas de möjligheter som står till buds för olika tillsynsmyndigheter att bistå varandra i tillsynen för att på så sätt organisera kontrollköp på ett sätt som värnar om den enskilde utövaren.

En ytterligare aspekt är vikten av dokumentation och enhetlighet i sig, i syfte att få ett jämförbart material över tid och mellan de olika lokala tillsynsinsatserna.

Som bl.a. Statens folkhälsoinstitut har framhållit uppkommer här frågor om hur ofta provköp bör genomföras, hur urvalet av personer ska ske och hur dessa personers medverkan ska dokumenteras, hur själva åtgärden ska dokumenteras och hur uppföljning ska ske. Kartläggningen av hur provköp hittills har genomförts visar bl.a. stora skillnader i vilka rutiner som har funnits dokumenterade och också i fråga om urval och genomförande. Med hänsyn till att den faktiska tillsynen ska utföras av ett stort antal

aktörer är det av stor vikt att föreskrifterna blir relativt omfattande och detaljerade. Föreskrifterna bör omfatta även dessa frågor.

Sammantaget är det således fråga om att belysa ett antal olika aspekter på metoden och reglera dessa för att säkerställa en enhetlig tillämpning. Uttryckt på ett annat sätt bör tillsynsmyndigheten alltså ta fram en heltäckande modell för att genomföra kontrollköp. Utöver vad som innefattas i föreskrifter kan det finnas behov av kompletterande stödmaterial, exempelvis blanketter, informationsbroschyrer m.m. I arbetet att ta fram sådant material finns förebilder såväl i detaljhandelns egenkontrollprogram som internationellt.

En särskild fråga som finns anledning att nämna är de s.k. återköp som tillsynsmyndigheterna, enligt vad som framkommit i arbetsgruppens kartläggning, tillämpade i stor utsträckning. De gick sammanfattningsvis ut på att i de fall en person som genomfört provköpet fick köpa varan, begärde tillsynsmyndigheten i samband med uppföljningen i anslutning till köpet att näringsidkaren skulle återköpa varan.

Det kan konstateras att den avtalsrättsliga situationen i ett sådant läge är att ett giltigt köp är genomfört och avslutat. Det finns enligt arbetsgruppens uppfattning inget stöd för att då begära att köpet ska återgå. Eftersom näringsidkaren dessutom är i en utsatt situation genom att inte ha sett till att legitimationskontroll har genomförts kan det dessutom ifrågasättas av det skälet. För i vart fall läkemedel gäller dessutom att näringsidkaren ändå måste kassera den sålda varan med hänsyn till produktsäkerheten, eftersom den har varit utanför butiken.

9 Ikraftträdande

Arbetsgruppens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Skälen för arbetsgruppens förslag

Lagförslagen innebär att tillsynsmyndigheterna får tillgång till en ny metod i sin tillsyn. Som utvecklats i avsnitt 8.3 är en förutsättning för en enhetlig och rättssäker tillämpning att regeringen och den eller de myndigheter regeringen bestämmer inför ikraftträdandet utarbetar föreskrifter som närmare slår fast hur metoden ska tillämpas. Det är inför ikraftträdandet väsentligt att såväl föreskrifter som annat material kring modellen är utarbetat och förbrett med bl.a. utbildningsinsatser, så att allt kan sjasättas samtidigt. I implementeringen ligger också ett krav på de centrala tillsynsmyndigheterna att i samverkan ordna utbildningsinsatser för regionala och lokala tillsyns- och kontrollmyndigheter samt ta fram manualer, blanketter m.m. för kontrollköpens genomförande. Innan kontrollköp tas i bruk bör dessutom tillsynsmyndigheterna informera näringsidkarna på lämpligt sätt.

Vid den avvägning mellan å ena sidan vikten av att metoden är framtagen och förberedd inför ikraftträdandet och å andra sidan det angelägna i att så snart som möjligt ge tillsynsmyndigheterna tillgång till kontrollköp som verktyg i sin tillsyn, anser arbetsgruppen att lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2013.

10 Konsekvenserna av förslagen

Arbetsgruppens bedömning: Förslagen kommer ge förutsättningar för en effektiv tillsyn av handelns ålderskontroller vid försäljning av alkohol, tobak och receptfria läkemedel.

Förslagen bör inte medföra några kostnadsökningar utan kan genomföras inom befintliga ramar.

Skälen för arbetsgruppens bedömning

Det övergripande syftet med föreslagna regler är att ge tillsynsmyndigheterna ett redskap för att möjliggöra en effektiv tillsyn av handelns ålderskontroller avseende detaljhandel med alkohol, tobak och läkemedel. Skyddet för barn och ungdomar går som en röd tråd genom ANDT-politiken och syftet är att få en förbättrad folkhälsa. Förslagen kommer ge förutsättningar för en effektiv tillsyn av handelns ålderskontroller vid försäljning av alkohol, tobak och receptfria läkemedel.

Staten

De statliga myndigheter som berörs av förslagen är särskilt Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket genom att de bemyndigas att utfärda föreskrifter för kontrollköp. Den uppgiften ligger i linje med myndigheternas nuvarande arbetssätt – innefattande styrning och tillsynsvägledning – och bedöms inte leda till några ökade kostnader. Som arbetsgruppen utvecklat i avsnitt 8.2 finns ingen anledning att göra skillnad på tillvägagångssättet vid kontrollköp av folköl, tobak samt receptfria läkemedel. Det får med hänsyn härtill förutsättas att Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket

samråder vid utarbetandet av föreskrifter. Initialt kan det uppkomma behov av utbildningsinsatser riktade mot i första hand länsstyrelserna. Det arbetet bör i allt väsentligt kunna bedrivas inom de befintliga strukturer för information m.m. som redan i dag finns upparbetade mellan Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna.

Inom ANDT och tillsyn av alkohol och tobak har länsstyrelserna idag betydelsefulla roller. Rimligen bör det ankomma på länsstyrelserna att föra ut metoden till kommunerna och i samband härmed tillhandahålla den utbildning som behövs för få till stånd en rättssäker hantering. Den uppgiften får anses ligga inom vad länsstyrelserna redan i dag har att utföra som tillsynsmyndigheter. Länsstyrelserna bör i denna del samordna utbildningsinsatserna med Läkemedelsverket.

Eftersom kontrollköp inte i första hand är avsett för meddelande av sanktioner bedöms förslagen inte innebära någon ökning av arbetsbelastningen för rättsväsendet.

Kommunerna

Förslaget innebär inte att tillsynsansvaret för kommunerna utvidgas utan endast en möjlighet att använda kontrollköp som ett verktyg för att möjliggöra en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Förslagen medför därför i sig inga ökade kostnader. Arbetsgruppen erinrar dessutom om möjligheten att finansiera tillsynen genom att ta ut tillsynsavgifter med stöd av 8 kap. 10 § alkohollagen och 19 b § tobakslagen samt kontrollavgift enligt 23 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Verksamhetsutövarna

Förslagen innebär inga skärpta krav på de näringsidkare som tillhandahåller alkohol, tobak och receptfria läkemedel för försäljning till konsumenter.

En förbättrad efterlevnad av bestämmelserna om åldersgräns innebär minskade intäkter från försäljning för den som idag inte följer dessa bestämmelser. Detta är givetvis en eftersträvävärd effekt. En bättre lagefterlevnad är vidare ägnad att bidra till sundare konkurrens inom handeln.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

9 kap. 9 §

Paragrafen har justerats så att möjligheten att begära polisens biträde även omfattar kontrollköpsituationer. Att polisen ska medverka i genomförandet av själva kontrollköpet är uteslutet redan av den omständigheten att det då inte går att genomföra som ett vanligt köp. Efter ett genomfört kontrollköp ska emellertid tillsynsmyndigheten snarast återkoppla till näringsidkaren. Situationen vid ett sådant besök skiljer sig inte från andra tillsynsbesök som tillsynsmyndigheten har att genomföra och där det enligt nu gällande regler finns en möjlighet till att begära biträde av polis. Eftersom det efterföljande besöket är en viktig del i metoden bör tillsynsmyndigheten ha samma möjlighet att begära biträde som vid andra tillsynsbesök.

9 kap. 15 a §

I paragrafens första stycke stadgas att tillsynsmyndighet får rätt att genomföra kontrollköp vid detaljhandel med folköl. Kontrollköp innebär att tillsynsmyndigheten initierar en situation där myndig person med ungdomligt utseende försöker handla och testas om försäljning medges eller vägras när ålderskontroll av testpersonen inte låter sig göras eftersom denne uppger sig sakna legitimationshandling. De som är utvalda att utföra kontrollköpen är över 18 år. Kontrollköpet ska således användas som en del i tillsynsmyndigheternas kontroll av åldersgränsen för försäljning. De närmare skälen för förslaget utvecklas i avsnitt 8.1 och 8.2.

Befogenheten att utföra kontrollköp gäller samtliga de myndigheter som har att utöva tillsyn enligt alkohollagen. Formellt omfattar den således Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelserna,

kommunerna och polisen. Som utvecklats i avsnitt 5.3 är dock avsikten att den faktiska tillsynen gentemot näringsidkare ska utövas av kommunerna och polis. Det är således främst dessa myndigheter som i praktiken kommer att ha förutsättningar att tillämpa bestämmelsen. För att säkerställa en likformig tillämpning ska Statens folkhälsoinstitut utfärda tillämpningsföreskrifter, se avsnitt 8.3 och kommentaren till tredje stycket nedan.

I paragrafens andra stycke stadgas att kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. I kontrollköpet som metod ligger att hela köpet måste genomföras utan att tillsynsmyndigheten ger sig till känna för att få någon effekt. Bestämmelsen ger alltså tillsynsmyndigheten rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som åtgärden utförs hos och för den som faktiskt har att hantera köpet.

I bestämmelsen stadgas att tillsynsmyndigheten snarast efter ett genomfört kontrollköp ska underrätta näringsidkaren om detta. I kontrollköpet som metod ligger att tillsynsmyndigheten efter ett genomfört köp gör en individuell uppföljning mot den som åtgärden riktats mot.

I tredje stycket finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 8.3.

11.2 Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)

22 a §

Bestämmelsen gäller kontrollköp vid detaljhandel med tobak. Se under författningskommentaren i avsnitt 11.1.

23 b §

Paragrafen har justerats så att möjligheten att begära polisens biträde även omfattar kontrollköpsituationer. Se under författningskommentaren i avsnitt 11.1.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel

12 a §

Bestämmelsen gäller kontrollköp vid detaljhandel med receptfria läkemedel på andra platser än öppenvårdsapotek. Möjligheten att utföra kontrollköp omfattar såväl Läkemedelsverket som kommunerna. För att säkerställa en likformig tillämpning ska Läkemedelsverket utfärda tillämpningsföreskrifter. Se under författningskommentaren i avsnitt 11.1.

Bilaga 1

Tabell 6.1 Schematisk modell över hur provköp har tillämpats

Kategori	Provköp som generell anonymiserad mätmetod	Provköp som individualiserad mät- eller tillsynsmetod		
Modellbeteckning	STAD-modellen	AAS-modellen	Tillsyns-modellen	Sanktions-modellen
Upplägg	Aidentifierade ¹ provköp utan individuell uppföljning.	Identifierbara ² provköp utan individuell uppföljning.	Identifierbara ² provköp med individuell uppföljning.	Identifierbara ² provköp med individuell uppföljning + sanktioner.
Försäljningsform	Servering och detaljhandel ³ .	Servering och detaljhandel.	Servering och detaljhandel.	Detaljhandel.
Metod och syfte	STAD:s provköp enl. metoden Ansvarsfull alkoholservering (AAS/STAD-modellen). Provköpen utförs och bearbetas av STAD ⁴ . Redovisas av STAD för (TM) i aidentifierbart skick. Upplägget "exklusivt" för Stockholms stad → forskningsprojekt. Används .	Tillsynsmyndighets provköp enl. AAS eller liknande metod. Utförs och bearbetas av TM (vanligtvis en kommun). Det har förekommit att TM anlitat annan (t.ex. privaträttsligt subjekt) att genomföra provköpen. Används för kartläggning och uppföljning.	Tillsynsmyndighets provköp enl. AAS, VisaLeg eller liknande metod. Utförs och bearbetas av TM (vanligtvis en kommun). Det har förekommit att TM anlitat annan (t.ex. privaträttsligt subjekt) att genomföra provköpen. Används för kartläggning och uppföljning, men också som underlag för återkoppling med berörd näringsidkare. Krav på återköp från TM vid detaljhandel.	Provköp (kontrollköp) utförs och bearbetas av TM, dvs. kommunen.

¹ Aidentifierade i förhållande till TM (kommunen/polisen).

² Identifierbara eftersom det är TM (oftast kommunen, mer sällan länsstyrelsen, aldrig polisen) som genomför provköpen.

³ Tillsyns-modellen har använts i ett fall, Folkölskampanjen (STAD-rapport 11).

⁴ STAD är huvudsakligen inriktat mot restaurangnäringen.

Bilaga 2

Tabell 6.2 Kartläggning av provköp

	6a. Finns dokumenterade rutiner och hur ser dessa ut?	6b. Har provköp genomförts även att dokumenterade rutiner saknats?	6c. Hur har ansvarsförhållanden mellan myndigheten och provköparen reglerats och vilken kontroll har tillsynsmyndigheten haft över provköpen?	7. Har tillsynsmyndigheten initierat eller uppdragit åt extern anordnare att genomföra provköp?	8. Vilka åtgärder har tillsynsmyndigheten vidtagit efter genomförda provköp gentemot den enskilde näringsidkaren?
Blekinge (5 kommuner)	Kan inte svara.	Kan inte svara.	Kan inte svara.	Kan inte svara.	Kan inte svara.
Dalarna (15 kommuner)	Ja. Rutinerna skiljer sig åt mellan kommunerna. När länsstyrelsen genomfört provköp har det skett enhetligt. Det har funnits tydliga instruktioner/rutiner inför provköp.	–	Myndighetsperson eller annan ansvarig har funnits utanför kontrollobjektet.	Konsultföretag har genomfört provköp i majoriteten av länets kommuner. Genom att allt dokumenterats har det funnits total insynsmöjlighet.	Länsstyrelsen har tillämpat avbrutna köp i händelse av medgivet provköp (köp avbröts innan betalning skulle ske med hänvisning till glömd plånbok etc.). Återkoppling har skett med handlaren. Om provköp medgetts har påtalats dels vikten av att inte medge försäljning utan föregående ålderskontroll, dels vad som kan hända i "skarpt läge", dvs. straff och administrativa sanktioner.

Gotland (1 kommun)	Ja.	–	Länstyrelsen saknar kännedom om detta.	Idrottsrörelsen användes för kontroll under åren 2004–2008.	Krav på återköp framställt av myndigheten riktad till näringsidkaren. Återköp vanligt förekommande åtgärd. Provköpen återkopplades direkt till näringsidkarna.
Gävleborg (10 kommuner)	Dokumenterade rutiner finns hos länstyrelsen och en kommun. Rutinerna innehåller moment som bl.a. utbildning och genomgång av rutiner för provköp.	–	Länstyrelsen genomförde provköp i samarbete med Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF). Länstyrelsen ansvarade för finansiering, skapande av rutiner och utbildning av ungdomarna. UNF genomförde provköpen, ibland var handläggare från länstyrelsen med i kontrollsyfte. Länstyrelsen har svarat för sammanställning av resultaten. När kommunerna genomförde provköp skjuvsades ungdomarna till respektive försäljningsställe av tjänstemännen.	Länstyrelsen har genomfört provköp i samarbete med UNF, som bistått med ungdomar. I överenskommande mellan UNF och länstyrelsen har syftet med provköpen och rutinerna för genomförandet reglerats.	Länstyrelsen har tillämpat avbrutna köp i händelse av medgivet provköp (köp avbröts innan betalning skulle ske). I en kommun har tillsynspersonal återkopplat provköpen med försäljningsstället.

Halland (6 kommuner)	Skriftliga rutiner finns upprättade i de kommuner som genomfört provköp. Rutinerna innehåller riktlinjer för urval av försäljningsställen, ungdomar och genomförande samt uppföljning.	–	Anställningsavtal mellan ungdomarna och kommunerna har upprättats. Samtal mellan ungdomarna och tjänstemännen inför provköpen. Tjänstemännen ansvarade vid provköpen för: – ungdomarna, – hur provköpen genomfördes, – materialinsamling, – ev. inköpt öl. Ett par dagar efter genomförda provköp samlades ungdomarna och tjänstemännen för genomgång av provköpsprotokollat.	Nej.	Krav på återköp 2005, men inte 2008. Inga administrativa åtgärder har vidtagits som följt av utfallet av provköpet. Provköp gjordes för indikationer, som kommunerna sedan följde upp med egna tillsynsbesök. Provköpen återkopplades endast som information till den enskilde näringsidkaren som varje köp berörde.
Jämtland (8 kommuner)	Två kommuner har genomfört provköp enligt metoden Ansvarsfull alkoholservering (AAS).	–	Provköp vid servering: personer som utfört provköp endast timanställda för uppdraget. De anställda har instruerats i detalj i enlighet med AAS-metoden. Kontrollmöjligheter goda – en anställd	–	AAS – provköp endast använts som metod för att få en lägesbild (måts studie). Vid provköp i detaljhandel har skriftligt protokoll kommunicerats med verksamhetsutövaren. Uppföljning med informa-

Forts. Jämtland				person väntade utanför serveringsstället medan provköp genomfördes. Provköp i butik: personer som utfört provköp endast timanställda för uppdraget. Ansvarig tjänsteman närvarade vid provköpen, dock inte inne i butikerna.		tion och ev. utbildning riktad mot företaget har vidtagits. Dessutom uppföljande provköp för kontroll om gjorda insatser fått effekt.
Jönköping (13 kommuner)	Endast provköpsrapport som underlag för observationer vid provköp.	–	–	Använderade ungdomar med dagersättning. Introduktion/utbildning har hållits i förväg med ungdomarna som genomfört uppdraget. Ingen skriftlig information har lämnats till ungdomarna. Kommunens alkohol- och tobakshandläggare har deltagit vid varje provköp, men väntat utanför respektive försäljningsställe.	–	Tjänstemannen och "provköparen" har direkt efter provköpen gått tillbaka till försäljningsstället och redovisat resultatet för kassapersonal och butikschef. Försäljningsstället har fått göra återköp av folköl/tobak, medan övriga varor har behållits av kommunen. Inköpsstället har fått intyg som visar om kontrollen klarades eller inte.
Kalmar (12 kommuner)	I några kommuner finns skriftliga rutiner, medan flera andra kommuner inte har haft några sådana upprättade.	Ja.	Varierar mellan länets kommuner, dock överväger att det är oreglerat. I fråga om kontroll har tjänstemän vid provköpen funnits i närhet av för	Nej.		Återköp har varit ett genomgående krav från länets kommuner. En kommun uppger att administrativ åtgärd ev. skulle komma att vidtas

Forts. Kalmar				säljningsställena. Vanligast är att någon timanstälts för uppdraget, en kommun har använt sig av en prac-elev.	Nej.	vid upprepad "försum-melse". Regelmässigt har återkoppling skett med försäljningsställena. Detta har antingen skett direkt efter köp eller senare genom utskick av ett protokoll. I någon kommun har alla verksamhetsutövare avkrävt en uppdaterad egenkontrollplan.
Kronoberg (8 kommuner)	Ja, en mall för provköp finns upprättad.	–		Framgår inte av länsstyrelsens enkätsvar.	–	Alla besökta försäljningsställena har fått återkoppling för information och diskussion av de tjänstemän som arbetar med brottsförebyggande frågor.
Norrbotten (14 kommuner)	Provköp har inte förekommit.	–		–	–	–
Skåne (33 kommuner)	Ja, rutiner och metodbeskrivning finns upprättad.	–		I provköpsprojekt som drevs av länsstyrelsen timanställdes ungdomar för uppdraget. Ungdomarna stod under en	Nej.	Återköp framställts som krav. Några kommuner har skickat brev till samtliga butiker med resultatet av provköpet.

Forts. Skåne			projektledares ansvar och fick utbildning för provköpsuppdraget. I kommuner som själva genomfört provköp har ungdomarnas anställningsförhållanden skiljt sig mellan kommunerna.			Kassapersonal har fått ett dokument med information om att provköp ägt rum och resultatet av provköpet. Malmö stad har arbetat med administrativa åtgärder i form av föreläggande och viten.
Stockholm (26 kommuner)	Ja, skriftliga riktlinjer har funnits i några kommuner. Provköp (mätstudier) genom STAD:s försorg har också genomförts.	Ja.	Ungdomarna har varit anställda. Kommunen har alltid varit med vid provköpen, dock inte inne på försäljningsställena.	–		Krav på återköp har framställts av de flesta kommuner. Information om regelverket m.m. har också getts. I några kommuner har administrativa åtgärder använts - varning eller föreläggande. Många kommuner har skickat "ros- eller risbrev" till butiken. I några kommuner har det skickats blommor till näringsidkaren och i någon kommun delades diplom ut vid en särskild ceremoni.

Södermanland (9 kommuner)	Ja, skriftliga rutiner har funnits i varierande grad.	–	Anställningsförhållanden har varierat. I några fall har ungdomar, som inte varit anställda, använts. Kommunala tjänstemän har närvarat vid provköpen.	Nej	Krav på återköp har framställts av tre kommuner i länet. Skrivelse har också skickats till butiken med uppmaning att följa lagen. Besök i butik efter provköp för diskussion om bl.a. egenkontrollen.
Uppsala (8 kommuner)	Ja, VisaLeg-modell har använts i några kommuner.	Nej.	18-åriga gymnasieelever anställda mot arvode (i något fall utgjordes ersättningen av biocheckar). I en kommun var det fråga om en "ordinarie" kommunanställd som genomförde provköpen. I två kommuner har skriftliga instruktioner utfärdats till provköparen, i övriga kommuner har det varit fråga om muntliga instruktioner. När provköp genomförts har en kommunal tjänsteman väntat utanför försäljningsstället.	Nej.	Krav på återköp. Återkoppling till butik för information om tillsynen och utfallet av provköpet. Förekommit att diplom har delats ut till butiker som klarat provköpen.

Värmland (16 kommuner)	Ja, vilka bygger på metoden Ansvarfull alkoholservice (AAS).	–	Länstyrelsen uppdragsgivande myndighet. Länstyrelsen har anställt och informerat uppdragstagarna (testpersonerna). Detta har skett i samverkan med kommunerna. Provköparnas beteende har kontrollerats av kommunerna/länstyrelsen.	Nej.	Provköp vid detaljhandel – omedelbart tillsyns- och återbesök hos dem som brast i rutinerna och sålde till testpersonerna. Krav på återköp har framställts. Vid provköp enl. AAS har tillståndshavarna inte konfronterats med resultatet, eftersom syftet endast varit att göra en kartläggning.
Västerbotten (15 kommuner)	Ja, dokumenterade rutiner finns upprättade. Länstyrelsen och kommunerna har använt sig av samma rutiner. Utbildning för provköparna har genomförts.	–	Provköpare timanställda, regelrätta anställningsbevis har upprättats.	Nej.	Krav på återköp. Inga administrativa åtgärder har vidtagits, men väl återredovisning och information om genomförda provköp.
Västernorrland (7 kommuner)	Ja, sättet för provköpens genomförande finns beskrivet. En av länets kommuner har förvärtat handeln om att provköp kommer ske.	Nej.	Ungdomar har rekryterats från gymnasieskolor i länet.	Nej.	Krav på återköp. Direkt återkoppling har skett till handlaren oavsett provköpets utfall. Kommunens representant har fört en dialog kring lagstiftning och särskilt framhållit vikten av egenkontrollprogram.

Västmanland (10 kommuner)	Ja, rutiner likartade för kommunernas provköp och länsstyrelsens ungdomsstudie inom AAS. Ungdomarna har fått en noggrann genomgång av uppdrag och instruktion för genomförande. Inför provköp har urval gjorts av vilka ställen som ska besökas.	Nej.	Ungdomar har rekryterats från gymnasieskolor i länet.	Nej.	Krav på återköp. Direkt återkoppling har skett till handlaren oavsett provköpets utfall. Kommunens representant har fört en dialog kring lagstiftning och särskilt framtållit vikten av egenkontrollprogram.
Västra Götaland	Ja, bl.a. Visaleg-modellen.	–	När kommunerna genomfört provköp har skulungdomar över 18 år använts. Rekrytering har skett på olika sätt. Ungdomarna har avlönats med t.ex. biobiljetter. Kommunerna har haft eget ansvar för genomförandet och kommunernas handläggare har varit med vid provköpen.	Ja.	Krav på återköp (Visaleg-modellen). Inga administrativa åtgärder har vidtagits.
Örebro	Ja. Informationsbrev har skickats till handlarna om hur provköpen går till och	Ja.	Ungdomarna har fått handledning och instruktioner under provköpen av handläggare från kommunen.	Nej.	Krav på återköp. En kommun har haft omedelbar uppföljning vid köp av medföljande hand-

Forts. Örebro	genomförs.		nen. Ungdomarna har informerats om reglerna i alkohol- och tobakslagen som berör försäljning. De har instruerats att enbart göra inköpen och inget annat. Ungdomarna har arvo-derats med timpeng.	Nej	läggare och kontakt med säljaren/ansvarig person på försäljningsstället. I övrigt uppföljning med redovisning per brev och information om hur provköpet genomförts på försäljningsstället. På serveringsställen har återkoppling skett direkt, efter provköpet har kommunens handläggare gått in och berömt krögaren om han nekade köp resp. påpekat vikten av att kontrollera legitimation i fall då köp medgetts.
Östergötland (13 kommuner)	Ingen kommun har uppgivit att det förelegat några dokumenterade rutiner. En kommun gjort detaljerad planering inför genomförande av provköp.	Ja.	Ungdomarna har fått information om syftet med provköp och tillvägagångssätt. Ungdomarna har erhållit ett fast arvode. En kommun använde sig av ungdomar som gick årskurs 3 på gymnasiet restaurangutbildning.	Nej.	Krav på återköp framstälts av kommunerna. Återkoppling av provköpsresultaten till butikerna har förekommit.

Bilaga 3

Tabell 6.4 Provköp i utlandet

	Anordnar myndigheter na provköp?	Är provköp lagreglerat?	Föreligger någon hand-bok eller vägledning för genom-förande av provköp?	Utförs prov-köpen av underåriga?	Utförs prov-köpen av "myndiga" men som ser underåriga ut?
Cypern	Nej.	Nej.	Nej.	—	—
Danmark	Nej.	Nej.	Nej.	—	—
England	Ja.	Ja.	Ja.	Ja.	Nej.
Estland	Ja, en pilot-studie är gjord.	Nej.	Nej.	Nej.	Ja.
Frankrike	Nej.	—	—	—	—
Italien	Nej.	—	—	—	—
Norge	Nej.	Nej.	—	—	—
Schweiz	Ja.	Nej. Ett lag-förslag har dock lämnats till parlamen-tet.	Ja.	Ja.	Nej.
Tyskland	Ja, men endast i två delstater.	Ja, på delstatsnivå.	Ja.	Ja.	Nej.
Wales	Ja	Ja.	Ja.	Ja.	Nej.

Departementsserien 2012

Kronologisk förteckning

1. Nya regler om prospekt. Fi.
2. Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation för läkare i allmänpraktik. S.
3. Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen. A.
4. Revision i finansiella företag. Fi.
5. Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. A.
6. Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. S.
7. Fordonsrelaterade skulder. N.
8. Nationell samordning av hemslöjden
– en översyn av Nämnden för hemslöjdsfrågor. Ku.
9. Karenstid för egenföretagare, m.m. S.
10. Blankning. Fi.
11. Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel. S.

Departementsserien 2012

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

Specialist i allmänmedicin – en yrkeskvalifikation
för läkare i allmänpraktik. [2]

Patientrörlighet i EU
förslag till ny lag. [6]

Karenstid för egenföretagare, m.m. [9]

Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av
folköl, tobak och receptfria läkemedel. [11]

Finansdepartementet

Nya regler om prospekt. [1]

Revision i finansiella företag. [4]

Blankning [10]

Näringsdepartementet

Fordonsrelaterade skulder. [7]

Kulturdepartementet

Nationell samordning av hemslöjden
– en översyn av Nämnden för hemslöjds-
frågor. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshets-
försäkringen. [3]

Behandling av personuppgifter vid Institutet
för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk
utvärdering. [5]