

Regeringens proposition

2013/14:56



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

Prop.
2013/14:56

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 12 december 2013

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581) och lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel införs bestämmelser som ger kommunen möjlighet att genomföra kontrollköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel i syfte att kontrollera att den som lämnar ut dessa varor förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som lagen föreskriver, dvs. 18 år. Kontrollköp får genomföras i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut de aktuella varorna om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Kommunen får endast anlita en person som har fyllt 18 år för att utföra kontrollköpen. Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att vidta administrativa åtgärder.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	2
2	Lagtext	2
2.1	Förslag till lag om ändring i tobakslagen (1993:581).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel	5
2.3	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ..	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrund.....	7
4.1	Allmänna utgångspunkter.....	7
4.2	Definition av begreppet provköp.....	9
4.3	JO:s bedömning av provköp, brottsprovokation och dold myndighetsutövning	10
5	Åldersgränser och sanktioner	11
5.1	Åldersgränser	11
5.2	Sanktioner	12
6	Överväganden och förslag	13
6.1	Behovet av ytterligare tillsynsåtgärder	13
6.2	Provköp som tillsynsmetod	16
6.3	Utformningen av bestämmelser om kontrollköp	20
6.4	Bemyndigande.....	25
6.5	Utbildning och information	26
7	Ikraftträdande	27
8	Konsekvenser av förslagen	27
9	Författningskommentar	28
9.1	Förslaget till lag om ändring i tobakslagen (1993:581)	28
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel	29
9.3	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ..	30
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11).....	32
Bilaga 2	Författningsförslag i departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11).....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna i departements- promemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11).....	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	37
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013 ..	43

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2013/14:56

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
2. lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel,
3. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att det i tobakslagen (1993:581)¹ ska införas två nya paragrafer, 22 a och 22 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

I syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksvaror om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 §, får kommunen genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

22 b §

Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela förelägganden eller förbud enligt 20 och 20 a §§.

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

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

¹ Lagen omtryckt 2005:369.

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

Prop. 2013/14:56

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel ska införas två nya paragrafer, 21 a och 21 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 a §

I syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som säljer läkemedel om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 §, får kommunen genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

21 b §

Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för Läkemedelsverket att meddela förelägganden eller förbud enligt 19 §.

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

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

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

Härigenom föreskrivs att det i alkohollagen (2010:1622) ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 15 a och 15 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

15 a §

I syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut folköl enligt 5 kap. 5 § om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 §, får kommunen genomföra kontrollköp. Vid ett sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

15 b §

Vad som framkommit genom kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att meddela förbud eller varning enligt 9 kap. 19 §.

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

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.

Barn- och äldreministern beslutade den 9 augusti 2011 att inrätta en arbetsgrupp med uppdrag att utreda om provköp bör införas som metod för tillsyn enligt alkohollagen (2010:1622), tobakslagen (1993:581), lagen om handel med vissa receptfria läkemedel (2009:730) och för handel med nikotinläkemedel enligt lagen om handel med läkemedel (2009:366), S2011/7104/FST.

Arbetsgruppen överlämnade i mars 2012 departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11). Promemorian innehåller förslag om införande av nya bestämmelser om kontrollköp vid tillsyn av detaljhandel med folköl och tobak samt försäljning av receptfria läkemedel. Departementspromemorian har remissbehandlats.

En sammanfattning av departementspromemorian finns i *bilaga 1*, promemorians lagförslag i *bilaga 2* och en förteckning över remissinstanserna i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2012/2767/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 oktober 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över förslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. I sitt yttrande har Lagrådet inte tillstyrkt en reglering där iakttagelser vid kontrollköp läggs till grund för administrativa sanktioner. I övrigt har Lagrådet i huvudsak godtagit förslagen. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag och synpunkter. Regeringens överväganden beträffande Lagrådets synpunkter återfinns i avsnitt 6.2, 6.3 och i författningskommentaren.

4 Bakgrund

4.1 Allmänna utgångspunkter

Alkoholpolitiska förutsättningar

I mars 2011 antog riksdagen en samlad strategi för alkohol, narkotika, dopning och tobak och ett gemensamt övergripande mål för ANDT-politiken fastställdes (prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203). Målet är ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk. Det innebär bl.a. att allt tobaksbruk ska minska och minderåriga förhindras att börja använda tobak och att all skadlig alkoholkonsumtion ska förhindras.

En förutsättning för att uppnå målet och värna folkhälsan är att det finns en restriktiv och väl fungerande lagstiftning på alkohol- och tobaksområdet.

Barn och ungdomar löper störst risk att skadas av eget eller andras bruk av alkohol och tobak. Därför är det särskilt angeläget att regelverket

ger barn och ungdomar det skydd som de behöver. För att värna ungas hälsa och nå målen om en alkohol- och tobaksfri uppväxt är det framför allt viktigt att begränsa tillgängligheten av alkohol och tobak. Åldersgränser och upprätthållandet av åldersgränser har därför alltid varit en hörnsten i den svenska alkohol- och tobakspolitiken.

En grundläggande del i arbetet med åldersgränser är tillsynen i enlighet med alkohollagen och tobakslagen. En effektiv och samordnad alkohol- och tobakstillsyn är också ett av de prioriterade mål i ANDT-strategin som ska uppnås under perioden 2011–2015. Det är inte minst viktigt att tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om alkoholservering och folköls- och tobaksförsäljning fungerar väl och tillämpas enhetligt.

År 2009 infördes bestämmelser i alkohollagen om att kommunerna ska ha riktlinjer för serveringstillstånd och planer för tillsyn av servering och folkölsförsäljning. Det innebär bl.a. att den som driver detaljhandel med öl ska svara för att personalen har tillräckliga kunskaper om de regler som gäller för försäljning. Det ingår i kommunernas tillsynsverksamhet att kontrollera att detta krav uppfylls.

Tobakspolitiska förutsättningar

Ett av tobakslagens viktigaste syften är att förhindra att barn och ungdomar börjar röka eller snusa. En 18-årsgräns vid försäljning av tobak infördes 1997. År 2002 tillkom en bestämmelse om att näringsidkare måste anmäla försäljning av tobaksvaror till kommunen för att skapa bättre förutsättningar för tillsyn och information. Sedan dess har ytterligare bestämmelser införts i lagen i syfte att skydda minderåriga. Exempelvis ska försäljning av tobaksvaror gå till på ett sådant sätt att ålderskontroller kan genomföras, information om förbudet att sälja tobak till personer under 18 år ska finnas på alla försäljningsställen och den näringsidkare som vill sälja tobak måste först göra en anmälan om detta till kommunen och bifoga en plan för egenkontroll för att underlätta kommunens tillsyn. Tillsynsorganisationen har också förändrats så att det numera är både kommunerna och polisen som utövar tillsyn över bestämmelserna om handel i tobakslagen.

Folkhälsopolitiska utgångspunkter för handeln med receptfria läkemedel

För att skydda folkhälsan och säkerställa patientsäkerheten är det viktigt att läkemedel används på rätt sätt. När riksdagen 2009 beslutade att detaljhandel med vissa receptfria läkemedel ska få bedrivas på andra platser än öppenvårdsapotek infördes en generell åldersgräns om 18 år för att skydda ungdomars hälsa. Ett viktigt argument för att införa en åldersgräns var att det behövs farmaceutisk kompetens för att kunna vägleda unga köpare utan några större erfarenheter av läkemedelsanvändning.

För att kontrollera att åldersgränserna upprätthålls på serveringsställen och i detaljhandeln har det tidigare förekommit att tillsynsmyndigheterna använts sig av s.k. provköp som tillsynsmetod. Ett provköp går i princip till så att en person över 18 år med ungdomligt utseende testar om det går att handla alkohol, tobaksvaror eller receptfria läkemedel utan att behöva visa legitimation. Metoden används i ett flertal länder, där det även kan förekomma att minderåriga personer används för att genomföra köpet.

Det finns två huvudsakliga former av provköp, dels är det en generell mätmetod där näringsidkaren är anonym i förhållande till tillsynsmyndigheten, dels en individualiserad mät- eller tillsynsmetod där den enskilde näringsidkaren kan identifieras och metoden användas som ett redskap för tillsyn. Båda metoderna kan användas för att kartlägga den generella situationen inom ett visst geografiskt område.

Provköp inom detaljhandeln när det gäller folköl och tobak har tillämpats på olika sätt av myndigheterna, allt från rena mätstudier till att vara ett direkt inslag i tillsynen. Provköp avseende detaljhandel med receptfria läkemedel har såvitt känt inte förekommit.

Provköp som generell mätmetod

Provköp som genomförs för att skaffa lägesbilder över antingen lokal, regional eller nationell nivå är en form av baslinjemätningar som kan användas som underlag för diskussion om exempelvis behovet av framtida åtgärder. Exempel på sådana generella provköp är de ungdomsstudier som bedrivs inom STAD-projektet (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem) där ungdomar med ett ungdomligt utseende försöker köpa alkohol utan att behöva visa legitimation. Dessa studier utgör en integrerad del av metoden Ansvarsfull Alkoholservering, som är en modell för samverkan mellan tillsynsmyndigheterna och restaurangnäringen. Ett annat exempel är de nationella provköpsstudier av tobak och folköl som genomfördes 2004 och 2006 av Statistiska centralbyrån i samarbete med den dåvarande Alkoholkommittén, Statens folkhälsoinstitut och Svensk Dagligvaruhandel.

Provköp som tillsynsmetod

För provköp som tillsynsmetod finns flera utarbetade modeller. De metoder som utvecklats inom STAD-projektet har i stor utsträckning varit utgångspunkt vid genomförande av provköp gentemot detaljhandeln.

I slutet av 1990-talet genomförde STAD den s.k. folkölskampanjen där kontroll av affärer ingick som en tillgänglighetsbegränsande faktor tillsammans med information till föräldrar och handlare samt mediebevakning. För att kontrollera affärerna anlätades ungdomar, som fyllt 18 år men som hade ett yngre utseende, för att försöka köpa folköl utan att visa legitimation. Projektet pågick i tre år och sammanlagt genomfördes 300 inköpskontroller. Resultatet visade att tillgängligheten till folköl för ungdomar minskade och att andelen handlare som begärde legitimation ökade under projekttiden.

En annan metod för provköp är den s.k. visa-leg-metoden som utarbetats av Länsstyrelsen i Västra Götalands län för att användas av den kommunala tillsynsmyndigheten. Metoden går ut på att det vid provköp ska finnas en ansvarig person som tillsammans med ungdomarna går igenom provköpens upplägg och som ansvarar för det praktiska omkring provköpen och för dokumentation av dem. Denna modell för provköp var fram till 2010 en integrerad del av tillsynen på folköls- och tobaksområdet i Västra Götalands län. Den användes dels som ett hjälpmedel för att minska ungdomars tillgång till folköl och tobak och för att handeln ska bli bättre på legitimationskontroll, dels som ett sätt att formalisera samarbetet mellan kommunerna och handeln.

Även Malmö Stad arbetade fram till 2010 med provköp som tillsynsmetod. Den modell som användes liknar visa-leg-metoden men skiljer sig från denna framför allt när det gäller syfte och användande av administrativa åtgärder. Malmö stads syfte med provköpen var att få butikerna att förbättra sina rutiner för ålderskontroll, att kartlägga hur handelns egenkontroll och stadens tillsynsarbete fungerade i praktiken samt få bevis för undermåliga rutiner för ålderskontroll som kunde användas gentemot butiken som grund för administrativa sanktioner.

4.3 JO:s bedömning av provköp, brottsprovokation och dold myndighetsutövning

Riksdagens ombudsmän (JO) har vid två tillfällen, 1996 och 2009, granskat provköp som metod för tillsyn enligt alkohollagen. Båda fallen gällde tillsyn av folkölsförsäljning. I fallet från 1996 avhandlades förutsättningar för brotts- och bevisprovokation och JO slog då fast att det inte är tillåtet att utföra provköp med hjälp av minderåriga (beslut 1996-12-11, dnr 3553-1996).

I beslutet från 2009 behandlades principer för dold myndighetsutövning (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009). JO hävdade där att en myndighets användning av provköp för ålderskontroll är att se som en dold tillsynsmetod och att detta strider mot principen att dold myndighetsutövning inte bör förekomma. Metoden bör därför inte användas så länge den inte har stöd i lagstiftningen, menade JO.

I det senare beslutet byggde JO sitt resonemang på den gällande grundregeln att all myndighetsverksamhet ska bygga på fast rättslig grund. Någon sådan grund finns inte för okonventionella utredningsmetoder, och provköp är att betrakta som en okonventionell metod.

Rådande synsätt innebär vidare att myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former, inte provocera fram handlingar som annars inte hade ägt rum och stå i proportion till det behov som finns.

JO konstaterade att behovet av effektiv tillsyn över folkölsförsäljningen inte kunde ifrågasättas, men menade att provköp inom gällande rättsliga ramar inte kan tillgodose detta behov. Skälen som anfördes var att metoden riktar sig till näringsidkare och personer i yrkesutövning, och även om metoden i sig inte är särskilt ingripande är det ändå fråga om dold myndighetsutövning, vilket alltid kan ifrågasättas från rättssäker-

hetssynpunkt. En smygkontroll som genomförs av myndighet kan också vara integritetskränkande för den som granskas.

Vidare menade JO att om dolda tillsynsmetoder utan lagstöd godtas på detta område torde de få godtas även i andra sammanhang. Något som i sin tur skulle kunna hota den restriktiva syn som, på goda grunder, utvecklats när det gäller okonventionella utredningsmetoder.

JO var också av uppfattningen att metodens värde kan ifrågasättas eftersom den inte kan påvisa att den som utsätts handlar olagligt. Det finns inte något allmänt krav på ålderskontroll, utan vad lagen kräver är att försäljning inte sker till underåriga. Det kan dock inte klarläggas om så har skett med hjälp av den använda metoden. JO menade därför att provköpsmetoden inte kan ligga till grund för rättsliga åtgärder. JO:s samlade slutsats var att metoden inte bör användas för tillsyn enligt gällande lagstiftning. JO underströk också att privatpersoner inte kan anlitas för att utföra självständiga myndighetsutövande uppgifter utan att de ansvarsförhållanden under vilka de medverkar klargörs.

Slutligen anförde JO att detaljhandel med öl i princip är en fri näring och att den direkta tillsynen enligt alkohollagen ska 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. Det kan självfallet diskuteras hur effektivt ett sådant kontrollsystem är. Saken har emellertid övervägts av lagstiftaren och tillsynen måste utövas i enlighet med de regler som gäller (prop. 2000/01:97 s. 63).

Genom JO:s uttalande 2009 kom i princip all myndighetsinitierad provköpsverksamhet av alkohol- och tobaksvaror att upphöra.

5 Åldersgränser och sanktioner

5.1 Åldersgränser

Bestämmelser om åldersgränser

Åldersgränsen för köp av alkoholdrycker på Systembolaget är 20 år. Enligt 3 kap. 7 § alkohollagen är åldersgränsen vid detaljhandel med folköl och servering av alkoholdrycker 18 år. Enligt 12 a § tobakslagen får tobaksvaror inte säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år. Åldersgränsen gäller för all försäljning av tobaksvaror, t.ex. cigaretter, snus och tobak till vattenpipa, och oberoende av försäljnings sätt. Motsvarande åldersgräns, 18 år, har också uppställts vid detaljhandel med receptfria läkemedel enligt 12 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Förvissanderegeln

Ett gemensamt krav för bestämmelserna om åldersgräns är att den som säljer eller lämnar ut en vara ska förvissa sig om att kunden har uppnått stipulerad ålder. I förarbetena till respektive reglering uttalas också att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitima-

tion 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 (2009:366) om handel med läkemedel).

Rekommendationer

Eftersom det kan vara svårt att enbart med hjälp av utseendet bedöma en ung persons ålder rekommenderar Statens folkhälsoinstitut (FHI) att legitimation bör begäras av alla som ser ut att vara under 25 år vid detaljhandel med alkoholdrycker och tobaksvaror (FHI, Handbok Alkohollagen respektive Handbok Tobakslagen). Det finns dock varken i alkohollagen eller i tobakslagen några lagstadgade krav på legitimationsskontroll. Senast frågan utreddes var i samband med beredningen av betänkandet om olovlig tobaksförsäljning (SOU 2009:23) då regeringen anförde som argument mot en lagreglering att rutiner om hur åldersgränsen säkerställs lämpligen bör behandlas i verksamhetens egenkontrollprogram (prop. 2009/10:207 s. 17).

5.2 Sanktioner

Alkohollagens straffbestämmelse om olovlig dryckeshantering

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker till någon som inte har uppnått föreskriven ålder gör sig skyldig till olovlig dryckeshantering (11 kap. 9 § alkohollagen). Straffskalan för detta är böter eller fängelse i högst sex månader. Är gärningen ringa döms inte till ansvar (11 kap. 10 § alkohollagen). Att inte förvissa sig om mottagarens ålder vid utlämnande av alkoholdrycker är i sig inte straffsanktionerat.

Administrativa sanktioner enligt alkohollagen

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

Tobakslagens straffbestämmelse vid försäljning till minderårig

Den som i näringsverksamhet uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut tobaksvaror till den som inte fyllt 18 år, döms för olovlig tobaksförsäljning till böter eller fängelse i högst sex månader (27 § första stycket och 12 § första stycket tobakslagen). Är gärningen ringa döms inte till ansvar (27 § tredje stycket tobakslagen). Utrymmet för att bedöma gärningen som ringa är dock mycket begränsat eftersom det finns en skyldighet för den som lämnar ut tobaksvaror i näringsverksamhet att förvissa sig om att mottagaren har uppnått 18 års ålder (prop. 1995/96:228 s. 28). Att inte förvissa sig om mottagarens ålder vid utlämnande av tobaksvaror är i sig inte straffsanktionerat.

Inom ramen för sin tillsynsverksamhet när det gäller bestämmelserna om detaljhandel får kommunen meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att lagen och föreskrifter ska följas (20 § andra stycket tobakslagen). Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Denna bestämmelse ska exempelvis kunna användas för att vid vite förbjuda en tobakshandlare att sälja till minderåriga (se prop. 1995/96:228 s. 23).

Genom en lagändring 2010 infördes en strängare sanktionsmöjlighet gentemot misskötsamma näringsidkare som gör det möjligt för en kommun att, vid allvarliga eller upprepade överträdelser av bestämmelserna i tobakslagen, förbjuda en näringsidkare att fortsätta försäljningen eller meddela en varning vid mindre allvarliga fall. Ett förbud får meddelas för en tid av högst sex månader (20 a § tobakslagen).

*Straffbestämmelser vid försäljning
av receptfria läkemedel till minderårig*

Enligt 24 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel är försäljning till den som är under 18 år straffsanktionerad. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot försäljningsförbudet döms till böter eller fängelse i högst sex månader. 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.

*Administrativa sanktioner vid
försäljning av receptfria läkemedel till minderårig*

Läkemedelsverket får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, eller föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutningen till lagen, ska följas. Beslutet får förenas med vite (19 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel).

6 Överväganden och förslag

6.1 Behovet av ytterligare tillsynsåtgärder

<p>Regeringens bedömning: Tillsynen av åldersgränsen vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel i detaljhandeln upprätthålls inte på ett tillräckligt effektivt sätt. Tillsynsmyndigheterna behöver ytterligare befogenheter som möjliggör en effektiv tillsyn av åldersgränsen vid försäljning av dessa varor i detaljhandeln.</p>

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians bedömning. *Kristinehamns kommun, Sveriges landsråd för alkohol-*

narkotikafrågor (SLAN) och *IOGT-NTO* anser dock att möjligheten till kontrollköp även bör omfatta servering av alkoholdrycker. *Statens folkhälsoinstitut (FHI)* påpekar att det på tobaksområdet kan ses ett framtida behov av att även kunna utföra kontrollköp på internet. *Ungdomsstyrelsen* ställer sig frågande till varför inte internetbaserad försäljning berörs. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det vore av värde om avvägningen huruvida kontrollköp bör införas kunde göras särskilt för folköls-, tobaks- respektive läkemedelsförsäljningen.

FHI delar inte promemorians bedömning att generella studier som bedrivs på ett vetenskapligt sätt, är anonymiserade och inte kan kopplas till enskilda näringsidkare kan genomföras redan i dag utan ytterligare stöd i lag, såvida de inte genomförs av fristående forskningsinstitut eller myndighet utan tillsynsansvar. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att det inte klart framgår av promemorian att ungdoms- och berusningsstudier på restauranger är tillåtna och anser att det hade varit önskvärt att även provköp i form av ålders- och berusningsstudier hade ingått i utredningens uppdrag

Skälen för regeringens bedömning

Vikten av en aktiv tillsyn

Att förhindra att barn och ungdomar hamnar i alkohol- och tobaksberoende är ett av alkohollagens och tobakslagens viktigaste syften. Det finns tydliga samband mellan tid för alkoholdebut och senare alkoholkonsumtion och problem; en tidig alkoholdebut i kombination med ett vanemässigt drickande i unga år riskerar leda till en större alkoholkonsumtion och fler alkoholrelaterade problem senare i livet. Åldersgränser och upprätthållande av åldersgränser är därför bland de viktigaste alkoholpolitiska instrumenten till skydd för ungas hälsa.

Detsamma gäller för åldersgränser i tobakslagen. Ju tidigare i livet man börjar använda tobak, desto större blir hälsoriskerna. Den som inte börjat röka eller snusa under tonåren börjar sällan senare i livet. Åtgärder som skjuter upp debuten kan därför förväntas bidra till att totalt sett färre människor börjar röka eller snusa. Begränsning av tobaksvarors tillgänglighet är en sådan åtgärd.

Av folkhälsoskäl är det därför av största vikt att åldersgränserna vid inköp av alkohol och tobak kan upprätthållas.

Även när det gäller försäljning av receptfria läkemedel i detaljhandeln är det viktigt att åldersgränserna upprätthålls för att skydda ungdomars hälsa. Felanvändning av dessa produkter kan få mycket allvarliga konsekvenser. Smärtstillande läkemedel, som säljs receptfritt, är den vanligaste orsaken till förgiftning eller förgiftningstillbud på grund av läkemedel bland barn och unga. Det finns också studier som visar att missbruk av receptfria läkemedel bland barn och unga är tämligen vanligt förekommande, både som självmedicinering och i experimenterande syfte.

En aktiv och effektiv tillsyn är ett prioriterat mål i ANDT-strategin under perioden 2011–2015. Även i flera andra sammanhang har tillsynsuppdragets vikt framhållits; exempelvis ändrades tobakslagen 2010 för att förbättra efterlevnaden av bestämmelserna om åldersgräns och få

en effektivare tillsyn (prop. 2009/10:207). Trots att tillsynsupdragets angelägenhet har framhållits vid ett flertal tillfällen visar den kartläggning som redovisas i departementspromemorian att tillsynen för inköp av tobak och folköl har minskat drastiskt sedan 2010 och att tillsynen över ålderskontroller i fråga om receptfria läkemedel i detaljhandeln inte har kommit igång.

Ytterligare befogenheter behövs

Enligt såväl tillsynsmyndigheternas som handelns företrädare beror detta på att tillsynsmyndigheterna saknar verk samma redskap för att kunna genomföra en effektiv tillsyn av ålderskontroller i detaljhandeln.

Den tillsyn av efterlevnaden av åldersgränserna som förekommit sedan JO:s granskning av provköp och beslut 2009 har utövats av handlarna själva inom ramen för deras egenkontrollprogram. Att en sådan egenkontrollverksamhet förekommer betyder inte att det skulle vara obehövligt med ytterligare tillsynsbefogenheter för myndigheternas del. För att främja en dialog mellan myndigheterna och näringsidkarna och få till stånd en så bra diskussion som möjligt är det viktigt att även tillsynsmyndigheten kan skaffa sig ett bra och självständigt underlag. Det är också angeläget att tillsynsmyndigheterna genomför konkreta tillsynsåtgärder som svarar mot den tillsynsavgift som näringsidkarna betalar.

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

Regeringen instämmer också i uppfattningen att det i dag inte finns anledning att införa ytterligare verktyg för tillsynsmyndigheterna när det gäller myndigheternas kontroll av att servering av alkoholdrycker inte sker till minderåriga eftersom det redan finns metoder och arbetssätt som gör det möjligt för polis och kommuner att arbeta mer aktivt med tillsynsfrågorna. Även om dessa metoder tillämpas i olika grad över landet finns det på många håll en fungerande dialog mellan näringsidkare och tillsynsmyndigheterna och ett utvecklat samarbete mellan kommun och polis. I restaurangmiljön är det också relativt enkelt att genom regelrätt spaning utöva effektiv tillsyn över regelverket kring servering till skillnad från detaljhandel med folköl, tobak och receptfria läkemedel där försäljning ofta sker i små lokaler där det inte går att uppehålla sig obemärkt någon längre stund. Det huvudsakliga syftet med kundbesöken är dessutom ofta inte inköp av folköl, tobak eller läkemedel utan inköp av andra varor.

Det sker i dag, såvitt känt, inte någon aktiv tillsyn av lagstiftningen om ålderskontroll vid köp av nikotinläkemedel på apotek. Enligt promemorian förefaller det emellertid inte finnas något behov av en sådan verksamhet. Skälen som anförs är främst att apoteken i allt väsentligt har högt utbildad personal som är medveten om de sammantagna krav som ställs vid försäljning och att apotekens överskuggande verksamhet är rådgivning om läkemedel, vilket sätter åldersfrågan i ett annat sammanhang än vad som är fallet vid försäljning inom dagligvaruhandeln.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att det finns ett behov av ytterligare verktyg för tillsynsmyndigheterna för att de ska kunna leva upp till de krav på tillsyn av åldersgränserna för folköl, tobak och receptfria läkemedel som åligger dem enligt lagstiftningen, medan motsvarande behov inte gör sig gällande vid servering av alkoholdrycker eller vid försäljning av nikotinpreparat på apotek. Frågor som rör internetbaserad försäljning, s.k. e-handel, och hur tillsyn av och ålderskontrollen i samband med sådan handel ska säkerställas behandlas i betänkandet En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak (SOU 2013:50), som för närvarande bereds i Regeringskansliet.

6.2 Provköp som tillsynsmetod

Regeringens bedömning: Provköp är en effektiv tillsynsmetod för att kontrollera åldersgränserna vid detaljhandel med folköl, tobak och receptfria läkemedel.

Regeringens förslag: Möjligheten för tillsynsmyndighet att utföra provköp ska regleras i lag. För att bättre beskriva innehållet i metoden ska åtgärden kallas kontrollköp.

Promemorians bedömning och förslag överensstämmer med regeringens bedömning och förslag.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag. *Rikspolisstyrelsen* avstyrker dock ett införande av en ordning med kontrollköp.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Är provköp en effektiv tillsynsmetod?

Regeringens bedömning är, som redovisats i avsnitt 6.1, att tillsynen av åldersgränsen för köp av folköl, tobak och receptfria läkemedel i detaljhandeln inte kan upprätthållas på ett tillräckligt effektivt sätt. Det behövs därför ytterligare befogenheter för tillsynsmyndigheterna så att de har möjlighet att genomföra en effektiv tillsyn.

Undersökningar som genomförts både i Sverige och internationellt visar att förekomsten av kontrollerande åtgärder både innebär en bättre efterlevnad av åldersgränserna som sådana och ger ett bättre underlag för dialog med näringsidkarna om vikten av att upprätthålla åldersgränser vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel för att värna ungas hälsa. Forskning visar också att efterlevnaden av åldersgränser märkbart kan förbättras på försäljningsställen där lagen inte efterlevs med hjälp av regelbundna provköp, som följs upp genom utbildning och återbesök. Även erfarenheter från kommuner där provköp använts som en integrerad del av tillsynen på folköls- och tobaksområdet under flera år visar på metodens betydelse som hjälpmedel för att etablera ett bra samarbete mellan kommunen och handeln och för handeln att bli bättre på legitimationskontroll. Den kartläggning som redovisades i pro-

memorian visar att provköp tidigare användes i stor utsträckning för att uppnå det syftet när det gäller kontroll av åldersgränserna för tobak och folköl, men att metoden efter JO:s beslut (se avsnitt 4.3) inte har ersatts med något annat och att den aktiva tillsynen har minskat. Enligt bedömningen i promemorian beror detta på att det saknas effektiva alternativ till s.k. provköp.

Ett av huvudsyftena med den tillsyn som bedrivs på området är att skapa en dialog mellan tillsynsmyndigheterna och företagen om gällande regelverk och vikten av att upprätthålla åldersgränser. Frågan om huruvida provköp som metod är ett effektivt verktyg för att uppnå det syftet bör därför utvärderas utifrån möjligheterna att skapa en sådan dialog.

Som redovisats ovan har provköp som metod utvärderats i flera olika sammanhang. I en rapport om tobak och tillgänglighet framhåller Statens folkhälsoinstitut att provköpet är ett kommunikativt verktyg för att skapa en naturlig dialog med näringsidkaren och för att skapa opinion (Statens folkhälsoinstitut, Tobak, tillsyn och tillgänglighet, R 2011:21). I de samråd arbetsgruppen har genomfört, och som redovisas i promemorian, 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 även av att flertalet av de stora dagligvarukedjorna regelbundet genomför provköp som ett led i sin egenkontroll. Även Systembolagets egenkontroll har visat sig effektiv. Såväl inhemska som internationella erfarenheter visar också 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 åldersgränser, vilket tenderar att minska den olovliga försäljningen. Regeringen anser att de nu redovisade förhållandena visar att provköp är en effektiv metod för att skapa dialog mellan tillsynsmyndigheterna och företagen.

Rikspolisstyrelsen påpekar i sitt remissvar att den i promemorian föreslagna möjligheten att genomföra kontrollköp i stor utsträckning påminner om brottsprovokation även om det här inte kan bli tal om något brott, eftersom den person som genomför köpet är 18 år eller äldre. Även om det därför aldrig kan bli just brottsprovokation kan de brister som upptäcks genom kontrollköp leda till sanktioner från tillsynsmyndigheten. Enligt styrelsens uppfattning bör liknande och andra provokativa åtgärder från en myndighets sida för att få fram bevisning förbehållas allvarliga brott och inte användas vid överträdelser av lindrigare natur. Rikspolisstyrelsen anser också att det finns skäl att ifrågasätta värdet av en åtgärd av det aktuella slaget. Den enda kunskap som kan fås fram är att en handlare vid ett tillfälle sålt varor utan att kontrollera åldern på köparen, en köpare som de facto hade rätt att köpa aktuell vara.

Regeringen delar inte Rikspolisstyrelsens uppfattning att värdet av tillsynsåtgärden kan ifrågasättas. Som provköpsmetoden har kommit att tillämpas har det aldrig varit fråga om någon otillåten försäljning, eftersom de personer som genomfört provköpet har fyllt 18 år. Några möjligheter att vidta administrativa sanktioner kommer inte heller att finnas vid kontrollköp. Regeringen anser att provköp är ett effektivt verktyg för att skapa en dialog mellan myndigheter och handlare om hur legitimitationskontroller ska utföras. Erfarenheten visar att det i förlängningen kan

leda till att efterlevnaden av föreskrifterna om åldersgränser ökar. Sammantaget gör regeringen bedömningen att provköp är en effektiv tillsynsметod när det gäller efterlevnaden av åldersgränserna vid detaljhandel med folköl, tobak och receptfria läkemedel.

Rättssäkerhets- och integritetsaspekter på provköp som tillsynsметod

En utgångspunkt för all myndighetsverksamhet är att den ska bedrivas i enlighet med lagarna och att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Vissa former av myndighetsverksamhet, t.ex. i samband med brottsbekämpning, måste dock – för att vara effektiva – innefatta dolda moment. Det gäller även för metoden med provköp eftersom den innebär att en myndighet inleder ett händelseförlopp i ett kontrollsyntax som kan innefatta ett handlande som kan vara besvärande eller ha en negativ innebörd för den enskilde eller för dennes arbetsgivare.

Även allmänna principer vid myndighetsutövning som ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen måste beaktas. Enligt ändamålsprincipen får ett ingripande mot en enskild vidtas bara i det syntax 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. Enligt Rikspolisstyrelsen bör provokativa åtgärder från en myndighets sida för att få fram bevisning förbehållas allvarliga brott och inte användas vid överträdelser av lindrigare natur.

Vidare måste kraven på skydd för enskildas integritet vägas in vid bedömningen av om det är lämpligt att införa möjligheter att genomföra kontrollköp som tillsynsметod enligt alkohollagen, tobakslagen och lagen om receptfria läkemedel.

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 näringsidkaren i dennes egenskap av detaljhandlare samt att kontrollen sker i verksamhetslokaler och inte i någons hem eller bostad. Metoden bör 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 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 av alkohol, tobak och receptfria läkemedel gentemot unga.

Frågan om tillsyn av åldersgränserna är central för tillgänglighetsbegränsningen som i sin tur är en av utgångspunkterna för den svenska alkohol- och tobakspolitiken. Av folkhälsoskäl är tillgänglighetsbegränsning gentemot unga av särskilt stor vikt. Några egentliga verksamma alternativ till provköp som metod för tillsyn av detaljhandel med folköl, tobak och receptfria läkemedel finns inte. Kombinationen av avsaknaden av alternativa metoder och mycket starka folkhälsoskäl gentemot en utsatt grupp gör att även åtgärder som kan vara integritetsinskränkande, och som dessutom innebär ett visst mått av dold myndighetsutövning och provokation, får anses ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det eftersträvade syftet.

Med hänsyn till de avvägningar som måste göras mellan å ena sidan folkhälsoperspektivet, dvs. intresset av en effektiv tillsyn av åldersgränserna, och å andra sidan de rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv som redovisats ovan anser regeringen sammanfattningsvis att vikten av en effektiv tillsyn väger tyngst. Regeringen föreslår därför att möjligheten för tillsynsmyndigheterna att använda sig av provköp regleras i lag. Även om benämningen provköp är relativt inarbetad är benämningen kontrollköp mer adekvat.

Kontrollköp ersätter provköp som benämning

Lagrådet har ifrågasatt om benämningen kontrollköp är den mest adekvata med hänvisning till att kontrollköpens syfte inte i första hand är att kontrollera om lagarna efterlevs utan snarare att lyfta fram värdet av att näringsidkarna i högre utsträckning begär legitimation när en köpare kan antas vara under 18 år. Regeringen menar dock att eftersom utgångspunkten för dialogen är ett slags kontroll av hur försäljaren förvisar sig om att kunden har uppnått lagstadgad åldersgräns, är kontrollköp motiverat som begrepp. Även om det inte är kontroll i syfte att lagföra är det ändå en kontrollerande åtgärd som, enligt såväl svenska som internationella undersökningar, i sig innebär en bättre efterlevnad av åldersgränserna och ett bättre underlag för dialog med näringsidkarna. Dessutom har begreppet kontrollköp under senare tid blivit allt mer inarbetat hos kommunerna och de myndigheter som arbetar med tillsyn av alkohol, tobak och läkemedel och har kommit att ersätta det tidigare använda begreppet provköp. Detta begrepp användes före 2010, då provköpen upphörde, som samlingsnamn för en rad olika metoder och förfaranden för att undersöka förekomsten av försäljning av folköl och tobaksvaror till minderåriga. Den metod som föreslås i denna proposition innebär en möjlighet för kommunerna att använda sig av kontrollköp som ett reglerat verktyg för tillsyn av handeln med folköl, tobak och vissa receptfria läkemedel. Metoden skiljer sig därmed från de metoder som tidigare sorterades in under begreppet provköp och regeringen anser därför att den bör ges en annan benämning.

Regeringens förslag: Bestämmelser ska införas i alkohollagen, tobakslagen och lagen om receptfria läkemedel som innebär att kommunen får genomföra kontrollköp för att kontrollera att den som vid detaljhandel lämnar ut folköl, tobak eller receptfria läkemedel förvisar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som föreskrivs i lagstiftningen. Kontrollköp får genomföras i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut något av de aktuella varuslagen om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Vid sådant köp får kommunen endast anlita en person som har fyllt 18 år. Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om detsamma. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om att det har ägt rum. Vad som framkommit under kontrollköp får inte utgöra grund för kommunen att vidta administrativa åtgärder.

Regeringens bedömning: Kommunen bör inte ha möjlighet att begära polisens biträde när det gäller kontrollköp.

Promemorians förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag. I promemorians förslag finns dock ingen definition av vad som avses med ett kontrollköp. I promemorian föreslås att alla tillsynsmyndigheter och inte endast kommunen skulle ha rätt att genomföra kontrollköp. Promemorian innehåller också ett förslag om möjligheten för tillsynsmyndigheterna att vid kontrollköp begära handräckning av polisen. Promemorians förslag skiljer sig också språkligt från regeringens förslag.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot promemorians förslag. *Rikspolisstyrelsen* avstyrker dock ett införande av en ordning med kontrollköp. Styrelsen anser att det är särskilt viktigt att polisen inte ges denna möjlighet. För det fall en ordning med kontrollköp ändå införs anser styrelsen att tillsynsmyndigheten inte ska kunna begära handräckning av polisen. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att den föreslagna metodens värde begränsas av att den bara kan användas för kontroll av att handlare begär legitimation av dem som är i gränslandet kring arton år. Det ligger vidare i sakens natur att det alltid kommer att finnas grund för att ifrågasätta hur rättvisande en ålderskontroll egentligen är, när den sker av kontrollanter som har den föreskrivna åldern inne. Från den synpunkten anser JO att metoden riskerar att bli kontroversiell. JO anser vidare att begreppet kontrollköp bör förklaras i lag varvid även bör stadgas att ett sådant köp inte får genomföras i syfte att framkalla brott och inte av annan än den som fyllt 18 år.

Länsstyrelserna i Dalarnas och Kronobergs län, Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare (FLA) och Kommunala Alkoholhandläggares förening anser inte att tillsynsmyndigheten ska behöva underrätta näringsidkaren snarast efter ett genomfört kontrollköp. Ett skäl som framförs är att förslaget, särskilt i små kommuner, kommer att försvåra kontrollköpen, då risken är stor att övriga handlare snabbt får reda på att kontrollköp pågår. Ett annat skäl är att pressen på de ungdomar som

anlitas för kontrollen kan bli stor om de som utför tillsynen kontaktar näringsidkaren direkt efter kontrollköpet. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att ordet ”snarast” kan skapa oklarheter och avstyrker en återkoppling i direkt anslutning till tillsynsbesöket. Länsstyrelsen i Stockholms län påtalar att det kan uppstå praktiska problem om begreppet snarast tolkas alltför snävt. JO anser däremot att det är viktigt med omgående återkoppling till näringsidkaren eftersom det minskar det dolda momentet.

Läkemedelsverket konstaterar att ett kontrollköp utgör ett giltigt köp. Verket anser att även om ett sådant avtal anses civilrättsligt giltigt måste det uppmärksammas att avtalet strider mot den förvaltningsrättsliga läkemedelslagstiftningen eftersom en näringsidkare inte får sälja läkemedel till Läkemedelsverket enligt lagen om handel med vissa receptfria läkemedel.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Vilka myndigheter ska få genomföra kontrollköp?

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 §). Kommunen och polismyndigheten har den direkta tillsynen över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och tillsyn över detaljhandel med folköl (9 kap. 2 §). Enligt 9 kap. 19 § alkohollagen får kommunen förbjuda fortsatt försäljning av folköl om bestämmelserna i alkohollagen inte följs (t.ex. 3 kap 8 § där det framgår att den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder). Om ett försäljningsförbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela en varning. Ett förbud kan också inskränkas till att gälla vissa närmare angivna omständigheter.

Enligt 19 § första stycket 2 tobakslagen (1993:581) utövar Statens folkhälsoinstitut den centrala tillsynen när det gäller handel med tobaksvaror. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet medan kommunen och polismyndigheten har den omedelbara tillsynen över detaljhandeln (19 a § 3). En kommun får i sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att tobakslagen ska följas (t.ex. kravet i 12 § att den som lämnar ut tobaksvaror ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått en viss ålder). I beslut om föreläggande eller förbud får vite sättas ut. Enligt 20 a § tobakslagen får kommunen vid allvarliga eller upprepade överträdelser av lagens bestämmelser förbjuda näringsidkaren att fortsätta med försäljningen av tobaksvaror. Om ett försäljningsförbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd får kommunen i stället meddela en varning.

Läkemedelsverket har tillsynsansvar över efterlevnaden av lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel (17 §). Med hänvisning till att det inte finns någon decentraliserad tillsynsfunktion inom Läkemedelsverket har kommunerna 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 efter-

levnaden av lagen och meddelade föreskrifter (21 § sista stycket). Endast Läkemedelsverket kan besluta om administrativa sanktioner. Enligt 19 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel får Läkemedelsverket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagens bestämmelser (t.ex. förvissandekravet) ska efterlevas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Polisen har alltså tillsammans med kommunen den omedelbara tillsynen av detaljhandeln med folköl och detaljhandeln med tobak. Som redovisats ovan avstyrker *Rikspolisstyrelsen* i sitt remissvar ett införande av en ordning med kontrollköp. Styrelsen anser att det är särskilt viktigt att polisen inte ges denna möjlighet i egenskap av tillsynsmyndighet eftersom det kan vara oproportionerligt integritetskränkande för en expedit att bli kontrollerad av polisen när det gäller kontroll av en laglig handling, dvs. att sälja folköl eller tobak. Regeringen delar Rikspolisstyrelsens bedömning. När det gäller de övriga tillsynsmyndigheterna på folköls- och tobaksområdet så bör det i praktiken främst bli en fråga för kommunerna, som har den omedelbara tillsynen, att besluta om och genomföra kontrollköp. Regeringen föreslår därför att möjligheten att genomföra kontrollköp begränsas till kommunerna. När det gäller tillsynen över handel med receptfria läkemedel ska kommunerna kontrollera efterlevnaden av lagen. Regeringen anser därför att möjligheten att genomföra kontrollköp begränsas till kommunerna också när det gäller handel med receptfria läkemedel.

Hur ska kontrollköp utföras?

Lagrådet anser att det inte bör komma ifråga att lägga iakttagelser vid kontrollköp till grund för administrativa sanktioner. Anledningen är dels att den sanktionerade regeln är vagt utformad, dels att kontrollköpet inte visar annat än att säljaren underlåtit att kontrollera åldern på någon som faktiskt är över 18 år.

Näringsidkare som tillhandahåller tobaksvaror och folköl för försäljning till konsumenter är skyldiga att anmäla detta till kommunen. Varje näringsidkare ska dessutom ta fram ett egentillsynsprogram. Syftet med detta är att skapa rutiner i verksamheten så att åldersgränsen kan upprätthållas. Programmet ska visa att näringsidkaren har utarbetat en plan för hur tobakslagen och alkohollagen kan tillämpas i den egna verksamheten. Egentillsynsprogrammet är således ett viktigt instrument i den kommunala tillsynen. Statens folkhälsoinstitut har utformat riktlinjer med förslag på hur ett egentillsynsprogram som gäller försäljning av tobak kan utformas. Det ska bl.a. beskriva hur näringsidkaren, och dennes personal om sådan finns, får information om tobakslagens bestämmelser samt vilka rutiner som tillämpas vid tobaksförsäljning. Speciellt bör ansvar och rutiner för ålderskontroll i verksamheten tas med. Statens folkhälsoinstituts mall för hur ett egentillsynsprogram kan se ut på tobaksområdet bör även kunna vara ett stöd när en handlare ska utforma ett egentillsynsprogram för försäljningen av folköl.

Kontrollköpet är en metod för att förstärka tillsynen av att näringsidkaren förvissas sig om att kunden har uppnått föreskriven ålder. Syftet med detta är att få till stånd en dialog mellan kommunens representant och näringsidkaren. I denna dialog kan kommunen förvissa sig om att

näringsidkaren förstått regelverket på området och utveckla skälen till varför det finns en åldersgräns för köp av de aktuella varorna. Vidare kan kommunen informera om riskerna med att inte begära t.ex. legitimation. Det kan i förlängningen medföra att försäljning sker till någon som är under 18 år, vilket är straffbart (11 kap. 9 och 10 §§ alkohollagen, 27 § tobakslagen och 24 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Näringsidkaren kan ta upp eventuella problem med att uppfylla skyldigheten samt dela med sig av sina erfarenheter på området. Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning att information som framkommit vid ett kontrollköp, såsom t.ex. huruvida säljaren gjort en identitetskontroll för att fastställa en kundens ålder, inte bör kunna ligga till grund för administrativa sanktioner. Såsom JO framhållit finns det inte något allmänt krav på ålderskontroll i de aktuella lagarna, utan kravet är att försäljning inte sker till underåriga. Säljarens eventuella brist vid ett kontrollköp visar inte annat än att denne underlåtit att kontrollera åldern på någon som faktiskt är över 18 år.

De kommuner som tidigare använt sig av s.k. provköp, utan att komplettera dessa med förelägganden eller förbud, har upplevt positiva resultat av efterlevnaden av förvissandekravet. Erfarenheter från dessa kommuner, där provköp använts som en integrerad del av tillsynen på folköls- och tobaksområdet under flera år, visar även på metodens betydelse som hjälpmedel för att etablera ett bra samarbete mellan kommunen och handeln och för att handeln ska bli bättre på legitimationskontroll.

Att kontrollköpen inte sammankopplas med administrativa åtgärder torde medföra att köpen upplevs som mindre hotfulla för näringsidkarna. Regeringen anser därför att möjligheten till en dialog i samförstånd ökar vilket kan bidra till ett konstruktivt samtal. Det är därför angeläget att i lag fastslå möjligheten att utföra kontrollköp.

Regeringen har för avsikt att ge den nya folkhälsomyndigheten i uppdrag att följa effekten av metoden (se vidare avsnitt 6.4).

Den närmare utformningen av bestämmelsen

JO påpekar i sitt remissvar att begreppet kontrollköp bör förklaras i lag varvid även bör stadgas att ett kontrollköp inte får genomföras i syfte att framkalla brott och inte av annan än den som fyllt 18 år. Regeringen anser att begreppet kontrollköp lämpligen bör klargöras genom att syftet med åtgärden slås fast i lagtexten. Syftet med köpet är att utgöra underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut den aktuella varan om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Vidare bör i lagtexten anges att för att genomföra kontrollköp får kommunen endast anlita personer som har fyllt 18 år. Som tidigare nämnts ska den som säljer eller lämnar ut en vara förvissa sig om att kunden har uppnått den ålder som gäller för att han eller hon ska få köpa varan. 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 och 12 § andra stycket lagen om handel med vissa receptfria läkemedel). Då kontrollköpen i förlängningen är till för att åldersgränsen ska upprätt-

hållas är det ändamålsenligt att den som utför kontrollköpet har ett ungdomligt utseende. Om det är uppenbart att kunden har uppnått föreskriven ålder behöver försäljaren inte kräva legitimation. Systembolaget utför regelbundet internkontroller för att kontrollera om kunder som objektivt sett skulle kunna bedömas vara under 25 blir ombedda att visa legitimation.

Det ligger i sakens natur att ett kontrollköp måste få genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg. Här kan nämnas att enligt t.ex. 9 kap. 15 § alkohollagen ska den som bedriver bl.a. detaljhandel med folköl på begäran av tillsynsmyndighet lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till rörelsens lokaler för att utöva tillsynen. Liknande bestämmelser finns i 22 § tobakslagen och 18 § lagen om handel med receptfria läkemedel. Det finns i dag 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 kontrollköpets natur ligger dock inte bara att besöket ska kunna ske oannonserat utan även att hela åtgärden genomförs dolt. De dolda inslagen ska dock begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

Länsstyrelserna i Dalarnas, Kronobergs och Stockholms län, Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare (FLA) och Kommunala Alkoholhandläggares förening anser inte att tillsynsmyndigheten ska behöva underrätta näringsidkaren snarast efter genomfört kontrollköp. Skälen är att information om pågående kontrollköp snabbt kan sprida sig och att pressen på de ungdomar som anlitas för kontrollen då riskerar att bli stor. JO anser däremot att det är viktigt med omgående återkoppling till näringsidkaren eftersom det minskar det dolda momentet.

Som redogörs för i avsnitt 6.2 är bland de viktigaste syftena med tillsynsåtgärderna på området att skapa förutsättningar för en bra dialog mellan tillsynsmyndigheterna och företagen. Regeringen anser därför att det är viktigt att följa upp kontrollköpet så snart som möjligt. På så sätt minskar man också – som JO framhållit – det dolda momentet i metoden. Risken för att pressen på de ungdomar som anlitas för kontrollen kan bli stor bör kunna lösas av kommunen på olika sätt. Kommunen kan t.ex. avgöra om den unge som har genomfört kontrollköpet ska följa med vid uppföljningen eller inte. Om det är en liten kommun kan den t.ex. anlita ungdomar från någon grannkommun. Kommunen bör också försäkra sig om att återkoppling till näringsidkaren utförs på ett sätt som tar tillbörlig hänsyn till enskild arbetstagare.

Läkemedelsverket konstaterar i sitt remissvar att ett kontrollköp utgör ett giltigt köp. Verket anser att även om ett sådant avtal anses civilrättsligt giltigt måste det uppmärksammas att avtalet strider mot den förvaltningsrättsliga läkemedelslagstiftningen eftersom försäljning av läkemedel till Läkemedelsverket inte utgör detaljhandel i lagens mening.

Begreppet detaljhandel i lagstiftningen torde syfta till att undvika att näringsidkare säljer varor till personer som avser att sälja dem vidare som en del i någon verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen om kon-

trollköp är en tillsynsåtgärd på samma sätt som övriga tillsynsbestämmelser i lagen om handel med receptfria läkemedel. Det som tillsynsmyndigheten ska göra är att kontrollera om näringsidkaren uppfyller bestämmelserna om åldersgräns vid försäljning.

Handräckning av polisen

I promemorian föreslås att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att begära polisens biträde när det gäller kontrollköp. Enligt förslaget ska en sådan begäran få göras om 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 det annars finns särskilda skäl. Av 10 § polislagen följer bl.a. att en polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om det t.ex. är fara för liv, hälsa eller värdefull egendom.

Att polisen skulle medverka i genomförandet av själva kontrollköpet är utslutet redan av den omständigheten att det då inte går att genomföra som ett vanligt köp. I författningskommentaren till departementspromemorian anges att polisens hjälp ska kunna begäras vid behov vid den efterföljande återkopplingen till näringsidkaren.

Rikspolisstyrelsen instämmer inte i promemorians bedömning. Styrelsen anser att återkopplingen till näringsidkaren skiljer sig från andra tillsynssituationer där kommunen i dag kan begära biträde av polisen.

Regeringen delar Rikspolisstyrelsens uppfattning. I dag kan tillsynsmyndigheten begära hjälp från polisen när det t.ex. gäller att få tillträde till driftsställe och lokaler, för att ta del av bokföringshandlingar etc. Regeringen anser inte att det är rimligt att polisen ska lämna kommunen handräckning för att ge återkoppling till näringsidkaren efter genomfört kontrollköp. Regeringen anser därför att promemorians förslag om möjlighet att begära biträde av polisen inte bör genomföras.

6.4 Bemyndigande

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförande av kontrollköp.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot promemorians förslag. *Läkemedelsverket* delar inte bedömningen i promemorian att det behövs bindande föreskrifter för metod och tillvägagångssätt för kontrollköpen. Läkemedelsverket, liksom andra myndigheter, förutsätts i motsvarande tillsynsuppdrag utföra tillsynen i enlighet med god förvaltningssed enligt lag och praxis utan någon detaljreglering av tillvägagångssättet. Läkemedelsverket kan inte se att det finns anledning att särbehandla tillsynsbefogenheten kontrollköp från andra tillsynsbefogenheter i detta avseende. Ur rättsäkerhetssynpunkt är således den föreslagna lagregleringen tillräcklig, anser verket.

Skälen för regeringens förslag: Utöver de krav för kontrollköp som regeringen anser bör regleras i lag (se avsnitt 6.3) kan det finnas behov

av ytterligare föreskrifter för hur ett kontrollköp ska genomföras. Det kan t.ex. gälla bestämmelser om förhållandet mellan den person som genomför kontrollköpet och kommunen, krav på dokumentation, hur kommunen ska ta hand om inköpt folköl, tobak och receptfria läkemedel eller om näringsidkares ansvar att informera sin personal om förekomsten av kontrollköp som tillsynsметод. Sådana krav bör kunna regleras genom föreskrifter på lägre nivå än i lag. Regeringen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Regeringen instämmer i *Läkemedelsverkets* bedömning att berörda myndigheter förutsätts utföra sina tillsynsuppdrag i enlighet med god förvaltningssed.

6.5 Utbildning och information

Regeringens bedömning: Möjligheten att genomföra kontrollköp som tillsynsåtgärd bör kompletteras med utbildnings- och informationsinsatser till kommuner och näringsidkare.

Skälen för regeringens bedömning: Lagförslagen innebär att kommunerna får tillgång till en ny metod i sin tillsyn. För att denna metod ska komma till användning så snabbt som möjligt och genomföras på ett rättssäkert och likartat sätt över landet kan det, utöver föreskrifter, behövas kompletterande utbildningsinsatser till kommunerna. Likaväl behöver näringsidkarna informeras på lämpligt sätt.

Att utbildning och återkommande information har ett värde i sig visar den s.k. Folkölskampanjen som genomfördes i ett par stadsdelar i Stockholm mellan åren 1998 och 2000 i syfte att undersöka olika insatserns effekt som tillgänglighetsbegränsande faktor. Bl.a. undersöktes frekvensen av ålderskontroller i butik. Sammanlagt genomfördes 300 inköpskontroller vid olika tillfällen, varav vissa åtföljdes av information om vikten av ålderskontroll och alkohollagens bestämmelser. Kampanjen resulterade inte bara i en signifikant minskning av tillgängligheten till folköl för ungdomar utan också att butiker som sålt vid första tillfället och därefter fått information nekade vid nästa provköpstillfälle.

Återkommande information och diskussion med handeln om vikten av att upprätthålla regelverket om åldersgränser är nödvändig också för att det ständigt tillkommer nya butiker och omsättningen av personal är hög. Regeringen avser därför att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att analysera behovet av utbildningar och informationsinsatser, samt utarbeta förslag om hur sådana insatser bör genomföras.

Regeringens förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2014.

Promemorians förslag: I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft något att invända mot promemorians förslag. Statens folkhälsoinstitut framhåller dock vikten av att tid ges till arbetet med att ta fram föreskrifter.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen anser därför att de ska träda i kraft den 1 maj 2014.

8 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: De nya bestämmelserna kommer att ge bättre förutsättningar för en effektiv tillsyn av handelns ålderskontroller vid försäljning av alkohol, tobak och vissa receptfria läkemedel.

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten har inte haft något att invända mot promemorians bedömning. *Statens folkhälsoinstitut* menar dock att det kommer ta mycket resurser i anspråk att ta fram detaljerade föreskrifter för kontrollköp. *Länsstyrelsen i Kronoberg* och *Oskarshamns kommun* befarar att kontrollköp innebär ökade kostnader för kommunerna som de inte alltid kan kompensera sig för genom ökade tillsynsavgifter, vilket promemorian föreslår, och *Svensk handel* och *Svensk Dagligvaruhandel*, som befarar att det kan tillkomma ytterligare administrativt betungande åtgärder, efterlyser en konsekvensanalys av förslagen för företagen.

Skälen för regeringens bedömning

Alkohol-, tobaks- och folkhälsopolitiska konsekvenser

Möjligheten att genomföra kontrollköp innebär att kommunerna får tillgång till ett redskap för att genomföra en effektiv tillsyn av handelns ålderskontroller när det gäller detaljhandel med alkohol, tobak och receptfria läkemedel. Tidigare har ett sådant verktyg saknats, vilket har medfört att tillsyn av handelns ålderskontroll vid inköp av alkohol, tobak eller receptfria läkemedel inte har genomförts i den omfattning som fördras för att upprätthålla åldersgränser och värna ungdomars hälsa.

Statens folkhälsoinstitut ansvarar för den centrala tillsynen enligt alkohollagen och tobakslagen. Läkeemedelverket har tillsynsansvar över lagen om handel med läkeemedel och lagen om handel med vissa receptfria läkeemedel. Uppgiften att utfärda föreskrifter för kontrollköp ligger i linje med myndigheternas övergripande tillsynsansvar som även innefattar styrning och vägledning. De utbildningsbehov som kan uppkomma med anledning av förslagen borde kunna tillgodoses inom befintliga strukturer för kunskapsuppbyggnad och informationsspridning mellan Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelserna och kommunerna samt mellan Läkeemedelsverket och kommunerna.

Det är vidare regeringens bedömning att förslagen inte medför några extra kostnader för kommunerna eftersom kommunernas tillsynsansvar inte utvidgas. Kommunerna har redan tillsynsansvar och genom den föreslagna regleringen får kommunen tillgång till ytterligare en metod i sin tillsyn. Inte heller innebär förslagen att kraven på näringsidkarna skärps. Dessa har redan i dag ett lagstadgat ansvar att se till att åldersgränser följs vid all detaljhandel med alkohol, tobak och vissa receptfria läkeemedel.

9 Författningskommentar

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

22 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontrollköp av tobaksvaror.

Paragrafens *första stycke* har i huvudsak utformats efter *Lagrådets* förslag. Kommunen får göra kontrollköp för att undersöka om näringsidkaren förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 §. I 12 § anges att tobaksvaror inte får säljas eller på annat sätt lämnas ut i näringsverksamhet till den som inte har fyllt 18 år.

Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan kommunens representant och försäljaren om skyldigheten att förvissa sig om att tobaksvaror inte säljs eller lämnas ut till någon som är under 18 år samt vikten av att fullgöra denna skyldighet. I denna dialog kan kommunen förvissa sig om att näringsidkaren har förstått regelverket på området och utveckla skälen till varför det finns en åldersgränns för köp av tobaksvaror. Vidare kan kommunen informera om riskerna med att inte begära t.ex. legitimation. Det kan i förlängningen medföra att försäljning sker till någon som är under 18 år, vilket är straffbart enligt 27 §. Näringsidkaren kan ta upp eventuella problem med att uppfylla förvissandekravet samt dela med sig av sina erfarenheter på området.

De som anlitas för att utföra kontrollköpen ska vara personer som har fyllt 18 år och därmed uppnått föreskriven ålder. Det innebär att det inte kan bli fråga om någon brottsprovokation. Då kontrollköpen är ett verk-

tyg för att se till att åldersgränsen upprätthålls, är det ändamålsenligt att den som utför kontrollköpet har ett ungdomligt utseende.

Enligt *andra stycket* får kontrollköp genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. För att kontrollköpet som metod ska vara effektiv, fordras att hela köpet genomförs utan att tillsynsmyndigheten ger sig till känna. Bestämmelsen ger alltså kommunen rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som åtgärden utförs hos och för den som faktiskt har att hantera köpet.

I *andra stycket* stadgas också att kommunen snarast efter ett genomfört kontrollköp ska underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I kontrollköpet som metod ingår att kommunen efter ett genomfört köp gör en individuell uppföljning med den som åtgärden riktas mot.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

22 b §

I paragrafen, som är ny, begränsas i *första stycket* möjligheterna att rikta förelägganden och förbud enligt 20 och 20 a §§ mot en näringsidkare som vid ett kontrollköp inte förvissas sig om kundens ålder. Vad som framkommit genom ett kontrollköp får inte utgöra grund för sådana administrativa åtgärder.

I *andra stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.

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

21 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontrollköp av receptfria läkemedel.

Paragrafens *första stycke* har i huvudsak utformats efter *Lagrådets* förslag. Kommunen får göra kontrollköp för att undersöka om näringsidkaren förvissas sig om att konsumentens har uppnått den ålder som anges i 12 §. I 12 § anges att läkemedel inte får säljas till den som inte har fyllt 18 år. Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan kommunens representant och försäljaren om skyldigheten att förvissa sig om att mottagaren har fyllt 18 år samt vikten av att fullgöra denna skyldighet. I denna dialog kan kommunen förvissa sig om att näringsidkaren har förstått regelverket på området och utveckla skälen till varför det finns en åldersgräns för köp av läkemedlen. Vidare kan kommunen informera om riskerna med att inte begära t.ex. legitimation. Det kan i förlängningen medföra att försäljning sker till någon som är under 18 år, vilket är straffbart enligt 24 §. Näringsidkaren kan ta upp eventuella problem med att uppfylla förvissandekravet samt dela med sig av sina erfarenheter på området.

De som anlitas för att utföra kontrollköpen ska vara personer som har fyllt 18 år och därmed uppnått föreskriven ålder. Det innebär att det inte kan bli fråga om någon brottsprovokation. Då kontrollköpen är ett verk-

tyg för att se till att åldersgränsen upprätthålls, är det ändamålsenligt att den som utför kontrollköpet har ett ungdomligt utseende.

Enligt *andra stycket* får kontrollköp genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. För att kontrollköpet som metod ska vara effektiv, fordras att hela köpet genomförs utan att tillsynsmyndigheten ger sig till känna. Bestämmelsen ger alltså kommunen rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som åtgärden utförs hos och för den som faktiskt har att hantera köpet.

I *andra stycket* stadgas också att kommunen snarast efter ett genomfört kontrollköp ska underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I kontrollköpet som metod ingår att kommunen efter ett genomfört köp gör en individuell uppföljning med den som åtgärden riktas mot.

Överväganden finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

21 b §

I paragrafen, som är ny, begränsas i *första stycket* möjligheterna att rikta förelägganden och förbud enligt 19 § mot en näringsidkare som vid ett kontrollköp inte förvissar sig om kundens ålder. Vad som framkommit genom ett kontrollköp får inte utgöra grund för sådana administrativa åtgärder.

I *andra stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.

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

9 kap.

15 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontrollköp av folköl.

Paragrafens *första stycke* har i huvudsak utformats efter *Lagrådets* förslag. Kommunen får göra kontrollköp för att undersöka om en näringsidkare som lämnar ut folköl enligt 5 kap. 5 § förvissar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 §. I 5 kap. 5 § regleras detaljhandel med folköl. Av 3 kap. 7 § framgår att folköl inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Syftet med kontrollköpet är att ge underlag för ett efterföljande samtal mellan kommunens representant och försäljaren om skyldigheten att förvissa sig om att folköl inte säljs eller lämnas ut till någon som är under 18 år samt vikten av att fullgöra denna skyldighet. I denna dialog kan kommunen förvissa sig om att näringsidkaren har förstått regelverket på området och utveckla skälen till varför det finns en åldersgräns för köp av folköl. Vidare kan kommunen informera om riskerna med att inte begära t.ex. legitimation. Det kan i förlängningen medföra att försäljning sker till någon som är under 18 år, vilket är straffbart enligt 9 kap. 9 och 10 §§. Näringsidkaren kan ta upp eventuella problem med att uppfylla förvissandekravet samt dela med sig av sina erfarenheter på området.

De som anlitas för att utföra kontrollköpen ska vara personer som har fyllt 18 år och därmed uppnått föreskriven ålder. Det innebär att det inte kan bli fråga om någon brottsprovokation. Då kontrollköpen är ett verktyg för att se till att åldersgränsen upprätthålls, är det ändamålsenligt att den som utför kontrollköpet har ett ungdomligt utseende.

Enligt *andra stycket* får kontrollköp genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. För att kontrollköpet som metod ska vara effektiv, fordras att hela köpet genomförs utan att tillsynsmyndigheten ger sig till känna. Bestämmelsen ger alltså kommunen rätt att genomföra kontrollköpet dolt för den näringsidkare som åtgärden utförs hos och för den som faktiskt har att hantera köpet.

I *andra stycket* stadgas också att kommunen snarast efter ett genomfört kontrollköp ska underrätta näringsidkaren om kontrollköpet. I kontrollköpet som metod ingår att kommunen efter ett genomfört köp gör en individuell uppföljning med den som åtgärden riktas mot.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

15 b §

I paragrafen, som är ny, begränsas i *första stycket* möjligheterna att rikta förbud eller varning enligt 19 § mot en näringsidkare som vid ett kontrollköp inte förvissat sig om kundens ålder. Vad som framkommit genom ett kontrollköp får inte utgöra grund för sådana administrativa åtgärder.

I *andra stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om genomförandet av kontrollköp.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.

Sammanfattning av departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11)

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 i departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11)

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

Häri genom 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 lämnar ut folköl vid detaljhandel förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 § 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.

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 förvissas sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 § får tillsynsmyndigheten genomföra kontrollköp.

Kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underlättas 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

Prop. 2013/14:56
Bilaga 2

Härigenom 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 förvissas 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 genomförandet av kontrollköp.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

Förteckning över remissinstanserna i departementspromemorian Kontrollköp – ålderskontroll vid försäljning av folköl, tobak och receptfria läkemedel (Ds 2012:11)

Riksdagens ombudsmän (JO), Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Konsumentverket, Läkemedelsverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Ungdomsstyrelsen, Regelrådet, Arbetsmiljöverket och Arbetsdomstolen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronoberg, Region Gotland, Länsstyrelsen i Stockholm och Länsstyrelsen i Södermanlands län.

Alvesta kommun, Askersunds kommun, Borgholms kommun, Borås kommun, Falu kommun, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Hällefors kommun, Höörs kommun, Jokkmokks kommun, Jönköpings kommun, Karlskrona kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Kristinehamns kommun, Lindesberg kommun, Linköping kommun, Malmö kommun, Mariestads kommun, Norberg kommun, Oskarshamns kommun, Robertsfors kommun, Sigtuna kommun, Sollentuna kommun, Storumans kommun, Timrå kommun, Uddevalla kommun, Västerås kommun samt Östersund kommun.

Sveriges Kommuner och landsting (SKL), Akademikers Centralorganisation (SACO), Branchorganisationen för forskande läkemedelsföretag (LIF), En rökfri generation, Föreningen generiska läkemedel (FGL), Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare (FLA), Företagarna, Handelsanställdas förbund, Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU), Livsmedelsarbetarförbundet, Näringslivets regelnämnd, Spel- och Servicehandlarnas Riksförbund (numera Svensk Servicehandel & Fast Food), Stockholm förebygger alkohol och drogproblem (STAD), ST Polisväsendet, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Egenvård, Svenska Polisförbundet, Svensk Handel, Svenskt näringsliv, Sveriges Apoteksförening, Sveriges Bryggerier, Sveriges Konsumenter, Sveriges landsråd för alkohol- och narkotikafrågor (SLAN), Swedish Match AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Tobaksleverantörsföreningen samt Yrkesföreningar mot Tobak.

Utanför remisslistan har
följande inkommit med synpunkter:

Cancerfonden, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och IOGT-NTO.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att det i tobakslagen (1993:581)² ska införas en ny paragraf, 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 a §

För kontroll av att den som lämnar ut tobaksvaror enligt denna lag förvissar sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 12 § får kommunen genomföra kontrollköp.

Med ett kontrollköp avses i denna lag att en kommun anlitar en person som har ungdomligt utseende, men som fyllt 18 år, för att genomföra ett köp i syfte att kontrollera om den som säljer tobaksvaror begär legitimation av köparen.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2014.

² Lagen omtryckt 2005:369.

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

Härigenom 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

21 a §

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

Med ett kontrollköp avses i denna lag att en kommun anlitar en person som har ungdomligt utseende, men som fyllt 18 år, för att genomföra ett köp i syfte att kontrollera om den som säljer läkemedel begär legitimation av köparen.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren underrättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2014.

Härigenom föreskrivs att det i alkohollagen (2010:1622) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

15 a §

För kontroll av att den som lämnar ut folköl enligt 5 kap. 5 § förvissat sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 3 kap. 7 § får kommunen genomföra kontrollköp.

Med ett kontrollköp avses i denna lag att en kommun anlitar en person som har ungdomligt utseende, men som fyllt 18 år, för att genomföra ett köp i syfte att kontrollera om den som säljer folköl begär legitimation av köparen.

Ett kontrollköp får genomföras utan att näringsidkaren under rättas i förväg om kontrollköpet. Kommunen ska snarast efter ett genomfört kontrollköp underrätta näringsidkaren om kontrollköpet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2014.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-10-22

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Severin Blomstrand samt justitierådet Kristina Ståhl.

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

Enligt en lagrådsremiss den 3 oktober 2013 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i tobakslagen (1993:581),
2. lag om ändring i lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel,
3. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Helena Rosén, biträdd av departementssekreteraren Karin Nilsson Kelly.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Allmänt om remissförslaget

Vid detaljhandel med folköl och receptfria läkemedel gäller 18 år som åldersgräns. Samma åldersgräns gäller när tobaksvaror säljs eller lämnas ut i näringsverksamhet. Ett gemensamt krav för bestämmelserna om åldersgräns är att den som säljer eller lämnar ut en vara ska förvissa sig om att kunden har uppnått den stipulerade åldern. Enligt förarbetena ska legitimation begäras, om det råder tveksamhet om kundens ålder, och om legitimation inte lämnas, ska försäljning vägras. Det föreskrivs såväl straffrättsliga som administrativa sanktioner för överträdelse av reglerna.

I lagrådsremissen föreslås bestämmelser om kontrollköp av folköl, tobak och receptfria läkemedel i syfte att kontrollera att den som lämnar ut sådana varor förvissas sig om att mottagaren har uppnått den föreskrivna åldern. Vid kontrollköp ska det gå till så att en tillsynsansvarig kommun anlitar en person med ungdomligt utseende som har fyllt 18 år för att genomföra ett köp i syfte att kontrollera om säljaren begär legitimation av köparen. Resultatet av kontrollköpet ska i första hand ligga till grund för en dialog mellan tillsynsmyndigheten och säljaren. Det framgår inte av remissen, men under föredragningen har klargjorts att vad som har iakttagits vid kontrollköp också ska kunna medföra administrativa sanktioner.

Som Rikspolisstyrelsen har framhållit finns det vissa likheter mellan den föreslagna ordningen med kontrollköp och brottsprovokation. Huvudfallet av brottsprovokation är att polisen vidtar åtgärder som provocerar någon att begå ett brott som han annars inte skulle ha begått. I rättsfallet NJA 2007 s. 1037 fann Högsta domstolen – med hänvisning till Europadomstolens praxis – att ett åtal inte kunde bifallas, när den

åtalade gärningen hade provocerats fram och inte skulle ha företagits utan provokationen. Domstolen ansåg att den tilltalades rätt till en rättvis rättegång hade blivit oåterkalleligen undergrävd som en direkt följd av polisens åtgärder.

Visserligen framkallas inte brott genom det föreslagna förfarandet med kontrollköp, eftersom den person som uppträder som köpare ska vara över 18 år gammal. Men förfarandet sker fördolt och är ägnat att framkalla ett handlande av säljaren som inte följer bestämmelserna och som avses kunna leda till administrativa sanktioner av nog så allvarligt slag, t.ex. försäljningsförbud under viss tid. Detta innebär ett avsteg från de allmänna kraven på myndighetsutövning att den ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former samt att en myndighet inte får – i syfte att vidta åtgärder mot någon – förmå denne att göra något som han annars inte skulle ha gjort. En lagstiftningsåtgärd av det föreslagna slaget måste kunna motiveras av ett angeläget ändamål, som kan antas bli effektivt uppfyllt genom åtgärden. Åtgärden måste dessutom vara proportionerlig med hänsyn till ändamålet. Detsamma gäller de sanktioner som den enskilde kan komma att drabbas av.

Vid föredragningen har erinrats om att bestämmelser om kontrollköp redan finns i 42 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Bestämmelserna sanktioneras av särskilda regler om kontrollavgift (50 kap.).

Enligt Lagrådets mening är detta emellertid inte en helt relevant jämförelse med hänsyn till de aktuella lagarnas utformning. Av 39 kap. skatteförfarandelagen följer sålunda att näringsidkare som säljer varor mot kontant betalning eller mot betalning med kontokort är skyldiga att använda kassaregister, förutsatt att de inte omfattas av något av de i lagen angivna undantagen. All försäljning och annan löpande användning av ett kassaregister ska registreras och ett av registret framställt kvitto erbjudas kunden. Det är alltså en ovillkorlig skyldighet att registrera varje försäljning som avses kunna kontrolleras genom kontrollköp. Om så skett eller inte kan lätt konstateras i efterhand och det finns då grund för påförande av kontrollavgift.

Avgiftens storlek är bestämd i lag.

De i remissen aktuella lagarna har en annan konstruktion. Som inledningsvis framgått innebär den skyldighet som man vill kunna kontrollera endast att en handlare ska förvissa sig om att en köpare har uppnått den föreskrivna åldersgränsen, dvs. 18 år. Det finns inga bestämmelser om hur detta ska gå till eller om att legitimation ska begäras av köparen, vilket det remitterade lagförslaget kan ge intryck av. En handlares invändning om att han/hon varit förvissad om att en viss köpare varit över 18 år och därför inte sett skäl att begära legitimation kommer sålunda ofta att få godtas, särskilt som det vid kontrollköp enligt förslaget endast är fråga om att anlita köpare som faktiskt fyllt 18 år.

Syftet med förslaget har angetts i första hand vara att iakttagelser vid sådana kontrollköp ska kunna läggas till grund för en dialog mellan tillsynsmyndigheten och handlaren. I själva verket är det knappast fråga om att kontrollera lagregelns efterlevnad utan snarare om att lyfta fram värdet av att näringsidkarna i högre utsträckning begär legitimation när en köpare kan antas vara under 18 år. Ordvalet ”kontrollköp” kan därför ifrågasättas.

Lagrådet vill emellertid inte motsätta sig en reglering förutsatt att denna enbart syftar till en dialog mellan tillsynsmyndigheten och säljaren angående dennes rutiner och egenkontroll. Att däremot lägga iakttagelser vid sådana kontrollköp till grund för administrativa sanktioner bör inte komma i fråga med hänsyn dels till den sanktionerade regelns vaga utformning, dels till att kontrollköpet inte visar annat än att säljaren underlåtit att kontrollera åldern på någon som faktiskt är över 18 år. En administrativ sanktion förutsätter principiellt en klart konstaterad överträdelse av en bestämmelse och ska dessutom stå i rimlig proportion till överträdelsens allvar. I förevarande fall kommer frågan om det finns grund för en sanktion eller inte främst att bli beroende av hur tillsynsmyndigheten anser att säljaren borde ha agerat.

Lagrådet kan sålunda inte tillstyrka att iakttagelser vid kontrollköp ska kunna läggas till grund för administrativa sanktioner, såsom försäljningsförbud. Åtgärdens syfte och begränsningar bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagtextens utformning (samtliga lagförslag)

I andra stycket anges att syftet med kontrollköp är att kontrollera om säljaren begär legitimation av köparen. Någon skyldighet att begära legitimation är dock inte föreskriven i lagen och i första stycket anges inte heller detta som syftet. Där anknyts i stället till den skyldighet att förvissa sig om köparens ålder som lagen föreskriver.

Det förefaller dessutom överflödigt att föreskriva att den person som anlitas för köpet ska ha ett ungdomligt utseende. Detta är en självklarhet som inte behöver föreskrivas som en förutsättning för ett kontrollköp.

Det syfte som anges i remissen – att skapa underlag för en dialog mellan tillsynsmyndigheten och handlaren angående iakttagande av åldersgränsen – framgår inte av lagtexten.

Lagrådet förordar att de tre föreslagna bestämmelserna ses över så att de svarar mot föreskrifterna i respektive lag och det övergripande syftet med den föreslagna åtgärden.

Om Lagrådets synpunkter följs skulle lagtexten exempelvis kunna utformas enligt följande modell.

Kommunen får genomföra kontrollköp/provköp i syfte att ge underlag för en dialog mellan kommunen och den som lämnar ut tobaksvaror angående skyldigheten att förvissa sig om att en mottagare har fyllt 18 år. Vid sådant köp får kommunen endast anlita en person som har uppnått den åldern.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 december 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Billström, Adelson Liljeroth, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Löf, Enström, Arnholm, Svantesson

Föredragande: statsrådet Larsson

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