

Kritik mot en socialnämnd för dess agerande i samband med inskränkning i den lokala alkoholhandeln under en sommarfestival

Anmälan

AA klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Sundsvalls kommun. Klagomålen avsåg en inskränkning i den lokala alkoholhandeln i samband med sommarfestivalen Gatufesten. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Enligt uppgifter i medierna hade Sundsvalls kommun utövat påtryckningar mot detaljhandeln i Sundsvall för att åstadkomma en inskränkning i den lokala alkoholhandeln. Kommunen hade haft som agenda att få till stånd ett totalförbud mot s.k. folköl under den lokala sommarfestivalen Gatufesten. Efter motstånd från näringsidkarna initierade socialtjänsten och polismyndigheten en diskussion. Ett möte ägde rum den 23 april 2007 mellan myndigheterna och de lokala näringsidkarna. Diskussionen resulterade i att åldersgränsen för köp av folköl temporärt skulle höjas till 25 år och begränsas till högst sex öl per person.

AA begärde den 23 maj 2007 att få ta del av mötesprotokoll eller minnesanteckningar från mötet. Socialtjänsten svarade att det vid den aktuella träffen fördes förutsättningslösa samtal där de inbjudna köpmännen själva kom med olika förslag på tänkbara insatser men att det inte fördes något protokoll eller skrevs några minnesanteckningar.

I en intervju i Radio Västernorrland den 25 april 2007 framkom det att socialtjänsten hotat näringsidkarna med ett totalstopp av försäljningen av folköl under Gatufesten och att till följd av det träffades en kompromiss.

Utredning

AA:s brev till socialtjänstens alkoholenhet och enhetens svar hämtades in liksom den inbjudan till möte som enheten sänt ut till ett antal näringsidkare i Sundsvall.

Från alkoholenheten uppgavs att något beslut i frågan inte hade fattats eller skulle komma att fattas.

Socialnämnden i Sundsvalls kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över AA:s anmälan.

Socialnämnden kom in med ett yttrande av vilket framgick följande.

Gatufesten

Gatufesten är ett årligen återkommande arrangemang som pågår i närmare en vecka första veckan i juli. Under kvällstid stängs en stor del av Sundsvalls innerstad av för arrangemangets räkning. I samband med Gatufesten sätts flera scener upp för uppträdanden och artister, varav den största scenen finns på Stora torget. Vidare finns ett stort antal restaurangtält där mat samt öl och vin serveras både på torget och på andra ställen på gator och platser inom det inhägnade stadsområdet. Under Gatufesten finns också ett stort antal andra försäljningsställen och stånd framför allt utmed Storgatan. I sammanhanget bör nämnas att det också pågår många aktiviteter utanför själva Gatufestområdet under veckan.

2007 års Gatufest var den 20:e i ordningen, ett arrangemang som alltid samlar ett mycket stort antal besökare i Sundsvall i olika åldrar. Många av besökarna är ungdomar. Det är dock inte främst inom Gatufestområdet som polismyndigheten och socialtjänstens fältassistenter ser problem med berusade ungdomar, utan de största problemen är i områdena närmast utanför och i parkerna. Erfarenheterna har varit att det bland de yngre tonåringarna ofta har varit folkölet som de har berusat sig med, eller åtminstone ”spätt på” med under de senare timmarna. I de rapporter som socialtjänstens fältassistenter har lämnat från årets Gatufest framkommer att det i år, 2007, varit färre omhändertaganden av ungdomar än under tidigare år.

Nämnas kan också att socialnämnden den 18 april 2007 med stöd av alkohollagen beslutat om stängning av Systembolagets butik på Torggatan i Sundsvall under fredag eftermiddag och hela lördagen under Gatufesten. Systembolagets butik på Torggatan ligger inne på Gatufestområdet. I protokollet anges att beslutet är påkallat av polismyndigheten för ordning och trygghet för gatufestbesökarna.

Serveringstillstånden i samband med Gatufesten

Vid årets Gatufest [2007] var det totalt 6 krögare som beviljades serveringstillstånd för tillfällig servering till allmänheten i serveringstält inom festområdet. Det är något färre än föregående år då det varit mellan 8–10 serveringstält. Dessutom har Kårhuset ett serveringstält på Storgatan, utanför festområdet.

Frågan om inskränkningen av alkoholhandeln under Gatufesten

Hantering av folkölsfrågan beskrivs av alkoholenheten i särskild sammanställning.

Handlingarna har förvarats hos alkoholenheten i den mapp som handlar om hanteringen för att begränsa folkölet under Gatufestveckan. De handlingar det rör sig om är bl.a. inbjudningar till träffar samt förslag till en gemensam affisch vilket framgår av sammanställningen.

Några formella beslut i frågan har inte fattats eftersom det rör sig om en överenskommelse efter förslag av handlarna i centrala Sundsvall.

Till yttrandet hade fogats bl.a. en sammanställning gällande genomförande av begränsningen av folköl under gatufesten 2007. I sammanställningen uppgavs bl.a. följande. Den 27 mars 2007 hölls ett möte inför gatufesten hos polisen. Vid mötet beslutade polismyndigheten och socialtjänsten att bjuda in handlarna till en träff om folkölsförsäljningen. Den 30 mars 2007 skickade alkoholenheten ut inbjudan till angivna handlare i city. Mötet hölls den 23 april 2007 med bl.a. handlarna, polisen, socialtjänsten, alkoholenheten och företrädare för gatufesten. Vid träffen informerades i korthet om vad lagstiftningen anger om eventuella begränsningar men det poängterades noggrant att det fanns inga som helst planer på eller önskemål om någon form av förbud, eftersom bedömningen var att det inte var rätt

väg att gå, utan målsättningen var att försöka hitta en för alla parter lämplig samarbetsväg. Det fördes förutsättningslösa diskussioner då polisen och socialtjänsten informerade om de problem de upplever med tonåringarnas berusning under gatufesten. Handlarna kom med förslag om en tillfällig höjning av åldersgräns och begränsning av mängd per försäljningstillfälle. Några minnesanteckningar fördes inte. Förslag till gemensamma skyltar skulle skickas till berörda för påseende. Den 26 april 2007 skickades ett förslag till gemensam affisch med följebrev till handlarna liksom en blankett för bekräftande att handlarna deltog i överenskommelsen. Den 25 maj 2007 skickades brev till handlarna i närområdet med förfrågan om de ville medverka liksom blankett för bekräftelse om att de deltog i överenskommelsen. Den 19 juni 2007 skickades brev och affischmaterial ut till de handlare som svarat att de deltog i överenskommelsen. Den 2 juli 2007 publicerades en annons i Dagbladet och Sundsvalls tidning.

AA kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande synpunkter. Socialnämnden har inte gett någon förklaring till varför de handlingar som bifogats yttrandet inte diarieförts eller varför det inte förts något protokoll eller några minnesanteckningar vid mötena. Ärendet hade inte ens getts ett diarienummer. Genom förfarandet hade nämnden idkat myndighetsutövning i det fördolda.

I ett beslut den 30 maj 2008 anförde *JO Axberger* följande.

Rättslig reglering

För att sälja folköl i butik krävs inget tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738). Däremot måste vissa förutsättningar vara uppfyllda, bl.a. måste lokalen vara godkänd som livsmedelslokal. Folköl får endast säljas till den som fyllt 18 år; det åligger säljaren att kontrollera att köparen uppnått denna ålder (3 kap. 8 § alkohollagen).

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

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

I proposition 2000/01:97 (s. 67) noteras att tillsynen över folkölsförsäljningen i detaljhandeln i praktiken inte kan göras annat än stickprovsvis och med tonvikt på information och rådgivning. Det framgår vidare att den nyss nämnda egenkontrollen ska bedrivas i samarbete mellan den enskilde handlaren och tillsynsmyndigheten. Program för egenkontroll innefattande utbildning m.m. ska således enligt vad som uttalas fastställas och kontrolleras av kommunerna. Brister i

egenkontrollen kan läggas till grund för ett beslut enligt 7 kap. 21 § alkohollagen. Enligt bestämmelsen får kommunen förbjuda den som bedriver detaljhandel med öl att fortsätta verksamheten om den föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Om förbud är en alltför ingripande åtgärd kan kommunen i stället meddela en varning. Ett sådant förbud kan enligt bestämmelsens andra stycke inskränkas till att gälla för vissa närmare angivna tider eller under vissa närmare angivna omständigheter.

Enligt 3 kap. 10 § andra stycket alkohollagen får kommunen för visst tillfälle, om det anses påkallat för ordningens upprätthållande, förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker. Bestämmelsen är avsedd att kunna förebygga olägenheter vid t.ex. större lokala arrangemang.

Kommunens beslut enligt alkohollagen och dess föreskrifter kan enligt 9 kap. 2 § alkohollagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bedömning

Alkohollagstiftningen bärs upp av folkhälsoskäl. I den tidigare omnämnda propositionen framhöll lagstiftaren risken för att de problem som fanns med folkölsförsäljningen bagatelliseras och att kontrollen över försäljningen behövde skärpas. Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår att det finns tämligen omfattande restriktioner förknippade med detaljhandelns möjligheter att sälja folköl och att kommunerna anförtrotts en stor roll och betydande befogenheter för tillsynen över alkohollagstiftningens efterlevnad.

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår även att lagstiftaren förutsatt att kommunen som tillsynsmyndighet ska vara aktiv med information och rådgivning. I detta torde ingå att informera om särskilda förhållanden som kan komma att råda i samband med festivalarrangemang och liknande samt de bedömningar kommunen därvid gör kring ordningsförhållanden, risk för alkoholmissbruk m.m.

Även om det inte alla gånger är möjligt att hålla en klar rågång mellan å ena sidan informations- och rådgivningsverksamheten och å andra sidan den myndighetsutövande tillsynen måste detta eftersträvas. Socialnämnden har i sitt yttrande till JO valt att inte själv yttra sig över ”frågan om inskränkningen av alkoholhandeln under gatufesten” utan i stället hänvisat till en sammanställning från nämndens alkohol-enhet. Av sammanställningen kan utläsas att handlarna informerats om lagstiftningen men att det inte funnits några planer på förbud, ”eftersom bedömningen är att det inte är rätt väg att gå”.

Av den i och för sig knapphändig dokumentation som finns i ärendet framgår att kommunens företrädare varit mycket aktiva för att få till stånd de begränsningar i folkölsförsäljningen som de aktuella detaljhandlarna genomförde. Bland annat utfärdades ett dokument betecknat ”Överenskommelse” i vilket respektive handlare skulle intyga att vederbörande tagit del av informationen och förbinda sig att följa överenskommelsen. Dokumentet skulle senast vid en angiven tidpunkt tillställas

kommunens alkoholenhet. "Överenskommelsen" ter sig, som den utformats, som en förbindelse från den undertecknande handlaren gentemot kommunen. Av materialet framgår även att andra handlare än de som deltagit vid informationsmötet – enligt önskemål från dem som deltog – också skulle inkluderas i förfarandet. Kommunen tog slutligen på sig rollen att ta fram informationsmaterial om överenskommelsen och informera om den via annonser i pressen.

Frivilligheten för de inblandade handlarna kan under dessa omständigheter te sig tämligen skenbar. Genom att förfara på det sätt socialnämnden gjorde genomfördes restriktioner i detaljhandeln, som från handlarnas synpunkt inte kan ha varit lätt åtskiljbara från ett påbud från tillsynsmyndighetens sida. Hade nämnden i stället valt att gå den rättsliga vägen och fattat ett beslut skulle de som berördes av detta haft möjlighet att få saken prövad i domstol, en möjlighet som nu betogs dem.

Annorlunda uttryckt innebar handläggningen att kommunen sökte förmå tillsynsobjekten att "frivilligt" gå med på sådant som kommunen i egenskap av tillsynsmyndighet har befogenhet att ensidigt besluta om. Ett sådant förfarande kan uppfattas som ett sätt att söka utöva myndighet utan att behöva iaktta de formella krav som ställs på myndighetsutövning. Det bör därför inte tillämpas.

Jag anser sammanfattningsvis att kommunen genom sina åtgärder i detta ärende gått över gränsen för vad som är råd och information in på det myndighetsutövande området. Inget hade hindrat socialnämnden från att sammankalla ett informationsmöte, lägga fram sin syn på saken, inhämta handlarnas synpunkter och därefter med stöd av sina befogenheter enligt alkohollagen besluta om de inskränkningar som befanns påkallade. Resultatet av ett sådant initiativ kunde även blivit att kommunen nöjt sig med mötet i förhoppningen att begränsningar skulle ske på frivillig väg. Gränsen överträdde när nämnden fortsatte med att på olika sätt söka binda upp parterna och även handlare som inte deltagit vid mötet.

En konsekvens av den informella handläggningen är att ärendet inte dokumenterades på sådant sätt som krävs vid myndighetsutövning. Det har försvårat allmänhetens möjlighet till insyn, vilket illustreras av anmälan. Vad gäller den begäran som anmälaren tillställde kommunen avsåg den emellertid specifikt mötesprotokoll eller minnesanteckningar från mötet mellan företrädare för tillsynsmyndigheterna och detaljhandeln m.fl. Några handlingar av det slaget upprättades inte och kunde därmed inte heller lämnas ut. Någon villkorlös skyldighet att upprätta minnesanteckningar i samband med informationsmöten av det slaget torde i och för sig inte föreligga. Det får emellertid anses lämpligt att upprätthålla ett dokumentationskrav i alla tillsynssammanhang där det kan bli aktuellt för tillsynsmyndigheten att övergå från information och rådgivning till myndighetsutövning.