

Forslag til endringer i alkohollovgivningen. Høringsuttalelse fra SIRUS

Kapittel 2: reduksjon i maksimaltiden for skjenking av alkohol

Det forskningsmessige belegget for å vurdere sannsynlige helsemessige og sosiale konsekvenser kan oppsummeres slik: Det er nylig publisert en systematisk gjennomgang av den internasjonale forskningslitteraturen om hvilken betydning regulering av skjenketider har for omfanget av vold og andre alkoholrelaterte problem (Stockwell, T. & Chikritzhs, T.: Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. *Crime Prevention and Community Safety* 11:153-170, 2009). Denne gjennomgangen omfatter i alt 49 publiserte studier, de fleste av disse fra Australia, Canada og Storbritannia. Blant de studiene som er metodologisk gode, viser de fleste (11 av 14 studier) en sammenheng mellom endring i skjenketid og voldsomfang eller andre problemer: når skjenketidene strammes inn, går problemomfanget ned, og når skjenketidene utvides, går problemomfanget opp. Funnene er tydeligst der det har skjedd betydelige endringer i skjenketiden, men to studier fra Australia viste en økning i promillekjøring og trafikkulykker etter en utvidelse i skjenketiden på 1-2 timer. Det er så langt ikke gjort noen studier av dette i Norge. Forskningslitteraturen på dette feltet er ikke veldig sterk, men i sum peker funn fra gode studier i retning av at en begrensning i skjenketidene vil kunne føre til en reduksjon i sosiale problemer som ofte er forbundet med alkoholberuselse.

Kapittel 3: endringer i kontroll- og reaksjonsbestemmelsene for utøving av salgs- og skjenkebevillinger

Departementet foreslår en prøveordning der kontrollører av kommunale salgs- og skjenkebevillinger gis kompetanse til å inndra salgs- eller skjenkebevilling på stedet, dersom det avdekkes brudd på bestemmelser som har særlig sammenheng med alkohollovens formål. I høringsnotatet legges det i denne sammenheng vekt på bestemmelsene om salgs- og skjenketider, skjenking til åpenbart påvirket og salg eller skjenking til mindreårige.

Departementets forslag adresserer viktige problemer knyttet til skjenkebevillinger og overtredelse av alkoholloven, og må ses på bakgrunn av et ønske om å gjøre kontrollfunksjonen mer effektiv ut fra målet om å sikre forsvarlig salg og skjenking. Som departementet er inne på i høringsnotatet, er det relativt få overtredelser som fører til inndragning av bevilling. Det kan legges til at det også avdekkes få overtredelser i forhold til hvor mange kontroller som utføres. I tillegg tar det ofte svært lang tid mellom en overtredelse blir rapportert til en eventuell sanksjon blir vedtatt og iverksatt. Forslaget om at kontrollører skal ha anledning til å inndra bevilling på stedet byr imidlertid på flere problemer og fremstår som lite realistisk i dagens situasjon. Nedenfor vil vi gjøre rede for noen av grunnene til hvorfor vi mener det, samt peke på andre mulige tiltak som kan bidra til å styrke kontrollen og forebygge overtredelse av alkoholloven.

De ulike bestemmelsene departementet trekker fram som særlig relevante for alkohollovens formål, og som kontrollen spesielt skal rettes mot, er kvalitativt forskjellige

med hensyn til hvordan kontrollørene avdekker overtredelser. Salg eller skjenking utover fastsatte tider er forholdsvis uproblematisk å avdekke så lenge kontrolløren er tilstede ved salgs- eller skjenketidens slutt. Når det gjelder salg eller skjenking til mindreårige, er det slik at enten oppfyller kunden alderskravet, eller så gjør vedkommende det ikke. Det dreier seg i prinsippet om et tilfelle av enten/eller. Likevel er avdekking av brudd på aldergrensebestemmelsen mer kompleks enn avdekking av brudd på tidsbestemmelsene, både med hensyn til å sikre bevis for overtredelsen og med hensyn til hva kontrollen krever av tid og dømmekraft blant kontrollørene.

Til forskjell fra de nevnte bestemmelsene, er forbudet mot skjenking til åpenbart påvirket en bestemmelse som er heftet med et betydelig innslag av skjønn. Det foreligger ingen klar definisjon av hva det vil si å være åpenbart påvirket. Loven sier ingenting om dette. Gjennom SIRUS' observasjoner og samtaler med aktører i kontrollfunksjonene i kommunene, har det kommet fram at det er betydelig tvil knyttet til vurderingen av hva som er åpenbart påvirket. Kontrollører har ulike oppfatninger om hvor grensene går. I tillegg kommer at personalet på skjenkestedene i mange tilfeller vil være uenig i kontrollørenes vurderinger. Det er grunn til å tro at det vil by på betydelige utfordringer å fatte vedtak om umiddelbar inndragning av bevilling, basert på overtredelse av en bestemmelse hvor innslaget av skjønn er såpass sterkt.

Blant kontrollørene SIRUS har vært i kontakt med i forbindelse med vårt prosjekt om skjenkekontroll, har det generelt sett blitt uttrykt skepsis mot departementets forslag om muligheten til inndragning på stedet. I en sen nattetime på et utested med mange gjester, vil et vedtak om umiddelbar inndragning være en vanskelig, konfliktfylt og upopulær beslutning. Ingen har uttrykt at de ønsker denne muligheten. Tvert i mot er det kontrollører som opplever dagens ordning som et stort ansvar. Det kan kjennes vanskelig å rapportere om en overtredelse hvis man vet at det betyr at utestedet kanskje må stenge. De er også svært klar over at havner saken i retten er det kommunen, i dette tilfellet skjenkekontrolløren, som har bevisbyrden.

Våre observasjoner har også avdekket at opplæringen av kontrollører varierer sterkt mellom kommunene. Noen kommuner har relativt omfattende opplæring, mens andre ikke har organisert opplæring i det hele tatt. En eventuell prøveordning bør, som understreket i høringsnotatet, følges av et opplegg som sikrer tilstrekkelig opplæring.

Med det ovennevnte har vi løftet fram noen utfordringer knyttet til de konkrete bestemmelsene som kontrollen skal rettes mot, pekt på at opplæringen av kontrollørene varierer mellom kommunene, samt gitt uttrykk for den skepsis mot prøveordningen vi har registrert blant et tilfeldig utvalg av kontrollørene. Om prøveordningen blir iverksatt, tilsier det at enkelte forhold knyttet til bestemmelsene bør klargjøres, og at opplæringen bør styrkes. I tillegg er muligens den skepsisen vi har registrert et signal om at ordningen ikke passer for alle. Det støtter i så fall departementets forslag om at ordningen skal være frivillig.

Vi vil anbefale at det utredes bedre om det er andre tiltak som kan settes i verk for å styrke kontrollen og forebygge overtredelser av alkoholloven. Særlig vil vi peke på:

- Sterkere samarbeid med politiet. Erfaringene fra STAD-prosjektet i Stockholm er at politiets inntreden i skjenkekontrollen har ført til bedre kontroll. Politiet bidrar til mer tyngde og autoritet og besitter maktmidler som kan være nyttige. I motsetning til kontrollørene, kan for eksempel politiet kreve legitimasjon ved mistanke om brudd på aldersbestemmelsene. Flere norske kommuner har utviklet ulike samarbeidsordninger mellom kontrollørene og politiet (eks. Stavanger og Larvik). Våre informanter opplyser om gode erfaringer med det.
- Understreke kommunenes ansvar i forbindelse med salgs- og skjenkekontrollen. En mulighet kunne være å påby at salgs- og skjenkekontroller alltid skal gå minst to sammen. Mange kommuner som i dag kjøper kontrolltjenester av private selskaper, legger av økonomiske grunner inn at de ønsker enmannskontroller. Kontrollører vi har vært i kontakt med, forteller at de opplever det som utilfredsstillende. Når de bare er én som observerer en overtredelse, synes de at de må være enda sikrere i sin sak før de skriver rapport, enn hvis de hadde være to. De mener også å ha erfaring med at en rapport som er underskrevet av én kontrollør, har mindre tyngde hvis det kommer til en inndragning og kanskje en rettssak. Noen kontrollører er også bekymret for sikkerheten når de går alene.
- Opprette en ordning som kan følge opp at kommunene gjennomfører minst så mange salgs- og skjenkekontroller som loven pålegger dem. Foreløpig har vi dessverre ikke pålitelige tall for hvor mange kommuner som har færre kontroller enn det loven påbyr, men inntrykket er at mange kommuner ikke oppfyller lovens krav.

Kapittel 9: Statistikkinformasjon

SIRUS har over lengre tid arbeidet med å bedre alkoholstatistikken angående omsetningen av såkalt uregistrert alkohol. Forslaget om at bevillingshaverne på de internasjonale flyplassene får plikt til å rapportere salget av tax-free alkoholholdig drikk til SIRUS vil innebære at SIRUS får sikker kunnskap om omfanget av denne delen av det uregistrerte alkoholforbruket, som utgjør en betydelig del av alt uregistrert forbruk. Dette vil være et viktig bidrag til å bedre alkoholstatistikken.

SIRUS arbeider også med å bedre statistikken over omsetningen av alkohol på kommunenivå. Ikke minst har vi ønsket å se på omfanget av solgt og skjenket alkohol i de ulike kommuner, for å kunne gi bedre anslag på fordelingen av alkoholsalget på salgs- og skjenkesteder. Ved tilgang på opplysninger om de kommunale salgs- og skjenkeavgiftene, vil en slik statistikk kunne utarbeides. SIRUS vil derfor be om at opplysninger om størrelsen på de kommunale salgs- og skjenkeavgiftene også faller inn under kommunenes plikt til å gi informasjon om deres forvaltning av alkoholloven.

SIRUS er av den mening at kommunenes plikt til å gi informasjon om forvaltningen av alkoholloven bør tas inn i alkohollovgivningen.