



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 13/4084	Deres dato: 09.10.2013	Vår ref.: 2013/19691-2 FM-J	Saksbehandler: Eva Kjøllesdal	Dato: 16.01.2014
------------------------	---------------------------	--------------------------------	----------------------------------	---------------------

Høring om endringer i alkoholregelverket – herunder normerte regler for inndragning av bevilling og økte krav til kontroll med bevillinger

Fylkesmannen viser til Helse- og omsorgsdepartementet brev av 8.10.2013.

Det er i vedlagte Høringsnotat foreslått endringer til lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven) og forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften).

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt om tilbakemeldinger på forslagene til endringer, og Fylkesmannen vil nedenfor gi våre kommentarer til enkelte av bestemmelsene.

Vedr. alkoholloven § 1-8 m.v.

Helse- og omsorgsdepartementet skriver på side 16 annet avsnitt, sitat:

”Lovhjemmelen erstatter dagens andre ledd i § 1-8. Dagens bestemmelse gir retningslinjer for kommunen i den skjønnsmessige vurderingen av hvorvidt et brudd skal føre til inndragning. Forslaget om en hjemmel for prikkdelingssystem innebærer at bestemmelsen blir endret fra å være en kan - bestemmelse til en skal - bestemmelse, og det er derfor riktig at dette går frem av loven. Departementet foreslår at det presiseres i forskrifthjemmelen at hjemmelen gjelder et prikkdelingssystem. Detaljeringsgraden i et slikt reaksjonssystem tilsier imidlertid at detaljene ikke bør reguleres direkte i loven.”

Slik Fylkesmannen forstår departementets forslag, er det kun § 1-8 annet ledd som endres. Departementet bør etter vår vurdering også vurdere om ordlyden i bestemmelsens første ledd bør endres, herunder ”kan”, slik at bestemmelsen samsvarer med departementets intensjon om å gjøre bestemmelsen til en ”skal”-regel, hvoretter bevillingen skal inndras etter nærmere bestemte regler fastsatt i forskrift.

Rettskildemessig går lov foran forskrift, og det vil harmonere dårlig med intensjonen dersom første ledd i bestemmelsen gir uttrykk for en mer skjønnsmessig vurdering.

Vedr. beviskravet

Det heter på side 9 i Høringsnotatet, sitat: *Beviskravet i inndragningssaker er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette er i tråd med forvaltningsrettens hovedregel.*"

Fylkesmannen bemerker at Helsedirektoratet i brev av 05.10.2011 til NHO Reiseliv uttaler følgende om beviskravet ved inndragning, sitat:

"Spørsmålet om beviskrav var tema i en relativt nylig sak i Hålogaland lagmannsrett (LG-2009-200369), og særlig i tingrettens avgjørelse i samme sak. Lagmannsrettens domspremisser er etter direktoratets syn ikke helt klare når det gjelder beviskravet. I begge dommer synes det imidlertid antatt at beviskravet i inndragningssaker er i alle fall noe høyere, men ikke mye høyere, enn alminnelig sannsynlighetsovervekt."

Fylkesmannen har på denne bakgrunn lagt til grunn at det gjelder ett noe høyere beviskrav i inndragningssaker. Fylkesmannen har erfaring for at i klager på vedtak om inndragning, under henvisning til rettsavgjørelser, regelmessig blir anført at beviskravet ved inndragning er høyere enn alminnelig sannsynlighetsovervekt. Også spørsmålet om hvorvidt midlertidig inndragning av skjenkebevilling er å anse som straffeforfølgning etter EMK er et spørsmål som har vært reist i flere klagesaker.

Fylkesmannen vil i den forbindelse gjøre oppmerksom på artikkelen "Beviskrav ved inndragning av skjenkebevilling," av førsteamanuensis Magne Strandberg, Universitetet i Bergen, publisert på Gyldendal rettsdata 2013. I artikkelen redegjøres det for spørsmålet om beviskrav ved inndragning skjenkebevilling opp i mot EMK art. 6. På bakgrunn av nevnte artikkel samt nyere rettspraksis, vil vi anmode om at det redegjøres nærmere for spørsmål vedrørende beviskravet i inndragningssaker ved den videre behandlingen av høringsforslaget.

Pkt. 2.7.4 Opptjeningsperioden

Det er i høringsnotatet foreslått en opptjeningsperiode på tre år.

Etter Fylkesmannens oppfatning synes imidlertid en opptjeningsperiode på tre år å være noe lang og streng. Dette særlig hensett til den eksisterende praksis i kommuner som har prikkbelastningssystem, hvor opptjeningsperioden ligger på mellom 12 til 24 måneder. Fylkesmannen vil foreslå en opptjeningsperiode på 24 måneder, d.v.s. halvparten av bevillingsperioden. Vi slutter oss for øvrig til forslaget om at tidspunktet for handlingen eller unnløsten legges til grunn ved beregning av perioden.

Pkt. 2.7.8 Overtredelser som skal tildeles åtte prikker

Alternativ d: Hindring av kontroll

Det er i høringsnotatet foreslått at hindring av kontroll skal tildeles 8 prikker.

Fylkesmannen er enig i at hensynet til effektiv kontroll, tilsier at det reageres strengt mot hindring av kontroll. Fylkesmannen vil imidlertid foreslå at det utdypes nærmere hva som ligger i begrepet "hindring av kontroll".

I praksis kan dette være meget varierende, fra tilfeller hvor kontrollører i noen tilfeller kan nektes inngang, mens de i andre tilfeller må vente ett par minutter før de får adgang til skjenkestedet. I andre tilfeller har kontrollørene blitt nødt til å vente til de får tildelt en vakt som "fotfølger" kontrollørene under hele kontrollen. Det er etter vår oppfatning viktig at det presiseres hvorvidt eksempler på at kontrollen vanskeliggjøres eller forsinkes, også skal regnes som "hindring av kontroll".

Pkt. 2.7.10 Overtredelser som skal tildeles to prikker

Alternativ a: Åpenbart påvirket person i lokalet / gi adgang til åpenbart påvirket person

Departementet uttaler i høringsforslaget at overskjenking er ett av de mest alvorlige bruddene på alkoholloven. I en del tilfeller hvor det befinner seg åpenbart påvirkede personer i skjenkelokalene, har disse tidligere på kvelden blitt skjenket på en slik måte at de har blitt åpenbart påvirket. I andre tilfeller kan personene ha konsumert alkohol før de ankommer stedet, mens beruselsesgraden først slår ut etter at de har ankommet skjenkestedet.

Fylkesmannen oppfatter det allikevel som meget alvorlig å ha åpenbart påvirkede personer i skjenkelokalet. Vi antar videre at det å ha en strengere prikkbelastning for dette forholdet, vil kunne bidra til å hindre overskjenking. Erfaringsmessig er en del av de personene som befinner seg i skjenkelokalet i noen tilfeller kraftig påvirket. Man bør etter vår oppfatning kunne reagere sterkt på åpenbart påvirkede personer i lokalet, uten at det kreves at de konsumerer alkoholholdig drikke. Særlig bemerkes at åpenbart påvirkede personer i lokalet anses langt mer alvorlig enn for eksempel brudd på reklamebestemmelsen, og således ikke bør tildeles samme prikkbelastning. Det foreslås derfor at alternativ a medfører tildeling av 4 prikker.

Alternativ e og f: Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens fastsatte frist/ manglende betaling innen kommunens fastsatte frist

Fylkesmannen slutter seg til forslaget om at forsinket innlevering og betaling inntas i reaksjonssystemet.

Det foreslås i høringsnotatet at det skal tildeles to prikker for slike oversittelser.

Fylkesmannen bemerker at det her bør komme tydelig frem om det skal gis to prikker for hver gang kommunens fastsatte frist oversittes. Dersom kommunen kun har anledning til å sette to prikker, vil det etter Fylkesmannens oppfatning, kunne bryte med eksisterende praksis i kommunene på dette området. Det vil også kunne frata kommunen en viktig sanksjonsmulighet og mulighet for å legge press på bevillingshaver til å innlevere omsetningsoppgave / betale omsetningsgebyr.

3.5 Vurdering av om kontroll skal skje i skjenketidens siste timer

Fylkesmannen slutter seg til departementets vurdering om at deler av kontrollene av skjenkesteder skal foretas sent på kvelden, herunder at en god løsning kan være at kontroll i løpet av de siste tre timer av skjenketiden skal gjelde for minimum en årlig kontroll.

Fylkesmannen forslår at et krav om slik sen skjenketid eventuelt kan settes til torsdag, fredag og lørdag. Dette fordi studentsteder og steder med 18-års grense ofte har stor pågang på torsdager, og det kan i noen tilfeller være et like stort behov for sene kontroller også på dette tidspunktet.

5.2. Oppdeling av bevillingsgebyret i søknadsgebyr og omsetningsgebyr

Fylkesmannen slutter seg til Helse- og omsorgsdepartementets vurdering med hensyn til oppdeling av bevillingsgebyret i søknadsgebyr og omsetningsgebyr.

Oppsummering

Fylkesmannen bemerker at en innføring av normerte regler for inndragning, medfører at kommunens frie skjønn med hensyn til inndragning av salgs- og skjenkebevillinger innsnevres. Vi har imidlertid merket oss departementets presisering om at kommunene fortsatt

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

vil stå fritt med hensyn til kriterier for innvilgelse av bevilling, antall salgs- og skjenkesteder og tidsbestemmelser innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Formålene bak reglene i alkoholloven er å redusere skadevirkningene av alkoholbruk. For å oppnå dette er det nødvendig å øke håndhevingen av bestemmelsene i loven. Inndragning av salgs- eller skjenkebevilling er på den annen side en svært inngripende reaksjonsform. Det er derfor viktig med stor grad av rettssikkerhet på området.

Helse- og sosialdepartementet har i høringsnotatet grundig redegjort for de hensyn som ligger bak forslaget om innføring av normerte regler for inndragning. Etter Fylkesmannens vurdering bidrar forslaget til normerte regler både til en mer effektiv håndheving av regelverket, samtidig som hensynene til rettssikkerhet, likebehandling, forutberegnelighet m.v. i større grad blir ivaretatt.

Fylkesmannen finner således at forslaget om endringer i alkoholregelverket - normerte normer for inndragning av bevilling, økte krav til kontroll med bevillinger mv., på en god måte ivaretar de ulike hensyn som alkoholloven skal ivareta, og slutter seg til de foreslåtte endringene.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Odd Meldal
underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.