



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
13/4084

Vår ref.
13/6580 – TJU

Dato
5.2.2014

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

Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementets brev 8. oktober 2013.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader:

Generelt

Alkohollovens formål er å redusere skadevirkningene av alkoholbruk. Vi er enig i at det kan være nødvendig å skjerpe håndhevingen av bestemmelsene i alkoholloven, både når det gjelder innvilgelse, fastsetting av rammer for den enkelte bevilling og ved oppfølging av bevillingene. I denne sammenheng er forbedring av kommunenes kontroll med og reaksjoner mot brudd på alkoholloven også viktig.

Vi slutter oss derfor til forslaget om å utarbeide forskrift med *nasjonale krav* for å få best mulig standardisert og forutsigbar praktisering av kommunenes kontrollutføring. I denne sammenheng bør etter vår vurdering virkemidlene, knyttet til oppfølging av bevillingene, herunder kontroll og reaksjon på brudd, være mest mulig målrettet. Forslaget til normerte regler for inndragning av bevilling ved å innføre et prikkssystem for brudd på alkoholloven, synes derfor å være hensiktsmessig. Det foreslåtte nivået på reaksjonene synes å være passe strengt til å kunne virke forebyggende og formålstjenlig.

Type regelbrudd

Når det gjelder *hvilke regelbrudd* prikktildelingssystemet skal gjelde for, slutter vi oss til forslaget om at alle brudd bør tas inn i systemet. Vi har vurdert om også andre

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Gullhaug Torg 4a
0484 Oslo

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org.nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Toril Juul
22245125
toril.juul@jd.dep.no

inndragningsgrunner enn brudd knyttet til utøvelsen av bevilling til salg og skjenking av alkohol, bør inn i prikkbelastningssystemet. Vi har i den forbindelse merket oss at det ikke er foreslått at prikkdelingsordningen skal omfatte forholdene nevnt i alkoholloven § 1-8 tredje og fjerde ledd. Justis- og beredskapsdepartementet tilrår at systemet også bør gjelde dersom det på serveringssted skjer gjentatt narkotikaomsetning eller diskriminering. Selv om denne bestemmelsen i alkoholloven ikke er direkte knyttet til krav om utøvelse av bevillingen, viser det etter vår oppfatning at stedet er dårlig egnet til skjenking av alkohol. Bestemmelsene i alkoholloven er viktige forebyggende virkemidler mot rekruttering og bruk av narkotika, samt diskriminering. Etter vår oppfatning vil det være hensiktsmessig å unngå et to-sporet system. Derfor bør også gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering kunne tas inn i prikktildelingssystemet. Ettersom disse lovbruddene ikke direkte er knyttet til krav om utøvelse av bevillingen, men likevel anses å være relativt alvorlige, bør det gis fire prikker i prikktildelingssystemet for slike lovbrudd, når det ved kontroll registreres at dette skjer eller at politiet melder om slike lovbrudd.

Reaksjonsnivå

Vi slutter oss til det foreslåtte reaksjonsnivået. Det er viktig at reaksjonsnivået er så høyt at risikoen for inndragning vurderes som reell. Det samme gjelder gradering av de ulike brudd, der åtte prikker tildeles ved bl.a. salg og skjenking til mindreårige og ned til én prikk for brudd som anses for minst alvorlig. Slik blir systemet innrettet på formålstjenlig forebygging. Vi er enig i at de mest alvorlige brudd skal kunne gi inndragning etter én gangs hendelse.

Dersom det kan bli tale om ytterligere gradering, for eksempel at noen brudd kan bli tildelt seks prikker (i stedet for åtte eller fire prikker), kan man etter vår vurdering se på muligheten for at brudd på bistandsplikten tildeles seks prikker (mot åtte i høringsnotatet).

Skjenkekontroll

For å være mest mulig målrettet reises spørsmålet om kontrollene i større grad bør rettes mer inn mot helgene og skjenketidens tre siste timer.

Forholdet til forvaltningsloven - enkeltvedtak

I høringsnotatet er det foreslått å forskriftsfeste at «avgjørelse om prikktildeling ... ikke [er] enkeltvedtak og ... ikke [kan] påklages». Etter vårt syn taler mye for at beslutninger om å tildele prikker etter forskriftsutkastets system må regnes som «enkelvedtak» etter gjeldende rett (jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b). Om det vil kunne gjelde i alle de tilfellene forskriftsutkastet legger opp til, også ved de mindre alvorlige overtredelsene, tar vi ikke stilling til. Hvis en ønsker å bygge på løsninger som fraviker det som følger av forvaltningsloven, må det ha tydelig hjemmel i lov. Vi har forståelse for at det ut fra håndhevingshensyn kan være ønskelig at den enkelte beslutning om å tildele prikker ikke utløser alle de rettsvirkninger som er knyttet til enkeltvedtaksbegrepet. På den annen side kan det

være betenkelig at beslutninger om prikktildeling, som kan være basert på vanskelige bevisvurderinger, ikke kan påklages, samtidig som beslutningen flere år senere kan utgjøre et sentralt grunnlag for et vedtak om å inndra bevillingen. Betenkelighetene kan avhenge av hvilken reell mulighet det er for å foreta en fornyet prøving av grunnlaget for de tidligere prikktildelingene når det blir aktuelt med tilbakekall av tillatelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet mener tildeling av prikker bør følge forvaltningsloven og anses som enkeltvedtak med klagerett.

Forholdet til EMK mv.


Alkoholoven § 1-8 gir allerede hjemmelen for inndragning av salgs- og skjenkebevillinger, enten for resten av bevilingsperioden eller for en begrenset tid. Inndragning (tilbakekall) kan skje på ulike grunnlag.


I en del tilfeller av tilbakekall av bevillinger etter alkoholoven § 1-8 taler mye for at inndragningen innebærer avgjørelse av en «straffesiktelse» («criminal charge») slik dette begrepet er forstått i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (og sjuende tilleggsprotokoll artikkel 4). Nettopp den typen inndragning som forskriftsutkastet først og fremst regulerer, nemlig tidsavgrensede tilbakekall utløst av at det er begått ulovlige (og i prinsippet straffsanksjonerte) handlinger, vil kunne bli regnet som «straff». Etter vårt syn bør en i det videre arbeidet med saken vurdere forholdet til EMK. Praksis både fra EMD og fra Høyesterett vil her kunne gi veiledning. Vi viser særlig til EMDs dom Malige mot Frankrike (1998), som gikk langt i å bygge på at den enkelte tildeling av prikker i seg selv innebar avgjørelse av en «straffesiktelse» i EMK artikkel 6 sin forstand. Vi viser også til Rt. 2004 s. 1500 når det gjelder forståelsen av straffebegrepet. I Rt. 2012 s. 1556 og den praksis det der vises til, er spørsmål knyttet til beviskrav drøftet.

Forholdet til Svalbard

Det er egne regler for Svalbard når det gjelder omsetning mv. av alkohol. De foreslåtte bestemmelsene vil således ikke omfatte Svalbard. Siden regelverket for Svalbard ikke har noen tilsvarende kontrollmekanismer som nå foreslås innført, bør det likevel vurderes om ikke dette også bør justeres tilsvarende som på fastlandet.

Med vennlig hilsen


Harald Aass
fagdirektør


Toril Juul
seniorrådgiver