

Helse- og Omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
NO-0030 Oslo

POLITIDIREKTORATET	
20 JAN. 2014	
Arkiv 14-18	Arkivkode 008
Saksnr. 13/3285	Dokument 10

Deres referanse
13/4084

Vår referanse
2013/04226-2 622

Dato
13.01.2014

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

Det vises til Helse og Omsorgsdepartementets høringsbrev av 08.10.2013. Politimesteren i Østfold har følgende merknader til de foreslåtte endringer.

Forslag til normerte regler for inndragning av salgs/skjenkebevillinger:

Politidistriktet støtter i hovedsak forslaget om og lov/forskriftshjemle felles nasjonale regler for kommunenes reaksjonsfastsettelse ved brudd på de sentrale salgs/skjenkebestemmelsene i alkoholloven med forskrift. Sentrale retningslinjer vil skape større grad av likhet, forutberegnlighet og rettsikkerhet for den enkelte bevillingshaver uavhengig hvor i landet man driver sin næringsvirksomhet. Ved en slik ordning vil man også unngå konkurransefortrinn i næringen avhengig av kommunegrenser ved at en kommune praktiserer inndragningsinstituttet mer liberalt enn andre. Det vil også virke preventivt for bransjen at det foreligger klare regler for hva brudd på salgs-/skjenkebestemmelsene vil medføre, og vil kunne gi de seriøse aktørene et fortrinn. Videre vil det kunne være et godt verktøy for handlekraft for ansvarlig kommunal myndighet.

Slike skjematiske regler vil nødvendigvis også ha visse svakheter. De vil gripe inn i og redusere kommunenes skjønnsmyndighet i den enkelte sak, fleksibiliteten til å vekte alle omstendigheter som kan ha betydning for en sak, herunder vektlegging av skjenkestedets historikk, blir også noe redusert. Samtidig ser vi at de foreslåtte endringer ivaretar noe av dette ved at det innføres regler (forslagets § 10-4) som vil gi rom for å utøve det individuelle forvaltningsmessige skjønn ved helt spesielle saker.

Samlet sett finner vi at det er gode argumenter for å innføre et slikt regelverk. De alkoholpolitiske hensyn som krever lokalkunnskap råder fortsatt den enkelte kommune over ved fastsettelse av tak på antall salgs/skjenkebevillinger, fastsetting av skjenketider innenfor det gjeldende regelverk, samt behandling av den enkelte søknad og fastsetting av rammer for tildelte bevillinger. Reaksjonsfastsettelsen ved en bevillingshavers brudd på sentrale bestemmelser i alkohollov med forskrift, bør behandles mest mulig likt på nasjonalt nivå.

Østfold politidistrikt

Administrativ enhet, besøk: Glengsgaten 19
Post: Postboks 73, 1701 SARPSBORG
Tlf: 69 11 33 00 Faks: 69 11 34 07
E-post: post.ostfold@politiet.no

Org. nr.: 983 996 078
Bankgiro: 7694.05.11581

Innføring av normerte regler for inndragning vil være et nødvendig virkemiddel for å få dette gjennomført.

Nærmer om forslaget om å innføre et prikktildelingssystem:

Politidistriktet ser at forslaget om at de normerte inndragningsregler innføres som et prikktildelingssystem etter samme mal som prikktildelingssystemet i vegtrafikkloven, vil gi det regleverk som er klarest og enklest å håndheve. En viser i hovedsak til den begrunnelse som er gitt ovenfor, og til de argumenter som er anført i høringsnotatet. At bestemmelsen i alkoholloven § 1-8 annet ledd endres fra å være en fakultativ bestemmelse om inndragning til å forskrifthjemle obligatoriske regler når inndragning skal foretas er en nødvendig regelendring. At en ordning med helt/delvis prikktildelingssystem som mal og arbeidsverktøy for inndragning har vært praktisert med gode erfaringer i flere kommuner over flere år understøtter også at slike normerte regler fungerer i praksis.

Skal forhold beskrevet i alkoholloven §1-8 tredje ledd omfattes av prikktildelingssystemet:

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på om inndragningsgrunnene angitt i alkoholloven § 1-8 tredje ledd, at en bevilling kan inndras dersom det foregår gjentatt narkotikaomsetning eller diskriminering på stedet, skal omfattes av ordningen. Politidistriktet ser at dette er en kompleks problemstilling, og at det er kryssende hensyn som gjør seg gjeldende. Bevismessig kan slike saker også være utfordrende for kontrollørene, med mindre saken anmeldes og politietterforskning iverksettes. Hensynet til sammenheng og konsekvens i regleverket tilsier at også disse overtredelser omfattes. Vi bemerker at vi finner det viktig og riktig at man har bestemmelse om at omsetning av narkotika på et skjenkested kan føre til inndragning av bevilling. Det er preventivt og plasserer ansvar. Det understreker at bevillingshaver har ikke bare et ansvar for at skjenkingen foregår etter regelverket, vedkommende har også et ansvar for å ha oversikt over om det foregår annen ulovlig aktivitet på stedet. Har det blitt avdekket narkotikaomsetning ved en kontroll og det igjen avdekkes, kan det etter vår oppfatning være en indikasjon på at bevillingshaver ikke har tatt tilstrekkelig tak i problemet og at man ikke har truffet de nødvendige tiltak for å unngå dette. Ved at avdekking av narkotikaomsetning på stedet innlemmes i prikkbelastningssystemet vil dette være et incitament for bevillingshaver til straks å ta tak i problemet, da reaksjonsnivået fremgår av forskriften og det fordrer reaksjon fra kommunen.

Når det gjelder antall prikker som skal tildeles for dette er vi noe i tvil. Vi anser imidlertid omsetning av narkotika på arenaer hvor det i hovedsak frekventerer unge mennesker og voksne unge som alvorlig kriminalitet og viktig å forebygge. Skjenkesteder skal ikke være et arnested for omsetning av illegale stoffer. Det er, som ovenfor nevnt, viktig at bevillingshaver selv tar dette på alvor når det avdekkes første gang. Det antas at det bør tildeles minst fire prikker. Ved tildeling av fire prikker vil man også kunne benytte seg av forskriftsbestemmelsen § 10-4 annet ledd som åpner for tildeling av flere prikker ved særlig skjerpene omstendigheter etter en konkret vurdering. Dersom det avdekkes at en av stedets ansatte omsetter narkotika er dette klart mer alvorlig, og reaksjonsnivået må skjerpes betydelig. For øvrig bemerkes at slik alkoholloven § 1-8 tredje ledd i dag er utformet med krav om "gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet" for inndragning kan foretas, utelukker det tildeling av åtte prikker og inndragning ved første gangs overtredelse.

Når det gjelder gjentatt diskriminering på skjenkestedet, og reaksjon i forhold til bevillingen, gjør i hovedsak de samme hensyn som nevnt ovenfor seg gjeldene. Det er et viktig tema, og gjentatt diskriminerende forskjellsbehandling fra aktorene må følges opp. Dette er imidlertid vanskelig saker å bevise og stiller store krav til kontrollørene. Foreligger det en strafferettslig reaksjon for overtredelse av straffeloven § 349a vil dette være enklere å håndtere, men det antas at dette unntaksvis vil foreligge. Når det gjelder tildeling av prikker er vi også her i tvil, men dersom en slik overtredelse er dokumentert begått gjentatte ganger må det minimum tildeles fire prikker.

Opptjeningsperioden:

Det er foreslått en opptjeningsperiode på tre år. For at et system med prikkbelastning skal ha den tilsktede virkning er det, etter vår oppfatning, nødvendig at opptjeningsstiden er av en viss lengde. En opptjeningsstid på minimum to år, maks tre år bør følge ordningen. Da kan man forutsette at kommunen har hatt anledning til å foreta tilstrekkelig antall kontroller for å kunne avdekke uregelmessigheter. En ser imidlertid av høringsnotatet at de kommuner som har praktisert et slikt system ikke har hatt lengre opptjeningsstid enn to år.

Inndragningstidens lengde:

Politidistriktet har ingen merknader til at standardinndragningen settes til en uke, jfr. forslaget § 10-2 annet ledd, 1. punktum. I de tilfelle det foreligger flere enn åtte prikker til grunn for en inndragning, kan det være behov for å skjerpe inndragningstiden. Dette ser ut til å være ivare tatt ved bestemmelsens § 10-2 annet ledd, 2.punktum. Vi ser også at det er viktig at kommunen har mulighet til å foreta inndragning ut over det normale og ut bevillingsperioden dersom en enkelt overtredelse eller flere overtredelser til sammen fremstår som særlig alvorlig. Forslagets § 10-4 annet ledd ser ut til å ivareta dette.

Overtredelsens art og tildeling av prikker:

Antall prikker skal samsvare med overtredelsen alvorlighet. Departementet har særskilt bedt om høringsinstansens syn på forslaget om at salg og skjenking til en person som er åpenbart påvirket av rusmidler skal medføre fire prikker. Vi bemerker at vi er enig i at de tilfelle som er oppført med åtte prikker i forslaget er så alvorlig at de kvalifiserer til dette. Etter vår oppfatning bør også avdekking av salg/skjenking til åpenbart beruset person medføre åtte prikker.

Det vises til at forskrift om omsetning av alkoholdig drikk kap.4 har klare regler for skjenking og hvorledes åpenbart berusede personer skal håndteres. Det påligger bevillingshaver en plikt til å vise bort åpenbart berusede personer, og selvfølgelig heller ikke skjenke alkohol til åpenbart påvirket person. Dette ansvar er det helt vesentlig at bevillingshaver tar. Undersøkelser og vår erfaring i politidistriktet viser at det er en sammenheng mellom beruselsesgrad, vold og ordensforstyrrelse om natten. Alkoholovens formål er klart, jf lovens § 1-1: ”..å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader alkoholbruk kan innebære”. De enkelte skjenkesteders etterlevelse av regelverket vil kunne være med å forebygge dette. Begrunnet i dette mener vi at overskjenking er så vidt alvorlig og medfører et så vidt stort potensial for uro og vold både på og utenfor skjenkestedet, samt andre samfunnsmessige skadevirkninger, at avdekking av dette bør medføre åtte prikker og inndragning.

Når det gjelder overtredelser som er foreslått å tildeles fire prikker er vi i det vesentlige enig i forslaget. Brudd på alderskrav for den som er satt til å selge eller skjenke alkohol henføres inn under dette. Vedrørende dette bemerker vi at det etter vår oppfatning sier noe om bevillinghavers seriositet dersom person som ikke fyller alderskravene forestår salg/skjenking av alkohol. De ansatte, deres alder og hvilket arbeid de skal utføre i virksomheten har bevillingshaver kontroll over, og her bør det være lett å følge regelverket. Det vil også reise spørsmål om opplæring og modenhet for denne personen når alderskravet ikke er oppfylt. Etter vår oppfatning er fire prikker et minimum her.

Det å ha en åpenbart påvirket person i lokalet/gi adgang til åpenbart påvirket person er foreslått å gi to prikker. Slik vi ser det er det vil det å gi adgang for åpenbart påvirkede personer eller la de oppholde seg i lokalet, øke faren for overskjenking. De vil også ofte i større grad enn mindre berusede personer utgjøre et potensial for å forårsake ordensforstyrrelser, uro og bråk på utesteder. Det er av den grunn viktig at dette unngås, og at salgs-/skjenkesteder følger regelverket vedrørende dette. Etter vår oppfatning bør det vurderes å legge fire prikker ved overtredelser av denne art.

Forslag om økte krav til kontroll med kommunale bevillinger:

Politidistriktet støtter forslaget om å øke de krav som stilles til gjennomføring av kontroll av salgs og skjenkebevillinger. Det å forskriftshjemle klare krav til måten kontroller skal gjennomføres på, klare krav til kontrollørens kunnskaper m.v., vil bidra til at det gjennomføres kontroller som er kvalitetsmessig høyere, mer effektive, og fremmer de mål som fremgår av alkohollov og forskrift bedre enn i dag. Det er også en forutsetning for å kunne gjennomføre nasjonale retningslinjer i form av et prikkbelastningssystem at kvaliteten på de kontroller som gjennomføres er høy, og at de overtredelser som avdekkes dokumenteres på en slik måte at de bevismessig holder mål og at rettsikkerheten ivaretas.

At det innføres bestemmelser om at kontrollen skal foretas av to personer anser vi som et viktig bidrag til dette. Videre at kontrollørene skal bestå den samme kunnskapsprøven som bevillingshaver. Etter vår oppfatning bør det også i forskriften konkretiseres nærmere, utover at det at hver kommune er ansvarlig for opplæring i rapportskrivning og kontrollmetoder, antall timer og konkrete krav til hva som skal gjennomgås vedrørende disse punkter. Krav til opplæring av kontrollører må være lik. Da bør det ikke overlates til den enkelte kommune å fastsette hva man skal legge i disse opplæringspunkter, og hvor mye ressurser man skal bruke på akkurat dette.

Politidistriktet har forøvrig erfaring med at skjenkekontrollører og polititjenestemenn har vært på samme skjenkested på samme tid, og at politiet i ettertid har stilt spørsmål ved hvorfor det ikke ble innrapportert brudd på bestemmelsen om overskjenking. Politiets observasjoner, baser på kunnskap og erfaring, tilsa at dette burde vært rapportert. Dette ble tatt opp i samarbeidsfora MAKS, et interkommunalt samarbeid i nedre Glomma regionen vedrørende felles alkoholpolitiske retningslinjer, sanksjonssystem, krav til kontroll, utdanning (ansvarlig vertskapskurs), hvor også politiet er med. Denne erfaring underbygger etter vår oppfatning behovet for økte nasjonale kompetansekrav til kontrollørene.

Tidspunkt for gjennomføring av kontroller:

Politidistriktet støtter forslaget om å forskriftsfestsette krav om at et visst antall kontroller skal utføres i skjenketidens siste timer. Både forskning og erfaringer innad i distriktet viser

at tidspunktet kontrollen foretas på er av stor betydning med hensyn til hva man vil avdekke – spesielt med hensyn til problematikken overskjenking og skjenking til mindreårige. Utelivsmønsteret har endret seg de senere år. Folk kommer ofte sent til byen, og tiden de tilbringer på skjenkestedene er ofte relativt kort. Næringen har, særlig når det gjelder etablissementer som diskotek, nattklubb og barer forholdsvis få timer hvor det er ”trøkk” på stedet, og det er da omsetning og inntjening er størst. Dette understøttes av dialogmøte politidistriktet har hatt med representanter for bransjen i flere av Østfoldbyene. Disse har gitt uttrykk for at det er den siste timen de har opptil halve omsetningen. Dette gjelder typisk for steder uten matservering. Det betyr at det er da pågangen fra gjester er størst, og personalet har da også mindre kapasitet til å vurdere kunden. Da er faren for overskjenking og skjenking til mindreårige størst. Krav til kontroller etter kl. 23.00 på typiske helgearenaer (diskotek, bar, mv.) kan med fordel innføres.

Slik utelivsbilde er på de fleste steder antas det at det er flest folk ute fredag kveld og lørdagskveld, og det er da effekten av å gjennomføre sene kontroller blir størst. Det anses hensiktsmessig å forskriftsfastsette dette. Kommunen står forøvrig fritt til å sende sine kontrollører ut for å foreta sene kontroller ved etablissementer som har sin ”topp” på andre ukedager.

En viktig arena for kontroller mot skjenking av alkohol til mindreårige er typiske steder som har 18 års grense. Å kontrollere slike steder vil være forebyggende. Det bør vurderes om det skal fremgå av forskrift at det skal ha fokus på gjennomføring og øke antall kontroller på skjenkesteder med denne aldersgrense.


Reaksjoner rettet mot den ansatte :

Å innføre et administrativt kommunalt forvaltet reaksjonssystem mot den enkelte ansatte som måtte bryte alkohollovens salgs/skjenkebestemmelser finner vi ikke å anbefale. Politidistriktet er enig med departementet på dette punkt. Den forvaltningsmessige reaksjonsfastsettelsen må rettes mot ansvarlig bevillingshaver. Det vises til at det er eier/bevillingshaver som bestemmer rammene for at den ansatte best mulig skal gjøre jobben sin i henhold til regelverket. Eier/bevillingshaver må legge til rette for at driften kan foregå i samsvar med alkohollovens bestemmelser ved å sørge for tilstrekkelig antall ansatte, god opplæring m.v. Dette vil også gjelde for ansatt styrer/ stedfortreder, selv om vedkommende har et særskilt ansvar for å føre tilsyn med utøvelsen av bevillingen. Viktigere enn å innføre reaksjoner mot den ansatte, spesielt når det gjelder skjenkebevillinger, er krav om at den som skal betjene en bar må ha gjennomført en form for kunnskapstest. Dette kreves i dag for bevillingshaver eller styrer/stedfortreder, jf alkoholforskriften kap 5. Øvrig ansatte bør ha gjennomført et kurs i ansvarlig alkoholhåndtering for de får drive skjenking. Det antas at et slikt strengt regelverk i praksis vil kunne føre til utfordringer for bransjen i starten. Det er mye utskiftninger, og det vil også innebære en ekstra kostnad. Etter vår oppfatning er imidlertid god kunnskap om regelverket og evne til å vurdere grad av beruselse, alder mv. hos kunden en forutsetning for å etterleve regelverket.

Ved de alvorligste brudd på alkohollovens salgs/skjenkebestemmelser bør kommunen vurdere å anmelde forholdet. Det blir da politiets oppgave å etterforske og vurdere om straff iht. alkoholloven kap 10 skal ilegges, og eventuelt hvem som skal straffes - foretaket som sådan, bevillingshaver eller den enkelte ansatte. Slik vi ser det er dagens bestemmelser

dekkende for å kunne straffesanksjonere brudd på alkoholloven. En endring/utvidelse anses ikke å være nødvendig. Utfordringen kan ligge i prioriteringen av den etterforskningsmessige og påtalemessige behandling av disse sakene. Vi ser at det vil gi uheldig signaleffekt dersom forhold anmeldes men ikke følges opp av politi/påtalemyndighet på behørig måte.

Med hilsen


Beate Gangås
politimester

Saksbehandler:
Hilde Arnesen, p.adv
Tlf: 69302645