

# Høringsuttalelse fra Sirius, forslag til endringer i alkoholloven

---

## Innledning

Uttalelsen er bygget opp som et direkte svar på høringsnotatet fra Helse- og omsorgsdepartementet. Vurderingene av endringsforslagene bygger dels på egne studier, og dels på internasjonal forskningslitteratur.

Alkoholovens formål er å påvirke befolkningens atferd, og legger opp til at det i høy grad skal skje gjennom lokalpolitiske beslutninger. Loven gir kommunene både et ansvar og et handlingsrom når det gjelder utformingen av lokal alkoholpolitikk. Når tilgangen til alkohol har økt sterkt de siste tiårene, skyldes det først og fremst kommunale beslutninger. Nå kan en få kjøpt alkohol i alle landets kommuner, antall vinmonopolutsalg er nesten fordoblet de siste 10 årene, og antall skjenkesteder er tredoblet på 30 år. I 1980 var det nærmere 100 kommuner uten skjenkested, i 2011 var antallet redusert til fire. Mens lokalpolitikere tidligere brukte bevillingssystemet til å begrense antall salgs- og skjenkesteder ut fra alkoholpolitiske hensyn, virker det nå som de ønsker å gjøre alkohol like tilgjengelig for alle, ut fra en forbrukerpolitisk og næringspolitisk begrunnelse. Samtidig tyder forskningen på at det resulterer i økt konsum og flere alkoholrelaterte skader.

## Lovendring som problemløsning

Vi ser endringsforslaget som et virkemiddel for å ta tak i noen problemer som forskningen, blant annet fra SIRUS, har påvist. Våre studier tyder på at omfanget av overskjenking og skjenking til mindreårige, er høyt. Vi har gjennomført til sammen 457 testkjøp med skuespillere i Trondheim, Oslo og Bergen. Resultatene viser at i 76 til 93 prosent av tilfellene, får den testkjøperen som framstår som åpenbart påvirket, kjøpt en øl. Vi vet også at det er mye rusrelatert vold og andre rusrelaterte skader i tilknytning til skjenkesteder.

Testkjøp med 18-åringer er gjennomført i mindre omfang, men viser at omtrent halvparten får kjøpt uten å vise legitimasjon. Spørreundersøkelser blant 13-17 åringer viser at 20 % har kjøpt øl i butikk siste år, og 30 % har drukket på et utested.

Flertallet av kommunene utnytter ikke det forebyggingspotensialet som ligger i bevillingspolitikken, og i hvordan kontroll og sanksjoner gjennomføres. Salgs- og skjenkekontroll er en kommunal utgiftspost og inndragninger koster, både for skjenkestedet og for kommunen. Konsekvensene kan være at arbeidsplasser trues og at skatteinntekter reduseres. Den forebyggende effekten av en inndragning oppfattes som usikker, og kommer eventuelt en gang i fremtiden. På den annen side er det temmelig sikkert at en inndragning vil føre til tapte inntekter for det aktuelle salgs- eller skjenkestedet. Virkningen er forutsigbar og merkbar, og kan også påvirke den kommunale økonomien i negativ retning på sikt. Denne spenningen er en sentral del av feltet hvor beslutninger om sanksjoner tas.

Det er liten tvil om at kommunene rår over virkemidler som har god effekt på konsum og skader, og som kan forebygge både overskjenking og skjenking til mindreårige. Oppnåelsen av alkohollovens formål om "... å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan medføre", avhenger av mange aktører. Beslutningene til politikere og saksbehandlere i kommunene er avgjørende. Men de virkemidlene som iverksettes varierer fra kommune til kommune, og gir ikke likhet for loven. Særlig gjelder det sanksjonering av brudd på alkoholloven.

For oss som har forsket på dette, oppleves det som positivt at de problemene vi har pekt på, adresseres i Helse- og omsorgsdepartementets forslag til endring av alkoholloven. Departementets svar på problemene, er blant annet å øke kravene til salgs- og skjenkekontrollen, samt å utforme normerte regler i form av et prikkbelastningssystem for å skape større likhet i sanksjonene.

### **Ulikheter i kontrollvirksomhet og sanksjoner**

I vår forskning har vi pekt på at salgs- og skjenkekontrollen forvaltes og utøves i en kontekst som er preget av økonomiske interesser, hvor lovgivers intensjoner møter prinsippet om det kommunale selvstyre, og hvor aktørene møter en drikkekultur som på ulike måter preger beslutningene som fattes. Slik omgis alkoholloven av spenningsfelter med kryssende interesser. Sett i et nasjonalt perspektiv kan det kommunale selvstyret betraktes som en bremsekloss i forhold til å nå lovens formål, mens sett fra det kommunale ståstedet blir loven en begrensende faktor i den lokale, alkoholpolitiske autonomien.

Den eksisterende loven har gitt kommunene stort handlingsrom når det gjelder både kontrollvirksomheten og sanksjonene. Det har ført til stor variasjon mellom kommunene. Variasjonen gir seg blant annet utslag i hvilken prioritet kontrollbestemmelsene får. Noen kontrollører kan fortelle om obligatoriske kunnskapsprøver, flere årlige samlinger, samt at de første vaktene alltid gjennomføres sammen med erfarne kolleger. Andre etterlyser opplæring. Det virker dessuten som at det er stor variasjon når det gjelder de kommunale aktørenes kunnskap om loven, noe som i blant kan føre til frustrasjon hos kontrollørene.

Det er også store variasjoner i hvordan overtredelser sanksjoneres. Det innebærer at skjenkestedene opplever en lov som virker forskjellig alt etter som det drives i den ene eller den andre kommunen, noe som medfører en ulikhet for loven i hvordan det reageres overfor brudd på lovens bestemmelser. Dette har blant annet blitt uttrykt blant bevillingshavere som konkurrerer på tvers av kommunegrenser, som for eksempel konferansehoteller. I utgangspunktet kan en kommune bestemme at visse overtredelser ikke skal sanksjoneres i det hele tatt, mens en annen kan bestemme at én slik overtredelse skal medføre langvarig inndragning.

Med vektleggingen av det kommunale selvstyre er tanken at kommunene selv vet best hvor "skoen trykker". Et relevant spørsmål er om "trykket" i noen tilfeller virker på en slik måte at det blir vanskelig å fatte vedtak om inndragning. Et viktig prinsipp i rettsapparatet er at avgjørelser skal fattes av en uavhengig domstol. Når det gjelder alkoholloven, bestemmes sanksjonene av lokale politikere eller av kommunal forvaltning. Vi har hørt mange historier om tilfeller der relasjonene er såpass tette mellom bevillingshavere og kommunens representanter at det påvirker avgjørelsene. Særlig i mindre kommuner hvor de tette båndene er mange, vil beslutninger om inndragning kunne påvirkes av slike relasjoner.

Variasjonene når det gjelder kontrollvirksomhet og sanksjoner, kan imidlertid sees på som en tilsiktet konsekvens. Prinsippet om det kommunale selvstyret legger nettopp opp til at politikken kan tilpasses lokale forhold. De foreslåtte endringene i lov og forskrift vil innebære en innskrenking av det lokale selvstyret på alkoholfeltet. Det er mange og gode grunner til å foreslå en slik innskrenking, men vi merker oss likevel at prinsippet om lokalt selvstyre ikke drøftes i endringsforslaget. De normerte reglene som tegnes opp i endringsforslaget, vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere, det vil forenkle saksbehandlingen og øke likebehandlingen. **I tillegg vil det trolig gjøre det enklere å hindre 'useriøse aktører' i å være på markedet over tid.**

## To kontrollører - seine kontroller

Vi støtter forslaget om at det alltid bør være to kontrollører (side 31). Særlig når det gjelder å vurdere overskjenking, er kontrollørenes beslutninger basert på skjønn. Skjønnen er avhengig både av hvem som vurderer, og av konteksten. En kontrollørrapport må kunne holde i en rettssak, og kravene er med andre ord høye. Ikke bare ser to kontrollører bedre enn en, det er også liten tvil om at den tryggheten som skal til for å rapportere en overtredelse, øker når det er to som har sett det samme og vurdert det på samme måte. Kanskje kan det åpnes for unntak fra kravet når det gjelder skjenkekontroll på sykehjem og liknende institusjoner. Det kan også åpnes for at det er tilstrekkelig med en kontrollør hvis de skal ut på dagtid og sjekke skjenkestedenes internkontrollsystem. Likedan kan trolig en del salgskontroller utføres av bare en kontrollør.

Høringsinstansene blir også bedt om å ta stilling til et krav om at noen skjenkekontroller bør foregå seint, dvs opp mot skjenkestedenes lukningstider (side 33). Basert på vår erfaring fra testkjøp og observasjon på skjenkesteder, vil vi anbefale at det stilles krav om at en del av kontrollene konsentreres om skjenketidens siste timer. Særlig kan det være viktig med obligatoriske seine kontroller fredager og lørdager. Kravet kan imidlertid begrenses til skjenkesteder som er åpne etter kl 23.00.

## Forslaget om prikkbelastningssystem

Forslaget om prikkbelastningssystem er kanskje det viktigste endringsforslaget. Særlig oppfatter vi det som viktig at man går fra at kommunene *kan* reagere på brudd på alkoholoven, til at de *skal* reagere (side 16). Samtidig vil vi understreke betydningen av at dette dreier seg om *rapporterte* brudd. Flere byer, som Mandal og ikke minst Oslo gjennom sitt SALUTT-prosjekt, har gode erfaringer med dialogbaserte kontroller, der intensjonen ikke er å rapportere og sanksjonere overtredelser, men å skape en god dialog med bevillingshaver og ansatte om hvordan forholdene kan bedres. Denne tilnærmingen er under utvikling og evaluering, og vi mener det er viktig at dette ikke stoppes. Det bør gis rom for å arbeide videre med de gode erfaringene som er gjort for eksempel i SALUTT-prosjektet i Oslo.

I høringsnotatet foreslås det at noen overtredelser skal holdes utenfor prikkbelastningsordningen (side 18). Det gjelder særlig diskriminering og gjentatt narkotikaomsetning på stedet. Vi støtter at disse forholdene som ikke er knyttet direkte til utøvelsen av bevillingen, ikke berøres av prikkbelastningen. Dette er dessuten overtredelser som i liten grad vil bli avdekket gjennom ordinær skjenkekontroll.

Når det gjelder den foreslåtte koblingen mellom lovbrudd og antall prikker, gir vi en oversikt over våre merknader i tabellen nedenfor. En utdyping av de viktigste kommentarene er gitt etter tabellen. Som det framgår nedenfor, dreier de fleste kommentarene seg om at også etter en eventuell endring av loven, vil viktige beslutninger måtte baseres på skjønn. Det kan tenkes at det som i høringsnotatet omtales som *særlig forhold* (side 28) ikke bare dreier seg om noen få unntakstilfeller.

Prikker	Overtredelse	Kommentar
8	Salg og skjenking til mindreårige	Det er forskjell på en 14 åring uten leg. og en 17 åring med profesjonelt utført falsk leg..
	Brudd på bistandsplikten	Høyt skadepotensiale, kravet er ofte vanskelig å oppfylle. Jf. forbudet mot åpenbart påvirket person i lokalet.
	Brudd på kravet om forsvarlig drift	Åpner for tolkninger. For eks: Ansatt er påvirket, for få på jobb m.m.
	Hindring av kontroll	Trolig sjelden.
4	Salg og skjenking til åpenbart påvirket	Hvor påvirket? Generelt høyt beruselsesnivå vs påvirkede enkeltindivider
	Brudd på tidsbestemmelsene	5 min over eller en time over?
	Skjenking av sprit (over 22 vol.%) til person 18-20 år	Alt for ung, eller en 19 åring med profesjonelt utført falsk leg..
	Brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker	Alvorlig. Aldersgrenser er viktig. Jf. kravet om forsvarlig drift.
2	Åpenbart påvirket person i lokalet	Kan komme i motstrid til bistandsplikten. Generelt høyt beruselsesnivå eller påvirkede enkeltindivider
	Mangler ved internkontroll-systemet	Viktig: Stiller krav til opplæring av de ansatte
	Konsum av medbrakt alkohol	Blir ikke kommentert i høringsuttalelsen.
	Gjester tar med alkohol ut	
	Ikke levert omsetningsoppgave o.likn. innen fristen	
	Brudd på regler om styrer og stedfortreder	
	Brudd på reklameforbudet	
1	Diverse mindre brudd	

*Salg og skjenking til mindreårige* er alvorlig, og det virker umiddelbart riktig med 8 prikker. På den annen side kan det være nødvendig å nyansere og å bruke skjønn. Det er svært alvorlig dersom en 14-15 åring får servering uten at det er spurt om legitimasjon. Samtidig vet vi at det finnes mange 17 åringer med svært profesjonelt laget falsk legitimasjon. Disse er vanskelige å avsløre, både for den som skjenker, og ikke minst for skjenkekontrollører som ut fra dagens regelverk heller ikke har anledning til å kreve legitimasjon av en gjest på et utested. Kanskje bør det vurderes om kontrollørene skal gis en slik rett.

*Brudd på bistandsplikten* er også alvorlig, og det finnes dessverre eksempler på at det har fått fatale følger. Likevel må man kanskje noen ganger ta høyde for at den kan være vanskelig å oppfylle. Det kan for eksempel være krevende å finne en taxisjåfør som er villig til å frakte den kraftig påvirkede

gjesten hjem. Bistandsplikten må dessuten sees i sammenheng med forbudet om å la åpenbart påvirkede personer oppholde seg på skjenkestedet (foreslås sanksjonert med 2 prikker, se seinere punkt). Våre intervjuer med bartendere viser at disse to kravene kan komme i motstrid med hverandre, og at bistandsplikten er krevende i en hektisk hverdag når det er få på jobb. Å ta vare på en gjest som er for beruset, kan i noen tilfeller bety og plassere ham eller hun i en krok og holde øye med vedkommende. Bistandsplikten tilsier for eksempel at man ikke kaster ut i kuldegradene den unge jenta som ikke finner jakka si, og som sitter der beruset og lettkledd. Samtidig vil det å la henne bli sittende bryte med kravet om at åpenbart påvirkede gjester ikke skal være i lokalet. Her, som på andre punkter, må kontrollører og saksbehandlere utøve skjønn.

Vurderingen av *brudd på kravet om forsvarlig drift* forutsetter også skjønn, kanskje i enda sterkere grad enn de andre punktene. Fordi det er relativt mangetydig, er det ikke så lett å koble sammen med en sanksjon tilsvarende 8 prikker og dermed automatisk inndragning. For det første kan uforsvarlig drift dreie seg om summen av flere forhold, forhold som i seg selv skal føre til prikker og sanksjoner. Da vil enkeltovertrødelene summere seg opp til et antall prikker og det virker ikke rimelig å toppe med ytterligere åtte prikker.

I noen tilfeller kan det være uforsvarlig drift hvis et skjenkested er organisert på en måte som vanskeliggjør oppfyllelsen av andre krav som stilles. Gjennom våre studier og vår observasjon av situasjonen på en del utsteder, har vi opplevd steder der det har vært tilnærmet umulig for den som skjenker å vurdere om en gjest er åpenbart påvirket. Det dreier seg både om lydnivået som kan være svært høyt, dårlig lys, og svært mange gjester foran bardisken. Vi har også sett klare tilfeller av at det har vært for få ansatte i forhold til antall gjester. Spørsmålet er om en slik situasjon er brudd på kravet om forsvarlig drift, og hvordan det i tilfelle skal sanksjoneres.

Kanskje kan uforsvarlig drift også kobles sammen med beruselsesnivået på stedet. Enkelte utsteder har et svært høyt beruselsesnivå blant gjestene, særlig seint på natten. Våre studier tyder på at sannsynligheten for overskjenking øker når beruselsesnivået allerede er høyt. Vi har også observert at skjenkekontrollørene ser etter dem som skiller seg ut. Derfor blir det gjerne ikke rapport selv om stedet framstår som kaotisk og «alle» er åpenbart påvirket. Derimot kan nabopuben som har få gjester og en enkelt som er svært beruset, få en rapport. Dette kan oppleves som urettferdig, men har trolig sammenheng med at rapporter om overskjenking alltid dreier seg om enkeltpersoner. Kanskje kan kravet om forsvarlig drift presiseres slik at det kan skapes noe større rettferdighet på dette punktet.

Uforsvarlig drift er for øvrig ikke et spørsmål bare for skjenkekontrollen, men også for andre aktører. For eksempel kan brannvesenet ha meninger om antall gjester i lokalet, og om stengte rømningsveier. Alvorlige brudd på alderskravet til den som skjenker, kan føre til at politiet stenger et skjenkested med umiddelbar virkning. Likeså kan det betraktes som en konsekvens av uforsvarlig drift når køen utenfor et utested er så uorganisert at den hindrer trafikken og at køståerne kan havne ut i en trafikkert gate.

Det er også spørsmål om man skal vurdere en enkelt situasjon som utslag av uforsvarlig drift, eller se på driften over tid. I det øyeblikket det ramler inn ett åpenbart påvirket utdrikkingslag, kan bartender miste kontrollen for en stund. Kanskje er det et uttrykk for uforsvarlig drift, men i slike tilfeller bør det gis mulighet for å rette opp på stedet. Kanskje bør det under dette punktet presiseres at det kan være en forskjell mellom enkeltstående hendelser på den ene siden, og et mer helhetlig perspektiv

på driften på den andre. Uansvarlighet over tid bør naturlig nok sanksjoneres på en annen og strengere måte.

*Salg og skjenking til åpenbart påvirket* foreslås sanksjonert med 4 prikker. Ut fra hva vi vet om sammenhengen mellom beruselsesnivå og rusrelatert vold, virker dette som en nokså beskjedne sanksjon. På den annen side innebærer håndhevingen av forbudet så vidt mye skjønn og vurdering at det neppe er rimelig at overtredelser alltid og automatisk skal føre til inndragning, dvs 8 prikker. Vi mener imidlertid at det bør være anledning til å knytte sanksjonene til hvor påvirket gjesten faktisk framstår som. Våre observasjoner av skjenkekontrollører på jobb, viser dessuten at lista i mange tilfeller legges noe høyere enn angitt i alkoholloven. De tilfellene som fører til rapport fra kontrollørene, er gjerne mer enn åpenbart påvirket. En annen side av samme sak, er at som nevnt ovenfor omhandler rapporter alltid enkeltpersoner. Det får kontrollørene til å lete etter de som er enda mer påvirket enn de andre i lokalet. Et resultat er at det i blant ikke blir rapporter fra steder med et svært høyt beruselsesnivå fordi ingen skiller seg ut.

*Brudd på tidsbestemmelsene* hører til den delen av regelverket som skjenkekontrollører, i følge våre studier, finner det lett å kunne reagere på. Det krever ikke skjønnsmessige vurderinger på samme måte som spørsmålet om gjesten er åpenbart påvirket. Når det gjelder sanksjonene, kan det likevel være behov for å bruke skjønn. Det er forskjell på om skjenkes 5 minutter etter skjenketid, eller om skjenkingen fremdeles ikke har opphørt når det har gått en time over tiden.

*Forbudet mot åpenbart påvirket person i lokalet*, må som nevnt ovenfor sees i sammenheng med bistandsplikten. Det er forskjell på at de som skjenker ikke har lagt merke til en svært beruset gjest i lokalet, og at det holdes øye med en som det ikke oppleves som forsvarlig å kaste ut.

*Mangler ved internkontrollsystemet* foreslås sanksjonert med to prikker. Det samsvarer med det som synes å være dagens kontrollpraksis, der det å kontrollere internkontrollsystemet ofte ser ut til å innebære at bevillingshaver må framvise en perm som inneholder alkoholloven og noen andre dokumenter. Vi mener at det kan ha en forebyggende effekt å skjerpe oppfølgingen av internkontrollen. Våre studier viser for eksempel at bartenderne ofte har fått enten ingen eller svært mangelfull opplæring. *Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk* sier imidlertid i paragraf 8-3 at den/de ansvarlige for virksomheten skal sørge for at ansatte har tilstrekkelige kunnskaper og kompetanse til å overholde krav i bevillingen og alkoholloven. Forskriften pålegger også bevillingshaver å ha rutiner for å sikre overholdelse av krav i bevillingen og alkoholloven, samt å ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik. Våre studier tyder på at det kan være viktig å kontrollere at disse kravene er oppfylt, og at alvorlig mangler i så måte kanskje bør sanksjoneres med mer enn to prikker. Dette dreier seg også om å spille på lag med bartenderne, som i følge våre intervjuer har et klart ønske om mer og bedre opplæring.

*En oppsummering* av våre kommentarer til det foreslåtte prikkssystemet, er først og fremst at fortsatt vil utøvelsen bygge på menneskelig interaksjon og dermed vil svært mye avhenge av skjønn. Det, og skjønnet som utøves både av kontrollørene og av dem som skal sanksjonere, kan ikke fjernes ved en lovendring. De foreslåtte endringene kan imidlertid føre til noe større likhet både over tid og mellom kommuner. Men som det også framheves i høringsnotatet (side 15), forutsetter det gode retningslinjer for hvordan innslag av skjønn skal utøves.

I utformingen av prikkbelastningssystemet, vil vi også anbefale at man lytter til utelivsbransjens organisasjoner. Blant annet har SALUTT-prosjektet i Oslo vist hvor viktig samarbeid og dialog med bransjen er for å få til endringer.

*Tidsrammen* for prikkssystemet er også viktig. Her foreslår departementet en periode på tre år (side 19), til tross for at perioden i de byene som allerede har innført et slikt system de fleste steder er på to år. Noen byer (Bergen og Trondheim) nøyer seg med en periode på ett år. I stedet for en fast tidsramme for «opptjening» av prikker, vil vi foreslå en løpende foreldelse av prikkene.

Til slutt vil vi peke på den betydningen et prikkbelastningssystem kan ha når det gjelder å styre kontrollørens fokus. Slik det er i dag, har vi i vår forskning fått mange fortellinger om kontrollører som hevdes å være mest opptatt av reklameforbudet og tilgjengeligheten av alkoholfrie alternativer. Når overtredelsene nå rangeres, bør det både få konsekvenser for opplæringen av kontrollører, og for hva kontrollene er mest opptatt av.