

Helse- og omsorgsdepartementet  
Postboks 8011 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 13.01.2014  
Vår ref: Gry Myklebust/ 14-1181

## Høring om endringer i alkoholregelverket

Det vises til departementets høringsbrev av 8. oktober 2013 med forslag til endringer i alkoholregelverket, herunder normerte regler for inndragning av bevilling og økte krav til kontroll med bevillinger.

Hovedorganisasjonen Virke representerer 17 300 virksomheter med 215 000 ansatte i bredden av næringslivet og frivillig sektor. Blant disse er både handelsvirksomheter som selger alkohol, virksomheter innen servering og uteliv med skjenkebevillinger og for øvrig også store importører av alkoholholdige varer.

Departementet ga ved per telefon Virke utsatt høringsfrist med en uke, altså til 24. januar 2014.

### 1. Innledning og oppsummering

Virke er opptatt av å sikre forsvarlig salg og skjenking av alkohol. Vi opplever at det er enighet mellom myndighetene og næringen om målet, som er seriøse aktører i handels- og utelivs/serveringsbransjen. Vi er derfor opptatt av å finne målrettede og fornuftige tiltak som bidrar til ryddige forhold knyttet til salg- og skjenking av alkohol. Virkes synspunkter på forslaget kan kort oppsummeres som følger:

- Forslaget om prikkbelastning for overtredelser av alkoholregelverket fremstår rigid og strengt. Kommunen bør fortsatt ha rom for skjønn
- Virke er opptatt av målrettede kontroller med salg- og skjenking av alkohol
- Virke ønsker økt kvalitet i skjenkekontrollene. Dette forutsetter styrking av kompetanse hos kontrollørene og økt satsning på veiledning av virksomhetene
- Sanksjoner ved regelverksovertredelser må ha atferdsendring som mål, ikke straff for straffens skyld
- Tiltak som innføres må ikke hindre muligheter for gode prosjekter og en dialog- og veiledningsbasert tilnærming i kontrollene, slik som i SALUTT-prosjektet i Oslo

#### Hovedorganisasjonen Virke

**Besøksadresse:**  
Henrik Ibsens gate 90  
NO 0255 Oslo  
**Postadresse:**  
P.O. Box 2900 Solli  
NO-0230 Oslo  
Tel +47 22 54 17 00  
Fax +47 22 56 17 00  
**E-post**  
[info@virke.no](mailto:info@virke.no)  
**Bankgiro**  
6030.05.18543  
**Org nr.**  
970 134 646 MVA

- Mer ensartet praksis med hensyn til forståelsen av alkoholregelverket kan oppnås med andre midler enn firkantede kontrollsystemer. Også her er økt kompetanse hos kontrollørene av stor betydning.

## **2. Forslag om prikkbelastningssystem ved overtredelser av alkoholregelverket**

Essensen i departementets forslag er å innføre et normert system for inndragelse av salgs- og skjenkebevillinger ved overtredelser av alkoholregelverket. Det foreslås et prikkbelastningssystem, hvor antall prikker som tildeles skal styres av hva slags overtredelse det er snakk om. Begrunnelsen for forslaget er blant annet at det er ønske om mer ensartet praksis mellom kommuner og forutsigbarhet med hensyn til reaksjoner der loven brytes.

Virke mener forslaget innebærer en uheldig innskrenkning av kommunenes muligheter for utøvelse av skjønn og dermed en innstramning av regelverket på flere punkter.

### **2.1 Sammenligningen med veitrafikklovens prikkbelastningssystem**

Bakgrunnen for valg av prikkssystem er erfaringene fra førerkortsystemet som departementet mener er enkelt å forstå for sjåførene og myndighetene. Det er en viktig forskjell mellom disse to prikkssystemene, som er verdt å merke seg. For å få prikkbelastning på førerkortet må det foreligge rettskraftig dom eller vedtatt forelegg.

Alkoholloven legger opp til prikkbelastning etter at bevillingshaver har fått uttalt seg om det aktuelle forholdet. Erfaringen fra kontrolletaten er at de legger mer vekt på egne kontrollørers uttalelse enn på bevillingshavers versjon. Kontrolletaten har ofte liten tillit til bevillingshavers ansatte. Dette utgjør en stor forskjell på systemene når det kommer erkjennelse av lovbruddet. Selv hvor kontrollørene har tatt feil, har man erfaring for at kommunene ikke erkjenner erstatningsansvar.

Det som gjør forslaget mer bekymringsfullt er at utstedelse av prikker er å anse som en administrativ reaksjon og ikke et vedtak. Det gjør at bevillingshaver ikke har klagerett. Det er først ved inndragning av bevillingen at det foreligger et enkeltvedtak som kan påklages. I klagesaken må man da klage på tidligere saker som har medført prikkbelastning. Disse sakene kan i henhold til forslaget være nesten 3 år gamle.

Ved utforming og illeggelse av sanksjoner mener Virke at målet i hovedsak bør være atferdsendring, og ikke straff for straffens egen del. Et system som ikke inneholder advarsler, men kategoriske og rigide bestemmelser om inndragning kan gi svært urimelige utslag, og med store konsekvenser – ikke bare for innehavere, men også for ansatte.

### **2.2 Virke ønsker andre tiltak**

#### **2.2.1 Målrettede kontroller med satsning på veiledning og dialog**

Virke mener en viktig nøkkel til tryggere uteliv og ansvarlig salg/skjenking av alkohol ligger i kontrollene og hvordan disse utøves. Virke er for målrettede og dialogbaserte skjenke-/salgskontroller.

På skjenkesiden har man gode erfaringer fra i Oslo, hvor SALUTT-prosjektet er innført etter modell av STAD-prosjektet i Stockholm. En viktig suksessfaktor i SALUTT er nettopp at kontrollørene er erfarne og godt kjent blant virksomhetene. Dette øker tilliten fra bransjen overfor kontrollinstansen, ikke minst fordi de benytter veiledning og dialog fremfor virkemidler som sanksjoner. Et prikkbelastningssystem som det foreslåtte vil gi mindre handlingsrom for denne typen prosjekter, og som man også har innført eller er i ferd med å innføre andre steder i landet. Dette er uheldig. Virke er opptatt av at det fortsatt skal være rom for slike prosjekter, som setter samarbeid, dialog og veiledning i høyet. Dette vil bli betydelig vanskeligere ved innføringen av et normert system, hvor inndragning skjer automatisk ved enkelte typer og et gitt antall overtredelser. Vi vil minne om at Stortinget ved sin forrige behandling av endringer i alkoholloven uttalte at det ønsket prosjekter etter modell av STAD etablert i de største byene i Norge. Allerede etter en relativt kort periode, har SALUTT-prosjektet i Oslo vist gode resultater, og er i ferd med å bli utvidet. Det vil derfor være ekstra uheldig om det nå kommer regelverksendringer som kan være til hinder for dette.

Når det gjelder skjenkekontroller oppleves disse i dag for lite målrettede. Mange useriøse aktører går "under radaren", mens seriøse virksomheter opplever et stort kontrolltrykk. Utfordringen blir enda større ved at skjenkekontrollene ofte dreier seg om rene stikkprøver hvor det er overskjenking og salg til mindreårige som kontrolleres, mens eksempelvis kontroll av virksomhetenes internkontrollsystemer uteblir. Virke mener skjenkekontrollen i mye større grad enn i dag bør være dialogbasert og fokusere på virksomhetens utarbeidelse og implementering av internkontroll, IK alkohol. Samordning av kontroller mellom ulike kontrollinstanser er også et viktig virkemiddel. Der det finnes uryddige forhold på ett område knyttet til driften, forekommer ofte avvik også på andre områder, som arbeidsforhold, skatt og matsikkerhet.

Virke er derfor opptatt av å styrke kvaliteten på kontrollene. Dette gjelder både salgs- og skjenkekontroller. Økt kvalitet henger nært sammen med kompetanse hos kontrollørene. Virke er derfor positiv til å innføre krav om at kontrollører skal ha opplæring i alkoholloven på samme måte som styrer/stedfortreder. I tillegg er det en stor fordel at kontrollørene har erfaring, noe som vises tydelig i SALUTT-prosjektet. Virke mener dette i seg selv vil bidra til likere praksis og større forutsigbarhet i kontrollene. Styrking av bransjens kunnskapsnivå vil også bidra til bedre etterlevelse av regelverket. Virke er kjent med Helsedirektoratets arbeid med ansvarlig alkoholhåndtering og vil fortsatt bidra til å videreformidle kunnskap fra deres arbeid ut til virksomhetene.

## **2.2.2 Obligatoriske samarbeidsarenaer mellom næring, politi og kommune**

Viktigere enn automatikk i når inndragning skal skje, er at det stilles krav i regelverket til etablering av formelle strukturer for samarbeid mellom næringen, kommunen og politiet, gjerne i form av faste samarbeidsmodeller etter mønster av STAD og SALUTT. Dette er et meget viktig bidrag til å få kunnskapsoverføring og gode systemer etablert. Det er også viktig for å skape tillit og dialog mellom aktørene, og for å skape en felles virkelighetsforståelse for forholdene i bransjen. Virke mener derfor at dette burde være obligatorisk for kommunene.

### 2.2.3 Veileder med anbefalinger

Virke mener det kan vurderes å lage en veileder for kommunene om regelverk for inndragning, eventuelt også med konkrete anbefalinger. Dette kan være til hjelp for eksempel for mindre kommuner med behov for rettesnorer for utøvelse av skjønn. Det bør likevel være snakk om anbefalinger og ikke pålegg for kommunene. Helsedirektoratet har også nylig laget en veileder for kontrollører i kommunene. Denne gir også nyttig informasjon og kunnskap som kommer godt med for å bygge kontrollinstansens kompetanse.

## 3. Subsidiært: Konkrete kommentarer til forslaget om normerte inndragninger

### 3.1 Unntaksbestemmelser

Dersom man på tross av våre motforestillinger likevel velger å gå videre med forslaget, er det svært viktig at det innføres unntaksbestemmelser som ivaretar kommunes behov for å kunne utvise skjønn – og bruke alminnelig sunn fornuft.

Departementet har foreslått en unntaksmulighet for særlige forhold, jf den foreslåtte § 10-4. Det går frem at kommunen kan gi et mindre antall prikker der det foreligger "helt spesielle og svært formildende omstendigheter". Departementet presiserer at bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil, og bestemmelsen gir en snever unntaksadgang.

Virke mener unntaksbestemmelsen både må gi mulighet for å tildele færre prikker enn normeringen tilsier, og til *helt* å unnlate tildeling av prikker i særlige tilfeller. Et konkret eksempel på når kommunen bør ha adgang til å begrense antall prikker, eventuelt ikke tildele i det hele tatt, er ved salg til mindreårige som benytter falsk legitimasjon. Dette er en utfordring både ved salg og skjenking av alkohol. Vi kjenner til eksempler på at dørvakter og kasserere har hatt tilfeller hvor de har blitt forevist så godt forfalsket ID at selv politiet ikke har sett at legitimasjonen var falsk. Vi kjenner også til hendelser hvor heller ikke *kontrollørene* har sett at ID-beviset var falskt, men så har oppdaget at kunden har et annet ID-kort med seg. Også i slike tilfeller har bevillingen blitt inndratt. Det er urimelig å ilegge prikker i slike tilfeller, og i alle fall fullt antall prikker med inndragning som resultat.

Departementet viser i forslaget til at prikktildelingssystem vil kunne hjelpe mindre kommuner som har liten kapasitet og behov for bistand i kontrollene. Det vises i denne sammenheng til vår kommentar over om muligheten for å utarbeide veiledere for kommunene. For flere større kommuner, eksempelvis Oslo, fungerer dette allerede godt. Det bør dermed også gjelde unntak fra prikktildelingssystemet for kommuner som kan dokumentere god praksis og iverksatte prosjekter som gir gode resultater. Igjen er SALUTT et godt eksempel.

### 3.2 Nærmere om antall prikker

Det er også flere andre forhold hvor antall foreslåtte prikker synes strengt og lite nyansert. Generelt er det slik at de ulike regelverksbrudd som departementet beskriver kan ha ulik alvorlighetsgrad, også innenfor hver kategori av brudd.

Et eksempel er forslaget om å ilegge åtte prikker ved enkeltstående tilfeller av brudd på kravet om forsvarlig drift. Dette kan innebære komplekse og vanskelige vurderinger, blant annet i tilfeller hvor kontrollørene mener det er for lite bemanning på jobb i et bestemt tidsrom. En automatikk i inndragning i en uke i et slikt tilfelle kan gi svært urimelige konsekvenser. Det vil være svært ulike tilfeller som kan anses som brudd på kravet om forsvarlig drift og også ha ulik alvorlighetsgrad. Her bør antall prikker som skal tildeles være langt mer nyansert ut fra hva som er det konkrete bruddet på kravet om forsvarlig drift og hvor alvorlige konsekvenser bruddet kan få.

Også når det gjelder overskridelse av salg/skjenketid synes det unyansert automatisk å gi fire prikker. Det må eksempelvis vurderes ulikt om salg/skjenking skjer fem minutter på overtid eller to timer på overtid. Alvorlighetsgraden kan altså variere også her, noe som bør gi utslag i antall tildelte prikker. Virke mener overskjenking potensielt innebærer alvorligere konsekvenser enn salg/skjenking etter lovlig salgs-/skjenketid. Overskjenking bør dermed bedømmes strengere enn overskridelse av salgs- /skjenketiden.

Også når det gjelder inndragning som følge av smugling, promillekjøring og brudd på ro og orden vil alvorlighetsgraden kunne variere fra tilfelle til tilfelle. Også her bør det være skjønnsadgang til å vurdere tilfellene. Det bør være snakk om vesentlige brudd før det blir snakk om inndragning.

Når det gjelder tilfeller med åpenbart påvirkede personer i lokalet, eller at slike gis adgang, må det være rom for virksomheten til å gi vedkommende vann/kaffe før man sender dem ut, for å sikre at vedkommende er i stand til å ta vare på seg selv og ikke trenger bistand fra helsepersonell.

Med tanke på brudd på internkontrollsystemet, mener vi alvorlighetsgraden må avgjøre. I enkelte tilfeller kan virksomheten ha god kontroll i praksis, selv om dokumentasjonen ikke oppleves å oppfylle kravene til internkontroll. Dette må kunne vektlegges av kontrollørene. Brudd på internkontrollsystemet som potensielt kan gi alvorlige konsekvenser må vurderes strengere enn mer ubetydelige mangler.

Når det gjelder tilfeller hvor gjester medtar alkohol ut av lokalet, må det få betydning i hvilken grad skjenkestedet er å laste for forholdet. Vi kjenner for eksempel til tilfeller der gjester har tatt med seg alkohol fra vinskap. I slike tilfeller er det urimelig med prikkbelastning.

Narkotikaomsetning og diskriminering er også områder med vanskelige vurderinger, og med svært ulike tilfeller som skal vurderes. Det synes vanskelig å finne en prikkbelastning som på rimelig måte kan oppsummere alle disse tilfellene. Det vil for eksempel være stor forskjell på om stedet kjenner til at det foregår narkotikaomsetning og ser gjennom fingrene med det, eller om de ikke er klar over dette. De som omsetter narkotika vil oftest ha interesse av å holde dette skjult, og det er dermed varierende i hvilken grad stedet er å laste for dette. Vi mener disse to forholdene byr på vanskelige vurderinger som gjør det vanskelig å treffe godt med prikkssystemer.

### **3.3 Opptjeningstid**

Virke mener også at en opptjeningstid på tre år er for lang. Det bør etter vår mening ikke være en lengre opptjeningstid enn ett år, slik at man har mulighet til å starte med "blanke" ark innen rimelig tid. Jo strengere sanksjoner, jo kortere bør opptjeningstiden være.

### **3.4 Økte krav til kontroll med kommunale bevillinger**

Virke støtter forslaget om at kontroller bør utføres av to personer. Det vil være en stor fordel om det er en erfaren kontrollør som settes sammen med en mer uerfaren. Dette bidrar til rettsikkerheten for de som kontrolleres.

Vi støtter forslaget om opplæring i alkoholloven for kontrollører og at de skal bestå kunnskapsprøven.

Virke mener det er fornuftig med sene skjenkekontroller for steder med åpningstid etter kl 23.00. For steder som ikke har åpent etter dette tidspunktet er det ikke behov for dette. Selv om det er sannsynlig at trykket vil være størst i helgene, ser vi ikke grunn til å avgrense sen mot andre ukedager i regelverket. Det kan for eksempel være arrangementer midt i uken som tilsier kontrollbehov.

### **3.5 Andre forslag i høringsnotatet**

Virke er enig i at det ikke er behov for å pålegge kommunen flere kontroller i året. Vi er som nevnt opptatt av kvalitet i kontrollene. Økning av kvantiteten vil neppe øke kvaliteten.

Virke er enig i at dagens regelverk gir tilstrekkelig mulighet til å rette reaksjoner mot enkelte ansatte.

### **3.5 Bevillingsgebyret**

Virke har ikke motforestillinger til å dele bevillingsgebyret i to, så lenge dette ikke medfører økte kostnader for virksomhetene.

Vennlig hilsen

**Hovedorganisasjonen Virke**

Hilde Charlotte Solheim /s  
Direktør Reise Norge

Gry Myklebust / s  
fagsjef arbeidslivspolitik