

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
09/61 en

Dato
15.12.2009

HØRING: FORSLAG TIL ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN

1. Innledning

Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat av 23.09.09, med forslag til endringer i alkoholloven.

Det kriminalitetsforebyggende råd – KRÅD – er ikke ført opp som høringsorgan på departementets liste. Dette antar vi skyldes en forglemmelse. KRÅD har eksistert i 29 år som regjeringens spesialorgan i spørsmål som har med kriminalitetsforebygging å gjøre. Alkohol og andre rusmidler har helt klare sammenhenger med kriminalitet.

KRÅD har derfor de siste årene valgt å vie mye oppmerksomhet til uønskede konsekvenser av den lokale skjenkepolitikken. Etter kommunevalget for to år siden skrev vi blant annet til alle nyvalgte kommunestyrerepresentanter og pekte på de klare og dokumenterbare sammenhenger det er mellom alkoholbruk, skjenkepolitikk og kriminalitet, særlig vold. Vi skrev også høsten 2007 til barne- og likestillingsministeren, helse- og omsorgsministeren, kommunal- og regionalministeren og justis- og politiministerens og oppfordret til å føre en mer restriktiv politikk fra statlig hold som begrenset det kommunale selvstyret i skjenkepolitikken.

Vi ser faktisk flere av forslagene i det aktuelle høringsnotatet som delvis et resultat av KRÅDs initiativ. Vi anser oss selvsagt som meningsberettiget, og kommenterer i det

følgende noen av forslagene.

2. Til kapittel 2: Maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk

KRÅD tok i brev 29.11.07 til de fire nevnte statsrådene opp den kriminaliteten og de sosiale problemer vi mente å se som en konsekvens av skjenketiden, spesielt i de større byene. Et annet resultat vi også mente å kunne påvise, var påfølgende familievold og annen vold, seksuelle overgrep, fyll og bråk.

Vi har i Norge hatt forskjellige tilnæringsmåter for å løse oppgavene i det som ofte blir betegnet som storbyer eller storbyregioner. Mange av disse tilnærmingene skjer i erkjennelse av at de befolknings- og virksomhetskonsentrasjonene vi kan kalle storbyområder gir særlige problemer og utfordringer som vi ikke finner i samme omfang i mindre tett befolkede områder.

I kortform kan erfaringene sies å være at utvidede salgs- og skjenketider, koblet til flere salgs- og skjenkesteder, har ført til en dreining av det "offentlige" konsumet til kveld og natt, enten det skjer i transportmidler på veg til bysentrum, i det offentlige rom eller på skjenkesteder. Det er større innslag av ungdom som dels har tilgang til alkohol sent på kvelden og drikker offentlig. Og det er større konsentrasjoner av til dels svært beruset publikum til langt på natt sentralt i byene, noe som igjen medfører mye kriminalitet i form av vold, skadeverk og tyverier.

Omfanget av kriminalitet nettene før lørdag og søndag gir store utfordringer for politiet, ambulanse, legevakt. Store ressurser bindes opp av slike forhold, i stedet for å kunne brukes på bredere front og mer målrettet enn til "gatekamper" nattestid med fulle folk. Det skal også sies at disse erfaringene ikke ensidig er relatert til storbyene, men er langt på vei en allmenn observasjon.

De sene lukningstidene har medført en klar dreining i når publikum "kommer til byen" og skjenkestedene. Det gjelder særlig de unge. "Vorspielene" starter gjerne i hjem eller parker utenfor sentrum, og så drar man omkring midnatt til bysentrene medbringende alkohol, svært mange meget beruset. Dette medfører gjerne at man blir nektet adgang på skjenkesteder, og at mange blir drivende rundt i sterkt beruset tilstand og blir kilde til slåsskamper, skadeverk og andre former for bråk. Dette gjelder i stor grad unge, mange under 18 år.

Gjennom loggføring av oppdrag (ringt inn fra publikum eller observert av politiet) har vi god dokumentasjon for denne opphoping av oppdrag i helgene, fredag og lørdag kveld og natt. Fra timen før midnatt og til ca. kl 0500 om morgenen disse dagene er det tidsrommet politiet har mest å gjøre gjennom hele uken, året igjennom. Det er i dette tidsrommet det blir begått mest voldsforbrytelser og skadeverk på offentlige steder.

Konsekvensene av det vi nå ser er mange personlige tragedier i form av vold, seksuelle overgrep og trafikkulykker. Forskning viser dessuten at 50 % av ungdommen som har vært beruset, oppgir at de har gjort "noe de har angret" på i beruset tilstand.

Det er et paradoks at man på den ene siden bruker mye ressurser på målrettet, forebyggende arbeid mot rus, hvor spesielt ungdom er en definert målgruppe – mens man på den andre siden har ført en mer og mer liberal alkoholpolitikk. Siden tidlig på 1980-tallet er antall skjenkesteder blitt tredobla. Samtidig har en stadig større andel av skjenkestedene fått lov til å skjenke brennevin, og stadig flere kommuner har utvida skjenketida utover normaltiden.

Det ideelle er at politiet skal være i stand til å både forebygge, forhindre, gripe inn i og reagere både overfor ordensforstyrrelser (ta vare på overstadig berusede mennesker), tilløp til slagsmål, veilede og rettlede i samarbeid med andre (natteravner og foreldre), og kunne bidra til oppklaring av lovbrudd, særlig legemskrenkelser.

Tilbakemeldinger fra helsetjenesten i landets fire største byer sier også at legemsskader (som ikke er knyttet til trafikk eller hjemskader) forekommer oftest til de samme tider som er travlest for politiet. Bør det være slik? KRÅD har i lang tid uttrykt bekymring over situasjonen, ikke minst for barne- og ungdomskriminaliteten.

En undersøkelse fra Stavanger tingrett viser at av 140 voldsdommer som ble avsagt i 2008, kan helgefylla sies å være årsak i nær 70 % av dommene. 49 % av dommene kan tilskrives fyll i Stavanger sentrum, mens 19 % hadde sin bakgrunn i privatfester.

Politiet er sentral aktør for å bidra til og møte borgernes krav om trygghet, ro og orden i lokalsamfunnene, for å delta aktivt i kriminalitetsforebyggende aktiviteter og -politikk. Det skjer gjerne i samspill med kommunene gjennom avtaler om Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og/eller gjennom etableringer av Politiråd. Innehaverne av skjenkebevillinger har også selvstendig ansvar for å sikre ro og orden for alle sine gjester, gjennom god internkontroll, ansvarlig skjenkepraksis og kompetente dørvakter.

Det har altså skjedd en økende liberalisering i vårt samfunn gjennom flere år mht. antall salgstider og salgssteder, skjenketider og skjenkesteder for alkohol. Dette har blant annet ført til en sterk økning i alkoholforbruket i befolkningen de siste to tiåra, noe som i seg sjøl statistisk sett medfører mer alkoholrelaterte skader av ulik art. Det sentrale temaet for dette innspillet er bekymringen over skjenketider.

Nærmere om konsekvensene av dagens situasjon – sett fra KRÅD:
Storbyenes sentrum er natt til lørdag og natt til søndag arena for fyllebråk, slagsmål, svært høy musikk fra skjenkesteder, skadeverk, tyverier, mye "overdriking" og legemsskader. En uforholdsmessig stor andel av legemsskadene skjer i relativt

begrensede områder.

Mye av opphopingen av svært berusede personer om nettene skjer i tilknytning til salgssteder for såkalt "fast-food", som regelmessig medfører knubbing og slåssing og ikke minst stor forsøpling.

Det er også erfaringsmessig stor opphoping av personer rundt drosjeholdeplasser og holdeplasser for nattbusser og nattavganger for tog til nærområdene. Det meldes om mye bråk, skadeverk, vold og annen ulempe på kollektive transportmidler når bysentrum skal forlates sent på natten.

Det kreves stor mannskapsmessig innsats fra politiet i storbyene for å hindre skade på person og eiendom, hindre andre lovbrudd og reagere på de lovbrudd som blir begått, både direkte og i etterfølgende etterforskning og irettesføring. Den store mannskapsmessige innsatsen er geografisk sterkt konsentrert til de aktuelle bysentrene, med stor samling av skjenkesteder for alkohol.

Dette gir en sterk vridning av politiinnsatsen på disse tidene, slik at øvrige områder i liten grad blir dekket av planmessig politinærvær, enten det er sikring av trafikk, boligområder eller av næringsområder. Det er (i tidsintervaller) flest registrerte oppdrag natt til lørdag og natt til søndag gjennom hele året.

Konsentrasjonen av politiinnsatsen i helgene medfører at mange som har andre primærfunksjoner som eksempelvis etterforskning av alvorlig kriminalitet, må bruke av sin arbeidstid til å "slåss i gatene" for å dekke mannskapsbehovet i helgene. Politinærværet til "vanlige" tider i boligområder, skoleområder, blir svekket.

Vil man ha et "nattpoliti" som i stor grad må slåss i gatene, eller et politi som skaper trygghet hele tiden, og for alle innbyggere"? Dette må også ses i lys av hva slags oppvekstmiljø vi ønsker for barn- og ungdom!

KRÅD mener – i tråd med forskning på feltet – at det viktigste tiltaket for å endre på den klart uønskede utviklingen i helgenettene er at tidene for skjenking av alkohol reduseres sammenliknet med i dag, og at salgstidene av "fast-food" reduseres tilsvarende.

KRÅD støtter forslaget i høringsnotatet om å redusere skjenketiden. Dette baserer vi på internasjonal forskning fra blant annet Island og Storbritannia som dokumentere en tydelig sammenheng mellom skjenketider og vold, samt på det faktum at de kommunene som de siste åra har redusert sine skjenketider har sett positive effekter av dette (bl.a. Trondheim).

KRÅD har lenge arbeidet for mer restriktive skjenketider. Rådet har tidligere, i forkant av denne høringen, tilrådd en maksimaltid på klokka 24.00. Rådet ser på regjeringens forslag om en innskjerpet maksimaltid på 02.00 som en oppfølging av rådets

synspunkter. Det er delte meninger om hva som nå bør være maksimaltiden, men rådets flertall er alt i alt for å støtte forslaget i høringen.

Vi mener videre at dokumentasjon fra SIRUS omkring kommunenes forvaltning av alkoholloven viser at kommunene ikke tar i bruk de regulatoriske virkemidlene slik de bør for å redusere skader mest mulig. Kommunene har med andre ord ikke tatt det ansvaret de har fått sammen med friheten til å bestemme sin egen alkoholpolitikk.

Årsakene til at de ikke har gjort det kan være mange. Blant annet er det mye som tyder på det er vanskelig å stå for en restriktiv holdning i alkoholsaker i mange norske kommuner. Faren for å bli fremstilt som "mørkemann" og hengt ut i mediene som noen som vil ødelegge både for stedets rykte og det lokale næringslivet er overhengende. Det er med andre ord grunn til å tro at det ikke er forebyggende hensyn som veier tyngst når lokale skjenketider skal fastsettes. Dette mener KRÅD er svært uheldig, og mener det vil være en støtte og hjelp for restriktivt innstilte politikere hvis rommet for kommunenes handlingsfrihet innskrenkes i skjenke- og bevillingsspørsmål. Men enda viktigere: Det vil sørge for at de kommuner som i dag skjenker til kl. 0300 reduserer sin skjenketid, noe de mest sannsynlig ikke kommer til å gjøre dersom alkoholloven beholder dagens tekst.

Vi er også av den oppfatning at dagens ordning etter alkoholloven § 4, hvor det opereres med både "normaltid" og "maksimaltid" er uheldig. Utviklingen har vist at maksimaltiden er blitt det normale. Rådet vil understreke at Norge har stor variasjon i de lokale forhold. Det er derfor ønskelig at "maksimaltiden" ikke automatisk blir "normaltid". I denne sammenheng vil rådet understreke at politiets lokale vurderinger må tillegges stor vekt.

Etter en lovendring bør det opereres med bare ett tidspunkt. Noe annet kan også virke konkurransevridende kommunene imellom. Vi har hørt fra flere kommuner at de gjerne skulle redusert skjenketiden tilbake til det som sentrale myndigheter har omtalt som "normaltid", men fordi konsekvensen vil være handelslekkasje til nabokommunen(e) lar man være å gjøre det. En felles lengstetid vil derfor være en stor fordel.

3. Kontroll- og reaksjonsbestemmelsene

3.1

For KRÅD synes det klart at dagens kontroll- og sanksjonssystem ikke fungerer, eller i beste fall fungerer svært dårlig. Ifølge SIRUS ble det i 2008 inndratt kun 120 skjenkebevillinger av totalt 7230, noe som utgjør en andel på 1,7 % (antall overtredelser som ble avdekket var avdekket 890). En kan ut fra dette selvfølgelig konkludere med at det i liten grad foregår overskjenking eller andre overtredelser på norske skjenkesteder, men lite tyder på det. Blant annet har SIRUS dokumentert at overskjenking og salg til mindreårige finner sted i stor stil. Det synes også som at

paradoks at politiet har et omfattende arbeid med så mange, synlig berusede folk i gatene etter stengetid på skjenkestedene, dersom det ikke foregår overskjenking inne på skjenkestedene.

KRÅD antar at det er flere forhold som fører til så få inndragninger:

- Noen kommuner gjennomfører ikke kontroller slik de skal.
- Noen kommuner har ikke målrettede kontroller.
- Noen kontrollører skriver ikke gode nok rapporter slik at de holder som bevis i en inndragningssak.
- I noen kommuner stopper inndragningen på politisk nivå.

Etter vår vurdering må en prøveordning, der kontrollører skal kunne inndra bevillinger på stedet for kortere eller lengre tid vurderes. KRÅD finner grunn til å støtte alle forslag som kan effektivisere kontrollen og gjøre den mer reell.

Vi ser selvsagt at det er viktig å sikre kontradiksjonsprinsippet, slik at salgs- og skjenkesteder som anklages for overtredelse skal ha mulighet til å forsvare seg/komme med sin side av saken. Vi støtter forslaget om at det i prøveordningen legges opp til at man forskyver dette prinsippet til seinere i behandlingen av saken (og også ved at bevillingshaver på stedet får mulighet til å forklare/si sin mening idet overtredelsen oppdages).

3.2

Vi vil imidlertid reise en problemstilling som, etter hva vi kan se, ikke er drøftet i høringsnotatet; nemlig forbudet mot dobbeltstraff. Inndragning av bevilling kan være et svært vidtrekkende tiltak for den som rammes. Det vil i de fleste tilfeller medføre at serveringsstedet må stenge, inntektene stopper opp, ansatte må permitteres osv. KRÅD vil reise spørsmålet om ikke dette faller inn under begrepet straff i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art 6. Og om det er tilfellet, vil det kunne oppstå en situasjon der forbudet mot dobbeltstraff i Protokoll 7 til EMK, art 4 nr 1 kommer til anvendelse.

Mange av de årsaker som kan begrunne inndragning av skjenkebevilling kan være brudd på straffebestemmelser i alkoholloven, straffeloven, i skatte- og avgiftslovgivningen osv. Det er viktig at en administrativ inndragning av en skjenkebevilling ikke stenger for senere og mer omfattende reaksjoner for grovere brudd på lov eller forskrift.

3.3

Høringsnotatet drøfter, men avviser, en mulig endring der det etableres sentrale retningslinjer for sanksjoner for overtredelser av alkoholloven og felles minste inndragningsperiode for alle kommunene. KRÅD kan vanskelig forstå at HOD ikke vil foreslå et slikt system i og med det vi vet om at det er svært forskjellige

sanksjonssystemer i ulike kommuner. Dette medfører at den samme overtredelsen straffes totalt forskjellig fra kommune til kommune.

Enkelte samfunnsområder anses så viktige, og innbyggernes krav på forutsigbarhet, likebehandling og forsvarlig saksbehandling så tungtveiende, at rammen for hva som er lovlig, tillatt og akseptabelt er nedfelt i lov- og forskriftsverk.

Alkohol er et lovlig produkt, til glede for mange. Men samtidig vet vi at alkohol er et meget stort helseproblem, sosialt problem, kriminalitetsproblem osv. Dette er viktige argumenter for at salg og skjenking av alkohol bør reguleres detaljert fra statlig hold, og ikke overlates til enkeltkommuners mer eller mindre lemfeldige eller ideologisk begrunnede behandling.

Det argumenteres i høringsnotatet for at et felles sanksjonssystem vil redusere den fleksibiliteten som nå ligger i systemet ut fra at det er de lokale myndigheter som kjenner de lokale forholdene. Det kan med andre ord være lokale særtrekk ved skjenkestedene som skulle tilsi lettere eller alvorligere sanksjoner. KRÅD mener at dette ikke er holdbart. Hvorfor anlegges ikke det samme synspunktet på veitrafikken? Hvorfor er det ikke opp til den enkelte kommune å fastsette lokale trafikkregler, herunder fartsgrenser? Det er ingen tvil om at kommunen kjenner de "lokale forhold" best, også på det området.

Enkelte samfunnsområder er så viktige, og praktiseringen av regelverket så sentralt for store befolkningsgrupper, at det er all grunn til en streng og enhetlig regulering fra statlig hold.

Høringsnotatet peker under pkt 3.4 på ulike måter helsedirektoratet skal bistå kommunene "ved tolkning av regelverket". Men vel så viktig er vel praktisering av regelverket? Og hvorfor skal det aksepteres at "kommunene vil ha behov for å kunne tilpasse kontrollen til lokale forhold" (pkt 3.5.1)? Vi vet at en liberal alkoholpolitikk har store negative konsekvenser for hele familier, boligområder bymiljøer, kriminalitetsstatistikken osv. Når høringsnotatet trekker fram "samme fleksibilitet som dagens system" som en verdi det er viktig å bevare, vil KRÅD reise spørsmålet om denne fleksibiliteten i realiteten innebærer annet enn en frihet til å la være å reagere på brudd av salgs- og skjenkebestemmelsene. Og det er ikke bevaringsverdig.

Uansett må poenget være at det må foreslås et system der samme type lovbrudd straffes likt over hele landet. Det er foruroligende at det per i dag er slik at et tilfelle av overskjenking kan straffes helt ulikt fra sted til sted.

KRÅD vil i forlengelsen av dette foreslå at et felles sanksjonssystem innebærer at ved andre gangs overtredelse av særlig alvorlige forhold som overskjenking (skjenking til åpenbart påvirket person) og skjenking til mindreårige, skal straffen dobles. Dette betyr

at dersom et skjenkested har fått to ukers inndragning ved første gangs overtredelse, skal straffen være fire uker ved neste overtredelse av samme type.

3.4


Høringsbrevet drøfter også hvorvidt politiet skal ha vetorett i salgs- og skjenkesaker, ikke bare uttalerett, slik det er i dag. Departementet går ikke inn for et slikt forslag, og begrunner det med at det vil innebære at bevillingssaker i praksis vil kunne bli avgjort av politiet og ikke kommunen.

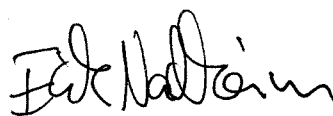
KRÅD støtter ikke at politiet skal ha vetorett i slike saker, men peker samtidig på at en utvidelse av politiets kompetanse på området ikke nødvendigvis vil innebære en generell overføring av vedtaksmyndigheten. Dette vil avhenge av hvilket rom for skjønnsutøvelse politiet gis. Det er selvsagt ikke slik at politiet skal kunne høres med annet enn velbegrunnede argumenter ut fra kriminalitetsanalyse, behovet for å opprettholde ro og orden og andre tunge, politifaglige vurderinger. Men KRÅD mener at slike argumenter bør veie tungt, veid opp mot private næringsinteresser.

Dersom HOD ikke ønsker å gi politiet en ubetinget rett til å stanse salgs-/skjenkebevillinger når tunge faglige grunner taler for det, bør det vurderes å gi politiet en adgang til å bringe saken inn for et annet organ for endelig vedtak, for eksempel fylkesmennene som jo allerede har erfaring med saksbehandling etter alkoholloven, og som må forutsettes å kunne ha en overordnet tilnærming.

Til støtte for det syn at politiets formelle kompetanse bør økes, kommer også det forholdet at regjeringen har pålagt politiet å ta initiativ til å etablere politiråd i alle landets kommuner. Politiråd er et samarbeidsorgan mellom kommunenes politiske og administrative ledelse, øverste ledere for relevante kommunale organer og den lokale politiledelsen. Formålene med politirådene er nettopp å bedre det lokale samarbeidet om kriminalitetsforebygging og trygghetsskapende tiltak. Til nå har mer enn 300 kommuner etablert politiråd. Dette er et naturlig forum for å diskutere tildeling av salgs- og skjenkebevillinger på en faglig bred bakgrunn.

Med hilsen


Odd Einar Dørum
rådsleder


Erik Nadheim
direktør