

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.:
Vår ref.: 2009/3955 JFO001/008
Dato: 21.12.2009

Høringsuttalelse fra HSL-fakultetet om forslag til endringer i alkohollovgivningen

Høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet inneholder flere forslag til store og små endringer i alkohollovgivningen. For Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning (HSL) er det to punkter som er særlig aktuelle å kommentere:

- 1) Forslaget om å redusere maksimal skjenketid med én time fra 03.00 til 02.00.
- 2) Forslag og drøftinger som dreier seg om endringer i kontrollmulighetene for kommunen, bl.a. forslag om å innføre en prøveordning der kontrollører gis mulighet til å inndra bevillinger på stedet dersom spesielt alvorlige overtredelser finner sted.

1) Innspill til forslaget om å redusere maksimal skjenketid

De siste tiåra har vi sett en kraftig økning i nordmenns totale alkoholforbruk (Edland-Gryt 2009) og en like kraftig liberalisering i den lokale alkoholpolitikken. 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 både salgs- og skjenketidene utover normaltiden (Skjælaaen 2009). I kortform kan erfaringene knytta til denne utviklinga sies å være at utvidede salgs- og skjenketider og flere salgs- og skjenkesteder har ført til en dreining av det "offentlige" konsumet til kveld og natt. Dette har medført større konsentrasjoner av til dels svært beruset publikum til langt på natt rundt skjenkestedene og 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. Gjennom loggføring av oppdrag (ringt inn fra publikum eller observert av politiet) har vi god dokumentasjon for denne opphopinga av oppdrag fredag og lørdag kveld og natt.

Med utgangspunkt i både nasjonal og internasjonal forskning (se f.eks. Babor et al. 2003) vet vi at det å redusere tilgjengeligheten til alkohol er et av de mest effektive virkemidla for å redusere vold og andre alkoholrelaterte skadevirkninger. Dette har vi nå fått eksempler på i Norge ved at det er kommet dokumentasjon på at kommuner som har redusert skjenketida de siste par åra allerede har hatt gode resultater av dette. Blant annet kan politiet i Trondheim fortelle at antallet voldssaker i midtbyen har gått ned med 30 prosent siden skjenketidene i Trondheim ble innskrenket 1. oktober 2008. For byen sett under ett er antallet voldssaker gått ned med 19 prosent¹. Andre steder som har opplevd en liknende trend etter reduksjon i skjenketid er Horten, Tønsberg, Arendal og Hamar². Det fins også internasjonal

¹ <http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article1340755.ece>

² http://www.fvn.no/lokalt/aust_agder/article630985.ece?servicen=resend_pwd&phone=
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article3226892.ece>
<http://tb.no/article/20090310/NYHETER/685739721>

<http://www.gjengangeren.no/article/20081125/NYHETER/516809762%20>

forskning fra bl.a. Island og Brasil som viser klare sammenhenger mellom skjenketider og vold/skader³. Ut fra dette er forslaget om redusert maksimaltid et fornuftig forslag. HSL vil imidlertid, ut fra gevinstene i form av mindre vold og skadeverk, foreslå en ytterligere reduksjon, slik at maksimal skjenketid i norske kommuner skal være kl. 01.00.

Volds- og skadeargumentet er velbrukt for å argumentere for reduksjon av skjenketider, men HSL vil også peke på at det er *sentrale myndigheter* som må gjøre denne endringa, og at dette ikke kan overlates til kommunene sjøl. Bakgrunnen for dette er at dokumentasjon fra SIRUS og annen erfaring viser at kommunene ikke tar i bruk de regulatoriske virkemidlene på alkoholfeltet slik de bør for å redusere skader mest mulig (Lauritzen 2008a; Lauritzen 2008b). 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 dette kan være mange, men vi vil vektlegge særlig ett forhold her, og det er at det er mye som tyder på det er vanskelig for lokale politikere å fremme 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 dersom man fremmer restriktive forslag. Det er dessverre ut fra dette grunn til å tro at det ikke er forebyggende hensyn som veier tyngst når lokal alkoholpolitikk skal utformes. Dette er svært uheldig, og HSL mener det taler for å innskrenke rommet for kommunenes handlingsfrihet i bevillingsspørsmål.

Dette baserer vi på forskningsarbeid gjort ved vårt fakultet som dokumenterer at forebygging av alkoholrelaterte skader er del av et normativt eller diskursivt felt der man som aktør ofte støter på bestemte forestillinger om alkohol, alkoholbruk og forebygging. Dette gir seg uttrykk i at dersom man offentlig tar til orde for skjerping av skjenkepolitikken eller en generell bevisstgjøring rundt alkoholbruk, blir man fort stemplet som "mørkemann" eller "moralens vokter" (Braaten and Nyseth 2006). Vi mener at dette henger sammen med ei antatt legitimitetskrise innafor folkehelsearbeidet ("the public health predicament" i det postmoderne samfunn) som skyldes motsetningen mellom individualisme og sjølrealisering på den ene sida og myndigheters forsøk på å regulere innbyggernes alkoholbruk på den andre. Med dette menes ei legitimitetskrise som stammer fra at vi, til tross for at vi i våre samfunn har mer ekspertkunnskap enn noen gang før om sammenhengen mellom individuell oppførsel og negative konsekvenser på individ- og samfunnsnivå, likevel er mer motvillige til å akseptere virkemidler som kan redusere vår frihet som konsumenter og individ (Sulkunen 1997:57). Dette er for øvrig ikke en endring som bare dreier seg om alkohol (Sulkunen 1997:58), men til dels også andre konsumvarer forbundet med risiko. Likevel vil vi argumentere for at alkohol her står i en særstilling, og at alkohol er innhyllet i en så tykk symbolikk at det å henvise til fakta om alkohol og skadevirkninger, eller å argumentere for at det samfunnsøkonomisk sett lønner seg å satse på forebygging framfor behandling, ikke så lett når fram.

2) Innspill til drøftinga om kontrollordninger og sanksjoner

HSL mener at forskning de siste åra tydelig har vist 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 prosent (antall overtredelser som ble avdekket var 890) (Skjælaaen 2009). 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

³ <http://www.sirus.no/internett/forebygging/article/903.html>

dokumentert at overskjenking og salg til mindreårige sannsynligvis finner sted i stor stil (Buvik and Baklien 2006). Det synes også som et 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. HSL 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. HSL ser sjølsagt 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 derfor 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 uttale seg idet overtredelsen oppdages).

Høringsnotatet drøfter, men avviser, en mulig endring der det etableres sentrale retningslinjer for sanksjoner for overtredelser av alkoholloven og en felles minste inndragningsperiode for alle kommunene. HSL kan vanskelig forstå at HOD ikke vil foreslå et slikt system i og med at vi vet at det er svært forskjellige sanksjonssystemer fra kommune til kommune. Dette medfører at den samme overtredelsen straffes totalt forskjellig i én kommune sammenlikna med en annen. 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. HSL støtter ikke denne tankegangen. Hvorfor anlegges i så fall 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.

HSL mener 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 med en skriftlig advarsel i én kommune mens det i en annen medfører to ukers inndragning av bevilling. HSL vil i forlengelsen av dette foreslå at et det opprettes et felles sanksjonssystem som sørger for at sanksjonene er like over hele landet for de samme overtredelser. Disse sanksjonene må også være såpass strenge at de reelt sett oppfattes som en straff av bevillingshavere. Om vi plukker opp igjen eksemplet over, mener vi at to ukers inndragning er en mye mer passende straff enn en skriftlig advarsel for en så alvorlig overtredelse som overskjenking. Det samme gjelder skjenking til mindreårige.

Vennlig hilsen

Petter Nafstad
dekan

Jørgen Fosslund
fakultetsdirektør

Referanser

- Babor, Thomas F., Raul Caetano, Sally Casswell, Griffith Edwards, Norman Giesbrecht, Cathryn Graham, Joel Grube, Paul Gruenewald, Linda Hill, Harold Holder, Ross Homel, Esa Österberg, Jürgen Rehm, Robin Room, and Ingeborg Rossow. 2003. *Alcohol: no ordinary commodity : research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Braaten, Eva Sigrid, and Torill Nyseth. 2006. *Sluttrapport: prosessevaluering av "avogtil - felles løft for alkoholfrie soner"*. [Tromsø]: Institutt for planlegging og lokalsamfunnsforskning, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Tromsø.
- Buvik, Kristin, and Bergljot Baklien. 2006. *Skal det være noe mer før vi stenger: evaluering av Ansvarlig Vertskap i Trondheim*. Oslo: SIRUS.
- Edland-Gryt, Marit. 2009. "Rusmidler i Norge 2009, Alcohol and Drugs in Norway." Oslo: SIRUS - Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Lauritzen, Hege C. 2008a. "Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2007." Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- . 2008b. "Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2008." Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Skjælaaen, Øystein. 2009. "Kommunenes forvaltning av alkoholloven 2009." edited by SIRUS - Statens institutt for rusmiddelforskning. Oslo: SIRUS - Statens institutt for rusmiddelforskning
- Sulkunen, Pekka. 1997. "Alcohol and the Imperative of Health in Mass Society: Images of Alcohol Policy among Local Elites." Pp. 251 s. : ill. in *Community Prevention of Alcohol Problems*, edited by Marja Holmila. Houndmills: Macmillan, The WHO Regional Office for Europe.