



Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
16/918

Vår referanse:
201600843-11 008

Sted, Dato
Oslo, 26.05.2016

HØRINGUTTALELSE - FORSLAG OM OPPHEVELSE AV LOV 13. JUNI 1997 NR. 55 OM SERVERINGSVIRKSOMHET (SERVERINGSLOVEN)

Vi viser til Nærings- og fiskeridepartementets oversendelse av 26. februar 2016 vedrørende høringsbrev med forslag om å oppheve serveringsloven av 13. juni 1997 nr. 55.

Politidirektoratet har forelagt høringen for alle 12 politidistriktene og har mottatt svar fra Nordland politidistrikt, Øst politidistrikt, Oslo politidistrikt, Trøndelag politidistrikt, Rogaland politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt. Deler av høringsssvarene er innarbeidet i direktoratets hørings svar. Kopi av politidistriktenes høringsuttalelser følger også vedlagt.

Innledning:

Formålet med serveringsloven er "*å sikre forsvarlig drift av serveringssteder av hensyn til næringen, gjestene og samfunnet for øvrig. Loven skal bidra til å gi serveringssteder stabile og forutsigbare rammevilkår og hindre illojal konkurranse*" jf. § 1. For å oppnå formålet setter loven en rekke vilkår og sanksjonsmuligheter. Det stilles krav til de som skal drive serveringssteder, hjemler for å sikre aktuelle myndigheters kontroll med serveringsstedene, samt adgang til stengning og tilbakekall av bevilling. Serveringsloven omfatter alle typer serveringssteder "*der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet*", se § 2 første ledd. Dette innbefatter et stort spenn av serveringssteder, fra store restauranter til mobile gatekjøkken. Bare cateringvirksomhet og enkelte virksomheter lovgiver har ansett unødvendig å regulere, er unntatt fra serveringsloven.

Politidirektoratet vil klart fraråde at serveringsloven oppheves på bakgrunn av de utredninger som til nå er foretatt. Det vises her til at serveringsloven også omfatter en rekke serveringssteder som ikke serverer alkohol. I høringsuttalelsen er det trukket frem følgende problemer i forhold til serveringssteder: stråmannsvirksomhet, mottak av smuglerkjøtt og smuglersprit, svart arbeid, sosial dumping, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser, annen økonomisk kriminalitet, useriøse aktører, m.v. Sammenhengen mellom at serveringsbransjen vil bli mer seriøs dersom serveringsloven oppheves, slik at det bl.a. ikke lenger kan stilles krav som bevilling, vandel, en ansvarlig daglig leder med kompetanse, fremstår som høyst uklart for Politidirektoratet. Som eksempel vises det i

Politidirektoratet

høringsnotatet til at enkelte serveringssteder i dag starter opp uten bevilling. Departementets løsning for å unngå slik ulovlig virksomhet, er å oppheve serveringsloven slik at det ikke lenger vil være behov for bevilling. Et av Nærings- og fiskeridepartementets hovedargumenter for å oppheve serveringsloven fremkommer av departementets uttaler på side 3:

"Etter vår vurdering bidrar serveringsloven i sin nåværende form i liten grad til å oppnå sine formål. Vi mener loven i liten grad fungerer som et etableringshinder for de useriøse aktørene slik den er tenkt. Slik loven er bygd opp, er den egnet til omgåelser, for eksempel stråmannvirksomhet, ved at bevilling utstedes til personer man i utgangspunktet ønsker å holde utenfor bransjen. Det er også en utfordring at aktører starter opp og driver serveringsvirksomhet uten bevilling. Dette må også sees i lys av den øvrige regelverksituasjonen overfor bransjen slik den er i dag.

Slik regelverksituasjonen overfor bransjen er i dag, er alle sider som bør reguleres ved drift av serveringssteder, allerede regulert gjennom annen lovgivning. Etter en samlet vurdering mener departementet at serveringsloven ikke er et egnet virkemiddel for å møte de utfordringene bransjen står overfor. Konsekvensene av å oppheve loven vil være begrensede, sett i lys av den øvrige lovgivningen."

Nærings- og fiskeridepartementets forslag om å oppheve serveringsloven vil innebære at åpning og drift av serveringssteder ikke vil være undergitt særskilt kontroll så lenge man ikke søker om skjenkebevilling. Dette vil medføre fri etablering av rene serveringssteder, samt redusert kontroll med hvordan virksomheten drives. Muligheten for å føre nødvendig kontroll med slike serveringssteder vil bli betydelig redusert, bl.a. fordi man ikke vil ha oversikt over hvilke serveringssteder som drives. Videre vil serveringslovens bestemmelser i en viss grad kunne gi hjemmel for kontroller som ikke vil følge av de enkelte spesiallover. Manglende kontrollmuligheter vil ha betydning for muligheten til å sikre forsvarlig drift av slike steder, da det ikke stilles krav til eiere eller drifter av slike steder, samt at det ikke lenger vil være mulighet for å stoppe virksomheten ved å tilbakekalle bevilling. At det ikke lenger kreves bevilling vil også innebære at det ikke vil eksistere en oversikt over serveringssteder uten skjenkebevilling. Dette gjelder ikke minst i større byer der serveringssteder etableres, nedlegges eller skifter navn og/eller eiere i raskt tempo. Det er mange steder som selger mat som ikke nødvendigvis vil registrere seg. Videre vil en opphevelse av serveringsloven innebære at politiet vil miste muligheter for å kunne kontrollere og sikre at serveringsstedenes gjester, ansatte og publikum føler seg trygge.

Bestemmelser som i særlig grad berører politiets kontrollmulighet:

Serveringsloven § 6:

Kravet om at sentrale personer i en serveringsvirksomhet må ha tilfredsstillende vandel oppheves.

Serveringsloven § 11:

Opplysnings- og meldeplikten til kommunen for de forskjellige etater som er kontrollinstanser for at serveringsvirksomheten skjer i samsvar med lover og regler vil falle bort.

Serveringsloven § 13, 3. ledd:

Politiets hjemmel til å foreta inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomheten, vil falle bort. Bestemmelsen dekkes ikke fullt ut av politiloven § 2 pkt. 2 og 3.

Serveringsloven § 15:

Åpningstider for serveringssteder – foreslås overført til ny lov om åpningstider for serveringssteder.

Serveringsloven § 16, 1. ledd:

Opphevelse av serveringsloven innebærer at politiets hjemmel til å pålegge rene serveringssteder å ha godkjente ordensvakter bortfaller.

Serveringsloven § 16, 3. ledd:

Politiets adgang til bortvisning av personer fra serveringsstedet for lengre periode foreslås overført til den nye lov om åpningstid for serveringssteder.

Serveringsloven § 17, 1. ledd:

Politiets adgang til midlertidig stengning av serveringssted for å sikre ro og orden, ivareta personers sikkerhet eller avverge/stanse lovbrudd, faller bort. Bestemmelsen er ikke dekket gjennom politilovens regelverk.

Serveringsloven § 20:

Politiets adgang til stengning av serveringssted pga. manglende bevilling bortfaller da det ikke lenger vil være krav om bevilling.

Serveringsloven § 21 pkt. d:

Adgangen til å illegge bøter dersom et serveringssted ikke etterkommer politiets pålegg om å ha godkjente ordensvakter, faller bort. Politiet vil ikke kunne effektivere et pålegg.

I Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat på side 25-26 påpekes viktigheten av å benytte ordensvakter i utelivsbransjen:

"Ordensvaktene har en utfordrende og viktig jobb i utelivsbransjen, og det er nødvendig å sikre at serveringssteder som har behov for ordensvakter, får et pålegg hvis de ikke selv sørger for tilstrekkelig vakthold. Dersom serveringsloven oppheves, må derfor også hjemmelen i serveringsloven § 16 første ledd første setning til å pålegge serveringsstedene å ha ordensvakt videreføres i annet regelverk."

Samtidig ønsker departementet å avgrense hjemmelen til bruk av ordensvakter til kun å gjelde på steder med skjenkebevilling.

Det fremgår av høringsuttalelsene fra politidistriktene at det er behov for å opprettholde enkelte av hjemlene som i dag står i serveringsloven, for at politiet skal kunne føre en viss kontroll med serveringssteder som ikke har skjenkebevilling. Politidirektoratet slutter seg til dette. Ved opphevelse av loven bør det vurderes om hjemlene som gjelder ivaretagelse av sikkerheten til gjester og ansatte ved serveringssteder, samt for å avverge/stanse lovbrudd, kan overføres til politiloven. Vi vil imidlertid bemerke at det ikke fremstår som noen umiddelbar naturlig løsning å plassere slike særbestemmelser inn i en overordnet lov som politiloven.

Generelt om opphevelse av serveringsloven:

Øst politidistrikt:

"Øst politidistrikt har gjennomgått høringsbrevet, og "Damvadsrapporten" som ligger til grunn for departementets forslag. Politidistriktet kan ikke ubetinget gi sin støtte til det fremlagte forslaget om å oppheve serveringsloven, og det å videreføre kun noen få enkeltbestemmelser i annen lovgivning.

Driften av et serveringsted skal være forsvarlig, av hensyn til gjestene, samfunnet generelt og for næringen selv. For å sikre dette har man en bevillingsordning for serveringsteder hjemlet i serveringsloven av 13.juni 1997 nr. 55. Kommunen er bevillingsmyndighet, og politiet er i søknadsprosessen involvert som en etat som avgir uttalelse til søknaden i medhold av lovens § 9. Uttalelse gis vedrørende sentrale aktørers vandel, blant annet bevillingshaver og daglig leder, samt de ordensmessige forhold knyttet til det å tillate servering på det aktuelle sted. Politiet har også, sammen med kommunen, en kontrollerende rolle. Kommune og politi er samarbeidspartnere for å forebygge og hindre ordensforstyrrelser knyttet til serveringssteder og kriminalitet knyttet til bransjen.

Vi ser at serveringsloven i sin nåværende form gir oss kunnskap om aktørene, adgang til å mene noe om det ordensmessige rundt dette med at det plasseres et serveringsted akkurat på det omsøkte sted/område, mulighet til å gi pålegg om å ha ordensvakter godkjent av politiet, både på serveringsteder med og uten skjenkebevilling, og hjemmel for å gripe inn både overfor serveringstedet ved stenging og melde til kommunen om straffbare forhold av betydning for bevillingen, jfr. serveringsloven § 11.

Vi har merket oss de argumenter departementet har for å oppheve loven, og videreføre enkeltbestemmelser i andre lover, men kan ikke idet vesentlige støtte forslaget. Vi ser imidlertid også svakheter ved dagens ordning, spesielt at den er ressurskrevende både ved behandling i kommunen og at den også tar noe ressurser hos politiet. Videre ser vi at saksbehandlingstid både hos kommunen og politiet kan være en utfordring for de som ønsker å starte serveringsvirksomhet ved at saksbehandlingen kan være et forsinkende ledd i prosessen med å få starte opp. Vi finner imidlertid, ut fra et helhetlig kriminalitetsforebyggende og ordensmessig perspektiv, at loven har en funksjon, og mener at den bør beholdes. Eventuelt at man gjør visse tiltak/endringer for å gjøre prosessen enklere."

Oslo politidistrikt:

"Oslo politidistrikt kan ikke se at andre aktuelle lovverk i tilstrekkelig grad favner det man mister ved å fjerne serveringsloven. Politilovens stengningsadgang gjelder for stengning ut kvelden og maksimalt et par dager. Dette er for kort tid til at rett myndighet får fattet endelig vedtak. Alkoholloven tar ikke hensyn til serveringssteder uten alkoholbevilling. En lovregulering av serveringsbransjen er nødvendig og det er etter politiets oppfatning viktig med reguleringsmuligheter som muliggjør at myndighetene kan slå ned på ulovlig virksomhet og drift."

Serveringsloven § 4 - Krav om daglig leder:

Øst politidistrikt:

"Som det følger av lovens forarbeider er "styrer den person som i kraft av sin stilling har det reelle ansvar for og innflytelse på den daglige driften av serveringsstedet". Styrers funksjon vil også omfatte å være kontaktperson for ansatte, kunder og ikke minst for offentlige myndigheter, spesielt da ved kontroller og tilsyn.

Vi anser det som en stor fordel at det er en daglig leder på stedet som står ansvarlig ovenfor offentlige myndigheter, og er den som er ansvarlig for driften på stedet. Vi er enig med departementet i at de fleste virksomheter nok i egeninteresse vil ha en daglig leder som styrer virksomheten, men etter vår oppfatning er faren for ansvarspulverisering til stede hvis dette ikke er lovfestet. Styret og

styreleder i et aksjeselskap vil normalt ikke være til stede i den daglige drift på serveringsstedet, og det vil bli en tyngre prosess å ansvarliggjøre styret. Vi ser også, som departementet påpeker, at kravet til etablererprøve henger sammen med et lovbestemt krav om styrer. Vi anser at styrer bør ha et visst krav til minimumskompetanse på regelverket og finner det vanskelig å støtte forslaget om at krav til styrer og etablererprøve fjernes, jfr. for øvrig kommentarer til etablererprøve nedenfor."

Serveringsloven § 5 første ledd – Krav til daglig leder om bestått etableringsprøve:

Øst politidistrikt:

"Det er i liten grad opplæringstilbud til de som skal stå for den daglige driften av et serveringssted og det kreves i utgangspunktet lite formalkompetanse. Undersøkelser i Damvadrappporten viser også at det generelle utdanningsnivå er lavere enn i mange andre næringer. Selv om et serveringssted vil ha mange forskjellig karakterer fra små kafeer, rullende serveringsvogner, kebab og hamburgerbarer, til større restauranter og steder som både serverer mat og skjenker alkohol, må de forholde seg til de samme rammer og lovgivning. Vi anser at et krav om etablererprøve for daglig leder gir en grunnkunnskap om det regelverk slik virksomhet må drives innenfor som er nyttig, både for den enkelte virksomhet og samfunnet. Vi kan heller ikke se at det at strykprosenten er høy, at de som skal opp til prøven ikke forbereder seg godt nok og at det må betales et gebyr for å avlegge prøven, er så vidt belastende at det er argumenter for å avvikle ordningen. Å tilrettelegge prøveordningen slik at språkbarrierer ikke er et hinder for å få den gjennomført bør kunne være mulig. Alternativet er at det fremlegges andre ordninger som kan dokumentere at ansvarlig styrer på stedet har et visst kunnskapsnivå mht rammer og regelverket for drift av serveringsteder."

Serveringsloven § 6 - Krav til vandel for sentrale aktører i serveringsvirksomheten:

Øst politidistrikt:

"Serveringsloven § 6 og 7 omhandler krav til vandel og hvem vandelskravet gjelder for. Som det fremgår av høringsnotat er dette en ressurskrevende prosess både for kommunen som beslutningstager og politiet som gir uttalelse til kommunen. Politiet skal gi kommunen et korrekt beslutningsgrunnlag for å kunne vurdere vandel på bevillingshaver, styrer mv, og opplysningene må være presise og utfyllende innfor den ramme loven trekker opp. Vi ser det imidlertid som et preventivt virkemiddel opp mot å forhindre kriminalitet, ordensforstyrrelser og uro opp mot serveringsteder. Aktører med et kriminelt rulleblad er ikke ønskelig i denne bransjen og vandelskontroll er et virkemiddel i denne sammenheng. Svart omsetning, bruk av smuglervarer, sosial dumping, hyppige konkurser mv. har vært knyttet til serveringsteder, og vandelvurdering er et virkemiddel som bør opprettholdes. Vi ser at de steder som både serverer alkohol og mat, samt rene skjenkesteder (barer mv) vil bli fanget opp av alkohollovens bestemmelser om krav til vandel (jfr. alkohollovens § 1-7b mv), men vi anser at det også bør omfatte serveringsteder uten alkoholservering. Vi bemerker også at det er mange seriøse aktører, og at bransjen selv også er opptatt av å luke ut virksomheter som ikke drives i samsvar med regelverket.

Det at man starter opp virksomhet uten bevilling eller benytter seg av stråmenn til å stå som ansvarlig når bevillingshaver selv eller styrer ikke har god nok vandel, er etter vår oppfatning ikke grunn nok til å frafalle vandelskravet i serveringsloven. Når virksomheten drives uten tillatelse skal den iht loven stenges umiddelbart, jfr. § 20. Foreligger det klare holdepunkter for at det foreligger "stråmannvirksomhet" kommenterer politiet det i sin begrunnede vurdering til kommunen. Utfordringen vedrørende denne problematikk ligger hos kommunen som bevillingsmyndighet, som pr i dag ikke har mulighet til å sette foten ned når det foreligger klare indikasjoner på at bevillingshaver eller styrer ikke er reelt involvert i driften, men er fiktiv eier/styrer. For å få bukt med dette må det da gis hjemmel for at kommunen kan gi avslag når det er overveiende sannsynlig at det foreligger stråmannvirksomhet. Vi ser at det kan foreligge visse bevismessige utfordringer i enkelte saker her, og det må forankres i lov og retningslinjer"

Oslo politidistrikt:

"Syssestillingen i serveringsbransjen kjennetegnes av lav gjennomsnittsalder, utstrakt bruk av deltidsarbeid, midlertidig arbeid og en høy andel innvandret og midlertidig utenlandsk arbeidskraft. Næringen spiller en sentral rolle i å tilby arbeidsplasser til store grupper med lite formell utdanning og er inngangsport til arbeidslivet for mange unge. Sett i dagens situasjon med stor migrasjon i Europa vil denne næringen være særlig utsatt i årene fremover, særlig med tanke på arbeidsmarkedskriminalitet. Opphevelse av serveringsloven vil i større grad tilrettelegge for at useriøse aktører kan etablere seg i serveringsbransjen da det ikke vil stilles krav tilandel for å starte opp i bransjen. Politiets opplysnings- og meldeplikt vedrørende forhold av betydning for bevilingsutøvelse, jf. serveringsloven § 11 vil også bortfalle og bidra til en mer uoversiktlig næring."

Politidirektoratets merknad:

Flere av politidistriktene som har svart på høringen har klare motforestillinger til forslaget om å oppheve serveringsloven. Øst politidistrikt påpeker bl.a. at departementets forslag slik det foreligger innebærer at politiet ikke lenger vil få nødvendig kunnskap om aktørene, noe som vil vanskeliggjøre muligheten for kontroll av serveringssteder. Videre at politiets mulighet for å gi innspill i forhold til sentrale aktørersandel og til de ordensmessige forhold knyttet til at det plasseres et serveringsted akkurat på det omsøkte sted/område vil falle bort. Det samme gjelder politiets adgang til å pålegge et serveringssted å ha ordensvakter dersom det er behov for det. Oslo politidistrikt påpeker at de ikke kan *"se at andre aktuelle lovverk i tilstrekkelig grad favner det man mister ved å fjerne serveringsloven"*. Videre understreker politidistriktet i sin høringsuttalelse følgende: *"En lovregulering av serveringsbransjen er nødvendig og det er etter politiets oppfatning viktig med reguleringsmuligheter som muliggjør at myndighetene kan slå ned på ulovlig virksomhet og drift."*

Bortfall av krav til serveringssteder om å ha en kvalifisert daglig leder på stedet som står ansvarlig ovenfor offentlige myndigheter og som er ansvarlig for driften på stedet, vil vanskeliggjøre kontrollmyndighetenes arbeid. Dagens krav om at daglig leder skal bestå en etablererprøve, er også foreslått opphevet. Krav om etablererprøve ble tatt inn i serveringsloven ved en lovendring i 1999. i denne bestemmelsen var det opp til den enkelte kommune å stille krav om etablererprøve for serveringsstedene i kommunen. Ved en ny lovendring i 2007 ble en slik prøve gjort obligatorisk. Formålet med en etablererprøve er i følge høringsnotatet side 5-6:

"Prøven skal sikre at daglig leder har visse grunnleggende kunnskaper om økonomistyring, lovgivning knyttet opp til hvordan et serveringssted skal drives og hvilke plikter den næringsdrivende har overfor det offentlige."

I høringsnotatet side 17-18, punkt 5.6 fremgår følgende:

"I forbindelse med forslag i høringsnotat av 7. november 2003 mente enkelte høringsinstanser at "Ei innskrenking av virkeområdet vil medføre at stader utan løyve kan bli drivne av personar utan bransjekunnskap og kompetanse når det gjeld økonomi og regelverk, noko som er ein føresetnad for ein "rein og kvit" bransje".

Etter departementets vurdering er det usikkert i hvilken grad etablererprøven bidrar til en ren og hvit bransje. Selv etter innføringen av etablererprøven står bransjen overfor utfordringer knyttet til ulike former for kriminalitet og lovbrudd ved virksomhetene. Det er liten grunn til å tro at kravet om etablererprøve bidrar til å fremme sitt eget formål om opplæring eller lovens formål.

.....

I utgangspunktet er det positivt om de som skal drive serveringssteder, har kunnskap om å drive serveringsvirksomhet og om regelverket som er knyttet til bransjen. Dette kan lette arbeidet ved virksomheten og kommunikasjonen med myndighetene ved tilsyn og kontroller. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad dette formålet oppnås. Departementets inntrykk er at kravet om etableringsprøven ikke bidrar til å hindre personer uten nødvendig kompetanse i å starte serveringsvirksomhet. Loven omgås i praksis f.eks. ved at man ansetter fiktive daglige ledere som avlegger etablererprøven for seg. Dersom man ønsker å drive kriminell virksomhet ved et serveringssted, er trolig ikke etablererprøven til noe vesentlig hinder for dette.

Opphevelse av kravet om bestått en etablererprøve, begrunner departementet på side 18 i høringsnotatet på følgende måte:

"I lys av de kostnadene prøven medfører for næringen og offentlige myndigheter, kan den vanskelig forsvares sett opp mot effekten den har. Etter vår vurdering blir prøven en barriere for oppstart og en kostnad for seriøse aktører, uten å være et tilstrekkelig hinder for dem som ikke planlegger å drive virksomhet i tråd med regelverket. Vi antar at dersom prøvekravet fjernes, vil seriøse aktører ha en egeninteresse i å sette seg inn i regelverket, slik som i andre næringer. "

I uttalelse fra Veiledningsinstituttet i Nord-Norge AS (Vinn AS) som står for drift av den elektroniske etablererprøven og har utarbeidet læremateriell for departementet, fremgår i høringsnotatet side 8 første avsnitt:

"Ifølge Vinn AS er det høy strykporsent for etablererprøven. Det kan være ulike årsaker til dette. En tilbakemelding har vært at spørsmålene har vært uklare eller for vanskelig formulerte. Samtidig gir Vinn AS uttrykk for at flere kandidater ikke beregner tilstrekkelig tid til forberedelser til prøven. Språkvansker er trolig også en medvirkende årsak til den høye strykporsenten. Ettersom regelverket er på norsk, er både læremateriell og prøven naturlig nok på norsk. Det er ikke tillatt med ordbøker som hjelpemiddel ved prøveavleggelsen."

Politidirektoratet kan ikke se at departementets vektlegging av kostnader og høy strykporsent når det gjelder etableringsprøven, skal begrunne at kravet om slik kompetanse oppheves for personer som skal være ansvarlig for drift av serveringsvirksomhet. Det er en generell forutsetning at de som skal drive en virksomhet må besitte nødvendig kunnskap om regelverket som gjelder for virksomheten.

Videre vil også opphevelse av vandelskrav for sentrale personer på et serveringsted også bidra til mindre seriøse serveringsbransje. Det vises bl.a. til Øst politidistrikt som i sin uttalelse understreker følgende vedrørende vandelskrav:

"Vi ser det imidlertid som et preventivt virkemiddel opp mot å forhindre kriminalitet, ordensforstyrrelser og uro opp mot serveringsteder. Aktører med et kriminelt rulleblad er ikke ønskelig i denne bransjen og vandelskontroll er et virkemiddel i denne sammenheng. Svart omsetning, bruk av smuglervarer, sosial dumping, hyppige konkurser mv. har vært knyttet til serveringsteder, og vandelvurdering er et virkemiddel som bør opprettholdes. Vi ser at de steder som både serverer alkohol og mat, samt rene skjenkesteder (barer mv) vil bli fanget opp av alkohollovens bestemmelser om krav til vandel (jfr. alkohollovens § 1-7b mv), men vi anser at det også bør omfatte serveringsteder uten alkoholserving. ...

Det at man starter opp virksomhet uten bevilling eller benytter seg av stråmenn til å stå som ansvarlig når bevillingshaver selv eller styrer ikke har god nok vandel, er etter vår oppfatning ikke grunn nok til å frafalle vandelskravet i serveringsloven."

Direktoratet er her enig med Øst politidistrikt. At det åpnes for enhver som ønsker det å starte opp og drifte et serveringssted uten krav til vandel eller kvalifikasjoner, vil innebære enda fler useriøse serveringssteder enn i dag. Det vil også kunne innebære at serveringssteder i større

grad vil kunne benyttes til kriminell virksomhet som hvitvasking av penger, omsetnings av narkotika, tyvgods osv. Avdekking av slik virksomhet vil være mye vanskeligere når det ikke foreligger noen oversikt over serveringssteder. Slike steder vil hyppig skifte navn og eiere, slik at det blir vanskelig å kontrollere. Serveringsstedets tidligere eiere vil ikke nødvendigvis være mulig å etterspore. Politiet vil hverken ha ressurser eller tilstrekkelig oversikt til å kunne gjennomføre en reell kontroll med alle serveringssteder.

I høringsnotatet punkt 4.2 *Kriminalitetsbildet i serveringsnæringen*, fremgår det at Damvads rapport har poengtert at "Enkelte deler av bransjen har et stort innslag av kriminalitet, særlig gjelder dette den delen av bransjen som omtales som utelivsbransjen." Det er videre listet opp en del eksempler:

"Skatteetatens kontroller tyder på at svart omsetning er utbredt i deler av bransjen. Virksomheter og bransjeorganisasjonene anser svart omsetning som et mulig problem, men det er usikkert om det er et større problem i denne næringen enn i andre næringer.

.....

Bruk av smuglervarer som kjøtt og alkohol er type kriminalitet som rammer serveringsbransjen. Mattilsynet anslo i 2009 at den totale kjøttsmuglingen normalt ligger mellom 1000-2000 tonn i året. Mattilsynet anslår videre at om lag to tredeler av kjøttet som smugles, omsettes på restauranter, kafeer, kebab- og pizzarestauranter,

Det foreligger ikke sikker statistikk over ulovlig bruk av arbeidskraft i serveringsnæringen. Hotell og restaurant trekkes imidlertid frem som særlig utsatte bransjer når det gjelder arbeidsmarkeds kriminalitet. Videre påpekes det at deler av restaurantnæringen er preget av useriøse virksomheter og sosial dumping. Det ble funnet brudd på arbeidsmiljøloven i 70 prosent av tilsynene. Utelivsbransjen skiller seg ut ved at det er avdekket mangelfulle eller manglende arbeidsavtaler i hele 25 prosent av de kontrollerte virksomhetene.

I Hotellovutvalgets utredning ble hyppige konkurser og konkursgjengangere trukket frem som en utfordring i serveringsnæringen. Tall fra Damvads rapport viser at konkurseraten for serveringsvirksomheter har vært svingende, men er klart høyere enn for andre næringer.

Damvad skriver i sin rapport at "Useriøs og til tider lovstridig næringsaktivitet, herunder svart arbeid, konkurskriminalitet, skatte- og avgiftsunndragelser og annen økonomisk kriminalitet, kan ha negative konsekvenser for både ansatte og kunder. Innslag av useriøse aktører kan også være en av grunnene til at lønnsomheten og verdiskapingen fremstår som relativt lav i deler av næringen. Gjennom kontroller fra myndighetene avdekkes det både kriminelle forhold blant mange aktører i næringen og mindre forseelser eller brudd på tilsynsbestemmelser."

Kontrollmyndighetene understreker at det er først og fremst bedrifter der det er kort avstand mellom eier og daglig drift som er i risikogruppe."

Dette viser at å oppheve vandelskravet for sentrale aktører på et serveringssted, neppe vil bidra til å styrke muligheten for en mer renhårig bransje.

Når det gjelder de store etablerte restauranter, vil disse ofte være i kategorien som faller inn under alkohollovens regler fordi de i tillegg til å servere mat også har skjenkebevilling. De serveringssteder som kun reguleres av bestemmelsene i dagens serveringslov vil ofte være mindre restauranter og spisesteder, kafeer, fast-foodrestauranter, gatekjøkken, mobile serveringssteder osv. som aldri vil søke om skjenkebevilling. Ved opphevelse av

serveringsloven, vil slike steder falle utenfor regulering med hensyn til vandel, kjennskap til nødvendig lovgivning, bevilling osv. Det vil videre være vanskelig å føre kontroll med slike steder, fordi oppstart av nye mindre serveringssteder ikke alltid fanges opp. Dette på grunn av at næringen er uoversiktlig og at slike steder ofte vil skifte eiere og navn. En del av disse stedene vil også holde åpent ut over natten, og politiet vil derfor ha behov for hjemmel til å pålegge slike steder å ha ordensvakter. Dette gjelder slike steder hvor gjester fra skjenkestedene går innom etter at skjenkestedet er stengt.

I høringsnotatet på side 9 vises det i til at det er en rekke formål som må ivaretas som dekkes av spesiallover:

- Hensynet til mattrygghet dekkes av *lov om matproduksjon og mattrygghet mv.* (matloven). Det er Mattilsynet som fører tilsyn og fatter vedtak etter matloven.
- Hensynet til arbeidsmiljø dekkes av *lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (arbeidsmiljøloven). Arbeidstilsynet fører tilsyn og kan gi sanksjoner etter arbeidsmiljøloven.
- Regulering av skatte- og avgiftsspørsmål dekkes gjennom *skatteloven* og *merverdiavgiftsloven*. Skatteetaten fører tilsyn med regelverket. For øvrig fører tolletaten kontroll med bruk av smuglervarer.
- Øvrig kriminalitet som kan forekomme i tilknytning til drift av serveringssteder dekkes av straffelovgivningen, hvor politiet fører generelt tilsyn.

På side 12 i høringsnotatet fremhever Nærings- og fiskeridepartementet følgende behov som må ivaretas gjennom regulering av serveringsvirksomheten:

"Ved drift av serveringsvirksomhet er det hensyn til mattrygghet, arbeidsmiljø, forsvarlig salg og skjenking av alkohol, og motarbeidelse av mer eller mindre alvorlig kriminalitet som skal ivaretas gjennom lovregulering. Som det er gjort rede for i kapittel 3 avsnitt 3.7, er dette regulert gjennom matloven, arbeidsmiljøloven, alkoholloven, skatteloven, merverdiavgiftsloven og straffeloven. Lovene anvendes direkte og uavhengig av serveringsloven. Serveringsloven er ment som et supplement til øvrig lovgivning, og skal gjøre det mulig å se ulike lovbrudd i sammenheng over tid og å koordinere tiltak for å hindre useriøs virksomhet."

Politidirektoratet legger etter dette til grunn at der det er mange etater involvert, og at det derfor er viktig at disse etatene har mulighet for å samarbeide, både gjennom utveksling av opplysninger og ved samordnede kontroller. Samtidig vises det til det som Oslo politidistrikt fremhever i sin høringsuttalelse om at opphevelse av serveringsloven også vil innebære bortfall av politiets opplysnings- og meldeplikt vedrørende forhold av betydning for bevillingsutøvelse, noe som også vil medføre en mer uoversiktlig næring. Tilsvarende bortfall av opplysning- og meldeplikt vil gjelde for de øvrige involverte kontrolltater. Likevel konkluderer departementet på følgende måte: *"Vi mener at hensynene til mattrygghet, arbeidsmiljø, forsvarlig alkoholserving, hensynet til offentlig ro og orden, og motvirkning av kriminalitet, kan ivaretas på en tilstrekkelig måte med hjemmel i den øvrige lovgivningen, gjennom eksisterende bestemmelser og tilhørende kontroll- og tilsynsvirksomhet."* Når det gjelder eventuelle ulemper ved opphevelse av vandelsvurderingen av personer som skal drive rene serveringssteder er departementet konklusjon som følger (side 16): *"Vi mener også at konsekvensen av å ikke foreta en vandelsvurdering begrenses av at aktørene fremdeles må forholde seg til det øvrige regelverket, som for eksempel matloven, skatte- og avgiftslovgivningen, arbeidsmiljøloven med mer, samt de reaksjoner som følger med. I lys av de hensyn som allerede er ivaretatt gjennom øvrige lover, kan ikke departementet se at det er et større behov for å hindre aktører i å starte opp virksomhet i serveringsnæringen på grunn av vandel, enn det er i andre næringer."*

I høringsnotat på side 10 påpekes det videre at "serveringsnæringen er preget av lavere lønnsomhet og produktivitet enn mange andre næringer." Videre at "sysselsettingen i serveringsbransjen kjennetegnes av lav gjennomsnittsalder, utstrakt bruk av deltidsarbeid og midlertidig arbeid og en høy andel innvandret og midlertidig utenlandsk arbeidskraft."

Kommentarer til enkelte konkrete bestemmelser som bør videreføres:

§ 13 tredje ledd – Politiets hjemmel til inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomhet:

Øst politidistrikt:

"Serveringsloven § 13 første og annet ledd omhandler kommunens kontrolladgang etter at bevilling er gitt. I bestemmelsens tredje ledd er det hjemmel for at politiet kan foreta nødvendig inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomheten. Denne hjemmel for kontroll er en "særhjemmel" for politiet til å foreta inspeksjon på stedet, og antas å favne noe videre enn politiets adgang til inngripen i medhold av politiloven § 2 nr. 2 og 3 og straffeprosesslovens bestemmelser om ransaking. Det antas at det er den hjemmel som brukes når politiet har samordnede kontroller for eksempel med skatt, arbeidstilsyn og kommunen opp mot virksomheten på et serveringsted uten at det foreligger en konkret mistanke om straffbart forhold. I slike situasjoner har bestemmelsen en legitimitet og funksjon. Vi ser imidlertid også at den kan fremstå som en særskilt forvaltningsmessig kontroll hvor politiet ikke er bevillingsmyndighet, og således har fullmakter utover det som er vanlig overfor samfunnet og næringsaktører forøvrig. Hvor det eksakte grensesnitt går mellom bestemmelsen i serveringsloven § 13 tredje ledd og politiloven § 2 nr. 2 og 3 kan være noe vanskelig å fastsette. Politiloven § 2nr. 2 omhandler politiets forebyggende oppgave, dvs at politiet kan være tilstede, patruljere osv på steder for å forebygge kriminalitet og forebygge ordensforstyrrelser. Denne bestemmelse vil, etter vår oppfatning, ikke gi hjemmel for å kunne kreve fremlagt noen form for dokumentasjon på et serveringsted, for eksempel knyttet opp mot bygningstekniske godkjenning vedr antall som kan være på stedet mv, brannsikkerhet mv, som kan være viktig på et serveringsted. Politiet vil imidlertid alltid kunne gripe inn i en situasjon dersom det er fare for liv og helse, og for eksempel stenge et skjenkested i medhold av alkoholloven § 1-8 for blant annet å ivareta allmenhetens sikkerhet. Når det gjelder hjemlene i straffeprosessloven om ransaking forutsetter disse at det foreligger skjellig grunn til mistanke om et konkret straffbart forhold, og politiets inntreden i lokalene i medhold av denne bestemmelse vil være konkret knyttet opp mot denne ene saken og for å innhente bevis, ta beslag, mv i samsvar med straffeprosesslovens regler.

Etter en samlet vurdering antar vi at kommunen som bevillings og kontrollansvarlig bør stå for kontroll i samsvar på serveringsloven § 13 første ledd, og at de hjemler som foreligger i politiloven og straffeprosessloven bør regulere politiets virksomhet opp mot serveringsteder."

Sør-Vest politidistrikt:

"Etter vår vurdering, all den tid man velger å videreføre deler av serveringsloven i ny lov om åpningstider for serveringssteder, mener vi at serveringsloven § 13, tredje ledd bør videreføres.

Det kan være ulike grunner til at politiet finner grunn til kontroll av serveringssteder. Ofte vil man gjennom det Akrim¹ samarbeidet som er etablert i ulike politidistrikter ha hjemler for politiet til en slik kontroll. På den annen side kan det ikke utelukkes at politiet ut i fra egne opplysninger finner grunnlag for hurtig å foreta en kontroll. Det er da ikke utenkelig at politilovens hjemmel i § 2 i den konkrete situasjon ikke er tilstrekkelig, all den tid man fant ved siste endringen i serveringsloven å vedta nytt tredje ledd i serveringsloven § 13.

¹ Samhandling og kontroll rettet mot arbeidsmarkeds kriminalitet mellom ulike kontrolltater

Vår anbefaling er derfor at serveringsloven § 13, tredje ledd videreføres."

Politidirektoratets merknad:

I forbindelse med en foreløpig tilbakemelding til Justis- og beredskapsdepartementet på forespørsel om opphevelse av serveringsloven, antok Politidirektoratet at hjemmel til å foreta inspeksjon av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsvirksomhet ble antatt ivaretatt gjennom politiloven § 2 nr. 2 og 3.

Etter at Nærings- og fiskeridepartementets høringsnotat har vært forelagt politidistriktene har vi mottatt tilbakemelding fra både Øst politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt om at hjemmelen i serveringsloven § 13, tredje ledd bør videreføres. Øst politidistrikt anfører at denne paragrafen vil kunne dekke forhold som ikke faller inn under politiloven § 2 nr. 2 som tar sikte på å regulere politiet forebyggende virksomhet. Øst politidistrikt anfører følgende: "*Denne bestemmelse vil, etter vår oppfatning, ikke gi hjemmel for å kunne kreve fremlagt noen form for dokumentasjon på et serveringsted, for eksempel knyttet opp mot bygningstekniske godkjenning vedr antall som kan være på stedet mv, brannsikkerhet mv, som kan være viktig på et serveringsted.*"

Bestemmelsen ble tatt inn i serveringsloven ved en lovendring av 21. desember 2007 nr. 133, fordi det ble ansett å foreligge et behov for politiet å kunne foreta inspeksjoner av serveringssteder ved mistanke om lovbrudd knyttet til serveringsloven. Politidirektoratet ser at politiet kan ha behov for en slik hjemmel til å kunne inspisere serveringssteder.

Politiets kontroll av serveringssteder vil i stor grad være dekket av politiloven § 2 nr. 2 om å forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, eller av politiloven § 2 nr. 3 om å avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold, dvs. straffeprosesslovens regler om adgang til ransaking og beslag.

Da Politidirektoratet ikke ser at serveringslovens § 13, tredje ledd naturlig hører hjemme i politiloven, og heller ikke kjenner til annet regelverk den kan overføres til, innebærer en opphevelse av serveringsloven at denne kontroll/inspeksjonsmuligheten, som vi i dag ser et behov for, faller bort.

Serveringsloven § 15 – Åpningstider for serveringssteder både med og uten skjenkebevilling:

Øst politidistrikt:

"Etter vår oppfatning er det viktig at kommunen har hjemmel for å regulere serveringsteders åpningstider. Dette sett ut fra behov for nattero for visse tider av døgnet, og ut fra et ordensmessig perspektiv. Serveringsteder som har åpnet etter at skjenkesteder i sentrumsnære områder stenger, tiltrekker seg ofte mange berusede personer som skal ha mat før de begir seg på vei hjem. Dette spesielt i helgene. Dette kan da være ambulerende serveringsvogner og faste gatekjøkken, kebabutsalg, mv. Det har vist seg at slike steder ofte danner grunnlag for ordensforstyrrelser på nattestid, og er steder politiet må bruke ressurser på. Ved at man har hjemmel for at den enkelte kommune kan fastsette lukningstider, kan det fastsettes samsvarende stengningstider for skjenkesteder og steder som kun serverer mat. En slik ordning kan medføre at færre folk oppholder seg i byen etter skjenkestedenes stengningstid. Det kan således være et virkemiddel for å forebygge ordensforstyrrelser, voldsepisoder mv i byer, spesielt natt til lørdag og søndag. Som eksempel kan vi nevne at Øst politidistrikt har erfaring med at kommune og politi har samarbeidet om tiltak for å motvirke vold og ordensforstyrrelse i sentrum i helgene, og lukningstider har da vært ett av tiltakene.

Som departementet selv gir uttrykk for må denne bestemmelsen videreføres, også om serveringsloven skulle bli opphevet."

Sør-Vest politidistrikt:

"Vår erfaring er at det ut i fra hensynet ro og orden er viktig at kommunene har anledning til å regulere åpningstiden for serveringssteder."

Politidirektoratets merknad:

Både Øst politidistrikt og Sør-vest politidistrikt har i sine høringsuttalelse understreket viktigheten av at kommunen har anledning til å kunne regulere åpningstiden for serveringssteder. Dette gjelder ikke minst serveringssteder som holder åpent etter at skjenkestedene stenger. Øst politidistrikt skriver bla: *"Serveringssteder som har åpent etter at skjenkesteder i sentrumsnære områder stenger, tiltrekker seg ofte mange berusede personer som skal ha mat før de begir seg på vei hjem. Dette spesielt i helgene. Dette kan da være ambulerende serveringsvogner og faste gatekjøkken, kebabutsalg, mv. Det har vist seg at slike steder ofte danner grunnlag for ordensforstyrrelser på nattestid, og er steder politiet må bruke ressurser på. Som eksempel kan vi nevne at Øst politidistrikt har erfaring med at kommune og politi har samarbeidet om tiltak for å motvirke vold og ordensforstyrrelse i sentrum i helgene, og lukningstider har da vært ett av tiltakene. "*

Det foreligger i høringsnotatet et forslag til egen lov om åpningstider for serveringssteder. Politidirektoratet forutsetter at loven vil omfatte alle typer serveringssteder slik disse er definert i dagens serveringslov § 2, dvs. at de omfatter restauranter, kafeer, mindre spisesteder, gatekjøkken, fast-foodrestauranter, gatekjøkken, ambulerende serveringssteder, bensinstasjoner, større kiosker som tilbyr mat som 7-eleven, Deli de Luca osv.

Det anbefales dessuten at kommunene tar politiet med på råd når det gjelder vurdering av åpningstider på slike spisesteder. Dette gjelder særlig steder som holder åpent ut over natten etter at skjenkestedene stenger. Det er også viktig å ta hensyn til beliggenheten til slike serveringssteder i forhold til skjenkesteder. Dette fordi slike nattåpne spisesteder ofte bemannes av en ung betjening samtidig som de tiltrekker seg berusede gjester på vei hjem fra skjenkestedene i samme området.

Serveringsloven § 16, første ledd, første setning - Politiets hjemmel til å pålegge serveringssteder godkjente ordensvakter:

Serveringsloven § 16 avgrensner ikke politiets adgang til å pålegge et serveringssted å ha ordensvakter til kun å gjelde serveringssteder med skjenkebevilling. Dette innebærer at politiet også har pålagt enkelte serveringssteder uten skjenkebevilling å ha ordensvakter. I sine høringsuttalelser har flere politidistrikter påpekt at det fortsatt er behov for også å kunne pålegge serveringssteder uten skjenkebevilling å ha ordensvakter. Dette gjelder særlig serveringssteder som har utvidet åpningstid utover natten, og hvor gjester fra skjenkesteder samles etter at skjenkestedene er stengt, som storkiosker, bensinstasjoner, gatekjøkken o.l. Forslaget om å flytte politiets adgang til å pålegge et serveringssted skal ha ordensvakter til alkoholloven, innebærer en endring i gjeldende regelverk ved at det kun er serveringssteder med skjenkebevilling som kan pålegges ordensvakter. Lovens virkeområde fremgår av serveringsloven § 2: *"Loven gjelder etablering og drift av alle serveringssteder der det foregår servering av mat og/eller drikke og hvor forholdene ligger til rette for fortæring på stedet."* Bestemmelsens annet ledd gir en oversikt over hva som faller utenfor serveringsloven. Den foreslåtte flyttingen av serveringsloven § 16 første ledd til alkoholloven innebærer i realiteten

en opphevelse av politiets hjemmel til å pålegge serveringssteder uten skjenkebevilling ordensvakter.

I følge serveringsloven § 16 jf. § 2 har politiet hjemmel til å pålegge ordensvakter både for serveringssteder med skjenkebevilling og for rene serveringssteder. Nærings- og fiskeridepartementets antagelse om at det kun er behov for ordensvakter på skjenkesteder er ikke i samsvar med politiets erfaringer. Dette fremgår også av politidistriktenes høringsuttalelser som påpeker nødvendigheten av å kunne pålegge nattåpne serveringssteder uten skjenkebevilling å ha ordensvakter. Dette er steder som klientellet fra skjenkestedene ofte oppsøker når skjenkestedene stenger. For hindre bråk på mindre spisesteder, gatekjøkken, fast-foodrestauranter, gatekjøkken, ambulerende serveringssteder, bensinstasjoner, større kiosker som tilbyr mat som 7-eleven, Deli de Luca osv., kan slike pålegges å ha ordensvakter på de aktuelle tider av døgnet. Det er også viktig å ta hensynet til de ansatte på slike steder. Som Trøndelag politidistrikt påpeker i sin høringsuttalelse "... er ansatte ved disse serveringsstedene typisk ungdommer/studenter som verken har mulighet til eller er rustet til å håndtere denne problematikken i og utenfor serveringsstedet. Ordensvaktene vil også ivareta deres trygghet på arbeidsplassen.

I høringsnotatet fremgår følgende på side 26:

"Ordensvaktens rolle og funksjon tilsier at de gjennomgående utøver tjeneste på serveringssteder med skjenkebevilling etter alkoholloven. En flytting av hjemmelen til alkoholloven antas derfor i praksis i liten grad å begrense bestemmelsens anvendelsesområde. Vi ser imidlertid ikke bort fra at det kan være tilfeller som faller utenfor alkohollovens virkeområde hvor det kan være behov for vakthold. Det finnes imidlertid hjemler i politiloven for å kreve vakthold ved større arrangement, uavhengig av alkoholservering. Politiloven § 11 gir meldeplikt for slike arrangementer, supplert med at det etter politiloven § 14 kan fastsettes i politivedtektene at visse arrangementer skal ha søknadsplikt. På bakgrunn av meldingen eller søknaden vil politiet i samarbeid med arrangøren vurdere behovet for særskilt politioppsyn (som arrangører kan måtte betale for, jf. politiloven § 25) eller om arrangøren skal pålegges eget vakthold, eventuelt slik at det må leies inn vektere."

Det vises til følgende uttalelser:

Øst politidistrikt:

"Øst politidistrikt har en aktiv tilnærming til å pålegge utesteder å ha ordensvakter. Vi har erfart at dette er et viktig bidrag til økt kontroll på utesteder, det er konfliktdepende, kan redusere at svært berusede gjester oppholder seg på stedet, redusere voldsepisoder, mv. Samarbeidet mellom politiet og ordensvaktene er godt, og det bidrar til at politiet får god oversikt over ordenssituasjonen på utestedet og det kan være generelt kriminalitetsforebyggende. Primært er det skjenkesteder i sentrum – etter en vurdering av type sted (diskotek, pub kombinert spisested og nattklubb), klientell, åpningstid mv. – som pålegges å ha ordensvakter godkjent av politiet. Vi har også erfaring med å pålegge serveringssteder i sentrum som kun serverer mat og alkoholfri drikke, pålegg om å ha ordensvakter noen timer natt til lørdag og søndag. Dette på grunnlag av det blir en opphopning av berusede gjester på disse stedene som skaper ordensproblemer i bykjernen.

Serveringsloven § 16 første ledd gir hjemmel for politiet til å pålegge steder som må ha serverings og/eller skjenkebevilling for å drive virksomhet pålegg om å ha ordensvakter godkjent av politiet, dersom politiet etter en helhetsvurdering finner dette nødvendig. Det er ikke noe vilkår om at stedet må ha skjenkebevilling for at å kunne pålegge dette, også steder som kun serverer mat og alkoholfri drikke kan pålegges å ha godkjent ordensvakt.

Øst politidistrikt mener det er viktig at politiet har en selvstendig hjemmel for å pålegge serverings- og skjenkesteder å ha ordensvakter. Det fremlagte lovforslag, hvor bestemmelsen flyttes inn i alkoholloven, vil medføre at politiet mister muligheten for å pålegge de "rene" serveringsteder å ha ordensvakter. Selv om vi erfaringsmessig ser at det store antall pålegg retter seg mot steder som har skjenkebevilling, vil vi påpeke at Øst politidistrikt også har sett det som nødvendig å pålegge enkelte steder som kun serverer mat og alkoholfri drikke pålegg om ordensvakter. I flere byer, bl.a. i Fredrikstad, jobbes det aktivt med ansvarlig alkoholhåndtering, bl.a. gjennom MAKS samarbeidet. MAKS er et samarbeidsforum mellom kommune, bransje, vaktelskaper og politiet. Det brukes store ressurser på dette arbeidet og det har gode resultater for alle involverte. For å oppnå målet om ytterligere å redusere både voldsbruk og ordensforstyrrelser natt til lørdag og søndag, benytter vi oss av serveringslovens muligheter til å pålegge nattåpne spisesteder (uten alkoholserving) vakthold for å lette politiets forebyggende arbeid i helgene. Ved å flytte bestemmelsen til alkoholloven bortfaller denne muligheten. I og med at det å ha ordensvakter utgjør en kostnad for serveringstedet vil de erfaringsmessig ikke på eget initiativ ansette/leie inn ordensvakter dersom de ikke får et direkte pålegg om det.

Oslo politidistrikt:

"Serveringsloven § 16 gir politiet adgang til å pålegge bruk av godkjente ordensvakter. Det er ingen lignende bestemmelse i annet lovverk som hjemler samme mulighet med tanke på vakthold. Oslo politidistrikt opplever ofte at serveringsstedet er for dårlig bemannet med ordensvakter i forhold til behovet. I slike tilfeller er det nødvendig at politiet har adgang til å gå inn og regulere vaktholdet slik at sikkerheten til gjestene, vaktene og publikum for øvrig ivaretas på en forsvarlig måte. Sentrale momenter ved vurdering av pålegg er beliggenhet og åpningstid. I tillegg vil også forhold som konsept, lokaler, loggførte hendelser i tilknytning til stedet og overtredelser av bestemmelser i alkoholloven kunne vektlegges. Oslo politidistrikt ga i 2015 pålegg til 7 utesteder i Oslo om bruk av et bestemt antall vakter (ut i fra antall gjester). Bakgrunnen for samtlige var at serveringsstedene ikke frivillig engasjerte tilstrekkelig vakthold. Det er hovedsakelig serveringssteder med alkoholserving som blir ilagt pålegg, men hurtigmatrestauranter med kun serveringsbevilling, som Burger King og McDonalds, har også fått pålegg etter serveringsloven § 16. Denne type restaurant tiltrekker spesielt mange gjester i forbindelse med stengetid på utestedene. En opphevelse av serveringsloven eller hjemmelsoverføring til alkoholloven vil frata politiet muligheten til å pålegge bruk av godkjente ordensvakter på steder med kun serveringsbevilling."

Sør-Øst politidistrikt:

"Etter lovendringen i lov om vaktvirksomhet henvises det her til Serveringsloven § 16. At hjemmelen i dag er knyttet til serveringsløyvet og ikke skjenkeløyvet gir politiet anledning til også å pålegge andre aktører i utelivet å ha ordensvakter, f.eks. ved gatekjøkken, kiosker og bensinstasjoner. Det er ikke uvanlig at det kan oppstå ordensforstyrrelser på slike steder hvor det er matserving i helgene. "Trusselen" om å måtte holde ordensvakter, har blant annet fått som konsekvens at søknader om utvidet åpningstid i helgene er trukket.

Dersom politiet mister denne muligheten vil et av verktøyene for å sikre trygge sentrumsområder og til å fordele belastningen utelivet medfører på aktørene i bransjen, gå tapt. Resultatet vil ellers bli at politiets ordensstyrker alene får ansvaret for å rydde opp.

På denne bakgrunn mener vi at denne bestemmelse må sikres og videreføres i nåværende eller ny lov. Når det gjelder Politiloven § 25 er denne knyttet til arrangementer og kan etter vår oppfatning ikke anvendes til dette formål."

Sør-Vest politidistrikt:

"Vår erfaring er at det i enkelte tilfeller er nødvendig å kreve at et serveringssted uten skjenkebevilling må holde ordensvakter f.eks. fredag til søndag eksempelvis mellom kl. 23-04², dette for at et serveringssted som har åpnet i det skjenkesteder stenger kan representere ordensutfordringer. Av den grunn kan slikt pålegg om ordensvakter være et godt kriminalitetsforebyggende tiltak slik som på f.eks. enkelte større gatekjøkken."

Trøndelag politidistrikt:

"Ordensvaktene har en sentral rolle når det gjelder å forebygge og begrense kriminalitet og konflikter. Det fremgår også av forarbeidene til serveringsloven at ordensvaktordningen antas å ha en forebyggende og begrensende effekt på den del av kriminaliteten som finner sted i tilknytning til serveringsstedene. Særlig aktuelt er dette for serveringssteder som har åpnet på kveld/natt og i helgene. Behovet for vakthold er åpenbart for utestedene, men tilsvarende hensyn taler også for vakthold ved enkelte serveringssteder som ikke omfattes av alkoholloven.

I vårt distrikt, særlig i Trondheim kommune, har politiet i stor grad brukt hjemmelen i serveringsloven § 16 til å ilegge pålegg om bruk av ordensvakter til serveringssteder uten alkoholserving. Vår erfaring er at ordensvaktene ved disse serveringsstedene har en helt avgjørende rolle for å dempe konflikter og forebygge ordensforstyrrelser og voldskriminalitet. Politiet opplever å ha et godt samarbeid med vaktseksjonene, og det er ingen tvil om at ordensvaktenes tilstedeværelse frigjør politiresurser.

Ved departementets forslag mister politiet rettslig hjemmel til å pålegge bruk av godkjente ordensvakter ved eksempelvis kiosker, bensinstasjoner og "fast food"-restauranter. Dette gjelder typisk kjeder som 7/11, Deli de Luca, Burger King, McDonalds, men også andre frittstående serveringssteder med utvidede åpningstider. Når utestedene stenger skjer det en stor forflytning av mennesker til disse serveringsstedene. De blir nye oppsamlingspunkter som bringer med seg de samme utfordringene med tanke på potensielle vold- og konfliktsituasjoner som skjenkestedene har hatt tidligere på kvelden. Umiddelbart etter at utestedene stenger natt til lørdag og søndag kan være det mest besøkte tidspunktet gjennom uken for disse serveringsstedene. Gjestene er typisk ruset/beruset og konfliktsituasjoner oppstår lett. Det er ikke tvil om at det vil binde opp større politiresurser i helgene, dersom serveringsstedene gis anledning til å velge seg bort fra å ha egne ordensvakter. Videre er ansatte ved disse serveringsstedene typisk ungdommer/studenter som verken har mulighet til eller er rustet til å håndtere denne problematikken i og utenfor serveringsstedet. Ordensvaktene vil også ivareta deres trygghet på arbeidsplassen.

Enkelte serveringssteder har leid inn ordensvakter på eget initiativ. Dette viser at serveringsstedene også selv ser at det er behov for vakthold, på tross av den forholdsvis store ekstrautgiften det medfører. Etter vårt syn må imidlertid politiet beholde den rettslige adgangen til å pålegge ordensvakter også for disse serveringsstedene.

På bakgrunn av dette foreslår Trøndelag politidistrikt at politiets hjemmel til å pålegge ordensvakt til serveringssteder, også uten alkoholbevilling, videreføres."

Politidirektoratets merknad:

Nærings- og fiskeridepartementets forutsetning om at en flytting av politiets hjemmel til å pålegge ordensvakter på serveringssteder fra serveringsloven til alkoholloven "antas derfor i praksis i liten grad å begrense bestemmelsens anvendelsesområde" medfører ikke riktighet. Politiet har på kritiske tider av døgnet i stor grad behov for å kunne pålegge også serveringssteder uten skjenkebevilling ordensvakter. Dette fordi politiet ikke vil ha personell til å dekke opp eventuelle serveringssteder der det blir bråk, i tillegg til sine øvrige oppdrag. Å

² Burgerking gatekjøkken i Stavanger sentrum har fått et slikt pålegg. Det var mye voldsepisoder og ordensproblemer knyttet til dette område på Stavanger torg hvor dette stedet holder til.

løse problemene på slike nattåpne serveringssteder vil da ofte falle på betjeningen som ofte består av ungdommer.

På side 26 i høringsnotatet er det tilsynelatende angitt alternativer for å kunne pålegge vakthold/ordensvakter som vil løse problemet med manglende hjemmel for politiet til å kunne pålegge ordensvakter på andre steder enn skjenkesteder. Hjemmelen i politiloven § 11 jf. § 14 om å kunne pålegge søknadsplikt (jf. normalpolitivedtekten § 26) eller meldeplikt (jf. normalpolitivedtekten § 27) gjelder for avvikling av henholdsvis arrangement på offentlig sted og allment tilgjengelig arrangement utenfor offentlig sted, og gir politiet adgang til å sette vilkår for å kunne avvikle arrangementet. Dette vil imidlertid kun gjelde for konkrete tidsbegrensede arrangementer som forutsetter søknads- eller meldeplikt til politiet. Ordinær drift av serveringssteder faller klart utenfor virkeområdet til politiloven § 11, jf. § 14. Politiets hjemmel til å pålegge et serveringssted å ha ordensvakter, må derfor videreføres.

Alkoholoven § 1-8b Politiet adgang til å pålegge ordensvakter på skjenkesteder:

Det er i høringsnotatet foreslått at hjemmelen for politiet til å kunne kreve at et skjenkested må ha ordensvakter skal overføres til alkoholoven. Dette innebærer at en vurdering av om et skjenkested skal ha ordensvakter eller ikke, samt antall, må avgjøres i sammenheng med utstedelse av bevilling. Dersom ikke politiet krever ordensvakter på dette tidspunkt, vil det ikke være mulig å gi et slikt pålegg i ettertid, uansett hvor stort behovet for ordensvakter vil være av hensyn til dette senere. Dette til tross for at bruk av ordensvakter bygger på hensynet til publikum og ansatte ved et serveringssted.

I høringsnotatet side 26 heter det:

"Alkoholoven slik den er i dag inneholder ikke bestemmelser som gir politiet adgang til å kreve vakthold ved skjenkestedene. Etter alkoholoven § 4-3 kan kommunen sette vilkår for bevillingen i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Vilkår om vakthold fra kommunens side vil måtte ha en saklig sammenheng med bevillingen som gis. Ved å flytte bestemmelsen til alkoholoven vil ikke politiet ha mulighet til pålegge vakthold hos serveringssteder uten alkoholserving.

.....

Departementet har ikke oversikt over i hvilken grad kommunene bruker adgangen til å stille vilkår om ordensvakt ved tildeling av skjenkebevilling, og heller ikke over i hvilken grad skjenkesteder har eller burde ha hatt pålegg fra politiet, eller ansetter ordensvakter på eget initiativ. Manglende pålegg kan skyldes at det er krevende, særlig i de største byene, å holde tritt med utskiftinger i bransjen og det løpende behovet for å vurdere nye pålegg.

Både pålegg om ordensvakt etter serveringsloven og vilkår om ordensvakt etter alkoholoven vil være tuftet på politifaglige, ordensmessige og alkoholpolitiske vurderinger. Med et godt samarbeid mellom politiet og den kommunale bevillingsmyndigheten kan vilkårsadgangen og påleggshjemmelen samvirke, og flere skjenkesteder med behov for ordensvakt fanges opp. Disse hensynene vil lettere kunne ivaretas ved å overføre politiets påleggshjemmel i serveringsloven § 16 til alkoholoven. Departementet oppfatter at bransjen ønsker størst mulig samsvar mellom serveringsloven og alkoholoven. Vi mener at en overføring til alkoholoven er i tråd med dette ønsket. Det vil også være hensiktsmessig, da bransjen allerede forholder seg til alkoholoven og dermed lettere kan gjøre seg kjent med de krav som kan pålegges virksomheten.

Det er også en viss saklig sammenheng mellom et pålegg om ordensvakt og alkoholoven for øvrig, ettersom kommunene kan stille vilkår om ordensvakt ved tildeling av skjenkebevilling. Kommunen kan

imidlertid ikke stille vilkår om ordensvakt etter at bevilling er gitt, men først ved eventuell fornyelse av skjenkebevillingen."

Politidirektoratet forstår forslaget slik at såfremt det skal stilles krav om godkjente ordensvakter ved et serveringssted, må dette settes som vilkår når bevilling gis. Dette vil frata politiets dagens mulighet til på et hvilket som helst tidspunkt å kunne pålegge et serveringssted å ha godkjente ordensvakter dersom det foreligger et behov. Hvis politiet ikke får en mulighet til å pålegge ordensvakter når de ser at det oppstår behov, vil dette medføre at politiet rutinemessig må stille krav om ordensvakter i forbindelse med søknaden om skjenkebevilling.

Dette fremkommer også i høringsuttalelser fra politidistriktene:

Øst politidistrikt:

Det fremstår også for oss som noe uklart, slik departementets forslag til ny § 1- 8b i alkoholloven er utformet, om det er politiet som skal gi et selvstendig pålegg/vedtak til det enkelte skjenkested om å ha ordensvakt, eller om det er ment å inngå som et vilkår i den skjenkebevilling kommunen utsteder. Vi antar at det er den sistnevnte variant departementet ser for seg, og at kommunen da må følge politiets anbefalinger vedrørende dette, jfr ordlyden i forslaget hvor det er brukt – "når politiet finner det påkrevet, skal det holdes ordensvakter...". Vi bemerker forøvrig at kommunen og politi har sammenfallende interesser hva gjelder ro og orden i byen, men vi ser også at kommunen har visse næringspolitiske hensyn å ivareta. Vi mener også det er en svakhet ved den foreslåtte bestemmelse at pålegg om ordensvakt kun kan finne stede når bevilling gis, og ved skifte av bevillingshaver. Det er situasjoner der uteliv og ordensmessige utfordringer "flytter seg" til et serverings/skjenkested etter at bevilling er gitt, og da å være avskåret fra å pålegge ordensvakter dersom man senere ser dette er nødvendig, vil være en stor ulempe. Slik ordningen er i dag kan politiet når som helst pålegge/fatte vedtak om pålegg om ordensvakt når dette er saklig begrunnet. En slik ordning bør opprettholdes.

.....

På grunnlag av ovenstående kan vi ikke støtte departementets forslag til opphevelse av serveringsloven § 16, og innføring av ny bestemmelse i alkoholloven § 1-8b."

Oslo politidistrikt:

"Serveringsloven § 16 gir politiet adgang til å pålegge bruk av godkjente ordensvakter. Det er ingen lignende bestemmelse i annet lovverk som hjemler samme mulighet med tanke på vakthold. Oslo politidistrikt opplever ofte at serveringsstedet er for dårlig bemannet med ordensvakter i forhold til behovet. I slike tilfeller er det nødvendig at politiet har adgang til å gå inn og regulere vaktholdet slik at sikkerheten til gjestene, vaktene og publikum for øvrig ivaretas på en forsvarlig måte. Sentrale momenter ved vurdering av pålegg er beliggenhet og åpningstid. I tillegg vil også forhold som konsept, lokaler, loggførte hendelser i tilknytning til stedet og overtredelser av bestemmelser i alkoholloven kunne vektlegges. Oslo politidistrikt ga i 2015 pålegg til 7 utesteder i Oslo om bruk av et bestemt antall vakter (ut i fra antall gjester). Bakgrunnen for samtlige var at serveringsstedene ikke frivillig engasjerte tilstrekkelig vakthold."

Sør-Vest politidistrikt:

"Til pkt 6.8 Politiets adgang til å kreve ordensvakter ved serveringssteder

.....

Vår anbefaling er at politiet som i dag får en selvstendig hjemmel i alkoholloven til å kreve ordensvakter på skjenkesteder. Politiets vedtak må stå på egne bein, og ikke knyttes til samhandling med den enkelte kommune. Politiet ønsker ikke å bli en del av en alkoholpolitisk diskusjon. Vi mener den enkelte kommune i stedet kan innta som vilkår i skjenkebevillingsvedtaket at det stilles krav om ordensvakter i henhold til vedtak fra politiet.

Vi vil da unngå at kravet om ordensvakter kun kan stilles i forbindelse med etablering av skjenkebevillingen, og ikke fanges opp senere dersom ordensproblemer viser at dette er nødvendig."

Nordland politidistrikt:

"Politiet ser nødvendigheten av å kunne kreve at et serveringssted har ordensvakter. I dag er det serveringssteder som ikke serverer alkohol som er pålagt ordensvakter. Dette ønsker politiet å ha adgang til også i fremtiden. Det er ikke tilstrekkelig at pålegg om ordensvakt gis i sammenheng med bevilling for servering av alkohol. Politiet er den som har best forutsetninger for å vurdere nødvendigheten av ordensvakt og bør derfor være den myndighet som kan pålegge dette."

Politidirektoratets merknad:

Politidirektoratet slutter seg til innspillene fra politidistriktene om at politiet bør ha en mulighet for å kunne pålegge et serveringssted å ha ordensvakter, dersom og når det skulle vise seg å være behov for det. Vi tolker den foreslåtte ordningen slik at hvis politiet anser at det er behov for ordensvakter ved et skjenkested eller et serveringssted som søker om skjenkebevilling, kan de kreve det og da skal kommunen pålegge stedet å ha ordensvakter. Slik vi oppfatter bestemmelsen må politiet kreve pålegg om ordensvakter i forbindelse med behandling av søknad om skjenkebevilling. Dersom et serveringssted ikke får pålegge om ordensvakter i forbindelse med innvilgelse av skjenkebevilling, vil dette ikke kunne pålegges i etterkant. Dette innebærer at politiet må ta stilling til om et sted som søker om skjenkebevilling vil ha behov for ordensvakter, samt antall ordensvakter og evt. tidspunkter allerede før virksomheten har startet opp. Dersom et serveringssted søker om skjenkebevilling, og virksomheten er av en slik karakter at det i utgangspunktet ikke synes å være behov for ordensvakter, vil politiet uansett kunne kreve at stedet har ordensvakter fordi de vet at de ikke senere vil ha adgang til å pålegge dette dersom stedet senere skulle vise seg å ha behov for det. Slik det er i dag vil politiet kunne unnlate å pålegge ordensvakter ved oppstart, i trygg forvisning om at virksomheten når som helst kan gis pålegg om ordensvakter dersom forholdene skulle tilsi det. Det vil da også være lettere å avgjøre antall ordensvakter og evt. å avgrense dette til å gjelde kun deler av åpningstiden.

I Ot.prp. nr. 31 (1988-89) Om lov om omsetning av alkoholholdig drikk, fremgår det på side 36 om forslag til alkoholloven § 1-7 Saksbehandling ved søknad om kommunal bevilling følgende i tredje avsnitt:

"Loven gir ikke retningslinjer for hvilke hensyn politiet skal legge vekt på. Det forutsettes at politiet ikke vurderer den edruskapspolitiske, men den politimessige siden. Det betyr at særlig ordens- og trafikkmessige forhold skal vurderes i tillegg til bevillingshaverens personlige sikkerhet."

Denne vurderingen er det som legges til grunn for politiets uttalelse i forbindelse med spørsmål om det skal gis skjenkebevilling.

I tillegg til denne vurderingen kommer serveringslovens bestemmelser, herunder § 16 første ledd om bl.a. politiet hjemmel til å gi pålegg både til serveringssteder og skjenkesteder om ordensvakter. Et slikt pålegg bør kunne gis når politiet finner at det er behov for ordensvakter, og ikke bare være knyttet opp mot politiets uttaleplikt til kommunen etter alkoholloven i forbindelse med søknad om skjenkebevilling. Politiet bør derfor fortsatt ha adgang til å pålegge et rent serveringssted eller et serveringssted med skjenkebevilling å ha ordensvakter når det foreligger behov for det. Som det fremgår foran under kommentarene til opphevelse av § 16 første ledd, første setning, vil det også fortsatt foreligge et behov for politiet til å kunne

pålegge enkelte rene serveringssteder å ha ordensvakter. Serveringslovens hjemmel til dette bør derfor vurderes overført til f.eks. politiloven.

Forslaget om at adgang til å gi et skjenkested pålegg om ordensvakter skal overføres til alkoholloven, med de begrensinger dette gir både med hensyn til at avgjørelsen må tas på et tidspunkt hvor man for en god del serveringssteder ikke kjenner behovet, vil ikke tilfredsstille politiets behov. Vi viser til at behovet for å sikre tryggheten til publikum og de ansatte i så fall vil medføre at politiet "for sikkerhets skyld" rutinemessig vil gi pålegg om ordensvakter for å være på den sikre siden. Dette vil kunne innebære unødvendige kostnader for en del serveringssteder.

§ 16 første ledd annen setning og annet ledd – Politiets hjemmel til å stille krav til ordensvaktene:

Øst politidistrikt:

"Vi bemerker også viktigheten av at bestemmelsen i serveringsloven § 16 første ledd annen setning om politiets myndighet til å kreve gjennomført ordensvaktutdanning godkjent av politiet, videreføres inntil de nye regler i vaktvirksomhetsloven §§ 7- 15 om utdanningskrav for ordensvakter trer i kraft. Dersom dette ikke gjøres vil det kunne oppstå et "rettstomt" rom dersom serveringsloven § 16 oppheves, og de nye regler om utdanningskrav ikke er trådt i kraft. Dette vil kunne medføre at man en viss tid ikke har hjemmel for å pålegge ordensvakter å ha gjennomført godkjent utdanning som vilkår for at de skal kunne godkjennes/få tillatelse til å jobbe som ordensvakt. Denne problematikken knytter seg således til ikrafttredelsestidspunkt for bestemmelser i vaktvirksomhetsloven, og et eventuelt tidspunkt for opphevelse av serveringsloven § 16 første ledd."

Politidirektoratets merknad:

Første ledd annen setning om politiets adgang til å kreve opplæring av ordensvakter, samt annet ledd om departementets hjemmel til å gi regler om godkjenning av ordensvakter, er forutsatt flyttet til vaktvirksomhetslovgivningen, se fotnote til serveringsloven § 16 der det fremgår at paragrafen er endret ved lov av 19. juni 2009 nr. 85 (lov om endring av vaktvirksomhetsloven) og at endringen vil tre i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Bestemmelsene vil således bli overflødige når vaktvirksomhetsloven og -forskriften trer i kraft i sin helhet. Opplæring og godkjenning av ordensvakter vil da ivaretas av reglene i vaktvirksomhetslovgivningen, jf vaktvirksomhetsloven § 19 Forskrift, jfr. § 9 Krav til utdanning og vaktvirksomhetsforskriften av 28. mars 2011, med endringer av 20. mars 2013 kapittel 3 Utdanning.

Inntil så skjer må hjemmelen i serveringsloven opprettholdes.

Det vises i denne sammenheng også til høringsuttalelsen fra Øst Politidistrikt.

§ 16 tredje ledd – Politiets hjemmel til å bortvise personer fra serveringssted for mer enn angjeldende kveld adgang til serveringssted:

Øst politidistrikt:

"Bestemmelsen kom inn ved endring i serveringsloven i 2007, forarbeider ot.prp.69 (2006-2007). Bortvisning der og da pga ordensforstyrrelse kan politiet beslutte i medhold av politiloven § 7. Det antas en slik bortvisning gjelder for denne kvelden/natten, og knytter seg til den aktuelle hendelsen/oppførselen. Bortvisning for lengre tid for eksempel for eksempel en uke må fattes med hjemmel i serveringsloven, og vi ser at det kan være et behov for å benytte denne hjemmel overfor gjester som gjentatte ganger over en lengre periode har vært et ordensproblem på et bestemt

serveringssted. For notorisk bråkmakere som frekventerer ett bestemt utested kan den være virkningsfull. I hovedsak vil en slik problematikk knytte seg til serveringssteder med skjenkebevilling. Som det ble påpekt under høringsrunden er det visse utfordringer knyttet til bruken av bestemmelsen, grunnlag for å fatte vedtak, formidling av dette til det aktuelle utested mv, samtidig som man skal ivareta personvernet. Vi har ingen bred erfaring med bruk av bestemmelsen, men finner etter en helhetsvurdering at det overveiende gode grunner for å opprettholde bestemmelsen."

Sør-Vest politidistrikt:

"Serveringsloven § 16, tredje ledd har vært meget sjeldent benyttet i Sør-Vest politidistrikt. Bortvisningsreguleringene i politiloven og evt. oppholdsforbud med hjemmel i straffeprosessloven § 222a gir tilstrekkelig hjemmel for politiet slik at den særegne lovbestemmelse i serveringsloven § 16, 3. ledd anses unødvendig å videreføre."

Nordland politidistrikt:

"Politiet benytter i liten grad serveringslovens § 16 som hjemmel for bortvisning av personer. Politiloven § 2 nr. 4 vil i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig.

Politiet opplever sjelden at andre enn serveringssteder med skjenkebevilling har behov for assistanse til bortvisning."

Politidirektoratets merknad:

Når det gjelder politiets hjemmel til å beslutte bortvisning av personer for lengre tid, er Politidirektoratet ukjent med i hvor stor grad hjemmelen er benyttet i de senere år.

Det er kun tre politidistrikter som har uttalt seg om denne bestemmelsen:

- Øst politidistrikt: "Bortvisning der og da pga ordensforstyrrelse kan politiet beslutte i medhold av politiloven § 7. Det antas en slik bortvisning gjelder for denne kvelden/natten, og knytter seg til den aktuelle hendelsen/oppførselen. Bortvisning for lengre tid for eksempel for eksempel en uke må fattes med hjemmel i serveringsloven, og vi ser at det kan være et behov for å benytte denne hjemmel overfor gjester som gjentatte ganger over en lengre periode har vært et ordensproblem på et bestemt serveringssted. Vi har ingen bred erfaring med bruk av bestemmelsen, men finner etter en helhetsvurdering at det overveiende gode grunner for å opprettholde bestemmelsen."
- Sør-Vest politidistrikt: "Bortvisningsreguleringene i politiloven og evt. oppholdsforbud med hjemmel i straffeprosessloven § 222a gir tilstrekkelig hjemmel for politiet slik at den særegne lovbestemmelse i serveringsloven § 16, 3. ledd anses unødvendig å videreføre."
- Nordland politidistrikt: "Politiet benytter i liten grad serveringslovens § 16 som hjemmel for bortvisning av personer. Politiloven § 2 nr. 4 vil i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig."

Å nekte personer adgang til eller bortvise personer fra et serveringssted pga. brudd på ordensreglene eller forstyrrelse av ro og orden, vil i utgangspunktet bli håndtert av utestedets ordensvakter. Dersom det skulle være behov for det, vil politiet kunne tilkalles og bistå, jf. politiloven § 2 nr. 4. I de fleste situasjoner antas at en slik bortvisning for kvelden å være tilstrekkelig for å løse problemet. Imidlertid kan det i visse tilfeller være behov for å kunne bortvise en person fra et serveringssted for en lengre periode. I slike tilfelle vil det være behov for en hjemmel for politiet til bortvisningen.

En lignende hjemmel for bortvisning av personer for lenger tid fremgikk tidligere av forskrift av 1. juli 1983 om orden og lukningstider for overnattings- og serveringssteder, men ble ikke videreført i serveringsloven da denne ble opprettet i 1997. Etter ønske fra kommuner, politidistrikter og næringen selv ble en hjemmel til bortvisning for lengre tid tatt inn som nytt

tredje ledd i serveringsloven ved lovendringen av 21. desember 2007. I Ot.prp. nr. 69 (2006-2007) side 44 fremgår bl.a. følgende argumenter for å ta gjeninnsette en slik bestemmelse:

"Det høvet ein serveringsstad hadde til å vise bort ein gjest for ein lengre periode, er ikkje erstatta av tilsvarande heimel i serveringslova, og kan heller ikkje utleiast av allmenne rettsgrunnsetningar eller i grunnlaget for ordensvaktinstituttet. Forarbeida til serveringslova omtalar heller ikkje spørsmålet om bortvising for lengre tid.

.....

Årsaka til at føresegna i forskrifta ikkje vart vidareført i serveringslova, var at ein rekna med at høvet til bortvising kunne utleiast av generelle rettsgrunnsetningar. Men som det går fram ovanfor, gjeld dette berre høvet til å nekte nokon tilgang på det aktuelle tidspunktet. Bortvisning over lengre tid er det dermed ikkje høve til etter dagens lovgiving. Departementet meiner at høve til å vise bort gjester for eit kortare eller lengre tidsrom bør gjeninnførast, og foreslo at denne heimelen vart teken inn i serveringslova."

En opphevelse av serveringsloven innebærer at politiet mister sin hjemmel til på ordensmessige grunnlag å bortvise gjester fra rene serveringssteder for lengre tid enn til neste dag. Ut fra det som fremkommer på siste side i høringsnotatet vedrørende forslag til ny lov om åpningstider for serveringssteder, oppfatter Politidirektoratet dette slik at serveringsloven § 16, tredje ledd om politiets adgang til å bortvise gjester fra serveringssted for lengre tid, foreslås videreført både i lov om åpningstider for serveringssteder og som en ny bestemmelse i alkoholloven.

Når det gjelder høringsuttalelsen fra Sør-Vest politidistrikt om at straffeprosessloven § 222a om oppholdsforbud vil gi nødvendig hjemmel, vil Politidirektoratet påpeke at dette er en hjemmel som går i straffesakssporet, og antas ikke å kunne benyttes av politiet til å bortvise gjester fra serveringssted på grunnlag av ordensproblemer i det offentlige rom.

§ 17 første ledd - Politiets adgang til midlertidig stenging av serveringssted for å stanse eller hindre forstyrrelse av den offentlige ro og orden, ivareta enkeltpersoner og allmenhetens sikkerhet, eller avverge eller stanse lovbrudd:

Øst politidistrikt:

"Bestemmelsen gir politiet hjemmel for umiddelbart å stenge et serveringsted for inntil syv dager dersom det foreligger en situasjon som beskrevet i serveringsloven § 17 bokstav a) til c).

Myndigheten er lagt til politiet, og kan ikke overprøves av kommunen. Politiet plikter å varsle kommunen, slik at de kan vurdere et midlertidig eller varig tilbakekall av bevillingen. Politiets beslutning regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler og kan påklages. Skriftlig forhåndsvarsel vil ofte måtte unnlates da de situasjoner politiet vil anse at det er grunnlag for å stenge et serveringsted ofte vil være prekære situasjoner hvor det er nødvendig med rask inngripen, for eksempel fordi stedet er overfylt av mennesker og at det ordensmessig er ute av kontroll.

Erfaringsmessig vil det være steder som også har skjenkebevilling som det er nødvendig å stenge pga ordensforstyrrelse og fare enkeltpersoner og allmennhetens sikkerhet. Det kan imidlertid også tenkes situasjoner hvor det er aktuelt for et serveringsted uten skjenkebevilling for eksempel ved fare for flom, eller det foregår lovbrudd på stedet som styrer er involvert i eller er kjent med uten å gjøre tiltak, for eksempel omsetning av smuglervarer, narkotika, mv. Ved slike tilfelle vil politiet kunne stenge stedet for å stanse pågående lovbrudd og for å forebygge at virksomheten gjenopptas, jfr lovens § 17 bokstav c).

Etter vår oppfatning bør serveringsloven opprettholdes, og vi ser også behov for å videreføre de bestemmelser i serveringsloven som gir politiet mulighet til å stenge stedet for en kortere periode, inntil bevillingsmyndigheten kan vurdere og eventuelt tilbakekalle bevillingen. Det vil alltid være et tett samarbeid mellom kommune og politi i slike tilfelle. Vi ser at det fremgår av både serveringslovens forarbeider og alkoholovens forarbeider (Ot.prp nr.7 (1996-1997)) at terskelen for inngripen i hovedsak vil være den samme som etter politilovens § 7, og at politiet kan påby virksomhet stanset i medhold av politiloven § 7 annet ledd. Vi finner imidlertid at det bør fremgå av en særskilt lovhjemmel at politiet har denne adgang knyttet denne næring. Vi ser imidlertid ikke at det er noen grunn til at stengningsadgangen i medhold av serveringsloven skal være 7 dager, mens politiets stengningsadgang iht alkoholovens § 1-8a er to dager. Det bør være samsvar mellom de to bestemmelser. Uansett vil ikke politiet pålegge stengning for lenger tid enn det som er helt nødvendig. Vi bemerker også at politiets virksomhet som er forankret i politiloven § 7 er ordensvirksomhet, og omfattes ikke av forvaltningslovens krav om begrunnelse og klageadgang. Vil aktøren fremsette en klage dersom et sted er stengt i medhold av politilovens bestemmelser må den rette seg mot politiets virksomhet som sådan/den konkrete tjenesteutøvelse."

Oslo Politidistrikt:

"Oslo politidistrikt har i en lengre periode jobbet aktivt og målrettet for å forbygge og redusere hendelser knyttet til utelivet i hovedstaden. Dette har ført til en betydelig reduksjon i uønskete hendelser knyttet til hovedstadens uteliv. Mye av suksessen i dette arbeidet er å benytte seg fullt ut av gjeldene lovverk der serveringsloven spiller en betydelig rolle. Det fremste virkemidlet i politiets arbeid med å redusere skadevirkningene i utelivet har vært/ er å stenge useriøse aktører som ikke driver i henhold til gjeldende lovverk. Serveringsloven § 17 er en bestemmelse som brukes jevnlig av politiet i Oslo. Den benyttes opp i mot virksomheter som har bevilling i henhold til serveringsloven og hvor det avdekkes alvorlige og åpenbare brudd på straffeloven, bokføringsforskriften, alkoholoven og andre aktuelle lover.

Politiet benytter seg eksempelvis av stengningsadgangen etter § 17 ved følgende tilfeller:

- Manglende registrering av omsetning, ofte gjentatte ganger over en tidsperiode. Det er da fare for gjentagelse og det er nødvendig å stenge virksomheten en uke til den ansvarlige etat kan få tid å fatte vedtak i henhold til regelverket.
 - Salg av narkotika fra serveringstedet. Politiet har avdekket at serveringsteder har solgt narkotika "over disk" i virksomheten.
 - Useriøse drivere som ikke retter seg etter pålegg gitt av offentlig myndighet, og den aktuelle myndigheten ikke har umiddelbar stengningsadgang i sitt lovverk.
 - Serveringssteder som åpenbart driver serveringsvirksomheten med bruk av ulovlig arbeidskraft.
 - Når politiet avdekker gjentatte tilfeller av uforsvarlig drift som genererer ordensforstyrrelser/ voldshendelser knyttet til utestedet. Og at politiet frykter at dette vil gjenta seg, tross råd og pålegg gitt av politiet. Dette medfører at politiet må stenge virksomheten for å verne om publikums liv og helse.*
- *) Det siste punktet er ettersendt Politidirektoratet i e-post av 24. mai 2016- da punktet var uteglemt i oversendelsen av høringsuttalelsen fra Oslo.

I løpet av de siste fem årene har politiet brukt stengningsadgangen mer enn 80 ganger. Det har vært stenginger av virksomheter som driver med servering av mat alene eller virksomheter som også har servering av alkohol. Vi er av den oppfatning at en utsatt næring trenger gode rammer for drift og sanksjon. Dette for at kontrollmyndighetene skal besitte de riktige og nødvendige verktøyene for å bekjempe kriminalitet.

Samarbeidsprosjektet Full Pott har i prosjektperioden avdekket at et betydelig antall virksomheter innen serveringsbransjen har benyttet seg av ulovlig arbeidskraft. Disse personene mottar ofte svært lav lønn og er ofte ulovlig i landet. Omfanget av arbeidsmarkeds kriminaliteten er stor, særlig i serveringsbransjen, noe Full Pott har avdekket ved sine tverrfaglige kontroller. Flere etater (kemner,

arbeidstilsynet og brannvesenet) har rapportert til politiet at de gjentatte ganger har opplevd at ansatte løper fra virksomheten når de kommer på uanmeldt kontroll."

Sør-Vest politidistrikt:

"Med samme begrunnelse som nevnt ovenfor bør det sikres at politiet ved kontroller har klar hjemmel til å umiddelbart å stenge et sted dersom en kontroll for å forebygge arbeidsmarkeds kriminalitet avdekker ulike lovbrudd i forhold til f.eks spesiallovgivningen (skatt, arbeidsmiljø, brann, utlendingslov mm.). En slik klar hjemmel vil ha en stor kriminalitetsforebyggende virkning."

Politidirektoratets merknad:

Politiets hjemmel for midlertidig stengning av serveringssted etter de kriterier som fremkommer av serveringsloven § 17 første ledd bør opprettholdes. Dersom serveringsloven skal oppheves, bør hjemmelen vurderes overført til f.eks. politiloven da et slikt vedtak neppe vil kunne hjemles i dagens politilov. Politiloven § 2 vil langt på vei hjemle umiddelbar inngripen fra politiets side, men antas likevel ikke å hjemle stengning av et serveringssted for flere dager. Politiet stengning er en politifaglig avgjørelse etter politilovens § 2, og det vil i enkelte tilfelle være behov for å stenge et serveringssted for noen dager for å kunne rydde opp i forholdene. Dersom det gjelder et serveringssted hvor politiet gjentatte ganger må rykke ut til pga. bråk, kan det være behov for å holde serveringsstedet stengt inntil det er ordnet med godkjente ordensvakter på stedet.

Pålegget i bestemmelsens annet ledd om varsling av kommunen om slik stengning antas ikke lenger aktuell da opphevelse av serveringsloven innebærer bortfall av bevilling fra kommunen for å drive serveringssteder uten skjenkebevilling.

Noen avsluttende merknader fra Øst politidistrikt

"Det er ikke uvanlig at en virksomhet krever bevilling for å kunne drive, enten det er bevilling til å drive brukthandlervirksomhet (jfr lov om brukte og kasserte ting), salg og reparasjon av skytevåpen og ammunisjon iht våpenlovgivningen, tillatelse til å drive vaktvirksomhet mv. Det ligger også i hele bevillingsinstituttet at det ut fra samfunnsmessige interesser er ansett slik at det er viktig å kunne regulere og kontrollere virksomheten. Ved enhver bevilling kan man stille vilkår, innfor de rammer lov og forskrift trekker opp, og den kan tilbakekalles dersom virksomheten ikke drives/utføres innfor gjeldende regelverk, og bruddet er av en viss alvorlighet. Dette vil være et forvaltningsmessig tilbakekall med klageadgang til overordnet organ. Den som er rammet av vedtaket har også mulighet for å bringe saken inn for domstolen for overprøving. Dette er en etablert ordning og rettsikkerheten er ivaretatt ved klageadgang og domstolsbehandling.

Skal man opprettholde en bevillingsordning for serveringsvirksomhet må man også beholde de hjemler i serveringsloven som gir adgang til suspensjon og tilbakekall av bevillingen. Dette vil være et incitament til å drifte stedet i samsvar med regelverket, og er en forlengelse av bevillingsmyndighetens kontroll og oppfølgingsansvar ovenfor de bevillinger som er gitt. Vi kan ikke se at bevilling gitt iht serveringsloven rettsikkerhetsmessig står i noen særstilling i forhold til andre virksomheter som krever bevilling, jfr avsnittet ovenfor. Rettsikkerheten er ivaretatt ved klageadgang og mulighet for å bringe saken inn for retten, samt at man må forutsette at kommunen har kompetent personell som forvalter regelverket. Serveringsloven § 19 pålegger også kommunen å gi en frist for mulighet for å rette opp forholdet før et eventuelt tilbakekall av bevillingen. At straffelovens § 56 først ledd bokstav b) skal være den eneste mulighet for å stoppe drift som alvorlig bryter regelverk og rammene for drift av serveringsteder, vil medføre at driften vil kunne fortsette i lang tid etter at alvorlige brudd er avdekket, jfr den tid det kan ta å etterforske og få en rettskraftig dom for et lovbrudd. Vi vil også påpeke at krav til bevis/skyldkravet i straffesaker er svært strengt, og det kan være påvist sterkt kritikkverdige forhold selv om det ikke er straffbart, eller at bevisene ikke vil holde i

en straffesak. Av den grunn er vi noe kritiske til at straffeloven skal være det eneste hjemmelsgrunnlag for å kunne "forby" virksomheten.

.....

Etter departementets vurdering er kontrollvirksomhet ved serveringssteder bedre egnet enn bevillingssystemet som virkemiddel for å forhindre ulike former for kriminalitet i og i tilknytning til serveringsbransjen. Som høringsnotatet påpeker faller kommunens adgang til kontroll etter loven bort ved opphevelse av serveringsloven. Hvis politiet skal foreta flere kontroller vil dette også kreve flere ressurser til politiet.

Hvis sanksjonsbestemmelsen i serveringsloven § 19 bortfaller, og hvis politiets adgang etter serveringsloven § 20 til å permanent stenge et serveringssted som av ulike årsaker mangler serveringsbevilling også bortfaller, og politiet må benytte straffeloven § 56, vil også dette kreve ressurser til politiet. Som påpekt i høringsnotatet kan prosessen etter straffeloven § 56 være mer omfattende og tidkrevende enn et vedtak truffet av kommunen da dette skal tas i rettssystemet med de prosessregler som følger. Selv om kommunenes bruk av eksempelvis serveringsloven § 19 syntes å være begrenset, kan dette likeså godt skyldes ressursituasjonen i kommunen. Skal ansvaret overføres fra kommunen til politiet må politiet få tilført ressurser til å kunne ivareta arbeidsoppgavene.

I den grad forslaget likevel vedtas er det viktige at de kontrollhensyn og vilkår som vi har vært inne på over ivaretas så langt som mulig lovverket andre steder. Bekjempelse av svart økonomi i utelivsbransjen, bl.a. gjennom forvaltningssporet og styrket tverretattlig samarbeid har gitt gode resultater. En vesentlig årsak er nettopp fordi vi har brukt mulighetene i serveringsloven. Det er uheldig om mulighetene våre nå "nullstilles" overfor serveringsstedene."

Politidirektoratets sluttmerknad:

Som det fremgår av høringsuttalelsene fra politiet, vil en opphevelse av serveringsloven gi politiet en rekke utfordringer ved at en del av dagens hjemler ikke naturlig kan videreføres i andre lover. Foruten at dette vil kunne legge forholdene til rette for annen ulovlig virksomhet, vil det også kunne skape betydelige ordensmessige problemer på kritiske tidspunkter av døgnet der politiets ressurser fortrinnsvis bør benyttes til andre prioriterte oppgaver enn de som naturlig kan håndteres av dagens godkjente ordensvakter.

Vi vil derfor klart fraråde at serveringsloven blir opphevet på bakgrunn av de utredninger som til nå er foretatt.

Med hilsen



Atle Roll-Mathisen
Fungerende avdelingsdirektør



Steinar Tølgø
seksjonssjef