



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i alkoholloven
(normerte regler for inndragning
av bevilling)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.5.2	Høringsinstansenes syn	24
			4.5.3	Departementets vurdering	30
2	Bakgrunn	6	4.6	Unntaksbestemmelse for særlige forhold	34
3	Høringen	7	4.6.1	Høringsnotatets forslag	34
4	Normerte regler for inndragning av bevilling	10	4.6.2	Høringsinstansenes syn	34
4.1	Gjeldende rett og praksis	10	4.6.3	Departementets vurdering	36
4.2	Innføring av normerte regler for inndragning	12	4.7	Saksbehandling mv.	37
4.2.1	Høringsnotatets forslag	12	4.7.1	Avgjørelsens art – enkeltvedtak eller avgjørelse i forvaltningsrettslig forstand	37
4.2.2	Høringsinstansenes syn	12	4.7.2	Beviskrav og inndragningens karakter	39
4.2.3	Departementets vurdering	17	4.7.3	Iverksettelse av inndragning	40
4.3	Opptjeningstid	19	4.7.4	Hjemmel for saksbehandlingsregler	41
4.3.1	Høringsnotatets forslag	19	5	Merknader til den foreslåtte lovendringen	42
4.3.2	Høringsinstansenes syn	19	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	43
4.3.3	Departementets vurdering	21			
4.4	Minstereaksjon	21			
4.4.1	Høringsnotatets forslag	21			
4.4.2	Høringsinstansenes syn	21			
4.4.3	Departementets vurdering	22			
4.5	Reaksjonsnivå for de ulike overtredelsene	23			
4.5.1	Høringsnotatets forslag	23			
				Forslag til lov om endringer i alkoholoven (normerte regler for inndragning av bevilling)	44



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 58 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i alkoholoven (normerte regler for inndragning av bevilling)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 13. februar 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet fremmer med dette forslag til lov om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholoven). Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en ny bestemmelse i alkoholoven § 1-8 som hjemler nye forskriftsbestemmelser om «*inndragning av bevillinger etter første og annet ledd, herunder saksbehandlingsregler og standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser*». Videre skisseres forskriftsbestem-

melser som inneholder normerte regler for inndragning av bevilling ved overtredelse av alkoholovens regler. Endringene tydeliggjør kommunenes ansvar for å reagere ved brudd på bevillingsvilkårene, og sikrer likebehandling av bevillingshavere.

Forslaget innebærer justeringer i bevillingsordningen slik at den i enda større grad enn i dag vil bidra til å redusere problemer knyttet til alkoholbruk.

2 Bakgrunn

I Meld. St. 30 (2011–2012) *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk*, ble bevillingssystemet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk beskrevet. Det ble gitt en beskrivelse av utfordringer knyttet til bevillingssystemet og mulige tiltak for å redusere problemer knyttet til alkoholkonsum. Konsumet av alkohol er økende og omfanget av skader og problemer knyttet til bruk av alkohol er stort. Ikke minst er det utfordringer knyttet til konsekvenser for andre enn den som konsumerer alkohol.

I meldingen ble det også foretatt en gjennomgang av virkemidler knyttet til bevillingssystemet. Bevillingsordningene bidrar til å redusere forbruket og problemer knyttet til forbruk. Når det gjelder oppfølging av bevillingene, ble det pekt på at det er dokumentert store utfordringer knyttet til overskjenking og salg og skjenking til mindreårige, samtidig som bruk av reaksjoner overfor salgs- og skjenkesteder ligger lavt.

Det er grunn til å tro at kommunene ikke i tilstrekkelig grad tar i bruk inndragning i sin forvaltning av alkoholloven. Tall fra Statens institutt for rusmiddelforskning viser at det er få kommuner som foretar inndragning sett i sammenheng med antall innrapporterte overtredelser. Mange kommuner har ikke noen etablert inndragningspraksis og tar i liten grad i bruk inndragningsbestemmelser selv om det foreligger klare brudd på regelverket. Manglende reaksjoner ved overtredelser fører til at useriøse aktører får et konkurransefortrinn på bekostning av de seriøse aktørene. Dette kan ha uheldige konsekvenser for konkurransemessige forhold og kan føre til at bevillingshavere velger å etablere seg i nabokommuner som ikke håndhever regelverket i samme grad.

Det ble i meldingen pekt på at det er nødvendig med en god oppfølging av bevillingene, og det ble drøftet om dette bedre kan sikres dersom det gjøres endringer i rammevilkårene for oppfølging. Det ble på denne bakgrunnen konkludert med at det skulle utarbeides nasjonale krav til kommunenes reaksjon ved brudd på alkoholloven. Forslaget om normerte regler for inndragning av bevilling følger opp en enstemmig innstilling til rusmeldingen, Innst. 207 S (2012–2013). Komiteen støttet i sin innstilling utarbeidelse av nasjonale krav til kommunenes reaksjoner ved brudd på alkoholloven.

Etter forslag fra Helsedirektoratet sendte Helse- og omsorgsdepartementet 8. oktober 2013 et forslag om innføring av normerte regler for inndragning av bevilling ved overtredelse av alkoholovens regler mv. på høring. Forslaget la til grunn innføring av et prikktildelingsystem hvor ulike brudd ble tildelt et visst antall prikker og hvor et gitt antall tildelte prikker i løpet av tre år ville føre til inndragning i minst en uke. En rekke kommuner har på eget initiativ tatt i bruk prikktildelingsystemer i ulike varianter som ledd i håndhevingen av alkoholloven.

Forslaget som ble sendt på høring bestod, i tillegg til forslag om innføring av prikktildelingsystem, av forslag om forskriftsendringer som ville gi økte krav til kontroll, endringer knyttet til kunnskapsprøven og justeringer av bevillingsgebyr. Som oppfølging av disse forslagene ble det vedtatt forskriftsendringer i desember 2014, se forskrift av 8. desember 2014 nr. 1547 om endring av forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. Enkelte av endringene trådte i kraft 1. januar 2015, de øvrige trer i kraft 1. januar 2016.

3 Høringen

Høringsnotatet om endring av alkoholloven og alkoholforskriften – normerte regler for inndragning av bevilling, økte krav til kontroll med bevillinger mv. ble 8. oktober 2013 sendt på offentlig høring med frist 17. januar 2014. Notatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene
Landets fylkesmenn
Landets kommuner
Sysselmannen på Svalbard

AS Vinmonopolet
Barneombudet
Datatilsynet
Forbrukerombudet
Helsedirektoratet
Konkurransetilsynet
Landets politidistrikt
Mattilsynet
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Statens helsetilsyn
Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus)
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Tromsø

Actis
Akademikerne
Anonyme alkoholikere
Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund (AEF)
Av-og-til
Blå Kors
Bryggeri- og drikkevareforeningen
De norske lenker
Den norske legeforening
Det hvite bånd
Det norske totalavholdsselskap
Fagrådet innen rusfeltet i Norge
Familieklubbene

Fondet for forskning og folkeopplysning om edruskap
Forbundet mot rusgift
Forut
Frelsesarmeen
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Handelens ølsalgsråd
Hovedorganisasjonen Virke
IOGT Norge
Juba
Juvente
Kirkens bymisjon
Kirkens sosialtjeneste
KS
Landsforbundet mot stoffmisbruk
Landsforeningen for utekontakter
Landslaget for rusfri oppvekst
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
MA – rusfri trafikk og livsstil
Norges colonialgrossisters forbund
Norges handikapforbund
Norsk helse- og avholdsforbund
Norsk narkotikapolitiforening
Norske jernbaners avantgard
Norske vinklubbers forbund
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
NHO Reiseliv
Pilsens venner
Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (Rio)
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (Safo)
Samarbeidsforum for norske kollektiv
Små alkoholprodusenters forening
Ungdom mot narkotika
Unio
Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF)
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Departementet mottok 91 høringssvar. Av disse hadde følgende 75 merknader:

Justis- og beredskapsdepartementet

Folkehelseinstituttet
Helsedirektoratet
Lillehammer politistasjon

Politidirektoratet	Øvre Eiker kommune
Oslo politidistrikt	Ålesund kommune
Statens institutt for rusmiddelforskning (Sirus)	
Sør-Trøndelag politidistrikt	Actis
Universitetet i Tromsø	Arbeiderbevegelsens rus- og sosialpolitiske forbund (AEF)
Østfold politidistrikt	Bryggeri- og drikkevareforeningen
	Den norske legeforening
Fylkesmannen i Buskerud	Det kriminalitetsforebyggende råd
Fylkesmannen i Hedmark	Forbundet mot rusgift
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Hovedorganisasjonen Virke
Fylkesmannen i Rogaland	IOGT og Juvente
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	KS
	Landsorganisasjonen i Norge
Arendal kommune	NHO Reiseliv
Asker kommune	Norske vinklubbers forbund
Aurskog-Høland kommune	Privatperson
Bamble kommune	Regionale kompetansesentre rus
Bardu kommune	Rusfri trafikk og livsstil
Bergen kommune	Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF)
Bærum kommune	
Drammen kommune	Følgende høringsinstanser har svart på høringsbrevet, men uttaler at de ikke har merknader eller at de ikke ønsker å avgi høringsuttalelse:
Drangedal kommune	
Eigersund kommune	Arbeidsdepartementet
Fjell kommune	Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Flora kommune	Fiskeri- og kystdepartementet
Fredrikstad kommune	Forsvarsdepartementet
Gjesdal kommune	Miljøverndepartementet
Hammerfest kommune	Samferdselsdepartementet
Jevnaker kommune	Utenriksdepartementet
Kragerø kommune	
Kvam herad	Regjeringsadvokaten
Kåfjord kommune	Riksadvokaten
Lenvik kommune	
Lindesnes kommune	Fylkesmannen i Hordaland
Mandal kommune	
Nedre Eiker kommune	Askøy kommune
Oslo kommune	Eidsberg kommune
Porsgrunn kommune	Horten kommune
Saltdal kommune	Jondal kommune
Sandnes kommune	Larvik kommune
Sarpsborg kommune	Stokke kommune
Ski kommune	
Skien kommune	Høringssvarene viser at flertallet av høringsinstansene er positive til forslaget om innføring av normerte regler for inndragning av bevilling. De mener at de normerte reglene vil føre til mer effektiv håndheving av regelverket og bedre ivaretagelse av hensynene til rettssikkerhet, likebehandling og forutberegnelighet. Høringsinstansene som er mot innføring av et normert system peker blant annet på at et slikt system ikke vil
Stavanger kommune	
Sunndal kommune	
Sveio kommune	
Tromsø kommune	
Trondheim kommune	
Tvedestrand kommune	
Tønsberg kommune	
Ullensaker kommune	
Verdal kommune	
Vågsøy kommune	
Øksnes kommune	

harmonere med hensynet til det lokale selvstyret. Enkelte høringsinstanser ønsker at det i tillegg til prikktildelingssystemet også blir lagt

til rette for at andre typer reaksjoner kan anvendes.

4 Normerte regler for inndragning av bevilling

4.1 Gjeldende rett og praksis

Gjeldende rett

Salg og skjenking av alkoholholdig drikk kan bare skje på grunnlag av bevilling etter alkoholloven. Salgs- og skjenkebevillinger gis som hovedregel av kommunen. Alkoholloven stiller opp visse vilkår som må være oppfylt for at bevilling skal kunne gis. Når disse vilkårene er oppfylt, er det opp til kommunens frie skjønn om bevilling skal gis.

Alkoholloven § 1-8 regulerer adgangen til å inndra kommunale salgs- eller skjenkebevillinger og statlige skjenkebevillinger for alkoholholdig drikk i bevillingsperioden.

Alkoholloven § 1-8 lyder:

«Kommunestyret kan i bevillingsperioden inndra en bevilling for resten av bevillingsperioden, eller for en kortere tid dersom vilkårene i § 1-7b ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål.

Ved vurderingen av om bevillingen bør inndras, og for hvor lenge, kan det blant annet legges vekt på type overtredelse, overtredelsens grovhet, om bevillingshaver kan klandres for overtredelsen og hva som er gjort for å rette opp forholdet. Det kan også legges vekt på tidligere praktisering av bevillingen.

En bevilling kan også inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet, eller dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a.

En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året. Departementet gir forskrifter om avgrensning og utfylling av inndragningsadgangen etter dette ledd.

Statlige skjenkebevillinger kan når som helst inndras av departementet, selv om vilkårene etter første ledd ikke foreligger.»

Adgangen til å inndra en kommunal bevilling er i utgangspunktet lagt til kommunestyret. Dersom det i kommunen er foretatt en generell delegasjon av myndighet i bevillingssaker til formannskap, byråd eller faste utvalg i henhold til kommuneloven, vil dette i utgangspunktet også omfatte inndragningsadgangen. Inndragningsadgangen kan også delegeres til administrasjonen i kommunen eller en interkommunal sammenslutning, jf. alkoholloven § 1-7 femte ledd, men dette forutsetter et særskilt delegasjonsvedtak.

Når bevillingen er inndratt, tapes retten til å utøve skjenking eller salg av alkoholholdig drikk for den perioden inndragningen gjelder. Inndragningsperioden kan i henhold til bestemmelsen vare ut resten av bevillingsperioden eller for en kortere tid.

Inndragning av en bevilling er å anse som en administrativ reaksjon i form av et enkeltvedtak. Bevilling kan inndras når grunnlaget for å tildele bevillingen ikke lenger er til stede, eller regelverket for utøvelse av bevillingen ikke overholdes.

Det framgår av alkoholloven § 1-8 første ledd at en bevilling kan inndras «dersom vilkårene i alkoholloven § 1-7b ikke lenger er oppfylt». I følge § 1-7b er det et vilkår for å få salgs- og skjenkebevilling at «bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen». Kravet til uklanderlig vandel i § 1-7b skal til enhver tid være oppfylt. Kommunen skal ikke bare vurdere kravet til vandel på søknadstidspunktet, men har også ansvaret for å føre kontroll med at vandelskravet er oppfylt når virksomheten er i drift.

Det framgår videre av bestemmelsen at en bevilling kan inndras «dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne». Ethvert brudd på alkoholloven og alkoholforskriften kan gi grunnlag for inndragning. Eksempler på slike brudd kan være salg og skjenking til mindreårige, salg og skjenking til personer som er

åpenbart påvirket av rusmidler og brudd på bestemmelsene om salgs- og skjenketid.

Det følger av alkoholoven §§ 3-2 og 4-3 at kommunen kan sette vilkår i bevillingsvedtaket. Vilkåret må ha saklig sammenheng med den bevillingen som gis, for eksempel fremme alkoholovens formål, avverge skadevirkninger ved salg/skjenking av alkoholholdig drikk, eller lette kontrollen. Vilkåret må være forenelig med alkoholovens bestemmelser og ikke være i strid med lovgivningen for øvrig. Det kan for eksempel stilles vilkår om at skjenkestedet skal ha en bestemt aldersgrense, at det skal være spiseplikt på stedet, eller at en viss del av stedets omsetning skal være mat. Dersom det avdekkes brudd på slike vilkår, kan bevillingen inndras.

I henhold til alkoholoven §§ 3-9 og 4-7 er det et krav at bevillingen skal utøves på en forsvarlig måte. Dersom dette kravet ikke er oppfylt, kan bevillingsmyndigheten inndra bevillingen. Eksempler på at det foreligger uforsvarlig drift kan være at de ansatte er åpenbart påvirket av rusmidler i arbeidstiden, eller at forholdene av andre grunner er så kritikkverdige at driften er å betegne som uforsvarlig.

Bevilling kan også inndras ved brudd på «bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med denne lovs formål». Eksempler på slike overtredelser kan være brudd på tollovens bestemmelser om smugling, brudd på politivedtektene om ro og orden og vegtrafikklovens bestemmelser om promillekjøring.

Det framgår av bestemmelsens tredje ledd at bevillingen kan inndras «dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet». Bruk og besittelse av narkotika rammes imidlertid ikke av bestemmelsen.

Skjenkebevilling kan videre inndras «dersom det ved skjenkestedet skjer gjentatt diskriminering av grunner som nevnt i straffeloven § 349a».

Det følger av bestemmelsens fjerde ledd første punktum at «En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året». Dette omfatter imidlertid ikke driftsstans som skyldes forhold utenfor bevillingshavers kontroll. Bevillingen faller ikke bort automatisk. Hvis kommunen ønsker å inndra bevillingen, må det fattes vedtak om dette.

Dersom det foreligger inndragningsgrunnlag ved at vilkårene for å fatte vedtak om inndragning er oppfylt, er det i utgangspunktet opp til kommunens skjønn om bevillingen skal inndras og for hvor lenge. Dette betyr at kommunen ikke har plikt til å inndra bevillingen ved ethvert brudd.

Kommunen må imidlertid likebehandle alle sine bevillingshavere.

Alkoholoven § 1-8 andre ledd inneholder hensyn som rettleder bevillingsmyndighetene i den skjønnsmessige vurderingen av om en bevilling bør inndras. Disse hensynene er ikke uttømmende angitt. Også andre hensyn kan være relevante å legge vekt på, men det må ikke legges vekt på utenforliggende hensyn.

Det vil være sentralt for vurderingen hva slags type overtredelse det er tale om. Noen overtredelser av alkoholoven vil etter sin art være grovere enn andre. Eksempelvis er salg eller skjenking til mindreårige, skjenking til åpenbart påvirket person og brudd på skjenketidene å anse som alvorlige brudd på alkoholoven.

Det kan legges vekt på overtredelsens grovhet. Innenfor hver type overtredelse kan det være grove og mindre grove tilfeller. En enkelt overtredelse kan i prinsippet være tilstrekkelig til inndragning.

Utgangspunktet er at bevillingshaver har et objektivt ansvar, det vil si at det ikke kreves forsett eller uaktsomhet. Dette innebærer at det ikke er et vilkår at bevillingshaver har kjennskap til overtredelsene for at bevillingen kan inndras. Det legges avgjørende vekt på at bevillingshaver er ansvarlig for utøvelsen av bevillingen, herunder for å holde seg orientert om virksomheten på salgs- eller skjenkestedet. At bevillingshaver, bevillingshavers representanter eller øvrige ansatte kan klandres for forholdet, vil være relevant i skjønnsutøvelsen og kan være et moment som taler for at inndragning skal skje, og som kan påvirke inndragningens lengde. Det er imidlertid ikke et vilkår for inndragning at det er utvist klander verdig oppførsel. Dersom bevillingshaver aktivt prøver å rette opp forholdene, kan dette være et annet moment ved vurderingen av om inndragning av bevilling skal skje, og for hvor lenge. Også bevillingshavers tidligere utøvelse av bevillingen kan være av betydning for vurderingen.

Praksis

Kommunenes praksis

Statens institutt for rusmiddelforskning publiserer årlig en oversikt over kommunenes forvaltning av alkoholoven. Ifølge kommunenes rapporter var antall avdekkede overtredelser knyttet til bevillinger for salg relativt stabilt i perioden 2006 til 2010, men gjorde et hopp i 2011 og i 2012. Tallene er forbundet med usikkerhet. I 2012 svarte 105 kommuner at de hadde avdekket til sammen 627 overtredelser, mens 55 kommuner

meldte om 190 avdekkede overtredelser i 2006. Også når det gjelder brudd på skjenkebevillinger viser kommunenes egenrapportering en økning i antall brudd. I 2006 svarte 125 kommuner at de hadde avdekket til sammen 649 overtredelser, i 2012 svarte 146 kommuner at de hadde avdekket til sammen 1937 overtredelser. Undersøkelsen svarer ikke på hvorfor antallet avdekkede overtredelser knyttet til skjenkebevillinger har økt, men Statens institutt for rusmiddelforskning peker på at Helsedirektoratet i flere år har arbeidet for å styrke kontrollvirksomheten i kommunene, og antyder at dette kan ha ført til at det gjennomføres flere og mer målrettede kontroller som kan ha resultert i at flere overtredelser blir avdekket. Hva gjelder inndragning, rapporterte syv kommuner i 2012 om til sammen ti inndragninger av salgsbevillinger, mens 39 kommuner rapporterte å ha inndratt til sammen 101 skjenkebevillinger. Tallene innebærer at et relativt stort antall kommuner i følge egenrapporteringen ikke avdekket overtredelser i 2012. Det er ikke kjent hvor mange overtredelser som finner sted uten å bli avdekket ved kontroll.

Ansvarlig alkoholhåndtering

Helsedirektoratet har satt i gang en rekke prosjekter for å heve kompetansen om alkoholloven og styrke kommunenes kontroll med salgs- og skjenkebevillinger. Helsedirektoratets helhetlige tilnærming for å styrke kommunenes forvaltning av alkoholloven har fått navnet Ansvarlig alkoholhåndtering. Prosjektet bygger videre på erfaringene fra norske prosjekter som Ansvarlig vertskap, som igjen bygger på Ansvarsfull alkoholservering som er et prosjekt/en metode som er utviklet og anvendt i regi av Stad (Stockholm forebygger alkohol och drogproblem) og som nå brukes som samarbeidsmodell for kommune, politi og næring i mange kommuner i Sverige. Det legges vekt på samarbeid, opplæring, kunnskapsheving og kontroll i alle ledd. Flere kommuner i Norge har satt i gang slike prosjekter, for eksempel Salutt-prosjektet i Oslo kommune og Maks-prosjektet i noen kommuner i Østfold.

Helsedirektoratet bidrar med faglig veiledningsmaterieell for kommunene. Alle kommuner skal få tilbud om kurs og bistand for å sikre ansvarlig alkoholhåndtering. I tillegg får politi og næringsliv tilbud om kurs. Det er ikke foreslått å pålegge kommunene å innføre programmer i ansvarlig alkoholhåndtering. Ulike kommuner kan ha ulike utfordringer og må derfor ha mulighet til å tilpasse tiltak lokalt.

4.2 Innføring av normerte regler for inndragning

4.2.1 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått å ta inn en hjemmel i alkoholloven § 1-8 til å gi forskrift om «inndragning av bevillinger etter første ledd, herunder standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser» og at hjemmelen skulle nyttes til å innføre et prikktildelingssystem med normerte regler for inndragning av bevillinger. Lovhjemmelen ble foreslått å erstatte dagens andre ledd i § 1-8. Dagens bestemmelse gir retningslinjer for kommunen i den skjønnsmessige vurderingen av hvorvidt et brudd skal føre til inndragning. Det ble foreslått at prikktildelingssystemet skulle være knyttet til brudd på kommunale salgs- eller skjenkebevillinger enten forpliktelsene følger av alkoholloven, alkoholforskriften, vilkår i bevilningsvedtaket eller brudd på annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, jf. inndragningsadgangen i alkoholloven § 1-8 første ledd. I forslaget ble de ulike overtredelsene kategorisert etter graden av alvorlighet. Overtredelsene ble gruppert slik at de mest alvorlige overtredelsene gav åtte prikker og dermed inndragning ved første gangs overtredelse, mens de øvrige gav henholdsvis fire prikker, to prikker og én prikk. I høringsnotatet ble det foreslått en oppføringsperiode på tre år. Summering av åtte prikker tildelt i løpet av tre år ville utgjøre grunnlaget for et inndragningsvedtak. I høringsnotatet ble det foreslått en minstereaksjon på én ukes inndragning ved åtte opptjente prikker.

4.2.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene er positive til forslaget om innføring av normerte regler for inndragning av bevilling. Blant de høringsinstansene som ikke støtter forslaget, blir særlig muligheten for fortsatt å kunne gjennomføre allerede iverksatte tiltak, som eksempelvis Salutt i Oslo, trukket fram som årsak.

Blant kommunene som gir støtte til forslaget om å innføre normerte regler for inndragning av bevilling blir likebehandling, større grad av forutsigbarhet og mer effektiv saksbehandling i kommunene trukket fram av flere. *Tønsberg kommune* er representativ og uttaler følgende:

Dette vil sannsynligvis lette saksbehandlingen for kommunene og ivareta rettssikkerheten til bevillingshaverne på en mer likeverdig måte.

Tønsberg kommune innførte et gradert inndragningssystem i sine alkoholpolitiske retningslinjer fra denne kommunestyreperiode for å sikre forutsigbarhet og likebehandling av bevillingshavere. Kommunen har positive erfaringer med å ha tydelige bruddretningslinjer basert på alvorlighetsgrad.

En rekke kommuner uttaler seg i samme retning. Her siteres noen av dem.

Fjell kommune uttaler:

Fjell kommune er positiv til innføring av eit prikkbelastningssystem. Kommunen trur det vil gjere arbeidet lettare når det gjeld å vurdere inndragingsspørsmål. I tillegg vil det for bransjen vere meir konkrete reglar å forhalde seg til, og forhåpentlegvis også førebyggjande i høve til brot på regelverket. Vi får også eit system som vert likt over heile landet, samstundes som at dette er ei utprøvd ordning i fleire kommunar.

Hammerfest kommune uttaler:

Hammerfest kommune er av den oppfatning at et sentralt gitt regelverk i form av et prikkbelastningssystem vil gi en enklere saksbehandling og fremme en større grad av likebehandling. Det vil også gi den enkelte bevillingshaver større forutsigbarhet og sikre rettssikkerheten.

...

Hammerfest kommune oppfatter at prikkbelastningen vil bidra til å sende et tydeligere signal til bevillingshaver om at alkohollovgivningen er brutt, og at dersom bevillingshaver ikke retter lovbruddet vil det føre til ytterligere prikkbelastning, som til slutt vil føre til inndragning av bevillingen dersom forholdet ikke rettes tilstrekkelig eller ikke i det hele tatt. På bakgrunn av erfaringer som kommunen har gjort er det vår oppfatning at antall inndragninger vil øke ved innføring av et prikkbelastningssystem.

Trondheim kommune uttaler:

Trondheim kommune har svært gode erfaringer med håndhevingen av et prikkssystem. Det letter saksbehandlingen og sikrer at det blir sanksjonert også mot mindre overtredelser av alkoholloven. Tilbakemeldinger fra bransjen tilsier også at de erfarer en større grad av for-

utberegnelighet og at systemet er enkelt å forholde seg til.

Enkelte av kommunene trekker fram at endringene vil kunne gi mer rettferdige konkurranseforhold mellom ulike nærliggende kommuner.

Stavanger kommune uttaler:

Stavanger kommune er positiv til departementets forslag om innføring av sentrale regler. Allerede positive effekter ved det system som er innført i Stavanger blir videreført, og får forankring i sentrale regler. Et obligatorisk prikktildelingssystem anses også å legge til rette for rettferdige konkurranseforhold mellom ulike nærliggende kommuner, og gi like rammebetingelser for aktørene i bransjen.

Trondheim kommune uttaler seg i samme retning:

Trondheim kommune støtter innføringen av normerte bestemmelser for prikktildeling ved overtredelser av alkohollovens bestemmelser, da det vil bidra til likebehandling på tvers av kommunegrensene og rettferdige konkurranseforhold. Endringen vil ikke medføre at avdekkede overtredelser i Trondheim kommune vil behandles annerledes enn etter gjeldende praksis. I Trondheim kommune er det en konsekvent reaksjon at en bevilling inndras dersom det er tilstrekkelig bevist at de grove bruddene har funnet sted.

Asker kommune støtter forslaget, men er opptatt av at endringer ikke må virke byråkratiserende og innskrenkende på lokalt skjønn. *Lillehammer politistasjon* uttaler seg i samme retning:

Prikkbelastning kan innebære mindre rom for skjønn, men gir økt forutsigbarhet og enklere saksbehandling, mer enhetlig behandling/liket for alle kommuner. Det vil kunne føre til en positiv standardisering.

Samtidig må man hindre at dette fører til unødvendig/økt byråkratisering.

Kvam herad uttaler:

Sals- og skjenkekontrollen i Kvam jobbar etter eit grunnleggjande prinsipp: *Samarbeid framfor kontroll*. Med dette meinast at tett dialog med sals- og skjenkestadane, med tilbod om råd og kurs, står sentralt i vårt arbeid. I tillegg

kjem kontroll av løyva. Dette arbeidet har over år gjeve gode resultat. No ynskjast sals- og skjenkekontrollen velkomne på kontroll, og vert hyppig brukt av løyvehavarane i sin interne opplæring. ...

Kvam herad ynskjer likevel normerte reglar for inndraging av løyve velkommen. Dette fordi me ser at i dei høve det er aktuelt med ein skarpere reaksjon enn åtvaring, er det sjeldan at det fører til inndraging. Det trur me er fordi reglane for inndraging gjer høve til for mykje skjønn, og det er lett å la seg leda til ein mildare reaksjon enn brotet skulle tilseie.

Kommunene som ikke støtter forslaget om innføring av et normert system, trekker blant annet fram at kommunen har fungerende systemer, og at det er ønskelig med større grad av kommunal fleksibilitet med hensyn til reaksjon på brudd enn det prikkssystemet legger opp til. Uttalelsen fra Bærum kommune er representativ for disse.

Bærum kommune uttaler at

... et prikkssystem kan virke kompliserende i forhold til eksisterende ordning, samt at det er ønskelig med større grad av kommunal fleksibilitet med hensyn til reaksjon på brudd enn det prikkssystemet legger opp til. Videre er det ønskelig at økte kontrollressurser bør benyttes til flere kontrollører, veiledning og forebygging fremfor innføring av prikkbelastningssystem.

Kragerø kommune uttaler:

Kragerø formannskap vil understreke at dagens regler er fullt ut tilfredsstillende for Kragerø kommune.

Forslaget om at kommunene skal pålegges å innføre et prikkbelastnings-system er Kragerø formannskap negative til. Et slikt sentralt pålegg vil for Kragerø kommune sin del ikke fremme god kontroll og godt samarbeid.

Enkelte kommuner uttrykker bekymring for at allerede iverksatte ordninger og prosjekter for å redusere overskjenking vil være vanskelige å gjennomføre dersom forslaget om normerte regler for inndragning av bevilling gjennomføres. Enkelte av disse kommunene støtter ikke forslaget, mens andre ønsker justeringer i forslaget. Blant de kommunene som viser til slike eksisterende ordninger og prosjekter er kommuner tilknyttet Maks i Østfold, samt Oslo kommune som viser til Salutt-prosjektet. Uttalelsen fra Fredrik-

stad kommune er representativ for kommunene tilknyttet Maks i Østfold.

Fredrikstad kommune uttaler:

Vi støtter ... ideen om at kommunene pålegges å ha et gjennomtenkt sanksjonsregime hvor det kreves en viss grad av normalreaksjon for gitte brudd på lovgivningen, særlig de av mer alvorlig karakter. Et prikktildelingssystem er et system som tilfredsstillende dette ønsket. Vi ønsker imidlertid at det også åpnes for andre typer sanksjonsregimer og ikke kun prikktildeling, men som samtidig ivaretar kravet om sanksjon.

Gjennom MAKS-samarbeidet har kommunene Fredrikstad, Sarpsborg og Hvaler utarbeidet felles sanksjonsreglement for brudd på alkoholloven. Her er det beskrevet normerte reaksjoner på ulike avvik basert på alvorlighetsgrad. Reglementet åpner for større skjønn enn et prikktildelingssystem som oppleves veldig matematisk og firkantet. Kommunene har et godt samarbeid med blant annet bransje, politi og skjenkekontrollør og frykter at samarbeidsklimaet over tid blir oppfattet som mindre viktig og dermed dårligere med et mer rigid regelverk. Per i dag, så premieres de seriøse stedene som jobber aktivt for å hindre nye avvik og viser vilje og evne til å endre driften, med at de unngår inndragning. Rådmannen anser dette som viktig for å sikre et trygt uteliv. Samtidig så vil steder som ikke ønsker å gå i dialog eller viser vilje og evne til endringer i større grad få inndratt sin bevilling. Dette har fungert godt de seneste årene.

Oslo kommune viser i sin høringsuttalelse til prosjektet Salutt som har pågått i en avgrenset del av Oslo sentrum de siste årene. Prosjektet er basert på Stad-modellen fra Stockholm. Prosjektet ble evaluert av Statens institutt for rusmiddelforskning i Sirius-rapport 3/2014. *Oslo kommune* uttaler:

Oslo kommune ønsker å jobbe videre med utfordringene knyttet til overskjenking samt salg og skjenking til mindreårige. Kommunen er likevel av den oppfatning at et nasjonalt normert regelsett for inndragning av bevilling ikke er løsningen for å sikre at bevillinger ikke utøves i strid med de alkoholpolitiske forutsetningene. Dessuten vil et slikt normert regelsett ikke harmonere med hensynet til det lokale selvstyret og hensynet til at lokale forhold best

ivaretas av de med lokal kunnskap. Et normert regelsett er i tillegg i direkte motstrid til metodikken som benyttes i samarbeidsprosjektet SALUTT. Oslo kommune er imidlertid positiv til at det utarbeides veiledende, frivillige retningslinjer etter en modell med prikktildelings-system.

...

Kommunen kan heller ikke se at et nasjonalt normert regelsett vil sikre likebehandling hva gjelder sanksjonering etter brudd på alkoholloven, da det ikke vil være mulig å gjennomregulere de mangfoldige scenarioer som fører til brudd på regelverket. Videre vil innføringen av et slikt regelsett ikke føre til lik praksis, da forbudsbestemmelsene i alkoholloven legger opp til vid skjønnsutøvelse. Kommunen vil uansett kunne tolke forbudsbestemmelsene i alkoholloven ulikt og praksisen vil dermed bli forskjellig.

Imidlertid ser Oslo kommune positive sider ved utarbeidelsen av et nasjonalt normert regelsett for inndragning av bevilling; det vil kunne sikre forutberegnelighet for bransjen, fungere som et hjelpemiddel for saksbehandlere med liten saksmengde og gjøre det lettere for personer med vedtaksmyndighet i mindre kommuner å fatte inndragningsvedtak uten å ta for stort hensyn til næringsinteresser. Oslo kommune vil understreke at et slikt regelsett må være veiledende og frivillig for ikke å fjerne det kommunale selvstyret. Hvis ikke regelsettet blir veiledende, er det essensielt for Oslo kommunes del at adgangen til å nedjustere antall prikker gis en videre adgang enn hva det i høringsforslaget er lagt opp til.

Bransjeorganisasjonene som har avgitt høringsuttalelser støtter ikke den foreslåtte innføringen av et normert system for inndragelse av bevilling. På samme måte som Fredrikstad og Oslo kommune viser de til allerede eksisterende ordninger eller prosjekter for å hindre overskjenking og brudd på alkoholregelverket og mener at innføringen av et normert system ikke er forenelig med disse.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

Virke er opptatt av at det fortsatt skal være rom for slike prosjekter, som setter samarbeid, dialog og veiledning i høysetet. Dette vil bli betydelig vanskeligere ved innføringen av et normert system, hvor inndragning skjer automatisk ved enkelte typer og et gitt antall overtredelser. Vi vil minne om at Stortinget ved sin forrige

behandling av endringer i alkoholloven uttalte at det ønsket prosjekter etter modell av STAD etablert i de største byene i Norge. Allerede etter en relativt kort periode, har SALUTT-prosjektet i Oslo vist gode resultater, og er i ferd med å bli utvidet. Det vil derfor være ekstra uheldig om det nå kommer regelverksendringer som kan være til hinder for dette.

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

Virke mener det kan vurderes å lage en veileder for kommunene om regelverk for inndragning, eventuelt også med konkrete anbefalinger. Dette kan være til hjelp for eksempel for mindre kommuner med behov for rettesnorer for utøvelse av skjønn. Det bør likevel være snakk om anbefalinger og ikke pålegg for kommunene.

NHO Reiseliv og Vin- og brennevinleverandørenes forening viser til at forslaget etter deres oppfatning ikke er forenelig med Salutt-prosjektet i Oslo kommune.

NHO Reiseliv uttaler videre:

Departementets forslag til endringer i alkohollovgivningen svekker grunnlaget for langsiktig og kvalitativ drift i serveringsbransjen. NHO Reiseliv mener at det ikke er samsvar i forslaget mellom god og sikker drift, og risiko for inndragning. Konsekvensene ved avvik vil bli så alvorlige for en bedrift, at de taler i mot nye investeringer i serveringsbasert reiselivsnæring. NHO Reiseliv går i mot hovedinnholdet i de fremlagte endringsforslagene.

NHO Reiseliv mener at inndragning i større grad bør være forbeholdt de som systematisk bryter regelverket, eller viser liten vilje til å etterleve det, ikke som en reaksjon på uheldige/tilfeldige enkelthendelser.

...

NHO Reiseliv mener videre at forslaget bryter med lovens forutsetninger om at det er

den enkelte kommune som forvalter sin egen alkoholpolitikk. Når departementet mener at en hyppigere og matematisk inndragning er løsningen på å sikre en best mulig etterlevelse av alkoholloven, så fratras kommunene et sentralt politisk ansvarsområde.

Vin- og brennevinleverandørenes forening uttaler:

Departementets forslag vil bidra til at arbeidsplasser og investeringer innen HoReCa-området, vil bli så usikre at vi frykter at denne bransjen som allerede sliter med rekruttering og lønnsomhet, vil bli ytterligere svekket. Norsk reiseliv hadde trengt mer drahjelp, ikke pålegg og konsekvenser som bidrar til mindre forutsigbarhet.

Oslo politidistrikt trekker også fram Salutt-prosjektet og mener det vil være hensiktsmessig å forskriftsfeste en mulighet for kommuner å søke unntak fra de normerte reglene ved gjennomføring av særskilte prosjekter som fremmer alkoholovens formål.

Oslo politidistrikt uttaler:

Oslo politidistrikts erfaringer tilsier at flere skjenkebevillinger bør inndras på grunnlag av overskjenking og man ønsker en høyere inndragningsfrekvens. Oslo politidistrikt er derfor i utgangspunktet positive til en slik standardisering som er foreslått av Helse- og omsorgsdepartementet.

...

Prosjekter av den type som SALUTT representerer vil vanskelig kunne gjennomføres dersom man er bundet til de normerte reglene som er foreslått av Helse- og omsorgsdepartementet. Oslo politidistrikt anser at det vil være hensiktsmessig å ta inn en bestemmelse i forskriften som gjør det mulig for kommuner å søke om unntak fra de normerte reglene i forbindelse med særskilte prosjekter som fremmer alkoholovens formål.

Politidirektoratet uttaler seg i samme retning.

Østfold politidistrikt støtter imidlertid i hovedsak forslaget og uttaler:

Sentrale retningslinjer vil skape større grad av likhet, forutberegnelighet og rettssikkerhet for den enkelte bevillingshaver uavhengig av hvor i landet man driver sin næringsvirksomhet.

Ved en slik ordning vil man også unngå konkurransefortrinn i næringen avhengig av kommunegrensene ved at en kommune praktiserer inndragningsinstituttet mer liberalt enn andre. Det vil også virke preventivt for bransjen at det foreligger klare regler for hva brudd på salgs-/skjenkebestemmelsene vil medføre, og vil kunne gi de seriøse aktørene et fortrinn. Videre vil det kunne være et godt verktøy for handlekraft for ansvarlig kommunal myndighet.

Helsedirektoratet uttaler:

Det er nødvendig å bruke mange virkemidler for å oppnå god etterlevelse av regelverket. Intensjonen med prikktildelingssystemet er at dette skal inngå i et samspill med de øvrige virkemidlene, for eksempel veiledning og samarbeid. Helsedirektoratet mener at prikktildelingssystemet ikke er til hinder for et godt samarbeid mellom bevillingsmyndighet og bevillingshaver.

De av fylkesmennene som har avgitt uttalelse er positive til innføringen av systemet.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler:

Vi mener de foreslåtte endringene vil være egnet til å minske hyppigheten av overskjenking og skjenking av mindreårige. ... Normerte regler for inndragning av skjenkebevilling vil tydeliggjøre kommunenes ansvar for å reagere, og vil også gjøre det enklere for kommunenes saksbehandlere å vite hvor grove overtredelser av alkoholloven som kreves for inndragning. De foreslåtte reglene vil sikre forutberegnelighet og likebehandling, og dermed minske usikkerheten rundt utfallet av en klagebehandling.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

Fylkesmannen i Rogaland er generelt veldig positiv til de foreslåtte endringene og målsettingen om at det etableres sterkere nasjonale krav til kommunenes kontroll og reaksjon ved brudd på alkoholloven. Dette vil være et viktig bidrag inn i arbeidet med ansvarlig alkoholhåndtering.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler seg i samme retning og viser i tillegg til formålet i alkoholloven:

Formålene bak reglene i alkoholoven er å redusere skadevirkningene av alkoholbruk. For å oppnå dette er det nødvendig å øke håndhevingen av bestemmelsene i loven. Inndragning av salgs- eller skjenkebevilling er på den annen side en svært inngripende reaksjonsform. Det er derfor viktig med stor grad av rettssikkerhet på området.

... Etter Fylkesmannens vurdering bidrar forslaget til normerte regler både til en mer effektiv håndheving av regelverket, samtidig som hensynene til rettssikkerhet, likebehandling, forutberegnelighet m.v. i større grad blir ivaretatt.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler seg i samme retning:

Vi er enig i at det kan være nødvendig å skjerpe håndhevingen av bestemmelsene i alkoholoven, både når det gjelder innvilgelse, fastsettning av rammer for den enkelte bevilling og ved oppfølging av bevillingene. I denne sammenheng er forbedring av kommunenes kontroll med og reaksjoner mot brudd på alkoholoven også viktig.

KS støtter forslaget, og uttaler:

Normerte regler for når en bevilling skal inndras synes etter *KS* sin oppfatning å bidra til å sikre likebehandling både innenfor den enkelte kommune og mellom kommunene. Videre må det antas også å ville trygge kommunene for at det er hjemmel for de vedtak som treffes og på den måten sikre at kommunene håndhever regelverket. Normerte regler vil også gi forutsigbarhet for skjenkestedene.

Forslaget antas ikke å ville gripe vesentlig inn i det kommunale selvstyret i det det fortsatt vil være opp til den enkelte kommune om bevilling skal tildeles, på hvilke vilkår dette skal skje herunder skjenketider i kommunen. Kommunen vil følgelig fortsatt kunne stå fritt til å utforme sin egen praksis med hensyn til kriterier for innvilgelse av bevilling, antall salgs- og skjenkesteder og tidsbestemmelser innenfor rammen av gjeldende regelverk.

KS er også enig i at det prikktildelingssystemet som departementet foreslår må antas å ha regeltekniske fordeler og fremstår som et forståelig og sammenhengende system, noe som vil forenkle saksbehandlingen.

Statens institutt for rusmiddelforskning mener, som flere andre høringsinstanser, at forslaget vil tydeliggjøre kommunens ansvar for å reagere.

Statens institutt for rusmiddelforskning uttaler:

Den eksisterende loven har gitt kommunene stort handlingsrom når det gjelder både kontrollvirksomheten og sanksjonene. Det har ført til stor variasjon mellom kommunene. Variasjonen gir seg blant annet utslag i hvilken prioritet kontrollbestemmelsene får.

Det er også store variasjoner i hvordan overtredelser sanksjoneres. Det innebærer at skjenkestedene opplever en lov som virker forskjellig alt etter som det drives i den ene eller den andre kommunen, noe som medfører en ulikhet for loven i hvordan det reageres overfor brudd på lovens bestemmelser. ...

De foreslåtte endringene i lov og forskrift vil innebære en innskrenking av det lokale selvstyret på alkoholfeltet. Det er mange og gode grunner til å foreslå en slik innskrenking, men vi merker oss likevel at prinsippet om lokalt selvstyre ikke drøftes i endringsforslaget. De normerte reglene som tegnes opp i endringsforslaget, vil tydeliggjøre kommunens ansvar for å reagere, det vil forenkle saksbehandlingen og øke likebehandlingen. I tillegg vil det trolig gjøre det enklere å hindre «useriøse aktører» i å være på markedet over tid.

4.2.3 Departementets vurdering

Generelt om innføring av normerte regler

Etter departementets vurdering vil et obligatorisk og nasjonalt prikktildelingssystem gi grunnlag for en mer effektiv oppfølging av regelbrudd, samtidig som det vil kunne føre til en betydelig forenkling av kommunens saksbehandling. For bevilghavernes del, vil et prikktildelingssystem også kunne innebære klare fordeler, særlig med hensyn til likebehandling og forutsigbarhet. Det foreslåtte prikktildelingssystemet vil legge til rette for mer rettferdige konkurranseforhold og gi gode rammebetingelser for seriøse aktører.

Alkohol er en lovlig vare, som potensielt kan føre til skader både på individ og samfunnsnivå. For å sikre forsvarlig salg og skjenking av alkoholholdig drikk stilles det derfor krav til aktørene som ønsker å selge eller skjenke alkohol. Dersom bevilingshaver ikke selger eller skjenker i henhold til kravene som stilles, kan kommunen inndra bevil-

lingen for en kortere periode eller for den resterende del av bevillingsperioden. En inndragning vil føre til tapt omsetning i inndragningsperioden. Tall fra Statens institutt for rusmiddelforskning's årlige undersøkelse av kommunenes forvaltning av alkoholloven viser at kommunene sjelden benytter seg av inndragningsmuligheten som ligger i alkoholloven. Dette fører til at brudd på regelverket knyttet til salg og skjenking av alkoholholdig drikk sjelden fører til en reaksjon for bevillingshaver. Ulik praktisering av lovverket på tvers av kommunegrenser vil dermed kunne gi et konkurransefortrinn til bevillingshavere i kommuner som i liten grad benytter seg av inndragningsmuligheten.

For å sikre likebehandling og forutberegnelighet for bevillingshavere og sikre at kommunene tar i bruk de virkemidlene som ligger i alkohollovens bestemmelser, er det departementets vurdering at det bør innføres normerte regler for inndragning av bevilling. Departementet opprettholder derfor forslaget om en forskriftshjemmel. Departementet foreslår at nåværende annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir annet ledd og nytt tredje ledd gir forskrifthjemmel til å gi forskrift om inndragning, herunder saksbehandlingsregler og standardiserte reaksjoner. Departementet vil fastsette forskrift i tråd med den ordning som skisseres i det følgende i proposisjonen her.

Normerte regler – veiledende eller obligatoriske

Departementet har vurdert om systemet med normerte regler for inndragning bør være veiledende eller obligatorisk. Enkelte høringsinstanser, blant annet Hovedorganisasjonen Virke, NHO Reiseliv og kommuner tilknyttet Maks og Salutt, har tatt til orde for at ordningen bør gjøres veiledende og ikke obligatorisk. Høringsinstansene som ønsker dette viser blant annet til ivaretagelse av det lokale selvstyret for kommunene og at kommunene selv er best egnet til å utforme tiltak som vil møte utfordringene den enkelte kommunen har.

Innføring av et normert system for inndragning av bevillinger innebærer bare en begrenset endring i kommunenes alkoholpolitiske selvstyre. Kommunene vil fortsatt stå fritt til å utforme sin egen praksis med hensyn til kriterier for innvilgelse av bevilling, antall salgs- og skjenkesteder i kommunen og tidsbestemmelser innenfor rammene av gjeldende regelverk.

Det vil være kommunen som fatter vedtak om ileggelse av prikker og inndragning, se nærmere om dette i kapittel 4.7. Kommunen vil fortsatt ha

mulighet til å utøve skjønn, se nærmere om den foreslåtte unntaksbestemmelsen i kapittel 4.6.

Hensynet bak forslaget er blant annet å skape større grad av likhet, forutberegnelighet og rettsikkerhet for den enkelte bevillingshaver uavhengig av hvilken kommune man driver næringsvirksomhet i. Et obligatorisk normert system vil føre til likere konkurransevilkår for næringsvirksomheter i ulike kommuner. Dette oppnår man etter departementets mening ikke dersom man gjør ordningen veiledende.

At kommunene i liten grad bruker alkohollovens inndragningsbestemmelser er ikke i tråd med lovens intensjon. Det er ikke grunn til å tro at kommunene i større grad vil ta i bruk disse mulighetene dersom ordningen gjøres frivillig.

Departementet mener at ordningen med normerte regler kun vil virke etter intensjonen dersom ordningen gjøres obligatorisk. Departementets oppfatning er at endringen er nødvendig for å sikre oppfyllelse av alkohollovens formål.

Forholdet til samarbeidsprosjekter som Maks og Salutt

Det har i de siste årene vært tatt flere initiativer for å begrense problemer som særlig oppstår i forbindelse med skjenking av alkohol. Helsedirektoratet har satt i gang en rekke prosjekter for å heve kompetansen om alkoholloven og styrke kommunenes kontroll med salgs- og skjenkebevillinger. Helsedirektoratets helhetlige tilnærming for å styrke kommunenes forvaltning av alkoholloven har fått navnet Ansvarlig alkoholhåndtering. Departementet er kjent med at flere kommuner arbeider etter en modell utviklet av Stad i Stockholm.

Departementet er positiv til tiltak som kommunene iverksetter for å redusere problemer tilknyttet skjenking av alkohol som for eksempel Salutt i Oslo og Maks i Østfold. Det er klart for departementet at samarbeid og dialog mellom bransjen, kommunen og politiet er nødvendig for å skape et godt grunnlag for ansvarlig alkoholserving og et trygt uteliv. Flere av høringsinstansene, deriblant bransjeorganisasjonene representert ved Hovedorganisasjonen Virke og NHO Reiseliv, uttrykker bekymring for at innføring av det foreslåtte systemet vil gjøre det umulig å opprettholde prosjekter og arbeidsmetoder som er bygget opp omkring dialog, veiledning og samarbeid mellom bransjen, kommunen og politiet. Bransjeorganisasjonenes synspunkter har støtte blant kommuner tilknyttet henholdsvis Maks i Østfold og Salutt i Oslo kommune. For å sikre fortsatt mulighet for opprettholdelse av de eksisterende ordningene

ønsker de nevnte høringsinstansene at det legges inn et unntak fra de normerte reglene i forbindelse med særskilte prosjekter som fremmer alkohollovens formål.

Etter departementets syn vil det ikke være nødvendig å innføre et slikt unntak for å opprettholde prosjekter som Salutt og Maks. Det vil etter departementets vurdering være både mulig og hensiktsmessig å gjennomføre denne type samarbeid også ved innføring av normerte regler for inndragning av bevilling.

Etter forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 9-7 skal kommunene gjennomføre minst en skjenkekontroll per bevilling og minst tre ganger så mange skjenkekontroller som det er skjenkebevillinger per år. Det er ved kommunens alminnelige kontrollvirksomhet, herunder gjennomføring og oppfølging av disse kontrollene, at de normerte reglene for inndragning av bevilling vil komme til anvendelse. Utover kontrollvirksomheten står kommunene fritt til å gjennomføre samtaler og veiledende besøk hos skjenkestedene, noe som ikke vil være å anse som kontroller som skal knyttes til prikktildelingssystemet. Kommunen vil således kunne utforme sin egen praksis for samarbeid med bransjen og politiet, men vil måtte benytte seg av prikktildelingssystemet når de ordinære salgs- og skjenkekontrollene gjennomføres. Ved samarbeidsprosjekter mellom kommune, bransje og politi er det etter departementets oppfatning nødvendig å ha klare reaksjonsmuligheter i tillegg til dialog og veiledning. Det går klart fram i Stad-modellen. Det er etter departementets mening ingen motsetning mellom veiledning og dialog på den ene siden, og bruk av tydelige reaksjoner i de tilfellene hvor regelverket ikke følges på den andre siden.

Forutsigbare reaksjoner ved brudd på skjenkeregelverket vil tvert om, etter departementets mening, være et viktig element for å forhindre brudd på alkoholregelverket. Normerte regler for inndragning vil føre til likere konkurranseforhold for bevillingshavere på tvers av kommunegrenser. Effekten vil utebli dersom systemet ikke gjøres obligatorisk.

4.3 Opptjeningsperiode

4.3.1 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått en opptjeningsperiode på tre år. Det ble lagt til grunn at summering av prikker tildelt i løpet av de tre årene kunne gi grunnlag for et inndragningsvedtak. Det ble foreslått at opptjeningsperioden ikke ble sett i sam-

menheng med bevillingsperioden, da opptjeningsperioden i så fall ville bli gradvis kortere ettersom man nærmet seg bevillingsperiodens slutt, med de følger dette vil ha for reaksjonsnivået og risikoen for at overtredelser vil føre til inndragning.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser har kommentert den foreslåtte opptjeningsperioden. Også høringsinstanser som ikke støtter forslaget om å innføre et prikktildelingssystem, har gitt subsidiære uttalelser om opptjeningsperiode.

Flere av høringsinstansene foreslår kortere opptjeningsperiode enn tre år. Forslag til alternativ opptjeningsperiode varierer mellom ett og to år.

Skien kommune uttaler at

Hovedutvalget for helse og velferd mener opptjeningsperioden bør være 12 måneder fra overtredelsestidspunktet. Kommunene kan ved en kortere opptjeningsperiode være mindre tilbakeholdende ved tildeling av prikker enn ved en lengre. Dette gir sterkere styringssignaler til næringen. En lang opptjeningsperiode kan medføre at kommuner blir tilbakeholdne ved beslutning om prikkbelastning. Noe som vil være uheldig både når det gjelder konsekvens i rutinen, når det gjelder klarhet i styringssignaler og når det gjelder forutsigbarhet for næringen.

De regionale kompetansesentrene for rusfeltet ønsker også ett års opptjeningsperiode, med tilsvarende begrunnelse.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

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

Enkelte av høringsinstansene peker på at tre års opptjeningsperiode virker å være for lang uten å foreslå en alternativ tidsramme. Uttalelsene fra Oslo kommune og NHO Reiseliv er representative for dette.

Oslo kommune uttaler:

Oslo kommune støtter ikke forslaget om en opptjeningsperiode på tre år, da dette er for lang tid. En opptjeningsperiode på tre år vil medføre

at selv mindre overtredelser av alkoholloven etter hvert vil føre til en inndragning av bevilling. Den preventive effekten vil også forsvinne hvis det skal sanksjoneres på bakgrunn av overtredelser begått tre år tilbake i tid.

NHO Reiseliv uttaler at:

En opptjeningsperiode på tre år er etter NHO Reiselivs mening alt for lenge. ... Det er ikke mulig å unngå at det glipper av og til. Hvis et serveringssted får tildelt fire prikker grunnet skjenking til en åpenbart påvirket person, og nærmere tre år etter skjer det samme igjen, så mister stedet bevillingen. NHO Reiseliv kan ikke se at dette er hensiktsmessig og heller ikke i samsvar med alkohollovens formål.

Enkelte av høringsinstansene peker på at kommuner som i dag praktiserer et lignende system har opptjeningsstid på mellom ett og to år. Uttalelsen fra *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* går i denne retningen:

Etter Fylkesmannens oppfatning synes imidlertid en opptjeningsperiode på tre år å være noe lang og streng. Dette særlig hensett til den eksisterende praksis i kommuner som har prikkbelastningssystem, hvor opptjeningsperioden ligger på mellom 12 til 24 måneder. Fylkesmannen vil foreslå en opptjeningsperiode på 24 måneder, d.v.s. halvparten av bevillingsperioden.

Flere av høringsinstansene som støtter en opptjeningsstid på tre år begrunner synspunktet i å sikre mulighet for flere kontroller før tidligere prikkbelastninger faller bort.

Folkehelseinstituttet uttaler at instituttet

... støtter foreslått opptjeningsperiode på tre år for å sikre mulighet for flere kontroller før tidligere prikkbelastninger bortfaller. Hvis det oppdages overtredelse av reglene som gir maksimal antall prikker for reaksjon før det har gått tre år, anbefales inndragning av bevilling så snart som mulig.

Østfold politidistrikt uttaler:

For at et system med prikkbelastning skal ha den tilsiktede virkning er det, etter vår oppfatning, nødvendig at opptjeningsstiden er av en viss lengde. En opptjeningsstid på minimum to

år, maks tre år bør følge ordningen. Da kan man forutsette at kommunen har hatt anledning til å foreta tilstrekkelig antall kontroller for å kunne avdekke uregelmessigheter. En ser imidlertid av høringsnotatet at de kommuner som har praktisert et slikt system ikke har hatt lengre opptjeningsstid enn to år.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

Opptjeningsperioden på tre år kan synes noe lang, men nivået på antall prikker som foreslås for de ulike brudd synes å være vel tilpasset opptjeningsperioden.

Stavanger kommune benytter et lokalt utformet prikktildelingssystem med ett års opptjeningsstid. Kommunen uttaler at en opptjeningsstid på tre år dermed for dem trolig vil medføre en del ekstra inndragningssaker.

Noen høringsinstanser foreslår å gjøre foreldelsen av prikkene løpende.

Statens institutt for rusmiddelforskning uttaler:

I stedet for en fast tidsramme for «opptjening» av prikker, vil vi foreslå en løpende foreldelse av prikkene.

Bardu kommune uttaler seg i samme retning.

Enkelte av høringsinstansene tar opp spørsmålet om opptjeningsstiden på tre år er ment innført som begrensning i vurderingen av overtredelsene etter alkoholloven §§ 1-7a, 1-7b og 1-7c ved en søknadsbehandling.

Oslo kommune uttaler:

Det kan videre være formålstjenlig om det eksplisitt fremkommer av alkoholreglene hvilken betydning prikkene skal få i forbindelse med en søknad om bevilling, jf. siste avsnitt s. 19 punkt 2.7.4. Det fremkommer av notatet at departementet foreslår en maksimal opptjeningsstid på tre år for inndragninger. Det bør imidlertid komme eksplisitt til uttrykk at opptjeningsstiden på tre år ikke er ment innført som begrensning i vurderingen av overtredelsene etter alkoholloven § 1-7a, § 1-7b og § 1-7c ved en søknadsbehandling.

NHO Reiseliv uttaler:

Det står ingenting i forslaget om eventuelle prikker kan få noen betydning i forbindelse med

søknad om ny bevilling på samme sted, eller eventuelt søknad om bevilling til et nytt sted.

4.3.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør opptjeningstiden være to år. Hvert salgs- og skjenkested skal kontrolleres minst en gang i året, jf. alkoholforskriften § 9-7. En opptjeningsperiode på to år sikrer at alle bevillingssteder blir kontrollert minst to og i snitt i alle fall seks ganger i løpet av opptjeningsperioden. Ved å sikre to kontroller i opptjeningsperioden vil det være mulig å se om det har skjedd en positiv eller negativ endring i salgs- og skjenkestedets overholdelse av alkoholregelverket. Det vil også kunne virke skjerpende på bevillingshaver å vite at ileggelse av prikker ved neste kontroll kan føre til midlertidig inndragning av bevillingen. På den annen side vil opptjeningsperiode på tre år etter departementets vurdering i for stor grad legge vekt på hendelser som ligger relativt langt tilbake i tid. Som Fylkesmannen i Oslo og Akershus peker på er det blant kommuner som allerede praktiserer et prikktildelingssystem vanlig med en opptjeningsperiode mellom 12 og 24 måneder.

Hvis opptjeningsperioden skulle vært redusert til ett år, ville det for enkelte steder kun være én kontroll som ville ligge til grunn for en eventuell prikktildeling og dermed også inndragning. Departementet har vurdert Hovedorganisasjonen Virke sin uttalelse om at jo strengere reaksjonene er, jo kortere bør opptjeningsperioden være. Departementet har foretatt enkelte endringer i reaksjonsnivået etter høringsrunden, se kapittel 4.5. Med utgangspunkt i det reaksjonsnivået som vil ligge til grunn, ville en opptjeningsperiode på ett år sjelden medført inndragning selv om det hadde blitt begått brudd. Kun én kontroll i løpet av opptjeningsperioden ville ikke gitt insentiv til bevillingshaver for å skjerpe sine rutiner med hensyn til overholdelse av alkoholregelverket og det ville ikke gi mulighet til å fange opp en eventuell positiv eller negativ trend ved salgs- og skjenkestedet.

Statens institutt for rusmiddelforskning og Bardu kommune foreslo i sine uttalelser at prikkene løpende skulle bli foreldet. Høringsinstansene diskuterte ikke fra hvilket tidspunkt foreldelsen skulle løpe: fra vedtak om ileggelse av prikker eller fra overtredelsen som førte til prikkene. Etter departementets vurdering er det fornuftig å la prikkene foreldes løpende slik Statens institutt for rusmiddelforskning og Bardu kommune har foreslått. Departementet vurderer det slik at foreldelsen bør løpe fra det tidspunkt overtredelsen som førte til prikkene fant sted.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ved overdragelse av virksomheten, jf. alkoholoven § 1-10, er hensiktsmessig at den nye bevillingshaverens opptjeningsperiode begynner å løpe fra det tidspunktet overdragelsen fant sted, da det er fra dette tidspunktet den nye eieren utøver skjenkevirksomhet og har ansvaret for driften. At den nye bevillingshaveren driver på tidligere eiers bevilling i en periode før kommunen eventuelt innvilger den nye eierens søknad om bevilling kan ikke få betydning. Dersom opptjeningsperioden først skulle starte på innvilgelsestidspunktet, ville dette føre til at den nye eieren ikke kunne bli tildelt prikker i det tidsrommet det drives på tidligere eiers bevilling. En utilsiktet virkning av dette ville være at det ikke kan iverksettes reaksjoner mot overtredelser som finner sted i denne perioden. Dette ville framstå som svært uheldig, til tross for at overtredelser som har funnet sted i denne perioden kan bli tillagt vekt i søknadsbehandlingen, jf. alkoholoven §§ 1-7a og 1-7b. Departementet foreslår derfor at den nye bevillingshaverens opptjeningsperiode begynner å løpe på det tidspunktet overdragelsen finner sted.

Departementet presiserer at tildelte prikker og opptjeningsperioden for disse ikke er ment innført som begrensning i vurderingen av overtredelsene etter alkoholoven §§ 1-7a, 1-7b og 1-7c ved søknadsbehandling. Opptjente prikker må kunne tas med i vurderingen av fornyelse av bevilling. Dersom en bevillingshaver søker om ny bevilling til et nytt sted kan kommunen se hen til ilagte prikker i vurderingen av hvorvidt bevilling skal gis.

4.4 Minstereaksjon

4.4.1 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått en minstereaksjon på én ukes inndragning. Ved inndragning av bevilling vil retten til å utøve skjenking eller salg av alkoholholdig drikk for den perioden inndragningen gjelder være tapt. Det ble foreslått at tildeling av til sammen åtte prikker skulle føre til inndragning i minst én uke. Det ble foreslått at kommunen kunne øke lengden på inndragningen i tilfeller hvor det foreligger «svært skjerpende omstendigheter».

4.4.2 Høringsinstansenes syn

Blant høringsinstansene som har uttalt seg om lengden på minstereaksjonen er det ulike syn på hvor lang den bør være. Uttalelsene spriker fra tre uker til en dag. Blant høringsinstansene som støt-

ter forslaget om minstereaksjon på én uke er blant annet *Kvam herad* og *Oslo kommune*.

Enkelte høringsinstanser mener at minstereaksjon på én uke er for lenge:

NHO Reiseliv uttaler at

... minstereaksjonen bør endres til en helg, eventuelt torsdag til lørdag. Dette vil ramme de ansatte i mindre grad, i tillegg til at det ikke vil være konkurransevridende for steder som kun er helgeåpnet.

Tønsberg kommune uttaler:

Etter Tønsberg kommunes vurdering har inndragning en mer preventiv virkning enn en advarsel. Prikker under 8 vil tilsvare en advarsel, og vil ikke ha noen tyngde for en bevillingshaver utover et eventuelt omdømmetap i første omgang. Tønsberg vil gjerne ha et sterkere virkemiddel enn advarsel for enkelte bevillingshaverne som ikke har gode nok systemer for forsvarlig drift, men som likevel ikke oppfyller «svært alvorlig» kategorien. Departementet bør vurdere en kortere reaksjonsform for alvorlige overtredelser.

Utfra Tønsbergs erfaring kan 1 dag inndragning ha en stor virkning på et skjenkested avhengig av stedets karakter og årstid.

Blant høringsinstansene som mener at én ukes inndragning er for kort, finner vi blant annet *Folkehelseinstituttet*, *IOGT* og *Juvente*, *Forbundet mot Rusgift* og *Trondheim kommune*. Mens *Folkehelseinstituttet* uttaler at minstetiden bør økes til flere uker, foreslår *IOGT* og *Juvente* tre uker, mens *Forbundet mot Rusgift* og *Trondheim kommune* går inn for to ukers inndragning.

Folkehelseinstituttet mener at det generelt er «viktig at reaksjonsnivået er høyt nok til å stadfeste alvorlighetsgraden ved overtredelse av regelverket», mens *IOGT* og *Juvente* uttaler at «minstereaksjonen bør økes til tre uker. Kommunene bør kunne vedta høyere minstereaksjoner.»

4.4.3 Departementets vurdering

Etter departementets vurdering bør minstereaksjonen ved inndragning settes til én uke. Ved å sette minstereaksjonen til én uke vil inndragningen slå relativt likt ut for alle bevillingshavere.

Departementet kan ikke se at dette vil virke konkurransevridende for steder som kun er helgeåpent, slik NHO Reiseliv peker på. Tvert om vil en minstereaksjon på én uke utgjøre et tidsrom hvor det er sannsynlig at de fleste bevillingshavere, uavhengig av driftskonsept, har sine topper og bunner i omsetning. Departementet merker seg innspillet fra Tønsberg kommune som foreslår muligheten for å ilegge én dag inndragning. Etter departementets mening kan ileggelse av én dag inndragning få svært ulike konsekvenser ut fra hvilket driftskonsept den aktuelle bevillingshaveren driver etter og potensielt ramme ulike steder med svært ulik styrke samt være for kort tid til å gi særlig potensiale for at bevillingshaver nytter inndragningstiden til å revurdere rutiner og praksis for å sikre at nye brudd ikke finner sted. Inndragning av salgs- eller skjenkebevilling vil få økonomiske konsekvenser for bevillingshaver. På den annen side vil derfor en for lang inndragningstid kunne få konsekvenser for videre drift og for de ansatte ved skjenkestedet. Dersom minstereaksjonen er for lang vil det være fare for at kommunen unngår å ilegge prikker og iverksette inndragelse.

Lengden på minstereaksjonen må ses i sammenheng med opptjeningstiden og reaksjonsnivået. Etter departementets oppfatning bør minstereaksjonen være lang nok til å gi insitament til å endre de rutiner eller den praksis som førte til ileggelse av prikker. Etter departementets vurdering vil minstereaksjon på tre eller to uker som foreslått av enkelte høringsinstanser imidlertid være en for omfattende reaksjon tatt opptjeningstiden, se kapittel 4.3, og reaksjonsnivået, se kapittel 4.5, i betraktning. Etter departementets vurdering er det derfor riktig å sette minstereaksjonen til én uke, jf. at antall prikker som skal til for inndragning settes til tolv, se kapittel 4.5.3.

Departementet vil bemerke at minstereaksjonen er ment å være en standardreaksjon i de tilfellene hvor overtredelsene må antas å ligge innenfor normalområdet til hver overtredelsestype som ligger til grunn for inndragningen, og hvor det er tolv prikker som ligger til grunn for inndragningen. Er det mer enn tolv prikker som ligger til grunn, må inndragningslengden økes tilsvarende. Bevillingsmyndigheten vil dessuten ha anledning til å inndra for lengre tid enn minstereaksjonen etter en skjønsmessig vurdering, se nærmere om dette i kapittel 4.6.

4.5 Reaksjonsnivå for de ulike overtredelsene

4.5.1 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått at prikktildelings-systemet skulle være knyttet til nær sagt alle brudd på kommunale salgs- eller skjenkebevillinger enten forpliktelsene følger direkte av alkoholoven, alkoholforskriften, vilkår i bevillingsvedtaket eller brudd på annen lovgivning som har sammenheng med alkoholovens formål, jf. inndragningsbestemmelsen i alkoholoven § 1-8 første ledd. I forslaget ble de ulike overtredelsene kategorisert etter graden av alvorlighet. Overtredelsene ble gruppert slik at de mest alvorlige overtredelsene ville gi åtte prikker og dermed inndragning ved første gangs overtredelse, mens de øvrige ville gi henholdsvis fire prikker, to prikker

og én prikk. For disse overtredelsene måtte det enten foreligge flere overtredelser av samme type eller ulike typer i kombinasjoner. Departementet foreslo også å innta en oppsamlingsbestemmelse for å fange opp mer spesielle og uvanlige overtredelser, samt overtredelser av bestemmelser som måtte bli vedtatt og tre i kraft etter forskriften. Det var departementets intensjon å sikre at reaksjonsnivået ble høyt nok til at risikoen for inndragning ble reell. Høringsinstansene ble særskilt bedt om å vurdere om det foreslåtte reaksjonsnivået ville være hensiktsmessig for å oppnå formålene med prikktildelingssystemet.

Det ble ikke foreslått å innta vandelskrav etter alkoholoven § 1-7b i det foreslåtte prikktildelingssystemet. I tilfeller hvor vandelskravet ikke lenger er oppfylt, vil det ikke være riktig å inndra bevillingen for en kortere periode, da det er et lovkrav at vandelskravet skal være oppfylt til enhver tid. Der-

Tabell 4.1 Foreslåtte antall prikker ulike overtredelser skal gi – høringsnotatet

Antall prikker	Overtredelse
8	Salg og skjenking til mindreårige Brudd på bistandsplikten Brudd på kravet om forsvarlig drift Hindring av kontroll
4	Salg og skjenking til åpenbart påvirket person Brudd på tidsbestemmelsene Skjenking av alkoholholdig drikk over 22 volumprosent til person mellom 18 og 20 år Brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk
2	Åpenbart påvirket person i lokalet Mangler ved internkontrollsystemet Konsum av medbrakt alkohol Gjester tar med alkohol ut Manglende levering av omsetningsoppgave og betaling av gebyr Brudd på regler om styrer og stedfortreder Brudd på reklameforbudet
1	Diverse mindre brudd som: Brudd på reglene om alkoholfrie alternativer Brudd på reglene om plassering av alkoholholdig drikk på salgsstedet Brudd på reglene om skjenkemengde for brennevin Brudd på vilkår i bevillingsvedtaket m.m.

som vandelskravet ikke er oppfylt, er forutsetningene for bevillingen ikke lenger til stede, og riktig framgangsmåte vil være å inndra bevillingen ut perioden.

I alkoholloven § 1-8 tredje og fjerde ledd finner vi bestemmelser om øvrige inndragningsgrunner. Disse er ikke knyttet til krav for utøvelse av bevillingen, og det ble derfor ikke foreslått at prikktildelingsordningen skulle omfatte disse forholdene. Høringsinstansene ble imidlertid særskilt bedt om å kommentere på hvorvidt forhold knyttet til § 1-8 tredje ledd om gjentatt narkotikaomsetning eller diskriminering på stedet skulle omfattes av prikktildelingssystemet og hvor mange prikker forholdene i så fall burde tildeles.

4.5.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene ble særlig bedt om å vurdere om det foreslåtte nivået på reaksjonene var passe strengt. Det har kommet mange innspill knyttet til detaljer i reaksjonssystemet. Når det gjelder reaksjonssystemet som helhet uttaler en del høringsinstanser at nivået departementet foreslo er riktig. Representativ for disse er uttalelsen fra *Fylkesmannen i Buskerud*:

Etter Fylkesmannens oppfatning er inndelingen av de ulike typer overtredelser og antall prikker som tildeles, lagt på et riktig nivå ut fra alvorlighetsgraden overtredelsen innebærer.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler seg i samme retning:

Vi slutter oss til det foreslåtte reaksjonsnivået. Det er viktig at reaksjonsnivået er så høyt at risikoen for inndragning vurderes som reell.

LO har spilt inn at forekomst og hyppighet av overtredelse bør være utslagsgivende framfor et finfordelt prikkssystem.

LO uttaler:

Alle forhold nevnt i lovgivningen er alvorlige samfunnsmessig sett, og de kan vanskelig rangeres i forhold til hverandre. Forekomst og hyppighet av overtredelse bør være utslagsgivende, framfor et finfordelt prikkssystem.

Enkelte høringsinstanser har ikke gitt innspill til antall prikker, men gir uttrykk for at nivået generelt er for lavt, eller at grove lovbrudd må gi flere prikker enn foreslått.

Tønsberg kommune uttaler:

I forhold til Tønsberg vektning av overtredelser på alkohollovens område ville de fleste av bruddene i departementets forslag som fører til 2 prikker blitt plassert i gruppen for 4 prikker. Utfra dette kan en si at departementets forslag ikke ivaretar alvorlighetsgraden for overtredelsene i tilstrekkelig grad. Dette gjelder blant annet manglende internkontrollsystem, person som er åpenbart påvirket som befinner seg i lokalet, gjester som medtar alkohol ut av lokalet.

Tønsberg kommune viser også til at kommunens frie skjønn begrenses:

Departementets forslag til brudd og vektning av disse differensierer seg fra Tønsbergs bruddvektig. Det betyr at kommunens frie politiske skjønn i forhold til hvilke brudd som vurderes som mer vesentlig enn andre, helt bortfaller. Vi ønsker å beholde det politiske skjønn.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

Generelt er det slik at de ulike regelverksbrudd som departementet beskriver kan ha ulik alvorlighetsgrad, også innenfor hver kategori av brudd.

Et eksempel er forslaget om å ilegge åtte prikker ved enkeltstående tilfeller av brudd på kravet om forsvarlig drift. Dette kan innebære komplekse og vanskelige vurderinger, blant annet i tilfeller hvor kontrollørene mener det er for lite bemanning på jobb i et bestemt tidsrom. En automatikk i inndragning i en uke i et slikt tilfelle kan gi svært urimelige konsekvenser.

Flere høringsinstanser har gitt innspill til hvor mange prikker de ulike bruddene bør gi. Flere høringsinstanser har bemerket at skjenking av åpenbart påvirket person, såkalt overskjenking, bør gi flere prikker enn fire som ble foreslått i høringsnotatet, for eksempel mener Actis og Den norske legeforening at brudd på bestemmelsen bør medføre seks prikker.

Actis uttaler:

Å bli tatt for overskjenking i ett tilfelle kan være en tilfældighet, men neppe om det gjentar seg eller kombineres med andre alvorlige lovbrudd. Derfor mener vi at flere enn fire prikker er en riktig vektning, et nødvendig signal om at dette er uakseptabelt og at ansvarlig alkohol-

håndtering er et anliggende som gjelder alle ansatte i bedriften.

Den norske legeforening uttaler:

Legeforeningen mener en reduksjon i overskjenking er et viktig grep som kan bidra til å redusere alkoholrelatert vold på nattetid. Det bør derfor sendes et tydelig signal til skjenkesteder om at overskjenking er et alvorlig lovbrudd. Legeforeningen foreslår derfor at skjenkesteder som bryter denne bestemmelsen tildeles seks prikker, altså to prikker mer enn hva departementet foreslår.

Østfold politidistrikt sin uttalelse er representativ for dem som mener at overskjenking er så vidt alvorlig at brudd på bestemmelsen bør medføre åtte prikker.

Østfold politidistrikt uttaler:

... overskjenking er så vidt alvorlig og medfører et så vidt stort potensial for uro og vold både på og utenfor skjenkestedet, samt andre samfunnsmessige skadevirkninger, at avdekking av dette bør medføre åtte prikker og inndragning.

Et fåtall av høringsinstansene mener at salg eller skjenking til åpenbart påvirket person bør tillegges færre prikker enn det som er skissert i høringsnotatet. Blant disse er *Oslo kommune*.

NHO Reiseliv sin uttalelse går i samme retning:

At skjenking og salg til åpenbart påvirket person gir fire prikker, mener *NHO Reiseliv* er for strengt. Det finnes ikke en «normal-situasjon» på dette området og det er svært skjønnsbasert. *NHO Reiseliv* mener to prikker er tilstrekkelig. Dette vil bidra til å redusere konfliktnivået mellom driver og næringsetat – og eventuelle feilvurderinger vil ikke få fatale konsekvenser.

Blant høringsinstansene som har kommentert salg og skjenking til mindreårige er det i stor grad enighet om at disse forholdene bør tildeles åtte prikker. *Folkehelseinstituttet* og *Den norske legeforening* er blant de som støtter dette. Også *Fredrikstad kommune* støtter forslaget, men gir uttrykk for at dette kun bør gjelde i tilfeller der den mindreårige blir servert direkte av serverpersonalet.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om det foreslåtte reaksjonsnivået for åpenbart påvirket person i lokalet/eller som får adgang til lokalet. Enkelte av høringsinstansene mener at disse tilfellene bør vurderes strengere enn det som ble foreslått. *Actis* og *Østfold politidistrikt* er blant disse. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* peker på forhold som begrunner dette:

Erfaringsmessig er en del av de personene som befinner seg i skjenkelokalet i noen tilfeller kraftig påvirket. Man bør etter vår oppfatning kunne reagere sterkt på åpenbart påvirkede personer i lokalet, uten at det kreves at de konsumerer alkoholholdig drikke. Særlig bemerkes at åpenbart påvirkede personer i lokalet anses langt mer alvorlig enn for eksempel brudd på reklamebestemmelsen, og således ikke bør tildeles samme prikkbelastning.

Det er imidlertid ikke enighet om at disse forholdene bør vurderes strengere. *Oslo kommunes* uttalelse er representativ for dem som mener det er riktig å tildele disse forholdene to prikker som foreslått.

Oslo kommune uttaler:

Det foreslås at å ha en åpenbart påvirket person i lokalet skal sanksjoneres med to prikker. *Oslo kommune* anser dette som riktig reaksjon i et «normal-tilfelle». Imidlertid vil det inntreffe skjerpene omstendigheter, og det bør derfor gis anledning til å tildele ytterligere prikker ved slike overtredelser.

NHO Reiseliv mener det må skilles mellom å slippe inn åpenbart beruset person og situasjoner hvor gjester blir åpenbart beruset på stedet.

NHO Reiseliv uttaler:

NHO Reiseliv mener det må skilles mellom tilfeller hvor det slippes inn åpenbart beruset og tilfeller hvor gjester plutselig blir åpenbart beruset inne på stedet. Førstnevnte bør gi to prikker slik som departementet foreslår, mens berusede gjester på stedet bør gi en prikk.

Tromsø kommune uttaler:

Ileggelse av to prikker for åpenbart påvirket person i lokalet/gi adgang til åpenbart påvirket person:

Tromsø kommune vurderer dette som en overtredelse som har nær sammenheng med skjenking til åpenbart påvirket person. Ved at personen får oppholde seg i lokalet vil det oppstå situasjoner hvor man for eksempel kan risikere at andre personer kjøper alkohol til vedkommende. Vår vurdering er derfor at denne overtredelsen også bør ilegges fire prikker.

Flere av høringsinstansene har kommentert det foreslåtte reaksjonsnivået for manglende betaling av omsetningsgebyr og manglende innlevering av omsetningsoppgave. Noen tar til orde for at disse forholdene bør gi flere prikker enn foreslått.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

Fylkesmannen slutter seg til forslaget om at forsinket innlevering og betaling inntas i reaksjonssystemet. ...

Fylkesmannen bemerker at det her bør komme tydelig frem om det skal gis to prikker for hver gang kommunens fastsatte frist oversittes. Dersom kommunen kun har anledning til å sette to prikker, vil det etter Fylkesmannens oppfatning, kunne bryte med eksisterende praksis i kommunene på dette området. Det vil også kunne frata kommunen en viktig sanksjonsmulighet og mulighet for å legge press på bevillingshaver til å innlevere omsetningsoppgave/betale omsetningsgebyr.

Aurskog-Høland kommune og *De regionale kompetansesentrene for rusfeltet* uttaler seg i samme retning. *Tvedestrand kommune* går enda lengre, og uttaler:

Dersom innføring av normerte regler for inndragning likevel innføres anbefaler Tvedestrand kommunestyre at det tildeles 8 prikker for manglende innlevering av omsetningsoppgave og manglende betaling av omsetningsgebyr.

Enkelte av høringsinstansene har kommentert det foreslåtte reaksjonsnivået ved salg og skjenking utover salgs- eller skjenketiden.

Lindesnes kommune uttaler:

Lindesnes kommune mener at salg og skjenking i strid med salgs- og skjenketidene, jf. alkoholforskriften § 9-4, er alvorlig og bør kategoriseres som salg og skjenking til en åpenbart

beruset person. D.v.s. at brudd på salgs- og skjenketidene skal føre til tildeling av fire prikker som foreslått.

Ski kommune uttaler:

Ski kommune er også enig i at brudd på bestemmelsene om salgs- og skjenketider skal sanksjoneres like hardt som skjenking av åpenbart beruset person og skjenking av alkoholholdig drikk med mer enn 22% alkohol til personer mellom 18 og 20 år.

Drangedal kommune som er tilsluttet bevillingsforum i Grenland mener brudd på salgs- og skjenketidsbestemmelsene bør føre til ilegging av åtte prikker.

Drangedal kommune uttaler:

Brudd på salgs- og skjenketidsbestemmelsene er en overtredelse hvor det ikke foreligger noen skjønnsvurdering bak. Overtredelsen er konkret og nøyaktig. Overtredelsen er i alkoholloven vurdert som alvorlig og dette bør gjenspeile seg i reaksjonsmønsteret.

Vågsøy kommune uttaler følgende:

Prikkbelastning etter stengetid bør differensieres. Sanksjon med prikkbelastning bør vurderes strengere ved skjenking kl. 05.00 enn ved skjenking kl 02.05 (når skjenking stenger kl. 02.00).

Hovedorganisasjonen Virke uttaler seg i samme retning og legger til:

Virke mener overskjenking potensielt innebærer alvorligere konsekvenser enn salg/skjenking etter lovlig salgs-/skjenketid. Overskjenking bør dermed bedømmes strengere enn overskridelse av salgs-/skjenketiden.

Enkelte forhold er kun kommentert av en enkelt eller noen få av høringsinstansene.

Hammerfest kommune uttaler

...at brudd på alkoholovens vandelskrav anses som en særlig alvorlig overtredelse, og bør belastes med minst fire prikker og ikke bare to slik forslaget legger opp til (brudd på regler om styrer og stedfortreder).

Oslo kommune uttaler:

Oslo kommune støtter ikke forslaget om tilde-
ling av to prikker til steder hvor det konsume-
res medbrakt alkoholholdig drikke. Det påpe-
kes at det svært sjelden vil være i bevillings-
havers interesse å tillate konsum av medbrakt
alkohol.

De regionale kompetansesentrene for rusfeltet utta-
ler:

Konsum av medbrakt alkoholholdig drikke og at
*Gjester medtar alkohol ut av lokalet (bør endres
til skjenkearealet)* bør medføre 1 prikk. Vi er
ikke uenig i departementets vurdering av
alvorlighet. På den annen side er dette brudd
som for det meste følger av at gjester med for-
sett lurur skjenkestedet.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

Når det gjelder tilfeller hvor gjester medtar
alkohol ut av lokalet må det få betydning i hvil-
ken grad skjenkestedet er å laste for forholdet.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler:

Fylkesmannen er enig i at hensynet til effektiv
kontroll, tilsier at det reageres strengt mot
hindring av kontroll. Fylkesmannen vil imidler-
tid foreslå at det utdypes nærmere hva som lig-
ger i begrepet «hindring av kontroll». ... Det er
etter vår oppfatning viktig at det presiseres
hvorvidt eksempler på at kontrollen vanskelig-
gjøres eller forsinkes, også skal regnes som
«hindring av kontroll».

Tromsø kommune uttaler:

Ileggelse av åtte prikker for hindring av kon-
troll:

Dette er en type overtredelse som kommu-
nen ikke har regulert i vårt prikktildelingssys-
tem, og vi er noe usikker på om det kan være
for strengt med en umiddelbar inndragning av
bevillingen ved denne typen hindring. ... Der-
som man skal ilegge en så streng reaksjon vur-
der vi at det er behov for presisering av hva
som ligger i begrepet «hindring». Dersom
sanksjonene skal være inndragelse, vurderer vi
det slik at dette forutsetter at kommunen rent
faktisk ikke får tilgang til lokalene. Dersom
salgs- eller skjenkestedet ved kontroll f.eks
kun nekter å vise frem dokumentasjon i forhold

til internkontroll, må dette i så fall vurderes
som manglende internkontroll og ilegges to
prikker for dette.

Forbundet mot Rusgift uttaler at

... brudd på kravet om alkoholfrie alternativer
fortjener mer enn 1 prikk. Et stort antall men-
nesker kan, må eller vil ikke drikke alkohol.
Alkoholfrie drikkevarer finnes i så stort utvalg,
at et brudd på plikten til å føre i alle fall noen
slike drikker vitner om en uvilje mot å yte ser-
vice overfor disse gruppene. Vi mener at et
slikt avvik fortjener 4 prikker.

Tønsberg kommune uttaler:

Departementets forslag har i tillegg brudd som
ikke kommunen har i sine regler, som f. eks.
brudd på bistandsplikten og enkeltstående
brudd på kravet om forsvarlig drift. Det sist-
nevnte 8 prikk bruddet om forsvarlig drift er en
bestemmelse i alkoholloven som skiller seg ut
ved å være lite konkret og er vanskelig å
anvende som bruddbestemmelse for enkeltstå-
ende tilfeller.

NHO Reiseliv uttaler:

Mangler ved bevillingshavers internkontroll-
system bør gi en prikk, og ikke to som departe-
mentet foreslår. ... Konsum av medbrakt alko-
holholdig drikke bør maks gi en prikk, og ikke
to som departementet foreslår. ... Gjester som
medtar alkohol ut av lokalet, bør gi en prikk og
ikke to som departementet foreslår. ... Ved
brudd på reklameforbudet mener NHO Reise-
liv to prikker er for strengt, og at en prikk er
nok.

IOGT og Juvente uttaler:

Skjenking til åpenbart påvirkede personer,
skjenking utover tillatt skjenketid ... bør gi seks
prikker.

Kommunene bør kunne vedta antall prik-
ker som skal gis for brudd på konkrete bevil-
lingsvilkår som kommunen setter.

Det bør tydeliggjøres når bistandsplikten
gjelder.

Enkelte høringsinstanser ønsker andre forhold
enn de foreslåtte inntatt i prikktildelingssystemet.

Aurskog-Høland kommune uttaler:

Skjenking av alkohol hvis opphav ikke kan dokumenteres bør prikkbelastes. Alternativt at denne hendelsen forutsettes å falle inn under kategorien uforsvarlig drift med dertil 8 prikker.

Enkelte av kommunene som har gitt innspill til høringen praktiserer i dag et system med prikktildeling. Enkelte uttaler at det foreslåtte systemet vil innebære en oppmykning sammenlignet med deres eksisterende system, mens andre opplyser at det vil innebære en innstramning. Stavanger, Tromsø og Trondheim kommune har alle innført prikktildelingssystem.

Stavanger kommune uttaler:

De enkelte reaksjonene antas å være tilnærmet på det nivå Stavanger har i dag ved at de skjerpes for noen forhold og reduseres for andre. Derimot anses reaksjonsnivået generelt å gå noe opp ved at prikkene foreslås å hefte ved bevillingene i tre år, mot ett år i Stavanger i dag.

Tromsø kommune har kommet med innspill til enkelte punkter, men mener at det foreslåtte reaksjonsnivået i stor grad vil være sammenfallende med det nivået som kommunen allerede benytter. *Trondheim kommune* mener at forslaget vil innebære en oppmykning sammenlignet med kommunens nåværende system og uttaler:

Trondheim kommune er kritisk til at man skal «myke opp» en praksis som har festet seg og som synes å virke i tråd med alkoholovens formål, og som dessuten innebærer at man både reagerer på og forebygger overskjenking. Det er Trondheim kommunes vurdering at oppmykningen er så stor at den vil kunne medføre en negativ holdningsendring blant bevillingshaverne. Trondheim kommune ber departementet om å vurdere å innføre minimum inndragningsperiode på to uker og dessuten om det bør tildeles åtte prikker for overskjenking slik at det reageres med inndragning ved første gangs overtredelse. For det tilfelle departementet frykter at kommunene ikke vil vedta inndragninger på grunn av inndragningsperiodens lengde, kan dette eventuelt kompenseres på ved å la kommunene ta en selvstendig vurdering av om vedtak om inndragning skal gis oppsettende virkning eller ikke.

Flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg om hvorvidt forhold knyttet til narkotika og diskriminering bør omfattes av prikktildelingssystemet, mener at forholdene bør omfattes av systemet.

Blant høringsinstansene som ønsker at forholdene knyttet til narkotikaomsetning og diskriminering tas inn i prikktildelingssystemet blir hensynet til konsekvens og sammenheng i regelverket trukket frem av flere, herunder Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler:

Selv om denne bestemmelsen i alkoholloven ikke er direkte knyttet til krav om utøvelse av bevillingen, viser det etter vår oppfatning at stedet er dårlig egnet til skjenking av alkohol. Bestemmelsene i alkoholloven er viktige forebyggende virkemidler mot rekruttering og bruk av narkotika, samt diskriminering. Etter vår oppfatning vil det være hensiktsmessig å unngå et to-sporet system. Derfor bør også gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering kunne tas inn i prikktildelingssystemet.

Østfold politidistrikt bemerker at bestemmelsen virker preventivt og plasserer ansvar.

Oslo kommune uttaler:

Det fremstår som kunstig at narkotikaomsetning og diskriminering på stedet ikke skal tas med i innføringen av et prikktildelingssystem. Selv om overtredelsene ikke direkte er knyttet til krav for utøvelsen av bevillingen, vil det stride mot den alminnelige rettsfølelse om disse overtredelsene ikke skulle innlemmes i prikktildelingssystemet.

Verdal kommune mener også at forholdene må omfattes og viser til at det vil gjøre det mer forutsigbart for bevillingshaverne.

Blant høringsinstansene som har uttalt seg om antall prikker gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering bør ilegges, varierer innspillene fra to til åtte prikker.

Justis- og beredskapsdepartementet er blant de som mener fire prikker er hensiktsmessig og uttaler:

Ettersom disse lovbruddene ikke direkte er knyttet til krav om utøvelse av bevillingen, men likevel anses å være relativt alvorlige, bør det gis fire prikker i prikktildelingssystemet for

slike lovbrudd, når det ved kontroll registreres at dette skjer eller at politiet melder om slike lovbrudd.

Trondheim kommune er representativ for de som mener det bør reageres strengere:

Det er Trondheim kommunes vurdering at gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering ved et skjenkested bør tilsi en tildeling av åtte prikker. Overtredelsene likestilles dermed med de groveste overtredelsene av alkoholloven.

Enkelte høringsinstanser mener det bør være ulikt antall prikker for diskriminering og narkotikaomsetning. Tønsberg kommune er representativ for disse.

Tønsberg kommune uttaler:

Disse overtredelsene er i Tønsbergs retningslinjer vurdert som svært alvorlig – 8 prikker – for narkotikaomsetning, og alvorlig – 4 prikker – for diskriminering.

Østfold politidistrikt peker på at vilkåret i loven er gjentatt narkotikaomsetning og at dette vil føre til at første gangs overtredelse ikke vil kunne føre til inndragning.

Enkelte av høringsinstansene mener at bruk av narkotiske stoffer også bør føre til illeggelse av prikker.

Høringsinstanser som mener diskriminering og narkotikaomsetning ikke skal omfattes av det foreslåtte systemet har pekt på at vurderingen av disse tilfellene ofte er vanskelige og at forholdene reguleres av annet lovverk.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

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

vurderinger som gjør det vanskelig å treffe godt med prikkssystemer.

NHO Reiseliv uttaler:

Narkotikaomsetning og diskriminering ligger klart utenfor alkoholloven å regulere. I tillegg krever en vurdering av dette en annen kompetanse enn det skjenkekontrollører innehar, og som løses i et samarbeid med politiet og likestillings- og diskrimineringsombudet. Her er det allerede etablert et samarbeid og dette mener NHO Reiseliv bør utvikles. NHO Reiseliv anerkjenner at begge tilfeller kan være utfordrende for næringen, men vil heller anmode til forebygging gjennom dialog og kompetanseheving, fremfor «pisk».

Folkehelseinstituttet peker også på at forholdene hører inn under andre lover og derfor ikke bør blandes inn i regelverk og reaksjoner for brudd på alkoholloven.

Enkelte av høringsinstansene har stilt spørsmål ved selve tildelingen av prikker. Arendal kommune etterlyser en klargjøring av hvordan reglene om opptjening skal fungere i praksis.

Arendal kommune uttaler:

Arendal kommune vil presisere at det er viktig å klargjøre hvordan reglene om opptjening skal fungere i praksis. I Arendal har det vært praktisert en strengere reaksjon dersom det har vært brudd på samme bestemmelse i alkoholloven/forskriften to ganger enn dersom det er brudd på to ulike bestemmelser. Det har også vært reagert strengere ved overtredelse nummer to enn ved overtredelse nummer en. Det er viktig å få med en presisering av dette i endringsloven.

Fylkesmannen i Rogaland ber om en avklaring på om de foreslåtte åtte prikkene for skjenking av mindreårige skal gjelde per person eller per overtredelse.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

Gjelder 8 prikker for skjenking av mindreårige pr. person eller pr. overtredelse? Eks: Dersom kontrollørene oppdager skjenking til 4 mindreårige på samme kontroll; skal det tildeles 8 prikker eller 8x4 prikker?

Uttalelsen fra Ullensaker kommune berører samme problemstilling.

Ullensaker kommune uttaler:

Det bør vurderes om det skal gjøres en forskjell på prikkbelastningen når man skjenker en mindreårig eller flere mindreårige.

IOGT og *Juvente* mener at flere overtredelser begått av eller relatert til en enkelt gjest bør summeres til et samlet antall prikker.

NHO Reiseliv uttaler:

Forslaget innebærer at skjenkebevillingen kan inndras ved førstegangs overtredelse. NHO Reiseliv mener at ingen engangsforeseelse skal kunne medføre inndragning basert på prikker. Antall prikker som kvalifiseres til tap av skjenkebevilling er for få i forhold til opptjeningsperioden for prikker. Generelt sett er NHO Reiseliv enig i rangeringen av bruddene på alkoholloven, men synes de er for strenge.

...

NHO Reiseliv er enig i at skjenking av mindreårige, brudd på bistandsplikten og brudd på kravet om forsvarlig drift er de alvorligste bruddene og som skal gi flest prikker. NHO Reiseliv mener allikevel at det er altfor strengt å inndra bevillingen ved førstegangsoverseelse, som for eksempel å servere et glass brennevin til en person på 19 år.

4.5.3 Departementets vurdering

Innspillene fra høringsinstansene gir inntrykk av at forslaget til reaksjonsnivå som lå til grunn i høringsnotatet i hovedtrekk var hensiktsmessig.

Departementet opprettholder hovedinnretningen på systemet, men ser imidlertid at det er behov for enkelte justeringer.

Antall prikker som skal medføre inndragning

Departementet mener at totalt antall prikker som skal medføre inndragning bør settes til tolv og ikke åtte som foreslått i høringsnotatet. Departementet opprettholder forslaget om at de enkelte brudd som utgangspunkt vil gi åtte, fire, to eller én prikk. På den måten vil i utgangspunktet ikke et enkelt brudd alene kunne føre til inndragning. Dersom det bemerkes flere brudd i løpet av en kontroll som til sammen gir tolv prikker eller mer vil dette imidlertid føre til inndragning. Dersom

det foreligger skjerpene omstendigheter ved bruddet vil det også kunne tildeles flere prikker etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen, se kapittel 4.6, noe som etter omstendighetene vil kunne føre til inndragning grunnet ett enkelt forhold.

Overtredelser som skal tildeles åtte prikker

Høringsinstansene sluttet seg i stor grad til forslaget om at salg og skjenking til mindreårige skal ilegges åtte prikker. Overtredelser av dette forholdet er å anse som en av de groveste overtredelsene av alkoholloven. Åtte prikker vil være det høyeste antallet prikker som kan tildeles i et normalt tilfelle. At salg og skjenking til mindreårige er plassert i denne kategorien viser at dette er et av de mest alvorlige bruddene.

Det er etter departementets vurdering ikke slik at det kun er de tilfellene hvor serveringspersonellet direkte serverer den mindreårige som vil kvalifisere til ileggelse av åtte prikker. Også i de tilfellene hvor den mindreårige får overlevert alkoholholdig drikk (fra en som oppfyller alderskravet) vil åtte prikker være utgangspunktet. Bevillingshavers ansvar omfatter ikke bare selve serveringen, men også det som skjer på skjenkestedet. Det kan imidlertid være at det i slike tilfeller vil kunne være aktuelt å justere ned antall prikker dersom det foreligger helt spesielle og svært formildende omstendigheter, se om den foreslåtte unntaksbestemmelsen i kapittel 4.6.

Brudd på bistandsplikten er i liten grad kommentert av høringsinstansene. Bevillingshavers plikt til å yte bistand gjelder overfor personer som er ute av stand til å ta vare på seg selv og som framstår som hjelpeløse. Konsekvensene ved brudd på bistandsplikten kan være svært alvorlige. Bistandsplikten for bevillingshavere bygger på den generelle hjelpeplikten etter straffeloven § 242. En hjelpeløs tilstand forutsetter at den aktuelle personen er i en situasjon som representerer fare for liv, legeme eller helbred. Ifølge juridisk teori behøver ikke sannsynligheten for en slik skade å være særlig stor. Når en person er i en slik tilstand, er skadepotensialet svært høyt og kan gi alvorlige følger, av og til fatale. Av den grunn er det etter departementets vurdering riktig at overtredelser medfører ileggelse av åtte prikker.

Brudd på kravet om forsvarlig drift er kommentert av enkelte høringsinstanser. Tønsberg kommune peker på at det er lite konkret og vanskelig å anvende bestemmelsen som bruddbestemmelse for enkeltstående tilfeller, mens Dran-

gedal kommune foreslår at bruddet ilegges fire og ikke åtte prikker. Utøvelsen av bevillingen skal til enhver tid være forsvarlig, jf. alkoholloven §§ 3-9 og 4-7. Bestemmelsene regulerer bevillingshavers plikter med hensyn til utøvelse av salgs- og skjenkebevillingen. De betingelsene som gjelder for bevillingen må til enhver tid være oppfylt. Dette gjelder alle krav i alkoholloven og tilhørende forskrifter, samt eventuelle vilkår i bevillingsvedtaket. Etter departementets vurdering rammer bestemmelsen både enkelthendelser hvor driften er uforsvarlig og at utøvelsen i sin helhet og over tid ikke er forsvarlig. Ileggelse av prikker for ikke forsvarlig drift vil gjøres på bakgrunn av kontrollrapport skrevet etter en enkelt kontroll. Det er situasjonen på det tidspunktet som da legges til grunn. I situasjoner hvor driften ikke er forsvarlig vil det kunne være aktuelt å benytte unntaksbestemmelsen og ilegge flere prikker enn åtte dersom det foreligger svært skjerpene omstendigheter. Dersom forholdet ikke tilsier at det ilegges mer enn åtte prikker og det viser seg ved neste kontroll at situasjonen ikke har forbedret seg, kan dette tyde på at utøvelsen i sin helhet er uforsvarlig. Dersom driften er av en slik art kan kommunen øke lengden på inndragningen utover en uke. Dersom driften er av så kritikkverdig karakter, vil det i mange tilfeller være hensiktsmessig at inndragningen settes til å gjelde ut perioden, se nærmere om dette i kapittel 4.6.

Kun et fåtall av høringsinstansene har kommentert forholdet om hindring av kontroll. Fylkesmannen i Oslo og Akershus er enig i at det bør reageres strengt mot hindring av kontroll, men ber om at det utdypes nærmere hva som ligger i begrepet. Departementet skal bemerke at kommunens mulighet til å få utøvet sin kontrollmyndighet er en forutsetning for et velfungerende bevillingssystem. Dersom bevillingshaver hindrer kommunen i å utøve sin kontroll må det være å anse som en svært alvorlig overtredelse. Dersom kontrollen vanskelig gjøres slik at kontrollen tar lengre tid enn den normalt ville gjort, eller ikke gjør det mulig å kontrollere alle forholdene som skal kontrolleres er dette etter departementets mening også forhold som må anses som så alvorlige at de faller inn under bestemmelsen om hindring av kontroll. Kontroller som forsinkes og tar lenger tid vil kunne få konsekvenser for gjennomføring av kontroller på andre salgs- og skjenkesteder. Det er etter departementets vurdering svært viktig at bevillingsmyndigheten kan få gjennomføre en effektiv kontroll og på denne bakgrunn bør hindring av kontroll føre til tildeling av åtte prikker.

Overtredelser som skal tildeles fire prikker

Flere høringsinstanser har uttalt seg om reaksjonsnivået ved skjenking og salg til åpenbart påvirket person. Dette er nevnt i alkoholforskriften § 9-4 som et av de områder salgs- og skjenkekontroller særlig skal omfatte. Det gir et klart signal om at salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler anses som alvorlig.

Departementet mener det er nødvendig å markere at salg og skjenking til åpenbart påvirket person er alvorlig. Departementet støtter Legeforeningens syn på at reduksjon i overskjenking kan være egnet til å redusere alkoholrelatert vold. Departementet er klar over at det i disse tilfellene kan oppstå situasjoner som er utfordrende for skjenkestedene, men minner om at alkohol ikke er noen alminnelig vare og at tillatelsen til å skjenke alkohol innebærer plikter. Departementet opprettholder forslaget om at salg og skjenking til åpenbart påvirket person vil føre til ileggelse av fire prikker.

Kontroll av salgs- og skjenketidene er også et område som salgs- og skjenkekontrollene særlig skal omfatte, jf. alkoholforskriften § 9-4. Dette gir et klart signal om at også salg og skjenking i strid med salgs- og skjenketidene skal anses som alvorlig. Høringsinstansene ble særlig bedt om å kommentere på dette punktet.

Salgs- og skjenketider er fastsatt av kommunen innenfor alkohollovens rammer. Hvilken salgs- eller skjenketid som gjelder for det aktuelle salgs- eller skjenkestedet framgår av bevillingsvedtaket. Innad i en kommune kan salgs- og skjenketider variere. Variasjoner kan for eksempel være begrunnet ut fra beliggenhet og konsept.

Et moment som taler for at det bør reageres relativt strengt mot overtredelser av salgs- og skjenketidene, er at bevillingshaver ved ikke å overholde disse tidene tar seg til rette, og dermed viser manglende respekt for gjeldende regelverk og kommunens vedtak. Fastsettelsen av salgs- og skjenketider innad i kommunene er ofte fastsatt med tanke på hensyn til omgivelsene. Hensynet til naboer kan for eksempel ha vært avgjørende. Det vil være konkurransevridende og framstå som svært urimelig overfor andre bevillingshavere som konkurrerer i det samme markedet dersom brudd på denne overtredelsen ikke fører til reaksjoner. Kontrollhensynet tilsier at det bør reageres strengt mot brudd på salgs- og skjenketidene, da drift utover fastsatt salgs- og skjenketid kan føre til at bevillingshaver unndrar seg kommunens kontroll. Departementet opprettholder forslaget om fire prikker.

Når det gjelder skjenking av alkoholholdig drikk med mer enn 22 volumprosent alkohol til personer mellom 18 og 20 år, opprettholder departementet vurderingene og forslaget fra høringsnotatet om fire prikker. Aldersgrensene for drikk med over og under 22 volumprosent alkohol er fastsatt ut fra skadepotensial. Det legges likevel til grunn at salg og skjenking av alkohol med mer enn 22 volumprosent til personer på 18 og 19 år ikke kan likestilles med skjenking til personer under den nedre aldersgrensen på 18 år, hvor det foreslås åtte prikker. Det er lagt vekt på at personer på 18 og 19 år har adgang til å konsumere alkoholholdig drikk med lavere enn 22 volumprosent alkohol.

Også når det gjelder brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk, opprettholder departementet vurderingene og forslaget om fire prikker. Dette fordi alderskrav for omsetning speiles i alderskrav for den som selger og skjenker alkoholholdig drikk, og respekten for denne betemmelsen er nært knyttet til respekten for aldersgrensene generelt.

Overtredelser som skal tildeles to prikker

I høringsnotatet ble det for det første foreslått at åpenbart påvirket person i lokalet og det å gi adgang til åpenbart påvirket person ville medføre to prikker. Bestemmelsens formål er blant annet å redusere tilgjengeligheten til alkohol for personer som er å betegne som åpenbart påvirket av rusmidler og å senke risikoen for overskjenking. Det legges til grunn at det må anses mer alvorlig å skjenke til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler enn at slike personer enten får adgang til eller får oppholde seg i lokalet. I denne sammenheng vises det til vurderingen ovenfor av overtredelser knyttet til salg og skjenking til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler. Enkelte høringsinstanser mener det bør differensieres mellom det at det befinner seg en åpenbart beruset person i lokalet og det å gi en åpenbart beruset person adgang til lokalet. Departementet ser at det kan være forskjeller, men mener likevel at begge typetilfellene bør medføre to prikker. Departementet opprettholder forslaget.

Også mangler ved bevillingshavers internkontrollsystem ble i høringen foreslått å gi to prikker. Departementet opprettholder dette forslaget. Krav om internkontroll innebærer at bevillingshaver systematisk skal kontrollere at de krav til virksomheten som er fastsatt i eller i medhold av loven, overholdes. Bevillingshaver må videre ha et system for hvordan eventuelle overtredelser av

disse kravene skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas. I praksis betyr dette at virksomheten må ha dokumenterbare rutiner for å sikre at driften er forsvarlig og i samsvar med regelverket. Helsedirektoratet melder at de erfarer at flere kommuner ikke har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet rettet mot internkontroll. Å innføre ileggelse av to prikker ved manglende internkontrollsystem vil kunne føre til økt oppmerksomhet rundt viktigheten av god internkontroll. Departementet opprettholder forslaget.

Mangler ved bevillingshavers internkontrollsystem kan være av svært varierende karakter. Det kan være fullstendig fravær av rutiner eller opplegget kan ha mangler av større eller mindre grad. Dersom det er store mangler ved internkontrollen og rutinene på stedet, bør dette vurderes som mer alvorlig enn dersom det er mangler av mindre art. Ved større mangler vil dette kunne være «svært skjerpene omstendigheter», jf. unntaksbestemmelsen beskrevet i kapittel 4.6. Dette kan gi grunnlag for økt antall prikker utover de to eller en lenger inndragningsperiode.

Manglende levering av omsetningsoppgave innen kommunens fastsatte frist og manglende betaling innen kommunens fastsatte frist ble også foreslått å gi to prikker. Enkelte av høringsinstansene mener at manglende levering av omsetningsoppgave og betaling av gebyret bør føre til flere enn to prikker. Etter departementets vurdering er manglende levering av omsetningsoppgave og betaling innen kommunens frist forhold som kan være belastende for kommunen. Bevillingsgebyret er et viktig inntektsgrunnlag for kommunen og det er ressurskrevende å purre på omsetningsoppgaver og å innkreve bevillingsgebyr. Det er en forutsetning for å kunne utøve bevillingen at man leverer omsetningsoppgave og betaler omsetningsgebyr. Etter departementets vurdering taler dette for ileggelse av prikker dersom bevillingshaver ikke oppfyller disse forutsetningene. Imidlertid mener departementet at forholdet ikke kan anses å være så alvorlig at det bør føre til ileggelse av mer enn to prikker. Det er etter departementets syn ikke et brudd på bestemmelsene som kan anses å være like alvorlig som brudd som er vurdert til fire og åtte prikker i systemet.

Brudd på regler om styrer og stedfortreder ble også foreslått å gi to prikker. Kravet om at det skal godkjennes en styrer og en stedfortreder for hver bevilling, skal sikre at en bestemt person har ansvaret for alkoholhåndteringen ved stedet. Det er et absolutt krav for å inneha salgs- eller skjenkebevilling at stedet har en godkjent styrer. Helsedirektoratet erfarer at bevillingshavere ikke alltid

melder inn endringer om styrer og stedfortreder og bruker lang tid på å få nye personer inn i disse rollene. Det avgjørende i vurderingen har vært at det er viktig at det til enhver tid er noen som har det daglige ansvaret for salget og skjenkingen. Departementet opprettholder forslaget om at slikt brudd skal gi to prikker.

Flertallet av de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, mener at gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering bør omfattes av prikktildelingssystemet.

Bestemmelsen i alkoholloven § 1-8 tredje ledd er, som Justis- og beredskapsdepartementet peker på i sin høringsuttalelse, ikke knyttet til krav for utøvelse av bevillingen. Dette taler mot å inkludere forholdene i prikktildelingssystemet. På den annen side vil det å ikke inkludere disse inndragningsgrunnene i prikktildelingssystemet gi et tosporet system hvor den skjønsmessige regelen om at bevillingen «kan» inndras ved slike forhold beholdes. Det vil, som flere av høringsinstansene peker på, virke kunstig å skille mellom overtredelser knyttet til bevillingskravene og disse inndragningsgrunnene. Konsekvensene av at lovgiver har ment at disse forholdene skal gi grunnlag for inndragning, er etter departementets vurdering at forholdene bør omfattes av det systemet som gjelder for øvrige inndragningsgrunner. Det er departementets vurdering at gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering bør omfattes av prikktildelingssystemet.

Flere av høringsinstansene, deriblant Trondheim kommune og Oslo politidistrikt tar til orde for at gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering bør ilegges åtte prikker. Departementet er enig i at disse forholdene er alvorlige og deler Justis- og beredskapsdepartementets oppfatning av at slike forhold viser at stedet er dårlig egnet for skjenking av alkohol. Som Østfold politidistrikt bemerker, er vilkåret etter § 1-8 tredje ledd «gjentatt narkotikaomsetning». Dette betyr at forholdet må ha funnet sted mer enn en gang før det kan ilegges prikker for forholdet. Dette taler for at det ilegges et høyere antall prikker for overtredelsen.

Narkotikaomsetning, i større grad enn diskriminering, er imidlertid forhold som skjenkestedene i utgangspunktet ikke kan kontrollere på samme måte som de er i kontroll over skjenkingen og andre forhold som er omfattet av prikktildelingssystemet. Departementet merker seg Hovedorganisasjonen Virke sin uttalelse om at disse forholdene byr på vanskelige vurderinger. Som Hovedorganisasjonen Virke peker på, er det forskjell på om stedet kjenner til at det foregår narkotikaomsetning eller om de ikke er klar over

dette. Etter departementets vurdering vil slike forskjeller kunne legges til grunn i skjerpende eller formildende retning gjennom bruk av den foreslåtte skjønnsbestemmelsen, se omtale i kapittel 4.6. Tilsvarende vil det kunne ilegges flere prikker enn to ved grove tilfeller av diskriminering.

Selv om forholdene er alvorlige i seg selv, er ikke gjentatt narkotikaomsetning og diskriminering i kjerneområdet av alkohollovens formål. Dette taler for at overtredelse av narkotika og diskrimineringsbestemmelsene ikke bør tildeles mer enn to prikker.

Enkelte av høringsinstansene har gitt uttrykk for at bruk av narkotika på utestedet også bør føre til illeggelse av prikker. Det er i dag bare gjentatt narkotikaomsetning som er ansett som inndragelsesgrunn etter alkoholloven § 1-8 tredje ledd. Bruk og besittelse rammes ikke av denne bestemmelsen. Etter departementets vurdering er det derfor ikke riktig å ta inn bruk av narkotika som et eget punkt i prikktildelingssystemet.

Overtredelser som skal tildeles én prikk

Brudd på reklameforbudet var i høringsnotatet foreslått å gi to prikker. Tilsyn med salgs- og skjenkesteders overholdelse av reklameforbudet omfattes av kommunenes kontrollansvar. Helsedirektoratet opplyser at deres erfaring er at de brudd på reklameforbudet som blir avdekket på salgs- og skjenkesteder i hovedsak er overtredelser knyttet til adgangen til å informere om priser og produkter inne på salgs- eller skjenkestedet, samt mindre alvorlige brudd. Etter departementets vurdering medfører dette at brudd på reklameforbudet bør føre til illeggelse av én prikk og ikke to som foreslått i høringsnotatet. Dersom det foreligger særlig skjerpende omstendigheter vil antall prikker kunne justeres opp.

Konsum av medbrakt alkoholholdig drikk og det forhold at gjester tar med alkohol bort fra skjenkestedet, ble i høringsrunden foreslått å gi to prikker. Departementet vil nå foreslå at disse forholdene skal medføre én prikk. Det er etter departementets mening viktig at bevillingshaver har kontroll over hva gjestene konsumerer. Dersom gjester konsumerer medbrakt alkohol er det vanskeligere for bevillingshaver å vurdere gjestenes beruselsesgrad. Det må imidlertid antas at det ikke er i bevillingshavers interesse at gjester konsumerer medbrakt alkohol. Det foreslås derfor å justere dette ned til én prikk.

At gjester tar med alkohol ut av skjenkeområdet kan føre til økt tilgjengelighet til alkoholholdig drikk også for personer som ikke skal ha tilgang

til alkohol, for eksempel mindreårige. Imidlertid ser departementet at dette ofte er forhold som kan være vanskelig for utestedet å kontrollere og at det ikke er i skjenkestedets interesse at gjestene tar med alkohol ut. Av den grunn mener departementet at disse forholdene bør føre til ileggelse av én prikk og ikke to som foreslått i høringsnotatet. Etter departementets mening vil det kunne være aktuelt å bruke unntaksbestemmelsen, se kapittel 4.6 ved særlig skjerpene omstendigheter. Et eksempel på dette kan være at dørvakter eller serveringspersonal oppdager, men ikke stopper, gjester som er i ferd med å ta med alkohol ut av lokalet. For øvrige forhold i høringsnotatet, opprettholder departementet forslagene om ileggelse av én prikk.

Forhold som ikke vil omfattes av prikktildelingssystemet

Departementet opprettholder at brudd på vandelskrav etter § 1-7b ikke skal omfattes av det foreslåtte prikktildelingssystemet, selv om dette omfattes av inndragningsgrunnene i § 1-8. I tilfeller hvor vandelskravet ikke lenger er oppfylt, vil det ikke være riktig å inndra bevillingen for en kortere periode, da det er et lovkrav at vandelskravet skal være oppfylt til enhver tid, jf. alkoholloven § 1-7b. Dersom vandelskravet ikke er oppfylt, er forutsetningene for bevillingen ikke lenger til stede, og riktig framgangsmåte vil være å inndra bevillingen ut perioden.

Departementet opprettholder også at inndragning etter alkoholloven § 1-8 fjerde ledd, det vil si inndragning fordi bevillingen ikke brukes, ikke bør omfattes av systemet.

Enkelte høringsinstanser har foreslått at andre forhold skal omfattes av prikktildelingssystemet, blant annet er det foreslått at alkohol hvis opphav ikke kan dokumenteres bør prikkbelastes. Etter som disse forslagene ikke har vært gjenstand for høring, vil departementet ikke ta dem inn som del av prikktildelingssystemet på nåværende tidspunkt.

Spørsmålet om antall prikker skal gjelde per type overtredelse eller per overtredelse

Departementet vil bemerke at systemet skal tolkes slik at antall prikker som er angitt for overtredelse av en bestemt bestemmelse skal legges til grunn uavhengig av om man finner ett eller flere brudd på den aktuelle bestemmelsen i en og samme kontroll. Ved funn av for eksempel to overtredelser av samme bestemmelse (likeartede

brudd) på samme kontroll, skal antall prikker altså ikke dobles. Imidlertid vil flere likeartede brudd være et typisk tilfelle hvor det er aktuelt å benytte den foreslåtte unntaksbestemmelsen omtalt i kapittel 4.6 i skjerpene slik at salgs- eller skjenkestedet ilegges noen flere prikker (likevel ikke dobling).

Oppsummering – antall prikker for ulike overtredelser

Endringene sammenlignet med det som ble foreslått i høringsnotatet består i at enkelte brudd som ble foreslått å gi to prikker i stedet skal gi én prikk. Dette gjelder konsum av medbrakt alkohol, at gjester tar med alkohol ut og brudd på reklameforbudet. I tillegg er gjentatt diskriminering og gjentatt narkotikaomsetning tatt inn i tabellen under to prikker, se tabell 4.2.

4.6 Unntaksbestemmelse for særlige forhold

4.6.1 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet ble det foreslått å gi bevillingsmyndigheten mulighet til å justere antall prikker etter en begrenset skjønnsmulighet ved særlige forhold. I henhold til den foreslåtte bestemmelsen kan kommunen nedjustere antall prikker dersom det foreligger «helt spesielle og svært formildende omstendigheter». Denne adgangen var ment å være svært snever. I bestemmelsen ble det videre åpnet for at kommunen kan oppjustere antall prikker dersom det foreligger «svært skjerpene omstendigheter». Ved svært skjerpene omstendigheter kan kommunen tildele flere prikker og/eller forlenge inndragningstiden utover én uke og ut perioden for de alvorligste tilfellene. Det ble i høringsnotatet uttrykt at kommunen vil ha større adgang til å legge vekt på skjerpene enn formildende omstendigheter. For skjerpene omstendigheter foreslås det ikke å kreve at det foreligger «helt spesielle» omstendigheter slik det foreslås for formildende omstendigheter. På den annen side indikerer ordet «svært» at det også for skjerpene omstendigheter må noe mer til enn det som vil ligge innenfor en normal variasjon av de ulike typetilfellene.

4.6.2 Høringsinstansenes syn

Kun et fåtall av høringsinstansene har kommentert forslaget til unntaksbestemmelse. Blant de høringsinstansene som har kommentert forslaget,

Tabell 4.2 Foreslåtte antall prikker ulike overtredelser skal gi

Antall prikker	Overtredelse
8	Salg og skjenking til mindreårige Brudd på bistandsplikten Brudd på kravet om forsvarlig drift Hindring av kontroll
4	Salg og skjenking til åpenbart påvirket person Brudd på tidsbestemmelsene Skjenking av alkoholholdig drikk over 22 volumprosent til person mellom 18 og 20 år Brudd på alderskrav for den som selger eller skjenker alkoholholdig drikk
2	Åpenbart påvirket person i lokalet Mangler ved internkontrollsystemet Manglende levering av omsetningsoppgave og betaling av gebyr Brudd på regler om styrer og stedfortreder Gjentatt diskriminering Gjentatt narkotikaomsetning
1	Diverse brudd som: Brudd på reglene om alkoholfrie alternativer Brudd på reglene om plassering av alkoholholdig drikk på salgsstedet Brudd på reglene om skjenkemengde for brennevin Brudd på vilkår i bevillingsvedtaket m.m. Konsum av medbrakt alkohol Gjester tar med alkohol ut Brudd på reklameforbudet

er det enkelte som mener unntaksbestemmelsen er for snever og i for liten grad tar hensyn til at det kan oppstå situasjoner hvor det er nødvendig å kunne justere ned antall prikker.

Oslo kommune uttaler:

En rigid praktisering av foreslått regelverk med svært begrensede muligheter for saksbehandlere å legge vekt på formildende omstendigheter vil føre til en enorm belastning for kontrollører ute på kontroll når hele saksbehandlingen blir foretatt «på stedet». Dette vil etter Oslo kommunes syn resultere i langt færre rapporter fra landets kommunale skjenkekontrollører. For at en innføring av et nasjonalt normert regelsett for inndragning og tilhø-

rende fastsatt prikktildelingssystem skal fungere, må det være større adgang til å nedjustere antall prikker.

Fredrikstad kommune uttaler at

... dette er for snevert og gir lite rom for vurdering av den enkelte situasjon. En innføring av prikktildelingssystem setter en begrensning på utøvelsen og utforming av kommunens alkoholpolitikk. Fredrikstad kommune ønsker statlige retningslinjer og en veileder til avviksvurderingen med bestemmelser om minnimsreaksjon for de alvorligste forholdene. Det bør være opp til hver enkelt kommune å vurdere sanksjoner ut i fra lokale forhold.

Hovedorganisasjonen Virke er av samme oppfatning og uttaler at organisasjonen

... mener unntaksbestemmelsen både må gi mulighet for å tildele færre prikker enn normeringen tilsier, og til *helt* å unnlate tildeling av prikker i særlige tilfeller.

På den annen side mener *Fylkesmannen i Rogaland* at unntaksbestemmelsen setter en for høy terskel for å tildele flere prikker:

Uttrykket «...*svært skjerpene omstendigheter*» synes etter vår mening som en høy terskel for å tildele flere prikker. Sett i sammenheng med [bestemmelsen] om å øke lengden «tilsvarende», synes det som at det skal veldig mye til for at det i normaltillfellene skal skje inndragning for en lengre periode enn 1-2 uker.

Tønsberg kommune uttaler at kommunen

... tilslutter seg forslag til [unntaksbestemmelsen], det er viktig at det presiseres at det er mulig å inndra for en lengre periode og i hele bevillingsperioden i de alvorligste tilfellene.

Østfold politidistrikt uttaler:

Slike skjematiskke regler vil nødvendigvis også ha visse svakheter. De vil gripe inn i og redusere kommunenes skjønnsmyndighet i den enkelte sak, fleksibiliteten til å vekte alle omstendigheter som kan ha betydning for en sak, herunder vektlegging av skjenkestedets historikk blir også noe redusert. Samtidig ser vi at de foreslåtte endringene ivaretar noe av dette ved at det innføres regler som vil gi rom for å utøve det individuelle forvaltningsmessige skjønn ved helt spesielle saker.

Kvam herad ønsker på den annen side et mer detaljert regelverk i stedet for en skjønnsmessig unntaksbestemmelse:

I utgangspunktet er eit prikktildelingssystem ein god tanke. Me støttar departementets vurderingar i høve føreseielegheit, likebehandling, enklare sakshandsaming osv. Det me ynskjer oss er ein meir detaljert ordning. Slik forslaget er i dag, tykkjer me ordninga blir for «enkel». Med enkel meiner me at det foreslåtte systemet kan slå feil ut i begge retningar. Til dømes vil skjenking til ein person på 17 år kunne føre til same reaksjon som skjenking til

ein på 13 år, sjølv om alvorret er større for skjenking av ein på 13 år. Det er teke inn ein moglegheit for å vurdere strengare reaksjon ved skjerpande høve. Dette meiner me, slik forslaget føreligg no, opnar for at skjønn får ein for stor betydning enn det burde. Me fryktar at ein i iveren etter å laga eit enkelt opplegg, gjer det for enkelt slik at det ikkje fangar opp nyansar og alvorret i brota.

4.6.3 Departementets vurdering

Departementet har vurdert innspillene fra høringsinstansene. Bestemmelsen er ment å sikre at prikktildelingssystemet fanger opp overtredelser som avviker fra en variasjon av ulike normaltillfeller. Blant høringsinstansene som har uttalt seg om bestemmelsen er det flere som peker på at adgangen til å foreta justeringer er for snever både når det gjelder muligheten til å gi færre prikker, og muligheten til å gi flere prikker. Departementet viser til formålet med innføringen av prikktildelingssystemet – å skape en økt grad av forutsigbarhet og likebehandling. Dersom adgangen til å foreta skjønnsmessige vurderinger gjøres for vid, vil det kunne føre til at formålet ikke oppnås. Etter departementets vurdering bør bestemmelsen være en sikkerhetsventil som kan benyttes i de tilfeller hvor det foreligger omstendigheter som klart ligger utenfor en normal variasjon av de ulike typetillfellene, og departementet opprettholder derfor forslaget.

Etter forslaget, kan kommunen nedjustere antall prikker dersom det foreligger «helt spesielle og svært formildende omstendigheter». Ordlyden er valgt for å signalisere at adgangen til å legge vekt på formildende omstendigheter skal være svært snever. Det er lagt vekt på at alkohollovens utgangspunkt er objektivt ansvar. Dette innebærer at det ikke er noe krav til at det skal foreligge skyld for at overtredelsen skal føre til inndragning. Unntaksvis kan det imidlertid tenkes situasjoner der handlingen eller unnlatsen framstår som så unnskyldelig at det vil framstå som urimelig å foreta inndragning. Det vil blant annet kunne legges vekt på om hendelsen skyldes forhold som bevillingshaver vanskelig kan kontrollere eller om bevillingshaver har foretatt grep for å rette opp i forholdet, men bestemmelsen vil ikke fange opp alle slike tilfeller, bare slike som kan anses som helt spesielle. Det skal påpekes at helt spesielle og svært formildende omstendigheter vil oppstå svært sjelden, og bestemmelsens tiltenkte funksjon er at den skal være en snever sikkerhetsventil.

Videre åpner forslaget for at kommunen kan oppjustere antall prikker dersom det foreligger «svært skjerpene omstendigheter». Det foreligger da omstendigheter knyttet til overtredelsen som i stor grad øker overtredelsens grad av alvorlighet. Ordet «svært» indikerer at det må noe mer til enn det som vil foreligge innenfor en normal variasjon av typetilfellene. Objektivt ansvar er tilstrekkelig for at overtredelsen vil omfattes av de foreslåtte hovedbestemmelser. Typetilfellene som oppregnes i forskriftens hovedbestemmelser bør imidlertid ha et vidt nedslagsområde, hva gjelder variasjon i handlingsmåter og beskrivelse av faktum, og vil etter omstendighetene også omfatte tilfeller hvor det foreligger uaktsomhet. Unntaksbestemmelsen er ment å fange opp de tilfellene hvor det foreligger grov uaktsomhet eller forsett, eller der det har blitt avdekket et betydelig antall likeartede overtredelser ved stedet. Ved svært skjerpene omstendigheter kan kommunen tildele flere prikker knyttet til den enkelte overtredelsen. Videre kan kommunen forlenge inndragningstiden utover én uke og ut perioden for de alvorligste tilfellene.

Dette innebærer at det vil være en høy terskel for å benytte unntaksbestemmelsen, en terskel som vil være høyere ved reduksjon av antall prikker enn ved økning av antall prikker.

Departementet opprettholder forslaget, herunder forslaget om at det må gis særskilt begrunnelse der unntaket benyttes. Hensikten er å sikre at det oppstår en mest mulig lik praksis med hensyn til reaksjonsnivå i alle kommuner. Et annet viktig hensyn er at det skal framstå som klart for bevillingshaver hvilken vurdering som er lagt til grunn og hva som har vært avgjørende når kommunen har vurdert at det foreligger for eksempel svært skjerpene omstendigheter.

4.7 Saksbehandling mv.

4.7.1 Avgjørelsens art – enkeltvedtak eller avgjørelse i forvaltningsrettslig forstand

Høringsnotatets forslag

Et vedtak om inndragning vil være enkeltvedtak og dette vil måtte følge de ordinære saksbehandlingsreglene i alkoholloven og forvaltningsloven. Kompetansen ble foreslått lagt til kommunestyret eller den kommunestyret har delegert kompetansen til.

I høringsforslaget ble det foreslått at prikktildeling som ikke medfører inndragningsvedtak imidlertid skulle være å anse som en avgjørelse i

forvaltningsrettslig forstand og ikke som et enkeltvedtak med klagerett. En avgjørelse om prikktildeling vil vanligvis skje på bakgrunn av en kontrollrapport. Denne skal sendes til bevillingshaver innen én uke og bevillingshaver skal gis adgang til å uttale seg innen to uker, jf. alkoholforskriften § 9-6. Departementet foreslo at det ble presisert i de nye forskriftsbestemmelsene at bevillingshaveren skal ha fått mulighet til å uttale seg før avgjørelsen om prikktildeling fattes. Kontradiksjon ville dermed være ivaretatt.

Det ble foreslått at en avgjørelse om prikktildeling skulle begrunnes skriftlig. Hensikten var å sikre at det faktiske grunnlaget for prikktildelingen var godt dokumentert dersom det på et senere tidspunkt ville bli aktuelt å fatte vedtak om inndragning.

Videre ble det foreslått at det skulle sendes ut en skriftlig orientering til bevillingshavere om at det var foretatt en prikktildeling. Dette ble i høringsnotatet ikke ansett som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Bevillingshaver skulle derfor ikke bli bedt om å uttale seg. Etter forslaget ville kommunen ikke ha plikt til å saksbehandle eventuelle innsigelser mot tildelingen, men kunne ta disse til orientering. Eventuelle innsigelser ville være en del av sakens dokumenter dersom det senere skulle bli aktuelt å inndra bevillingen.

Reglene om forhåndsvarsling i forvaltningsloven var foreslått å gjelde dersom prikktildeling medførte grunnlag for inndragning.

For å unngå utsatt iverksettelse på grunn av trenering av saken foreslo departementet å ta inn en bør-bestemmelse om iverksettelse innen fire uker etter vedtak om inndragning.

Høringsinstansenes syn

Enkelte høringsinstanser har kommentert at illeggelse av prikker må være å anse som et enkeltvedtak og ikke som en avgjørelse i forvaltningsrettslig forstand. Justis- og beredskapsdepartementet gir i sin uttalelse uttrykk for at mye taler for at beslutninger om å tildele prikker må regnes som enkeltvedtak og at en annen løsning vil kreve tydelig hjemmel i lov.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler:

Etter vårt syn taler mye for at beslutninger om å tildele prikker etter forskriftsutkastets system må regnes som «enkeltsvedtak» etter gjeldende rett (jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b). Om det vil kunne gjelde i alle de tilfellene forskriftsut-

kastet legger opp til, også ved de mindre alvorlige overtredelsene, tar vi ikke stilling til. Hvis en ønsker å bygge på løsninger som fraviker det som følger av forvaltningsloven, må det ha tydelig hjemmel i lov. Vi har forståelse for at det ut fra håndhevingshensyn kan være ønskelig at den enkelte beslutning om å tildele prikker ikke utløser alle de rettsvirkninger som er knyttet til enkeltvedtaksbegrepet. På den annen side kan det være betenkelig at beslutninger om prikktildeling, som kan være basert på vanskelige bevisvurderinger, ikke kan påklages, samtidig som beslutningen flere år senere kan utgjøre et sentralt grunnlag for et vedtak om å inndra bevillingen. Betenkelighetene kan avhenge av hvilken reell mulighet det er for å foreta en fornyet prøving av grunnlaget for de tidligere prikktildelingene når det blir aktuelt med tilbakekall av tillatelsen.

I samme retning går uttalelsen fra Tønsberg kommune som stiller spørsmål ved om kontradiksjon er godt nok ivaretatt i den foreslåtte ordningen.

Tønsberg kommune uttaler:

Det er vesentlig at krav til begrunnelse presiseres slik at grunnlaget for en avgjørelse om prikktildeling er dokumentert for senere bruk. Spørsmålet er om rett til kontradiksjon blir godt nok ivaretatt når det ikke skal gis mulighet til en uttalelse/innsigelse fra bevillingshavers side. Bevillingshaver får ikke mulighet til å gi sitt syn i saken, og det vil heller ikke foreligge dokumentasjon om eventuelle misforståelser eller andre forhold som kan ha betydning i en senere inndragning. Departementet legger opp til et system som ikke ivaretar de som ikke på eget initiativ klager over prikktildelingen. Det vil også være vanskelig for bevillingshavere å oppfatte at det kan ha innvirkning på en senere inndragning at de kommer med en innsigelse til en prikktildeling. Rettssikkerheten til bevillingshavere svekkes fordi en prikkbelastningstildeling uten innsigelsesadgang kan medvirke til en uforsvarlig saksbehandling.

Blant bransjeorganisasjonene har Hovedorganisasjonen Virke uttrykt bekymring for at bevillingshaver ikke vil ha klagerett ved ileggelse av prikker.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler:

Det som gjør forslaget mer bekymringsfullt er at utstedelse av prikker er å anse som en admi-

nistrativ reaksjon og ikke et vedtak. Det gjør at bevillingshaver ikke har klagerett. Det er først ved inndragning av bevillingen at det foreligger et enkeltvedtak som kan påklages. I klagesaken må man da klage på tidligere saker som har medført prikkbelastning.

Departementets vurdering

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at ileggelse av prikker vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

I høringsnotatet bygget departementet i stor grad på systemet med prikkbelastning etter veitrafikkloven. Systemet etter vegtrafikkloven skiller seg imidlertid fra det foreslåtte prikktildelingssystemet etter alkoholloven ved at det for førstnevnte foreligger vedtatt forelegg eller forenklet forelegg ved ileggelse av prikker. Prikktildelingen aksepteres og klageadgangen inntreffer ikke. Dersom vedkommende ikke aksepterer prikktildelingen vil saken bli tatt inn for domstolen. Etter departementets vurdering er det vesentlig forskjell på de tilfellene hvor prikkene vedtas, som i vegtrafikkloven, og ved kommunens tildeling av prikker etter kontrollrapporter som viser brudd på bevillinger etter alkoholloven.

Hensynet til kontradiksjon og mulighet til å imøtegå motpartens framstilling av saken innen rimelig tid etter at forholdet har funnet sted, taler for at ileggelse av prikker er enkeltvedtak.

Helsedirektoratet mener imidlertid at tildeling av prikker ikke er enkeltvedtak, da slik tildeling etter deres oppfatning isolert sett ikke omfattes av forvaltningslovens enkeltvedtaksbegrep og heller ikke bør gjøres til enkeltvedtak. Direktoratet mener at å gjøre tildeling av prikker til enkeltvedtak vil ha negative konsekvenser. Helsedirektoratet mener dette vil føre til en betydelig økning i kommunenes og fylkesmennenes saksbehandlingsmengde, da forhåndsvarsel og eventuell klagesaksbehandling vil måtte finne sted for enhver tildeling av prikker. Departementet ser at forslaget om tildeling av prikker kan føre til økt mengde klagesaksbehandling for kommunene og fylkesmannen. Samtidig tilsier hensynet til å kunne bli ferdig med et forhold i rimelig tid etter at det er fattet vedtak om det, og det forhold at bevisvurderingsmulighetene svekkes over tid, at det bør være umiddelbar klagerett på tildeling av prikker. Av hensyn til kontradiksjon og rettssikkerhet er departementet derfor av den oppfatning at ileggelse av prikker vil og bør være enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler.

For å sikre mot ubegrunnede klager – fremmet kun fordi ilagte prikker vil legges til grunn dersom man senere blir ilagt ytterligere prikker – foreslår departementet at manglende bruk av klageretten ikke skal avskjære bevillingshavers rett til å påklage de ilagte prikkene i forbindelse med et senere inndragningsvedtak hvor de aktuelle prikkene inngår som en del av grunnlaget. Etter departementets oppfatning vil dette bidra til å imøtekomme Helsedirektoratets bekymring knyttet til økt saksbehandlingsmengde.

Departementet vil for ordens skyld bemerke at det vil være kommunen som fatter vedtak om ileggelse av prikker basert på kontrollrapporter fra skjenkekontrollørene. Det er ikke slik at saksbehandlingen vil bli foretatt «på stedet», slik enkelte høringsinstanser kan forstås å ha oppfattet ordningen. Kontrollørene vil arbeide som i dag, og kommunen vil så behandle saken og eventuelt sende forhåndsvarsel og gi mulighet for kontradiksjon før vedtak fattes.

4.7.2 Beviskrav og inndragningens karakter

Enkelte høringsinstanser har uttalt seg om hvorvidt innføringen av et prikktildelingssystem vil føre til at midlertidig inndragning av skjenkebevillingen vil være å anse som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og at beviskravet i inndragningssaker som en følge av dette endres. Hvorvidt midlertidig inndragning av skjenkebevilling er å anse som straff har vært diskutert også før forslag om innføring av prikktildelingssystemet forelå. Sivilombudsmannen har i en uttalelse datert 25. november 2014 vurdert det dithen at midlertidig inndragning er straff etter EMK artikkel 6, med den følge at beviskravet skjerpes og at inndragning i enkelte situasjoner vil kunne være å anse som dobbeltstraff jf. EMK tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. Forholdet til straffebegrepet i EMK artikkel 6 og beviskravet ved midlertidig inndragning av skjenkebevilling har blitt berørt i underrettspraksis, men har ikke vært vurdert av Høyesterett. Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at straffebegrepene etter EMK artikkel 6 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 er sammenfallende.

Hvorvidt midlertidig inndragning er å anse som straff etter EMK må vurderes etter de såkalte Engel-kriteriene, som første gang ble oppstilt i den europeiske menneskerettighetsdomstolens dom 8. juni 1976 *Engel m.fl. mot Nederland*. Engel-kriteriene innebærer at spørsmålet må avgjøres ut fra en vurdering av (1) nasjonal klassifisering, (2) den overtrådte handlingens karakter og (3) inn-

holdet og alvoret av den sanksjonen som lovbrøtteren risikerer.

Vedtak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling er ikke klassifisert som straff etter norsk intern rett, og kan ikke anses å være straff på grunnlag av nasjonal klassifisering. Sivilombudsmannen legger dette til grunn i sin uttalelse. Det er de to øvrige kriteriene, den overtrådte handlingens karakter, og innholdet og alvoret av sanksjonen som brytes som er avgjørende for Sivilombudsmannens vurdering.

I vurderingen trekker Sivilombudsmannen fram hensyn som taler i begge retninger. På den ene siden trekkes det fram at normens anvendelsesområde og at det ikke er et vilkår om skyld, trekker i retning av at sanksjonen ikke kan anses som straff etter EMK.

På den andre siden legger Sivilombudsmannen i sin vurdering vekt på at inndragningen får et viss pønalt preg i lys av at handlingene også er straffesanksjonerte. Videre legger Sivilombudsmannen til grunn at inndragning av skjenkebevilling har visse individualpreventive og allmennpreventive sider og at EMD har trukket fram at «punishment and deterrence» er typiske trekk ved strafferettslige sanksjoner.

Sivilombudsmannen viser videre til at bevillingshaver ikke må gjennomføre noen re-kvalifiserende tiltak eller på annen måte foreta seg noe for å bli vurdert som skikket til å inneha en skjenkebevilling for å få benytte seg av bevillingen igjen etter endt inndragningsperiode. Sanksjonen har etter deres vurdering ikke preg av å ha en gjenopprettende funksjon.

Etter en samlet vurdering kommer Sivilombudsmannen til at vedtak om midlertidig inndragning av skjenkebevilling må anses som straff etter EMK.

Departementet mener imidlertid at en helhetsvurdering bør falle ut annerledes, ikke minst nå når prikktildelingssystemet innføres.

Etter departementets mening har ikke Sivilombudsmannen i tilstrekkelig grad tatt i betraktning at det her ikke dreier seg om en rettighetsbasert tillatelse. Reglene i alkoholloven retter seg mot utøverne av en bestemt næring og ikke mot befolkningen som sådan. Å selge eller skjenke alkohol krever en bevilling som har karakter av en tillatelse som utstedes av kommuner som ønsker salgs- eller skjenkesteder i sin kommune. Tildeling av bevilling er ikke en rett som søker har krav på dersom vilkårene for tildeling er innfridd. Kommunen har etter alkoholloven § 1-7a tredje ledd mulighet til å fastsette et tak for antall bevillinger som maksimalt gis i kommunen. Videre kan kom-

munen i sin vurdering av hvorvidt skjenkebevilling skal gis legge vekt på flere forhold enn bevillingssøkers person ogandel. Etter § 1-7a første ledd kan kommunen blant annet legge vekt på antall salgs- og skjenkesteder, stedets karakter, beliggenhet, målgruppe, trafikk- og ordensmessige forhold, næringspolitiske hensyn og hensynet til lokalmiljøet for øvrig. Det er altså ikke slik at bevillingssøker har krav på å få skjenkebevilling selv om vedkommende skulle oppfylle vilkårene i alkoholoven.

En forutsetning for å inneha retten til å skjenke alkohol er at reglene i alkoholoven overholdes. Ansvar er objektivt og et eventuelt vedtak om midlertidig inndragning innebærer ikke nødvendigvis en konstatering av skyld hos bevillingshaveren. At den midlertidige inndragningen har en allmennpreventiv virkning kan etter departementets mening ikke tilsa at virkemiddelet faller inn under straffebegrepet. Virkemiddelets preventive effekt står ikke sammen med et ønske om å straffe bevillingshaverene, men et ønske om å sikre at bevillingen utøves i henhold til lovens krav. Det er ønskelig at inndragning skal medføre endring av praksis og rutiner hos bevillingshaver. Det legges til grunn at bruddets alvorlighetsgrad skal korrespondere med lengden på inndragningen, noe som innebærer at sanksjonen ikke vil være av svært inngripende karakter med mindre bruddene er mange og alvorlige. Samtidig er det lagt vekt på at inndragning gir bevillingshaver en sjanse til å gjennomgå sin praksis og sine rutiner, med sikte på at den praksis og de rutiner som førte til brudd og inndragning endres innen bevillingen fås tilbake og kommunen igjen kontrollerer stedet. At det er ønskelig at den midlertidige inndragningen skal medføre endring av praksis og rutiner hos bevillingshaver styrkes ved innføringen av prikktildelingssystemet. Tildelingen av prikker gir bevillingshaver tilbakemelding på hvilke forhold som ikke oppfyller vilkårene etter alkoholoven og gir en mulighet for å endre praksis og rutiner før neste kontroll.

Formålet bak den midlertidige inndragningen av skjenkebevillingen er ikke pønalt, men å beskytte allmennheten mot de skadevirkningene som kan følge ved bruk av alkohol ved å sikre at alkoholomsetning skjer i tråd med lovverket. Det er avgjørende for å sikre forsvarlig salg og skjenking av alkohol at dette skjer i tråd med alkoholovens regler. Den midlertidige inndragningen gir forvaltningen et fleksibelt, effektivt og forutsigbart virkemiddel for å sikre at alkoholomsetningen skjer i henhold til lovens krav ved at man kan

stoppe en virksomhet som ikke oppfyller de kravene som stilles til virksomheten.

Departementet mener at reglenes klassifisering i intern rett, formålet bak reglene om midlertidig inndragning, reglenes anvendelsesområde, at det ikke er et vilkår om skyld, at de kun retter seg mot utøvere av en bestemt næring og at det ikke automatisk er slik at alle som søker får innvilget en bevilling til å skjenke alkohol, medfører at den midlertidige inndragningen ikke kan anses som straff etter EMK artikkel 6.

Beviskravet i inndragningssaker er etter dette alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dette er i tråd med forvaltningsrettens hovedregel. Kommunen har bevisbyrden, og har dermed ansvaret for å føre bevis for det faktiske grunnlaget for inndragningsvedtaket.

4.7.3 Iverksettelse av inndragning

Høringsnotatets forslag

I høringsforslaget ble det foreslått å ta inn en børbestemmelse om iverksettelse av inndragning innen fire uker etter vedtaksdato.

Høringsinstansenes syn

Det var kun enkelte av høringsinstansene som hadde merknader til forslaget. Oslo kommune støtter forslaget.

Oslo kommune uttaler:

Oslo kommune anbefaler at det settes som et krav at iverksettelse av et inndragningsvedtak effektueres innen fire uker etter inndragning. Det anses som svært formålstjenelig å bestrebe raske reaksjoner, da dette vil ha stor preventiv effekt.

Fylkesmannen i Rogaland og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag støtter imidlertid ikke forslaget, og viser blant annet til at den korte fristen vil kunne føre til at inndragning er iverksatt før en eventuell klagebehandling hos fylkesmannen er avsluttet.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler:

Fylkesmannen i Rogaland mener 4-ukersfristen er for kort. Dersom anbefalingen følges i kommunen vil det si at inndragningen normalt bør iverksettes umiddelbart etter at klagefristen på 3 uker er utløpt. Det må videre tas høyde for en eventuell klagebehandling i kommunen

og hos Fylkesmannen. Fylkesmannens klagebehandling vil kunne bli illusorisk hvis inndragning allerede er iverksatt.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag uttaler:

Det fremgår av høringsnotatet selv at det nok er slik at en del kommuner er forsiktige med å foreta inndragning ut fra frykt for at feil og mangler ved vedtaket skal resultere i et erstatningskrav. I den grad man kvier seg for å fatte vedtak om inndragning ute i kommunene gjør det nok saken noe lettere å kunne gi utsatt iverksetting til etter avsluttet klagebehandling. Saksbehandlere ute i kommunen vil med utsatt iverksetting både føle seg tryggere på at vedtaket er korrekt før sanksjonen iverksettes, og en evt. videre forfølgelse av vedtaket i form av rettslig prøving av gyldigheten da vil skje ovenfor klageinstansen og ikke kommunen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag vet at det hos oss er kommuner som praktiserer å gi utsatt iverksetting av inndragningsvedtak til etter klagebehandling som en hovedregel. Vi ser ingen betenkeligheter med dette. Vi vil anta at en regel om at inndragning som hovedregel bør iverksettes innen fire uker etter vedtaksdato vil gjøre det mer krevende for saksbehandlerne ute i kommunene å fatte inndragningsvedtak.

Tønsberg kommune uttaler:

Tønsberg har praktisert utsatt iverksetting ved begjæring fra klager hvis en eventuell omgjøring/oppheving av vedtaket ikke gir noen virkning fordi vedtaket allerede er iverksatt. Når departementet foreslår en «bør» bestemmelse gir det fortsatt mulighet til å innvilge utsatt iverksetting i tråd med vanlig forvaltningspraksis, selv om forslaget ikke harmoniserer helt med departementets begrunnelse for å ta inn bør-bestemmelsen.

IOGT og Juvente mener at det bør presiseres i hvilket tidsrom etter overtredelsen inndragningen skal finne sted, alternativt bør departementet presisere at kommunene ikke bør tilpasse iverksettelsestidspunktet etter bevillingshaverens ønsker.

Departementets vurderinger

Departementet opprettholder forslaget om å ta inn en bør-bestemmelse om iverksettelse av inndragning innen fire uker etter vedtaksdato. Det er etter departementets vurdering viktig å sikre raske reaksjoner ved vedtak om inndragning, slik at situasjonen hvor bevillingshaver ikke oppfyller vilkårene i alkoholloven opphører og bevillingshaver får mulighet til å rette eventuelle mangler som må ha ført til brudd på vilkårene. Departementet har vurdert høringsinstansenes innspill om at en bestemmelse om iverksettelse av inndragning innen fire uker etter vedtaksdato vil kunne føre til at flere kommuner vil kvie seg for å fatte vedtak om inndragning. Etter departementets vurdering vil bestemmelsen sett i sammenheng med de øvrige delene i prikktildelingssystemet tvert imot kunne gjøre det enklere å fatte et vedtak om inndragning. Bestemmelsen gir etter departementets syn den nødvendige fleksibilitet, samtidig som den gir det nødvendige signal om at vurderinger rundt iverksettelsestidspunkt ikke bør brukes for å påvirke virkningen av inndragningen.

4.7.4 Hjemmel for saksbehandlingsregler

Departementet foreslår at forskriftshjemmelen i alkoholloven § 1-8 nytt tredje ledd eksplisitt angir at forskriften kan angi særlige saksbehandlingsregler for de inndragningsbestemmelser som måtte fastsettes i forskrift.

5 Merknader til den foreslåtte lovendringen

Til alkoholoven § 1-8 tredje ledd:

Etter første ledd kan bevillinger inndras dersom visse vilkår er oppfylt. Dagens annet ledd gir retningslinjer for kommunen i den skjønnsmessige vurderingen av hvorvidt et brudd skal føre til inndragning. Dagens tredje ledd fastslår at bevilling kan inndras ved gjentatt narkotikaomsetning og gjentatt diskriminering. Annet ledd oppheves, og tredje ledd blir annet ledd.

Nytt tredje ledd fastslår at departementet i stedet for skjønnsbestemmelsen i dagens annet ledd fastsetter nærmere bestemmelser om inndragning av bevillinger etter første og nytt annet ledd, herunder saksbehandlingsregler og standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser.

De hørte forskriftsbestemmelsene vil innebære at adgangen til å gi standardiserte reaksjoner benyttes. Dette innebærer et obligatorisk system.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om ny forskriftshjemmel, og om et prikktildelingssystem, innebærer et obligatorisk system for inndragning av bevillinger. Dette innebærer en tydeliggjøring av kravene til kommunenes administrasjon av bevillingsordningene etter alkoholloven.

Ordningene er selvfinansierende på den måte at bevillingsmyndigheten innkrever gebyrer som er beregnet ut fra de kostnader som er påregnet ved administrasjon av bevillingsordningen. Den foreslåtte prikktildelingsordningen vil være en del av det regelverket som gir grunnlaget for kommunens oppgaver knyttet til bevillingssystemet og dermed for gebyrsatsene. Spørsmålet er om ordningen i seg selv gir grunnlag for endring av gebyrsatsene.

Departementet skal bemerke at dagens situasjon er at mange kommuner i liten grad benytter seg av inndragningsadgangen. For disse kommunene vil en forskrift om prikktildeling sannsynligvis føre til en økning av kostnader knyttet til saksbehandling av slike saker. Etter departementets vurdering må det imidlertid påregnes at utgifter knyttet til den enkelte sak om inndragning vil reduseres, som følge av at saksbehandlingen blir standardisert. Etter departementets vurdering vil innføringen av et normert system for inndragninger av bevillinger kunne føre til enklere oppfølging av bevillingshavere. Selv om kommunen må holde oversikt over antall tildelte prikker, vil systemet og oppfølgingen av dette være enklere å håndtere enn et system med større innslag av skjønn. Noe ekstra administrativt arbeid i forbindelse med innføring av systemet må påregnes, men etter hvert må det antas at kunnskap om systemet vil være godt implementert hos kommunen og at spørsmål om reglene fra bevillingshaverne vil bli færre i og med at prikkbelastningssystemet gir stor grad av forutberegnelighet for dem.

Muligheten til å klage på ileggelse av prikker vil kunne føre til en økt mengde saksbehandling for kommunene. Muligheten til å utsette klagen til endelig vedtak om inndragning fattes vil imidlertid kunne avhjelpe og føre til færre klager.

De økonomiske konsekvensene antas å være begrensede. Det legges til grunn at eventuelle

administrative og økonomiske konsekvenser må bæres innenfor kommunenes rammer. Departementet vil ikke justere gebyrsatsene i forbindelse med innføring av ordningen. Justering kan imidlertid foretas senere dersom det viser seg at ordningen er mer arbeidskrevende enn først antatt. Det kan for øvrig vises til at gebyrsatsene fra 1. januar 2015 er økt med fem prosent utover alminnelig prisjustering.

Det må påregnes at Helsedirektoratet og fylkesmennene i en overgangsfase vil få noe økte kostnader knyttet til veiledning og fortolkning av regelverket. Fylkesmannen er i tillegg klageinstans i saker hvor det er fattet vedtak om inndragning. Dersom det antas at forskriften vil føre til at det fattes flere vedtak om inndragning, kan det tenkes at antall klagesaker vil øke, med dertil økte kostnader for fylkesmennene. På den annen side kan et enklere reaksjonssystem føre til økt forutberegnelighet for bevillingshavere, og redusert antall klagesaker på sikt.

Veiledning, fortolkning og klagesaksbehandling er en del av disse instansenes faste oppgaver, og oppgavene må derfor utføres innenfor gjeldende rammer. Det vises i denne sammenheng til at både Helsedirektoratet og fylkesmannen de siste årene har fått økt sine budsjetter for å styrke arbeidet med å legge til rette for ansvarlig alkoholhåndtering i kommunene.

Det er lagt betydelig vekt på at innføringen av et prikktildelingssystem vil bidra til økt forutberegnelighet for bransjen, og det legges til grunn at systemet ikke vil medføre økte administrative eller økonomiske konsekvenser for bransjeaktørene.

Departementet vil sikre at overgangen til et prikktildelingssystem følges og evalueres. Det vil være aktuelt å undersøke i hvilken grad kommunene avdekker flere brudd på alkoholloven og i hvilken grad antallet inndragninger øker. Det vil også være aktuelt å se nærmere på om forholdet mellom obligatoriske regler og unntaksbestemmelsen som er foreslått for særlige forhold vil virke i praksis. Departementet legger til grunn at Statens institutt for rusmiddelforskning vil kunne utføre slikt arbeid innenfor gjeldende rammer.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i alkoholloven (normerte regler for inndragning av bevilling).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i alkoholloven (normerte regler for inndragning av bevilling) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i alkoholloven (normerte regler for inndragning av bevilling)

I

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. gjøres følgende endringer:

§ 1-8 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir annet ledd.

§ 1-8 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet fastsetter i forskrift nærmere bestemmelser om inndragning av bevillinger etter første og annet ledd, herunder saksbehandlingsregler og standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.