

Det Kongelige Sosialdepartement
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Oslo 27. februar 2004

HØRINGSNOTAT OM ENDRINGER I ALKOHOLLOVEN M.M.

Det vises til høringsnotat om endringer i alkoholoven av 16. desember 2003.

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) ønsker med dette å gi sine kommentarer til de foreslåtte endringer.

Innledningsvis finner vi det formålstjenlig å bemerke at intensjonene ved mange av de foreslåtte endringene er gode, men vi stiller oss meget tvilende til hvorvidt disse vil ha den ønskede konsekvens. RBL er også av den oppfatning at den useriøse del av bransjen bør bekjempes, og da ikke minst også den del av bransjen hvor useriøsiteten refererer seg til økonomiske misligheter. Etter vår oppfatning vil imidlertid ikke eksempelvis en ytterligere utvidelse av vandelskravene innebære noe effektivt "våpen" mot denne typen kriminalitet, da de uønskede personer bare sørger for å ha en enda mer tilbaketrasket rolle rundt driften.

Vi tillater også videre å bemerke at alkoholoven opprinnelig, og i henhold til lovens egen uttalte formålsparagraf i § 1-1, var ment å skulle sikre at skadevirkningene ved bruk av alkohol skulle begrenses i størst mulig utstrekning. Til tross for denne klare formålsregel har man etter hvert innført bestemmelser for bekjempelse av "økonomisk kriminalitet", noe som ligger langt utenfor det man opprinnelige mente å regulere. Når man nå skal intensivere jakten på en oppfyllelse av dette formålet frykter vi at konsekvensene vil være at mange drivere som ikke er i nærheten av å skulle betraktes som økonomisk kriminelle, men som har en eller annen vandelsbrist, vil risikere å utestenges fra næringen på sviktende grunnlag. Vi ser allerede med de nåværende vandelskrav at kommunene tolker dette nærmest som skal-regler og at den minste forseelse medfører et yrkesforbud for enkelte. Etter vår oppfatning er dette en total misforståelse av vandelskravenes intensjoner.

Det er for øvrig RBLs oppfatning at det er unødvendig med en regulering av serveringsstedene både i serveringsloven og i alkoholoven. Særlig gjelder dette når man parallelt med de foreslåtte endringene i alkoholoven foreslår endringer i serveringsloven som gjør at denne kun vil regulere forholdene ved serveringssteder som innehar skjenkebevilling. Det finnes da ingen gode grunner til å opprettholde de gjeldende reguleringer i to lover og disse burde slås sammen til én. I så fall bør denne naturlig ligge inn under næringsdepartementet.

2. KOMMUNAL STYRING, SAKSBEHANDLING OG KONTROLL

2.2 Delegasjon

RBL er enig i at man bør oppheve alkohollovens § 1-12 som begrenser adgangen til delegasjon. Dette da vi ikke kan se noen grunn til at delegasjonsreglene innenfor dette området skal være verken strengere eller mildere enn andre rettsområder som kommunene forvalter. RBL opplever for øvrig av og til at våre medlemmers behov for bevilling haster, f.eks. ved overdragelse av virksomhet eller ved spesielle arrangementer, og at det vedtakskompetente organ ikke har berammet møte før det aktuelle arrangement skal gjennomføres. En utvidet delegasjonsadgang vil i slike tilfeller kunne gjøre det mulig å få realitetsbehandlet søknaden dersom delegasjonsmuligheten er utnyttet.

Det bemerkes for øvrig at den utøvende praksisen for tildeling mv. under alle omstendigheter fortsatt vil være politisk styrt, all den tid det fortsatt vil være krav til utarbeidelse av en alkoholpolitisk plan. Videre vil de kommunalt valgte organer til enhver tid kunne oppheve tidligere delegasjoner, for det tilfellet at man opplever at praksisen for tildeling av skjenkebevillinger etc. ikke er forenlig med den politikk man ønsker å føre.

2.4 Vandel

Innledningsvis er det vår oppfatning at det er riktig å harmonisere serveringslovens og alkohollovens vandelskrav. For et skjenkested vil under alle omstendigheter begge lovene regulere virksomheten, og man vil slik sett uansett være prisgitt den lov som har strengest vandelskrav. Det er derfor meget uheldig at man har to lover som har samme adressater, samtidig som i utgangspunktet like bestemmelser har ulikt innhold.

Det er videre vår oppfatning at "maksimalregelen" på 10 år bør begrenses til 5. Man må ikke glemme at vandelsreglene fort innebærer en yrkesforbud for den stadig økende krets det gjelder, selv om forseelsen isolert sett ikke trenger å være veldig alvorlig. En person som f.eks. har kjørt med promille risikerer både å få en straffereaksjon og en inndragning (eller avslag på søknad om) av skjenkebevillingen. Det er ikke umiddelbart rimelig at dette likevel skal innebære et yrkesforbud i 10 år, som følge av det som kanskje var et øyeblikks dumhet.

Personkretsen

RBL er uenig i at man bør utvide den personkrets som per i dag er omfattet av alkohollovens vandelskrav. Dette begrunnes først og fremst ut fra at vi stiller oss tvilsomme til at lovendringen vil ha noen effekt overfor de man hovedsakelig ønsker å ramme. "Skurkene" i bransjen vil bare sørge for i enda mindre grad å inneha formelle posisjoner som i så fall gjør at slik "vesentlig innflytelse" som loven legger opp til, ikke kan sannsynliggjøres.

RBL mener videre at en utvidelse av personkretsen vil gjøre det enda mindre forutsigbart for en søker å gjøre seg opp en formening om hvorvidt denne vil bli innvilget. Det er ikke mulig å forsikre seg om at bevillingssøker har full oversikt over vandelen til alle presumptive "vandelskandidater". Når dette da i tillegg skal kombineres med den foreslåtte utvidelsen av vandelskravet er vi av den oppfatning at man i for stor grad tilsidesetter rettsvernet for bevillingssøker, noe som fører til ytterligere dårlige rammebetingelser for serveringsbedriftene.

Vandelskravet

I følge departementets høringsnotat foreslås det å utvide vandelskravet til også å omfatte annen lovgivning når dette er uforenlig med driften av virksomheten. Videre foreslås det for denne typen overtredelser å legge til grunn et krav om ”kvalifisert sannsynlighetsovervekt” ved bevisvurderingen.

Etter RBLs oppfatning er dette en utvidelse av vandelskravet som ligger langt utenfor alkohollovens intensjon og det som naturlig hører hjemme i en regulering av skjenking av alkohol. Slik vi oppfatter det taper her departementet fokus i forhold til hvilket område alkoholloven er ment å regulere. At dette skjer ut fra aktverdige motiver endrer ikke dette.

Slik departementets forslag lyder vil f eks tidligere overtredelser av næringsmiddelovgivningen kunne medføre et avslag (eller eventuelt en inndragelse) av skjenkebevillingen. Dette bør man på prinsipielt grunnlag unngå. Det at man tidligere har begått lovbrudd på et slikt rettsområde sier ikke nødvendigvis noe om vedkommende er i stand til å skjenke alkohol i ordnede former. Et slikt lovbrudd er selvsagt heller ikke ensbetydende med at vedkommende er å betrakte som ”økonomisk kriminell” og slikt sett ikke ønsket innenfor skjenkenæringen. For næringsmidler og næringsmiddelhygiene har man egne sanksjonsregler hvor også stenging er et alternativ. Når man i vårt eksempel skal vurdere konsekvensene av eventuelle brudd bør dette overlates til den faginstans som presumptivt er best egnet til dette, nemlig næringsmiddelmyndighetene. Man bør ikke utvide alkohollovens ”sanksjonsregler” så vidt at man skal kunne benytte alkoholloven som et tvangsmiddel for å sikre at en virksomhet følger næringsmiddelovgivningen, kanskje til og med uten at næringsmiddelmyndighetene har sett behov for dette.

Etter vår oppfatning bør man således være meget forsiktig med å innføre sanksjonsregler i alkoholloven for eventuelle overtredelser av annen lovgivning. Sanksjonene tilligger her den aktuelle særlovgivning, noe den prinsipielt også bør gjøre.

Slik vandelskravet er etter gjeldende rett gir dette for øvrig allerede kommunene en vid adgang til å vektlegge eventuelle forhold som er av en slik karakter at vandelen må sies å være ”uklanderlig”. RBL kan vanskelig se at behovet er til stede for en utvidelse av vandelsbestemmelsen til også å omfatte lovgivning som ikke har sammenheng med alkohollovens formål (lovbestemmelser som har sammenheng er allerede omfattet). Dersom det skulle være forhold av en slik art knyttet til bevillingssøker eller den personkrets som omfattes av alkohollovens § 1-7 b i dag, så har man under alle omstendigheter mulighet til å nekte bevilling med hjemmel i § 1-7 a.

For det tilfellet at departementet opprettholder sitt forslag blir det etter vår oppfatning meget uoversiktlig når man i så fall opererer med to forskjellige skjønnsstemaer (”uklanderlig vandel”/”uforenlig med driften av virksomheten”) samt forskjellig krav til bevisbedømmelse for disse. Departementet må også erindre at avgjørelsene her tilligger folkevalgte organer, uten kompetanse på de enkelte fagområder.

I forslaget opererer man med to forskjellige skjønnsstemaer som vel strengt tatt inneholder de samme momenter. Når man etter gjeldende rett skal vurdere hvorvidt en persons vandel er å anse som "uklanderlig", følger det av Sosial- og helsedepartementets rundskriv I-6/98 s 100 at vandelskravene må ses i sammenheng med alkohollovens formål, altså å sikre at skjenkingen skjer på en måte som bidrar til å begrense skadevirkningene, samt som et ledd i å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det er altså den som ikke evner å skjenke på en forsvarlig måte, samt den som gjennom sin vandel er å betrakte som økonomisk kriminell, som er ment å skulle utelukkes fra å skjenke alkohol, og hvor vandelen eventuelt må sies å være "uklanderlig". Dersom departementet opprettholder sitt forslag om å utvide lovovertredsene til også å omfatte lovgivning som ikke har sammenheng med alkohollovens formål, bør man samordne skjønnsstemaet til enten å ta utgangspunkt i begrepet "uklanderlig vandel" eller å ta utgangspunkt i "uforenlig med drift av virksomheten". Det er uheldig og unødvendig å innføre et nytt skjønnsstema når man ved å benytte "uklanderlig vandel" allerede har et begrep som "går i samme retning", og som trolig vil ramme de samme tilfellene.

For øvrig er det RBLs oppfatning at en vandelsvurdering opp mot temaet "uforenlig med drift av virksomheten" er klart bedre egnet enn begrepet "uklanderlig vandel". Når man skal vurdere hvorvidt aktuelle lovbrudd er "uforenlig med driften av virksomheten", ligger selve formålet for vandelsvurderingen allerede innbakt i lovens bokstav. Lovbruddene må si noe om hvorvidt vedkommende ikke vil kunne skjenke på en forsvarlig måte, herunder om vedkommende må anses som økonomisk kriminell. Er lovbruddene tilstrekkelig klanderverdige vil dette gjerne være uforenlig med slik drift. Slik vandelsvurderingen er regulert per i dag kommer fort formålet med bestemmelsen i bakgrunnen. Har man eksempelvis en skatterestanse for inntektsåret 1995 ledes man fortere til den konklusjon at vandelen ikke er uklanderlig, dette selv om tilfellet ikke nødvendigvis sier noe om vedkommendes evner til å skjenke alkohol i samsvar med lovens formål eller om vedkommende er å betrakte som økonomisk kriminell.

RBL opplever for øvrig ofte at eksempelvis kommunekassereres tilbakemeldinger til kommunene ved henvendelser om skatterestanser, i tillegg til å inneholde faktaopplysninger omkring vedkommendes vandel, tar standpunkt til hvorvidt den aktuelle vandel er å anse som uklanderlig. Altså at det f eks for et tilfelle hvor vedkommende skylder skatt for inntektsåret 1999, samtidig opplyses at "vandelen er således ikke uklanderlig". Dette er meget uheldig fordi kommunekassereren her begir seg inn på en vurdering som tilligger den bevillingsgivende myndighet og som han presumptivt heller ikke har kompetanse til å vurdere. Kommunekassereren skal oppgi fakta, og så er det opp til kommunen å vurdere hvorvidt dette faktum skal subsumeres under det rettslige begrepet "uklanderlig vandel".

Som allerede nevnt ovenfor vil RBL også sterkt fraråde at man innfører forskjellige krav til bevisbedømmelsen avhengig av hvorvidt forseelsen refererer seg til alkoholloven, lover som har sammenheng med alkohollovens formål, skatte- avgifts og regnskapslovgivningen, eller om denne refererer seg til overtredelser av annen lovgivning. Dette er for det første meget uoversiktlig og vil i tillegg ikke være praktisk gjennomførbart. Den kommunevalgte politiker som skal ta stilling til hvorvidt et lovbrudd som i utgangspunktet ikke har sammenheng med alkoholloven, vil selvsagt ikke hensynta det faktum at slike tilfeller fordrer "kvalifisert sannsynlighetsovervekt".

2.5 Dokumentasjonskrav

Etter RBLs oppfatning vil en regel om at kommunene kan kreve fremlagt finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett neppe bidra til at man avdekker verken indirekte eierskap eller såkalt stråmannsvirksomhet, og dette bør derfor utelates. Vi er under alle omstendigheter av den oppfatning at et krav til drifts- og likviditetsbudsjett går langt utover hva som eventuelt kan være et egnet middel til å oppdage stråmannsvirksomhet.

Som et ledd i god økonomistyring bør enhver næringsdrivende selvsagt utarbeide både finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett. Bortsett fra for aksjeselskapers vedkommende (aksjelovens § 6-12) er imidlertid dette ikke lovfestet. Når man da f.eks. ut fra regnskapsmessige hensyn ikke har sett det nødvendig å pålegge næringsdrivende å utarbeide planer og budsjetter, kan vi vanskelig se at dette skal være nødvendig bare for skjenkesteders vedkommende.

RBL er for øvrig sterkt i mot at man her i realiteten innfører en adgang for de forskjellige kommunale organer til å overprøve de vurderinger vedkommende driver har gjort rundt de økonomiske forutsetninger for driften, jfr. den referanse departementet gir til sin uttalelse i Ot. prp nr 7 (1996-97). Vi finner det langt utenfor både kommunestyrenes (eller de kommunale organer som avgjørelsen måtte tilligge) kompetanse og alkohollovens formål, at disse skal kunne "luke ut de prosjektene som ikke vil klare seg i markedet". Det må antas at den som begir seg inn på næringsvirksomhet innenfor serveringsbransjen gjør dette ut fra en berettiget oppfatning av at dette er "liv laga". Hvorvidt den enkelte politiker har tro på, eller ikke tro på, prosjektet, er selvsagt totalt uvedkommende, og ligger langt utenfor det en politiker både skal og bør ta stilling til.

2.8 Kommunale kontrollutvalg og andre sider ved kommunens kontroll

Kontrollørenes plikter overfor bevillingshaver

Som det korrekt uttrykkes i høringsnotatet er bevillingshavers rettssikkerhet avhengig av at han har mulighet til å bli kjent med og kunne imøtegå de opplysninger som kontrollørene nedfeller i sin rapport.

RBL tillater seg å bemerke at særlig muligheten for å imøtegå kontrollørenes opplysninger i mange tilfeller ikke er til stede slik kontrollene gjennomføres i dag. Ved mange av skjenkekontrollene har den eller de observerte forlatt stedet når kontrollørene gir seg til kjenne. Når kontrollørene så redegjør for sine observasjoner er det ikke lenger mulig for skjenkestedet å sikre bevis i forhold til identitet osv, til den eller de aktuelle personer som kontrollørene mener ikke oppfyller lovens krav. Dette er etter vår oppfatning en meget sterk tilsidesettelse av skjenkestedenes rettssikkerhet, da disse reelt sett ikke har mulighet til å imøtegå kontrollørenes opplysninger.

I forbindelse med departementets forskriftsrevisjon anmoder vi derfor om at dette hensyn ivaretas, f.eks. ved at kontrollørene pålegges å gjøre seg til kjenne når vedkommende gjest forlater stedet. På denne måten blir det mulig for skjenkestedet å gjøre seg opp en berettiget formening om kontrollørenes observasjoner samt få avklart hvorvidt den påståtte åpenbare beruselse kan ha andre årsaker. Tankegangen må ikke være slik at man da kanskje "går glipp" av eventuelle flere overtredelser.

2.9 Internkontroll

RBL synes at departementets forslag til innføring av internkontrollsystem er positivt. På denne måten tvinges skjenkestedene til i større grad å sette fokus på alkohollovens regler, noe som trolig også vil medføre at risikoen for brudd på alkoholloven reduseres. RBL kan imidlertid ikke se at det er praktisk med et slikt kontrollsystem for ambulerende bevillinger og bevillinger for en bestemt del av året/bestemt anledning.

2.10 Stedlig kontroll

RBL har ingen innvendinger mot at bevillingsmyndighetenes kontrolladgang utvides til også å omfatte tilgang til virksomhetens lager og regnskaper, samt til å omfatte hjemmel til å be om at bevillingshaver utleverer nødvendige vareprøver. RBL mener imidlertid at departementets forslag går for langt når det uttrykkes at konsekvensen av slike hjemler innebærer at kontrollmyndigheten "når som helst" kan kreve tilgang til virksomhetens regnskap, herunder tilknyttede dokumenter som kunde- og leverandørlistor og inngående og utgående fakturaer.

De fleste bedrifter også innenfor skjenkenæringen benytter seg av eksterne regnskapsførere, noe som innebærer at verken regnskapene eller det underliggende regnskapsmaterialet befinner seg i virksomhetens lokaler. For det tilfellet at hele eller deler av regnskapsmaterialet likevel befinner seg i lokalene er dette oftest oppbevart på en måte som gjør at uvedkommende ikke har adgang til dette. Med uvedkommende siktes det her også til ansatte på det enkelte skjenkested. På bakgrunn av disse forhold finner RBL det ikke praktisk gjennomførbart at man skal være tilpliktet å utlevere dette "når som helst". Regelen bør derfor utformes som en hjemmel til å kreve utlevert de nevnte regnskapsopplysninger og at man kan sette en frist for utleveringen. Fristen må selvsagt settes slik at skjenkestedet gis en praktisk mulighet til å oppfylle kravet.

RBL tar det for øvrig for gitt at departementet har avklart, eventuelt vil besørge avklart, eventuelle problemstillinger knyttet til børsnoterte selskaper, for det tilfellet at regnskapsopplysninger knyttet til det aktuelle regnskapsår er omfattet av varslingsplikten for slike selskaper. Dersom dette er tilfellet må man være oppmerksom på at opplysningene i mange tilfeller vil kunne tilflytte en relativt stor krets av personer, både i den kommunale administrasjon og i politiske organer.

2.12 Overgangsperioden ved overdragelse av virksomheten

RBL er enig i at det er behov for en endring av den gjeldende tremåneders regel. Vi er imidlertid uenig i departementets forslag om bare å gi mulighet til ytterligere én måneds utsettelse. Slik RBL ser det finnes det ingen begrunnelser til at overgangsregelen bør være tidsbegrenset, og tidsbegrensningen bør således oppheves i sin helhet.

I de tilfeller hvor regelen er aktuell skyldes dette oftest kommunal sendrektighet og ikke bevillingssøkers forhold. Det fremstår da som urimelig at dette skal gå utover søker ved at vedkommende må avstå fra å drive virksomhet mens kommunen saksbehandler søknaden. Sett hen til den vide skjønnsadgang som kommunene er i besittelse av når det gjelder skjenkesøknader, deler vi ikke departementets frykt for at lang saksbehandlingstid skal gjøre det vanskelig for kommunen å eventuelt avslå en bevilling.

Dersom denne frykten er berettiget gjør den seg i så fall gjeldende på alle rettsområder som kommunene forvalter, noe som vel da heller burde avstedkomme generelle sanksjoner ved sen saksbehandlingstid, for det tilfellet at saksbehandlingstiden går utover det akseptable. Dette antas imidlertid neppe å være aktuelt.

I de få tilfeller hvor det er nødvendig med en utvidet periode skyldes dette et behov fra kommunens side til en skikkelig gjennomgang av saken. Etter vår oppfatning undervurderer departementet kommunene når man frykter at en fjerning av tidsbegrensningen vil føre til at kommunene nedprioriterer sakene fordi "ingen legger press" på dem. Når behovet for ytterligere tid til saksbehandling er til stede bør dette ikke begrenses. Det må være opp til den enkelte kommune å bestemme hvor lang tid som er nødvendig for å få avgjort søknaden og tremåneders regelen bør derfor oppheves uten at man samtidig foreslår en maksimal utvidelse på én måned.

Frem til lovendringene i 1989 var utgangspunktet at kjøper kunne skjenke på eksisterende bevilling inntil søknaden var ferdigbehandlet. Dette ble imidlertid endret til det som i dag utgjør en begrensning på tre måneder. I forbindelse med Ot. prp nr 31 (1988-89) påpekte næringen problemet med en ufravikelig tremåneders frist, men departementet uttalte da på s 39 at "Sosialdepartementets erfaring er at tre måneder normalt vil være tilstrekkelig til at ny bevillingssøknad er behandlet og avgjort".

I tiden etter at departementet ga uttrykk for sin oppfatning er det innført vandelskrav som innebærer at man i forbindelse med saksbehandlingen må innhente opplysninger og uttalelser fra flere instanser. Opplysninger som skal vektas og vurderes i forhold til lovens krav til uklanderlig vandel og som nødvendigvis har innebåret ytterligere krav til saksbehandlingstid. Departementets forslag om en utvidelse av personkretsen for vandel vil etter vår oppfatning bidra ytterligere til at kommunene kommer under tidspress, og det er da lite hensiktsmessig å beholde en tidsmessig begrensning av bevillingen i forbindelse med overdragelser.

2.13 Om bruk av flere bevillinger samtidig

RBL er enig i departementets forslag om å presisere at flere skjenkebevillinger for samme lokale kun kan gis til samme virksomhet.

2.15 Inndragning på grunnlag av diskriminering ved skjenkestedet

RBL er i mot at man innfører en adgang til å inndra skjenkebevillingen som følge av eventuell gjentatt diskriminering. Bakgrunnen for vårt standpunkt er, som for så vidt tidligere anført, at vi mener det er prinsipielt uheldig å blande disse forhold med reglene i alkoholloven, og de formål disse er ment å ivareta. Det er videre RBLs oppfatning at mange steder urettmessig vil risikere påstander om diskriminering selv i tilfeller hvor man har saklige begrunnelser til eventuelt å nekte disse personer adgang til skjenkestedet. I sin ytterste konsekvens kan man også tenke seg slike påstander som følge av illojal konkurranse.

Mange skjenkesteder kjenner etter hvert sine gjester i den forstand at de vet om gjestens/gjestenes eventuelle tilknytning til kriminelle miljøer, eller at man har hatt problemer med vedkommende tidligere som følge av bråk på stedet osv. Dette kan medføre at skjenkestedet nekter disse adgang ut i fra et ønske om å redusere muligheten for bråk på stedet.

Ofte er slike preventive handlinger ikke i det hele tatt motivert ut fra et ønske om å diskriminere vedkommende for eksempel på grunn av etnisk bakgrunn, men rett og slett ut fra en risikovurdering. Etter vår oppfatning er dette helt legitimt, men en trussel om inndragning som følge av diskriminering vil da kunne lede til at skjenkestedet må avstå fra å foreta slike risikovurderinger. Det er ikke gitt at konsekvensene av dette vil være positive.

Etter RBLs oppfatning vil for øvrig en regel av det slag som departementet foreslår, rettssikkerhetsmessig være meget uheldig. Den diskriminering man i de fleste tilfeller vil stå overfor vil være påstander om rasisme. Dette er påstander som tradisjonelt er meget belastende og utpreget stigmatiserende. RBL finner det meget urovekkende at et skjenkested skal risikere en slik karakteristikk i et enkeltvedtak, kanskje til og med som følge av handlinger fra ansatte, som skjenkestedet ikke en gang har vært kjent med. Og dette videre i et vedtak fattet ut fra prinsippet om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Spørsmålet om diskriminering, herunder i form av rasisme, bør avgjøres ut fra strafferettslig terminologi og normer, og etter de krav til bevisbedømmelse som der gjelder. Dette bør ikke overlates til et kommunalt folkevalgt organ og avgjøres ved håndopprekning. Til det er konsekvensene for den som utsettes for påstandene for store.

Dersom departementet opprettholder sitt forslag er RBL av den oppfatning at bestemmelsen under alle omstendigheter bør referere til den/de aktuelle straffebestemmelser, slik at det klart kommer frem hvilke typer diskriminering man her mener bør omfattes. Slik bestemmelsen er foreslått vil den f.eks. også omfatte det tilfellet at et skjenkested foretar kjønnsdiskriminering av egne ansatte. Dette er selvsagt både uheldig og ulovlig, men vi kan ikke se at dette er et forhold som bør få konsekvenser for skjenkebevillingen. Sett hen til de problemer vi har referert innledningsvis i forhold til ”saklige diskrimineringer”, synes vi videre at man i alle tilfeller bør nedfelle et krav til bevisbedømmelse tilsvarende hva man har innenfor strafferetten, slik at gjentatt diskriminering må anses bevist utover enhver rimelig tvil, før inndragning kan benyttes som sanksjonsmiddel.

RBL er ikke enig i departementets oppfatning av at forholdet til reglene om dobbeltstraff i EMK er uproblematisk. Departementets oppfatning er her at inndragningen ikke har pønalt preg, ”men foretas fordi det er avdekket forhold som innebærer at bevillingshaver ikke lenger er skikket til å drive virksomhet hvor det omsettes alkohol”.

Den begrunnelse som departementet her gir er ikke holdbar. RBL er uenig i at eventuelle uholdbare og forkastelige holdninger til personer med f.eks. annen etnisk bakgrunn, tilsier at disse ikke er skikket til å drive virksomhet hvor det omsettes alkohol. I henhold til alkohollovens uttalte formålsregel skal loven sikre at man begrenser tilgangen på alkohol, slik at man unngår de samfunnsmessige og individuelle skader som dette vil kunne medføre, herunder sørge for at omsetningen skjer under ordnede forhold. Sistnevnte er også motivert ut fra det ønske å unngå de nevnte skader. Videre har man for så vidt etter hver innført ytterligere et formål om å unngå at ”økonomisk kriminelle” utøver skjenking.

En person som ikke evner å se at mennesker av forskjellig opprinnelse har samme likeverd kan selvsagt, til tross for sitt menneskesyn, være meget vel skikket til å skjenke alkohol på en slik måte at man bidrar til å begrense skadevirkningene. Det er absolutt ingen sammenheng mellom evnen til å skjenke alkohol i samsvar med lovens formål, og vedkommendes holdninger til f.eks. homofile eller personer med annen etnisk bakgrunn. Det er selvsagt heller ikke gitt at en person med slike holdninger samtidig er å betrakte som en ”økonomisk

kriminell". Ved inndragninger som følge av eventuell gjentatt diskriminering har denne intet annet motiv enn å straffe, og man står da ovenfor sanksjon av pønalt karakter.

Det bemerkes for øvrig at næringskomiteen i Innst. O. nr. 36 (2003-2004) om ny matlov, tilsynelatende er av den oppfatning at en stenging eller en virksomhetskarantene som følge av overtredelser av næringsmiddelovgivningen, vil kunne være i strid med EMKs forbud mot dobbeltstraff, jfr. siste avsnitt, venstre spalte på s. 14. Etter RBLs oppfatning er alkoholovens regler om inndragelse her parallelle med matlovens regler om stenging. Det er således etter vår oppfatning en stor grad av sannsynlighet for at f.eks. et skjenkested som utsettes for straffansvar med hjemmel i alkoholovens § 10-1, samtidig med at skjenkebevillingen inndras, utsettes for ulovlig dobbeltstraff (under forutsetning av at dette ikke skjer gjennom parallell forfølgning). Et annet og kanskje enda mer praktisk eksempel er et skjenkested som ilegges tilleggsavgift som følge av manglende eller uriktige opplysninger i selvangivelsen, og som en følge av dette også får inndratt sin skjenkebevilling. Tilleggsavgiften er per definisjon å betrakte som straff, noe som etter vår oppfatning også en inndragning vil være. Særlig gjelder dette for de tilfeller hvor inndragningen i liten grad kan sies å ha sin årsak i et ønske om en alkoholpolitisk gevinst, noe som vil være tilfellet dersom man f.eks. inndrar en bevilling fordi vedkommende skjenkested driver diskriminering som beskrevet ovenfor. Dersom skjenkestedet i et slikt tilfelle også straffeforfølges etter straffelovens bestemmelse, er man etter vår oppfatning i aller høyeste grad i nærheten av et tilfelle av ulovlig dobbeltstraff.

2.16 Bevillingsmyndighetenes sanksjonsmuligheter

Etter RBLs oppfatning er kommunens sanksjonsmuligheter så vidt store allerede i dag at vi ikke kan se at det er behov for at dette skal utvides med en regel om adgang til å gi nye vilkår. Bestemmelsen vil i så fall redusere forutberegneligheten for en næring som allerede har meget stramme rammevilkår.

2.17 Bevillingsgebyrene

I høringsnotatet uttrykker departementet at man tar sikte på en indeksregulering av dagens bevillingsgebyr på bakgrunn av de satser som ble fastsatt i 1998, "og eventuelt supplere med andre vurderinger".

RBL tillater seg å minne om at gebyrene i første rekke skal dekke kostnader til behandling av bevillingssøknader og kontroll med utøvelsen av bevillingene. På denne bakgrunn finner vi det naturlig at departementet eventuelt dokumenterer behovet for slike økninger, da gebyrene etter vår oppfatning allerede er tilstrekkelig til å dekke de beskrevne behov.

Generelle merknader

RBL tillater seg avslutningsvis å komme med noen mer generelle merknader til de foreslåtte endringer.

Bevillingstidens lengde

Lovens system er i dag at alle bevillinger skal opp til ny vurdering etter at nytt kommunestyre har tiltrådt. Dette foreslås opprettholdt til tross for at et enstemmig bredt sammensatt utvalgt i NOU 1995:24, Alkoholpolitikken i endring, konkluderte med at "Utvalget mener at alle bevillinger gis inntil videre, slik at det ikke er knyttet noen tidsmessige begrensninger til en bevillings varighet".

RBL er fortsatt av den oppfatning at en bevilling bør gis "inntil videre", slik at den ikke utløper hvert fjerde år. Det representerer etter vår oppfatning helt uakseptable rammevilkår at man i prinsippet ikke kan planlegge sin virksomhet over et lengre perspektiv enn dette. Det bør være åpenbart for enhver at man løper en stor risiko dersom man f.eks. ønsker å investere millionbeløp i et serveringssted, når man ikke har noen som helst garanti for at stedet innehar skjenkebevilling et år eller to senere. Det er videre en kjensgjerning at de fleste bevillinger innvilges på nytt ved søknad for en ny bevillingsperiode. I de tilfeller hvor dette ikke gjøres er dette oftest begrunnet i forhold som under alle omstendigheter kunne vært benyttet som grunnlag for inndragning. Alternativet burde da heller være at man inndrar bevillingen for de få dette gjelder enn at alle bevillingshavere skal være nødt til å søke på nytt, og at kommunene skal bruke masse tid og ressurser på disse.

Dette er for øvrig et særphenomen for serveringsnæringen som vi ikke er kjent med at andre næringer er utsatt for.

I Innst O nr 59 (1996-97) til lov om endringer i alkoholloven tok Høyre sammen med Fremskrittspartiet til orde for at skjenkebevillingene burde gjelde "inntil videre" og ikke med den tidsbegrensning som nå utgjør gjeldende rett. Det vises her til innstillingens s 15 og 36. Det er med skuffelse RBL konstaterer at denne holdningen har endret seg fra perioden hvor Høyre var i opposisjon til man i dag sitter i posisjon.

Bevillingsløs skjenking

RBL har i brev tidligere tatt opp med Sosialdepartementet problemene omkring såkalt bevillingsløs skjenking, og departementet besvarte henvendelsen med at forholdet skulle vurderes i forbindelse med revideringen av loven. Etter det vi kan se har dette ikke blitt gjort.

Som nevnt i vår henvendelse til departementet opplever våre medlemsbedrifter fra tid til annen konkurranse fra steder hvor det serveres både mat og alkohol, men som verken innehar serverings- eller skjenkebevilling. Dette er naturligvis uholdbart både ut fra et alkoholpolitisk og et konkurransemessig perspektiv. Slike forhold faller imidlertid "mellom to stoler" ved at kommunene avstår fra å gripe inn med den begrunnelse at de mener dette er forhold som tilligger politiet, mens politiets prioriteringer innebærer at slike saker legges bort. RBL finner det oppsiktsvekkende at ikke departementet i hvert fall ut fra et alkoholpolitisk perspektiv har sett behov for å klargjøre ansvaret i slike saker, og på denne måten bidra til at serveringssteder som etter beste evne forsøker å følge lovens krav, sikres et vern mot slik ulovlig og illojal konkurranse. Det anmodes derfor om at departementet på nytt vurderer en klargjøring av ansvarsforholdene i slike tilfeller, og fortrinnsvis at kommunene gis adgang og plikt til å gripe inn overfor slik skjenking/servering.

Bøtlegging som alternativ til inndragning

Lovens § 8-1 gir anledning til inndragning av skjenkebevillingen dersom regelverket blir overtrådt. Det er ikke gitt noen nærmere regler for graderingen, eller nærmere vilkår for inndragning. Dette medfører for det første at det utøves svært ulik praksis i de enkelte kommuner, samt at enkelte kommuner praktiserer en svært streng håndheving, og at det i mange kommuner ikke utøves skjønn i det hele tatt slik loven forutsetter. Vår erfaring er at de fleste kommuner etter hvert benytter sjablonmessige regler, for eksempel at en overtredelse innebærer en ukes inndragning av bevillingen, uten at andre forhold tas med i vurderingen.

Fra RBLs side fremstår resultatet i mange av inndragningssakene som svært urimelige da disse rammer meget hardt. Det nevnes her at de aktuelle skjenkestedene utsettes for store negative økonomiske sanksjoner, og at slik inndragning ofte også leder til permitteringer av de ansatte. Etter vår oppfatning står reaksjonene ofte ikke på noen måte i forhold til den forseelse som er årsak til reaksjonen. Inndragning er en så alvorlig reaksjon at det bare bør finne sted ved gjentatte alvorlige overtredelser eller hvor stedet enten ikke viser evne eller ikke viser vilje til å følge alkohollovens regler.

På bakgrunn av de hensyn som vi her nevner foreslår RBL derfor at det i alkoholloven nedfelles sanksjonsregler som forutsetningsvis legger til grunn bøter/gebyr som alternativer for overtredelser av mindre alvorlig karakter, for det tilfelle at kommunen ikke finner det tilstrekkelig med en advarsel. Inndragning bør fortrinnsvis være forbeholdt gjentatte alvorlige brudd på loven. For å unngå at slike foreslåtte gebyrer skal fremstå som en alternativ økonomisk inntektskilde for kommune bør en slik bot/gebyr tilfalle statskassen.

RBL stiller mer enn gjerne i et møte med Sosialdepartementet for å utdype våre synspunkter dersom departementet skulle føle behov for dette.

Med vennlig hilsen
Reiselivsbedriftenes Landsforening

Jostein Hansen
Direktør

Kjell Ola Berg
Advokat

Vedlegg: RBLs høringsnotat vedrørende foreslåtte endringer til serveringsloven