

Sosialdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
03/02846

Vår ref.
2004/03548 U-A BUL

Dato
04.03.2004

Høring – Endringer i alkoholloven mm.

Justisdepartementet viser til Sosialdepartementets brev av 16. desember 2004 og telefonsamtale mellom Bård Uleberg og Merethe Rein 27. februar 2004.

Vi har følgende merknader:

1. Generelt om den alkoholpolitiske bakgrunnen og sammenhengen med regjeringens handlingsplan mot rusmiddelproblemer

I høringsnotatets kap. 1.1. slås det fast at regjeringens mål for rusmiddelpolitikken er en betydelig reduksjon i de sosiale og helsemessige skadene av rusmiddelbruk. Som et vesentlig element for å oppnå dette er det et sentralt mål for alkoholpolitikken å redusere totalkonsumet gjennom tiltak rettet mot hele befolkningen. Det er godt dokumentert at det er sammenheng mellom det totale konsumet i befolkningen og skadeomfanget. Dette påpekes også i regjeringens handlingsplan. Totalkonsumet, beregnet i ren alkohol, har økt i befolkningen de siste tiårene.

Videre ser man at konsumet er skjevfordelt. Drikkemønsteret i Norge synes å bestå, noe som betyr et høyt alkoholforbruk blant en mindre del av befolkningen med en forhøyet risiko for alkoholrelaterte skader, bl.a. ulykker, vold, overgrep og lignende. Det skulle også være allment kjent at alkoholbruk er en stor "bidragsyter" til politiets gjøremål. Samtidig har man i tillegg fått et økt jevnt forbruk ellers. Likeledes synes unges økte bruk av alkohol bekymringsfull, sett i et forebyggingsperspektiv.

Handlingsplanen mot rusmiddelproblemer framhever også at det er nødvendig å heve debutalderen for alkoholbruk, noe som skal bidra til en betydelig reduksjon av

rusmiddelproblemene. Høringsnotatet legger vekt på at dette også skal legges til grunn for revisjonen av alkoholoven.

I handlingsplanen framheves det at det er godt dokumentert at de mest virkningsfulle virkemidlene i alkoholpolitikken er de som reduserer tilgjengeligheten og øker prisene på alkohol. Dette er generelle tiltak som settes inn tidlig på samfunnsnivå. Man kan påpeke at rusmiddelbruk er en individuell handling og skjer med personlig ansvar, men man kommer ikke bort fra at atferden og skadene skapes i et komplekst samspill med andre. Handlingsplanen peker i denne sammenheng på at samfunnet derfor har et ansvar for å redusere rusmiddelproblemene og beskytte dem som rammes uskyldig.

Politiet skal ha en vesentlig plass i dette arbeidet gjennom forebyggende innsats i et tverrsektorielt og tverrfaglig samarbeid, og ved strafferettslige tiltak. Man erfarer imidlertid at denne innsatsen er utilstrekkelig for å bøte på skader og hindre kriminalitet, og at politiet og andre instanser, står tilbake med "restproblemene". Det vil derfor være av stor betydning for politiets samlede virksomhet om man kan finne virkemidler som på en effektiv og god måte bidrar til regjeringens mål for rusmiddelpolitikken.

Samtidig som man nå ser en internasjonal utvikling de senere årene i retning av å sette alkoholpolitiske spørsmål høyere på dagsorden, bl. a. har flere land i Europa begynt en innstramning av alkoholpolitikken for å motvirke økt ungdomsfull, ser man et økt press på de tradisjonelle og virkningsfulle virkemidlene i norsk alkoholpolitikk, ikke minst som en følge av EFTA-domstolens rusbrus-dom.

Dette presset synes å vanskeliggjøre opprettholdelse av noen virkemidler som kan bidra til nettopp å nå de alkoholpolitiske målene. Det er derfor en utfordring å finne en balanse mellom virkemidler som kan hjemles i alkoholoven for å kunne redusere skadene ved alkoholbruk og en hensiktsmessig omsetning av en lovlig vare. Justisdepartementet har vurdert forslagene til endringer i alkoholoven i dette perspektivet.

Konsekvenser av alkoholstyrke som kriterium

Justisdepartementet vil ikke unnlate å peke på at det er rimelig grunn til å anta at flere av de foreslåtte endringene i alkoholoven med stor sannsynlighet vil føre oss lenger bort fra måloppnåelsen i alkoholpolitikken, slik den er formulert i regjeringens handlingsplan og i høringsnotatet. Ikke minst gjelder dette konsekvensene av EFTA-domstolens avgjørelse i rusbrussaken som antas å ha særlige negative konsekvenser for vilkårene for å forebygge alkoholbruk nettopp blant unge. Ved å legge vekt på at alkoholstyrke skal være avgjørende for distribusjon, salg og skjenking, og ikke form for alkohol, får det som konsekvens at man nå kan selge og skjenke brennevin til unge under 20 år. Dette betyr en utvidelse av tilgangen til alkohol for ungdom under 20 år.

I tillegg er det neppe tvil om at såkalt rusbrus i lukket forpakning (både brennevin- og vinbaserte produkter) tilpasses ungdom gjennom smakstilsetninger som tiltaler denne aldersgruppen, og som på den måten vil bidra til økt forbruk også av alkohol i form av brennevin. Justisdepartementet finner dette uheldig. Forebyggende tiltak i form av for eksempel informasjon og opplysningskampanjer synes neppe tilstrekkelig til å dempe og redusere denne form for alkoholbruk. Det er i tidligere sammenheng (i forbindelse med konsekvensene av EFTA-dommen) diskutert hvordan omsetningen av rusbrus med mindre alkoholinnhold enn 4.76 volumprosent skal skje. Ettersom man ikke fant å ville gå inn for omsetning av øl med mindre enn 4.76 volumprosent på Vinmonopolets utsalg, måtte også rusbrus med tilsvarende volumprosent tillates omsatt i dagligvarebutikker.

Justisdepartementet vil ikke unnlate å peke på at dette med stor sannsynlighet vil virke motsatt av det som framheves som et sentralt mål for alkoholpolitikken, nemlig at man får en økning av det samlede alkoholkonsum, spesielt blant unge. Særlig er det grunn til å peke på at det vide distribusjonsnett som rusbrusen er gitt i og med salg i dagligvareforretningene, vil gi større risiko for både økt alkoholbruk blant de unge under 20 år, og at det vil være vanskelig å få hevet debutalderen. Snarere er det grunn til å vente at stadig flere ganske unge vil forsøke rusbrus, fordi man "ikke smaker alkoholen".

Fra Justisdepartementets synspunkt kan det derfor være grunn til å vurdere muligheten for å sette en lavere grense for volumprosent enn 4.8 (jf. høringsnotatet, punkt 3.4), for salg av alkoholholdige drikker i dagligvarehandelen. Ved en senkning av tillatt volumprosent på disse varene vil man ha større muligheter for på en mer effektiv måte å kunne bidra til måloppnåelsen i regjeringens handlingsplan, samtidig som man vil kunne redusere alkoholrelaterte skader.

En lavere volumprosent for tillatt salg i dagligvarehandelen vil også kunne støttes opp av forslaget i høringsnotatet om at Vinmonopolets styre skal kunne fastsette antallet utsalg på landsbasis og den geografiske fordelingen av dem. Slik Vinmonopolets system nå er, synes ikke dette å skulle innebære noen vesentlige ulemper for publikum, men det vil med stor grad av rimelighet ha en vesentlig innvirkning på det samlede alkoholkonsum.

Bevillingssystemet og de alkoholpolitiske målene

En eventuell innskrenking av distribusjonen av alkoholholdige varer til Vinmonopolets utsalg må også ses i sammenheng med det kommunale bevillingssystemet for salg og skjenking av alkoholholdig drikk. Av høringsnotatet framgår det at dette systemet skal bidra til å oppnå de nasjonale målene som er satt for alkoholpolitikken, samtidig som det skal gi rom for kommunalt alkoholpolitisk skjønn og lokal tilpasning. Det er imidlertid grunn til å påpeke at det nødvendigvis ikke er noen klar sammenheng mellom de alkoholpolitiske målene på landsplan og det som den enkelte kommunes bevillingspraksis fører til. Det siste tiåret har man sett en liberalisering i

bevillingspraksis; de fleste kommunene har økt antall skjenkesteder og det har blitt langt flere utsalgssteder. Den kommunale praksisen har, til tross for lokale alkoholpolitiske planer, medført at tilgjengeligheten til alkohol har økt betydelig.

Tradisjonelt har vår alkoholpolitikk bygget på regulering og kontroll i kommunene. Justisdepartementet er enig i at det er nødvendig med en god kontroll med både salgs- og skjenkebevillingene, dersom skadelig drikkemønster skal endres, om man skal hindre ulovlig omsetning av alkohol, heve debutalderen for alkoholbruk og hindre salg og skjenking til mindreårige. Etter Justisdepartementets vurdering vil flere av forslagene til endring i alkoholloven med stor sannsynlighet underbygge en ytterligere liberalisering i retning av større utbud av alkohol. Ikke minst gjelder dette forslaget om at aldersgrensen for kjøp og bruk av alkoholholdig drikk under 22 volumprosent alkohol settes til 18 år (også brennevinsbaserte drikker). Dette er en konsekvens av at det er alkoholvolum og ikke alkoholtipe, som skal være utgangspunktet. Etter Justisdepartementets vurdering er det uheldig at unge under 20 år gis adgang til både å kjøpe og bli skjenket brennevinsbaserte alkoholholdige drikker. Dette vil både kunne bety en uheldig dreining i retning av bruk av en uønsket alkoholform (brennevin), og en utvidet tilgang til alkohol. Dersom man må legge til grunn volumprosent som utgangspunkt for både salg og skjenking av alkoholholdig drikk, ser ikke Justisdepartementet bort fra at man bør foreslå å innføre en aldersgrense på 20 år for kjøp og skjenking av alkoholholdig drikk over 15 volumprosent. Dette vil ikke være en så streng regel som man har i Sverige, samtidig som den skulle være enkel å praktisere.

En ny innfallsvinkel?

Dersom man på den ene siden vil unngå å bygge på fremstillingsmåten og på den annen side ikke vil trekke de samme alkoholpolitiske konsekvenser som Justisdepartementet, bør man vurdere om det er mulig å oppstille andre objektive kriterier, som f.eks. surhetsgrad, søthetsgrad, sukkerinnhold ol., som kan ligge til grunn for en strengere regulering av alkoholholdige drikkevarer som smaksmessig er særlig tiltrekkende for ungdom.

2. Generelle merknader til endringsforslagene

Justisdepartementet støtter i utgangspunktet høringsnotatets synspunkter om helhetsvurdering når det gjelder effektivisering av vandelskravet i alkoholloven. Vi viser imidlertid til at det er behov for å vurdere dette spørsmålet nærmere, jf. våre spesielle merknader til § 1-7b nedenfor. Videre støtter departementet forslaget i punkt 2.10.2 om utvidelse av bevillingsmyndighetens kontrolladgang til virksomhetens lokaler og regnskaper mm.

Sosialdepartementet ber i notatet side 10 og side 41 høringsinstansene om å kommentere adgangen til å stille nye vilkår for allerede eksisterende bevillinger, og om etterfølgende vilkår kan være et alternativ til inndragning. Nye vilkår til en allerede eksisterende bevilling må betraktes som en omgjøring av det opprinnelige vedtaket, jf.

Eckhoff/ Smith "Forvaltningsrett" 7. utgave side 379. Kompetansen til å omgjøre forvaltningsvedtak følger av forvaltningsloven § 35. Hvis man ønsker en videre adgang til å stille vilkår enn det som følger av forvaltningslovens § 35, krever dette egen hjemmel i lov. Justisdepartementet kommer nærmere tilbake til spørsmålet hvis det blir forelagt et konkret forslag.

Når det gjelder spørsmålet om alternativer til inndragning, vil vi vise til NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring". Formålet med utredningen var å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen for å få et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff. Utredningen kan ha verdi ved arbeidet med alkohollovgivningen. Den inneholder for eksempel forslag til bestemmelser om administrative rettighetstap og formell advarsel.

Det fremgår på side 10 i notatet at bakgrunnen for å oppheve delegasjonsbegrensningene i nåværende § 1-12 er å gi kommunen større frihet ved forvaltningen av loven, bl.a. mulighet for interkommunalt samarbeid. Justisdepartementet vil minne om at man ved utformingen av interkommunale samarbeidsformer må ivareta forvaltningslovens saksbehandlingsregler, da særlig klagereglene, og myndigheten til å instruere.

Når det gjelder endringsforslagenes forhold til Svalbard, viser vi til Sysselemannens uttalelse av 27. februar 2004.

3. Spesielle merknader til lovforslaget

Til § 1-3 (nytt) annet ledd

Forslaget om å opprettholde en egen regulering av sterkvin bryter med hva vi oppfatter som høringsnotatets prinsipp om at skillene i alkoholloven skal bygge på alkoholprosent. Et skille basert på kun alkoholprosent fremstår slik sett som en lovteknisk enklere løsning. Forholdet mellom annet punktum og tredje punktum kan også virke uklart med hensyn til hva som skal være avgjørende – om det anses som sterkvin eller om alkoholinholdet er 22 prosent eller mer.

Til § 1-5

I nåværende bestemmelse er salg, skjenking og utlevering regulert i samme ledd. Vi ser ikke de klare fordelene av å skille ut skjenking i ett nytt annet ledd. Generelt sett bør gjentakelse i lovverket unngås.

Til § 1-7b

Justisdepartementet merker seg at Sosialdepartementet foreslår en videre og mer skjønnsmessig vandelsbestemmelse hvor det foruten de lovbrudd som i dag skal vektlegges, skal legges vekt på "lovbrudd i forhold til annen lovgivning som er uforenlig med driften av virksomheten."

Sosialdepartementet kommenterer på side 25 forslaget slik: "Lovbruddet må være av en slik karakter at vedkommende kan anses uskikket til å drive slik virksomhet hvor det omsettes alkoholholdig drikk. Det betyr likevel ikke at overtredelsen må være begått i relasjon til slik virksomhet. Videre må lovbruddet ha en viss dimensjon som ut fra en helhetsvurdering gjør vedkommende uskikket til å drive slik virksomhet." Det følger videre: "For utvidelsen, dvs. for annen lovgivning som er uforenelig med driften av virksomheten, foreslås det å legge serveringslovens krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt til grunn."

Vandelskravet bør vurderes i forhold til den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 og protokoll 7 artikkel 4. Spørsmålet i forhold til artikkel 6 er om avslag på søknad om alkoholbevilling eller inndragning av en eksisterende bevilling på grunnlag av forvaltningens vandelsvurdering, kan anses som "criminal charge". Hvis det er tilfellet, følger det av EMK artikkel 6 at den involverte har visse prosessuelle rettigheter. Videre er uskyldpresumpsjonen forstått så vidt at statens representant ikke offisielt kan si at en person er skyldig i et lovbrudd før en slik skyld er fastslått av domstol. I relasjon til protokoll 7 artikkel 4 oppstår spørsmålet om dobbeltstraff. Høyesterett har behandlet lignende spørsmål i en rekke avgjørelser de siste år.

I høringsnotatet på side 25 fremholder Sosialdepartementet at en ikke ser behovet for å opprettholde adgangen i § 1-7b tredje ledd til å gi forskrifter om vandelskravet. Siden den foreslåtte vandelsbestemmelsen oppstiller så skjønnsmessige kriterier, er det et sterkt behov for å regulere vandelskravet nærmere gjennom forskrift. Det er derfor god grunn til å opprettholde forskriftshjemmelen i § 1-7b.

Til § 1-7c sjette ledd

Forskriftshjemmelen etter annet punktum til å pålegge styrever forpliktelser er vid. Tilsvarende bestemmelser foreslås i §§ 3-9, 3A-8 og 4-7. Det er noe uklart hva som ligger i begrepet "plikt til å sikre at bevilling utøves i henhold til bestemmelser gitt i og i medhold av denne lov". Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttalte i Innst. S. nr. 296 (1995-96) at det er grunn til å vise varsomhet med bruken av forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter for borgerne. Det bør derfor fremgå av lovteksten i hva slags typer plikter det kan være aktuelt å pålegge den ansvarlige.

Til § 1-8

Justisdepartementet synes det er positivt at forslaget innarbeider mer overordnede målsetninger i regelverket ved å gi gjentatt, ulovlig diskriminering konsekvenser for næringsdrivende. Dette er i samsvar med bl.a. Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering (2002-2006).

Det går frem av høringsnotatet at bestemmelsen kun rammer diskriminering fra betjeningen – ikke diskriminering fra gjester. Denne presiseringen er viktig for at publikum og næringsdrivende skal forstå bestemmelsens rette rekkevidde, og det

burde derfor også fremgå av lovteksten. Det bør også tas stilling til hvordan slik diskriminering skal dokumenteres, for eksempel om politianmeldelse fra fornærmede er nødvendig eller om det er tilstrekkelig med tips fra publikum.

Videre følger det av høringsnotatet at ansvaret er objektivt slik at bevillingshaveren kan miste bevillingen uten å vite at diskriminering har forekommet. Dette kan være en inngripende reaksjon ovenfor en næringsdrivende, og det kan være grunn til å vurdere om Sanksjonsutvalgets forslag om formell advarsel kan være et godt supplement i disse tilfellene, jf. de generelle merknadene foran.

Når det gjelder det rent innholdsmessige i bestemmelsen, skriver Sosialdepartementet på side 38 i notatet at: "I begrepet ulovlig ligger ingen henvisning til beviskrav eller domfellelse, men en henvisning til at bestemmelsen omfatter diskriminering av den type og mot de grupper som er ulovlige etter straffelovgivningen".

Vi viser til kommentarene til § 1-7b om forholdet til EMK. De samme spørsmålene kan også reises her.

Sosialdepartementet fremhever på side 39 i notatet at man ikke anser forholdet mellom inndragningsbestemmelsene og dobbeltstraff som problematisk. Etter vår oppfatning kan det være grunn til å utrede spørsmålet noe grundigere i lys av Høyesteretts praksis.

Til § 1-10 første ledd

Justisdepartementet er sterkt imot å gi en ytterligere forlengelse av muligheten til å drive skjenkested på tidligere eiers bevilling. Allerede dagens bestemmelse svekker politiets mulighet til kontroll i denne bransjen. Politimesteren i Oslo har gjentatte ganger fremholdt at bestemmelsen i stedet bør strammes inn. En har herfra liten forståelse for å legge til rette for "hurtigsalg" av skjenkesteder, hvor kjøper slipper å innhente de nødvendige tillatelser på forhånd. I de fleste andre bransjer hvor personlig bevilling er nødvendig må slik bevilling være klar på forhånd. Det er Justisdepartementet enig i, og vi foreslår at dagens tre måneders periode reduseres til en måned.

Til § 1-14

Justisdepartementet vil bemerke at et slikt register må utarbeides i samsvar med personopplysningsloven 14. april 2000 nr. 31.

Til §§ 2-1 og 2-2

Begrepet "rett til å drive engrossalg" kan virke villedende siden forslaget, slik vi forstår det, mener å fri seg fra engrossalg som en rettighet. Hvis det er tilstrekkelig å registrere seg, vil det ikke være noen egentlig rettighet å drive virksomheten. "Registrert som engrosselger" kan være et alternativ.

Til § 4-2 tredje ledd

Vi kan ikke se at tillegget ”som ikke er tilsatt tilvirket alkohol” skal være nødvendig i uttrykket ”alkoholholding drikk med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent som ikke er tilsatt tilvirket alkohol”. Samme formulering brukes i § 6-1 tredje ledd. Hvis alkoholprosenten er lavere enn 22, kan det ikke være avgjørende om det er tilsatt tilvirket alkohol. Tillegget kompliserer bestemmelsens virkeområde, og det fremstår som en bedre lovteknisk løsning å kun holde seg til alkoholprosenten.

Vi minner for ordens skyld om at proposisjonsutkastet skal forelegges for Lovavdelingen for lovteknisk gjennomgåelse etter departementsforeleggelsen.

Med hilsen

Harald Aass
seniorrådgiver

Bård Uleberg
førstekonsulent