

# **SKJENKING I GRENSELAND**

**STRATEGIER, TILTAK OG LOVGIVNING MOT  
ØKONOMISK KRIMINALITET I SKJENKESTEDER  
I DE NORDISKE LAND**

**NIELS KRISTIAN AXELSEN**

**Statens institutt for rusmiddelforskning  
Oslo 2001**

**ISSN 1502-8178  
ISBN 82-7171-229-2**



## Forord

Økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen er oppfattet som et alvorlig problem i alle de nordiske land. Særlig Sverige har brukt – og bruker – mye ressurser på å avdekke og forhindre slik kriminalitet. I Danmark har de et sterkt fokus på forebygging.

Rapporten er en oppfølger til rapporten ”Skifteretten på menyen” som ble finansiert av Norges forskningsråds *Program for forskning om økonomisk kriminalitet*. Rapporten er et spleiselag bestående av (i rekkefølge etter størrelse på bidrag - de største først): Næringsdepartementet, Sosialdepartementet (rapporten er utgitt av tidligere SIFA, nå SIRUS, som er departementets forskningsinstitutt), Nordisk Nämnd for Alcohol och Drogforskning (NAD), Nordisk Samarbeidsråd for Kriminologi (NSfK) og Finansdepartementet. Det at så mange interessenter deltar i et slikt spleiselag sier litt om hvor vanskelig det er å arbeide med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen – det er mange kokker bokstavelig talt.

Rapporten har blitt forsinket, ikke minst pga. av at omfanget av å sammenligne tre land ble undervurdert. Det har vært vanskelig å finne frem til god informasjon om problemstillingen, dels pga. av at like myndigheter i ulike land har forskjellige prioriteringer i forhold til problemstillingen – og dels pga. at det er et fragmentarisk bilde av forskjellige lover og etater som skal tegnes.

Jeg vil i særdeleshet takke professor Ragnar Hauge for god hjelp med rapporten, også professor Per Ole Johansen har vært en inspirator og støtte i arbeidet. Sturla Nordlund og Knut Brofoss ved SIRUS kom med gode innspill i slutfasen. Og takk til alle de som har åpnet dørene sine i de forskjellige land og institusjoner, ingen nevnt ingen glemt. I Norge har særlig politiets konkursavsnitt ved spesialmedarbeider Thomas Nilsen bidratt verdifullt. Ansvar for feil og mangler ligger imidlertid som alltid på undertegnede.

Oslo, 25. februar 2001.

Cand. jur. Niels Kristian Axelsen

Stipendiat



# Innhold

Sammendrag .....	9
1. Bakgrunn – Situasjonen i Norge .....	13
2. Formål og metode .....	21
2.1. Fragmentarisk organisering av kontrollmyndighetene ...	23
3. Strategier og tiltak – Hovedkonklusjoner .....	27
4. Restaurantbransjen som bransje – Spesielle trekk .....	35
4.1. Restauranten som institusjon og bransje .....	35
4.2. Forskning .....	36
4.3. Restaurantbransjen i tall .....	40
4.3.1. Norge .....	40
4.3.2. Sverige .....	41
4.3.3. Danmark .....	43
5. Bevillingssystemet – Det sentrale virkemiddel .....	44
5.1. Historikk .....	44
5.2. Gjeldende rett i Norge .....	45
5.2.1. Tildeling av skjenkebevilling .....	47
5.2.2. Tildeling av serveringsbevilling .....	52
5.2.3. Inndragning av bevilling .....	53
5.3. Gjeldende rett i Sverige .....	54
5.3.1. Tildeling av skjenkebevilling .....	55
5.3.2. Tilbakekalling av skjenkebevilling .....	58
5.4. Gjeldende rett i Danmark .....	60
5.4.1. Tildeling av skjenkebevilling .....	61
5.4.2. Tildeling av næringsbrev .....	69
5.4.3. Tilbakekallelse av næringsbrev .....	70
6. Kontroll og spesielle tiltak .....	73
6.1. Norge .....	73
6.1.1. Organisering og kontroll .....	75
6.1.2. Næringssetaten i Oslo .....	75

6.1.3. Tverretattlig samarbeid .....	76
6.1.4. Avleggelse av kunnskapsprøve for bevillingshavere	78
6.1.5. Politiets konkursavsnitt .....	78
6.2. Sverige .....	79
6.2.1. Organisering og kontroll .....	80
6.2.2. Register over innehavere av skjenkebevilling .....	83
6.2.3. ”Operasjon krogsanering” .....	84
6.2.4. Lisensavgift .....	91
6.3. Danmark .....	92
6.3.1. Organisering og kontroll .....	93
6.3.2. Politiets bevillingsavdeling .....	94
6.3.3. ”Sort arbejde” .....	97
6.3.4. Razzia i ”Jomfru Anes gade” – Aalborg .....	97
7. Relevant forskning .....	100
7.1. Variabel innsats .....	100
7.2. Norge .....	100
7.2.1. Konkursrådets undersøkelse av serveringsbedrifter i Sør-Norge .....	101
7.2.2. Rapport om konkurskriminalitet i restaurantbo i Oslo	104
7.2.3. ”Skifteretten på menyen” .....	105
7.3. Sverige .....	107
7.3.1. ”Effekterna av vidgad vandelsprövning inom restaurantbranschen .....	107
7.3.2. Skatterevisjon i sju branscher .....	110
7.3.3. Riksskatteverkets undersøkelse .....	111
Appendix	
Finland .....	113
Noter .....	118



- Skal det være noe mer før vi stenger?





## Sammendrag

Rapporten konkluderer med at alle de nordiske land har problemer med restaurantbransjen, og at en rekke tiltak som har vært brukt med hell i disse landene bør vurderes i Norge. Regjeringenes handlingsplaner på 90-tallet viser at det er stor politisk vilje til å gjennomføre tiltak for å demme opp for denne type kriminalitet. I 1999 trådte Norges nye regler for serveringsbransjen i kraft. Det har, til tross for stor politisk vilje og ressurstilgang endt opp med et noe kronglete system bestående av to forskjellige lover som hjemler to typer bevillinger og som styres av to forskjellige departementer. I praksis behandles de riktignok under ett.

Det nye i lovgivningen er at man nå stiller krav om godandel på et mer generelt plan enn tidligere for å kunne drive et skjenkested. Tidligere kunne man i praksis bare legge alkoholpolitiske vurderinger til grunn for nektelse eller tilbakekallelse av bevilling. Hensynet som ligger bak de særlige kravene som stilles til for eksempel leger og advokater er at samfunnet må kunne ha særlig tillit til disse yrkesgruppene. Det samme kan man i stor grad anføre for innehavere av skjenkebevillinger.

De nye reglene inneholder *meget vidtgående hjemler* for å nekte eller frata useriøse aktører bevilling til å drive serveringssted. Hjemmelssituasjonen i Norge er etter denne lovendringen på et slikt nivå at det åpenbart ikke lenger er der skoen trykker for de myndigheter som arbeider med denne bransjen.

Næringssetaten i Oslo fikk i år mellom 2-400 negative opplysninger om restauranter fra høringsinstansene. Noen av disse søkerne ble i første omgang nektet bevilling pga. at de ikke oppfylte vandelskravene (de fikk søknaden i retur med beskjed om at de ikke oppfylte kravene), men ved endringer i ledelse eller selskapsstruktur – og ved å opprette nye juridiske personer viser det seg at nesten alle disse stedene opererer videre med samme ledelse og bakmenn. Dette strider mot alkohol- og serveringslovens intensjoner, og må sies å være *et nederlag i forhold til de ambisjoner som er blitt trukket opp i regjeringenes handlingsplaner de siste år*.

Oslo politikammer ble som høringsinstans bedt, slik loven krever, om å gi sin vurdering av 960 søknader om fornyelse av alkoholbevilling i Oslo i 2000. De hadde *merknader* av negativ karakter til søkerne i 269

tilfeller. Av de 960 som søkte fornyet bevilling var det imidlertid 52 steder som politiet mente *absolutt ikke burde bli innvilget fordi de ikke oppfylte kravene i alkohol- og serveringsloven*. En undersøkelse viste at mer enn 90 prosent av disse stedene fortsatt er i drift – med noenlunde samme ledelse (i realiteten), samme navn og samme bakmenn.

Det neste naturlige skritt for de ansvarlige departementer bør derfor være å se på *organiseringen* av de aktuelle kontrollmyndigheter, og å *evaluere de kontrollmetoder* som benyttes. Det bør særlig vurderes å legge mer vekt på *forebyggende arbeid* – slik man finner i Danmark. I Danmark har man lagt hele den *saksforberedende og kontrollerende* myndighet til politiet. Det er likevel fortsatt *kommunene som avgjør* bevillingsspørsmål – slik det også er i Norge og Sverige. Politiet samler inn opplysninger om søkerens økonomi, og vurderer siden om det er sannsynlig at virksomheten vil gi et rimelig overskudd på en viss sikt. Slik kan man unngå de åpenbare konkurser, og vanskeliggjøre hvitvasking av penger. Det legges særlig vekt på hvor startkapitalen kommer fra. Hadde man hatt en tilsvarende ordning i Norge, ville bobestyrers arbeid i en rekke konkurssaker vært enklere. Det er nettopp denne type opplysninger bobestyrer bruker tid på å skaffe til veie etter konkursåpning. Politiet i Danmark har kontrollmyndighet, hvilket gir mulighet til å være tilstede i utelivet uten å måtte ha *skjellig grunn til mistanke* om lovbrudd, bli *tilkalt* eller bedt om *bistand* slik politiet i dag må i Norge. Det er et tankekors at kontrollører fra en rekke sivile etater har større kontrollmuligheter enn politiet selv. Bevillingspolitiet i Danmark mener selv at de som kontakter dem for å søke eller få fornyet bevilling har høyere terskel for å gi uriktige opplysninger til en polititjenestemann enn en sivil ansatt tjenestemann. Deres syn er at det er lettere for politiet selv å vandelsvurdere, siden de har direkte tilgang til politiets strafferegistre, og dermed kan bruke informasjonen direkte. I Norge må politiet uttale seg via Næringssetaten eller et annet kommunalt utvalg.

Fra svensk praksis er særlig de omfattende og systematiske (uanmeldte) kontroller av bransjen interessante – døpt for *Operation krogrensning*. Dette har i flere år vært en vedvarende organisert kontrollaksjon, som siden har fått et mer permanent preg. Kontrollene foregår ved at flere myndigheter samarbeider med politiet om å plukke ut restauranter som bør kontrolleres særskilt. Disse får så uanmeldt besøk, ofte på tidspunkter hvor det er stor omsetning (f.eks. ikke mandag formiddag).

Det er fylkesmannens kontor som har vært koordinator for kontrollene i de forskjellige fylkene.

Et annet tiltak som bør vurderes er å bruke de utmerkede registrene som finnes for å forhindre at personer gis adgang til gjentatte ganger å bryte loven med en offentlig bevilling i hånden. Enhetsregisteret og de øvrige registrene i Brønnøysund bør være viktige verktøy i arbeidet med å forhindre økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Et sentralt organ som henter inn slike opplysninger rutinemessig for kommunene kunne bidra til å sikre at lovene blir fulgt, og at det blir rettslikhet kommunene i mellom. Det finnes flere steder i Oslo som i dag drives og eies av personer med variert kriminell bakgrunn.

Det er ikke selvsagt at dette er tiltak som vil passe inn i Norge. Det bør likevel, på bakgrunn av alle de alvorlige tilfellene av forskjellige typer kriminalitet som har vært påvist, utredes av sentrale myndigheter om dette er tiltak som kan få skjenkebransjen til å fremstå som en mer lovlydig bransje.



# 1. Bakgrunn – situasjonen i Norge

Regjeringen i Norge skrev i 1995 i sin *Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*<sup>1</sup> at restaurantbransjen var en bransje (av fem) som spesielt burde kontrolleres, da det var antatt at denne var særlig utsatt for økonomisk kriminalitet. Dette er gjentatt i de handlingsplaner som er utgitt siden, senest i januar 2000<sup>2</sup>. En offentlig utredning om alkoholpolitikken i Norge<sup>3</sup> konkluderte også med at økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen er et vesentlig problem, som blant annet medfører konkurransevridning i disfavør for de seriøse som bestreber seg på å tilfredsstille de krav myndighetene setter.

En rekke uavhengige forskningsrapporter støtter dette. En undersøkelse av restaurantbransjen i Sør-Norge (Agder) utarbeidet av Justisdepartementet/Konkursrådet<sup>4</sup> viser blant annet at denne type økonomisk kriminalitet ikke bare er et storby-fenomen. Tallene i undersøkelsen taler for seg selv; i *mer enn halvparten* av konkursboene i restaurantbransjen var det innberettet straffbare forhold. Andre rapporter fra Norge viser samme tendenser, og en undersøkelse foretatt i Oslo i 1995<sup>5</sup> viste at det i hovedstadens restaurantbransje forekom en rekke brudd på lover og regler innenfor det feltet som benevnes som økonomisk kriminalitet<sup>6</sup>. Rapporten inngikk som en del av Norges forskningsråds (NFR) *Program for forskning om økonomisk kriminalitet*. Denne undersøkelsen dokumenterte en klar sammenheng mellom skatte – og avgiftsunndragelse og konkurskriminalitet i restaurantbransjen. Mange restauranteiere hadde ordnet seg slik at de systematisk sanerte gjeld til det offentlige ved å gå konkurs eller opphøre på annet vis. Rapporten påviste også at aktørene i bransjen ble møtt med få eller ingen sanksjoner, og at dette var kjent blant aktørene.

Konkursrådets undersøkelse fra Agder fylke, sammen med en undersøkelse laget av revisorfirmaet Coopers & Lybrand<sup>7</sup> i 1992 og Oslo-undersøkelsen fra 1995, viser at det er en kompleks og vanskelig bransje man står ovenfor. Restaurantbransjen frustrerer og forvirrer - her møtes alkoholpolitikk, kriminalpolitikk og næringspolitikk - ofte kombinert med vanskelige selskapsstrukturer og et uoversiktlig persongalleri av eiere, stedfortredere, daglige ledere og ”stråmenn”. Det er dessuten svært mange forskjellige offentlige institusjoner som har befatning med denne bransjen, slik det beskrives i kapittel 2. Dette bidrar til å vanskeliggjøre ytterligere.

Undersøkelsene har fått stor respons, og bekreftet at det er behov for denne type forskning. Responsen har kommet fra forskjellige organer og institusjoner som kommer i kontakt med den, og fra pressen - som alltid har interessert seg for restaurantbransjen. Kommuner, direktorater, departementer, bevillingsorganer, politi og diverse tilsyn er blant de som har etterlyst forskning og mer kunnskap om dette emnet.

Det som er spesielt med restaurantbransjen er den vanskelige avveiningen mellom på den ene siden å gi gode rammebetingelser til de som har dette som sin næring og sitt livsverk, og på den annen side myndighetenes behov for å styre bransjen ut fra alkohol- og kriminalpolitiske hensyn. Dette henger sammen, og forskningen på feltet tyder på at *gode og predikerbare rammebetingelser* er viktig for å tiltrekke seg seriøse aktører. Det bør være et uttalt mål for myndighetene å tiltrekke seg seriøse aktører til denne bransjen, da disse antageligvis vil virke som medspillere i myndighetenes bestrebelse i å oppnå kriminalpolitiske, fiskale- og alkoholpolitiske mål.

Mange forskere, inkludert undertegnede, mener at det er viktigere å studere *bransjekulturene* for å få forståelsen av økonomisk kriminalitet enn *bedriftskulturene* (den økonomiske tilstanden i *den enkelte bedrift*). Daværende 1. statsadvokat i Økokrim (nå assisterende riksadvokat) Hans Petter Jahre hevder at pga. forskjellene i de aktuelle bransjene vil den økonomiske kriminaliteten for eksempel ved bedrageri arte seg forskjellig fordi "... «*terrenget*» langt fra [er] det samme i et industriselskap, i et finansieringsselskap og i et shippingselskap".<sup>8</sup>

De norske undersøkelsene av restaurantbransjen viser at:

- det (systematisk) hyppig unndras skatt- og avgifter fra det offentlige
- konkurs brukes bevisst for å oppnå ulovlig fortjeneste
- selskapene har svært kort levetid - i snitt ca. to år
- det er det offentlige som begjærer konkurs i de fleste tilfeller
- det er ingen dividende til uprioriterte fordringer
- dårlige og mangelfulle regnskap brukes til å dekke over annen kriminalitet
- konkursskarantene spiller en mindre rolle
- sanksjonene er i verste fall bøter (fra 4-20 000 kr), nesten aldri fengselsstraff

Undersøkelsene trekker frem et eksempel på en klassisk selskapsstruktur i restaurantbransjen hvor det opereres med såkalte *holdings- og driftsselskaper*. Slike selskapsstrukturer kjennetegnes ved at de:

- består av et holdingselskap som besitter leieretten, og et driftsselskap som tappes
- ofte overføres høy husleie fra driftsselskap til holdingselskap (høyere enn markedspris)
- stadig skiftende fremleieforhold til forskjellige driftsselskaper som stadig går konkurs
- mange selskaper og personer som gjør at det er vanskelig for kontrollorgan å få oversikt

Dette er en ikke uvanlig måte å ordne seg på i restaurantbransjen i Norge, og flere eksempler i undersøkelsene viser denne type organisering. Som eksempel ble det i en kinesisk restaurantkjede foretatt et raskt eierskifte fra eieren til hans nærmeste familie like før myndighetene slo kjeden konkurs på grunn av skatt- og avgiftsunndragelse.

Undersøkelsene både fra Oslo og Agder viser at det i regelen er *små bedrifter* det dreier seg om, med en gjennomsnittlig omsetning på ca. tre millioner kroner. Dette korresponderer med det flere andre norske forskere har påvist. At «smått ikke alltid er godt» er hevdet av blant annet kriminologene Haagenen og Johansen - som viser til flere norske undersøkelser som konkluderer likt<sup>9</sup>. De hevder at mindre aktører ofte er mer risikovillige og har mindre å tape.

Oslos tidligere politimester Willy Haugli hevdet i en kronikk i Aftenposten som het *Dagens norske kriminalitetsbilde*<sup>10</sup> for noen år tilbake at det særlig er i Oslo denne type økonomisk eller organisert kriminalitet finnes. Han skrev bl.a.: ”*Mye av kriminaliteten i Oslo er knyttet til driften av restauranter hvor alle typer ulovligheter flourer*”. Undersøkelsen til Konkursrådet fra Agder fylke viser at dette ikke bare gjelder hovedstaden, men også småsteder.

Undersøkelsene samlet tyder på at den typiske restauranteieren som går konkurs starter med liten kompetanse, både når det gjelder økonomistyring såvel som drift av restaurant og de spesielle problemer som knytter seg til dette. Etter hvert mister ledelsen oversikt og

kontantstrømmen registreres ikke slik regnskaps- og skattelovgivningen foreskriver. Dette går over i en fra «hånd - til - munn» mentalitet, hvor man stagner de kreditorene som maser mest og som man er avhengig av stadige leveranser fra, for eksempel leverandører av mat og drikke. Offentlig gjeld blir *alltid* nedprioritert.

De kyniske økonomiske kriminelle utgjør mindretallet i de fleste slike saker, som driver flere steder og har en mer eller mindre avansert organisasjon. Det er imidlertid særlig disse myndighetene har problemer med, og som har vist seg vanskelig å få fjernet fra bransjen. Flere store saker hvor myndighetene har lagt ned store ressurser har endt uten domfellelser, og polititjenestemenn har i intervjuer bekreftet at bakkemennene har fortsatt uforstyrret med sin virksomhet.

Hvor ille situasjonen er i forhold til andre bransjer er vanskelig å si - som nevnt har denne bransjen vært i myndighetenes søkelys i flere år, og pressen har fulgt den bl.a. med flere grundige artikkelserier. Det trengs ytterligere kunnskap for å forstå de mekanismene og labyrintene som useriøse næringsdrivende konstruerer, ofte sammen med rådgivere (advokater, bankrådgivere m.fl.), for å oppnå en ulovlig og ufortjent vinning.

Regjeringenes handlingsplaner på 90-tallet viser at det en stor politisk vilje til å gjennomføre tiltak for å demme opp for denne type kriminalitet. Som det beskrives i kap. 5.2. trådte Norges nye regler for serveringsbransjen i kraft i 1999. Reglene er på linje med de øvrige nordiske land, og inneholder *meget vidtgående hjemler* for å nekte eller frata useriøse aktører bevilling til å drive serveringssted. Hovedverktøyet som loven hjemler er en utstrakt *vandelsvurdering* av de impliserte. Sentralt er, foruten serveringslovens kap. 2, alkohollovens § 1-7b<sup>11</sup> (se nærmere kap. 5.2.):

*Bevillingshaver, og person som*

- *eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten*
- *eller oppebærer en vesentlig del av dens inntekter*
- *eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til*
- *alkohollovgivningen,*
- *bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål*



- samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.

Dette er en svært vid hjemmel som overlater *uvanlig* mye til forvaltningens skjønn. Hjemmelssituasjonen i Norge er etter denne lovendringen på et slikt nivå at det åpenbart ikke lenger er der skoen trykker for de kontrollmyndigheter som arbeider med denne bransjen.

Men lovgivningen alene har ikke løst og vil ikke løse noen problemer – den må naturligvis følges opp med forebyggende og andre tiltak og samarbeid myndighetene i mellom. De erfaringer som er gjort i de øvrige nordiske land viser at det finnes andre tiltak som bør vurderes også i Norge.

Erfaringer fra Danmark viser at en slik streng vandelsvurdering kan dytte kriminaliteten ”under jorden” ved at det benyttes såkalte ”stråmenn” til å operere bevillinger og tilsynelatende ha den reelle innflytelse over virksomheten<sup>12</sup>. Også politiet og Næringssetaten i Oslo har gitt uttrykk for at dette er en problemstilling som er på vei inn i den norske skjenkehverdag. I Sverige hadde de denne type lovhjemler i nesten 10 år før de fikk noen reell virkning – først da begynte myndighetene med systematiske, samordnede og ikke-forhåndsannmeldte kontroller av bransjen.

Det er mye som tyder på at de prioriteringer regjeringen har foreskrevet i sine handlingsplaner mot økonomisk kriminalitet ikke har blitt fulgt opp godt nok på kommunalt plan. I Oslo er det ingen indikasjoner på at det er store strukturelle endringer i bransjen siden den første handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet til regjeringen i 1992 pekte ut restaurantbransjen som en bransje hvor regjeringen ønsket endringer.

Det er forskjellige typer kriminalitet som knyttes til skjenkesteder bl.a. vold, narkotika og prostitusjon i tillegg til den økonomiske og alkoholrelaterte (overskjenking m.m.) kriminalitet. Mye av den volden som skjer i Norge kan knyttes til økningen av antall skjenkesteder hevdes det<sup>13</sup>. Den kan også knyttes til at skjenkestedene har fått utvidede rettigheter både med hensyn til hva som kan skjenkes (at flere kan servere brennevin, vin og øl) og lengre åpningstider. Skjenkesteder er svært forskjellige med hensyn til risikoen for vold. Sannsynligheten for vold er ofte avhengig av hva slags mennesker som besøker stedet, hvor mye beruselse personalet tillater og hvordan de klarer å mestre konflikter som oppstår. Det er grunn til å anta at den øvrige kriminalitet

som knytter seg til skjenkesteder vil kunne påvirkes av hva slags mer eller mindre seriøse aktører bransjen har. Får man seriøse investorer og aktører knyttet til bransjen i ytterligere grad er det grunn til å tro at den øvrige kriminaliteten knyttet til skjenkestedene vil bli mindre. Intervjuer med polititjenestemenn og ansatte i kontrolletatene underbygger et slik synspunkt. Mange av de intervjuede mener økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen går *hånd i hånd* med annen type kriminalitet.

I Norge er det hovedsakelig kontroll med de typiske alkoholrelaterte lovbruddene, altså skjenking av mindreårige, overskjenking og brudd på lukningsvedtekter. Aftenposten Aften hevdet at det ble foretatt 7000 slike skjenkekontroller i 2000 som avdekket usle ti brudd på skjenkebestemmelsene<sup>14</sup>.

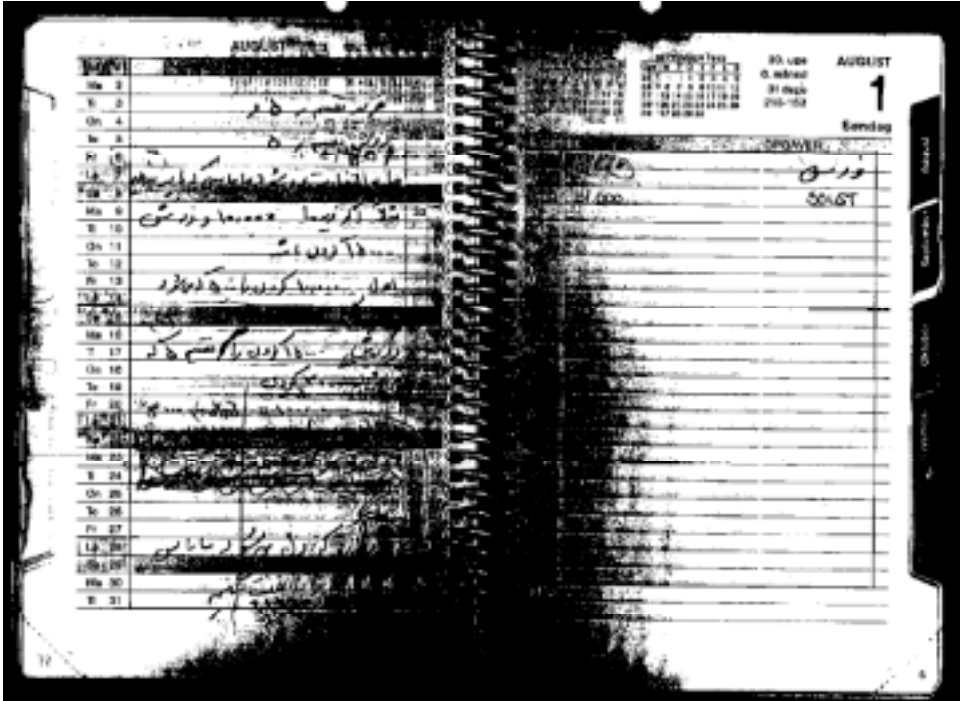
Næringsetaten i Oslo fikk i 2000 mellom 2-400 negative opplysninger om restauranter fra høringsinstansene – tilfeller hvor høringsinstansene mener den enkelte opplysningen kvalifiserer til å kunne frata eller nekte bevilling. Noen av disse søkerne ble i første omgang nektet bevilling (de fikk søknaden i retur med beskjed om at de ikke oppfylte kravene), men ved endringer i ledelse eller selskapsstruktur – og ved å opprette nye juridiske personer - viser det seg<sup>15</sup> at nesten alle disse stedene opererer videre med samme ledelse og bakmenn (se kap. 3). Dette strider med alkohol- og serveringslovens formål, og må sies å være et nederlag i forhold til de ambisjoner som er blitt trukket opp i regjeringenes handlingsplaner de siste ti år.

Det neste naturlige skritt for norske myndigheter bør derfor være å se på organiseringen av de aktuelle kontrollmyndigheter, og å evaluere de kontrollmetoder som benyttes. Etter undertegnede sin oppfatning bør det særlig vurderes å legge mer vekt på *forebyggende arbeid* – slik man finner i Danmark (se kap. 3. og 6.3.2.). Der samler politiet inn opplysninger om søkerens økonomi, og vurderer siden om det er sannsynlig at virksomheten vil gi et rimelig overskudd på en viss sikt. De vurderer også søkerens privatøkonomi for å se om det budsjetterte overskuddet vil være tilstrekkelig til å leve av. På denne måten kan man unngå de åpenbare konkurser, og vanskeliggjøre hvitvasking av penger.

Skulle konkurs likevel forekomme vil bobestyrer ha et godt grunnlag for de videre undersøkelser. Søker må nemlig også redegjøre for hvor *grunnkapitalen* stammer fra, noe som vil være et ytterligere ledd i arbeidet med å hindre hvitvasking av penger. Siden vurderes søknaden

av de kommunale politikere slik det også fungerer i Norge, og de avgjør innen lovens rammer og etter eget forvaltningsskjønn hvorvidt bevilling skal gis eller tilbakekalles (dette er sammen med andre tiltak nærmere beskrevet i kapittel 3. og 5.).

Like viktig vil det være å bruke de etter hvert utmerkede registrene som finnes for å forhindre at personer gis adgang til gjentatte ganger å bryte loven med en offentlig bevilling i hånden. Enhetsregisteret og de øvrige registrene i Brønnøysund bør være viktige verktøy i arbeidet med å forhindre økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Det finnes flere skjenkesteder i Oslo som i dag drives og eies av personer med variert kriminell bakgrunn. I intervjuer som har blitt foretatt med ansatte i politi og kontrollmyndigheter i Norge har det blitt dokumentert flere slike tilfeller.



På siden efter den 31. juli står der følgende:  
 Det vi køber dividerer vi med 5.  
 Det vi sælger dividerer vi med 5.  
 Af det overskydende beløb betaler vi moms.  
 F.eks. hvis vi køber for 10.000 og sælger for 15.000 kr.  
 Først 10.000 kr. divideret med 5 = 2.000 kr.  
 Når vi sælger for 15.000 kr., vi dividere med 5 = 3.000 kr.  
 3.000 minus 2.000 = 1.000, som vi betaler moms af.

**Figur 1.** Svart regnskab fra en restaurant i Odense, med oversættelse av tolk under. Regnskabet ble beslaglagt i forbindelse med en uanmeldt kontroll i restauratørens bolig. Tolkens oversættelse viser at restauranten bare oppgir en del av omsetningen til beskatning.

## 2. Formål og metode

Det er metoder og strategier for bekjempelse av økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen i Norge, Sverige og Danmark som blir behandlet her. Dette er land med en relativt lik infrastruktur, størrelse og lovgivning. Det var opprinnelig hensikten å beskrive også Finlands erfaringer og regelverk, men dette ble ikke gjennomført, hovedsakelig på grunn av de språkproblemer som eksisterer med hensyn til skriftlig materiale. Mye relevant materiale er ikke oversatt til verken svensk eller engelsk. Det vil likevel bli nevnt enkelte særtiltak som Finland har innført, og noe forskning fra dette landet. Island er ikke undersøkt.

Rapporten er utformet med tanke på å være praktisk rettet, og søker derfor bare å ta med stoff som er direkte relatert til temaet. Det er svært mange tiltak av mer generell karakter som virker inn på denne type økonomisk kriminalitet:

- *generell satsing på kontrollmyndigheter og politi*
- *generell lovgivning*, som for eksempel konkurs-, pante-, straffe-, regnskaps- og skatterett
- *øvrige generelle tiltak*, som for eksempel garanti for bobestyrers utgifter i forbindelse med konkurser

Rapporten er også forsøkt skrevet på en slik måte at den kan leses av interesserte med forskjellig faglig bakgrunn. Den er ment å kunne være et redskap ikke bare for norske interessenter, men også for de andre beskrevne land.

Regelverket i de respektive land blir nærmere beskrevet, samt noe rettspraksis, praktiske tiltak og relevant forskning. Rapporten er ikke *utfyllende* hverken på regelverk eller rettspraksis, men begrenser seg til de reglene som gjelder vandelsprøving og økonomisk kriminalitet<sup>16</sup> i tilknytning til restaurantdrift. Den tar altså utgangspunkt i begrepet *økonomisk kriminalitet* i vid forstand (se kap. 5), og beskrivelsene av regelverket og annet er knyttet til dette begrepet. Det er en relativt summarisk behandling, egnet først og fremst for å gi en innføring i lovverket.

Rapporten er pga. omfanget blitt ferdig senere enn planlagt. Noe av empirien er derfor eldre enn ønskelig, men vil likevel gi et godt bilde av situasjonen. De tiltak eller lovendringer som er kommet etter 1999, da innsamling av empiri fant sted, er derfor i noen kapitler ikke kommet med. Likeledes er enkelte tall av eldre årgang – dette skyldes at det ofte ikke finnes gode tall som er oppdatert på en del områder.

Det var i utgangspunktet ønskelig å kunne beskrive *effekten* av de forskjellige tiltakene, men det viste seg så vanskelig at det ikke har vært mulig å gjøre det fullt ut. En av årsakene til dette er at svært mange offentlige myndigheter registrerer det de driver med på en så tilfeldig måte at det sjeldent kan benyttes til statistisk bearbeidelse. Det vil likevel i noen tilfeller bli kommentert hvilken effekt tiltakene synes å ha, der hvor det finnes materiale eller forskning som kan belyse dette.

Fremgangsmåten bak denne rapporten har i stor grad vært *eksplorerende*, og bærer preg av at den mer er å anse som en tradisjonell *utredning* enn en forskningsrapport som avkrefter eller bekrefter konkrete hypoteser. Ønsker man å få mer presis kunnskap om de forskjellige virkemidlenes effekt, kan denne rapporten være et utgangspunkt for videre forskning. Det finnes lite skrevet om dette feltet tidligere. Det er kanskje ikke så merkelig da det er et svært snevert felt som krysser flere faggrenser. Det har imidlertid vært stor interesse for mer kunnskap om dette temaet. Utgangspunktet for rapporten har vært å skaffe mer kunnskap om problemstillingen.

Metodene som har vært brukt er *intervjuer, deltagende observasjon, litteraturstudier og undersøkelser av rettspraksis*. Ved hjelp av "snøball-metoden" har det vært mulig å finne frem til de instanser som av forskjellige grunner har interessert seg spesielt for temaet. Dette har variert fra land til land, og inntrykket er at det er *personavhengig* hvor informasjonen finnes, da like etater på forskjellige steder hadde svært ulik interesse for problemstillingen.

Dette berører også i hvilken grad de forskjellige tiltakene lykkes. Det *personlige samarbeidet* mellom personer i forskjellige myndighetsorganer har sannsynligvis langt mer å si for suksessen til tiltakene som brukes, enn *hvilke* tiltak som brukes. Inntrykket som sitter igjen etter intervjuer er likevel at effektiviteten til tiltakene er betinget av den rette *kombinasjonen av typen tiltak og kompetente og interesserte fagfolk*. Det er viktig å understreke at tiltakene i seg selv

lett faller i fisk hvis det *personlige samarbeidet* ikke fungerer mellom forskjellige etater.

Det er i hovedsak offentlige tjenestemenn fra politi, skattemyndigheter og bevillings-/kontrollmyndigheter som har blitt intervjuet i de respektive land. Undertegnede har også deltatt som observatør på flere kontroller. I tillegg har skriftlig materiale fra disse etatene blitt gjennomgått og systematisert. Det er først og fremst bevillingsmyndigheter og skattemyndigheter som er sentrale når det dreier seg om økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Av all økonomisk kriminalitet i denne bransjen, er skatte- og avgiftsunndragelser det letteste å ”angripe”, blant annet på grunn av at enkelte av reglene er objektive (subjektiv skyld må ikke bevises).

Konkurskriminalitet synes å være vanskeligere å håndtere, og enkelte steder er det personer som har gått konkurs mer enn ti ganger med samme skjenkested. Svart arbeid er et stort problem i denne *arbeidsintensive* bransjen, og dette er et annet modus som er vanskelig å kontrollere i praksis.

Det er derfor hovedsakelig skattemyndighetene bevillingsmyndigheter som har blitt undersøkt. Det er disse myndighetene som i særlig grad har en *målrettet kontroll* av bransjen. Andre myndigheter har en interesse i å kontrollere, men har normalt ikke satt av ressurser til dette. Der hvor andre myndigheter kontrollerer restauranter, er det vanligvis som et resultat av en samordnet aksjon. Eksempler på slike myndigheter er som tidligere nevnt politi, tollvesen, arbeidstilsyn, brannvesen m.fl. (se kapittelet om ”Operation krogspaning” i Sverige).

## **2.1. Fragmentarisk organisering av kontrollmyndighetene**

Et av de mest grunnleggende problem med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen er at denne bransjen berøres av så mange ulike myndigheter og andre aktører. Blant offentlige myndigheter er det først og fremst politiet, skattemyndighetene, tollvesenet, kommunene (som bevilgende myndighet og kontrollør) og flere departementer. Dertil kommer andre organer som brannvesen, helsemyndigheter, næringsmiddeltilsyn og arbeidstilsyn. Også private interessenter som bryggeribransjen og andre leverandører, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner er en del av bildet.

Det finnes således ikke i noen av de nordiske land *en instans* som har et samlet overblikk over den økonomiske kriminaliteten i denne bransjen, eller et ansvar for å koordinere tiltakene mot denne type kriminalitet. I Finland har imidlertid den statlige *Produksjonstilsynssentralen (STTV)* en heltidsansatt jurist som utelukkende beskjeftiger seg med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Formålet med stillingen er å koordinere og initiere kontrolltiltak og regelverk.

I Norge er det i hovedsak *tre forskjellige departementer* som har ansvar for hver sin del av det regelverket som berører denne bransjen:

- Næringsdepartementet har ansvaret for *serveringsloven*
- Sosial- og helsedepartementet har ansvaret for *alkoholloven*
- Finansdepartementet har ansvaret for *skattelovgivningen* (som blir berørt av de to foregående lovene bl.a. med hensyn til opplysningsplikt og meldeplikt i henhold til alkohol- og serveringslovgivningen, se. kap. 9.2.). Finansdepartementet tok i en periode delvis på seg rollen som koordinator i arbeidet med å få nye regler for vandelsvurdering, siden det er de som i stor grad taper penger på økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen i form av skatt- og avgiftsunndragelser.

Det har, til tross for stor politisk vilje og ressurstilgang, i Norge endt opp med et noe kronglete system bestående av to forskjellige lover som hjemler to typer bevillinger (se kap. 9.2.1.). Et skjenkested må ha både en serveringsbevilling og en alkoholbevilling samtidig for å kunne skjenke alkohol.

Det finnes ikke noen felles strategi eller plan for myndighetenes arbeid med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Regjeringens handlingsplan peker riktignok på problemene som eksisterer, men har imidlertid lite konkrete forslag til gjennomføring. Finansdepartementet har i sin St.prp. nr. 1 (1999-2000) (Gul bok) side 80 noen forslag:

*”Strengere krav til de næringsdrivende, informasjon og veiledning, tverretattlig samarbeid mellom kontrollmyndigheter og bevillingsmyndigheter og samarbeid med politiet er eksempler på virkemidler...”*

Hver myndighet arbeider ut i fra sitt regelverk med primærformål å oppfylle sitt eget virksomhetsmål. Samarbeide mellom ulike myndigheter blir i stor utstrekning et spørsmål om den enkelte



tjenestemanns initiativ. Noen unntak fra dette finnes imidlertid i de nordiske land, bl.a. Sveriges forsøk med å koordinere flere myndigheter i "Operation krogspanning" (se kap. 7.2.2.).

I Norge har det vært enkelte spredte forsøk på samordnede aksjoner lokalt – bl.a. i Oslo, men ikke sentralt. Det har vært vanskelig å finne målbare resultater av denne spredte innsatsen. Det har også vært vanskelig å få ut resultater av den nye lovgivningen. Bl.a. har Næringssetaten i Oslo kommune, som spiller en sentral rolle i dette, vært tilbakeholdne med å gi innsyn i sitt arbeid under henvisning til stort arbeidspress. Det bør være et siktemål for det videre arbeid å søke etter metoder som kan måle innsatsen av de tiltak som gjøres.

**Figur 2** Rapport i dansk avis om økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen.

### 3. Strategier og tiltak - hovedkonklusjoner

Denne rapporten beskriver resultatene av studier av restaurantbransjen i Norge, Danmark, Sverige og til dels Finland. Den tar for seg strategier, tiltak og lovgivning i forbindelse med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen i disse nordiske landene. Svært mange av de problemene som de norske undersøkelsene referert til innledningsvis beskriver, er problemer som også opptar de øvrige nordiske land.

Et av hovedfunnene i denne rapporten er at økonomisk kriminalitet knyttet til restauranter er *et felles nordisk fenomen*<sup>17</sup>. Samtlige av de andre nordiske land anser restaurantbransjen for å være en problembansje, og har tilsvarende problemer med restaurantforetak som ikke overholder de krav myndighetene stiller. Alle de nordiske land har erfart at denne bransjen er spesielt utsatt for økonomisk kriminalitet i forskjellige former.

Litteraturstudier viser at det også internasjonalt er en problembansje; restaurantbransjen har tiltrukket seg kriminelle til alle tider, i en rekke forskjellige land og på de fleste kontinenter<sup>18</sup>. Restauranter har vært brukt av kriminelle som baser for illegale operasjoner, hvitvasking av "svarte" penger, konkurskriminalitet og omsetning av smuglervarer. Det har vært - og er - knyttet prestisje til det å inneha et skjenkested som er populært, og det kan være en måte for kriminelle å oppnå en viss legitimitet i samfunnet. Ved å eie eller drive skjenkested hvitvaskes ikke bare kontantene, men også de kriminelle selv. Det er en av få muligheter en kriminell har til å få en fot innenfor den mer lovlydige delen av samfunnet – en god restaurant har jo gjerne alt fra vanlige lønnsmottagere til samfunnstopper fra både næringsliv og offentlig virksomhet som gjester – i noen tilfeller sågar kongelige<sup>19</sup>.

Den norskfødte dommeren Eva Jolys, som arbeider i Frankrike med økonomisk kriminalitet, hevdet på en konferanse 25. oktober i år<sup>20</sup> at dette er et mindre problem internasjonalt. Hun bygget på egne erfaringer som etterforskningsdommer i Frankrike i mange år, og hevdet å mene at små bedrifter som restauranter ikke er det største problemet – mye større summer blir hvitvasket for eksempel gjennom banker og andre finansinstitusjoner. Det er nok neppe tvil om at store summer blir hvitvasket på denne måten. Hennes påstand var en direkte kommentar til justisminister Hanne Harlems åpningstale, hvor

justisministeren skal ha vist til at restaurantbransjen er en probleibransje i Norge.

Gjennom intervjuer med kontrollmyndigheter og bransjefolk og studier av materiale fra offentlige myndigheter er det likevel klart at økonomisk kriminalitet knyttet til restauranter er et svært utbredt og alvorlig problem i de nordiske land. En av årsakene er at denne type kriminalitet svært ofte *også* medfører annen type kriminalitet, som voldskriminalitet og narkotikakriminalitet. Politiet i Oslo bruker bl.a. informasjon fra andre enheter internt som bakgrunn for dette synspunktet, bl.a. enhetene som steller med etterretning og narkotikalovbrudd.

Den svenske forskeren Tage Alalehto ved Umeå universitet har laget en litteraturstudie om dette temaet hvor han gjennomgår aktuell litteratur<sup>21</sup>. Hans materiale er særlig hentet fra Sverige, men undersøkelsen viser også til andre land bl.a. Norge. Alalehto konkluderer med at det er en bransje som er spesielt utsatt for økonomisk kriminalitet (se kap. 3), og at det i hvert fall i Sverige er et stort problem.

I **Norge** har Regjeringens prioriteringer materialisert seg hovedsakelig i ny lovgivning som gir myndighetene vidtrekkende muligheter til å vurdere så vel økonomisk som annen vandel til de impliserte, og å utøve skjønn ved avgjørelser om alkoholbevilling skal tildeles eller tilbakekalles (se kap. 5.2.1.).

Det har vært lagt mye arbeid i å innføre og gjennomføre regelverket, og det er derfor interessant å se hvilke effekter dette vil medføre i antall overtredelser av lovgivningen for bransjen. Lovforslagene har vært omdiskutert, og hatt både tilhengere og motstandere i bransjen, høringsinstansene og blant myndighetene.

Oslo politikammer har for tiden to medarbeidere i konkursavsnittet/økonomienheten som arbeider utelukkende med restaurantbransjen. Politiet ble som høringsinstans, i likhet med skattemyndighetene og en del andre instanser, bedt om å gi sin vurdering av 960 søknader om fornyelse av alkoholbevilling i Oslo i 2000. Politiet i Oslo hadde følgende uttalelser i henhold til alkohollovens regler:

De hadde *merknader* til søkerne i 269 tilfeller. Merknader er i dette tilfelle opplysninger som berører politimessige (for eksempel ordensmessige) forhold ved et skjenkested, eller økonomisk og

personlig vandel hos de berørte (det er en utvidet personkrets som er omfattet av disse reglene, se. kap. 5.2. Når politiet har en *merknad* er dette opplysninger som har negativ karakter, og vil kunne være grunnlag for å nekte eller tilbakekalle en bevilling. Det er Næringssetaten som sammenholder disse opplysningene med andre opplysninger de har, og som så innstiller på enten innvilgelse, avslag eller tidsbegrenset bevilling. Det er Oslo kommunes politiske ledelse som tar den endelige beslutningen.

Av de 960 som søkte fornyet bevilling var det imidlertid hele 52 steder som politiet mente *absolutt ikke burde ha bevilling* – altså at de opplysninger politiet hadde om stedene alene var selvstendig grunnlag etter alkohol- og serveringsloven til å nekte bevilling.

Når politiet har uttalt seg sammen med de andre høringsinstansene, er det altså Næringssetaten som innstiller overfor kommunens politiske myndigheter på avslag eller innvilgelse. Oslo Politikammer har foretatt en uformell undersøkelse, og mener at av de 52 skjenkestedene som politiet hevdet ikke oppfylte kravene i alkoholoven til å få bevilling, er mer enn 90% i drift fortsatt – med noenlunde samme ledelse (i realiteten), samme navn og samme bakmenn.

I følge Næringssetaten i Oslo er resultatene for de 960 skjenkestedene som søkte om fornyelse følgende:

- 40 skjenkesteder fikk i første omgang ikke bevilling, søknaden kom i retur – disse gjorde imidlertid endringer i ledelse eller andre ting som var grunnlag for nektelse i første omgang. Resultatet ble til slutt at 19 av de 40 stedene fikk bevilling med *tidsbegrensning* etter å ha ”ryddet opp”. En del av de stedene som ikke fikk fornyet bevilling har søkt om ny bevilling – i følge Oslo Politikammer gjelder dette de fleste – som ny juridisk person. Det er usikkert hvor mange av disse som har fått bevilling, men det er grunn til å tro at det bare er et fåtall av de opprinnelig 40 stedene som ble nektet bevilling som ikke lenger er i drift.
- 8 skjenkesteder fikk tidsbegrenset fornyelse – i ett år

Næringssetaten fikk *i følge seg selv* mellom 150-250 negative tilbakemeldinger fra alle høringsinstansene *til sammen*. Disse var enten ikke alvorlige nok til nektelse, eller så ble forholdene som var grunnlag for nektelsen endret. Dette kunne for eksempel være skatte- eller

avgiftsgjeld som ble betalt, eller at personer i ledelsen som ikke oppfylte vandelskravene ble byttet ut m.m.

Det har i intervjuer med ansatte i kontrollmyndighetene kommet frem at det er sterk mistanke om at det benyttes ”stråmenn” i forbindelse med nye søknader om bevilling for steder som allerede er nektet. Dvs. at det er de samme personer som står bak og har ”vesentlig innflytelse” på driften. Dette gjør vandelsvurderingen vanskelig. Problemstillingen er kjent fra Danmark, hvor politi og skattemyndigheter enkelte steder forsøker å finne frem til hvem som er den reelle eier ved bl.a. razziaer i privatboligene til de mistenkte. Her har de i enkelte tilfeller funnet regnskapsbøker (se vedlegg) over svart omsetning, og lister over ansatte som har arbeidet svart. Dette har i noen tilfeller ført til domfellelser (se kap. 5.4.4.). Ved kontroll av restaurantene brukes dessuten en del metoder for å finne ut hvem som i realiteten har ”vesentlig innflytelse” på driften – for eksempel finne ut hvem som har nøkkelen til safe, hvem som tar i mot kontantoppgjør ved dagens slutt m.m. (se vedlegg).

Sverige og Danmark har iverksatt flere tiltak som ikke, eller i liten grad, har vært benyttet i Norge og som kan vurderes av norske myndigheter.

Et eksempel på dette er fra **Danmark** som har lagt hele den *saksforberedende og kontrollerende* myndighet til politiet. De har en egen *bevillingsavdeling* til å håndtere saksbehandlingen. Det er likevel fortsatt *kommunene som avgjør* bevillingsspørsmål – slik det også er i Norge og Sverige.

Det er særlig på det forebyggende planet det danske politiet legger ned arbeid i forbindelse med økonomisk kriminalitet. Når restauranter søker om bevilling må de redegjøre i detalj for de økonomiske forhold knyttet til drift og søkers privatøkonomi. Det legges særlig vekt på hvor grunnkapitalen til bedriften kommer fra. Er det for eksempel et lån må det redegjøres for hvor dette kommer fra og til hvilke betingelser. Også søkerens privatøkonomi er relevant – kan vedkommende bedrift eller person faktisk leve av driften? Søkeren må sette opp et budsjett med forventede inntekter og utgifter. Det er viktig å merke seg at hvis man hadde hatt en tilsvarende ordning i Norge, ville bobestyrers arbeid i en rekke saker vært enklere. Det er nettopp denne type opplysninger bobestyrer ofte bruker tid på å skaffe til veie etter konkursåpning. Flere av de intervjuede i Danmark mente ordningen fungerte tilfredsstillende, men at den til en viss grad førte til såkalt ”stråmannsvirksomhet”. Pga. den vanskelige forhåndskontrollen velger visstnok en del med dårlig

vandel å holde seg unna driften formelt, mens det reelt sett er de som står bak tar både de avgjørende beslutninger og som tar ut overskuddet av driften.

Politiet i Danmark mener selv at de som kontakter dem for å søke eller få fornyet bevilling har mye høyere terskel for å gi uriktige opplysninger til en polititjenestemann enn en sivil ansatt tjenestemann. De opplever også at det er enklere at politiet selv foretar vandelsvurderingen, siden det er dem selv som i ettertid skal forestå kontrollen av stedet. Deres syn er altså at det er lettere for politiet selv å vandelsvurdere - som har direkte tilgang til politiets strafferegistre, og dermed kan bruke informasjonen direkte. I motsetning til i Norge hvor politiet må uttale seg via Næringssetaten eller et annet kommunalt utvalg – som igjen foreslår innstilling til kommunens politiske myndighet som avgjør bevillingsspørsmålet.

I Danmark har politiet også kontrollansvaret for bransjen, men i forhold til økonomisk kriminalitet er dette i praksis i stor grad overlatt til skattemyndighetene.

Det danske politiets erfaring er at denne ordningen gir politiet bedre innsyn i og oversikt over det som skjer på de offentlige møteplassene hvor alkohol serveres<sup>22</sup>, fordi de har større muligheter til å være fysisk tilstede. Med et slikt kontrollansvar trenger de ikke være tilkalt eller ha ”skjellig grunn til mistanke” for å være tilstede på et skjenkested, slik politiet må i Norge.

I **Sverige** er særlig de omfattende og systematiske (uanneldte) kontroller av bransjen interessante – døpt for *Operation krogsanering*. Dette har i flere år vært en vedvarende organisert kontrollaksjon, som siden har fått et mer permanent preg. Kontrollene foregår ved at flere aktuelle myndigheter samarbeider med politiet om å plukke ut restauranter som bør kontrolleres særskilt. Disse får så uanneldt besøk, og ofte på tidspunkter hvor det er stor omsetning. Det er fylkesmannens kontor som har vært koordinator for kontrollene i de forskjellige fylkene. Det er utførlig beskrevet i kapittel 6.2.3.

Sverige har dessuten opprettet *Alkoholinspektionen*, et sentralt organ som har flere funksjoner. De utgir en rekke publikasjoner som for eksempel domssamlinger, kommentarhefter til lovene og tilsvarende. Dette bidrar til en mer enhetlig behandling av like saker forskjellige steder i landet, og til å øke den generelle kompetansen lokalt. De har dessuten ansvaret for et sentralt register som skal inneholde merknader

fra politi eller skattemyndigheder m.m. om tidligere og nåværende bevillingshavere. Dette skal bidra til å unngå at gjengangere får bevilling.

Det skal jeg være opmærksom på

- Entre og garderobe mod betaling?
- Er der gratis entre for nogle?
- Er der fri garderobe?
- Gives der kvittering?
- Stempel på hånden?
- Dørmand
- Discjockey (evt levende musik) og evt navnet på dj, som ofte annonceres under arrangementet.
- Levende musik? - navn herpå.
- Sælges billigt øl (mærke ?)
- Evt fadøl - fra anlæg eller hældes der fra flaske?
- Fadøl - 30/40/50 cl -fuld tappehøjde?
- Salg af spiritus i hele flasker
- Er der salg af mad?
- Hvor mange er der til servering?
- Personale til oprydning?
- Opkræves de rigtige jf prislister eller lign ?
- Banderole på spiritus?
- Prismærker fra detailhandler?
- Andet mistænkeligt, der kan have værdi for sagen.
- Antal udskænkingssteder (buffet)
- Hvordan registreres salget?
- Kasseapparat ?

**Figur 3** Huskeliste ved kontroll av restauranter, utarbeidet av skattemyndigheten i Odense



*Ekobrottsmyndigheten* (tilsvarende Norges Økokrim-enhet) har et kriminalforebyggende prosjekt under oppbygging som gjelder alle serveringssteder i et gitt fylke som har alkoholservering i 2001. Ekobrottsmyndigheten, den kommunale bevillingsmyndigheten og skattemyndighetene driver prosjektet sammen. De går ut på forhånd og informerer om at de kommer til å kontrollere og besøke samtlige restauranter i fylket i løpet av sommersesongen, mai - august 2001. De beregner på forhånd det inngående varelager (30/4) og siden det utgående varelager (31/8) på hver restaurant og sammenligner dette med hva leverandørene har oppgitt av leveranser. Til slutt regner de etter med restaurantenes egne prislister og sammenstiller dette med deres momsregnskap. Dette har vært gjort tidligere i Sverige og er beskrevet nærmere i kapittel 10<sup>23</sup>.

Det er for øvrig verdt å merke seg at svenskene har prøvd en rekke saker for domstolene, nærmere beskrevet i kap. 5.3. som kan være av interesse for norske myndigheter siden regelverket ligner meget på det som nylig ble innført i Norge.

Fra finsk praksis kan nevnes at de i **Finland** har en heltidsansatt jurist i det statlige organet *Produksjonstilsynssentralen* som arbeider utelukkende med koordinering av arbeidet med bransjen. De har dessuten satt i gang flere uanmeldte kontroller, noe de tidligere ikke brukte.

Det er nedenunder i figur 4 gitt en oversikt over noen bransjespesifikke tiltak mot økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen i Norge, Sverige og Danmark. I tillegg til disse kommer en rekke tiltak som ikke retter seg *spesielt* mot restauranter, men mot flere næringer. Dette kan være endringer i den generelle konkurslovgivning, panteretten, straffelovgivningen eller næringslovgivningen. Det er for omfattende å ta med disse i en rapport av denne karakter, men det ville utvilsomt vært et nyttig verktøy om en slik utredning eksisterte. Der hvor det passer er det tatt med en beskrivelse av også slike mer generelle tiltak.

**Figur 4**      Oversikt over spesielle tiltak mot økonomisk kriminalitet  
i restaurantbransjen i de nordiske land

## 4. Restaurantbransjen som bransje - spesielle trekk

### 4.1. Restauranten som institusjon og bransje

Er det slik at restaurantbransjen er en bransje hvor det foregår mer økonomisk kriminalitet enn i mange andre bransjer? Hva er det i så fall som skiller skjenkebransjen fra andre bransjer?

Restaurantbransjen skiller seg ut fra flere andre bransjer ved at det er en svært *arbeidsintensiv* bransje. Dette betyr at en svært stor del av bedriftens kostnader er lønnsutgifter, og at en stor del av det produktet som selges til kunden er blitt til på serveringsstedet. Et måltid mat på en restaurant er dels et produkt av råvarer, dels et produkt av kjøkkenets bearbeiding av det, dels et produkt av den servicen som servitøren står for og dessuten lokalet det serveres i. Restaurantene byr på muligheter til menneskelig samvær og til å knytte kontakter. Restaurantens produkt er primært *tjenester* og *service*; mat og drikke kan man ellers kjøpe i dagligvarebutikker, kiosker etc. Det er denne bearbeidelsen av råvarer og tilførselen av arbeidskraft som skiller restauranten fra for eksempel en dagligvarebutikk, hvor man får kjøpt øl, mineralvann, te, kaffe, tobakk og mat til en langt billigere penge. Det er tilførselen av arbeidskraft som er det vanskeligste å kontrollere, og som åpner for store illegale fortjenestemuligheter og urettmessig konkurranse-vridning.

I en dagligvarebutikk kan en kontrollør raskt regne ut hvor mye varer som er solgt ved å sammenholde salg med leverandørens lister over varer som er levert. Her utgjør butikkens arbeidskraft bare en liten del av den prisen man betaler for varen. Når man kjøper en halv liter pilsnerøl i en dagligvarebutikk koster den ca. 15-20 kr, mens den i en restaurant kan koste ca. 45-60 kr. Denne prisforskjellen kommer av den ovennevnte tilførselen av arbeidskraft og de lokaler og utstyr som skal til for å kunne servere mat og drikke, kontra å selge en råvare eller et halvfabrikat over disk.

I samtlige av de nordiske land er den største delen av restaurantene knyttet til det private næringsliv<sup>24</sup>, og det eksisterer til dels en interessekonflikt mellom restaurantenes ønske om høy omsetning/fortjeneste og det rådende alkoholpolitiske prinsipp om å holde forbruket nede.

Det er ikke bare restauranten som foretak, men også grupper innen restaurantpersonalet som har fortjenesten regulert i forhold til omsetningen (særlig servitører/bartendere som i en del tilfeller har en prosentdel av omsetningen som lønn) og dermed også har en interesse i å øke konsumet av alkohol.

Restaurantene har forskjellige funksjoner i de forskjellige land. Felles for dem er imidlertid at de er den eneste institusjonen som er direkte innrettet på alkoholens *brukerfase*, og som i konkrete drikkesituasjoner kan formidle normer om hvordan man bør konsumere alkohol.

## 4.2. Forskning

Det fragmentariske bildet av institusjoner og etater som har kontakt med restaurantbransjen vanskeliggjør forskningen. Det er store forskjeller fra land til land når det gjelder hvilke av disse aktørene som prioriterer arbeidet med denne type kriminalitet, det kan faktisk variere fra by til by. Ofte er det slik at arbeidet prioriteres i en periode, for siden å rette seg mot andre bransjer eller annen type kriminalitet. I tillegg kommer at de forskjellige impliserte i de forskjellige landene registrerer sine resultater eller erfaringer på høyst tilfeldige måter. Det er derfor ikke mulig å lage en rapport som på kvantitativt grunnlag kan sammenligne landene direkte. Hensikten er i stedet å beskrive de forskjellige systemene og de spesielle tiltak de respektive land har iverksatt, og å knytte noen kommentarer til i hvilken grad disse har hatt effekt på denne type kriminalitet. Det siste har vist seg å være det vanskeligste.

På tross av at det tidvis har vært en heftig debatt om skjenkestedenes negative og positive virkninger, finnes det få systematiske studier av denne institusjonen. Alkoholforskeren Ketil Bruun<sup>25</sup> viser til en oversiktsartikkel av Marshall Clinard som omhandler forholdene i USA, hvor Clinard peker på at restaurantene drar *mer publikum enn noen annen form for rekreasjon*. Han henviser til en eldre undersøkelse fra Chicago der antallet besøkende i restauranter var ca. tretti millioner, mens antallet besøkende i kinoene var tyve millioner og baseball og fotball kom opp i kun fem millioner. I en by i England med 180 000 innbyggere besøkte ca. tyve tusen personer forskjellige puber daglig, omtrent 140 000 ganger i uken. At det mangler forskning om restaurantinstitusjonen skyldes altså ikke at bransjen er betydningsløs.

Mest sannsynlig har den manglende forskningen en nær sammenheng med vanskeligheten med å skaffe informasjon om problemstillingen.

Restaurantbransjen er et stort spekter av forskjellige foretak. Disse kan inndeles etter størrelse, beliggenhet, stedets sosiale funksjon, type bevilling, gjestenes sosiale posisjon m.m. I rapporten om økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen i Oslo fra 1995, er restaurantene inndelt i fire kategorier etter restaurantenes mest fremtredende egenskaper<sup>26</sup>:

- *de tradisjonelle*; som benytter faglært arbeidskraft, ledere som har yrkesstolthet og som har gode teoretiske kunnskaper, for eksempel hotellfagskole
- *de brune*; eldre skjenkesteder med eldre klientell som er mer opptatt av prisen på halvliteren enn av stedets meny. Eierne er ofte trukket i forhold til den daglige drift, og det er hyppige eierskifter,
- *in-steder*; karakterisert ved at det forbindes høy prestisje ved å eie slike steder, ofte organisert med flere holding- og driftsselskaper, hyppige konkurser med manglende regnskaper, ledere med liten teoretisk bakgrunn
- *etniske steder*; eiere og ansatte med utenlandsk opprinnelse, lukkede miljøer, skattemyndighetene har hatt mistanke om utstrakt bruk av svart arbeidskraft og unndragelse av skatt og avgifter.

Kriminalitet knyttet til restaurantdrift er både et *kriminalpolitisk* og et *alkoholpolitisk problem*, og er derfor et tema både innenfor forskning om økonomisk kriminalitet og alkoholforskning. For økokrimforskere vil det være relevant å studere denne bransjen fordi den som tidligere nevnt er åpen for skatt- og avgiftsunndragelser, særlig i form av svart arbeid, og konkursinstituttet brukes ofte som et instrument for unndragelsen. Det er en bransje som til enhver tid og av forskjellige grunner har hatt en magnetisk tiltrekning på kriminelle. Helt tilbake til Al Capones tid har skjenkesteder vært møtested og middel for økonomiske- og organiserte kriminelle.

Tidligere ble slik økonomisk kriminalitet ikke definert som et problem i tilknytning til alkoholpolitikken i Norge. I andre land, f.eks. Sverige og Danmark, har derimot alkohollovgivningen lenge vært benyttet til å forebygge økonomisk kriminalitet, og indirekte forebygge alkoholskader ved at konkurransen virker og seriøse aktører som er lojale også mot alkoholpolitiske regler tiltrekkes. Man kan si at alkohol- og

skjenkelovgivningen i stigende grad har fått karakter av å ivareta *fiskale formål*. I alkohollovens formålsparagraf (§ 1-1) heter det at:

*Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer.*

Det kan tilsynelatende være vanskelig å se hvordan det alkoholpolitiske formål om redusert forbruk kan oppnås gjennom å motvirke økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. De fleste forsøk på å vri konkurransen med slike ulovlige virkemidler vil imidlertid føre til lavere priser og større tilbud på utskjenket alkohol. Skatt- og avgifter utgjør en stor del av den prisen forbrukerne betaler for utskjenket alkohol. Ved å foreta slike ulovlige disposisjoner vil skjenkestedene kunne skaffe seg et konkurransefortrinn, ikke bare i forhold til andre skjenkesteder, men også i forhold til andre fritidsaktiviteter, som kino, teater etc.

Det finnes en omfattende empirisk litteratur<sup>27</sup> som viser at prisøkning normalt blir ledsaget av forbruksnedgang, mens prisnedgang normalt gir forbruksøkning. Og det er ikke bare den jevne forbruker som blir påvirket av prisendringer. Storkonsumenter og alkoholikere er kanskje enda mer følsomme for prisøkning, siden de bruker en uforholdsmessig stor del av sine disponible ressurser på alkohol. Det vil således være et alkoholpolitisk mål å forhindre økt konkurransevridning med slike virkemidler som nevnt, da dette presumptivt vil senke prisene, øke tilgjengeligheten og motvirke de alkoholpolitiske mål som det redegjøres for under.

*Økonomisk kriminalitet* er mer et sosiologisk/kriminologisk enn et juridisk begrep, og en skarp definisjon er ikke nødvendig slik begrepet blir benyttet i denne rapporten. Det er imidlertid viktig å merke seg at økonomisk kriminalitet ikke bare omfatter skatt- og avgiftsunndragelser eller konkurskriminalitet, slik man tradisjonelt forbinder begrepet med. Begrepet vil normalt omfatte *vinningskriminalitet som begås innenfor rammen av en næringsvirksomhet eller som innbefatter en ulovlig utnyttelse av en selskapsform eller andre legale former for økonomisk virksomhet*.

Lovbruddene som faller inn under kategorien *økonomisk kriminalitet* har til felles at de kan gi den næringsdrivende et illegalt konkurransefortrinn; ved å begå denne type lovbrudd kan den næringsdrivende

komme i bedre posisjon enn en konkurrent som iakttar gjeldende regelverk. Det vil derfor kunne være økonomisk kriminalitet når et skjenkested skjenker mindrerårige, eller overskjenker eller bryter helse- og brannforskrifter etc. Slike lovbrudd vil i de fleste tilfeller begås for å bedre egen konkurranseevne, hovedsakelig for å kunne øke omsetningen og dermed fortjenesten. Ettersom det skjer i ly av ellers legal næringsvirksomhet, og særlig hvis det er et visst system over det, vil det begrepsmessig kunne være økonomisk kriminalitet.

Den klare avgrensningen av begrepet har altså mindre praktisk betydning i denne sammenheng, annet enn å begrepsmessig dele opp den kriminalitet som foregår i tilknytning til et skjenkested. Forskjellig type kriminalitet fordrer ofte forskjellige typer mottiltak fra samfunnet, og da vil det være nyttig å forstå bedre hva slags kriminalitet det er tale om.

Tidligere var det slik at det ville vært myndighetsmisbruk etter forvaltningsretten å nekte eller tilbakekalle en skjenkebevilling på andre grunnlag enn de rent alkoholpolitiske. Det var ikke hjemmel for å tilbakekalle en bevilling på grunn av for eksempel skyldig skatt. Med den nye alkohol- og serveringslovgivningen er imidlertid dette mulig.

I en dansk artikkel er problemstillingen formulert i overskriften ”Retighetstap som tvangsindrivelsesmiddel”<sup>28</sup>. Den henviser til straffen *rettighetstap*, som i Norge er hjemlet i straffelovens § 29. Rettighetstap er en selvstendig straff (jfr. strfl. § 15) og innebærer at man kan fradømmes forskjellige rettigheter, f.eks. til å gå på jakt, praktisere som lege eller være næringsdrivende m.m. Enkelte hevder at det er unaturlig å kalle dette for straff, da sanksjonen rettighetstap har en del andre motiver og virkninger enn de tradisjonelle strafformene som fengsel og bøter. Likevel er dette definert som selvstendig straff i straffeloven (jfr. strfl. § 15) og kan etter grunnloven ikke ilegges ”uten etter Dom”, jfr. grunnlovens § 96 (legalitetsprinsippet).

Det kan reises spørsmål om det, i de saker hvor det blir ilagt straff for økonomisk kriminalitet i forbindelse med restaurantdrift, er riktig at man *i tillegg* kan miste retten til å drive skjenkested uten å ha blitt idømt det som straff. Resonnementet er at hvis rettighetstap defineres som straff, så kan det etter legalitetsprinsippet bare idømmes av en domstol. Spørsmålet er da om det å tape retten til å skjenke er et rettighetstap i og med at *realiteten* blir det samme enten man mister bevillingen administrativt eller idømmes det som rettighetstap. Dette

ligner noe på spørsmålet om tilleggskatt i tillegg til annen straff kan ilegges av administrative myndigheter etter en straffedom – og således i realiteten utgjøre en dobbeltstraff for samme forhold. Dette er neppe gjeldende rett i Norge i dag, men er et spørsmål som bør avklares.

Tap av retten til å skjenke fordi man ikke betaler skatt eller avgifter ligner på de tradisjonelle rettighetstap som idømmes av domstolene. Etter norsk lovgivning trenger man i dag ikke ha begått en straffbar handling for å miste bevillingen, for eksempel hvis man går konkurs eller har for mye skatt- eller avgiftsgjeld til det offentlige.

Skjenkebevillingen har i større grad gått over til å bli en tradisjonell offentligrettslig bevilling på linje med f.eks. advokatbevilling eller legebevilling m.v., mot tidligere å være et rent alkoholpolitisk instrument. I så måte er det full anledning til å knytte betingelser og vilkår før bevilling gis. Hensynet som ligger bak de særlige kravene til f.eks. leger og advokater, at samfunnet må kunne ha særlig tillit til disse yrkesgruppene m.m., vil være vanskeligere å anføre for innehavere av *skjenkebevillinger*, og i særdeleshet i enda mindre grad for innehavere av *serveringsbevillinger*. Denne rapporten pretenderer kun å peke på problemstillingen, da dette ellers vil kunne være stoff til en egen rapport.

### **4.3. Restaurantbransjen i tall**

#### **4.3.1. Norge**

Antall skjenkesteder i Norge var i 1980: 2257, 1990: 4596 og 1999: 6252. I 1997 var det totalt 81 525 personer sysselsatt i 9976 bedrifter i hotell- og restaurantbransjen. Av disse var ca. 30 000 sysselsatt i snaue 4000 restauranter og kafeer. Totalt ble det omsatt for ca. 25 milliarder kr i 1997 i bransjen. Restaurantene har hatt omsetningsvekst hvert år siden 1996 (da etablerte Statistisk Sentralbyrå sin statistikk for dette). Fra 1996 til 1997 økte omsetningen med 15,9 prosent, fra 1997 til 1998 med 13,7 prosent, mens økningen fra 1998 til 1999 var på 4,2 prosent. Omsetningen innenfor restaurantbransjen var således 37,2 prosent høyere i 1999 enn i 1996 (konsumprisindeksen har i samme tidsrom økt med 7,3 prosent).



**Tabell 1      Antall skjenkesteder for alkohol 1990 - 1999  
i Danmark, Finland, Norge og Sverige.**

	DANMARK	FINLAND	NORGE	SVERIGE
1990	10 096	5 688	4 596	7 220
1991	10 379	6 232	4 661	7 757
1992	10 804	7 429	4 710	8 281
1993	10 808	8 313	4 793	8 850
1994	10 899	8 957	5 178	9 376
1995	11 034	9 481	5 315	10 142
1996	10 906	9 437	5 642	11 705
1997	11 202	9 522	5 975	10 544
1998	10 878	9 312	6 061	9 028
1999	11 192	9 141	6 252	9 145

Av 3741 restauranter i 1995 var 1303 organisert som enkeltmanns bedrifter, 211 som ansvarlig selskap mens de resterende 2227 var selskap med begrenset ansvar – i all hovedsak aksjeselskaper. Den overveiende delen av omsetningen – bortimot åtte milliarder kroner - i disse bedriftene foregikk i de som var organisert i selskaper med begrenset ansvar, hovedsakelig aksjeselskap. Det er også disse som sysselsetter majoriteten av arbeidstakere i denne bransjen.

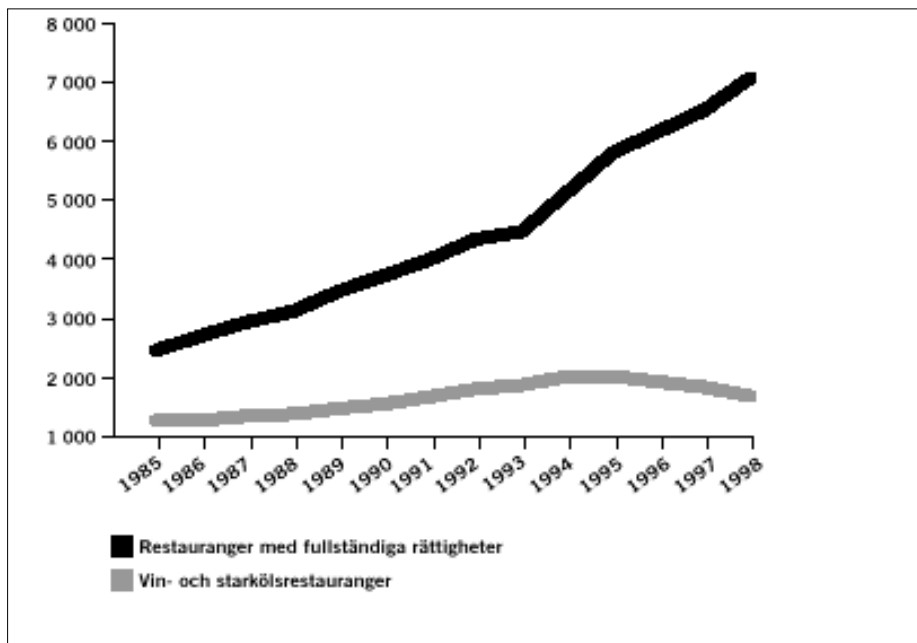
Det eksisterer en stor arbeidsgiverorganisasjon for restaurantbransjen i Norge; Reiselivsbedriftenes landsforening (RBL) - en del av Norges Hovedorganisasjon (NHO) - organiserer ca. 2250 medlemsbedrifter. Disse bedriftene sysselsetter totalt 50 000 av bransjens 63 894 sysselsatte. Det er langt flere hoteller (mange av disse er også serveringssteder) enn rene restauranter som er organisert i RBL.

#### **4.3.2. Sverige**

Det fantes i alt 9145 serveringssteder i Sverige i 1999. Drøyt 7000 er steder med fullstendige skjenkerettigheter i tillegg til ca. 1700 skjenkesteder med begrensede rettigheter, og et par hundre ”klubbar och trafikrestauranter, osv.”<sup>29</sup>. Bransjen omsatte for 26,8 milliarder kroner, og utførte 43 000 årsverk. Fem prosent av hotell- og

restaurantbedriftene står for ca. halvparten av bransjens totale omsetning. Ca. 90 prosent av bedriftene har mindre enn 10 ansatte.

Hotell- og restaurantbransjen har totalt 3,5 prosent av den private tjenestesektoren i Sverige, hvilket i sin tur står for ca. 40 prosent av BNP. I 1982-89 var antallet konkurser ca. 300 per år i hotell- og restaurantbransjen. Disse konkursene berørte ca. 1000 ansatte. I 1991 var det registrert ca. 1000 konkurser som berørte 5300 ansatte. Av disse var hele 810 restauranter.



Figur 5 Utviklingen i antall skjenkesteder i Sverige

Det eksisterer to bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner. Sveriges Hotell- og Restaurantföretagare (SHR) er den største med 1846 medlemmer med til sammen 3 100 bedrifter. SHR sine medlemmer står for tre fjerdedeler av omsetningen i hotell- og restaurantbransjen. Svenska Restauratörsförbundet (SRF) kommer i tillegg, en arbeidsgiverorganisasjon for små og middels stor bedrifter og har 1 600 medlemmer.

På arbeidstakersiden finnes Hotell- og Restaurantanställdes Förbund, som organiserer ca. tre fjerdedeler av de ansatte i bransjen.

#### **4.3.3. Danmark**

Det fantes 14 989 restaurantforetak med næringsbrev<sup>30</sup> i Danmark i 1995. 11 034 hadde alkoholbevilling. I 1999 var det 11 192 steder med alkoholbevilling.

Det eksisterer to bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner. HORESTA er den klart største med ca. 1700 medlemsbedrifter. HORESTAs medlemsbedrifter står for henholdsvis 85% av omsetningen blant hotellene og ca. 50-60% av omsetningen blant restaurantene. De representerer ca. 75% av arbeidsplassene i bransjen.

## 5. Bevillingssystemet – det sentrale virkemiddel

### 5.1 Historikk

Som en del av alkoholpolitikken har samtlige nordiske land krav om en form for bevilling (bevilling, lisens, tilstånd) for å skjenke alkohol. Dette har som formål å bidra til å nå de alkoholpolitiske mål som er nevnt i de foregående avsnitt. Bevillingsvilkårene skal blant annet bidra til å hindre at utsikt til fortjeneste skal forlede noen til å legge press på kundene for å selge eller skjenke mer alkohol. For de enkelte foretak har det avgjørende betydning rent forretningsmessig om man har en bevilling eller ikke. Bevillingssystemet er derfor det viktigste virkemiddel i kontrollen av skjenkestedene, og motvirker økonomisk kriminalitet ved at det gir mulighet til å luke ut useriøse aktører.

I Norge, og trolig også i de andre nordiske land, går tradisjonen med en spesiell tillatelse for å skjenke alkohol langt tilbake i tid. Ifølge kriminologen og juristen Ragnar Hauge<sup>31</sup> var helt tilbake til middelalderen en form for bevilling eller tillatelse nødvendig i Norge for å få borgerskap som ga anledning til å drive skjenkesteder i byene, eller til å drive gjestgiveri eller vertshus på landsbygda – og derunder skjenke alkohol.

Krav om skjenkebevilling i mer snever forstand kom imidlertid først ved lov om salg og skjenking av brennevin av 19. januar 1837. Her ble det bestemt at i byene og ladestedene kunne brennevin bare skjenkes av dem som hadde spesiell tillatelse til dette – og ved en ny lov om salg og skjenking av brennevin av 6. september 1845 som gjaldt både for byene og på landet ble slik bevillingsplikt innført også i landdistriktene. Dessuten kunne i byene brennevinsskjenking foretas av dem som allerede hadde borgerskap som herbergere, markententere eller vertshusholdere, og på landet på de gjestgiverier, vertshus og kroer som var anordnet av myndighetene. Samtlige som skjenket brennevin måtte betale en avgift til fattigkassen i kommunen som skulle beregnes på grunnlag av hvor mye brennevin den enkelte omsatte.

Når det gjaldt skjenking av øl og vin var regelverket langt mer lemfeldig – slike drikker kunne skjenkes av dem som laget dem, av alle som hadde borgerskap som handlende eller handelsrett og av dem som drev bevertningssteder. Ved en lov om skjenking og salg av øl på landet av 24. september 1851 ble det imidlertid åpnet adgang for

fattigkommisjonen til å pålegge dem som skjenket øl en avgift på mellom 1 og 20 spesiedaler, og ved en lov om skjenking og salg av vin på landet av 7. juli 1854 ble dette utvidet til å gjelde også skjenking av vin. Ved lov av 18. mai 1860 om skjenking av øl og visse andre drikkevarer i kjøpstedene ble det åpnet adgang for kommunestyret også i byene til å underlegge skjenkingen en avgift, samtidig som det kunne bestemmes at skjenking bare kunne skje av dem som hadde fått bevilling til dette. Ved en endringslov av 12. juni 1869 ble avgiftsbetaling og skjenkebevilling obligatorisk i kjøpstedene, mens en lov om skjenking på landet av samme dato innførte obligatorisk avgiftsbetaling og ga kommunestyret mulighet til å innføre bevillingsplikt.

Det var ikke hvem som helst som fikk borgerskap i byene eller ble forordnet til gjestegivere på landet – det skjedde en utvelgelse hvor de uskikkede ble skilt ut. Det samme gjaldt også etter at det ble krevd bevilling for å drive skjenkesteder.

Gjennom lovgivningen på 1800-tallet var hovedelementene i skjenkepolitikken utformet, og disse ble innarbeidet i alkoholloven av 1904 som var en felles lov som omhandlet både brennevin, vin og øl og som gjaldt både i byene og landkommunene. All skjenking av alkohol var underlagt kommunal bevilling – bortsett fra at skjenking av brennevin på landet krevde kongelig bevilling som bare kunne gis for skjenking til reisende. De som drev skjenking av brennevin skulle betale en obligatorisk skjenkeavgift, mens det var opp til kommunestyret å avgjøre om også de som drev skjenking av øl og vin skulle betale slik avgift. Forutsetningen for å få bevilling var at man ikke ville misbruke retten. Disse hovedprinsippene bak bevillings- og avgiftssystemet er i hovedsak opprettholdt uendret i senere alkohollover frem til dagens alkohollov av 2. juni 1989.

## **5.2. Gjeldende rett i Norge**

Det er to lover som er de sentrale og som sammen utgjør bevillingssystemet for skjenkesteder i Norge. Det er *serveringsloven*; lov 13.06.97 nr. 55 om serveringsvirksomhet, og *alkoholloven*; lov 02.06.89 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.m., jfr. endringslov 16.05.97 nr. 28. I tilknytning til denne lovendringen har sosial- og helsedepartementet gitt ut et omfattende rundskriv som behandler hver bestemmelse i detalj. Skjenkebevillingssystemet i Norge

er altså et tosporet system, hvor man er avhengig av to bevillinger *samtidig* for å kunne skjenke alkoholholdig drikk<sup>32</sup>; en *skjenkebevilling*, jfr. alkoholloven § 1-4a, jfr. kap. 4 og 5, og en *serveringsbevilling*, jfr. serveringsloven § 3. Et bakeri som vil servere gjestene sine påsmurt mat, kaffe og mineralvann, men ikke alkoholholdige varer, må altså ha en *serveringsbevilling*, men ikke skjenkebevilling. En bar som hovedsakelig vil tilby sine gjester alkoholholdig drikk, må derimot ha *både* en serveringsbevilling og en skjenkebevilling.

Begge lovene inneholder regler om vandelskrav til bevillingshaver og andre sentrale personer tilknyttet driften. Det er et noe komplisert dobbeltsporet system, og dette blir nærmere drøftet under. I praksis er det imidlertid en vurdering som foretas ved tildeling eller tilbakekalling. Lovene er forskjellige i flere henseender. Formålene til de to lovene er forskjellige; alkoholloven skal hindre skadevirkninger av alkohol, mens serveringsloven skal sikre forsvarlig drift ut i fra næringspolitiske hensyn. *Alkoholloven er imidlertid noe mer fleksibel enn serveringsloven, i og med at en skjenkebevilling i motsetning til en serveringsbevilling også bl.a. kan inndras for kortere perioder.* Dette gjør det lettere å differensiere sanksjonene i de forskjellige tilfellene hvor vilkårene for bevillingen er brutt.

Endringene i alkoholloven av 1997 trådte i kraft 1. januar 1998<sup>33</sup>, og det ble fastsatt nye forskrifter til loven fra samme tidspunkt<sup>34</sup>. Loven styrker kommunene i rollen som ansvarlig for den lokale alkoholpolitikk ved at det gis bedre styringsmuligheter. På enkelte områder ble regelverket strammet inn, og innskrenker kommunenes styringsrett. Dette gjaldt særlig salgs- og skjenketidene fordi det er grunn til å tro at vesentlige utvidelser av åpningstidene i betydelig grad påvirker forbruksmengde og drikkemønster. Det ble også stilt strengere krav til bevillingshavere, andre med sterke økonomiske interesser i driften samt styrer og stedfortreder, og det ble åpnet for at kommunen kan stille andre vilkår til bevillingen enn tidligere.

*De viktigste endringer kan oppsummeres på følgende vis:*

- Det personlige bevillingssystemet erstattes av at bevilling gis til den *for hvis regning virksomheten drives*
- Krav til bevillingshaver og *andre med vesentlig innflytelse*, om uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivning, skatte-, avgifts- og regnskapslovgivning

- Krav om styrer og stedfortreder som skal oppfylle visse kunnskapskrav
- Utvidelse av adgangen til å stille vilkår
- Innføring av en begrenset klageadgang ved inndragning og tildeling av bevilling
- Adgang for politiet til å stenge et sted som driver salg eller skjenking uten bevilling, og til midlertidig å stenge et sted av hensyn til ro og orden

Alkoholloven gir også de lokale myndigheter rett til å sette vilkår for utøvelse av en skjenkebevilling. Dette innebærer at kommunen kan sette som vilkår for utøvelsen at bevillingshaveren iverksetter tiltak som forhindrer at skjenkingen forstyrrer offentlig ro og orden. Mange konflikter oppstår inne i lokalet eller i nær tilknytning til dette. Alkoholloven har vilkår om at bevillingshaverens ansatte skal gjøre sitt ytterste for å forhindre dette. Dersom det viser seg at bevillingshaver ikke klarer å oppfylle dette vilkåret om ro og orden, kan bevillingen inndras.

Sammenheng mellom stort alkoholkonsum og voldsepisoder i det offentlige rom gjør det naturlig å benytte de muligheter alkoholloven gir for å søke en reduksjon i alkoholkonsumet<sup>35</sup>.

### **5.2.1. Tildeling av skjenkebevilling**

Skjenkebevilling gis av kommunen. Gjennom bevillingssystemet er det mulig å tilpasse alkoholpolitikken til lokale forhold og gi rom for lokalt alkoholpolitisk skjønn. Dette innebærer at kommunene har stor grad av frihet til å utforme sin egen politikk, både i liberal og i restriktiv retning. Her er det imidlertid å merke at alkohollovens formålsparagraf gjelder også lokalt så vel som sentralt. Kommunene er også bundet av de normale forvaltningsrettslige krav om at avgjørelser ikke kan være vilkårlige eller innebære usaklig forskjellsbehandling m.m.

Kommunen har i utgangspunktet frihet til å gi bevilling. Ingen har rettskrav på å få tildelt skjenkebevilling. Dette gjelder selv om man tidligere har innehatt en slik bevilling. Kommunen trenger heller ikke innvilge alle søknader for å oppnå lik behandling av søkerne så lenge forskjellsbehandlingen er saklig begrunnet i et *alkoholpolitisk skjønn*. Dette innebærer at kommunen f.eks. kan legge vekt på antall bevillinger i kommunen ved vurderingen.

Før alkoholloven ble revidert 16. mai 1997 var det ikke tillatt å ta andre hensyn enn de rent alkoholpolitiske som fulgte av alkoholloven ved tildeling og inndragning av skjenkebevillinger. Eksempler på dette var overskjenking, skjenking av mindreårige og brudd på lukningsbestemmelsene. Hvis det ble tatt andre hensyn ble dette ansett for å være *myndighetsmisbruk*, og avgjørelser fattet av kommunene om nektelse eller tilbakekalling av skjenkebevilling ble ved flere anledninger omgjort eller opphevet av domstolene.

Det er forvaltningsrettslige prinsipper som setter skranker for kommunenes frie skjønn i disse sakene. Læren om myndighetsmisbruk er ikke nedfelt i lovtekst, men derimot i langvarig og sikker rettspraksis. De sentrale prinsippene i dette ulovfestede regelsettet er å forhindre vilkårlighet, urimelig forskjellsbehandling, at det tas utenforliggende hensyn og manglende forholdsmessighet.

I den reviderte loven er det imidlertid nå innført flere hjemler som tillater at det tas andre hensyn enn de tradisjonelle alkoholpolitiske. En del av disse reglene er innført bl.a. for å motvirke økonomisk kriminalitet blant skjenkesteder. Særlig tar loven sikte på å forhindre skatt- og avgiftsunndragelser og konkurskriminalitet.

Bakgrunnen for dette er som nevnt at økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen gir enkelte aktører en konkurransefordel og kan medføre økende nyetableringer. I lovforarbeidene til den reviderte alkoholloven står det<sup>36</sup>: ”En økende andel av alkoholen drikkes på skjenkesteder. Og den økningen en har observert i antall rustilfeller kan henge sammen med veksten i antall skjenkesteder...” Dessuten kan restauranter som unndrar skatt og avgifter i eller utenfor konkurs, skaffe seg et konkurransefortrinn som gjør at de kan holde lavere priser enn ellers. Ifølge en rekke undersøkelser er ”priser og tilgjengelighet ... antagelig de mest effektive enkeltvirkemidler for å påvirke *etterspørselen* etter alkohol”<sup>37</sup> Økonomisk kriminalitet i skjenkesteder vil følgelig kunne bidra til å øke alkoholkonsumet, og denne type kriminalitet defineres derfor også som et alkoholpolitisk problem.

Man kan også anta at de økonomiske kriminelle lettere enn andre vil ta i bruk flere ulovlige virkemidler for å øke omsetningen av alkohol og derved sin egen fortjeneste. Arbeidsgruppen som Nærings- og handelsdepartementet nedsatte for å se nærmere på bransjens problemer antok et lignende resonnement.:



*Gruppen antar at hvis de økonomiske insentivene for å neglisjere lover og regler forsvinner, vil problemene med hensyn til vold, narkotikahandel og smugling m.m. bli mindre omfattende<sup>38</sup>.*

For å motvirke økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen – og således oppnå en alkoholpolitisk gevinst - stilles det strenge vandelskrav for å få eller opprettholde en skjenkebevilling.

Det er en rekke personer som i prinsippet berøres av vandelskravet. Det er naturligvis først og fremst bevillingshaver. For å unngå at personer som ikke er ønsket som ledere for skjenkesteder skal kunne fortsette driften med *stråmenn*, stiller bestemmelsen krav til tilsvarende uklanderligandel til alle som måtte ha en viss innflytelse på bedriften. I alkohollovens § 1-7 b, jfr. § 1-7a første ledd, er vandelskravet rettet mot:

*Bevillingshaver, og person som eier en vesentlig del av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten eller oppebærer en vesentlig del av dens inntekter eller i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, må ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen, bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål samt skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen.*

Hva som ligger i begrepet «utvist uklanderligandel» vil være opp til bevillingsmyndighetene å vurdere i hver enkelt sak. Det omfatter både tidligere overtredelser og at bevillingssøker på søknadstidspunktet ikke har betalt alle skyldige, forfalte skatter eller avgifter. Det kreves ikke at noen er straffet for overtredelsen. Det kreves heller ikke at det foreligger endelig avgjørelse fra andre forvaltningsorganer, f.eks. at klagesak er avgjort eller dom avsagt. Men bevillingsmyndighetene kan, dersom de finner det hensiktsmessig, avvende utfallet av en verserende sak før det tas endelig stilling til søknaden.

Loven angir som eksempel på klanderverdigandel enkelte lover som ikke bør brytes, men er ellers ikke uttømmende eller presis i å formulere kravets innhold. Formålet med loven var å ramme økonomisk kriminalitet ”som er satt i et visst system”. Det er ganske klart etter forarbeidene at det ikke skal nektes bevilling etter enkeltforseelser, særlig ikke enkeltstående lovbrudd som er avgjort ved forelegg. Hvis det er gjentagne tilfeller eller de står sammen med andre graverende forhold, vil det kunne stille seg annerledes. Men formålet med loven er å ramme *gjengangere* i systemet som kynisk utnytter konkursinstituttet,

eller på annen måte uberettiget tilegner seg vinning gjennom slik virksomhet. Loven er definitivt ikke ment å ramme de enkeltstående tilfeller, hvor forholdet er oppgjort og avsluttet, med mindre det var så graverende at vedkommende vil være "uegnet" til å inneha en skjenkebevilling, jfr. alkohollovens § 1-7 a, første ledd, siste punktum.

I henhold til alkohollovens § 1-7 b er det "person som eier en vesentlig del ... av selskap som driver virksomheten eller oppebærer en vesentlig del av dens inntekter" som må ha utvist "uklanderlig vandel".

Hvem som har vesentlige eierinteresser må vurderes konkret. Dersom en person eier mer enn halvparten av virksomheten f eks ved å ha aksjemajoriteten, vil han alltid ha vesentlige eierinteresser. Men en person kan ha vesentlige eierinteresser selv om han eier mindre enn 50 prosent av virksomheten. Det må i slike tilfeller foretas en konkret vurdering av hvilken innflytelse en minoritetsandel faktisk gir i virksomheten. I aksjeselskaper kreves f eks 2/3 flertall for enkelte vedtak. En person som har mer enn 1/3 av aksjene vil derfor i enkelte tilfeller kunne regnes for å ha vesentlige eierinteresser. En minoritetsandels innflytelse kan også avhenge av fordelingen av de andre eierandelene.

Det er ikke bare det direkte eierforholdet som er avgjørende, men også det mer indirekte, dvs eierskap via andre. Eks: En person eier en vesentlig del av et selskap som igjen eier en vesentlig del av en virksomhet som søker om bevilling. I dette tilfelle må vedkommende sies å ha vesentlige eierinteresser i den virksomhet som søker bevilling.

Det kan imidlertid være vanskelig å finne ut av eierforholdene bak en virksomhet. Hvem som har vesentlige interesser beror på en konkret vurdering av den reelle eierstrukturen. Den formelle eierstrukturen er ikke avgjørende. Det er de underliggende forhold som er av betydning. Det taler for at det også skal stilles krav til personer som oppebærer en vesentlig del av virksomhetens inntekter. Disse eier normalt også vesentlige deler av virksomheten. Det er bare i unntakstilfeller at virksomhetens inntekter går til andre enn eierne. Men dersom det stilles krav også til disse, dekkes de tilfellene der det reelle eierskapet ikke samsvarer med det formelle. Et slikt krav hindrer derfor lettvinne forsøk på omgåelser, ved at det f eks opprettes selskaper med pro forma eiere, som egentlig ikke har noe med driften å gjøre utover å ha navnet sitt på stiftelsesdokumentene.

Hva som anses som «vesentlig» beror også her på en konkret vurdering. Med «oppebærer» menes at vedkommende har rett til avkastningen, uansett hvilket grunnlag denne retten bygger på. Det er derfor ikke avgjørende om avkastningen faktisk er eller blir utdelt eller mottatt. Lønnsinntakere eller personer som mottar penger i form av husleie, renter og avdrag på lån etc omfattes ikke av begrepet, med mindre utbetalingene er så høye at det reelt er en utdeling av virksomhetens inntekt. Som eksempel på det siste kan nevnes at et selskap eier et skjenkested, og leier det ut til en svært høy pris til et driftsselskap.

Det skal utpekes en styrer med stedfortreder for skjenkebevillingen, og også styrer og stedfortreder skal vandelsprøves. Styreren/stedfortrederen skal ha reell innflytelse over utøvelsen av bevillingen. Vedkommende behøver imidlertid ikke å ha innflytelse over den økonomiske styringen i virksomheten. Pga. dette kom departementet til at det ville være uforholdsmessig strengt å stille krav om at disse ikke skal ha brutt skatte- og avgiftslovgivningen. Det er likevel viktig å sikre at styreren og stedfortrederen vil utøve bevillingen på en forsvarlig måte. Det stilles derfor krav om at disse har utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og lover som har sammenheng med alkohollovens formål.

Bevillingsmyndigheten har en selvstendig plikt til å vurdere alle sider av saken. Dette innebærer bl. a. at det er adgang til å ta hensyn til ikke-rettskraftige avgjørelser.

Dersom bevillingsmyndighetene avdekker brudd på regelverket innebærer ikke det at bevilling automatisk skal nektes. Det inngår som et ledd i utøvelsen av bevillingsmyndighetens forvaltningsskjønn å vurdere om det skal legges avgjørende vekt på et konkret regelbrudd. Vandelskravet bør ses i sammenheng med et av formålene med lovendringen, nemlig å bekjempe økonomisk kriminalitet. Det ligger i dette at det må være en viss systematikk og et visst omfang for å kunne henregne forholdet til begrepet økonomisk kriminalitet.

I alkohollovens § 1-7a, annet ledd angis det at forhold som er eldre enn ti år ikke kan regnes med.

Det er bevillingssøker som må godtgjøre at han oppfyller vandelskravene. Dette innebærer at søker må fremlegge tilstrekkelig dokumentasjon til at bevillingsmyndigheten kan ta standpunkt til søknaden.

I følge forarbeidene kan søknad om bevilling kunne avslås selv om det foreligger frifinnende dom i straffesak mot søker. Mot en slik ordning kan innvendes at bevillingssøker i realiteten straffes selv om han er frifunnet i straffesaken.

### 5.2.2. Tildeling av serveringsbevilling

Serveringsbevillingen er hjemlet i den nye serveringsloven av 13. juni 1997 som trådte i kraft 1.1. 1998, og erstattet den tidligere hotelloven<sup>39</sup>. Den viktigste endringen er at loven nå bare omfatter serveringssteder og ikke lenger omfatter regler om overnattingsvirksomhet.

Formålet med den nye serveringsloven er å sikre forsvarlig drift av serveringssteder, jfr. kap 1. Loven skal bidra til å gi bransjen mer stabile og forutsigbare rammebetingelser og dessuten gi myndighetene et verktøy for å bekjempe den økonomiske kriminaliteten som det er antatt at bransjen sliter med. Den skal også forhindre konkurransevridning ved at enkelte aktører benytter seg av ulovlige virkemidler for å øke sin fortjeneste og dermed lure markedet. Som nevnt i innledningen har det særlig i Norge utviklet seg avanserte metoder for å unngå å betale skatter og avgifter.

Serveringsbevilling gis til den *for hvis regning* serveringsstedet drives, og gjelder kun for det serveringssted som er nevnt i bevillingen, jfr. § 3. 2. ledd. Når lovens vilkår er oppfylt har søker et *krav* på å få serveringsbevilling. Dette er i kontrast til skjenkebevillingen, som man ikke har noe tilsvarende krav på (se over pkt. 2.3.3. ). Serveringsstedet skal også ha en *styrer* og en *stedfortreder*.

Det stilles krav til vandel overfor bevillingshaver, styrer og en del andre sentrale personer ved serveringsstedet, dog *ikke* til stedfortreder. Kravet til vandel gjelder først og fremst at vedkommende ikke må ha brutt straffelovgivningen på en måte som er uforenelig med drift av serveringssted. Men også andre lovbrudd eller forhold kommer inn under kravet, for eksempel brudd på skatte- og avgiftslovgivningen, jfr. § 6. Kravene korresponderer noenlunde med tilsvarende krav i alkoholovens §§ 1-7b og 1-7c, se nærmere om dette i foregående kapittel.

Styrer må dessuten gjennomgå en såkalt *etablererprøve*, jfr. § 5. Etablererprøven skal være en enkel prøve med hensikt å sikre at vedkommende har grunnleggende kunnskaper om den aktuelle lovgivningen og om økonomistyring. Dette vil kunne virke både

forebyggende, i det vedkommende får faktisk kunnskap som kan forhindre uønsket regelbrudd, og i tillegg blir det vanskeligere å påberope seg villfarelse i ettertid.

Ved overdragelse av virksomheten kan ny eier drive videre på tidligere eiers bevilling inntil søknad om ny bevilling er behandlet av kommunen. Det er en forutsetning at fullstendig søknad om ny bevilling er sendt kommunen innen 30 dager etter inngått avtale om overdragelse.

Ved konkurs kan konkursboet drive videre på bevillingen uten tidsbegrensning. Dette er en forskjell fra reglene i alkoholloven, hvor bevillingen uten videre faller bort ved konkurs.

### **5.2.3. Inndragning av bevilling**

Det er særlig inndraging av skjenkebevilling som blir beskrevet her, da det er det vanligste. Skjenkebevillingen er mer fleksibel med tanke på inndraging da denne kan inndras for kortere eller lengre perioder etter forvaltningsskjønn.

Hovedregelen for inndragning finnes i alkoholloven § 1-8. Med de nye bestemmelsene ble grunnlaget for å inndra bevillingen utvidet. Bevillingen kan som før inndras hvis bevillingshaver har overtrådt bestemmelser gitt i eller i medhold av alkoholloven. Også brudd på annen lovgivning kan være slikt grunnlag hvis denne har samme formål som bestemmelsene i alkoholloven.

Bevillingshavers vandel er etter lovendringen kommet inn som grunnlag for tilbakekallelse av skjenkebevillingen (vandelskravene er nærmere behandlet i de foregående kapitler). Hvis ikke bevillingshaver oppfyller lovens krav til vandel eller bryter vilkårene som er satt i bevillingsvedtaket (jfr. alkoholloven §§ 3-9 og 4-7) kan og skal dette medføre tilbakekallelse av bevillingen.

§ 1-8 annet ledd har bestemmelser om hvilke hensyn bevillingsmyndigheten kan vektlegge i en slik vurdering. Selv om oppregningen ikke er uttømmende gir paragrafen en god rettleiding i hvilke hensyn som er relevante: type overtredelse, overtredelsens grovhet, karakter og viktighet, om bevillingshaver kan klandres for forholdet, og hva som eventuelt er gjort for å rette opp dette. Tidligere praktisering av bevillingen, gjentakelser av klanderverdige forhold eller flere overtredelser vil kunne være argumenter for å tilbakekalle en skjenkebevilling.

Bevillinger som ikke benyttes utover en seks måneders periode kan tilbakekalles, jfr. § 1-8 fjerde ledd.

I tillegg til dette har politiet en viss adgang til å stenge skjenkesteder. Dette er regulert i § 1-8a, i tillegg til i politiets egen generalfullmakt hvor hensynet til ro og orden m.v. gir politiet rett til å stenge skjenkesteder midlertidig, inntil to dager.

### 5.3. Gjeldende rett i Sverige

Den sentrale loven er *Alkohollagen 1994:1738*. Loven erstattet den tidligere loven *Lag om handel med drycker (LHD) 1977: 71*. I den nye loven ble mye av den myndighet som tidligere var tillagt fylkene flyttet over til kommunene. Den nye loven inneholder dessuten ytterligere utvidelse av tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Sverige skiller seg ut fra Norge og Danmark ved at de bare har *en bevilling* for å drive servering av alkohol, mot to i de andre landene. Det har vært debattert om man bør innføre et to-bevillingssystem, men dette er foreløpig ikke blitt vedtatt.

En svensk kommisjon hadde tidligere gjennomgått alkoholpolitikken i forhold til Sveriges inntreden i EU, og leverte en innstilling om nye serveringsbestemmelser som skulle gjøre det vanskeligere for useriøse personer å drive restaurantvirksomhet. Kommisjonen fremmet bl.a. et forslag om at skjenkebevillingen automatisk inndras ved konkurs, et mer effektivt sanksjonssystem ovenfor de bevillingshavere som ikke oppfylte de krav som ble stilt og endelig at huseiere som bevisst leier ut til illegale skjenkesteder ble gjort straffeansvarlig. Kommisjonens forslag er i stor grad innarbeidet i loven av 1994.

Regelverket med vandelsprøving ved tildeling og nektelse av skjenkebevilling har fungert i lengre tid enn i andre nordiske land. Det vil derfor bli henvist til en del rettspraksis under, som tar opp rettslige problemer man kan anta vil dukke opp også i andre land med lik lovgivning. Det er hovedsakelig underrettsdommer det vises til, da det så vidt vites finnes lite rettspraksis fra høyere instanser. Selv om disse etter norsk rettskildelære tradisjonelt ikke har så stor rettskildemessig vekt, vil de være av interesse, da de viser eksempler på rettsspørsmål som oppstår rundt denne type regler. Helt nye dommer er ikke tatt med av praktiske grunner, men et utvalg med ferske dommer finnes på Alkoholinspektionens internettside<sup>40</sup>.

Det beskrives hovedsakelig dommer som omhandler sammenhengen mellom økonomisk kriminalitet og skjenking. Dommene viser hvordan retten behandler saker som gjelder inndragning eller nektelse av serveringstillatelse pga. økonomiske misligheter. Sakene viser videre hvordan retten vektlegger i spørsmål om vandelsprøving, og vil være særlig interessant for land som har, eller vurderer, innført lignende bestemmelser. Noen av dommene inneholder også andre momenter som kan vektlegges ved vandelsprøving, f. eks. voldskriminalitet, manglende bransjeerfaring m.v.

### **5.3.1. Tildeling av skjenkebevilling**

Mens skjenkebevilling tidligere ble gitt av fylkesledelsen (läns-hövdingens kontor), skal skjenkebevilling i følge den nye alkoholloven gis av kommunen der serveringsstedet ligger. I lokaler hvor det skal skje skjenking hele året, gis bevillingen som regel for et tidsrom av "inntil videre". Det stilles krav til bevillingsinnehaveren hva gjelder personlig og økonomiskandel.

Hovedregelen om hvilke vilkår som stilles til en som søker skjenkebevilling (*serveringstillstånd*) finnes i alkohollagens 7 kap. 7 § :

*Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.*

*Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.*

Regelen er en skjerpelse av den vandelsprøving som tidligere var hjemlet i LHD § 40. I henhold til en regjeringsproposisjon<sup>41</sup> innebærer denne innskjerpelsen i korthet at økonomisk kriminalitet og misligheter som i det hele tatt kan tenkes å påvirke egnetheten til å drive næringsvirksomhet skal tas hensyn til ved tildeling av bevillinger.

Et eksempel på *nektelse av skjenkebevilling pga. antatte økonomiske misligheter* finnes i en dom fra 1995 (Kammarrätten i Jönköping 1995-05-19 mål nr 2057-1995). Fylkesmannen hadde avslått en skjenkebevilling, og anførte at de relativt mange uteblitte betalingene av skatter og avgifter ( totalt 26 tilfeller rett før, under og etter 1993, i tillegg til konkurs etter egen begjæring i 1994) medførte at det kunne

settes spørsmålstegn ved søkerens egnethet til å inneha skjenkebevilling. Länsretten var enig i fylkesmannens vurdering.

Søkeren hevdet at bedriften i det aktuelle tidsrommet hadde hatt et opphold i inntjeningen på grunn av omstendigheter søkeren ikke rådde over. Länsretten angir i sin dom imidlertid at søkeren ikke har vist på fyllestgjørende måte at dette er tilfellet, og således at søkeren ikke er "lempelig" i henhold til alkohollovens krav. I kammarrätten påberopte søkeren en attest fra et kommunalt forvaltningsorgan som støtte for de opplysninger han oppga i länsrätten. Kammarrätten godtok søkerens forklaring og opphevet länsrettens dom.

Dommen viser at det kan forekomme akseptable forklaringer for hvorfor noen har kommet på etterskudd med skatter og avgifter, eller har gått konkurs og følgelig ikke skal bedømmes som uegnet. Jfr. prop. S. 104 "Även en seriös företagare kan, t.ex. under en kortare tidsperiod, råka i ekonomiska svårigheter."

Vandelsprøvingen omfatter både personlig og økonomiskandel samt kunnskap i alkohollovgivningen. I forarbeidene til loven<sup>42</sup> er det vist til at servering av alkoholholdige drikker medfører et stort sosialt ansvar, og det må derfor stilles høye krav til personlig og økonomiskandel hos den som søker om bevilling til slikt.

Myndighetene kan nekte skjenkebevilling under henvisning til søkerens egnethet i mer allmenn forstand. I henhold til alkohollagens 7 kap. 7 § kan således skjenkebevilling bare gis til den som viser at han med hensyn til sine "personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten."

Det er altså lagt opp til at søkeren må overbevise eller argumentere for sin egnethet. Kravene er relativt skjønnsmessig utformet, og overlater mye til myndighetene, slik det fremgår i en annen dom fra 1995 (Kammarrätten i Stockholm 1995-06-13 mål nr. 3281-1995). Saken gjaldt avslag fra fylkesmannen på bevillingssøknad ettersom ledelsen ikke kunne *dokumentere kunnskap i alkohollovgivningen* (en av dem hadde for ti år siden arbeidet på en pizzeria som drev uten skjenkebevilling, og en annen hadde drevet en grillbar og en kiosk siden 1995). Länsretten refererer til forarbeidene og til Socialstyrelsens rundskriv (allmenne råd) som gjaldt t.o.m. den 31/12 1994. I rundskrivet anføres at kunnskapene om alkohollovgivningen bør være dokumentert f. eks. gjennom at søkeren har gått gjennom restaurantfagskole og/eller har et par års erfaring i bransjen. Retten



konstaterer videre at den nye lovgivningen ikke innebærer at vandelsprøvingen av søkeren skal bli mindre nøye enn hva som hittil har vært praksis. Retten anfører at søkeren skal vise at han har kjennskap til alkohollovgivningen og at han har erfaring fra alkoholservering. Ifølge länsrettens bedømmelse hadde ingen av foretakets deleiere evnet å vise at de oppfylte disse kravene. Kammarrätten delte länsrettens bedømmelse.

Foruten kunnskaper i alkohollovgivningen skal søkere og innehavere av skjenkebevilling, ifølge dommen, også ha erfaring fra alkoholservering, dvs. relevant bransjeerfaring.

Søkeren skal dessuten vise at han er egnet og at lokalene oppfyller de kravene som finnes. Det er ifølge forarbeidene til loven ikke tilstrekkelig at det ikke fremkommer anmerkninger, det bør i tillegg kreves av søkeren at han beskriver hvordan han skal etterleve lovens bestemmelser. Søkeren må altså "overbevise" myndighetene om at han er egnet til å drive et serveringssted. Søkeren må bevise at han har kjennskap til alkohollovgivningen ved en egen prøve som må bestås, og at han har økonomiske forutsetninger for å skjøtte virksomheten tilfredsstillende. Det betyr blant annet at han må ha oppfylt sine betalingsforpliktelser til det offentlige (skattemyndighetene plikter å gi de nødvendige opplysninger om slike forhold til bevilgende myndighet). Bevilgende myndighet kan dessuten be om vandelsuttalelse fra politiet.

Når det er en juridisk person som søker, skal kravet om personlig egnethet ifølge forarbeidene rettes mot den eller de personer som har en betydelig innflytelse i bedriften i egenskap av f.eks. administrerende direktør, styremedlem, deleier eller aksjeeier med en betydelig del av aksjene. Søkeren betyr derfor i det følgende samtlige i den utvidede personkrets som skal vandelsprøves.

I forarbeidene anføres videre at egnetheten skal speile søkerens personlige og økonomiske forhold i vid betydning. Bransjekunnskap skal ved prøvingen ha samme tyngde som søkerens forutsetning for å ha en ordnet bokføring.

Hvis søkeren er straffedømt eller vært i konkurs må en "ganska lång tid" gå før han kan gis skjenkebevilling.

Også mistanke om økonomiske misligheter eller kriminell virksomhet bør etter forarbeidene kunne lede til at søknad om *skjenkebevilling*

avslås. Som eksempel nevnes misligholdte skatte- og avgiftsinnbetalinger, alvorlige tilsidesettelse av regnskapsreglene og plikten til å medvirke med opplysninger i slike forhold. Det behøver ikke å ha forekommet *straffbare handlinger*, det holder med ”økonomisk misskøtsomhet.” Også dårlig eller manglende regnskapsførsel kan medføre at søkeren ansees uegnet til å inneha skjenkebevilling.

Ved prøvingen av søknaden kan det altså legges vekt på søkerens personlige forhold i vid betydning, herunder selvfølgelig domfellelser, men også søkerens økonomiske forhold i vid betydning. Eksempel på dette kan være konkurser eller annen gjeldssanering. Nedenfor er beskrevet noen eksempler fra svensk rettspraksis som illustrerer hvordan domstolene trekker grensene:

### **5.3.2. Tilbakekalling av skjenkebevilling**

Hovedreglen finnes i alkohollagens § 19 hvor det fremgår at ulovlige handlinger i forbindelse med servering av sprit, vin eller sterkøl gir umiddelbar grunn til tilbakekallelse av bevillingen, med mindre det er et enkeltstående tilfelle. Det samme gjelder dersom ikke forutsetningene som lå til grunn for tildelingen av bevillingen lenger foreligger. Også hvis ikke innehaveren av bevillingen følger bestemmelsene som gjelder skjenkebevillingen skal den tilbakekalles.

Det er tilstrekkelig at noen av tilbakekallsgrunnene foreligger, for at myndighetene kan gripe inn. Innehaveren av skjenkebevillingen skal opprettholde de samme høye krav til vandel gjennom hele bevillingstiden for å få beholde den. Disse vandelskravene er nærmere behandlet i foregående kapittel. I enkeltstående tilfeller, eller tilfeller hvor feilen blir rettet opp, kan det gis en advarsel.

I saker hvor *økonomiske misligheter* har foranlediget tilbakekallelse og videre prøving i domstol, har beløpets størrelse ikke vært avgjørende selv om det i de forekommende tilfellene har vært betydelig. Det ville for øvrig være underlig om myndighetene skulle utstede et fribrev for misligheter under et visst beløp. Domstolene gjør en allmenn bedømmelse av tilfellet. De bør kunne tolkes omtrent slik; den som systematisk ved likviditetsproblemer prioriterer leverandører fremfor skattemyndigheter og lignende, skaffer seg på uakseptabel måte konkurransefordeler. Vandelsprøvingen fremkommer altså som et produkt av formål og frekvens, der beløpets størrelse i sammenhengen får underordnet betydning

Også annen vandel kan være grunnlag for nektelse eller tilbakekallelse. En sak gjaldt en skjenkebevilling som var tilbakekalt av fylkesmannen fordi en i ledelsen av restauranten i mars 1995 ble idømt *seks måneders fengsel for vold* (seksuelt motivert vold som var begått høsten 1992 i eller i nær tilknytning til restauranten/virksomheten) (Kammarrätten i Stockholm 1995-09-15 måler 3879-1995).

Tilbakekallelsen var begrunnet i handlingenes karakter og alvor, dels tilknytningen til restaurantvirksomheten. Fylkesmannen hevdet at uavhengig av om det fantes forbindelse mellom de kriminelle handlingene og virksomheten var handlingene *så alvorlige* at vedkommende gjerningsperson *uansett* måtte ansees uegnet til å drive virksomhet knyttet til servering av alkohol.

Både i länsretten såvel som i kammarrätten ble det resonert rundt de kriminelle handlingenes relevans for vandelsprøvingen, og begge domstolene anså at det fantes sammenheng. Domfelte måtte ifølge domstolen ansees uegnet selv om det var gått lang tid siden handlingene ble begått. Kammarrätten avsto på dette grunnlag anken. Det går ikke frem av dommen hva som ville blitt resultatet om ikke de kriminelle handlingene hadde sammenheng med restaurantvirksomheten. Det kan være grunn til å anta at den fastslåtte sammenhengen mellom handlingene og virksomheten i denne dommen var en omstendighet som ved en samlet bedømmelse kan ha vært avgjørende for resultatet.

Når det gjelder hvor lang tid som skal gå før gjerningsmannen på nytt kan ansees å være egnet igjen, har domstolene gått ut ifra prop. s. 103 der det sies at det må gå en "ganske lang tid" før vedkommende kan få skjenkebevilling når vedkommende har blitt dømt for straffbare forhold. Domstolene henviser ikke, slik fylkesmannen gjorde, til Sosialstyrelsens tidligere rundskriv der det hevdes at ved brudd på alkohol- og narkotikalovgivningen og brudd på lovgivning som har samband med restaurantvirksomhet er en tommelfingerregel to år etter at den kriminelle handlingen ble foretatt, eller to år etter at frihetsberøvingen var avtjent (her menes formodentlig også betingete dommer, da slik at det må ha gått minst to år fra prøvetiden utløp – dommen er litt uklar på dette punkt)

Personkretsen som skal vandelsprøves er stadig utvidet. Nå kan bl.a. også et selskap som eier et annet selskap vandelsprøves. Fylkesmannen i Stockholm tilbakekalte en bevilling på dette grunnlag i 1995. Innehaveren av bevillingen var et foretak som var 50 prosent eid av en

privatperson og 50 prosent av et aksjeselskap. Foranledningen til fylkesmannens tilbakekallelse var at aksjeselskapet som eide 50 % var uegnet til å inneha skjenkebevilling pga. økonomiske misligheter. Länsretten i Stockholms rettskrets (1995-11-13 mål nr Ö 15480-95) konstaterte at aksjeselskapet var uegnet og at vandelskravet også skal rettes mot deleiere av et foretak. På dette grunnlag kunne skjenkebevillingen tilbakekalles. Kammarrätten delte länsrettens syn (Kammarrätten i Stockholm 1995-12-04 måler 9922-1995).

Det fantes ikke samhandel mellom deleierne for øvrig. Den fysiske personen var hverken aksjeeier eller styremedlem i aksjeselskapet. I Kammarrätten ble det opplyst at aksjeselskapet hadde overlatt sin andel til den andre deleieren. Dette påvirket ikke kammarrättens beslutning.

En annen dom (Kammarrätten i Sundsvall 1995-02-23 måler. 6644-1994) som illustrerer problemstillingen gjaldt en bevilling som var tilbakekalt av fylkesmannen pga. økonomiske misligheter hos en av aksjeeierne (som eide 50 prosent av aksjene) som også var styremedlem og den som tegnet selskapets firma. Det var kun to eiere, og de to var ektefeller. Mannen var funnet uegnet til å inneha bevilling pga. økonomiske misligheter i forhold til det offentlige. Etter at fylkesmannen hadde reist spørsmålet om eventuell tilbakekallelse, overlot mannen sine aksjer til kvinnen, og han trådte ut av styret, men sto fortsatt som firmategner og restaurantsjef. Kammarrätten anså at mannen, tross de forandringer i foretaket som var foretatt, hadde slik innflytelse fortsatt at han også etter aksjeoverdragelsen skulle være en del av den personkrets som var gjenstand for vandelsprøvelse.

Av dommen fremgår ikke hvordan utfallet ville blitt om mannen ikke var den som tegnet firma, men bare var ansatt. Ettersom det handler om personer som i flere henseender kan ansees å ha sammenfallende økonomiske interesser, kan det være et rimelig standpunkt at de som arbeider i foretaket med bransjenære arbeidsoppgaver, slik tilfellet var her, bør inngå i den krets som skal omfattes av vandelsprøvingen. Samtlige som skal vandelsprøves må oppfylle kravet til egnethet i spørsmål om vandel.

#### **5.4. Gjeldende rett i Danmark**

Det kreves på samme måte som i Norge to typer bevillinger samtidig for å drive skjenkested i Danmark; en *skjenkebevilling* og et *næringsbrev*. Hjemmelen for dette finns i lov om restaurations- og

hotelvirksomhet m.v. nr. 256 av 6. mai 1993, heretter kalt *restaurationsloven*. Hjemmel for næringsbrev finnes i restaurationslovens § 2, men ble innført med hjemmel i en generell lov som gjorde det nødvendig med næringsbrev i totalt 22 bransjer i Danmark. Man må løse ”næringsbrev som restauratør og hotelvert” for å drive serveringsvirksomhet, og dersom man vil skjenke alkohol må man i tillegg ha skjenkebevilling.

Forholdet mellom næringsbrev og skjenkebevillinger i 1995 i hele Danmark<sup>43</sup>:

- Skjenkebevillinger	11 034
- Næringsbrev som restauratør og hotelvert	14 989

Loven inneholder atskillige bestemmelser som gir adgang til en mer restriktiv bevillingspraksis enn i den tidligere lov, og et av formålene er å få ned antall skjenkebevillinger over en viss periode. Det er ingenting som tyder på at de danske myndigheter har lykket med dette. HORESTA, den største arbeidsgiverorganisasjonen i Danmark, skriver i sin Beretning 1993-1995 om den nye loven:

”Stramingerne i bevillingskravene har dog endnu ikke givet sig udslag i en nedgang af bevillingstallet. Som det fremgår av den følgende oversigt, er antallet skjenkebevillinger steget fra 1993 til 1994, hvilket kunne tyde på, at de kommunale bevillingsmyndigheter endnu ikke har anvendt de nye muligheder i loven”.

#### **5.4.1. Tildeling av skjenkebevilling**

Skjenkebevilling – i motsetning til næringsbrev- har man ikke rettskrav på å få selv om de formelle betingelser er oppfylt hos søkeren. Bevilling gis i hvert enkelt tilfelle etter kommunens skjønn innen for lovens rammer.

Skjenkebevilling gis av kommunestyret etter samråd med politiet. Den kan først gis eller fornyes når politimesteren har hatt anledning til å uttale seg om søknaden. Det er politiet som mottar søknadene, og som samler inn de nødvendige opplysninger som trengs til avgjørelsen.

I tilfelle hvor det kan være tvil om til hvem bevillingen skal gis, må det legges vekt på at skjenkebevillingen skal utstedes til den *for hvis regning og risiko virksomheten drives*. Dette vilkåret er kommet for å unngå tilfeller hvor personer som ikke oppfyller vilkårene bruker

”stråmenn” for å få bevilling, men i realiteten driver selv som om det var de som hadde bevillingen.

En skjenkebevilling gjelder prinsipielt for et tidsrom av åtte år, men kan etter § 10, annet ledd, fjerde pkt. etter omstendighetene begrenses eller betinges. Det kan dog ikke oppstilles begrensninger eller betingelser som ikke er motivert av de hensyn loven skal ivareta. Det er hjemmel for å gi bevilling for kortere tid enn åtte år. Det vanlige er i så fall å gi en bevilling på to år, og i spesielle tilfeller ett år. Årsakene kan være enten alkoholpolitiske grunner, eller en ikke helt tilfredsstillende kapital, men hvor bevillingsmyndigheten mener at vedkommende bør få en sjanse. Hvis hele driftskapitalen er lånt og forholdene ikke på forhånd bedømmes som håpløse, vil bevillingen ofte begrenses til to år. Det samme kan være tilfellet hvis det er tvil om den nødvendige forretningsmessige innsikt er til stede.

Det er hjemmel for å begrense en skjenkebevilling f. eks. til kun å gjelde servering av øl og vin. Slike begrensninger vil kunne skje i f. eks. klubbhus i idrettsforeninger og idrettshaller. Bevillingen kan også begrenses til kun å gjelde servering for en bestemt personkrets som benytter lokalet.

Bevillingen vil også kunne betinges av at bestemte personer i ledelsen eller styret forblir i slike posisjoner i selskapet, eller at selskapskapitalen forblir på bestemte hender. Skjer det i slike tilfeller endringer i ledelsen eller kapitalbesittelsen, er bevillingens fortsatte gyldighet betinget av bevillingsmyndighetenes positive vurdering av de endrede forhold. Etter §§ 14 og 18 er det påbudt å melde slike endringer til myndighetene.

En skjenkebevilling gjelder bare for ett forretningssted, slik reglene også er for næringsbrev.

Bevillingsmyndighetene skal ved avgjørelsen av om skjenkebevilling skal gis iaktta samfunnsmessige, alkoholpolitiske, ordensmessige og tilsvarende hensyn, jfr. § 12. Det ramses i loven opp en rekke hensyn som det kan legges vekt på ved avgjørelse av om en skal innvilge en søknad på skjenkebevilling.

Restauratørens *vandel* er av stor betydning i forbindelse med utstedelse av næringsbrev og skjenkebevilling. Vandelskravet omfatter alle som kan utøve *en bestemmende innflytelse på virksomhetens drift*. Vilkårene for begge typer bevilling finnes i restaurationslovens kap. 2 og 3.

Ved meddelelse av skjenkebevilling kan bevillingsmyndigheten legge vekt på om det er grunn til å anta at virksomheten ikke vil bli drevet på forsvarlig måte på grunn av en atferd som er utvist av bevillingshaveren eller andre som kan øve en bestemmende innflytelse på virksomhetens drift. Etter dette kan bevillingsmyndigheten vurdere vandelen til så vel bevillingssøkeren som til direktører, styremedlemmer, aksjonærer og andre med bestemmende innflytelse på virksomhetens drift. Bestemmelsen skal bl.a. forhindre at personer som ikke oppfyller vandelskravet i realiteten likevel driver restaurantvirksomhet gjennom en stråmann som formelt har de nødvendige kvalifikasjoner. Personer som, med henvisning til straffelovens § 78 (rettighetstapsbestemmelsen), har fått avslag på søknad om næringsbrev er også avskåret fra å få skjenkebevilling.

Det stilles også krav til forretningsmessige kvalifikasjoner (§ 12, nr. 2). Kravene avpasses etter størrelsen og karakteren av den virksomhet som er objekt for bevillingen. Den nødvendige forretningsmessige innsikt kan sannsynliggjøres ved opplysninger om søkerens tidligere forretningsvirksomhet.

Imidlertid kan det ikke stilles som krav at søkeren er utdannet innen restaurant- eller hotellfaget. En slik utdanning vil imidlertid kunne betraktes som en positiv kvalifikasjon. Søkerens kvalifikasjoner skal utelukkende *sannsynliggjøre* at en betryggende restaurantdrift oppnås. De fleste søkere med dansk skoleutdanning og som tidligere har vært selvstendig næringsdrivende eller lønnsinntaker antas å være i stand til å føre det daglige kassaregnskap.

Det kan være vanskelig å bedømme søkere med annen nasjonal bakgrunn hvis man ikke har oversikt over omfanget av deres skolegang og arten av denne, samt deres kjennskap til danske forhold og dansk lovgivning. Det kan særlig være tvil hvis den pågjeldende verken kan lese eller snakke dansk. Loven åpner for en tidsbegrensning i et slikt tilfelle.

Manglende forretningsmessig innsikt hos en søker kan også fremgå av de opplysninger om søkerens tidligere forretningsdrift på dette eller andre forretningsområder, hvis de viser at søkeren ikke har forutsetning for å drive selvstendig virksomhet. Et eksempel på dette var da en restauratør med en formue på 600 000 kroner ikke fikk sin bevilling fornyet på grunn av manglende forretningsmessig innsikt.

Landsbevillingsnemden uttalte at restauratøren hadde utvist en atferd (manglende selvangivelser, skatte- og moms gjeld m.v.) som ga grunn til å anta at han manglet evne til å drive virksomheten på forsvarlig vis (Kendelse nr 23/85).

Med hensyn til de selskap som søker eller har bevilning, er det reist spørsmål om hvilke personer som skal oppfylle lovens krav om forretningsmessige kvalifikasjoner. Departementet har uttalt i rundskriv at et slikt krav ikke kan stilles til den juridiske person, men eventuelt må stilles til de personer som handler på selskapets vegne - dvs. selskapets ledelse.

Bedømmelsen av en bevilningssøker skal alltid være konkret. Bevillingsmyndigheten skal nøye gjennomgå finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for søkerens påtenkte virksomhet. Dette for å sikre seg at søkerens påtenkte virksomhet kan drives på en betryggende måte. Det bør legges vekt på egenkapitalmomentet som grunnlag for bedømmelsen. Begrunnelsen for vurderingen av de økonomiske forhold er at en dårlig økonomi kan friste til "hard utskjenking" av sterke drikker, og til å se gjennom fingrene med ulovligheter som begås av gjestene i restauranten (for eksempel narkotikalovbrudd).

Bevillingsmyndighetene må ved skjønn danne seg et samlet bilde av om søkerens oppstilte driftsbudsjett på det foreliggende grunnlag gir en rimelig sikkerhet for at restaurantvirksomheten kan drives på betryggende måte.

Er søkeren et aksjeselskap, selskap med delt ansvar eller lignende skal det legges *avgjørende* vekt på selskapets egenkapital. Bevillingsmyndigheten bør ved sin vurdering ta utgangspunkt i selskapets seneste årsregnskap og skatteregnskap, eller, hvis selskapet er nystiftet eller ennå ikke har avsluttet sitt første regnskapsår, en åpningsstatus eller en erklæring fra revisor.

Bevillingsmyndigheten skal være oppmerksom på i hvilket omfang selskapets økonomi er belastet av gjelds- og garantiforpliktelser, herunder *potensielle* forpliktelser, og sikre seg at egenkapitalen ikke er bundet på en slik måte at bevillingsmyndigheten i et visst omfang må se bort fra denne (for eksempel hvis egenkapitalen er bundet i aktiva som inventar og lignende som er nødvendig for virksomhetens drift). På dette grunnlag må bevillingsmyndigheten, på samme måte som for fysiske personer, danne seg et samlet skjønn over om det oppstilte



driftsbudsjett gir en rimelig sikkerhet for at restaurantvirksomheten kan drives på betryggende måte. At bevillingshaverens økonomiske forhold fortsatt gir en slik sikkerhet må for øvrig også vurderes ved behandlingen av søknader om fornyelse av en bevilling.

Det har hittil vært antatt at de hensyn som restaurationsloven skal ivareta ikke kan medføre at en skjenkebevilling skal kunne betinges av at det stilles sikkerhet for betaling av gjeld til det offentlige. Dette kreves ikke for andre bransjer. Imidlertid har det vist seg at enkelte restauratører som bare holder restauranten(e) åpne i sommerperioden, etter å ha oppnådd store inntekter, legger ned virksomheten uten å betale skatt og avgifter. Restansene må ofte avskrives av det offentlige. Med hjemmel i lovens § 10, 2.ledd, 4.pkt. vil det i tilfeller hvor det må antas å være overveiende sannsynlig at en virksomhet vil opphøre uten at det gjøres opp med myndighetene, kunne stilles krav om sikkerhet for gjeld til det offentlige, f.eks. bankgaranti eller depositum på f.eks. 50 000.

Søkeren må ikke være illikvid (ha anmeldt betalingsstans) eller under konkurs, jfr. § 3, første ledd. Dette kravet er ment å sikre at både restauratører med og uten skjenkebevilling oppfyller et i økonomisk henseende minstekrav for å minske risikoen for uforsvarlig drift og ulovligheter i driften.

I § 3, annet ledd er det hjemmel for å nekte utstedelse av næringsbrev hvis søkeren har en betydelig forfalt gjeld til det offentlige i form av skatterestanser eller manglende momsinnbetalinger. Med ”betydelig forfalt gjeld” forstås skyldige beløp i størrelsesorden ca. 50 000 DKK eller høyere. Beløpsstørrelsen er likevel ikke en eksakt grense, men skal relateres til den enkelte bedrift. Det skal således legges vekt på om gjelden i forhold til det konkrete erverv kan betraktes som gjeld av betydelig størrelse. Gjelden må imidlertid ha en sammenheng med den virksomhet som bevillingen gjelder for. Gjelden må altså ha vært opparbeidet i et foretak hvor vedkommende hadde næringsbrev som restauratør og hotellvert.

Næringsbrev kan nektes hvis den pågjeldende søker er dømt for et forhold som begrunner nærliggende fare for misbruk av stillingen som restauratør eller hotellvert.

I medhold av straffelovens § 79 kan en restauratør og hotellvert fradømmes retten til fortsatt å utøve den pågjeldende nærings-

virksomhet eller få næringsvirksomheten begrenset, hvis det er nærliggende fare for misbruk av stillingen.

I kommentarutgaven til restaurationsloven<sup>44</sup> hevdes det at hvis kravet om næringsbrev ble opphevet, ville det være langt vanskeligere å hindre personer, som var straffet for forhold som begrunner en nærliggende fare for misbruk i forbindelse med restaurantvirksomhet, i å drive slik virksomhet. Dessuten ville det bli vanskeligere å få fratatt retten til å drive restaurantvirksomhet på grunnlag av innehaverens vandel, idet det etter straffelovens § 79, første ledd, annet punktum stilles strengere betingelser for fratagelse av retten til å utøve en virksomhet som ikke krever offentlig autorisasjon eller godkjenning. En dom fra Landsbevillingsnemden i 1984 illustrerer problemstillingen (Landsbevillingsnemden - kendelse 54/84). Et ansvarlig selskap med bare en deltaker søkte skjenkebevilling. Det ble søkt om godkjenning av eierens sønn som bestyrer med tittel som direktør. Selskapet hadde ikke styre, og firma ble tegnet av direktøren alene. Direktøren var i 1976 gått konkurs med et tekstilfirma, hvorved han pådro seg en stor personlig gjeld. Han forsøkte seg deretter i restaurantbransjen med en kafeteria. Etter et halvt år måtte han stenge med en gjeld som siden ble avviklet. I hustruens navn ervervet han et hotell som han heller ikke lyktes i å drive, i det han i 1983 ble stoppet av skattefogden. Han hadde på tidspunktet for søknad om skjenkebevilling en toll- og avgiftsrestanse på 300 000 kr og en skatterestanse på 170 000 kr.

Landsbevillingsnemden stadfestet kommunestyrets avslag under henvisning til daværende lovs § 14, annet ledd, og bemerket at en bestyrer som søkes godkjent av et selskap må oppfylle de vandelskrav som loven stiller, og at de forretningsmessige kvalifikasjoner måtte bedømmes på grunnlag av de fysiske personer som var tilknyttet den juridiske person. Det var tillagt direktøren meget vide fullmakter til å handle på selskapets vegne, og kommunestyret hadde med rette lagt avgjørende vekt på dennes personlige forhold.

Disse forhold tatt i betraktning, herunder direktørens tidligere forgjeves forsøk på å drive restaurantvirksomhet og annen virksomhet, hans betydelige gjeld og hans manglende innleverte selvangivelser og dertil uoversiktlige økonomiske forhold, fant Landsbevillingsnemden grunn til å anta at han ikke ville kunne drive virksomheten på forsvarlig måte, liksom selskapet med NN som direktør og bestyrer ikke vil ha en ledelse med de nødvendige forretningsmessige kvalifikasjoner.

(I § 12, nr. 6 finnes det hjemmel for å nekte skjenkebevilling hvis for stor konsentrasjon av skjenkesteder vil gjøre det vanskelig å unngå uforsvarlig drift. Dette vil bl.a. kunne medføre en konkurransesituasjon hvor det vil være lettere å ty til ulovligheter for å overleve, f. eks. ”hard utskjenking” eller skatt- og avgiftsunndragelser.)

Også *vandelens relevans til driften* har vært reist som problemstilling (retten i Odense 28/10 1981, stadfestet i Vestre Landsret den 24/11 1981). Saken gjaldt en søknad om næringsbrev i forbindelse med drift av grillbar (uten skjenkebevilling) fra en tidligere straffedømt. En politimester hadde avslått søknaden med den begrunnelse at vedkommende var straffedømt. To sentrale spørsmål var om de straffbare forhold hadde relevans til driften av restaurant, og om de straffbare forhold ikke lå for langt tilbake i tid til å kunne vektlegges.

Retten viser til straffelovens § 78, annet ledd, den såkalte rettighets-tapsbestemmelsen. Denne bestemmelsens forarbeider tilsier at det ikke skal tas hensyn til kriminalitet som ligger langt tilbake i tid. Da det i dette tilfellet var snakk om ensartet kriminalitet som hadde vedvart helt frem til samme år som søknaden ble innlevert, fant retten å kunne ta hensyn også til eldre forhold.

Avgjørende var derfor om selve arten av den kriminalitet som har funnet sted kan begrunne en nærliggende fare for misbruk av stillingen som innehaver av en grillbar uten skjenkebevilling. Søkeren var straffet en rekke ganger for grovt hærverk og vold mot sakesløs. Det siste hadde blant annet funnet sted på restauranter. Retten fant at det strenge adekvans-krav (det er en betingelse at en handlingsfølge med rimelighet skal kunne forutses) i straffelovens § 78 (rettighetstap), annet ledd ikke var oppfylt, idet de nevnte forhold ikke sees å ha sammenheng med driften av et restaurantforetak. Retten fant på dette grunnlag at søkeren skulle meddeles det ansøkte næringsbrev.

I en annen sak fra 1982 ble utfallet det samme (U.f.R 1982-1172-Vestre Landsret) En restauratør ble funnet skyldig i heleri for å ha kjøpt 20 kartonger sigaretter og 24 halve flasker sprit for 12-1500 kr. Varene var videresolgt i restauranten. Restauratøren ble dømt til fengsel i 80 dager. Anklagemyndighetenes påstand om frakjennelse av retten til å utøve restaurant- og hotellvirksomhet ble ikke tatt til følge. Retten fant ikke tilstrekkelig grunnlag for å foreta et så vesentlig inngrep i den tiltaltes inntjeningsmulighet, sett i sammenheng med forholdets enkeltstående karakter og beløpets størrelse.

*Det må ansettes en bestyrer som selv må oppfylle betingelsene for å få næringsbrev. Bestyreren må ikke løse næringsbrev, bare oppfylle betingelsene for dette. Unntak fra dette er kravet om at innehaver eller søker av næringsbrev ikke må ha meddelt betalingsstans eller være i konkurs. Dette kravet gjelder ikke bestyrer.*

Det gjelder spesielle krav til selskaper med begrenset ansvar som f.eks. aksjeselskaper, som er den vanligste formen for selskapsform i restaurantbransjen i Danmark. Etter næringsloven har disse uten videre rett til næringsbrev i alle bransjer. Når det gjelder rett til næringsbrev som restauratør eller hotellvert er kravene skjerpet i restaurationsloven. For å få slikt næringsbrev må en utvidet personkrets oppfylle de vandelskrav som en innehaver av et slikt næringsbrev må oppfylle etter restaurationsloven.

Det er en betingelse for å få næringsbrev at direktørene og flertallet av styremedlemmene i selskaper med begrenset ansvar oppfyller betingelsene i restaurationslovens § 3 om vandel. De kan f.eks. ikke ha betydelig forfalt gjeld til det offentlige. Hvor mange personer som må oppfylle vandelskravene må avgjøres i hvert enkelt tilfelle.

Når nye medlemmer i styret eller nye ledere tiltrer i selskapet skal dette anmeldes til myndighetene som har utstedt næringsbrevet. Loven inneholder en rekke regler for det tilfelle at det blir forandringer i eierforholdene.

Et næringsbrev skal normalt bortfalle når betingelsene for dets meddelelse ikke lenger er tilstede. Næringsbrev bortfaller således hvis innehaveren kommer under konkursbehandling. Her er det viktig å merke seg at hvis næringsbrevet bortfaller, bortfaller også en eventuell skjenkebevilling. Imidlertid faller ikke næringsbrevet bort ved såkalt meddelt betalingsstans. Dette er en ordning hvor foretaket står under en viss kontroll eller tilsyn av skifteretten, men innehaveren mister ikke råderetten over foretaket. At betingelsene for å få næringsbrev således er strengere enn betingelsene for bortfall harmonerer med annen dansk ervervslovgivning.

I § 7, første ledd er det innført hjemmel til å frata retten til å drive næring etter loven dersom den næringsdrivende har betydelig forfalt gjeld til det offentlige. Dette gjelder også virksomheter som ikke drives med skjenkebevilling, men alene med næringsbrev.

Hjemmelen for næringsbrev er som tidligere nevnt Lov om ændring af forskjellige lovebestemmelser om erhvervsudøvelse på grundlag af autorisasjon m.v. (lov nr. 936 af 27/12 1991). I forarbeidene til denne fremkommer det at ved tilbakekallelse av en autorisasjon m.v. må kreves mer graverende forhold enn ved nektelse av en autorisasjon, for at autorisasjonen som kanskje har vært utnyttet i flere år kan tilbakekalles under henvisning til at autorisasjonsinnehaveren er i restanse til det offentlige.

#### **5.4.2. Tildeling av næringsbrev**

Man må ha næringsbrev (§ 2, første ledd) som ”restauratør og hotelvært” for hvert forretningssted. Kravet om næringsbrev til hvert forretningssted gjør det mulig å etterprøve om betingelsene for næringsbrevets utstedelse er tilstede hver gang et nytt forretningssted etableres. Tidligere ga et næringsbrev rett til å drive virksomhet i hele landet.

Det er politiet som utsteder næringsbrev (i København av Magistraten). De ser til at vilkårene i restaurationslovens kap 2 er tilstede. Blant vilkårene som er oppstilt er krav om plettfri vandel, også hva gjelder økonomiske forhold.

Alle har i utgangspunktet den samme rett til å få et næringsbrev, såfremt betingelsene er oppfylt, jfr. §§ 3 og 4. Med dette menes at det ikke kan legges vekt på hensyn som ikke er nedfelt i loven. Man kan f. eks. ikke nekte noen næringsbrev som restauratør og hotellvert pga. av at man synes det er nok lignende skjenkesteder i området.

Man må være dansk statsborger eller ha arbeids- og oppholdstillatelse i Danmark for å ha rett til å løse næringsbrev, jfr. § 3, første ledd. Et unntak fra dette er EF-statsborgere, som er unntatt fra bopelskravet, jfr. bekendtgørelse nr. 205 av 22/4 1976 om ret for EF-statsborgere m.v. til næring efter næringsloven og restaurationsloven. I henhold til dette har medlemsstatenes statsborgere, uansett bopel, og uansett om bopelen er utenfor EU sitt område, rett til å etablere seg med henblikk på utøvelse av selvstendig forretningsvirksomhet på en annen medlemsstats territorium. En begrensning følger av restaurationslovens § 8 som bestemmer at den daglige drift av virksomheten skal ledes av næringsbrevinnehaveren selv eller en bestyrer. Det er også inngått avtale med en rekke andre land hvoretter statsborgere fra disse land kan få rett til næringsbrev.

### 5.4.3. Tilbakekallelse av næringsbrev

Ved tilbakekallelse av et næringsbrev vil en forfalt restanse til det offentlige i størrelsesorden ca. 100 000 kr være tilstrekkelig. I vurderingen av dette bør det vektlegges om gjelden plutselig er oppstått, f.eks. som følge av midlertidige likviditetsproblemer, eller om den har vokst seg stor over lengre tid. I forbindelse med det siste bør det sees hen på om næringsbrevinnhaveren har truffet effektive foranstaltninger for å nedbetale gjelden innenfor en rimelig tidsfrist.

Et annet moment som skal vektlegges er hvorvidt gjelden relativt sett er betydelig. Er gjelden betydelig i forhold til det konkrete foretaket? Beløpsangivelsen på 100 000 kr kan derfor alene betraktes som en veiledende norm.

Det forutsettes videre at utstedende myndighet forut for en eventuell tilbakekallelse meddeler innehaveren av næringsbrevet hvilke konsekvenser (tilbakekallelse) en fortsatt betydelig restanse kan få. På denne måten får innehaveren en mulighet til å innfri restansen innenfor en rimelig frist.

Før næringsbrevet tilbakekalles skal det foretas partshøring i henhold til forvaltningslovens regler. Næringsbrevinnhaveren skal ha anledning til å uttale seg innen en rimelig frist, men har ingen plikt til dette.

En avgjørelse om tilbakekallelse kan etter forslaget innbringes for de ordinære domstoler av den avgjørelsen vedrører. En slik anmodning har ikke oppsettende virkning da kravene for slik tilbakekallelse er relativt objektive, i motsetning til tilbakekallelse av andre typer næringsbrev da det må bevises at innehaveren av autorisasjonen har gjort seg skyldig i forhold som gir grunn til å anta at vedkommende ikke fremtidig vil utøve sin virksomhet på forsvarlig måte.

I henhold til § 8 skal den daglige drift av virksomheten ledes av næringsbrevinnhaveren selv eller av en bestyrer. Det er ikke tilstrekkelig at en av de to vedkommende kun kommer noen timer daglig, men skal være representert i hele skjenkeperioden.

Næringsbrevinnhaveren kan ha flere steder, men kan kun lede et av disse selv. De øvrige må ledes av en bestyrer. Det er adgang til å dispensere fra dette. Bestyrere må oppfylle de samme vandelskrav som innehaveren av næringsbrevet, men må ikke løse næringsbrev selv.

Såkalt *stråmannsvirksomhet* er av bevillingspolitiet i København regnet som et relativt stort problem. Dette er en type virksomhet som er

vanskelig å få bukt med, da det er en vanskelig bevisbyrde . En sak som gjaldt dette var opp for Københavns byrett i 1984 (27/9 1984). En bevillingshaver var tiltalt for i ca. ett år å ha unnlatt å stå for den daglige drift, idet han svært sjeldent kom til restauranten, hvis drift han hadde overlatt til en servitør. Tiltalte hevdet at han personlig hadde tatt seg av opptelling av varelager, alle innkjøp og betalinger og for øvrig alt administrativt arbeid. Han hadde også deltatt i rengjøring og foretatt kontrollbesøk i virksomheten. Om kvelden hadde den vakthavende servitør hatt anledning til å tilkalle tiltalte.

Politiet hadde foretatt 54 kontrollbesøk i en periode på ca. ett år og kun truffet tiltalte to ganger i restauranten. Retten uttalte:

*Det legges etter det som er fremkommet til grunn at tiltalte fullt ut har ivaretatt de administrative anliggender vedrørende restaurantens drift, og i forbindelse med dette har vært til stede i restauranten noen timer tidlig på dagen, før restauranten åpnet eller i perioder hvor det var lite gjestebesøk. Det finnes videre ubetenkelig å legge til grunn at tiltalte kun i meget begrenset omfang er kommet i restauranten på tidspunkter hvor det har vært mye gjester til stede, og i slike tilfeller kun sjeldent har vært tilkalt. Det finnes etter dette godtgjort at tiltalte i den omhandlede periode ikke har hatt et slikt innsyn med utskjenkingen i restauranten at han kan ha forstått den daglige drift. Tiltalte finnes skyldig etter anklageskriftet (1000 kr i bot).*

Også i Danmark er det adgang til en *vandelsvurdering av en utvidet personkrets*. Retten i Århus tok i 1985 (8/10) stilling til problemet. Saken gjaldt et selskap med delt ansvar bestående av tre andelshavere som drev restaurantvirksomhet med den ene andelshaveren (A) som direktør og bestyrer. Det var meddelt skjenkebevilling til selskapet og A var godkjent som bestyrer. De to øvrige andelshavere (B og C) ville på grunn av økonomiske forhold ikke kunne oppnå skjenkebevilling eller godkjennes som bestyrere, i det de var kjent fra daglig drift av en tidligere restaurantvirksomhet.

I perioden 7/1 1983 til 31/3 1984 hadde bestyreren (A) ingen innsikt i hva som foregikk i restauranten. Det administrative arbeide og driften for øvrig ble ivaretatt av B og C, hvor B særlig ivaretok det regnskapsmessige og inngikk kontrakter for underholdning i restauranten. A erkjente forholdet og innrømmet at det var tale om en ”stråmannsvirksomhet”, idet A ikke hadde kvalifikasjoner til å drive en

restaurantvirksomhet. A vedtok en bot på 2000 kr. C vedtok en bot på 5000 kr, og B ble idømt bot på 5000 kr (uteblivelsesdom).

PERSONALELISTE

PERSONALELISTE II

DATE: TORS -DAG, D. 21 13 1991

NAVN	POSTMIL / MAX 4 TRYG	ALM. VAND / MAX 2
PETER		
JESPER		

PERSONALELISTE II

DATE: TORS -DAG, D. 21 13 1991 (520)

NAVN	POSTMIL / MAX 4 TRYG	ALM. VAND / MAX 2
<u>Bonilla</u>		
Olav		
Jesper DJ		
Anne		
Thomas C		
Steffen		
Helle		
Hein		
Jørgen		
23,5 á B = 76,5		
35 á 8,- = 280 → 16 = 2		

Figur 6

En liste over personalets forbruk av varer i restauranten – brukt som bevis i retten for å påvise svart arbeid da flere av de som sto på listen ikke var oppgitt som ansatte til myndighetene. Ble beslaglagt i forbindelse med en uanmeldt kontroll i restaurant i Danmark.



## 6. Kontroll og spesielle tiltak

### 6.1. Norge

Som nevnt i innledningskapittelet så står det i *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*<sup>45</sup> fra 1995 at restaurantbransjen er en av fem bransjer som regjeringen ønsker å rette spesielle tiltak mot.<sup>46</sup>:

*Det er påvist ulike typer kriminalitet i – og omkring – driften av en del restauranter... Hele bransjen har dermed vært i ferd med å få et dårlig renommé. Det har også oppstått en fare for konkurransevridning i favør av den useriøse delen av bransjen.*

I 2000 er restaurantbransjen igjen viet et eget avsnitt i regjeringens handlingsplan<sup>47</sup>:

*Lov om serveringsvirksomhet trådte i kraft 1. januar 1998. Formålet med serveringsloven er først og fremst å motvirke den konkurransevridning som de senere år har funnet sted i favør av useriøse aktører, og særlig utviklingen i bransjen mot stadig økt økonomisk og annen kriminalitet. Serveringsloven viderefører den tidligere hotellovens system med krav om bevilling for drift av serveringssted. Hvis et serveringssted skal skjenke alkohol, må det i tillegg ha bevilling etter alkoholloven.*

I februar 1990 oppnevnte Regjeringen et utvalg – *Næringslovutvalget* - som skulle gjennomgå den lovgivning som innvirker på mulighetene for generell næringsutvikling, og komme med konkrete forslag til stimulering av næringsaktivitet. Næringslovutvalget gjennomgikk også serveringsnæringen, og fremmet bl.a. forslag om å oppheve den eksisterende hotelloven. De foreslo å lage nye regler med blant annet reelle vandelskrav for ledere.

Næringsdepartementet fulgte opp med å nedsette *Arbeidsgruppen for gjennomgang av forholdene i restaurantbransjen - 1993*. I sin rapport fremlagt 15. oktober samme år viste arbeidsgruppen til betydelige problemer med forskjellige typer kriminalitet i deler av bransjen. På bakgrunn av arbeidsgruppens konklusjoner ble *Hotellovutvalget* oppnevnt i januar 1995 for å utarbeide forslag til ny hotell- og restaurantlovgivning. De la frem sine forslag 1. mars 1996<sup>48</sup>. På

bakgrunn av dette fremmet Næringsdepartementet forslag om å oppheve hotelloven, og vedta en ny serveringslov<sup>49</sup>.

Samtidig arbeidet Sosial- og helsedepartementet med å fremme forslag til en revidert alkohollov<sup>50</sup>. Dette forslaget inneholdt også bestemmelser for å motvirke økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Det ble vedtatt omfattende endringer i alkoholloven - disse trådte i kraft 1. januar 1998<sup>51</sup>.

For å oppnå en viss samordning mellom de ulike departementene og skattemyndighetene, ble Finansdepartementet sittende i en koordinerende rolle. Tross dette er det som nevnt litt kronglete med to lover, hvilket bl.a. gjør det litt uklart hvorvidt man risikerer å bli dobbelt vandelprøvet når man søker om både serverings- og skjenkebevilling. I praksis er det løst ved at det er samme organ i kommunene som behandler begge bevillingene.

Endringene er særlig begrunnet med behovet for å gjøre loven til et bedre styringsinstrument i den lokale alkoholpolitikken, men tar også sikte på å forebygge økonomisk kriminalitet.

Den nye serveringsloven og endringene i alkoholloven skjerper kravene til næringsdrivende innen restaurantbransjen og styrker samtidig kommunenes stilling. Særlig vil samarbeidet og informasjonsutvekslingen med andre offentlige myndigheter gjøre det mulig å følge opp useriøse aktører på en mer aktiv og målrettet måte enn tidligere. Kommunene vil gjennom sin bevillings- og kontrollvirksomhet kunne bidra vesentlig i kampen mot økonomisk kriminalitet i bransjen.

Det er utarbeidet rundskriv vedrørende den innførte opplysnings- og meldeplikten for bestemte offentlige myndigheter. Bestemmelsene er tatt inn i rundskriv I-6/98 til Lov om omsetning av alkoholholdig drikk mv. og rundskriv K-2/1997 til Lov om serveringsvirksomhet. Skattedirektoratet har utarbeidet en intern melding som redegjør for etatens opplysnings- og meldeplikt.

Som et ledd i myndighetenes særlige innsats i forhold til uregelmessigheter i restaurantbransjen, er kravene til inntektslegitimasjon skjerpet for denne bransjen. Myndighetenes innsats for å styrke kontrollen og bedre samordningen av tiltak i restaurantbransjen er nærmere omtalt i Finansdepartementets stortingsproposisjon<sup>52</sup>:

*Regjeringen er i Stortingets vedtak av 31. mars 1999 bedt om å gjennomgå og fremme forslag om styrket kontroll og bedre samordning av kontrolltiltak i restaurantbransjen. I tillegg ber Stortinget om en redegjørelse for hvordan kontrollen og arbeidet mot uregistrert/svart arbeidskraft innen restaurantbransjen kan styrkes i forbindelse med statsbudsjettet for 2000.*

*Myndighetenes arbeid for å bedre etterlevelsen av ulike regelverk som gjelder for restaurantbransjen er ikke strengt avgrenset til praktisk kontrollarbeid. Strengere krav til de næringsdrivende, informasjon og veiledning, tverretattlig samarbeid mellom kontrollmyndigheter og bevillingsmyndigheter og samarbeid med politiet er eksempler på virkemidler som tas i bruk.*

### **6.1.1. Organisering og kontroll**

Skjenkebevilling gis av kommunen. Før revisjonen av alkoholoven kunne det også tildeles statlige bevillinger i en del tilfeller, for eksempel til høyfjellshoteller m.m. Dette er ikke lenger gjeldende rett, og det er nå bare innenfor enkelte av transportområdene og Forsvaret at staten tildeler skjenkebevilling<sup>53</sup>.

Det er kommunene som har ansvaret for kontrollen med skjenkebevillingene. Det er fastsatt i skjenkeforskriftene<sup>54</sup>, jfr. alkoholovens § 7-1, at det i hver kommune skal være et utvalg til å forestå kontrollen med salg og skjenking av alkoholholdig drikk i kommunen. Utvalget skal i henhold til forskriften § 7-3 oppnevnes av kommunestyret, og funksjonstiden følger kommunestyreperioden. Kommunen fastsetter selv antall medlemmer i utvalget. Det kan dessuten legges til et eksisterende utvalg, for eksempel helse- og sosialutvalget.

Kontrollutvalget skal gi råd og veiledning til bevillingshaver, ha ansvar for kontrollen av alle skjenkebevillinger og salgsbevillinger for øl og dessuten avgi uttalelse i forbindelse med inndragningssaker.

Kommunen kan delegere arbeidet med kontroll og saksforberedelse til et eget organ. I Oslo er det *Næringsetaten* som forestår dette arbeidet.

### **6.1.2. Næringsetaten i Oslo**

I Oslo blir søknader om alkohol- og serveringsbevilling behandlet av *Næringsetaten*, som er både saksforberedende og kontrollerende organ for kommunen. Næringsetaten har egne sivile kontrollører som forestår

kontrollen av bevillingsvilkårene. I Oslo brukes i dag i praksis hovedsakelig studenter fra Politihøgskolen til dette arbeidet. De går sivilt kledd og opptrer som anonyme observatører. Etter et besøk skriver de rapport om sine observasjoner. Dette utgjør en viktig del av grunnlaget for vedtakene vedrørende inndragning/nektelse av bevilling.

Før kommunestyret tar standpunkt til søknad om salgs- eller skjenkebevilling skal det innhentes uttalelse fra *politiet* og *sosialtjenesten*. Kommunen er ikke bundet av uttalelsene, de er bare veiledende. Ved vurderingen av om bevilling skal gis, kan det også legges vekt på andre momenter, og kommunen må foreta en selvstendig vurdering av innholdet i uttalelsene.

Politiets uttalelse har to funksjoner. For det første skal politiet uttale seg om de politimessige forhold ved salgs- eller skjenkestedet, f.eks. om ordens- og trafikale forhold eller om stedet ligger i et område som er sterkt kriminelt belastet. Politiet skal dessuten vurdere om bevillingshaver kan antas å ville misbruke salgs- eller skjenkeretten. Politiet kan da legge vekt på opplysninger de har om bevillingssøker i strafferegisteret, dvs. domfellelser, bøter, påtaleunntatelse osv., og opplysninger som ikke fremkommer av strafferegisteret, som f.eks. om vedkommende har vært under etterforskning, mistenkt i saker som er henlagt eller ikke endelig avgjort osv.

Det har vært stilt spørsmål om politiets uttalelse kan erstattes med en politiattest. Opplysninger som kan tas med i en politiattest er imidlertid begrenset i forhold til det politiet kan ta i betraktning i den uttalelsen de gir etter alkoholloven, jfr. strafferegistreringsloven § 6.

Dersom det derfor utelukkende stilles krav om politiattest, mister kommunen muligheten til å få politiets vurdering av spørsmål som ikke kan tas med i en politiattest, samt de politimessige forholdene ved bevillingen. Spørsmålet blir derfor om det i *tillegg* til uttalelsen fra politiet skal kreves fremleggelse av attest. Et slikt krav ville innebære mye arbeid, både for politiet, bevillingssøker og bevillingsmyndighet. Dersom det hefter tvil om søkers og sentrale personers vandel, kan politiet ta det med i sin uttalelse om bevillingsspørsmålet.

### **6.1.3. Tverretatlig samarbeid**

Serveringsloven pålegger politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, næringsmiddeltilsynet og Arbeidstilsynet å gi de opplysninger som kommunen anser som nødvendige for behandling av

bevillingssaker uten hinder av taushetsplikt. I tillegg har disse myndighetene plikt til å melde fra til bevillingsmyndighetene av eget initiativ om forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet. Alkoholloven gir lignende bestemmelser for skatte- og avgiftsmyndighetene og politiet. For å sikre at skatte- og avgiftsmyndighetene har tilstrekkelig kunnskap om pliktene, har Skattedirektoratet utarbeidet en melding (Ko nr 1/1999) med en grundig redegjørelse for formålet med de nye bestemmelsene og hvordan skatteetaten skal anvende dem. Både lokalt og sentralt i skatteetaten arbeides det for å sikre at dette arbeidet prioriteres gjennom deltagelse i ulike tiltak.

- *Samarbeidsforum mot svart økonomi*, som består av representanter fra LO, NHO, Kommunenes Sentralforbund, Norges Kemner- og Kommunekassererforbund og Skattedirektoratet, har restaurantnæringen som satsingsområde. I *Bergensområdet* har skatte- og avgiftsmyndighetene innledet et samarbeid med Reiselivbedriftenes landsforening om utvikling av et etikksertifikat for skjenkesteder.
- *Arbeidstilsynet* har tatt initiativ til et tverretatlig samarbeid mellom Oslo Kommune kemnerkontor, Oslo Fylkesskattekontor, Næringsmiddeltilsynet, Oslo Brannvesen/Brann- og redningsetaten, Næringssetaten i Oslo kommune og Sentrum Politistasjon. Resultatet er at det har vært *enkelte samordnete tilsyn* siden juni 1998. Skatte- og avgiftsmyndighetene deltar også i samarbeid mellom fylkesskattekontor, ligningskontor, skatteoppkrevere, politi, Arbeidstilsynet og skjenkekontrollører i andre deler av landet, fra sak til sak.
- *Finansdepartementet* arbeider med en lovendring som vil gjøre det mulig for skatte- og avgiftsmyndighetene å gi opplysninger til Arbeidstilsynet.
- *Skattedirektoratet* satser på informasjonstiltak overfor bransjen for å forebygge regelbrudd. Det har tidligere vært påpekt at restaurantbransjen er utsatt i forbindelse med hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger. Skatteetaten har startet et prosjekt for å klarlegge etatens rolle i bekjempelsen av hvitvasking og annen straffbar bistand til alvorlig kriminalitet.

#### **6.1.4. Avleggelse av kunnskapsprøve for bevillingshavere**

Serveringsloven legger opp til at det skal avlegges en såkalt *etablererprøve* før serveringsbevilling kan gis. Med virkning fra 1. januar 2000 har Stortinget ved endring av serveringsloven § 5 innført krav om obligatorisk etablererprøve for alle nye styrere av serveringssteder. Etablererprøven skal bidra til å sikre at serveringsstedets styrer har de nødvendige grunnkunnskaper om økonomistyring og den lovgivningen man får befatning med ved drift av serveringssteder.

Ved virksomheter som skjenker alkohol, må styrer og stedfortreder kunne dokumentere kunnskaper om alkoholloven gjennom avlegging av en prøve i regi av bevillingsmyndigheten. Bestått prøve for skjenkebevilling skal dokumentere at kandidaten har kunnskaper om innholdet i bestemmelsene i alkohollovens kapittel 1, 4, 5, 7, 8 og 9, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse kapitlene, og at vedkommende har kjennskap til alkohollovens kapittel 2, 3, 3A, 6 og 10, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse kapitlene.

I motsetning til etablererprøven etter serveringsloven, er denne prøven obligatorisk også for tidligere styrere og stedfortredere i alle kommuner. En skjenkebevilling kan ikke overdras og den faller bort ved konkurs. Det følger av forarbeidene til lovendringen av 1. januar 1998 at behovet for å få bukt med konkursryttere og styrte konkurser har vært et viktig hensyn.

Fylkesmannen er ansvarlig for å avholde kunnskapsprøver for styrere og stedfortredere i virksomheter som har eller søker om statlig skjenkebevilling til skip og til Forsvarets befalsmesser etter alkoholloven § 5-3 første ledd<sup>55</sup>.

Rusmiddeldirektoratet er ansvarlig for å avholde kunnskapsprøver for styrere og stedfortredere i virksomheter som har eller søker om statlig skjenkebevilling til tog, fly og til Forsvarets befalsmesser etter alkoholloven § 5-3 annet ledd.

#### **6.1.5. Politiets konkursavsnitt**

Politiet har etter hvert fått en større betydning i arbeidet med økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Ved Oslo Politikammer er det i dag en egen restaurantgruppe i økonomienheten som arbeider systematisk med bransjen. De oversender en rekke uttalelser i

forbindelse med skjenkesøknader hvor de anbefaler at søknader ikke blir innvilget eller at de blir tilbakekalt.

Strafferettslig oppfølging av alvorlige lovbrudd i restaurantbransjen er viktig. Regnskapsfaglig kompetanse i politiet er nødvendig for at oppfølgingen av lovbrudd skal være effektiv. Det er innført en ordning med skatterevisorer som bistår politiet og egne politirevisorer. Erfaringen viser at ordningen bidrar til å redusere restansene i politiet, og at skatte- og avgiftskrav blir bedre ivaretatt.

I to år har etterforskere ved konkursavsnittet arbeidet spesielt med straffesaker innenfor restaurantbransjen. Dette har ført til en viktig bransjekunnskap og innsikt i ulike miljøer, som tidligere var ukjent for politiet. De har erfart at det i flere tilfeller er et utvalg av kriminelt belastede personer og miljøer som direkte eller indirekte driver flere skjenkesteder i Oslo.

Avsnittet har også bidratt med informasjon til andre seksjoner og politidistrikter, samt andre nordiske land. De har videre prioritert samarbeide med ulike kontrolletater, og har vært involvert i politiets uttalelser som høringsinstans ved behandling av søknader om fornyelse av alkohol- og serveringsbevilling våren/sommeren 2000.

Spesialmedarbeider Thomas Nilsen skriver i en artikkel om avsnittets arbeid<sup>56</sup>:

*Aktører innenfor restaurantbransjen har ”oppdaget oss”, og sett at vi arbeider utradisjonelt og mer målrettet enn tidligere. Uten å kunne vise til noe statistikk, ser vi en klar tendens til at aktørene i større grad forsøker å rydde opp i forhold til skatte- og avgiftsmyndighetene for å unngå konkurs og politianmeldelse, noe som igjen fører til at de kan miste nødvendige bevillinger. Våre prioriteringer kan derfor ha ført til forebygging av økonomisk kriminalitet.*

## 6.2. Sverige

Også i Sverige har myndighetene lenge forsøkt å iverksette tiltak for å stanse kriminelle gjengangere i restaurantbransjen, og ser på økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen som et omfattende problem. I følge en rapport utarbeidet av Riksdagens revisorer<sup>57</sup> er det spesielt mye

økonomisk kriminalitet ”inom vissa drabbade branscher som restaurang och taxi...”.

Allerede i 1974 ble det bestemt at det skulle lages en statlig utredning for å ”kartlægga och analysera hotell- och restaurantbranchens nuläge och utvecklingsstendenser”, den såkalte *Hotell- och restaurantutredningen*. I 1982 ble det nedsatt en kommisjon mot økonomisk kriminalitet (generelt) av regjeringen, den såkalte *EKO-kommisjonen*.

### 6.2.1. Organisering og kontroll

EKO-kommisjonen gjennomgikk den svenske alkoholpolitikken i forbindelse med Sveriges inntreden i EU, og kom med forslag. De leverte en egen innstilling om serveringsbestemmelser. Den overgripende strategien som lå til grunn for de forslagene kommisjonen fremmet, var at det skulle brukes mer ressurser på inspeksjonsvirksomhet og kontroll, og mindre ressurser til å behandle bevilningssøknader.

Den viktigste endringen var at myndigheten til å gi bevilling ble flyttet fra fylkesnivå til kommunenivå, og at det ble åpnet adgang til å anke et avslag på bevilningssøknad inn for domstolen. Tilsynet med virksomheten skulle føres av kommunene, og det skulle utarbeides et kurs om alkoholens skadevirkninger og om forsvarlig servering for serveringsansatte. Kommisjonen foreslo også at det ikke skulle være noe anbefalt sluttidspunkt for alkoholserving, men at bevilningsmyndigheten fritt fastsatte det innenfor tidsrommet 1100 - 0300.

Den såkalte Heurgren-kommisjonen, utnevnt av regjeringen, anså at restaurantbransjen var rammet av useriøs forretningsvirksomhet, og foreslo at bransjen skulle omfattes av et lovforslag om næringstillatelse. Loven ble aldri innført, istedenfor ble reglene strammet inn i den gjeldende loven om skjenkebevilling. Skjerpingen innebar at den type kriminalitet og misligheter som over hodet kunne tenkes å påvirke *egnetheten* til å drive næringsvirksomhet skulle taes hensyn til ved vurderingen av søknaden.

Det er tre institusjoner som etter den nye alkoholloven forestår tilsynet:

- *Alkoholinspektionen* (et statlig organ) utøver i henhold til 8 kap. 1 § alkohollagen sentralt tilsyn, og kan gi allmenne råd til veiledning og utøving av loven. Alkoholinspektionen skal blant annet hjelpe til



med at kommunene bruker bestemmelsene i alkoholloven likt. De skal videre effektivisere, koordinere og samordne tilsynet og kontrollen med alkoholserveringen. Dette er altså et overordnet organ som først og fremst skal etterse og hjelpe kommunene med deres arbeid innen denne sektoren.

De skal videre utarbeide forskrifter og rundskriv i forbindelse med alkoholservering, og spre kunnskap om rettstilstanden innen området. De har også et visst ansvar for å utvikle kunnskap og utveksle erfaring innen feltet, for eksempel samle inn relevant statistikk. Alkoholinspeksjonen skal også informere regjeringen om forslag til endringer i regelverket. De skal også initiere samarbeid med andre myndigheter, for eksempel skattemyndigheten. I tilknytning til Alkoholinspeksjonen er det opprettet et *ekspertråd* med representanter fra ledelsen i alle de berørte myndigheter.

- *Länsstyrelsen* skal utøve det regionale tilsynet med bransjen i fylket. De skal bistå Alkoholinspeksjonen i deres arbeid, og informere om tilstandene i sitt fylke.
- *Kommunen* utøver det umiddelbare tilsynet med at skjenkereglene etterleves. Kommunen kan tilbakekalle en skjenkebevilling hvis ikke innehaveren av tillatelsen følger reglene for servering, eller bryter bestemmelsene om orden og nykterhet, men også om de forutsetninger som gjelder for å innvilge skjenkebevilling ikke lenger foreligger, jfr. 7 kap. 19 §. Kommunen kan likeså tilbakekalle tillatelsen hvis det i ettertid fremkommer opplysninger om forhold som forelå ved tidspunktet for tildelingen av skjenkebevillingen, og som ville ha ført til at slik tillatelse ikke ville bli gitt (prop. 1994/95:89 s. 102).
- I alkohollagens 8 kap. 2 § finnes det regler om opplysningssplikt mellom ulike myndigheter. Politiet og kemneren skal ex officio underrette tilsynsmyndighetene om forhold som er av betydning for tilsynet med skjenkebevillingene. Skattemyndighetene er, på forespørsel, pliktig å gi ut opplysninger som er nødvendige for tilsynet.

De personopplysninger som finnes i Alkoholinspeksjonens register kan i henhold til 16 b § i Polisregisterkunngjøringen (1969:38) kobles med opplysninger i Politiets sentrale strafferegister. Den som innehar skjenkebevilling er på begjæring av tilsynsmyndighetene pliktig til å gi disse adgang til driftsstedet og tilhørende lokaler og dessuten gi

opplysninger om disse, jfr. 8 kap. 4 §. Det foreligger også plikt til, på begjæring, å vise frem de regnskapsføringer som hører til virksomheten, jfr. 8 kap. 5 §.

I henhold til 8 kap. 3 § alkohollagen er innehaveren pliktig å oppgi til tilsynsmyndighetene betydelige endringer i eierforholdene. Noen uttrykkelig plikt til også å oppgi endringer i et selskaps ledelse finnes derimot ikke. Alkoholinspektionen har imidlertid tolket ”forändringer i förhållanden som är av betydelse för tillsynen” dithen at dette også hjemler plikt til å oppgi endringer i selskapets ledelse. Det er usikkert hva som er gjeldende rett.

Domstolene er, i henhold til 12 § første ledd, femte punkt i konkursförordningen (1987:916) pliktig å sende en kopi av konkurskjennelsen til en bevillingssmyndighet, hvis det er opplyst at skyldneren har tillatelse til å utøve eller forestå en viss næringsvirksomhet, og tillatelsen kan komme til å opphøre på grunn av konkursen.

Opplysninger om eventuell kriminalitet knyttet til søkeren får kommunen i den uttalelsen som politiet skal avgi i henhold 14 § alkohollagen. Også skattemyndighetene får anledning til å komme med synspunkter på en søknad om skjenkebevilling. Opplysninger fra registeret til kemneren over skyldige, forfalte skatter og avgifter hentes inn av kommunen selv. Også kontroll av opplysninger fra registreringsbevis skjer manuelt (bortsett fra i Stockholm hvor man har terminaladgang til tinglysningsregisteret). Også mistanke om kriminelle handlinger eller andre økonomiske misligheter skal tas hensyn til ved avgjørelse av om tillatelse skal gis. Opplysninger om saker hvor avgjørelsen ikke er offentliggjort får visse kommuner via underhåndskontakter med politiet og skattemyndighetene (Stockholm). I andre kommuner styrker eller svekker politiet søknaden uten nærmere å redegjøre for kriminalitetens art.

Politiet og kemneren er pliktige å underrette tilsynsmyndighetene om forhold som har betydning for tilsynet. De forhold som det i praksis kan bli spørsmål om, i alle fall i store byer, er de der bedriften direkte er innblandet. Betydelig vanskeligere er det når f.eks. en kriminalitetsutredning bare berører en av de ledende personene i en restaurantbedrift. For at tilsynsmyndighetene da skal kunne bli oppmerksomme på forholdet, fordres det at det på et eller annet vis fremgår at personen har tilknytning til en bestemt restaurant.

Opplysninger fra registeret for ubetalte skatter eller næringsforbud må tas frem manuelt gjennom at kommunen tar kontakt med kemneren. Det samme gjelder opplysninger fra tingslysingsregisteret.

### **6.2.2. Register over innehavere av skjenkebevilling**

I henhold til alkohollovens 12 kap § 2 er det opprettet et register over innehavere av skjenkebevillinger. Det er Alkoholinspektionen som er ansvarlig for registeret. Det skal inneholde alle relevante opplysninger som bevilgende myndighet trenger for å avgjøre om en søker er egnet til å få tildelt en skjenkebevilling. Videre skal det kunne brukes som grunnlag for å inndra en bevilling når innehaveren ikke lenger fyller kravene som stilles. Det skal altså være et register på "tvers" av mer tradisjonelle registre. Det vil således være et sammensurium av opplysninger om konkurser, inkassosaker, brudd på alkohollovgivningen, brudd på straffelovens eller tilsvarende bestemmelser, oversikt over forretningsinteresser m.m.

Registeret er ment å forenkle bevilgende myndighets arbeid med å vandelsprøve søkere eller innehavere, ikke minst med tanke på de mange taushetsbestemmelser som hindrer andre myndigheter i automatisk innsyn.

Register over innehavere av skjenkebevilling er ennå ikke komplett, og derfor ikke i bruk. Det er imidlertid hjemmel for et slikt register i alkohollovens 12 kap. 2 § Det er Alkoholinspektionen som skal være ansvarlig for registeret.

Registeret skal inneholde opplysninger om den som har eller har hatt skjenkebevilling. Personer som i følge 6 § alkoholförordningen (1994:2046), den som er serveringsansvarlig, deleier i enkeltmannsforetak eller i selskap med delt ansvar, styremedlemmer, direktør eller den som tegner bedriftens firma. Også de som har søkt, men ikke fått tillatelse skal registreres. De opplysninger som får registreres er bl.a. identifikasjonsopplysninger som f. eks. person- og foretaksnummer, straffedommer hvis de har betydning for tillatelsen, pågående saker hos politi- og påtalemyndighet og opplysninger om ubetalte skatter og avgifter.

Alle dommer hvor de registrerte personer har blitt dømt for brudd på straffeloven, någjeldende og eldre alkohollovgivning, brudd mot skatterettslig lovgivning samt en rekke spesiallover kan registreres. I registeret kan det også tas inn opplysninger om pågående saker hos

politi- og påtalemyndighet hva gjelder samme saker hvis det er skjellig grunn til å mistenke at det foreligger et slikt straffbart forhold, jfr. 8 § alkoholförordningen.

Dette foregår rent praktisk slik at Alkoholinspektionen fire ganger i året begjærer utdrag fra strafferegisteret hos Rikspolisstyrelsen av de personer som er registrert i Alkoholinspektionens register (Alkoholinspektionen og politiet er imidlertid enige om at dette bør skje fortløpende og har derfor bedt regjeringen om å endre loven). Opplysningene skal, om de ikke lenger behøves til et spesielt formål, slettes fem kalenderår etter at de ble registrert.

Alkoholinspektionen skal, på begjæring av fylkesmannen eller kommunen gi opplysninger fra registeret. Ifølge ordlyden i 12 kap. 9 § alkoholagen skal Alkoholinspektionen ikke *ex officio* gi ut opplysninger.

### **6.2.3. "Operation krogspanering"**

I Stockholm fylke startet i mars 1993 et prosjekt som har fått navnet "Operation krogspanering". I ledelsesgruppen for prosjektet inngikk en representant fra henholdsvis fylkesmannen i Stockholm, politiet og skattemyndighetene. Ledelsesgruppens mandat var å samordne de ulike myndighetenes kontroll av restaurantbransjen. Etersom samarbeidsprosjektet har skredet frem har flere og flere myndigheter og også andre interesser blitt tilknyttet prosjektet. Samarbeidet mellom myndighetene førte til at tilsynet av restauranter ble mer effektivt. Det er grunn til å anta at dette er tilfellet bl.a. fordi antall tilbakekalte skjenkebevillinger ble mer enn fordoblet i årene 1993-94 sammenlignet med tidligere år.

I 1995 ba regjeringen i en regjeringsproposisjon fylkene om å fortsette prioriteringen av denne typen samordnet kontrollvirksomhet<sup>58</sup>. Regjeringen ga således i mars 1994 samtlige fylker i oppdrag, med bakgrunn i Stockholms *Operation krogspanering*, å iverksette tiltak for å samordne kontrollinnsatsen på regionalt plan når det gjaldt tilsynet med restaurantbransjen. Det ble samtidig besluttet at fylkene skulle rapportere tiltak og erfaringer til Sosialdepartementet senest ved utgangen av 1995.

Ved utgangen av 1995 var det kommet inn rapporter fra alle fylker. De varierte meget i innhold, både med hensyn til kvantitet og kvalitet. Noen fylker hadde en form for samarbeid også før regjeringen besluttet å iverksette "krogspaneringen". I disse og enkelte andre fylker kom

samarbeidet med andre myndigheter raskt i gang. I noen få fylker ble arbeidet på planleggingsstadiet helt frem til høsten 1995, og fra disse fylkene var det ikke særlig mye å rapportere. Andre fylker kom på forskjellig grunnlag frem til at det ikke trengtes samordnede aksjoner, og disse har ikke gjort annet enn å øke informasjonsutvekslingen mellom myndighetene. Ut i fra rapportene som kom inn ble det til slutt bestemt at prosjektet skulle fortsette på varig basis.

I de fleste fylker har skattemyndighetene, politiet, kemneren og kommunen i en eller annen form deltatt. Noen fylker har hatt medrepresentanter for tollene og ytterligere myndigheter har deltatt i noen fylker.

Vanligvis har arbeidet blitt ledet av en ledergruppe med representanter fra fylkesmannen (gruppeleder), skattemyndighetene, politiet, kemneren og den berørte kommunen. "Krogsaneringen" har blitt innledet ved at mistenkte skjenkesteder har blitt valgt ut ved hjelp av den samlede informasjon som myndighetene har hatt om restaurantene. De utvalgte restaurantene har deretter blitt kontrollert av representanter fra ulike tilsynsfunksjoner samtidig og uanmeldt. Skattemyndighetene har ofte, som ett ledd i dette arbeidet, gjort revisjoner i en del av de besøkte restaurantene. Kemneren har deltatt i besøket hvis restaurantene har skyldt skatt eller avgifter. I tre fylker har noen av kontrollene blitt iverksatt etter foregående spaning fra politiet.

#### *En aksjon i utkanten av Stockholm*

Det vil i det følgende bli beskrevet ett eksempel på en aksjon i praksis. Undertegnede deltok på denne aksjonen som observatør.

Kl. 2000 fredag kveld møtte det frem ca. 35 personer fra forskjellige myndigheter på en politistasjon i utkanten av Stockholm. Disse ble igjen fordelt i fire grupper slik at en gruppe hadde følgende sammensetning:

- 1 fra fylkesmannen (gruppeleder)
- 2 fra kommunen
- 1 fra tollvesenet
- 1 fra brannvesenet
- 3 fra politiet
- 1 fra utlendingspolitiet (utlånt fra Arlanda flyplass)
- 1 fra helsemyndighetene

Planen var å kontrollere ca. 40 restauranter i 4-5 kommuner grensende til Stockholm. Det var på forhånd plukket ut restauranter hvor man av forskjellige årsaker hadde mistanke om at ulovligheter foregikk. Utplukkingen av disse restaurantene var regisert av fylkesmannen, med tips fra de andre myndighetene. Både mistanke om ulovligheter knyttet til driften av stedet, så som skatteunndragelser, og ulovligheter knyttet til selve skjenkingen, herunder skjenking av mindreårige, var årsak til at skjenkestedene ble plukket ut.

Etter å ha blitt delt opp i grupper sammensatt av de respektive myndigheter, satt disse seg sammen og ble briefet av gruppeleder. Gruppen gikk gjennom alle stedene som skulle besøkes. Det ble bestemt hvilken rekkefølge man skulle oppsøke stedene, bl.a. for å forhindre at steder som tilhørte samme eier/kjede ikke skulle få anledning til å varsle hverandre. Videre gikk gruppen gjennom hva man forventet å finne på stedet som skulle bli kontrollert, altså på hvilket grunnlag stedet var blitt plukket ut. Ett sted hadde man kanskje fått tips om svart arbeid, og da konsentrerte man kontrollen rundt dette feltet, selv om også andre ting ble kontrollert.

Gruppene kjørte ut i uniformerte biler, som ble parkert i diskret distanse til skjenkelokalet. De uniformerte polititjenestemennene ble i de fleste tilfeller igjen utenfor, mens de sivilt tilsatte gikk inn i lokalet.

Inne i lokalet tok hver tjenestemann for seg den delen av kontrollen som sorterte under vedkommendes etat. Tjenestemannen fra tolletaten gikk gjennom varelageret og lokalene for øvrig på utkikk etter smuglervarer, fremmedpolitiet sjekket at arbeids- og oppholdstillatelser var i orden, skattemyndigheten gjennomgikk kasseoppgjøret, kommunens representanter gjennomgikk stedet med tanke på overholdelse av skjenkereglene – det hele foregikk i rolige former, og selv om gjestene nok merket at ”noe skjedde”, var det ikke tegn til uro blant dem.

Det ble lagt vekt på å kontrollere steder som hadde samme eiere eller annen tilknytning raskt etter hverandre for å unngå at de kontrollerte stedene varslet de andre.

En av oppgavene under kontrollen var å identifisere personalet. I gruppen som undertegnede deltok i viste det seg fort at svært mange av de som arbeidet der enten hadde ”gått forbi” og blitt spurt om de kunne hjelpe til noen timer, eller så hevdet de at de var i slekt med

eieren/daglig leder eller venn av denne og bare utførte en ulønnet tjeneste.

I flere restauranter kom det til munnhuggeri, og det oppsto mange ubehagelige situasjoner pga. kommunikasjons- og språkproblemer. Et sted fant man en strømpistol (et ulovlig våpen etter svensk lov) – og det ble en ganske amper stemning da den ble beslaglagt.

Et sted kunne man konstatere at de serverte såkalte ”shots” med lakristilsetning, basert på sprit som enten var hjemmebrent eller smuglet. Det ble beslaglagt 7 tiliters plastkanner som trolig inneholdt eller hadde inneholdt denne spriten. Det var spor som tydet på at de hadde forsøkt å helle ut innholdet i en vask. Tollvesenet beslagla også flere whiskyflasker som ikke var importert på lovlig vis, og antageligvis måtte være smuglersprit.

Kontrollen ble avsluttet på politistasjonen med en debriefing sent på natten. Resultatet var i hovedsak at en annen gruppe hadde stengt et illegalt sted, og de fleste gruppene hadde avdekket ulovligheter – i svært mange steder som ble kontrollert var det mistanke om svart arbeide.

### *Resultater av Operation krogrensning*

Resultatet av *krogrensningen* har ikke blitt rapportert på noen enhetlig måte, men følgende kan dog sies: Hvis man sammenligner med tidligere år har betydelig flere skjenkebevillinger blitt tilbakekalt, og i den grad beslutningene har blitt prøvet for domstolene har de stått seg (se kap. 9.3.2). I bare noen få rapporter har selve *grunnen* til tilbakekallingen blitt spesifisert. Av de som har angitt årsak til tilbakekallelse har de fleste sagt at hoveddelen av tillatelsene har blitt tilbakekalt pga. økonomiske misligheter eller skattebetalingsproblemer. Skatterevisjonene har medført betydelig økte skatter i de kontrollerte bedriftene. Kontrollerte restauranter som har hatt skattegjeld har betalt denne. Fra en del fylker rapporteres det således at ingen restauranter lenger skylder skatter eller avgifter.

Av det skriftlige materiale som har vært tilgjengelig fra aksjonen, fremgår at erfaringene av samarbeidet er veldig gode og at de har en forebyggende effekt. Betalingsviljen har generelt økt blant restaurantbedrifter. Bedriftene kan i større grad stoppes før gjelden til det offentlige blir for stor.

Ved de fleste inspeksjonene av restauranter har kontroll skjedd vedrørende ansettelsesforholdene. Ved disse har det kommet frem at "ubetalt" arbeide er svært vanlig i restaurantbransjen (11 fylker rapporterte om svært uklare ansettelsesforhold). Det mistenkes at de aller fleste av disse tjenestene i virkeligheten er svart arbeid. I Malmöhus fylke ble 137 restauranter kontrollert i 1994. Blant disse fantes totalt 460 ansatte, hvorav 71 var "ideelt arbeidende" og 29 var ulønnede "praktikanter". Videre rapporteres det fra mange fylker at restauranter har kassedifferenser som ikke kan forklares med annet enn at omsetning ikke slås inn på kasseapparatet.

Det regionale samarbeidsorganet mot økonomisk kriminalitet i Gävleborg fylke prioriterer kontroll av den tilfeldige omsetningen ved større begivenheter (ambulerende bevilling). Sommeren 1996 har tre kontrollaksjoner blitt gjennomført av de samvirkende myndighetene. Ved disse har 11 bedrifter som har hatt ambulerende bevilling for å servere i såkalte øltelt blitt kontrollert. En av bedriftene hadde ti utsalgssteder. Ved kontrollen viste det seg at bare to av stedene hadde riktig avstemt kasse. At dette ikke var tilfelle ved de øvrige utsalgsstedene berodde enten på at det ikke fantes noen kasser, at de ikke ble anvendt, at kassene ble tømt uten at beløpet ble notert eller som en kombinasjonen av disse årsakene. I åtte tilfeller visste ikke de ansatte hvilken lønn de hadde.

#### *Sammenstilling av personopplysninger*

Som en del av arbeidet bestemte ledelsen i Operation krogspanering at en sammenstilling skulle lages med de personopplysninger som ble innhentet under aksjonen. Sammenstillingen ble siden sendt til trygdeverket og skattemyndighetene for kontroll av eventuell trygde- eller skattesvindel. Sammenstillingen er fundert på opplysninger som ble innhentet under fire kontroller i 1996. Den omfatter 74 restauranter og 451 personer med tilknytning til disse. Innhentede opplysninger om bl.a. personnummer, ansettelsesforhold og lønninger har siden blitt overlatt til en gruppe hos trygdeverket som har bearbeidet dem.

Ifølge ledelsen i Operation krogspanering er tallene ikke fullstendige pga. dårlige rapporteringsmetoder. De forskjellige personene som har innrapportert har dels rapportert forskjellig. Tallene bør derfor leses med forsiktighet og ikke tas som uttrykk for en eksakt tilstand.



Sammenstillingen belyser de rotete ansettelsesforholdene i bransjen. Bakgrunnen for sammenstillingen er den store delen av arbeidsstokken som oppgir at de arbeider ideelt eller som praktikanter m.m., men som myndighetene mistenker for å arbeide svart.

### *Personalets arbeidsoppgaver*

Flesteparten av de ansatte (419) i de kontrollerte bedriftene var enten servitører(86) eller arbeidet på kjøkkenet (85). Så følger eiere (48), vakter (42) og bartendere (36) og croupierer (36; i Sverige er det tillatt med rulettbord på utesteder, men med strenge regler for innsats etc.). Disse tallene stemmer noenlunde med tilsvarende tall fra arbeidsgiverorganisasjonene i bransjen, og gir et riktig inntrykk av forholdet mellom de forskjellige kategorier ansatte.

### *Ansettelsens lengde og tid*

Svært mange av personalet (ca. 40 %) er ansatt måneden før eller tidligere, eller er ansatt midlertidig eller deltid. Hele 73 av de kontrollerte ble oppgitt ansatt måneden før, og like mange var ansatt samme måned. 30 personer var ansatt samme dag (!) eller var ekstrahjelp uten formell tilknytning. Det kan være en forklaring at det i restaurantbransjen er mer vanlig med korte og tilfeldige ansettelsesforhold enn i mange andre bransjer. Det kan imidlertid også indikere at restaurantene ikke innberetter sine ansettelsesforhold, men registrerer arbeiderne som ansatte for å kunne forklare deres tilstedeværelse i tilfelle kontroll.

### *Lønnsforhold*

Det er oppsiktsvekkende at 38 av 451 oppgir å være ulønnet arbeidskraft. En stor andel vet ikke hvor mye de får i lønn. Dette kan indikere at mange av de kontrollerte arbeider svart. Det er ellers svært uvanlig at man arbeider uten lønn, særlig i en bransje som denne. At enkelte arbeider gratis i helt spesielle bransjer for å få kompetanse, er kjent. Dette må antas å ikke gjelde restaurantbransjen.

En annen ting tallene viser er at mange mottar lønn fra andre arbeidsgivere enn der de ble kontrollert. Dette kan indikere at mange selskaper er kryssleid, og at de lar ansatte arbeide der det trengs. Det kan

også indikere at noen bedrifter brukes som utgiftsposter, hvor lønnsutgifter blir ført, i stedet for å føre dem der også inntektene er. På denne måten kan skatt unndras.

<b>Lønnsforhold</b>	
Månedslønn	137
Timelønn	162
Ingen lønn	38
Vet ikke	45
Lønn fra annen arbeidsgiver	40
Lønn fra staten	10
Lønn fra kommunen	1
Prosentlønn (av omsetningen)	5
Ikke oppgitt	13

#### *Registreringer av trygdeytelser m.m.*

Det er svært mange av de kontrollerte som fantes i trygdeverkets datalister ved nærmere undersøkelser. Det vil si at de mottok trygdeytelser samtidig som de arbeidet svart i restauranten. I tillegg var noen av de kontrollerte uten arbeidstillatelse, eller oppga falsk identitet. 12 hadde utdanningstrygd, 9 mottok sykepengen, 11 gikk på sosialhjelp, 11 personer oppga personnummer som ikke stemte overens med det oppgitte navn og 2 hadde ikke arbeidstillatelse i landet.

#### *Andre resultater fra "Operation krogspanning"*

Fylkesmannen har selv ikke laget noen form for kvantitativ evaluering av prosjektet. Det er imidlertid ingen planer om å stanse prosjektet, tvert imot er det utvidet til også å omfatte kontroller på dagtid. Blant annet blir de såkalte lunsj-restaurantene utsatt for kontroller. I Sverige er det svært vanlig å spise lunsj ute, og det er således store summer som omsettes innen dette markedet. Ved en kontroll som Operation

krogsanering foretok på nyåret 1998, var det i en ganske liten lunsj-restaurant hele 40 lunsjer som ble holdt utenfor omsetningen.

Totalt ferdig behandlet skattemyndighetene i 1995 41 restaurantkontroller i Stockholm (Skattestyrelsen - som hadde vært en del av "Operation krogsanering"). 26 av dem var aksjeselskap, 11 var selskap med delt ansvar og 4 var personlig eid.

Resultatet av de 41 ferdigbehandlede kontrollene viser at det ble avdekket svært mange uregelmessigheter. Det er blant annet oppsiktsvekkende at hele *18 personer ble anmeldt til politiet*. I tillegg var det ytterligere fire som var mistenkt for straffbare forhold, men som ble henlagt pga. at beløpet var lavt. Politiet valgte å etterforske ytterligere to personer på eget initiativ. Det er usikkert om denne høye andelen ulovligheter som ble avdekket skyldes at det generelt er mye kriminalitet blant skjenkesteder, eller om denne type aksjonsform er spesielt treffsikker. Kontrollen av de 41 restaurantene viste for øvrig at:

- 29 mistet bevillingen
- 13 gikk konkurs
- 22 hadde ubetalte skatter på totalt 28 559 502
- 13 av restaurantene ble ikke mistenkt for ulovligheter

#### **6.2.4. Lisensavgift**

Det er det såkalte *Branchsaneringsutvalget* som står bak forslaget om innføring av en lisensavgift. Forslaget er *ikke vedtatt*, og handler i første omgang om drosjenæringen, men er ment å skulle fungere for andre bransjer som har stor andel kontantransaksjoner - f.eks. restaurantbransjen som er særskilt nevnt i utredningen. Fordelen med lisensavgift kontra andre tiltak er at det ikke innebærer noen økte kostnader for den seriøse bedrift. Alternativet er omfattende kontroll og regulering som vanligvis også rammer den seriøse bedriften.

Forslaget går ut på at for å drive en bedrift skal det være et minstekrav på betaling av skatter og avgifter i virksomheten. De bedriftene som betaler skatter og avgifter som ligger på et nivå under det beløp lisensavgiften lyder på, må betale et beløp tilsvarende avgiften. Lisensavgiften skal bestemmes etter bedriftens art, hvor stor den er og hvilken type bedrift det er. Den skal beregnes slik at den seriøse bedriften ikke må betale lisensavgift. Som bevis på at lisensavgiften er

betalt får bedriften et slags lisensmerke som skal festes synlig. Hvis ikke lisensavgiften er oppfylt tilbakekalles bevillingen til å drive virksomheten.

Skatter og avgifter skal betales og gjøre rede for hver måned. På samme måte skal det skje en avregning mot denne lisensavgiften. Avregningen skal skje hver måned på etterskudd. Disse månedlige innbetalingene varierer under året. Dette kan lede til at den faktiske lisensavgiften må betales noen måneder tross i at den årlige skatte- og avgifts innbetalingen kommer til å overstige lisensavgiften totalt. En slags omvendt skattekredditt. Det skal så på slutten av året skje en avregning i forbindelse med årsoppgjør og innsendelse av oppgaver. Dersom de totale innbetalingene av skatter og avgifter fra bedriften er mindre enn lisensavgiften, skal den skatteskyldige betale inn det som er forskjellen mellom den totale innbetalingen av skatter og avgifter og lisensavgiften slik at total innbetalingen når opp til lisensavgiftens størrelse.

Inntektskatt, skattetrekk, sosiale avgifter og mva. skal utgjøre grunnlaget for utregning av de totale innbetalingene til en bedrift. For øvrig innebærer ikke dette lisenssystemet noen endring i det ordinære skatte- og avgiftssystemet. Skatter og avgifter skal ellers gjøres rede for som vanlig. Lisensen vil kun være en grense nedad som ikke påvirker grensen oppad.

### **6.3. Danmark**

Industriministeren i Danmark nedsatte den 18. juli 1986 et restaurantutvalg som, etter en mandatendring i 1989, skulle fremsette forslag til ny restaurantlovgivning med en gjennomgripende regelsanering -og forenkling. Utvalget avga en betenkning<sup>59</sup> om revisjon av *restaurationsloven*<sup>60</sup> i juni 1990 med forslag om en ny lov<sup>61</sup>. Utvalget skriver om restaurantbransjen:

*Det er udvalgets opfattelse, at restaurationsbranchen kan være mere udsat for uheldige elementer og ulovlige forhold end andre dele av erhvervslivet, hvorfor det findes væsentlig, at betingelserne for udøvelse af erhvervet giver så effektivt et værn som muligt mod, at sådanne forhold kan opstå.*

I 1993 kom så en ny lov som inneholder en rekke nye hjemler rettet mot økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Den nye loven har vidtgående hjemler for å vandelsprøve et stort persongalleri. Man kan heller ikke skylde skatter eller avgifter over et visst beløp før man

mister eller nektes bevilling. *Det er imidlertid verdt å merke seg at et stort flertall av de som ble intervjuet i forbindelse med denne rapporten, ga uttrykk for at dette var en ordning som ikke stanset de verste.* Man har nemlig i Danmark krav på å få en avbetalingsordning med skattemyndighetene, hvilket flere skattekontorer er ivrige med å inngå. De mest skruppelløse lederne/eierne av restauranter inngår slike avbetalingsplaner utelukkende for å kunne fortsette driften med sikte på å oppnå ulovlig fortjeneste. Det heter nemlig i loven at det bare er ”forfalt gjeld” som kan være grunnlag for nektelse eller inndragning av bevilling. Har man inngått en avbetalingsplan er gjelden ikke forfalt, og skattegjelden kan ikke brukes som argument for å nekte eller frata noen en bevilling.

Skattemyndighetene anser det for å være sin primæroppgave å få inn så mye som mulig av skyldig skattegjeld. De er svært pragmatiske i sin arbeidsform og tar i prinsippet ikke andre hensyn. Det inngås derfor ofte avbetalingsplaner med svært lave avdrag og lang avbetalingstid til andre myndigheters fortvilelse. På den måten får skattemyndighetene inn en del av beløpet, men hindrer samtidig andre myndigheter i å gripe inn og for eksempel frata eller nekte skjenkebevilling.

Danmark har i lengre tid hatt som en regel at de som søker skjenkebevilling må redegjøre for hvordan bedriftens og søkerens private økonomi vil fungere. Hvis dette ikke er tilfredsstillende vil ikke søknaden bli innvilget. Man må dessuten redegjøre for hvor kapitalen stammer fra. Det er negativt hvis en for stor del av kapitalen er lånt, da det erfaringsmessig er slike 90-100% låne-finansierte foretak som får problemer med driften.

Ved å kreve dokumentasjon av fra hvor kapitalen stammer kan man til en viss grad også demme opp for hvitvasking av penger. Denne kontrollen er imidlertid relativt summarisk, og det er lite skjenkemyndighetene kan gjøre hvis søkeren påstår at han har lånt pengene av sin rike onkel i utlandet. Skjenkemyndighetene har ikke ressurser til å undersøke slike påstander nærmere. Man kan vel derfor si at slik lovgivning er egnet til å luke ut de mer resurssvake, og ikke de notorisk kriminelle.

### **6.3.1. Organisering og kontroll**

Bevillingsmyndighetene er de respektive *kommunestyrene* og *Landsbevillingsnemden*, jfr. restaurationsloven § 10, stk. 2.

Det er politiet som er saksforberedende organ for kommunestyret. Dette innebærer at alle søknader skal stiles til politimesteren i kommunen (i København til Magistraten), enten dette gjelder skjenkebevilling, næringsbrev, tillatelser eller dispensasjoner. Politiet har en egen avdeling som saksforbereder og fører tilsyn med bevilningene.

Politiet undersøker om betingelsene for å meddele bevilling er til stede, f. eks. søkerens økonomi, om søkeren er tidligere straffet m.v., samt eventuelt uttaler seg om hvorvidt bevilningen ut i fra ordensmessige hensyn bør meddeles eller nektes.

Kommunestyret har adgang til å nedsette en *bevillingsnemd*, som kan delegeres myndighet til å treffe de avgjørelser kommunestyret har kompetanse til å treffe i skjenkesaker. Den vanlige saksgangen er altså at søknad sendes politiet, som undersøker forholdene rundt søkeren og så sender søknaden videre til bevillingsnemden for realitetsbehandling.

Bevillingsnemden i en kommune er sammensatt av seks medlemmer. En av disse skal være den stedlige politimester. De øvrige behøver ikke å være medlem av kommunestyret, men skal velges av dette. Nemden velger selv sin formann. I København er sammensetningen noe annerledes, jfr. § 10, tredje ledd.

Erhvervs- og selskapsbestyrelsen nedsetter en Landsbevillingsnemd. Dette organet kan avgi og fornye skjenkebevillinger når virksomheten drives i eiendommer som drives av staten eller i eiendommer som drives av kommunen eller i tog, busser, fly og skip.

### **6.3.2. Politiets bevillingsavdeling**

Det er politiet som tar i mot og behandler søknader om både næringsbrev og skjenkebevillinger (jfr. restaurationslovens kap. 2 og 3.). Næringsbrev avgjøres av politiet, mens skjenkebevillinger avgjøres av kommunestyret eller et delegert organ (bevillingsnemden) etter innstilling fra politiet.

Politiet foretar en grundig undersøkelse av søkeren og virksomheten som søker om bevilling. Blant annet må søker redegjøre for så vel sin privatøkonomi som virksomhetens budsjett. Finner politiet at opplysningene ikke er godt nok dokumenterte, for eksempel lånetilsagn, eller at budsjettet virker urealistisk kan de avslå søknaden. I ett tilfelle hadde søker budsjettet med inntekter for totalt 275 000 brutto for seg

selv og sin familie, noe politiet fant urealistisk og anbefalte kommunestyret om å avslå søknaden på dette grunnlag.

Tanken med en slik prøving er at sannsynligheten øker for at vedkommende ikke vil klare sine forpliktelser med en så lav inntekt, og dermed lettere vil bruke bedriftens midler for å dekke personlige forpliktelser. For bobestyrer vil et slikt materiale gjøre arbeidet med konkursbehandlingen langt enklere enn i dag, hvor mye av tiden går med til ”detektivarbeid”.

Politiet i Danmark har også kontrollansvar for restaurantene. Dette innebærer at de til en hver tid har adgang til skjenkestedene uten å måtte ha ”skjellig grunn til mistanke” om straffbare forhold, slik politiet i Norge må ha. I København er det etablert en egen ”restauranturopatrulje” som kjører rutinemessige kontroller av skjenkesteder de siste dagene i uken. De undersøker en rekke forhold ved bedriften med et eget skjema, bl.a. at det finnes en ansvarlig bevillingsinnehaver tilstede slik loven foreskriver.

Bevillingsavdelingen i København besto i 2000 av 27 (22 tjenestemenn og 5 sivilt tilsatte) personer som har ansvaret for ca. 1500 alkoholbevillinger.

I intervjuer mener tjenestemennene som arbeider i denne avdelingen at denne ordningen er heldig. Dels fordi de mener at de som søker har høyere terskel for å oppgi uriktige opplysninger til polititjenestemenn enn til sivile tjenestemenn. Og dels mener de at det er heldig at det er politiet som utfører kontroller mot skjenkesteder. Det gir politiet et godt innblikk i den kriminaliteten som foregår på enkelte skjenkesteder. Enda viktigere mener de den forebyggende effekten er ved at politiet er tilstede på de offentlige møteplassene.

Politiet i Danmark fremhevet også det forebyggende arbeidet de gjør sammen med arbeidstaker og -giverorganisasjonene. De arrangerer kurs og er mye i kontakt med innehaverne av skjenkebevillinger og næringsbrev. Mye av tiden til bevillingsavdelingene går til å informere og rettlede.

9. Oplysninger om ansøgerens økonomiske forhold ifølge <b>seneste</b> årsopgørelse fra skattevæsenet (Årsopgørelse vedlægges)	Aktiver kr. _____ + Gæld kr. _____ Skattepligtig formue kr. _____
10. Er der sket væsentlige ændringer i ansøgerens økonomiske forhold siden <b>seneste</b> årsopgørelse?	
11. Restaurationens serveringsomsætning i <b>seneste</b> regnskabsår fra den / 19 til den / 19 (excl. moms) kr. _____	
12. Købesum for restaurationen ..... kr. _____ Udbetaling ..... kr. _____ Overtagelse af samlede gældsposter ..... kr. _____ Restkøbesum ..... kr. _____ (Købekontrakt vedlægges)	
13. Årlig husleje for restaurationer (Lejekontrakt vedlægges) ..... kr. _____	
14. Ved forpagtningsforhold anføres den årlige forpagtningsafgift (Forpagtningskontrakt vedlægges) .... kr. _____	
<b>FINANSIERINGSPLAN</b>	
15. Oplysninger om, hvordan ansøgeren fremskaffer den nødvendige kapital til overtagelse og drift af restaurationen. Dokumentation skal vedlægges.	Egen likvid kapital ..... kr. Bank-/Sparekasselån ..... kr. Kassekredit ..... kr. ..... kr. Privatlån ..... kr. ..... kr. ..... kr. Andet ..... kr. Medinteressents indskud ..... kr. ..... kr. I alt kr. _____
16. Oplysninger om kapitalbehov i forbindelse med overtagelsen.	Kontant udbetaling ..... kr. Forpagtningsafgift ..... kr. Depositum i henhold til forpagtningskontrakten ..... kr. Husleje pr. måned/kvartal ..... kr. Forudbetaling af husleje ..... kr. Depositum i henhold til huslejekontrakten ..... kr. Køb af varelager ..... kr. Udgifter til istandsættelse m.v. .... kr. Udgifter ved nyetablering ..... kr. Anden udgift (jfr. vejl. pkt. 16) ..... kr. I alt kr. _____
17. Samlet kapital til rådighed før overtagelsen (Overført fra pkt. 15) ..... kr. Samlet kapitalbehov i forbindelse med overtagelsen (Overført fra pkt. 16) ..... kr. Driftskapitalen udgør herefter ..... kr.	

Figur 7 Skjema for søknad om alkoholbevilling, et af flere som kræves udfyldt om selskabets og søgerens økonomi.



### **6.3.3. ”Sort arbejde”**

I Danmark var det vanskelig å finne frem til spesielle tiltak mot økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Alle som ble intervjuet mente imidlertid at de hadde store problemer med bransjen.

De tiltakene som var spesielt rettet mot restaurantbransjen var av lokal art. I København hadde de hatt flere store aksjoner organisert av skattemyndighetene sentralt (Told- og Skattestyrelsen). Disse organiserte kontrollene var imidlertid rettet mot flere typer foretak, og var innrettet på å avsløre svart arbeid. Aksjonen hadde derfor arbeidsnavnet ”Sort arbejde” i 1994-96. Prosjektet medførte store skatte og avgiftsforhøyelser. Restaurantbransjen var en av fem bransjer som ble kontrollert, i tillegg til rengjøring, utleie, skraphandel og byggebransjen. I restaurantbransjen ble det foretatt forhøyninger i skatte og avgiftene på mellom 15-25 millioner DKR i hvert av årene som prosjektet pågikk. Det var særlig moms og personbeskatningen som ble forhøyet.

De ansvarlige for aksjonen mener at kontrollaksjonen har medvirket til å utbygge og styrke samarbeidet mellom regionene og kommunene som deltok. Og utvekslingen av kontrollopplysninger mellom etatene steg kraftig i perioden. Særlig mente de at aksjonene viste mange tilfeller av svindel med arbeidsløshetsstrygd – noe som ble avslørt ved godt samarbeide mellom skattemyndigheter, sosiale myndigheter, politiet og Direktoratet for arbeidsløshetsforsikringen.

### **6.3.4. Razzia i ”Jomfru Anes gade” - Aalborg**

I sentrum av Aalborg, Danmark tredje største by, ligger flesteparten av byens restauranter sentrert i en gate – Jomfru Anes gade. I 1992/93 foretok Told & Skat, Aalborg, en razziapreget kontroll i samtlige av gatens skjenkesteder, totalt 26 skjenkesteder. Målet med aksjonen var også å evaluere etatens utvelgelse av steder som får kontroll – en utvelgelse som vanligvis utelukker en rekke steder. Aksjonen avdekket at 11 steder (42%) hadde vesentlige skatteunndragelser, mens det i gatens øvrige foretak (forskjellig typer foretak) var ca. 25% som hadde unndratt skatt eller avgifter.

Denne kontrollen er særlig interessant fordi den viste at en rekke steder med tilsynelatende riktig og god regnskapsførsel – som vanligvis ikke ville bli plukket ut til kontroll – også begikk unndragelser.

Denne kontrollen ble fulgt opp i 1993/94 hvor 20 restauranter ble plukket ut til kontroll. I 18 av 20 restauranter ble det foretatt vesentlige forhøyninger av skattegrunnlaget.

Også i 1995 ble 34 pizzeriaer plukket ut og kontrollert som et ledd i det sentralt styrte prosjektet "Sort arbejde". I 22 steder (65%) var det vesentlige feil og unndragelser.

Erfaringene fra disse kontrollene var at de meste alminnelige måter å holde omsetning utenfor regnskapet var:

- Konsekvent nedskrivning av hver dags omsetning
- Uteholdelse av spesielle arrangementer
- Offisielt lukket en dag i uken, men i realiteten åpent hver dag
- Uteholdelse av levering av mat og drikke ut av huset (catering)
- Solgte dyrt øl, men regnskapsførte billig øl
- Skjenke litt mindre i glasset enn oppgitt
- De ansatte arbeidet 30 timer "hvitt", deretter "sort"
- Servitørene fikk selge noen øl for egen regning
- Ansatte fikk utbetalt lønn over andres skattekort
- Ansatte arbeidet deltid uten lønn – fikk samtidig trygd
- Ansatte servitører arbeidet som selvstendige næringsdrivende
- Kasselappen destrueres etter stengetid
- Rekonstruerte kasselapper
- Mange feilslag etter hverandre – kan indikere at varer er slått ut igjen for å holde de unna regnskapet

De ansatte i skattemyndighetene mente at denne type kontrollaksjoner var svært virkningsfulle og hadde en preventiv effekt. De har bl.a. registrert at det ble flere formelt ansatte etter denne kontrollen enn før.

# Mafiametoder på vej i restaurantbranchen

Beskyttelsespenge er også ved at blive dansk virkelighed. Thailænder fængslet for hærværk og afpresning mod kinesisk grillbar-ejer.

Beskyttelsespenge, trusler om hærværk eller vold samt kraftige opfordringer til at købe sine varer hos en bestemt forhandler. Det lyder som mafiametoder, der hører udlandet til, men også ejere af restauranter og diskoteker i Danmark oplever denne form for kriminalitet.

– Fra tid til anden hører vi om, at der også i det danske forlystelsesliv opkræves beskyttelsespenge. Og det ville nok være naivt at sige, at det ikke eksisterer i et eller andet omfang, siger politikommissær Torkild Kongsted fra bevillingsafdelingen hos Københavns Politi.

En 31-årig herboende thailænder blev torsdag i Københavns Dommer-vagt varetægtsfænglet 14 dage i isolation, sigtet for hærværk og afpresning mod den kinesiske grillbar-ejer i Husum.

## 'Brødre' kunne stoppes med betaling

Ifølge Haiming Lei, som siden juni har drevet grillbaren i Husum, havde den forrige ejer fortalt, at det var en god idé at holde sig gode venner med den 31-årige. Han var nemlig leder af en gruppe, som altid gjorde, hvad deres leder befalede. Den 31-årige mand skal have sagt, at det ikke var ham, der la-

vede hærværket, men hans 'brødre', men at han kunne få det stoppet, hvis kineseren ville betale beskyttelsespenge og give ham mad hver dag.

Manden nægter sig skyldig i sigtelserne.

Omfanget af denne form for kriminalitet tør Torkild Kongsted, bevillingsafdelingen hos Københavns Politi, ikke spå om. Men han peger omvendt på, at man i restaurationsbranchen er meget forsigtig med at gå til politiet, når en gruppe 'gæster' tager kriminelle metoder i brug for at opnå adgang til et bestemt sted eller opnå andre fordele.

– Det er jo klart strafbart at kræve beskyttelsespenge, men jeg kan ikke nævne mange steder, hvor ejer eller personale omgående ville anmelde folk, der kommer med trusler af en eller anden art. Vi har da eksempler på, at steder, hvor en gruppe personer er blevet nægtet adgang, efterfølgende har oplevet hærværk eller i enkelte tilfælde ligefrem ildspåsættelse, siger Torkild Kongsted.

## Frygt for at anmelde

Politikommissæren peger på, at såvel ejere som ansatte og andre kunder skal turde stå frem, hvis denne form for kriminalitet skal bremses.

– Hvis ingen tør anmelde sagerne eller vidne, så kommer vi aldrig den slags ting til livs. Så kan politiet jo kun tage fat i de episoder, som vi selv oplever, siger Torkild Kongsted.

Som et eksempel på, at politiet har givet restauratørerne en hjælpende hånd, nævner politikommissær Torkild Kongsted, at en dørmænd skal godkendes af politiet. (RB)

## 7. Relevant forskning

### 7.1. Varierende innsats

Det er store forskjeller fra land til land når det gjelder hvilke aktører som prioriterer arbeidet med denne type kriminalitet, det varierer også fra by til by i samme land. Dette berører også forskningen på feltet. I Danmark var det ikke mulig å finne direkte relevant forskning. I Finland var det noe, men det meste var kun utgitt på finsk (dette blir nærmere beskrevet i appendixet). Ofte er det slik at arbeidet prioriteres i en periode, for siden å rette seg mot andre bransjer eller annen type kriminalitet. I tillegg kommer at de forskjellige impliserte i de forskjellige landene registrerer sine resultater eller erfaringer på høyst tilfeldige måter. Det er derfor ikke mulig å lage en rapport som på kvantitativt grunnlag kan sammenligne landene direkte. Hensikten er derfor å beskrive de forskjellige systemene og de spesielle tiltak de respektive land har iverksatt, og å knytte noen kommentarer til i hvilken grad disse har hatt effekt på denne type kriminalitet. Det siste har vist seg å være det vanskeligste.

På tross av at det tidvis har vært en heftig debatt om skjenkestedenes negative og positive virkninger, finnes det få systematiske studier av denne institusjonen.

### 7.2. Norge

Norge har hatt relativt mye forskning på dette ellers snevre området. I Finansdepartementets St.prp. nr. 1 (1999-2000) (Gul bok) side 80 hevdes det at det bør satses mer på forskning innen dette feltet:

*Forskning er et virkemiddel for å utvikle kompetanse som kan avdekke den økonomiske kriminalitetens omfang, former og de mekanismer den virker gjennom. Denne kunnskapen skal kunne benyttes som støtte for utforming av regelverk, samt for å bedre etterforskningen og andre tiltak som settes i verk mot økonomisk kriminalitet. Økt forskningsinnsats vil være et virkemiddel for ytterligere å målrette innsatsen mot økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen.*

Norges forskningsråd har tidligere bevilget penger til forskning, og de tre aktuelle departementene har bidratt med større eller mindre summer til denne rapporten. Konkursrådet har laget en rapport, og revisor-

firmaet Coopers & Lybrand v/Kjell Melhus har gjennomgått en rekke restaurantkonkurser. Det er således et godt materiale om problemstillingen i Norge – samlet inn og bearbeidet av institusjoner med forskjellig erfaringsgrunnlag og metoder. Dette gjør den samlede forskningen god og troverdig.

### **7.2.1. Konkursrådets undersøkelse av serveringsbedrifter i Sør-Norge**

Konkursrådet foretok våren 1997 en undersøkelse for å få klarlagt om økonomisk kriminalitet særlig forekommer i forbindelse med restaurantkonkurser. Videre ønsket man å undersøke om det offentlige i særlig grad blir sittende igjen med udekkede skatte- og avgiftsrestanser ved slike konkurser. Undersøkelsen er ført i pennen av cand. jur. Christian H.P. Reusch.

For å skaffe et håndterlig materiale ble det foretatt en gjennomgang av samtlige konkurser i serveringsnæringen som ble behandlet ved sorenskriverembetene Holt, Nedenes og Sand i perioden 1994-1997. I alt omfattet undersøkelsen 18 konkursbo. 14 av virksomhetene hadde blitt drevet som aksjeselskaper, mens de siste 4 hadde blitt drevet som enkeltmannsforetak.

Undersøkelsen er basert på såvel skriftlige som muntlige kilder. Av skriftlige kilder kan nevnes innberetninger til skifteretten, rettsbøker, bok- og trekkettersynsrapporter, utskrifter fra Brønnøysundregistrene (foretaksregister, konkursregister, løføregister) og grunnboksopplysninger. Skyldnerens egne regnskaper er gjennomgått i de to-tre boene de har vært tilgjengelige. De muntlige kildene består av intervjuer med fylkesskattekontor, politi, kemner, borevisor og skjenkekontroll/ skjenkebevillingsmyndighet.

I alt var det *47 forskjellige straffbare forhold* som ble innberettet til skifteretten, og av disse ble 38 forhold som gjaldt 10 ulike konkursbo oversendt til påtalemyndigheten. Hovedtyngden av de forholdene som ble oversendt påtalemyndigheten var brudd på regnskapslovgivningen (7), manglende skattetrekk (6), unnlattelse av å inngi oppbudsbegjæring (6), og grove brudd på regnskapslovgivningen jf straffeloven § 286 (5). For øvrig forelå det brudd på ligningsloven og aksjeloven (3 av hver), merverdiavgiftsloven og straffeloven § 285 (2), og overtredelser av straffeloven § 281 , § 284, § 257 og § 255 (1).

I alt ble det reagert *strafferettslig i 7 av de 10 boene*. Det endelige utfallet var ennå ikke avgjort for 3 av dem. De ilagte foreleggene varierte fra 4.000 kroner (ilagt for brudd på regnskapsloven, og for brudd på skattebetalingsloven), og opp til 20.000 kroner (ilagt for brudd på straffeloven § 286 ). Fengsel ble idømt for noen av overtredelsene. Alle disse overtredelsene ble begått av den samme personen, og det var dermed kun 1 domfellelse totalt. Straffen var ubetinget fengsel i 1 år. Denne domfellelsen omhandlet også en del andre straffbare forhold, blant annet overtredelse av straffeloven § 162 og vegtrafikkloven § 22 første ledd (promillekjøring).

*Det samlede inntrykket er at det var begått en rekke økonomiske straffbare forhold i forbindelse med disse konkursene*. Imidlertid ser det ut til at det bare reageres strafferettslig mot en del av dette. De mest alvorlige forholdene synes ikke å bli avdekket godt nok til strafferettslig forfølgning. For konkurs-gjengangerne, som behandles nærmere nedenfor, endte det gjerne i henleggelse på grunn av bevisets stilling.

Man skulle kanskje vente å finne hyppig bruk av *konkurskarantene* overfor konkurser i serveringsbransjen, men slik var det ikke i praksis. Av de 18 boene som inngår i undersøkelsen ble konkurskarantene kun foreslått i 4 saker, og *karantene ble kun ilagt i ett bo*. I det tilfellet var det tale om en person som hadde vært involvert i en rekke selskaper som hadde gått konkurs. For øvrig ble det ikke foreslått ilagt karantene i 13 av de 18 sakene. Ën sak er ikke avsluttet.

Bostyret konkluderte med at det forelå *omstøtelige forhold i 9 av boene*. For 2 av boene var omstøtelses spørsmålet ennå ikke avgjort da undersøkelsen ble foretatt. Det gjenstår dermed 7 boer hvor det ikke forelå omstøtelige forhold. I noen av boene var det mer enn ett omstøtelig forhold, slik at det tilsammen forelå 13 omstøtelige forhold.

*Erstatningsbetingende forhold ble påvist i 8 av de 18 boene*. Erstatningskrav mot daglig leder eller styremedlemmer etter skattebetalingsloven § 49 ble avgjort og vedtatt sammen med forelegg for overtredelse av skattebetalingsloven i 3 av boene. Også i ytterligere et bo førte erstatningskrav frem - kravet gjaldt ikke innbetalt aksjekapital. I fire boer ble det konkludert med erstatningsansvar uten at kravet ble forfulgt. Begrunnelsen for dette var at boet antok at de ansvarlige ikke var søkegode.

En analyse av ajourhold av regnskapene viste at bare 5 av selskapene hadde ajourført regnskap frem til 3 måneder før konkursåpning.

For de 10 boene hvor det foreligger tilgjengelige data, var den *gjennomsnittlige årsomsetningen for det siste året 2,9 mill kroner*. Men det var svært store variasjoner mellom virksomhetene her. Den laveste omsetningen var ikke mer enn 132.000 kroner, og den største omsetningen var 10,3 mill kroner.

Bruttofortjenesteanalyse basert på tilgjengelige årsregnskap for 7 av selskapene viser store variasjoner, fra 67% til 32%. Bare ett selskap har innrettet regnskapsføringen slik at salget/kjøpet/varelageret er spesifisert på varegrupper iht. forskrift av 16.12.1992. I dette boet har borevisor konkludert med at nedgangen i bruttofortjeneste viser at det er unndratt omsetning beregnet til kr. 346.000,-.

Egenkapitalen i følge siste årsoppgjør før konkursåpningen var for 2 selskap positiv, de øvrige var insuffisiente.

På samme måte som det var stor variasjon i omsetningen, var det også store forskjeller med hensyn til antall ansatte, fra 1 og opp til 34. *Flertallet av de ansatte arbeidet deltid*. Til sammen hadde de 18 boene som inngår i undersøkelsen 180 personer ansatt, og man kan vel dermed anta at de har vært en nokså betydelig arbeidsgiver i lokalsamfunnene. I dette tallet er det imidlertid et betydelig innslag av "Tordenskjolds soldater"; det vil si at samme person er regnet med flere ganger fordi vedkommende har fortsatt i virksomheten da den ble overdratt før konkursåpningen.

Den gjennomsnittlige driftsperioden for samtlige av boene var på 2 år og 9 måneder. I 10 tilfeller har virksomheten vært drevet i 2 år eller mindre. Med andre ord er det gjennomgående forholdsvis korte driftsperioder for de serveringsstedene som inngår i undersøkelsen. Inntil tidspunktet for konkursåpning var det fortsatt drift i 8 av virksomhetene. I de øvrige 10 tilfellene var virksomheten enten overdratt før konkursåpningen eller innstilt.

Det finnes oversikt over anmeldte fordringer i 17 av de 18 boene. Til sammen utgjør *de anmeldte kravene 10,6 mill kroner*.

*I 7 av boene endte bobehandlingen med utlodning*. Dette er et forholdsvis høyt antall. Som regel var det imidlertid svært beskjedne beløp som kom til utlodning. Det ble ikke utbetalt dividende til uprioriterte fordringer i noen av boene. De offentlige kreditorene med klasse 2-krav hadde til sammen anmeldt kroner 1.565.000,-. De fikk utbetalt til sammen kr. 80.000,-.

Som nevnt innledningsvis var det særlig ett serveringssted som utmerket seg i negativ retning. I den perioden som omfattes av undersøkelsen var det i alle fall tre (og muligens fire) forskjellige driftsselskaper som benyttet lokalene og som gikk konkurs. I det samme lokalet hadde det også forut for undersøkelsen vært drevet virksomhet av en rekke forskjellige selskaper.

De to bakmennene i det første driftsselskapet i undersøkelsen, var også sentrale i forhold til de senere driftsselskapene. I denne sammenhengen er de døpt henholdsvis *Peder Ås* og *Lars Holm*. Det forelå omfattende transaksjoner og sammenblanding av økonomi mellom de enkelte driftsselskapene og disse bakmennene, og også mellom flere av driftsselskapene. På grunn av til dels mangelfulle regnskaper er det vanskelig å skaffe noen fullstendig oversikt over disse virksomhetene.

Det synes som om det første driftsselskapet stort sett drev på formelt ordentlig måte. Det ble ikke innberettet noen straffbare forhold til påtalemyndigheten. Selskapet overdro virksomheten til driftsselskap nr 2 før konkurs ble åpnet. Peder Ås hadde hatt de formelle posisjonene i driftsselskap nr 1, mens Lars Holm hadde vært ”konsulent” gjennom sitt eget selskap (det senere driftsselskap nr 2).

I forbindelse med at driftsselskap nr 2 overtok virksomheten overtok et nytt selskap leieretten til lokalene, og fremleiet lokalene videre til driftsselskap nr 2. Peder Ås sto bak selskapet som overtok leiekontrakten. Den månedlige husleien driftsselskap nr 2 måtte betale var 27.000 kroner mer enn driftsselskap nr 1 hadde betalt. En betydelig del av inntektene i driftsselskap nr 2 tilfalt dermed indirekte Peder Ås gjennom inntektene fra fremleie. I driftsselskap nr 2 innberettet bostyret mistanke om overtredelse av straffeloven § 286 , merverdiavgiftsloven, ligningsloven og for øvrig en lang rekke andre overtredelser av straffeloven til skifteretten og påtalemyndigheten. Samtlige forhold ble henlagt etter bevisets stilling. Konkursen i dette selskapet resulterte imidlertid at selskapets daglige leder og innehaver, Lars Holm, ble ilagt konkurskarantene.

### **7.2.2. Rapport om konkursskriminalitet i restaurantbo i Oslo**

Revisorfirmaet Coopers & Lybrand laget i 1992 en rapport om konkurser i restaurantbransjen i Oslo (Danielsen, 1992). De tok for seg restaurantkonkurser i perioden siste halvår 1991 til og med første halvår 1992.



I denne perioden var det innkommet 67 konkurser i restaurantbransjen til Oslo Skifterett. Den totale fordringsmassen var på ca. kr 76 mill. i de 67 boene. Disse tallene viser noe av omfanget. Rapporten konkluderer med at antall konkurser og totalsummen av fordringsmassen er oppsiktsvekkende stor. Den viser dessuten at det er kvalifisert mistanke om straffbare handlinger i 147 tilfeller.

### 7.2.3. "Skifteretten på menyen"

Rapporten ble skrevet som en del av Norges Forskningsråds Program for forskning om økonomisk kriminalitet (Axelsen, 1995). Formålet med denne rapporten var å undersøke hva slags økonomisk kriminalitet som eksisterer i restaurantbransjen i Oslo og sammenheng mellom skatt- og avgiftsunndragelse og konkurskriminalitet. Rapporten undersøker og systematiserer bokettersyn foretatt av Oslo fylkesskattekontor (OFSK) i perioden 1992 – 1994.

Rapporten gir en oversikt over *modus operandi* hva gjelder unndragelse av skatter og avgifter og konkurskriminalitet, *utbredelsen* av denne type kriminalitet i bransjen, og mulige årsaker til omfanget, med et særlig henblikk på hvilke sanksjoner som møter lovbrøyteren. Den går deretter inn på om det er en *sammenheng* mellom unndragelse av skatter og avgifter og konkurser i denne bransjen. Til slutt behandles *normene* som eksisterer innad i bransjen sett i sammenheng med den antatte kriminaliteten, og enkelte særtrekk ved bransjen som kan være med på å forklare fenomenene.

16 av de 28 bedriftene ble slått konkurs slik regelen i konkurslovens § 60 foreskriver, altså en legal, "hvit" konkurs, mens 8 av 28 bedrifter opphørte på annen måte, såkalte "svarte" konkurser. Dette tilsier at bedriften slettes i firmaregisteret uten å underlegge seg den kontroll som ligger i en konkurs- eller insolvensbehandling, og uten å gjøre opp med det offentlige.

Det er altså kun 4 av 28 bedrifter som fortsatte driften etter at skattemyndighetene hadde gått dem nærmere etter i sømmene. Disse bedriftene ble ilagt svært liten tilleggsavgift, lite forhøyet inntektsgrunnlag eller liten forhøyet avgift; varierende mellom 10-20 000 kr.

Empirien fra OFSK i 1992 - 1994 viser klare indikasjoner på at konkurs brukes som ledd i unndragelse av skatter- og avgifter. Tallene som fremkom var svært entydige. Det redegjøres her for tallene som fremkom fra 1992.

Av bedriftene som ble kontrollert i 1992 opphørte totalt 24 av 28 bedrifter å eksistere enten kort tid etter at bokettersyn var varslet, eller kort tid etter at ny forhøyet avgift var fastsatt. Det er bedriftene som har fått en betydelig avgiftsforhøyelse som er gått konkurs.

Det er et dobbeltsporet sanksjonssystem for denne type kriminalitet. Den ene typen sanksjoner er de *administrative*, for eksempel at bedriften må betale en tilleggsavgift, ofte oppimot 100% av den forhøyede avgiften. Denne type sanksjon er rettet mot skjenkestedet som juridisk person og ikke mot noen fysisk person. Den andre typen sanksjon er den *strafferettslige* som kan bestå i bøter eller fengselsstraff.

Undersøkelsen som ble foretatt av OFSKs bokettersyn i 1992, viser at av de 22 bedriftene som fikk fastsatt forhøyet avgift fikk 19 dessuten fastsatt tilleggsavgift, altså en administrativ reaksjon. Dette innebærer at skattemyndighetene mener overtredelsen av loven har vært forsettlig eller uaktsom.

Samtlige av disse bedriftene opphørte å eksistere før denne tilleggsavgiften ble betalt. Denne monetære sanksjonen ble altså tilsynelatende virkningsløs, spesielt hvis man forutsetter at de impliserte hadde innrettet seg slik jeg var inne på tidligere med flere selskaper med ansvarsbegrensning.

Når det gjelder strafferettslige reaksjoner er det slik at skattemyndighetene normalt oversender et svært lite antall av de sakene hvor de har mistanke om straffbare handlinger i til politiet. Det er begrunnet i politiets manglende kapasitet. For å få en lik praksis har de derfor satt en beløpsgrense som avgjør om saken oversendes eller ikke. Beløpsgrensene varierer fra kommune til kommune, og er undergitt taushetsplikt.

Undersøkelsen av bokettersynene som fylkesskattekontoret behandlet ferdig i 1992 viser at i 11 av de 28 kontrollerte skjenkestedene foretok OFSK *anmeldelse* til politiet. Flere av anmeldelsene tilhørte samme sakskompleks; dvs. en restaurantkjede. Dette må ansees for å være et ganske *høyt* tall sett i sammenheng med at skatteetaten altså generelt er tilbakeholdne med å oversende saker til Oslo politikammers økonomiavsnitt.

*”Vi inngår avtaler med politiet om hvilke saker de skal prioritere. Dette innebærer at vi ikke oversender små saker eller saker som er eldre enn*

*3-4 år. Vi vurderer nøye hvilke saker vi oversender. De sakene som virker tvilsomme lar vi ligge". (En ansatt ved OFSK).*

OFSK oversender et svært lite antall av de sakene de mener det foreligger straffbare handlinger i til politiet. For å få en lik praksis har de derfor satt en beløpsgrense som avgjør om saken oversendes eller ikke. Det er Skattedirektoratet som har utarbeidet retningslinjene for denne praksisen. Beløpsgrensene varierer fra kommune til kommune, og er undergitt taushetsplikt. Saker som dreier seg om beløp mindre enn den fastsatte grensen *kan* bli anmeldt hvis den er enkel og bevisene er klare.

*I april 1994 var det ennå ikke tatt ut tiltale i noen av sakene. Oslo politikammer regnet med å ta ut tiltale i løpet av våren. I januar var situasjonen uforandret, og det synes usikkert hvorvidt det noensinne vil bli tatt ut tiltale i disse sakene. I perioden 1994 til 1995 var det hele tre forskjellige politijurister som hadde hatt befatning med sakene, men som sluttet før noen av sakene var endelig konkludert. Dette indikerer at risikoen for å bli møtt med strafferettslige reaksjoner for denne type kriminalitet åpenbart er liten.*

Empirien fra 1993 og 1994 viste de samme tendensene, og man kan derfor fastslå at dette ikke var et spesielt år i så måte. Det er en kjent sak i bransjen at det er slike forhold, og det er åpenbart en medvirkende årsak til de brokete forholdene at aktørene har mistet respekten for sanksjonssystemet. En av de som er intervjuet hadde sanert gjeld til det offentlige ved å gå konkurs to ganger. Vedkommende hadde heller ikke levert inn selvangivelse på syv år. De eneste sanksjonene han foreløpig var blitt møtt med var enkelte regnskapspålegg fra skattemyndighetene.

## **7.3. Sverige**

### **7.3.1. "Effekterna av vidgad vandelsprövning inom restaurantbranschen"**

Regelen som skulle undersøkes fantes i den da nye alkoholoven (Lag om handel med drycker (LHD - 1977:293) § 40)) som hadde en regel hvor myndighetene hadde anledning til å vandelsprøve søkere og innehavere av alkoholbevilling. Loven ble igjen endret i 1986 og

vandelskravet ble utvidet til eksplisitt også å gjelde *søkerens økonomiske forhold*.

Undersøkelsen, foretatt av forskeren Dan Magnusson i Brottforebyggande Rådet (BRÅ), forsøker å fange opp eventuelle endringer i restaurantbransjen hva gjelder økonomisk kriminalitet før og etter de nye reglene for å se hvilken effekt disse har hatt.

Den nye loven Alkohollag (1994:1738) trådte i kraft 1. januar 1995 og erstattet den gamle LHD. Den nye loven er gått enda lenger i vandelsprøvingen enn den gamle gjorde. Undersøkelsen til Magnusson fanget naturligvis ikke opp disse nye reglene, men mange av funnene i undersøkelsen er likevel relevante også etter lovendringen. Paragrafen i LHD § 40 som var gjenstand for undersøkelsen lyder:

*Vid tillståndsprövningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet att bedriva servering av alkoholdrycker och serveringsställets tjänlighet för ändemålet.*

*Vid provningen skall särskild hänsyn tas till sökandens lämplighet med avseende på laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.*

LHD har primært et alkoholpolitisk formål. I forarbeidene til loven kommer dette formålet tydelig frem:

*Det grunnleggende syftet med LHD är som framgått alkoholpolitisk. Genom bl.a. krav på lämpelighet hos den som driver eller skal drive alkoholservering vill man förhindra uppkomsten av alkoholpolitiska olägenheter inom restaurangnäringen.*

Men et sideformål er også å bekjempe økonomisk kriminalitet. Den ansvarlige departementsjefen uttaler imidlertid videre i forarbeidene:

*När jag nu efter remissbehandling stannat vid att inte föreslå mera generella regler om näringstillstånd, är det naturligtvis angeläget att pröva andra medel som finns för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Lämplighetsprövningen enligt LHD är ett sådant medel när det gäller restaurangnäringen och den bör altså nu på försök användas även i detta syfte.*

Det foreligger etter dette en uttalt endring av formålet med lovreglene i og med den nye regelen i LHD § 40. Det er således et uttalt formål at reglene i LHD skal forhindre økonomisk kriminalitet. Hvorvidt man ser

dette som et alkoholpolitisk eller et kriminalpolitisk problem vil avgjøre om man ser på dette som en formålsendring.

Undersøkelsen til Magnusson forsøker å fange opp effekten av strengere regler for vandel som ble innført for innehavere og søkere av skjenkebevilling i Sverige først i 1986. Undersøkelsen er så vidt vites den eneste av sitt slag i Norden. Den er preget av at det er svært vanskelig å innhente data hos andre myndigheter på grunn av dårlige rutiner hva gjelder registrering.

Undersøkelsen har ikke pretendert å nå det "egentlige" målet; å undersøke om regelendringen førte til mindre økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen. Dette ville medført inngående revisjoner av et stort utvalg restauranter både før og etter lovendringen. Undersøkelsen har derfor konsentrert seg om å undersøke i hvilken grad lovendringen førte til at andelen skyldige, forfalte og utestående skatter og avgifter til myndighetene minsket blant innehavere av skjenkebevilling og eiere og styremedlemmer som skylder skatter og avgifter over tid. Tidsserier av indikatorer har blitt undersøkt for å se om det har forekommet trendbrudd.

I Stockholm kommune ble det tilfeldig utvalgt 200 restauranter som hadde skjenkebevilling for alkohol i årene 1983 til 1987. Antallet skjenkebevillinger økte kraftig i perioden fra 469 bevillinger i 1987 til 1006 bevillinger i 1988. Også tall fra andre regioner viser samme tendens med økning i antall bevillinger til å skjenke alkohol i perioden etter de nye hjemlene til å vandelsprøve trådte ikraft. De nye reglene som ble innført har således tilsynelatende ikke virket hemmende på nyetableringen i bransjen.

Når det gjelder skatt- og avgiftsrestanser er imidlertid situasjonen en annen. Magnussons undersøkelse indikerer at reglene har ført til en markert nedgang i restaurantenes gjennomsnittsgjeld til skatte- og avgiftsmyndighetene:

"...det sker en kraftig nedgång i medelvärde på skulderne från år 1986 till år 1987. Medelvärdena för åren 1983, 1984 och 1985 är anmärkingsvärt lägre än den topp som kom år 1986. Detta är inte så lätt att förklara... Någoting har dock hänt som kan avläsas år 1987 och den troligaste förklaringen är att informationen om den nye lagen lett till att tilståndshavarna inte velat risikera sina tillstånd genom att ha restförda skatter och avgifter til det allmänna".

Magnusson hevder på bakgrunn av sin undersøkelse at de nye reglene har virket preventivt og fått restaurantene til å betale skatte- og avgiftsgjeld av frykt for å miste bevillingen sin. Han mener imidlertid at det er *de mindre skyldnerne som reglene først og fremst har virket på*. De mindre gjeldspostene har sunket forholdsmessig mer enn de store gjeldspostene. De store gjeldspostene utgjør imidlertid en mindre del av totalgjelden i de undersøkte årene. Magnusson viser til at dette muligens kan skyldes at innfordringsmyndighetene har vært spesielt observante på de større skyldnerne og anmeldt disse til bevillingsmyndighetene så snart de har opparbeidet seg en gjeld på over 50 000 kroner. 50 000 kr er av Ekokommisjonen ansett for å være en ”stor skuld”. Beløpet har derfor blitt retningsgivende i slike saker.

Også for eierne av restaurantene er det en tilsvarende nedadgående kurve hva gjelder utestående skatter og avgifter. Magnusson konkluderer med at gjeldspostene ikke kan ansees ”vara anmärkningsvärt stora.”

På slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet startet en lavkonjunktur i alle de nordiske land, også i Sverige. Magnusson har undersøkt utviklingen i denne perioden i enkelte regioner. Undersøkelsen viser at andelen utestående og skyldige skatter og avgifter har økt drastisk i perioden 1989 til 1992, og kan sannsynligvis tilbakeføres til sviktende omsetning pga. de dårlige tidene.

Undersøkelsen har også i enkelte regioner pretendert å fange opp effekten av kontrollene som har vært utført i perioden for å se om dette kan være faktorer som virker inn på den økonomiske kriminaliteten. I Gøteborg fylke gikk antall kontrollører ned fra fire til to i perioden 1982 til 1988. De hadde i liten grad ressurser til å kontrollere restaurantene utover spesielle tilfeller hvor andre myndigheter hadde bedt dem om det. I dette fylke konkluderer Magnusson med, dog med store forbehold, at intensiviteten i kontrollene tilsynelatende ikke har innvirkning på omfanget av skyldige skatter og avgifter. En mulig forklaring på dette kan være at innehaverne av tillatelsene ikke har registrert at kontrollene har minket i intensitet, og derfor har øket innbetalingene av skatter og avgifter av frykt for å miste bevillingen.

### **7.3.3. Skatterevisjon i sju branscher.**

*BRÅ PM 1992:2 Skatterevisjon i sju branscher* beskriver kontroller foretatt i samarbeid med fylkesmyndighetene i de aktuelle fylker.

Undersøkelsen, skrevet av kriminologen professor Dan Magnusson og Pia Wikstrøm ble foretatt som et resultat av at *eko-kommisæren* utpekte noen bransjer som særlig belastet i forhold til økonomisk kriminalitet. Bransjene som er undersøkt er bilverksteder, rengjøring, malere, eiendomsforvaltning, restauranter og transport.

21 kontrollaksjoner ble foretatt, og omfattet 830 foretak som fikk bokettersyn. 70 restauranter på Gotland ble undersøkt på annet vis. De ble undersøkt for skatteunndragelser i forbindelse med skjenking. De sammenholdt det oppgitte salg av alkoholholdige varer med anslått forbruk av de samme varer. Ved de tilfeller hvor det var lavere oppgitt salg enn vareforbruk ble det tatt som en indikasjon på at det var omsetning som var unndratt beskatning. Vareforbruket ble undersøkt ved å hente inn opplysninger fra leverandørene. Smuglersprit og andre varer som har vært kjøpt inn utenom de vanlige leverandører, for eksempel over disk, var det ikke mulig å kontrollere (det var imidlertid ulovlig for restauranter å selge alkoholholdig vare som var skaffet til veie slik).

Undersøkelsen konkluderer med at samtlige syv bransjer var ”svårkontrollerbara”. Det er derfor ikke forutsetninger for å sammenligne resultatet av kontrollene i de syv bransjene. Den konkluderer likevel med at det i restaurantbransjen ble funnet mye økonomisk kriminalitet, og at det medførte en rekke anmeldelser.

### **7.3.3. Riksskatteverkets undersøkelse**

Riksskatteverket (RSV) har i utredningen ”Restauranter” analysert revisjoner av 101 enkeltmannsforetak i restaurantbransjen som skattemyndighetene har gjort. Hoveddelen av revisjonene har skjedd under en tiårs-periode fra midten av 80-tallet. Utvalget av restauranter og rapportene har ikke skjedd tilfeldig. Formålet har vært å beskrive typer og former for skatteunndragelse. RSV påstår at ”formerna för skatteunndragelse följer en ganske vanlig modell. Konceptet är att oredovisade försäljningsintäkter används för utbetalning av svart lön till personalen och förtäct lön eller utdelning till ägarna.” (s.24). Kartleggingen viser, hevder RSV, dessuten at i ”de fall oredovisade intäkter förekommer har dessa ofta visat sig uppgå till 10-20 procent av omsättningen.”. Når det gjelder pizzeriaer har i en del tilfelle den ikke oppgitte delen vært på mer enn 30 procent av omsetningen. RSV sammenfatter at det i nesten alle bedriftene var mangelfull

regnskapsførelse, og at det i stor utstrekning var mistanke om at kassaregistrering ikke hadde skjedd korrekt. (s.25).



## APPENDIX

### Finland

#### Statistikk over skjenkebevillinger i 1995

330 nye skjenkebevillinger

9 avslag

149 mistet bevillingen pga. 3 mnd. regelen (ikke gitt nok opplæring)

43 gikk konkurs

61 opphørte utenfor konkurs

#### ”Hot-line”

Myndighetene i Finland har opprettet en egen ”Hot-line” hvor man kan ringe inn tips om økonomisk eller annen kriminalitet innenfor restaurantbransjen. Det første året var det:

11% var tips om andre ting (ikke skjenkebevillingsspørsmål) som f.eks. hallikvirksomhet, salg av narkotika m.m.

43% var tips om overtredelse av skjenkebevillingsreglene, hvorav brorparten av tipsene gjaldt salg på kreditt og salg til mindreårige.

46% var tips om sort arbeid

1% (1) av tipsene medførte kontroll

7% (8) av tipsene var uriktige/ugrunnet/feil

27% (30) av tipsene var ikke vedtatt tiltak

66% (74) av tipsene medførte informasjon til annen myndighet

Nøyaktig halvparten (50%) av hvert kjønn som ringte inn tips. 32% av innringerne oppga navn, resten foretrakk å være anonyme

Hovedresultatet av ”Hot-line” prosjektet var at det fremskaffet bakgrunnsinformasjon for myndighetene, men førte i liten grad til direkte aksjoner/tiltak. Myndighetene var imidlertid selv svært fornøyd med tiltakene, og mener det styrket arbeidet med kontroll av restaurantbransjen.

## Samordning av myndigheter

Det har ikke vært mulig å finne spesielle aksjoner av særlig omfang i Finland som utelukkende har vært innrettet mot økonomisk kriminalitet i restaurantbransjen.

Regjeringen i Finland gjorde imidlertid den 1. februar 1996 et prinsippvedtak om å redusere økonomisk kriminalitet og grå økonomi. På bakgrunn av dette nedsatte Finansministeren i Finland i 1996 en prosjektgruppe ved Nylands fylkesskattekontor som skulle bekjempe økonomisk kriminalitet og grå økonomi. Strategien er å gjennomføre en intensivt skattegranskning utført i samarbeid mellom flere myndigheter. Prosjektgruppen skulle:

- utvikle og bearbeide skattegranskningsmetoder som er fundert på overaskelsesinspeksjoner.
- eksperimentere og utvikle andre og mer intime samarbeidsmodeller mellom myndighetene
- fungere som utdannelsessted for skatteforvaltningen og samarbeidsmyndighetene

Det sentrale virkemiddelet er overraskende uanmeldte skatterazziaer. Dette er et virkemiddel som i liten grad har vært brukt i Finland tidligere, og er omdiskutert innad i skatteetaten.

Prosjektledelsen besto av:

- direktør fra Skattestyrelsen (leder)
- regjeringsråd fra Justisministeriet
- kriminalöverinspektör fra Inrikesministeriet
- byråshef fra Tullstyrelsen
- länsskattedirektör
- kriminalöverinspektör fra Centralkriminalpolisen

I prosjektbeskrivelsen er det angitt at det er et "dyrt" prosjekt, og at man derfor må være varsom og nøye med hvilke objekter man velger ut.

Razziaene skal være godt planlagte, objektet skulle kartlegges nøye bl.a. med hensyn til interessenfæren og hvilke inntektsmuligheter objektet har. Beslutning om overraskelsesaksjoner skal først fattes når

alle impliserte myndigheter er rede til å binde seg til å gjennomføre aksjonen i det tiltenkte omfang og tidspunkt. Og de skatteinspektører som deltar i skattegranskingen bør også delta i selve razziaen. Aksjonsdagen skulle fortrinnsvis være lønnsutbetalingsdagen.

Den første razziaen som prosjektet foretok var i 1995 i Tammerfors og involverte politiet og skattemyndighetene. Den omfattet kontroll av 53 restauranter i samme område innenfor samme døgn. Dette ble under kontrollen utvidet til å bli totalt 71 restauranter fordi noen eiere hadde flere steder.

Totalt i aksjonen deltok 34 skatteinspektører og 16 politimenn. Aksjonen var ikke annonsert på forhånd

Resultatet av aksjonen var at en forhøyelse av skatter- og avgifter som myndighetene mente ikke var innberettet riktig.:

- 3 820 000 FIM var ikke innberettet gevinstbeskatning
- 1 800 000 FIM var ikke innberettet moms
- 6 240 000 FIM var ikke innbetalt forskuddskatt

I 15 av restaurantene ble det oppdaget lovbrudd

I 14 av restaurantene ble det påvist alvorlige bokføringsbrudd

I 8 av restaurantene ble det påvist andre lovbrudd

Totalt så fantes det 49 personer som hevet arbeidsledighetstrygd samtidig som de arbeidet i restauranten.

#### *Undersøkelse om bruk av uanmeldte skattekontroller i restaurant- og byggebransjen*

Den finske juristen Pekka Vasara ved Rettspolitisk institutt har laget en rapport om skattekontroller og grå økonomi. Rapporten foreligger kun på finsk, men inneholder en kort oppsummering på engelsk. Vasaras rapport var ikke helt ferdigstilt ved empiriinnsamling til denne rapporten. De tall som brukes her er derfor bearbeidet ved hjelp av Vasara til bruk for denne rapporten. Det er kun de foretakene som var restauranter, totalt 54, som er tatt med. Resultatene det henvises til kan inneholde enkelte mindre unøyaktigheter i forhold til Vasaras endelige rapport. Hovedkonklusjonene vil imidlertid være like, og eventuelle ulikheter vil begrense seg til å gjelde mindre detaljer.

Prosjektet omfatter 98 skatterevisjoner, hvorav 60 var utført som overraskelsesaksjoner ("surprise audits"). Ifølge Vasara er dette "tax inspections that begin in the form of a raid, where the tax inspectors first review the business of the company and make direct observations regarding the company's operations and its extent." Etter dette vil de gjennomgå foretakets bøker og gjennomføre et regulært bokettersyn.

Formålet med en slik metode hevder Vasara er "to collect material to support the tax inspection and, in cases where a failure to pay taxes is suspected, to obtain evidence.". Og det er særlig bevismaterialet som får en bedre kvalitet gjennom slike aksjoner. Som beskrevet nedenfor får myndighetene tilgang til andre dokumenter enn gjennom et regulært bokettersyn.

Av de 98 undersøkte kontrollene var altså 60 overraskelsesaksjoner og 30 var regulære forhåndsanneldte bokettersyn.

55% av foretakene var restauranter, 33% var foretak i byggebransjen og 12% var foretak fra andre bransjer.

Konklusjonen er at verdien av den grå økonomien i 80 av revisjonene er beregnet til å være ca. 132 millioner FIM. Det var bare i 80 av de 98 kontrollene at det var mulig å beregne den grå økonomien som hadde vært i selskapene. Med dette menes at dette beløpet ikke er oppgitt til en skattemyndighet. Av dette var nesten halvparten av beløpet svarte lønninger.

Den første delen av forskningsprosjektet beskriver overraskelsesaksjoner ("razziaer") som en ny metode for skatterevisjon i Finland. Den største forskjellen mellom tradisjonelle (forhåndsanneldte) skattekontroller og overraskelsesaksjoner er at man i de sistnevnte kan få en type bevismateriale som ellers vil være utilgjengelig. Dette kan i restauranter f.eks. være vaktlister som beskriver hvem som arbeider ved restauranten, eller andre interne notater som beskriver inntekter og utgifter. I overraskelsesaksjonene er det også vanlig at det er samarbeid mellom politi og skattemyndigheter, og i slike tilfeller kan f.eks. politiet foreta husransakninger i forbindelse med aksjonen.

Prosjektet har i annen del sammenlignet tradisjonelle bokettersyn med overraskelsesaksjoner. Vasara konkluderer med at overraskelsesaksjonene gir bedre resultater hva gjelder oppdagelse av grå økonomi og innkrevde skatter og avgifter. Med det siste menes altså de pengene som faktisk kommer inn i form av skatter og avgifter.

Av de 54 revisjonene som gjaldt restaurantforetak, var det i 40 av sakene foretatt uanmeldt kontroll - såkalte razziaer. I 14 av sakene var det varslet kontroll på forhånd. Razziaene ble hovedsakelig foretatt i Lahti (10), Tammerfors (12) og Helsinki (12) i perioden mars til november 1995. I tillegg ble det foretatt razzia i Åbo (1) og i Helsingfors (5) hvorav fire var såkalte "sex-clubs".

I disse foretakene fant Vasara at bruttofortjenesten var ca. 35%. Skattemyndighetene har i samarbeid med bransjens organisasjoner regnet seg frem til at denne bruttofortjenesten bør være på minst 50% i et normalt restaurantforetak. Dette kan indikere at ca. 15 % omsetning holdes utenfor. I en slik kalkyle er det allerede lagt inn svinn i form av tyveri, forringelse, feil fra personalet m.m.

I 8 av foretakene var det holdt utenfor inngangspenger (såkalt "over charge"). Disse 8 foretakene holdt utenfor ca. 11500 FIM som var betalt som inngangspenger.

Det ble i 26 av restaurantene påvist uttak av eierene på til sammen drøye 14000 FIM.

I 34 av restaurantene var det uteholdt moms for til sammen drøye 7000 FIM.

25 av restaurantene hadde utbetalt til sammen ca. 19000 FIM i svarte lønninger.

35 av restaurantene hadde uteholdt skatt og avgifter for til sammen ca. 10 000 FIM.

I 23 av restaurantene var det utbetalt "svart" utbytte til aksjeeierne på til sammen 12000 FIM.

## NOTER

<sup>1</sup> *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*, Finansdepartementet, 1995

<sup>2</sup> *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*, Finansdepartementet, 2000, s. 80

<sup>3</sup> NOU 1995: 24 *Alkoholpolitikken i endring?*, s. 70

<sup>4</sup> <http://www.konkursradet.no/>

<sup>2</sup> Niels Kristian Axelsen 1994, *Skifteretten på menyen - konkurskriminalitet og skatt- og avgiftsunndragelser i Oslo 1992-1994*, Norges Forskningsråd, Oslo

<sup>6</sup> Det blir ikke gitt noen presis definisjon på dette begrepet her, dels fordi det ikke er nødvendig og dels fordi det er gjort i så mye annen litteratur på feltet, for eksempel Haagensen og Johansen, *Studier i økonomisk kriminalitet*, KS-serien nr 1-91

<sup>7</sup> Coopers & Lybrand "En undersøkelse av restaurantkonkurser m.v. høsten 1992", Oslo

<sup>8</sup> Morten Eriksen (red.), *Økonomisk kriminalitet*, Oslo

<sup>9</sup> Kjell Haagensen og Per Ole Johansen (red.), *Studier i økonomisk kriminalitet*, KS-serien 1-91

<sup>10</sup> Aftenpostens morgenutgave, 18. november 1996, s.15 (kronikk)

<sup>11</sup> bestemmelsen er gjengitt annerledes redigert enn i Norges Lov

<sup>12</sup> jfr. kravet om "vesentlig innflytelse" i serveringsloven og alkoholloven – som avgrensner den personkretsen som kan og skal vandelsprøves, se kap. 9.2.

<sup>13</sup> Grytten, Linda - 1998, [www.rusdir.no](http://www.rusdir.no), Alkohol og vold,

<sup>14</sup> Aftenposten Aften, 30/1-01, s.2

<sup>15</sup> Politiet i Oslo har på forespørsel gjennomgått de aktuelle steder og mener at det ikke er skjedd noen vesentlige endringer med de "værste"stedene

<sup>16</sup> Se under de respektive lands kapitler for nærmere henvisninger til rettslig litteratur

<sup>17</sup> Se bl.a. Tage Alalehto, *Økonomisk brottslighet inom restaurangbranchen – en litteraturstudie*, Umeå 1996

s. 20

<sup>18</sup> Gerald Mars, *The World of Waitors*, London: George Allen & Unwin, 1982

<sup>19</sup> Utstedet Head On hevdet i Dagbladet 20/11-2000 at de ble trakassert av politiet og skjenkemyndighetene pga. av at Kronprins Haakon var jevnlig gjest ved stedet – de mistet bl.a. skjenkebevillingen i en kort periode

<sup>20</sup> Kriminalitetsforebyggende råds konferanse om økonomisk kriminalitet 25/10 i Oslo

<sup>21</sup> Alalehto, s. 20

<sup>22</sup> I Norge må politiet i henhold til straffeprosessloven ha "skjellig grunn til mistanke" for å kunne gå inn i restaurant uten å være tilkalt av eier.

<sup>23</sup> Magnusson og Wikstrøm, , *Skatterevisjon i sju bransjer*, BRÅ PM 1992:2 Sverige

<sup>24</sup> I Finland var tidligere en del restauranter eid av det statlige Alko (tilsvarende Vinmonopolet og Systembolaget). Dette skal visstnok ikke hatt noe spesiell effekt på bransjen som sådan, og finnene opplever sin egen restaurantbransje som like utsatt for kriminalitet som de øvrige nordiske landene.

<sup>25</sup> Kertil Bruun, , *Alkohol i Norden*, Stockholm 1973

- 
- <sup>26</sup> Axelsen 1994, s. 39
- <sup>27</sup> Se for eksempel Griffith Edwards et al (1994 kapitel 5 , s. 109-124): *Alcohol Policy and the Public Good*, Oxford University Press, Oxford
- <sup>28</sup> Lars Bo Langsted, Handelshøjskolen i København, "Næringsforbud som in drivelsesmiddel", Juristen nr. 51994, s.181 ff.
- <sup>29</sup> [www.alkoholinspektionen.se](http://www.alkoholinspektionen.se)
- <sup>30</sup> Kilde: *Københavnspolitets årsberetning 1994*
- <sup>31</sup> Ragnar Hauge 1998, *Norsk alkohollovgivning gjennom 1000 år*, Rusmiddeldirektoratet, Oslo
- <sup>32</sup> Jfr. al § 1-3
- <sup>33</sup> Alkoholloven med endringer av 16. mai 1997 (i kraft 1. januar 1998)
- <sup>34</sup> Rundskriv I-6/98 til alkoholloven
- <sup>35</sup> «Trygghet i sentrum» - Regjeringens tiltaksplan for bekjempelse av vold på offentlig sted
- <sup>36</sup> Se Ot. Prop. Nr. 7 1996-97 Om lov om endringer i alkoholloven s. 9
- <sup>37</sup> Se Ot. Prop. Nr. 7 1996-97 Om lov om endringer i alkoholloven s. 11
- <sup>38</sup> Regjeringens handlingsplan 1995, s. 52
- <sup>39</sup> Lov av 3.juni 1983
- <sup>40</sup> <http://www.alkoholinspektionen.se/Praxis/mallar/praxis.html>
- <sup>41</sup> Regeringens proposisjon 1985/86:126 om lag om næringsforbud m.m.
- <sup>42</sup> prop. 1994/95 s. 63 f.
- <sup>43</sup> Tall fra Københavnspolitets årsberetning
- <sup>44</sup> Se *Restorationsloven af 1993* ved Børge Barret Thomsen, s. 61 ff
- <sup>45</sup> *Regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet*, Finansdepartementet, 1995
- <sup>46</sup> s. 51
- <sup>47</sup> s.80
- <sup>48</sup> Se Hotellovsutvalgets utredning "Ny serveringslov", Næringsdepartementet 1. mars 1996
- <sup>49</sup> Se Ot prp nr 55 1996-97 Om lov om serveringsvirksomhet
- <sup>50</sup> Ot. Prop. Nr. 7 1996-97 Om lov om endringer i alkoholloven
- <sup>51</sup> Endringene er omtalt i Ot.prp. nr. 7 (1996-97) om lov om endringer i alkoholloven.
- <sup>52</sup> Finansdepartementets St.prp. nr. 1 (1999-2000) (Gul bok), side 80
- <sup>53</sup> Jfr. al. Kap. 5
- <sup>54</sup> Forskrift om kommunale kontrollutvalg av 19. desember 1989
- <sup>55</sup> Forskrift om endring av forskrift av 11. desember 1997 nr 1292 om omsetning av alkoholholdig drikk m v (Del I) fastsatt av Sosial- og helsedepartementet 18. februar 1999 med hjemmel i lov av 2. juni 1989 nr 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m v § 1-7c.
- <sup>56</sup> Norsk Øko Forum, Oktober 2000
- <sup>57</sup> Riksdagens Revisorer, *Den ekonomisak brottsligheten og rättsamhället*, Rapport 1993/94.6
- <sup>58</sup> Regjeringens proposition 1994/95:89 Förslag til ny alkohollag
- <sup>59</sup> Industriministeriet, juni 1990, *Betænkning nr. 1206 - Revision af restaurationsloven*
- <sup>60</sup> Lov nr 121 af 25. mars 1970 med senere ændringer om restaurations- og hotelvirksomhed
- <sup>61</sup> Lov om restaurations- og hotelvirksomhet m.v. nr. 256 av 6. mai 1993