

Retningslinjer for bruk av vandelskravet i bevillingssaker

Innhold

1	Bakgrunn	2
2	Rettslig grunnlag	2
2.1	Serveringslov	3
2.2	§ 1-7b alkohollov - vandel	3
2.3	§ 1-7a alkohollov - egnethet	4
2.4	§ 4-7 alkohollov – forsvarlig drift	5
2.5	Forskjell mellom serveringslov og alkohollov	6
2.6	Forskjell på avslag og tilbakekall/inndragning	7
3	Høringsinstanser i vandelssaker	8
3.1	Forskjellige høringsinstanser	8
3.2	Bruk av høringsinstanser i saksbehandling	9
4	Vektingsmomenter	10
4.1	Helhetsvurdering	10
4.2	Grovhet	11
4.3	Preg av mønster	12
4.4	Tidsmoment	13
4.5	Subjektive forhold	13
4.6	Privatøkonomi eller næringsøkonomi	14
4.7	Forholdsmessighet og likebehandling	15
5	Særlige overtredelser	15
5.1	Manglende tarifflønn	15
5.2	Ulovlig arbeid	16
5.3	Personallistemangler	18
5.4	Brudd på arbeidsmiljøloven	19
5.5	Brudd på regler om kontantfri lønn	21
6	Særlige utfordringer	22
6.1	Stråmenn	22
6.2	Konkurs	24
7	Vandelsutfordringer knyttet til koronapandemien	24

1 Bakgrunn

Restaurant- og utelivsnæringen er viktig for Oslo. Bransjen bidrar til stor verdiskaping, og til byens uttrykk og mangfold ved å gi innbyggerne og besøkende rike opplevelser. Oslo kommune ønsker å opprettholde et godt samarbeid med serverings- og skjenkenæringen og andre offentlige instanser for å skape gode konkurransevilkår og hindre etablering av useriøse aktører.

Utgangspunktet for kommunens bevillingspolitikk er serveringsloven og alkoholloven, med kommunale satsningsområder ytterligere presisert i Alkoholpolitisk handlingsplan som vedtas hvert fjerde år.

For å nå kommunens mål om å legge til rette for seriøse drivere og å motvirke svart økonomi og arbeidslivskriminalitet, er det viktig med gode retningslinjer for vandelsvurderingene som skal foretas av kommunen i søknadsprosess og underveis i driften.

Dette dokumentet gir retningslinjer for hvordan Oslo kommune skal praktisere vurderingen avandel etter serveringsloven og alkoholloven. Retningslinjene er en videreføring av eksisterende praksis med mindre justeringer og nyanseringer. Retningslinjene vil i kapittel to ha en kort gjennomgang av faktagrunnlag og hvordan vandelskravet praktiseres i Oslo kommune i dag. Kapittel tre tar for seg rettslig grunnlag i serveringslov og alkohollov. Kapittel fire gjennomgår hvilke høringsinstanser som er aktuelle og hvilke opplysninger disse har, som kan være aktuelle for Oslo kommune. Kapittel fem går detaljert inn på de ulike vektingsmomentene som benyttes ved en vandelsvurdering: grovhet, preg av mønster, tidsmomentet, subjektive forhold, privatøkonomi eller næringsøkonomi, forholdsmessighet og likebehandling og helhetsvurdering. I kapittel seks trekkes frem enkelte særlige overtredelser som kommunen særlig ønsker å belyse, da disse er av nyere karakter i denne forbindelse: ulovlig arbeid, personallistemangler, manglende tariff lønn, brudd på arbeidsmiljøloven og kontantfri lønn. Kapittel syv trekker frem to særlige utfordringer ved vandelsvurdering; bruk av stråmenn og konkurser. Avslutningsvis nevnes i kapittel åtte særlige vandelsutfordringer som følge av koronapandemien.

2 Rettslig grunnlag

Det er serveringsloven og alkoholloven som fastslår hvilke forhold kommunen kan vektlegge i en vandelsvurdering. Hvis et forhold ikke er relevant, så kan det ikke benyttes i en vandelsvurdering. Lovene er ikke identiske, og tjener ulike formål. Dette kan medføre at utfallet av vandelsvurdering blir annerledes etter de to lovene.

2.1 Serveringslov

Serveringsloven § 6:

«Bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderligandel i forhold til straffelovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen, regnskapslovgivningen og likestillings- og diskrimineringsloven. Personer som nevnt i første punktum må heller ikke ha brutt annen lovgivning på en måte som vil være uforenlig med drift av serveringssted.»

Det er klart at overtredelser av straffelovgivningen, regnskapslovgivningen, skatte- og avgiftslovgivningen og likestillings- og diskrimineringsloven er relevante for vandelsvurderingen etter serveringsloven. Med straffbare forhold menes både overtredelser av straffeloven og straffesanksjonerte bestemmelser i særlovgivningen.

Bestemmelsen åpner opp for at også andre lovovertridelser kan inngå i en helhetsvurdering. Det forutsetter imidlertid at lovbruddet er å anse som «uforenlig med drift av serveringssted». Det at uttrykket er vagt, taler for at det kan foretas skjønnsmessige vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Enhver overtridelse som er «uforenlig med drift med av serveringssted» er imidlertid ikke nok til å få avgjørende betydning.

Det sentrale vurderingstemaet i vandelsvurderingen, er om vedkommende er «skikket» til å drive serveringssted. I vurderingen av skikkethet må det særlig sees hen til serveringslovens formål om å sikre forsvarlig drift av serveringssteder, bidra til stabile og forutsigbare rammevilkår og til å hindre illojal konkurranse. Videre må det legges vekt på at formålet bak vandelskravet er å bekjempe ulike former for kriminalitet som har vært vanlig i serveringsnæringen. Kommunens vurdering kan overprøves av klageinstans og rettsvesen.

Ved felles retningslinjer for bruken av alkoholoven § 1-7b og serveringsloven § 6, er det fare for å utvikle en praksis der alkoholpolitiske eller kommunale næringspolitiske hensyn får betydning for vandelskravet i serveringsloven § 6. Det er derfor delvis separate retningslinjer for vandelsvurdering etter serveringslov og alkohollov.

2.2 § 1-7b alkohollov -andel

Alkoholoven 1-7b første ledd lyder:

«Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderligandel i forhold til alkohollovgivningen og bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkoholovens formål, samt skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen.»

Bakgrunnen for innføringen av vandelskravet var å bekjempe ulike former for kriminalitet i deler av skjenkenæringen, da særlig økonomisk kriminalitet. Kravet ble

ansett som nødvendig for å rydde opp i næringen, bli kvitt de som drev useriøst og dermed skape mer rettferdige konkurranseforhold.

Ordlyden «bestemmelser i annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål» referer kun til overtredelser som har sammenheng med alkohollovens formålsbestemmelse i alkoholloven § 1-1. Denne omhandler å begrense skadevirkninger av alkohol. Overtredelser relatert til økonomisk kriminalitet bør derfor ikke innfortolkes.

Ordlyden tilsier at det kun er overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen som er relevante. Spørsmålet er tatt stilling til ved to lovrevisjoner, og en utvidelse av hva som skal vektlegges er blitt forkastet begge ganger. Denne tolkningen får også støtte av Helsedirektoratet i en uttalelse om alkoholloven, tariff lønn og universell utforming.

Videre vil tilbakekall av bevilling begrunnet i alkoholloven § 1-7b kunne få store konsekvenser for virksomheten det gjelder. Terskelen for å foreta utvidende tolkninger av ordlyden bør derfor være høy.

Ordlyden «skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen» åpner ikke opp for en utvidende tolkning når det gjelder andre økonomiske overtredelser.

Det naturlige utgangspunktet for vandelsvurderingen er om vedkommende er skikket til å drive salgs- eller skjenkevirksomhet på en forsvarlig måte. Overtredelser må vurderes i lys av alkohollovens og vandelsbestemmelsens formål om å motvirke kriminalitet i utelivsnæringen, da særlig økonomisk kriminalitet. Videre er kommunene tillagt fritt skjønn når det gjelder hvor stor vekt en konkret overtredelse skal tillegges i vandelsvurderingen. Vurderingen må imidlertid ikke føre til sterkt urimelige resultater, i tråd med ulovfestede regler om god forvaltningsskikk. Oslo kommunes alkoholpolitiske målsetninger i alkoholpolitisk handlingsplan vil derfor være styrende for vandelsvurderingen.

2.3 § 1-7a alkohollov - egnethet

Vurderingen etter § 1-7a første ledd første punktum omhandler hva kommunen kan vektlegge når de vurderer hvilke steder som bør få skjenkebevilling. Momentene vil i stor grad vil knytte seg til generelle retningslinjer vedtatt i alkoholpolitisk handlingsplan og behandles ikke nærmere her.

Alkholloven 1-7a, første ledd, siste punktum omhandler imidlertid personers egnethet, og lyder:

«Det kan også legges vekt på om bevillingssøker og personer som nevnt i § 1-7b første ledd er egnet til å ha bevilling.»

Bestemmelsen er skjønnsmessig utformet og gir et stort handlingsrom, men begrenses av den forvaltningsrettslige læren om utenforliggende hensyn.

Målet er å fastslå hvorvidt bestemte personer er «egnet» til å sørge for salg eller skjenking. Ordlyden åpner imidlertid opp for at også en rekke andre forhold ennandel kan vektlegges.

Imidlertid er kommunen også i disse sakene bundet av ulovfestede forvaltningsmessige prinsipper om at vedtak ikke skal være sterkt urimelige. Dette tilsier at ethvert brudd skal være av en viss grovhet før kommunen avslår en søknad om bevilling. Sterkt urimelige vedtak kan bli ansett som myndighetsmisbruk.

Kravet om egnethet kan kun benyttes ved innvilgelse og avslag på søknader, ikke ved inndragning i driftsperioden. Dette fordi reglene om inndragning ikke omtaler egnethet etter § 1-7a som en faktor kommunen kan vektlegge.

Det må foretas en konkret helhetlig vurdering i den enkelte sak. Det må vurderes om personen er egnet til å inneha bevilling. I denne vurderingen kan det blant annet være relevant å legge vekt på ansiennitet, om personen er alvorlig psykisk syk, om personen har et rusproblem, hvordan personen tidligere har drevet næringsvirksomhet og om personen tidligere har begått straffbare forhold. Disse forholdene er nevnt i alkohollovens forarbeider (Ot. Prp. nr. 7 (1996-1997) punkt 4.2.2).

Helsedirektoratet fremhever i brev til kommunen den 22.04.2021 at en person kan ansees uegnet «selv om de aktuelle overtredelsene gjelder lovgivning som ikke har direkte sammenheng med alkohollovens formål». Straffbare forhold som bedrageri og narkotikaforbrytelser trekkes frem som eksempler på relevante overtredelser for egnethetsvurderingen.

Det må også vurderes om forholdene er relevante i lys av Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan. Hvis en person eksempelvis kan holdes ansvarlig for en lang rekke overtredelser som indikerer useriøs og uforsvarlig drift, kan disse forholdene vektlegges i egnethetsvurderingen. Det sentrale vurderingsmomentet er om det foreligger forhold som sett i lys av Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan, tilsier at personen ikke er skikket til å inneha bevilling.

2.4 § 4-7 alkohollov – forsvarlig drift

Etter innføringen av det nasjonale prikkssystemet i 2016, har saker om uforsvarlig drift etter alkoholloven § 4-7 i Oslo kommune blitt behandlet utelukkende i kontrollsporet, det vil si ved vurdering av om prikker skal tildeles. Lovgivers utgangspunkt om nasjonal likhet, forutberegnelighet og rettssikkerhet vil utfordres ved å anvende § 4-7 utenfor prikktildelingssystemet – ved å skulle foreta separate forsvarlighetsvurderinger i den

enkelte kommune. Det er ikke hensiktsmessig å bruke § 4-7 selvstendig i salgs- og skjenkesteders driftsperiode. Vurderingen bygger på forarbeider og tidligere praksis.

Kommunen har ingen eksempler på inndragning av skjenkebevilling som følge av uforsvarlig drift etter alkoholloven § 4-7. I noen grad kan nok dette forklares med kommunens veiledningsfokus.

2.5 Forskjell mellom serveringslov og alkohollov

Vandelskravene i serverings- og alkoholloven overlapper til en viss grad, men har ulik ordlyd og er ikke identiske. Konsekvensen er at enkelte overtredelser vil måtte vurderes ulikt, avhengig av hvilken lov som er hjemmelsgrunnlag. Dette kommer særlig til uttrykk i relevansvurderingene. Ettersom skjenkesteder må ha serveringsbevilling for å kunne utøve en skjenkebevilling¹, vil vurderingen av én konkret overtredelse for en bevillingshaver kunne bli noe ulik avhengig av om vurderingen gjelder serveringsbevillingen eller skjenkebevillingen.

Blant annet har serveringsloven og alkoholloven ulike formål. Serveringslovens formål er å sikre forsvarlig drift av serveringssteder av hensyn til næringen, gjestene og samfunnet for øvrig. Loven skal bidra til å gi serveringssteder stabile og forutsigbare rammevilkår og til å hindre illojal konkurranse. Alkohollovens formål er å i størst mulig utstrekning begrense de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan medføre. I Oslo kommunes alkoholpolitiske handlingsplan, trekkes det frem at kommunens alkoholpolitiske målsetninger er et trygt, seriøst og inkluderende uteliv med seriøse aktører og like konkurransevilkår. De ulike formålene får betydning både for relevans- og vektingsspørsmålet i vandelsvurderingene.

Vandelskravene overlapper i vesentlig grad ved at overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen er relevante etter begge lovene. Det er imidlertid klart at flere overtredelser er relevante i vandelsvurderingen etter serveringsloven enn etter alkoholloven. Serveringslovens vide formålsangivelse innebærer at kommunen etter serveringsloven vil kunne legge vekt på alle overtredelser som indikerer useriøs drift eller medfører en konkurransevidning. Etter alkoholloven er det derimot overtredelser som strider mot alkohollovgivningen, alkohollovens formål eller overtredelser av skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen som er relevante.

Et eksempel på ulikheter i relevansvurderingen er overtredelser av arbeidsmiljøloven eller allmenngjort tariff lønn. Disse er eksempler på straffbare forhold, som er relevante for vandelsvurderingen i serveringsloven § 6, men som ikke er relevante for

¹ Alkoholloven har ikke en særskilt bestemmelse som eksplisitt fastslår at det kreves serveringsbevilling for å få eller utøve skjenkebevilling. Imidlertid fremgår det av serveringsloven § 3 at den som vil gjøre seg næring av å drive et serveringssted, må ha serveringsbevilling gitt av kommunen. Det vil si at alle som driver et sted der det foregår servering av mat og drikke, det vil si også skjenking av alkoholholdige drikkevarer, må ha slik bevilling (Andresen, Rønnaug Aaberg:41). Jf. også rundskrivet til Helse- og omsorgsdepartementet punkt 1.4.a 3 «Særlig om forholdet mellom skjenke- og serveringsbevilling».

vandelvurderingen etter alkoholloven § 1-7b.

Overtredelser som er relevante etter begge vandelskravene, og som faller innenfor lovbestemmelsenes felles formål, bør vektas likt. Eksempelvis er overtredelser av skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen relevante for begge vandelsvurderingene. Formålet er i stor grad sammenfallende når det kommer til bekjempelse og forebygging av økonomisk kriminalitet. Overtredelser av skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen bør derfor vektas likt. Dette synspunktet støttes av at Oslo kommunes alkoholpolitiske målsetninger i stor grad samsvarer med serveringslovens formål.

For overtredelser som faller i randsonen av vandelskravenes formål, er det imidlertid ikke åpenbart at disse bør vektas likt. Noen overtredelser bør vektas tyngre etter alkoholloven enn etter serveringsloven, grunnet lovformålet om å bekjempe skadevirkninger av alkohol. Eksempler på slike forhold kan være opplysninger om at en person har langet alkohol til mindreårige eller skjenket til mindreårige.

2.6 Forskjell på avslag og tilbakekall/inndragning

Serveringsloven

Serveringsbevilling skal gis dersom lovens vilkår er oppfylt, med mindre det foreligger forhold som av politimessige hensyn gjør det utilrådelig at serveringsbevilling gis, jf. serveringsloven § 3 andre ledd.

Det er opp til kommunen å avgjøre hvilke straffbare handlinger som vil være uforenlige med drift av serveringssted. Vandelsvurderingen etter serveringsloven § 6 er et rettsanvendelsesskjønn og ikke fritt forvaltningsskjønn. Domstolene og Statsforvalter som klageinstans kan derfor fullt ut prøve om søker har uklanderligandel.

Tap av serveringsbevilling omtales i loven som «tilbakekall». Rettslig grunnlag for tilbakekall av serveringsbevilling er serveringsloven § 19.

Om bevillingen skal tilbakekalles når vilkårene for det er til stede tilhører kommunens frie skjønn. Domstolene kan likevel prøve om kommunen har basert seg på riktig lovtolkning og riktig faktum, om skjønnet er vilkårlig eller grovt urimelig, og om det innebærer en usaklig forskjellsbehandling.

Etter § 19 skal kommunen ved vurdering av tilbakekall blant annet vektlegge hva som er gjort for å rette opp i forholdene. Enkelte forhold kan imidlertid være så grove og uforenlige med drift av serveringssted at kommunen kan vurdere at retting ikke er mulig.

Forhold som kommunen får kjennskap til på søknadstidspunktet og som medfører avslag, kan bli vektet annerledes hvis kommunen får kjennskap til dem mens stedet er i

drift. Det skal som regel noe mer til for å tilbakekalle en serveringsbevilling enn for å gi et avslag. Dette er blant annet begrunnet i opprettholdelse av arbeidsplasser, og at å avvike drift anses som et inngripende tiltak.

Alkoholoven

Kommunen har større handlingsrom for hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved søknad om skjenkebevilling enn ved søknad om serveringsbevilling. Alkoholoven har flere vilkår som må være oppfylt for å få bevilling, hvis disse er oppfylt er det opp til kommunens frie skjønn om skjenkebevilling skal gis.

Generelt kan det sies at hensyn som fremmer alkoholovens formål er relevante ved søknadsbehandling. Søker må også ha utvist uklanderligandel og anses som egnet. Det er alltid et krav at avgjørelsen treffes på saklig grunnlag.

Egnethetsvurderingen i § 1-7a, første ledd siste punktum kommer kun til anvendelse ved søknad om bevilling, ikke når det er spørsmål om en skjenkebevilling skal inndras. Rettslig grunnlag for inndragning er alkoholoven § 1-8. Kommunen kan kun inndra en bevilling dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholoven eller bestemmelser gitt i medhold av denne. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av annen lovgivning, når disse har sammenheng med alkoholovens formål.

Ved inndragning kommer de samme momentene inn som nevnt over ved tilbakekall av serveringsbevilling; at inndragning er svært inngripende og arbeidsplasser risikerer avvikling. Dette vil påvirke forholdsmessighetsvurderingen.

3 Høringsinstanser i vandelssaker

3.1 Forskjellige høringsinstanser

Etter serveringsloven § 9 skal kommunen innhente uttalelse fra politiet for å undersøke om det foreligger vandelsbemerkinger eller forhold som av politimessige hensyn gjør det utilrådelig at serveringsbevilling gis. Videre kan kommunen innhente uttalelser fra andre offentlige myndigheter. Det er opp til kommunen selv å avgjøre hvilke opplysninger den har behov for.

For salgs- og skjenkebevillinger plikter kommunen å innhente uttalelse fra politiet og sosialtjenesten, jf. alkoholoven § 1-7. Sosialtjenesten i bydelene har et særlig ansvar for å vurdere bevillingspolitikken ut fra et sosialt og helsemessig perspektiv. Da bydelens uttalelse ikke angår vandel, vil deres rolle som høringsinstans ikke bli videre omtalt i disse retningslinjene.

Videre fremgår det av bestemmelsen at det kan innhentes uttalelse fra skatte- og avgiftsmyndighetene, men at det er opp til kommunen å vurdere behovet. Oslo kommune

har som nevnt over vurdert at det er behov for å innhente uttalelse fra skattemyndighetene i alle saker, og denne praksisen opprettholdes. I søknadsprosessen sendes derfor saker på vandeshøring til politi og skatteetat. Ved løpende vandelskontroll i driftsfasen på steder med serveringsbevilling sendes saker i tillegg på høring til Arbeidstilsynet.

Etter serveringsloven § 11 plikter politiet, skatte- og avgiftsmyndighetene, tollmyndighetene, Mattilsynet, Arbeidstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemda å gi opplysninger som kommunen anser nødvendig for behandlingen av bevillingssaker. Opplysningsplikten utløses på forespørsel fra kommunen. Disse instansene har også en selvstendig meldeplikt. De skal informere kommunen dersom det avdekkes forhold som de har grunn til å anta har vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet.

Alkoholloven 1-15 har også en bestemmelse om opplysnings- og meldeplikt. Til forskjell fra serveringsloven gjelder opplysnings og meldeplikten kun politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene.

3.2 Bruk av høringsinstanser i saksbehandling

De ulike høringsinstansene rapporterer om forhold tilknyttet deres respektive forvaltningsområder. Listen over brudd er ikke uttømmende.

Høringsinstanser	Eksempler på forhold som rapporteres
Politiet	• Strafferettslige overtredelser • Domsavgisler • Politimessige forhold ved selve salgs-, serverings- og skjenkestedet • Enkelte skatte- avgifts, og regnskapsmessige overtredelser, hvis dette har ført til påtalemessige handlinger
Skatteetaten Stedlige kontroller og bokettersyn	• Skatte- og avgiftsrestanser knyttet til mva, arbeidsgiveravgift og forskuddsskattetrekk • Forsinket betaling • Manglende og forsinket oppgavelevering • Manglende og forsinket levering av skattemelding

	• Bokføringsovertredelser • Bokføringspålegg • Tilleggsskatt • Konkurs • Personallister
Arbeidstilsynet Tilsyn med overnattings- og serveringsnæringen	• Allmenngjort lønn • Arbeidsavtaler • Arbeidstid • HMS • Kartlegging og risikovurdering • Seksuell trakassering
Tolletaten Kontroller	• Salg av smuglervarer • Smugling av kjøtt, sigaretter og alkoholholdige drikkevarer
Mattilsynet Tilsyn ved restauranter, cafeer, hoteller	• Forhold som gjelder rutiner og kontroll med hvordan mat lages
Brann- og redningsetaten Brannforebyggende arbeid gjennom tilsyn og informasjonsarbeid	• Forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet

4 Vektingsmomenter

Under redegjøres det for momenter som kommunen benytter når vandelsmerknader vektet. Disse er basert på lovenes forarbeider og bidrar til likebehandling av saker. Vektingsmomentene er utgangspunktet for en konkret helhetsvurdering avandel som skal gjøres i hvert enkelt tilfelle.

4.1 Helhetsvurdering

Overtredelser av ulik art kan samlet få avgjørende vekt i en vandelsvurdering. Det er ikke tilstrekkelig å vurdere overtredelsene isolert. Det må foretas en helhetsvurdering av samtlige relevante overtredelser. Utgangspunktet for vurderingen er om

overtredelsene sett i sammenheng tilsier at personen ikke er skikket til å drive serverings- eller skjenkested.

Overtredelsene må vurderes opp mot serverings- og alkohollovens formål, samt Oslo kommunes alkoholpolitiske målsettinger. Det sentrale vurderingstemaet er om overtredelsene totalt sett tegner et bilde av uforsvarlig, useriøs eller konkurransevridende drift.

Selv om overtredelsene er hjemlet i ulike lovbestemmelser, kan de være av en slik art at det er naturlig å vurdere dem i sammenheng. I vurderingen vil det særlig være relevant å se på de samlede faktiske og mulige konsekvensene av overtredelsene. Mange mindre grove overtredelser av arbeidsmiljøloven kan eksempelvis innebære stort potensiale for konkurransevridende og useriøs drift, selv om ingen av bruddene alene fører til at vandelskravet ikke er oppfylt. På samme måte vil mange forsinkede leveringer og betalinger kunne innebære drift på det offentliges regning, og medføre risiko for tapte skatt- og avgiftsinntekter.

Målet for vandelsvurderingen er å vurdere enkeltpersoners skikkethet til å drive serverings-, skjenke- eller salgsvirksomhet. I vurderingen av det enkelte brudd vil overtredelsens grovhet danne utgangspunktet for vektingsprosessen. De andre vektingsmomentene vil så påvirke hvilke vekt overtredelsen skal tillegges. En grov overtredelse vektet lavere jo lengre tid det er siden den ble begått. Likeså vil en enkelt grov overtredelse kunne få lavere vekt dersom den ikke inngår i et mønster eller dersom det foreligger unnskyldelige subjektive forhold. Grove overtredelser som inngår i et mønster, vil tillegges noe mindre vekt dersom de knytter seg kun til privatøkonomi. En enkelt overtredelse kan likevel være så grov at den fører til avslag uavhengig av de øvrige vektingsfaktorer.

4.2 Grovhet

Grovhet som prinsipp innebærer at grovere overtredelser vektet tyngre enn mindre grove overtredelser. Hvorvidt kravet til "uklanderligandel" er oppfylt, vil i stor grad avhenge av hvor grove lovovertrædelser som foreligger. Vurderingen av en overtredelses grovhet er objektiv og referer til overtredelsens art og omfang.

«Overtredelsens art» referer til overtredelsens kvalitative egenskap, herunder hvilken type overtredelse det dreier seg om. Utgangspunktet for vurderingen av en overtredelses grovhet vil være hvilken type overtredelse det gjelder. Det må her gjøres en vurdering av hvor grov lovovertrædelser er isolert sett. For vurderinger etter serveringsloven, må overtredelsens grovhet deretter vurderes i lys av vandelsbestemmelsens og serveringslovens formål. For vurderinger etter alkoholloven må overtredelsen vurderes opp mot vandelsbestemmelsens og alkohollovens formål, samt Oslo kommunes alkoholpolitiske føringer.

Hovedformålet med vandelsbestemmelsene er å vurdere en persons skikkethet til å drive serverings- og skjenkevirkksomhet. Derfor vil overtredelser av regelverk som ivaretar sentrale hensyn i alkohol- og/eller serveringsloven ansees som grovere enn overtredelser av regelverk som ivaretar andre hensyn. For eksempel vil uaktsom forvoldelse av død i trafikken isolert sett være grovere enn manglende levering av en mva-melding. Sett i lys av alkohol- og serveringslovens formål vil likevel manglende levering av mva-melding ansees som grovere i vandelsvurderingen. Overtredelser av ulike betalingsforpliktelser vil i utgangspunktet være like grove sett i lys av alkohol- og serveringslovens formål. Isolert sett vil manglende betaling av forskuddstrekk være noe grovere enn manglende betaling av mva. Dette er fordi midlene tilhører arbeidstaker som risikerer restskatt, i tillegg til at det er straffbart misbruk av midler tiltenkt det offentlige.

«Overtredelsens omfang» referer til overtredelsens kvantitative sider, der momenter som økonomisk størrelse og hvilke konsekvenser overtredelsen har medført vil være av betydning. Det vil her være sentralt å vurdere de kvalitative følgene av overtredelsen.

Både forsinket og manglende betaling er å anse som betalingsmislighold. Dette fordi det ikke er en naturlig grense for når en forsinket betaling blir til en manglende betaling. For betalingsmislighold vil det avgjørende være misligholdets absolutte og relative størrelse, hvor lang tid misligholdet har pågått og antall mislighold.

For manglende leveringer vil det være relevant å se til Skatteetatens skjønnsfastsettelse. For eksempel vil en oppgave som er skjønnsfastsatt til kr 100 000 ansees som grovere enn en oppgave fastsatt til kr. 0, fordi den manglende leveringen i det første tilfellet har hatt et konkurransevridende potensiale.

4.3 Preg av mønster

Ved vurderingen av om det foreligger et mønster må det sees hen til antallet overtredelser, hyppigheten, og hvilke lovhemler som er overtrådt. Lovgivers intensjon, samt praksis i Oslo kommune, søker å ramme overtredelser som inngår i et mønster.

Utgangspunktet er at overtredelser danner et mønster når det foreligger tre eller flere manglende oppfyllelser av relevante forpliktelser, for eksempel betalings- eller leveringsforpliktelser etter skatte-, avgifts- eller regnskapslovgivningen.

Videre vil ulike overtredelser sett i sammenheng, kunne tilsi at en person ikke er skikket. Hvorvidt det foreligger et mønster, kan derfor ikke utelukkende vurderes ved å se på om det foreligger flere overtredelser av samme lovhemmel og type overtredelse. Dette i motsetning til ved vurdering av grovhet i punkt 5.2, som gjelder én type overtredelse og dennes grovhet.

Mønsterbetraktningene kan også være relevante i en bred helhetsvurdering. Der vil vurderingstemaet være de enkelte overtredelsers grovhet og bildet som totalt sett tegner seg av driften ved stedet og/eller sentrale personer. Dette vil være særlig relevant der det foreligger flere overtredelser som medfører at selskapet vanskeliggjør offentlig kontroll. Dersom et selskap for eksempel kan holdes ansvarlig for to manglende mva-meldinger, to manglende leveringer av skattemelding og to manglende leveringer a-meldinger, vil overtredelsene danne et mønster der virksomheten unndrar seg offentlig kontroll. Selv om ingen av overtredelsene isolert sett bærer preg av mønster, vil den samlede unndragelsen fra kontroll innebære stor risiko for konkurransevridning og indikere useriøs og uforsvarlig drift.

Det må alltid gjøres en konkret vurdering av den enkelte overtredelse. Ved svært grove overtredelser stilles det ikke samme krav til mønster. Det sentrale vurderingsmomentet er om overtredelsen tilsier at personen som vandelsvurderes ikke er skikket til å drive servering eller skjenke alkoholholdig drikke.

4.4 Tidsmoment

I utgangspunktet skal nyere overtredelser vektes tyngre enn eldre. Etter en konkret vurdering kan imidlertid også overtredelser eldre enn fem år vektlegges etter alkoholloven. Fristen regnes fra det tidspunktet forholdet opphørte. Slik ønsker kommunen å bekjempe kriminalitet og useriøs drift satt i system.

Begrunnelsen for å vektlegge siste fem år, er at det i mange tilfeller tar lang tid fra forhold opphører til Næringssetaten mottar endelig avgjørelse i saken. Etter serveringsloven kan det ikke legges vekt på forhold eldre enn fem år, jf. serveringsloven § 6 tredje ledd. Etter alkoholloven kan det ikke legges vekt på forhold eldre enn ti år, jf. alkoholloven § 1-7b fjerde ledd.

4.5 Subjektive forhold

Subjektive og unnskyldelige omstendigheter kan belyse hvilken vekt overtredelser skal tillegges. Vandelskravet er i utgangspunktet objektivt og det kreves ikke at ansvarlig person for overtredelsene har utvist skyld. Det kan likevel foreligge konkrete subjektive forhold som tilsier at overtredelsen skal vektes lettere eller tyngre.

Subjektive forhold har særlig betydning i saker hvor bevillingssøker har skatte- og avgiftsmessige restanser. I disse tilfellene kan skillet mellom manglende betalingsvilje og en forbigående eller bagatellmessig svikt i betalingsevne være utslagsgivende for hvordan restansene vektes. Videre kan det være relevant å vektlegge årsaken til restansene og hva som er gjort for å håndtere restansene. Selv om restansene er avskrevet etter en konkurs, kan de være relevante å vektlegge hvis personen som er ansvarlig for restansene kan klandres.

Dersom det foreligger kompleks selskapsstruktur bør overtredelser i større grad vurderes i lys av samtlige bevillingssteder eller selskaper som personen har ansvar for. Hvis for eksempel en person er daglig leder i mange selskaper og ett av disse ikke har levert mva-meldinger for tre etterfølgende perioder, kan det være grunn til å vekte dette tilfellet mildere enn hvis personen kun er daglig leder for ett selskap.

Søkers/bevillingshavers erfaring kan være et relevant vurderingsmoment. Det forventes at alle som er involvert i drift av serverings, skjenke- eller salgssteder følger regelverket. Det er likevel naturlig å stille strengere krav til profesjonelle aktører som har drevet lenge i serveringsnæringen. Overtredelser vil derfor vektas tyngre hvis personen har lang erfaring fra næringen.

Der personer som skal vandelsvurderes har større restanser til skatte- og avgiftsmyndighetene, kan en nedbetalingsavtale etter gjeldsordningsloven vektlegges i formildende retning. En pågående frivillig nedbetalingsavtale på vurderingstidspunktet viser som utgangspunkt en vilje til å rydde opp i grove forhold. Det må vurderes om avtalen er inngått før eller etter foreleggelse av bemerkninger eller varsel om avslag/tilbakekall/inndragning. Hvis inngåelse av nedbetalingsavtale bærer preg av å være en strategisk opprydningsaksjon, vil den tillegges mindre vekt i vandelsvurderingen.

I tilfellene der kommunen inndrar eller tilbakekaller en bevilling, må likevel retting vektlegges i helhetsvurderingen av om en bevilling bør tilbakekalles eller inndras, jf. serveringsloven § 19 og alkoholloven § 1-8.

4.6 Privatøkonomi eller næringsøkonomi

Rent personlige forhold til skatte- og avgiftsmyndigheter vil i mange tilfeller være lite egnet til å si noe om en persons skikkethet til å drive næring. Overtredelser som oppstår i tilknytning til næringsdrift bør vektlegges tungt, også der økonomien er sammenblandet med personlig økonomi. Det er likevel rom for å legge vekt på overtredelser som ikke har tilknytning til næringsvirksomhet. Eksempelvis kan personlig økonomi og næringsvirksomhet være så sammenblandet at de personlige overtredelsene er egnet til å si noe om personens evne til å drive næringsvirksomhet. En slik sammenblanding er særlig vanlig når virksomheten drives gjennom et enkeltpersonforetak. Det samme kan være tilfellet hvis en majoritetseier i et aksjeselskap ikke oppgir utbytte fra næringsvirksomhet på sin personlige skattemelding, eller har mottatt ulovlig lån fra selskapet.

Det bør legges tilsvarende vekt på overtredelser begått i andre næringer som i serveringsnæringen, særlig hvis disse næringene har liknende utfordringer som

serverings- og skjenkenæringen. Eksempler på dette er bilpleie, renhold og transport og bygg- og anleggsnæringen.

4.7 Forholdsmessighet og likebehandling

De forvaltningsrettslige prinsippene om likebehandling og forholdsmessighet er grunnleggende for all saksbehandling.

Forholdsmessighetsvurderingen går ut på at tiltaket skal stå i forhold til det målet som ønskes oppnådd. Kommunen må vurdere overtredelsenes grovhet opp mot konsekvensene det gir hvis det konkluderes med at vandelskravet ikke er oppfylt, altså avslag eller inndragning/tilbakekall. Lovgiver har vurdert at inndragning/tilbakekall er forholdsmessig i grove saker.

Likebehandlingsprinsippet går ut på at like saker skal behandles likt. Vektingsmomentene som nevnes her i kapittel fem må brukes på en konsekvent måte. Imidlertid må det også foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak.

5 Særlige overtredelser

Det gis konkrete føringer for enkelte lovbrudd som ikke har vært vurdert særskilt i tidligere vandelssaker. Dette er fordi flere av forholdene er nytt lovverk, selv om de allerede er en del av kommunens vandelsvurdering.

5.1 Manglende tarifflønn

Nøkkelen til forsvarlig drift i serveringsnæringen er blant annet kompetent arbeidskraft. Kompetanse sikres gjennom gode arbeidsvilkår og allmenngjort tarifflønn. Allmenngjøring skal forhindre sosial dumping og utnytting av arbeidstakere. En virksomhet som ikke betaler sine ansatte det de har krav på, vil sitte igjen med mer midler enn en virksomhet som betaler lovpålagt minimumslønn. Dette er konkurransevridende. Det er viktig at de ansatte har kjennskap til denne rettigheten. Informasjon om allmenngjort tarifflønn er derfor innarbeidet i kommunes dialog og veiledning av serverings- og skjenkenæringen.

Plikten til å betale tarifflønn i serveringsnæringen følger av forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for overnattings-, serverings-, og cateringsvirksomheter § 3, jf. allmenngjøringsloven § 6, fjerde ledd. Allmenngjøring ble iverksatt fra 2018. Ifølge lovens § 1 er formålet å sikre «utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidslivet». Arbeidstilsynet fører tilsyn med reglene.

En arbeidsgiver som forsettlig eller uaktsomt unnlater å rette seg etter vedtak fra Tariffnemnda kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år, eller inntil tre år ved grov overtredelse. Underbetaling kan også være brudd på straffeloven § 395 om lønnstyveri

eller § 396 om grovt lønnstyveri. Det er i så fall krav om at forholdet anses «utilbørlig», og det må videre påvises et vinningsforsett.

Avlønning under allmenngjort lønn er straffbart og derfor relevant etter serveringsloven § 6.

Det legges til grunn at lønnsforhold ikke faller inn under alkohollovens vandelsbestemmelse i alkoholloven § 1-7b.

Utgangspunktet er at underbetaling satt i system er en svært grov overtredelse sett opp mot hjemmelsgrunnlaget i arbeidsmiljøloven. Reaksjon mot underbetaling befinner seg i kjernen av vandelsvurderingen sett opp mot serveringslovens formål om å «sikre forsvarlig drift» og «hindre illojal konkurranse».

En virksomhet som ikke betaler sine ansatte det de har krav på, vil sitte igjen med mer midler enn en virksomhet som faktisk betaler lovpålagt minstelønn. Videre vil underbetaling av lønn innebære unndragelse av offentlige skatter og avgifter, både i form av beskatning på arbeidstakers lønnsinntekt, og i form av underbetaling av arbeidsgiveravgift. Underbetaling av lønn er konkurransevridende og indikerer useriøs drift. Underbetaling er en grov overtredelse, sett opp mot serveringslovens formål.

Tilsvarende kan underbetaling satt i system være relevant å vektlegge ved egnethetsvurdering etter alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum. Det vil være naturlig å benytte samme terskel som ved vandelsvurdering etter serveringsloven. Dette fordi begge bestemmelsene viser til en lignende vurdering av «egnethet» og «skikkethet» til å drive et skjenkested og et serveringssted. Det er også slik at hvis vandelskravet i serveringsloven ikke er oppfylt, så bortfaller også skjenkebevillingen.

Det må foretas en konkret vurdering av den enkelte overtredelsen i tråd med vektingsprinsippene ovenfor. I vurderingen av grovhet vil det være særlig relevant å se på hvor mye det underbetales, hvor lenge underbetalingen har pågått og hvor mange ansatte som rammes av underbetalingen.

I mange tilfeller erfarer kommunen at virksomheten har rettet forholdene etter å ha mottatt pålegg fra Arbeidstilsynet. I disse tilfellene har den konkurransevridende effekten av overtredelsen opphørt, noe som må vektlegges. Dersom aktører derimot kan holdes ansvarlig for gjentatte overtredelser av reglene om minstelønn, bør eventuelle rettinger etter tilsyn få mindre betydning. I dag baseres informasjon om slike brudd på rapportering fra Arbeidstilsynet.

5.2 Ulovlig arbeid

Med «ulovlig arbeid» menes i denne sammenheng arbeid utført av personer uten lovlig opphold og uten arbeidstillatelse. Det er straffbart å benytte seg av eller formidle arbeidskraft fra slike personer jf. utlendingsloven § 108, tredje ledd a) og b). Det er

også straffbart å selv ta arbeid uten å ha oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 108, andre ledd a) og tredje ledd f).

Utnyttelse av utenlandske arbeidstakere og unndragelse av skatt og avgift er de vanligste formene for arbeidslivskriminalitet. Det er grunn til å anta at ulovlige arbeidstakere er ekstra utsatt for grov utnyttelse.

Brudd på reglene om ulovlig arbeid er straffbart og relevant å vektlegge etter serveringsloven. Vandelskravets innhold må vurderes i lys av formålet med vandelsbestemmelsen, som blant annet er å bekjempe de ulike former for kriminalitet som er tilknyttet deler av serveringsnæringen. Dette omfatter blant annet ulike former for skatte- og arbeidslivskriminalitet.

Ulovlig arbeid er relevant å ta i betraktning ved vandelsvurdering etter alkoholloven § 1-7b. Bruk av ulovlig arbeid fører automatisk til en rekke brudd på skatte- og avgiftslovgivningen, fordi den manglende innrapporteringen på arbeidstaker medfører at annet lovverk ikke blir fulgt. Eksempler er manglende betaling av arbeidsgiveravgift og manglende forskuddstrekk. Videre kan slike overtredelser være relevant i vurderinger etter alkoholloven § 1-7a om egnethet.

Overtredelser av reglene om ulovlig arbeid medfører stor risiko for illojal konkurranse i næringen. Foretak kan slik få en urettmessig konkurransefordel ved å unngå lovpålagte utgifter som andre serveringssteder har, ved å benytte svart arbeid. Dette fører blant annet til at staten mister skatteinntekter, arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Manglende rapportering av arbeidsforhold kan svekke arbeidstakers rettigheter ved at de ikke får utbetalt lønn de har krav på. Manglende rapportering av lønn kan videre medføre sosial dumping, da virksomhetene kan avlønne sine arbeidstakere svært lavt.

Bruk av ulovlig arbeidskraft har uheldige konsekvenser både på et individuelt og et samfunnsmessig plan. På individnivå ved at utlendinger som oppholder seg ulovlig i landet er i en sårbar situasjon hvor risikoen for å bli utnyttet i et arbeidsforhold er stor. Fra et samfunnsmessig perspektiv bidrar bruken av ulovlig arbeidskraft til å undergrave de verdiene som ligger til grunn for arbeidsmiljølovgivningen og som skal gi trygghet i den enkeltes arbeidsforhold. Den undergraver også den norske velferdsmodellen, som forutsetter innbetaling av skatter og avgifter.

Bruk av ulovlig arbeidskraft er trolig et utbredt problem i serveringsnæringen, medfører stor risiko for konkurransevridning og utgjør en trussel mot forsvarlig drift. I lys av serveringslovens formål er derfor bruk av ulovlig arbeidskraft ansett som en svært grov overtredelse. Tilsvarende gjelder for alkoholloven, fordi slike brudd gir en rekke brudd på skatte- og avgiftslovgivningen, jf. alkoholloven § 1-7b. Ved egnethetsvurdering etter § 1-7a vil også andre lovbrudd være relevante, som lønnstyveri, manglende utbetaling av lovpålagte tillegg, falske dokumenter mv. Overtredelser bør derfor tillegges stor vekt.

Det er de underliggende bruddene som etter forholdene kan forsvare en inndragning på grunnlag av manglende oppfyllelse av vandelskravet. Ved grove brudd på utlendingsloven §108, vil det gjerne medfølge tilsvarende grove brudd på skatteavgifts- og regnskapslovgivningen. Disse vil etter også kunne utgjøre inndragningsgrunnlag ved grove enkeltovertridelser av utlendingsloven. Dette gjelder såfremt forholdet er tilstrekkelig sannsynliggjort. Det er ikke avgjørende at dom eller forelegg er ilagt.

5.3 Personallistemangler

En personalliste er en liste over alle de som arbeider i virksomheten, inkludert ulønnet og innleid personale. Listen skal vise når de som arbeider der starter og avslutter arbeidsdagen. Alle serveringssteder plikter å føre personalliste fortløpende. Personallisten skal oppbevares ved serveringsstedet og være tilgjengelig for kontroll i virksomhetens åpningstid. Reglene om personallister trådte i kraft i 2014 og er nærmere regulert i bokføringsforskriften § 8-5-6, med hjemmel i bokføringsloven § 3 a.

Formålet med innføring av krav om personallister var å avdekke og motarbeide svart arbeid. Svart arbeid representerer et samfunnsproblem ved at det offentlige taper inntekter. Videre fører det til en uheldig og uønsket konkurransevridding. Dessuten representerer svart arbeid en unndragelse fra kontroll på en måte som er egnet til å skjule andre lovbrudd, deriblant underbetaling og bruk av ulovlig arbeidskraft.

Dersom Skatteetaten avdekker at det ikke er ført lister, at listene er ført feil eller det er andre mangler, blir det ilagt et gebyr.

Brudd på regelverket om føring av personallister er brudd på regnskapslovgivningen og dermed relevant for vandelsvurderingene etter både serveringsloven og alkoholloven.

Brudd på regelverket om føring av personallister anses isolert sett som grove, ettersom manglende eller mangelfull føring åpner for flere andre lovbrudd, eksempelvis bruk av svart arbeid. I mange tilfeller vil den unnlatte føringen skjule underliggende brudd på skatte- avgifts- og regnskapslovgivningen, med en konkurransevriddende effekt. Når virksomheten ikke følger de fastsatte kravene til form og innhold, vanskeliggjøres skattemyndighetenes kontroll av stedet.

Der det er feilføring, vil vurderingen av grovhet måtte gjøres konkret. Problemstillingen er om, og i hvilken grad, feilene er egnet til unndragelse av sentrale opplysninger rundt lønns- og arbeidsforhold. Overtredselsene åpner for bruk av svart arbeid, samt for ufullstendig eller feilaktig innrapportering av utbetalt lønn. Unndragelse fra kontroll gjør det mulig for selskapet å unndra arbeidsgiveravgift og forskuddstrekkmidler.

Det sees hen til antall brudd, lengden på bruddet og arten av bruddet. Etter praksis anses brudd på regelverket om føring av personallister isolert sett som grovt. Likevel har det måttet foreligge et preg av mønster før det har fått avgjørende betydning ved søknad om bevilling eller ved tilbakekall og/eller inndragning. Ett enkelttilfelle har i

utgangspunktet blitt tillagt begrenset vekt i en helhetsvurdering. Utgangspunktet er likevel at manglende føring over tid har blitt ansett svært grovt. Der det har dreid seg om feilføring, har det blitt foretatt en konkret vurdering. Spørsmålet har da vært hva feilen har bestått i, og hvilke potensielle konsekvenser den har hatt. Gjentatte brudd har som utgangspunkt blitt ansett svært grovt.

Bruddene varierer i art og omfang, kommunen bør ikke begrense sin praksis til et visst antall brudd. Ved vandelsvurdering bør kommunen derfor foreta en helhetlig vurdering av det konkrete tilfellet.

5.4 Brudd på arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven er grunnleggende for det norske arbeidslivet. Den regulerer en rekke ulike forhold som arbeidsmiljø, arbeidstid, permisjon, vern mot diskriminering, ansettelse og avslutning av arbeidsforhold. Det fremgår av loven at formålet er å sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, trygge ansettelsesforhold, likebehandling i arbeidslivet, tilrettelegging ved behov samt et inkluderende arbeidsliv.

Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er et prioritert arbeid fra lovgiver, jf. blant annet Handlingsplan mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet utgitt av regjeringen 1. oktober 2022 og Prop. 153 L (2020-2021). Også alkoholpolitisk handlingsplan for perioden 2021 til 2024 fremhever kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet. I tråd med det økte fokuset på å sanksjonere og forhindre arbeidslivskriminalitet, er det naturlig at overtredelser av arbeidsmiljøloven tillegges større vekt i vandelsvurderingen.

Eksempler på brudd kan være manglende eller mangelfulle arbeidskontrakter, manglende betaling av overtidsgodtgjørelse og brudd på arbeidstidsbestemmelsene.

Kommunen får informasjon om brudd på arbeidsmiljøloven på to ulike måter. Som et ledd i løpende vandelskontroll med serveringssteder, innhentes høringsuttalelser fra Arbeidstilsynet. I tillegg mottar kommunen kopi av vedtak fattet av tilsynsseksjonen i Arbeidstilsynet som vedrører serveringsnæringen.

Kommunen får informasjon om manglende utbetaling av tarifflønn, brudd på arbeidsmiljøloven og eventuelle reaksjoner fra Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har en rekke ulike reaksjonsmidler når det avdekkes overtredelser av arbeidsmiljøloven, som overtredelsesgebyr, pålegg, tvangsmulkt og stenging.

Ettersom brudd på arbeidsmiljøloven er forbundet med et straffeansvar, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 19, er brudd på bestemmelsen relevant for vandelsvurderingen i serveringsloven § 6. Brudd på arbeidsmiljølovgivningen er eksplisitt nevnt i serveringslovens forarbeider og klart omfattet.

Overtredelser av arbeidsmiljøloven er ikke relevante å ta i betraktning ved vandelsvurdering etter alkoholloven § 1-7b.

Brudd på arbeidsmiljøloven satt i system kan være relevante å ta i betraktning ved egnethetsvurdering etter alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum. Det vil være naturlig å benytte samme terskel som ved vandelsvurdering etter serveringsloven fordi hvis vandelskravet i serveringsloven ikke er oppfylt, så bortfaller også skjenkebevillingen.

Ved vurderingen av overtredelsenes grovhet, må det ses hen til den spesifikke overtredelsen opp mot serveringslovens formål om å sikre forsvarlig drift, bidra til stabile og forutsigbare rammevilkår og hindre illojal konkurranse. Tilsvarende må grovheten av en overtredelse som bryter med alkohollovens formål og regelverk vurderes opp mot det formålet som skal beskyttes.

Enkelte sanksjoner fra Arbeidstilsynet benyttes som strakstiltak overfor brudd de vurderer som svært grove. Denne reaksjonsformen er sjelden. Ved strakstiltak er bruddene som regel også svært grove sett opp mot formålet i serveringsloven. Slike brudd kan danne grunnlag både for suspensjon etter serveringsloven § 18 og for tilbakekall etter lovens § 19.

Andre av Arbeidstilsynets virkemidler benyttes som konsekvens etter en lengre prosess med manglende etterlevelse av pålegg. Manglende etterlevelse er i seg selv skjerpende i grovhetsvurderingen. Det er likevel vurderingen av de underliggende bruddene i lys av skikethetskravet som må bli utslagsgivende i den enkelte sak.

Andre brudd er mindre grove, og Arbeidstilsynet benytter da virkemidler tilpasset dette, som ledd i sin ordinære saksgang i oppfølgingen av stedlig kontroll.

Kommunen må uansett vurdere de overtredelsene de får rapporter om og fatte sin egen beslutning om forholdets grovhet.

Manglende betaling av overtidsgodtgjørelse og brudd på arbeidstidsbestemmelsene er i kjerneområdet for vandelsvurderingen etter serveringsloven. Bruddene innebærer som utgangspunkt konkurransevridning. De regnes derfor som grove overtredelser sett i lys av serveringslovens formål og ved egnethetsvurdering etter alkoholloven. I den konkrete vurderingen vil utstrekning i tid og rom, antall overtredelser og grad av avvik fra lovens krav være utslagsgivende.

Manglende eller mangelfulle arbeidsavtaler, jf. arbeidsmiljøloven § 14-6, er et utbredt problem i næringen og bør ansees som grove overtredelser. Det å sikre at virksomheter dokumenterer og innrapporterer korrekte arbeidsforhold er helt sentralt for å sikre seriøs drift og stabile og forutsigbare rammevilkår for næringen. Videre vil manglende eller mangelfulle arbeidskontrakter øke risikoen for at korrekte og reelle arbeidsforhold ikke innrapporteres. Det vil derfor være vanskelig å sikre like konkurransevilkår i næringen, så lenge mange aktører ikke har kontrakter som oppfyller minstevilkårene i arbeidsmiljøloven.

Arbeidstilsynet rapporterer også om en rekke andre forhold. Kommunen må foreta en konkret og helhetlig vurdering i lys av vandelskravets og serveringslovens formål.

Omfattende og vidtrekkende brudd vil i alle tilfeller kunne innebære useriøs drift. I sum vil også den konkurransevridende effekten kunne være betydelig. Også andre rapporterte brudd på arbeidsmiljøloven vil derfor kunne utgjøre grunnlag for en konklusjon om manglende oppfyllelse av vandelskravet i serveringsloven § 6, eller manglende egnethet etter alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum.

Når det har gått noe tid etter pålegg fra Arbeidstilsynet, vil de fleste virksomhetene ha forsøkt å rette opp i overtredelsene. Arbeidstilsynet tar egne prioriteringer og vurderinger av hvilken retting som kreves og aksepteres for at saker skal lukkes. Det er ikke gitt at disse samsvarer med kommunens vurderinger. Resultatene av Arbeidstilsynets saksgang må derfor vurderes selvstendig i vandelsvurderingen, i lys av serveringslovens formål og egnethetsvurdering etter alkoholloven. I utgangspunktet vil rettede overtredelser etter forholdene kunne tillegges mindre vekt i vandelsvurderingen. Avgjørende i så måte vil være forholdene rundt rettingen og rettingens innhold. Formålet med serveringsloven er å forhindre aktører som begår systematiske brudd på relevant lovgivning. Hvis noen er ansvarlig for gjentatte overtredelser, vil en eventuell retting få mindre innvirkning på vandels- og egnethetsvurderingen.

5.5 Brudd på regler om kontantfri lønn

Det fremgår av arbeidsmiljøloven § 14-15 at lønn og annen godtgjøring fra arbeidsgiver som hovedregel skal utbetales via bank. Regelen trådte i kraft i 2022.

Det er kun gjort unntak for betalingsmåten der det er umulig eller svært byrdefullt for arbeidstaker eller arbeidsgiver. Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med bestemmelsen. Det foreligger så langt ingen praksis på bestemmelsen, fordi den er relativt ny.

Forarbeidene til regelen fremhever at omfattende bruk av kontanter er et kjennetegn ved kriminelle aktører, og at formålet er å bidra til å redusere den svarte økonomien. Omfattende kontantbruk åpner for skatteunndragelser som gir store inntektstap for staten. Dette er midler som ikke kommer fellesskapet til gode. Videre fører skatteunndragelser til konkurransevridning, fordi de som ikke betaler skatter og avgifter ikke har samme utgifter og dermed kan tilby lavere priser på varer og tjenester. Kontant betaling kan også innebære rettighetstap for den enkelte arbeidstaker, ettersom flere av rettighetene etter folketrygdloven opparbeides på grunnlag av innrapportert inntekt.

Brudd på regelverket om kontantfri lønn er forbundet med straffeansvar, jf. arbeidsmiljølovens kapittel 19, og er derfor relevant for vandelsvurderingen i serveringsloven § 6.

Som tidligere beskrevet, er ikke brudd på straffelovgivningen omfattet av ordlyden i alkoholloven § 1-7b. Det er kun overtredelser av alkohollovgivningen, skatte- og avgifts- og regnskapslovgivningen og annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens

formål som er relevant for vandelsvurderingen. Det er påpekt i forarbeidene til bestemmelsen at de aller fleste seriøse arbeidsgivere utbetaler lønn via bank. Der lønninger har blitt utbetalt kontant, er det sannsynlig at dette er motivert av å unngå skatte- og avgiftslovgivning. Slike brudd er relevante etter alkoholloven 1-7b.

Brudd på bestemmelsen om lønnsutbetaling i bank kan også være relevant etter alkoholloven § 1-7a, første ledd andre punktum.

Bestemmelsen om kontantfri lønn skal forhindre svart omsetning og arbeidslivskriminalitet. Den er dermed i kjerneområdet for vandelsvurderinger. For å kunne ta en slik overtredelse i betraktning, må Arbeidstilsynet føre kontroll med bestemmelsen og rapportere om brudd til kommunen.

Ettersom bestemmelsen om kontantfri lønn er ment å forhindre svart omsetning, er brudd på bestemmelsen i utgangspunktet grovt og bør tillegges stor vekt. Det vises til formålet med bestemmelsen om å begrense inntektstap for den enkelte og velferdsstaten. Videre vil utbetaling av lønn i form av kontanter i de fleste tilfeller være konkurransevridende og medføre unndragelse fra kontroll. I de konkrete sakene bør det legges særlig vekt på antall rammede arbeidstakere, omfang i tid og beløpenes absolutte og relative størrelse.

6 Særlige utfordringer

6.1 Stråmenn

Serverings- og alkoholloven har regler for hvilke personer og selskaper som skal vandelsvurderes. Det følger av serveringsloven § 6 at kommunen skal vandelsvurdere «Bevillingshaver, daglig leder og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten». I alkoholloven § 1-7b fremgår det at kommunen skal vandelsvurdere «Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten».

Bruk av stråmenn er en utfordring i serverings- og skjenkenæringen og benyttes på en rekke ulike måter og av ulike grunner. En stråmann kan defineres som en person som opptrer utad som ansvarlig for en virksomhet, gjerne mot betaling fra den reelt ansvarlige.

Hovedmotivasjonen er som regel å unngå kontrollen som serveringsloven og alkoholloven legger opp til gjennom vandelsvurderingen. Det er godt dokumentert at bruk av stråmenn utgjør en risiko for økonomisk kriminalitet og at det er en vanlig metode innenfor mer omfattende arbeidslivskriminalitet.

Stråmenn kan brukes på ulike måter. Typiske eksempler er personer som har en relasjon til en bevillingshaver som har mistet bevillingen sin eller de benyttes til lovbestemte roller der den reelt ansvarlige ikke innehar de nødvendige kunnskapene for å få en bevilling.

Serverings- og skjenkebevilling innvilges med forutsetning om at de personene som oppgis som drivere i søknaden, er de som reelt og faktisk driver virksomheten. I tilfellene der det ikke er klart hvem som skal drive serveringsstedet, bør søknad om bevilling avslås.

Etter alkoholloven § 4-3, kan kommunen sette vilkår om at visse personer ikke skal være involvert i driften av et skjenkested. Det finnes ikke en tilsvarende bestemmelse i serveringsloven. Dersom kommunen mistenker bruk av stråmann eller det er uklart hvem som skal ha innflytelse på virksomheten, må det foretas en vurdering av de reelle eierforholdene.

Kommunen har hjemmel til å kreve finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett når den finner det påkrevd, jf. serveringsloven § 8 andre ledd. Tilsvarende regel finnes i alkoholloven § 1-7 tredje ledd, men i slike saker kan også kommunen be om andre dokumenter, som følge av at kommunen kan «pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendige» for å avdekke hvilke personer som skal vurdere.

Det skal rutinemessig etterspørres blant annet adkomstdokumenter til lokalene det søkes for, aksjeeierbok, opplysninger om bakenforliggende eierforhold og kjøpekontrakt.

Etaten kan også kalle inn til samtale for å klarlegge forholdene nærmere, med formål om å undersøke hvor godt bevillingssøker kjenner til stedet som skal drives. Manglende kunnskap om grunnleggende drift kan være en indikasjon på at personen ikke har reelt ansvar for driften. Hvis det kommer frem at personen har svært manglende kunnskaper om det å drive et skjenkested, kan Næringsetaten avslå søknader om skjenkebevilling på bakgrunn av manglende egnethet, jf. alkoholloven § 1-7a.

En av hovedutfordringene med etterkontroll i stråmannsaker, er at den eller de det gjelder har en interesse i å ikke bli oppdaget. Derfor må denne typen saker følges opp på en helhetlig måte. Søk i Folkeregister kan avdekke familietilknytning i salgs- og skjenkesaker, jf. alkoholloven § 1-15, første ledd siste punktum. Stedlige kontroller og opplysninger fra samarbeidspartnere kan også bidra til å klargjøre forholdene nærmere.

Bevillingsvedtak kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35 hvis det avdekkes at Næringsetaten ikke har fått opplyst alle personer med vesentlig innflytelse på driften, eller feil personer.

Det er straffbart å gi feilaktige opplysninger til offentlige myndigheter, jf. straffeloven § 221. Kommunen bør anmelde grove forhold der det forsettlig har blitt oppgitt feil personopplysninger i forbindelse med søknad.

Ved bruk av stråmenn har kommunen svært begrenset mulighet til å ivareta alkohollovens formål. Å gi uriktige opplysninger til Næringsetaten anses derfor som relevant for vandelsvurderingen i alkoholloven § 1-7b.

6.2 Konkurs

Boinnberetninger er offentlige dokumenter som kan benyttes ved vandelsvurdering på lik linje med annen innrapportering fra kontrolletater. Bostyrere retter ofte skarp kritikk uten at forhold anmeldes og de peker i konkursinnberetningen på klare indikasjoner på konkursskriminalitet uten at dette følges opp strafferettslig. De kritikkverdige forholdene må være tilstrekkelig sannsynliggjort, hvilket tilsier at den enkelte boinnberetning må vurderes konkret. Avskrevne restanser kan være relevante å vektlegge, hvis personen ansvarlig for restansene kan klandres.

7 Vandelsutfordringer knyttet til koronapandemien

Det fremgår i brev fra Byrådsavdeling for næring og eierskap til Næringsetaten den 27.11.2020 at overtredelser av skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen som har skjedd i forbindelse med koronasituasjonen, skal tillegges mindre vekt ved bevillingssøknader og løpende vandelskontroller knyttet til serverings- og skjenkebevillinger.

Det sentrale spørsmålet i vandelsvurderingen er om en person er skikket til å drive serverings- og/eller skjenkevirkksomhet. Overtredelser som skyldes koronapandemien vil som et utgangspunkt være lite egnet til å si noe om en persons skikkethet, da flere av konsekvensene lå utenfor virksomhetenes kontroll.

Det er derfor naturlig å se pandemien som et moment i vurderingen av subjektive forhold. Hvis bevillingshaver kan klandres for overtredelsen, vil det være mindre relevant at overtredelsen skjedde under pandemien. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte sak der samtlige forhold veies opp mot hverandre.

I utgangspunktet vil betalingsmislighold oppstått under pandemien være naturlig å se på som unnskyldelig. Etter en konkret vurdering kan utgangspunktet fravikes i de tilfellene der kommunen vurderer at den faktiske årsaken til betalingsmisligholdet skyldes andre forhold enn korona. Det må i alle tilfeller tas stilling til hva virksomheten har gjort for å nedbetale restansene. Hvis virksomhetens vedvarende betalingsmislighold skyldes klanderverdig drift, bør det løpende misligholdet kunne tillegges stor vekt selv om restansene oppstod under koronapandemien.

Manglende leveringer av lovpålagte oppgaver er i utgangspunktet mindre unnskyldelig enn manglende betalinger. Det er likevel klart at mange selskaper som følge av koronapandemien og nedstengningen ikke hadde råd til å betale regnskapsførere og derfor ikke greide å levere samtlige oppgaver. Hvis selskapet kun har manglende leveringer under pandemien, vil dette være en indikasjon på at overtredelsene skyldtes pandemien. Dersom selskapet derimot også har hatt manglende leveringer i perioden før og/eller etter pandemien, er dette en indikasjon på at overtredelsene ikke skyldes

pandemien. Hvilken vekt overtredelsene under pandemien da skal tillegges alene, må gjøres til gjenstand for en konkret, helhetlig vurdering.

En annen type overtredelser er der selskaper mottar tilbakebetalingskrav etter en koronakompensasjonsordning, eksempelvis der Skatteetaten har fattet vedtak om tilbakebetaling av støtte. Disse overtredelsene må vurderes konkret. Grunnlaget for tilbakebetalingskravet og om noen kan klandres for forholdet, vil være særlig relevant i grovhetsvurderingen.

Krav på tilbakebetaling vurderes i utgangspunktet som et grovt forhold, da det innebærer et urettmessig økonomisk tilskudd fra en offentlig tillitsbasert støtteordning. Bevillingshaver har aktivt søkt om et tilskudd, og plikter å sette seg inn i vilkårene for dette. Uriktig mottak av tilskudd har videre en sterk konkurransevidende effekt. Myndighetene har kun foretatt stikkprøvekontroll av et fåtall av utbetalingene, og det antas å være store mørketall.

I de tilfeller der det er ilagt administrativ sanksjon som overtredelsesgebyr eller liknende, må forholdet anses grovt. Et slikt forhold vil etter en konkret vurdering alene kunne føre til en konklusjon om manglende skikkethet, slik at vandelskravet i serveringsloven § 6 ikke lenger er oppfylt. Tilsvarende vil gjelde for egnethetsvurdering etter alkoholloven.

Den styrende vurderingen er om forholdene som ligger til grunn for tilbakebetalingskravet er så grove at de ansvarlige ikke er skikket til å drive serverings- eller skjenkevirksomhet.