

JURIDISK BETENKNING OM LOVLIGHETEN AV ALKOHOLSALG FRA FJERNBETJENTE BUTIKKER

Til	Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling
Fra	CMS Kluge Advokatfirma ved Ove A. Vanebo, Christian Galtung, Mikkel Ø. Hamar og Ann-Helen Schøyen
Dato	28. januar 2025
Emne	Adgangen til å benytte fjernbetjening ved salg av alkohol

1. INNLEDNING

Distriktssenteret har bedt CMS Kluge Advokatfirma vurdere om eksisterende teknologiske løsninger knyttet til fjernbetjente butikker ivaretar de lovkrav som er knyttet til omsetning av alkohol i butikk.

Problemstillingen er særlig om det er mulig å etterleve kravene i alkoholloven med tilhørende forskrift om at bevillingshaver ikke skal selge alkohol til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler. Notatet her vurderer likevel også forbudet mot alkoholsalg

- til mindreårige
- i situasjoner hvor det er mistanke om kjøp for langing
- utenfor lovlige salgstider
- fra automat

Vi vurderer også plikten til å påse at det ikke drikkes alkoholholdig drikk i salgslokalet.

En sentral del av dette notatet er vurderingen av i hvilken grad eksisterende tekniske løsninger for fjernbetjent butikk kan oppfylle lovkravene beskrevet over, sammenlignet med en fysisk betjent butikk.

Notatet redegjør dessuten for om løsningene er i tråd med øvrig relevant lovverk, som for eksempel GDPR. I særskilt vedlegg beskriver vi systemene og teknologien som brukes i en del av landets fjernbetjente butikker per i dag (**vedlegg 1**).

2. OPPSUMMERING AV VÅR VURDERING

Vår vurdering er at alkoholsalg i fjernbetjente butikker kan være lovlig. Oppsummert er dette våre konklusjoner:

- Alderskravet i alkoholloven § 1-5 kan overholdes i fjernbetjente butikker.
 - Dette forutsetter en form for elektronisk bekreftelse av alder, f.eks. gjennom forhåndsregistrering med betryggende verktøy. Det er også mulig å bekrefte alder ved å vise frem legitimasjon til et kamera med en fjernbetjent vurdering fra betjening.
- Forbudet mot alkoholsalg til åpenbart påvirkede personer i alkoholloven § 8-11 kan etterleves i fjernbetjente butikker.

- Et minstekrav er at en operatør foretar en visuell observasjon av hver kunde før alkoholen blir kjøpt. I tillegg bør det være en viss muntlig kommunikasjon mellom betjening og kunde.
- Forbudet mot kjøp av alkohol på vegne av mindreårige i alkoholloven § 8-8 kan etterleves i fjernbetjente butikker.
 - Dette kan følges opp med kameraløsninger. Vi anbefaler imidlertid at kameraløsningen begrenser innhenting av informasjon ved å avgrense området som observeres.
- Kravet til salgstider for alkohol i alkoholloven § 3-7 kan ivaretas i fjernbetjente butikker.
- Forbud mot alkoholsalg fra automat i alkoholforskriften § 2-5 vil ikke ramme fjernbetjente butikker.
- Forbudet mot å drikke alkohol i salgslokalet (alkoholforskriften § 3-2) stenger ikke for alkoholsalg i fjernbetjente butikker.
- Alkohollovens formål og prinsipper vil være ivaretatt ved alkoholsalg i fjernbetjente butikker, så fremt de nærmere reglene i alkoholregelverket etterleves.
- Personvernregelverket stenger ikke for alkoholsalg i fjernbetjente butikker.
- Arbeidsmiljølovens regler kan etterleves i fjernbetjente butikker.

3. GENERELT: HVILKE KRAV GJELDER VED ALKOHOLSALG I BUTIKK

3.1 Innledning

Vi vurderer først hvilke krav alkoholregelverket overordnet stiller til butikker som selger alkohol.

3.2 Alkoholregelverkets relevante krav til kommuner

Helsedirektoratet har 22. oktober 2021 sendt et skriv til alle landets kommuner med overskrift «Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjente kasser og butikker». Med bakgrunn i dette skrevet anser vi at det er behov for å klargjøre hvor langt kommunens plikter strekker seg i tilknytning til butikker som selger alkohol.

Alkoholforskriften pålegger kommunene å foreta kontroll med utøvelsen av bevilling til salg av alkoholholdig drikk minst én gang i året, samt (basert på et «prikkssystem») å inndra bevilling i alvorlige tilfeller. Disse kontrollpliktene gjelder imidlertid i perioden etter at bevilling er gitt.

I den forutgående fasen, der det er søkt om bevilling til alkoholutsalg i butikk, er alkohollovens system at det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere om bevilling til alkoholutsalg i butikk bør gis. Kommunens skjønnsadgang er svært vid, jf. alkoholloven § 1-7a.

Ut over de generelle saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder det enkelte særskilte regler i alkoholloven om saksbehandlingen i kommunen. Blant annet skal kommunen alltid innhente uttalelse fra sosialtjenesten og politiet. Alkoholregelverket påbyr imidlertid ikke kommunen å kartlegge i hvilken grad den aktuelle butikken vil komme til å etterleve de krav alkoholregelverket stiller til drift av butikken. Dette gjelder uavhengig av om det er tale om en fjernbetjent butikk eller tradisjonell, betjent butikk. I den grad Statsforvalteren i Rogalands vedtak 18. november 2024 kan forstås i motsatt retning, er vi altså faglig uenig med statsforvalteren.

3.3 Alkoholregelverkets relevante krav til bevillingshaver for alkoholsalg i butikk

Ansvar for at bevillingen blir utøvd på en lovlig måte i tråd med bevillingsvedtaket og alkoholregelverket ligger etter alkoholloven § 3-9 på bevillingshaveren.

Alkoholloven § 1-5 forbyr salg av alkoholholdig drikk til personer under 18 år.

Alkoholloven § 8-11 og alkoholforskriften § 3-1 forbyr salg av alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler.

Alkoholforskriften § 3-2 bestemmer at: «De ansatte skal påse at det ikke drikkes alkohol i salgslokalet».

Alkoholforskriften § 2-5 forbyr salg av alkoholholdig drikk «fra automat».

Alkoholloven § 3-7 forbyr salg av alkoholholdig drikk på bestemte dager og tider. Hver kommune står videre fritt til å fastsette strengere regler enn lovens regler på dette punktet.

Alkoholloven § 8-8 forbyr kjøp av alkoholholdig drikk for noen som er under 18 år, såkalt langing. Dette er imidlertid et forbud som retter seg mot kundene, ikke mot bevillingshaver.

Alkoholloven § 3-9 påbyr også bevillingshaver at bevillingen generelt skal utøves på «en forsvarlig måte» (forsvarlighetskravet).

Etter alkoholforskriften § 8-1 skal innehavere av salgsbevilling føre internkontroll med virksomheten. Etter § 8-3 (2) nr. 4 skal innehaveren også ha rutiner for å sikre overholdelse av krav i bevillingen og alkoholregelverket generelt.

Basert på vår gjennomgang av rettskildene og praksis må normen for om et utsalgssted overholder alkoholregelverket, være om butikkens system og rutiner sikrer en forsvarlig etterlevelse regelverket.

3.4 Alkoholloven er basert på krav til forsvarlighet og risikobaserte tiltak

Spørsmålet vi vil vurdere er hvilke krav det må stilles til systemet og rutinene i en fjernbetjent butikk for at den skal være i henhold til alkoholregelverket. Det følger av alkoholloven § 3-9 første ledd at:

«Bevillingen skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av denne, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på en forsvarlig måte.» (vår understreking)

Bestemmelsens ordlyd kan tilsynelatende tilsi at bevillingshaver må sørge for at lovens forbudsbestemmelser aldri brytes. Det er imidlertid ikke grunnlag for å oppstille en så absolutt tilnærming til lovens krav. Alkohollovens system er basert på plikter til å iverksette tiltak og en helhetlig internkontroll for å sikre at tiltakene følges opp i praksis.¹

¹ Se blant annet alkoholforskriften kapitlene 2 og 3, samt kapittel 8.

² Helsedirektoratet, *Guide til god internkontroll etter alkoholloven*, datert 13. juni 2016 (siste faglige endring 25. mars 2024), punkt 2.

Dette kommer også til uttrykk i Helsedirektoratets veileder, som påpeker at: «Internkontrollsystemet skal bidra til at stedene driver forsvarlig, det vil si med lav risiko for overtredelser av alkoholloven og skader som følge av alkoholbruk.»

Helsedirektoratet påpeker videre at det må settes inn tiltak basert på risikobildet: «Hvor stor risikoen er, og hvor alvorlig skade som kan oppstå, avgjør hvor omfattende rutinene og tiltakene bør være. For eksempel er det naturlig at en pub med 18-årsgrense har spesielt fokus på rutiner for alderskontroll.»²

Dersom bevillingshaver var forpliktet til å sikre at alkoholregelverket aldri ble brutt, ville det ført til svært høye kostnader for bevillingshaver, som igjen ville vanskeliggjort drift av butikker og skjenkesteder. Videre vil et system som skulle sørge for at alkoholregelverket aldri ble brutt, medført at kunden måtte igjennom en upraktisk og omstendelig prosess ved hvert alkoholkjøp.

Den alminnelige praksisen i dag ved utvalg fra fysisk betjent butikk vil tidvis medføre at lovens regler brytes, eksempelvis ved at mindreårige får kjøpt alkohol eller at det drikkes alkohol i butikk. Dette er en risiko lovgiver har akseptert for å ha et praktisk og effektivt system. I relasjon til alderskravet i alkoholloven § 1-5 uttaler Aubert i lovkommentaren (Juridika) følgende om dette:

«Ikke alle brudd på aldersreglene gir grunnlag for kritikk eller sanksjoner. Forfalskede legitimasjoner som er så gode at man ved vanlige kontroller ikke kan avdekke forfalskningen, gir ikke grunnlag for kritikk eller sanksjoner. Det samme gjelder for eksempel hvis foreldrene som drikker vin, uten skjenkestedets tillatelse eller vitende, lar sitt barn drikke av et glass vin som er skjenket foreldrene. Grunnlag for kritikk eller sanksjoner inntreffer først når det foreligger kritikkverdige forhold ved bedriftens rutiner eller oppfølgingen av disse.»

For fysisk betjente butikker praktiseres regelverket altså slik at det kun er grunnlag for kritikk eller sanksjoner når bevillingshaver har kritikkverdige rutiner eller oppfølging.

Regelverkets prikkbelastningssystem oppstiller tilsynelatende etter sin ordlyd et objektivt ansvar for bevillingshaver ved brudd på regelverket. Det følger imidlertid av forarbeidene, praksis og rettssikkerhetsbetraktninger at det må gjøres en vurdering av om bevillingshaver er å klandre for lovbruddet for at bevilling skal kunne inndras.³ Vi viser til Auberts kommentar til alkoholloven § 1-8 (Juridika), hvor han uttaler:

«Alminnelig rettssikkerhet tilsier at det alltid skal foretas et hensiktsmessighetsskjønn i forbindelse med et inndragningsvedtak. Det vil således ikke være tilstrekkelig å konstatere at de objektive vilkår er til stede herunder at kravet til antall prikker er oppfylt. Manglende skyld, tilfellets alvorlighet og en helhetlig vurdering av rimeligheten av inndragningsvedtaket må foreligge dersom vedtaket skal være gyldig.»

Kravet om klanderverdighet innebærer altså at det ikke kan kreves at lovens bestemmelser aldri overtres, men at bevillingen utøves forsvarlig.

³ Prop. 58 L (2014-2015) side 10

Basert på de nevnte rettskildene må kravet til butikker som selger alkohol være at de har et forsvarlig system og rutiner for å sikre at alkoholregelverkets regler etterleves. Dersom systemet og rutineene er forsvarlige, vil salg av alkohol være i henhold til alkoholregelverket.

3.5 Særlig om uttalelser fra Helsedirektoratet og andre om lovligheten av alkoholsalg i fjernbetjente butikker

Alkoholloven inneholder ingen bestemmelser som eksplisitt forbyr salg av alkohol gjennom fjernbetjente butikker.⁴

Helsedirektoratet har i en uttalelse av 28. november 2019, knyttet til forbudet mot salg til åpenbart berusede personer, uttalt at:

«Forbudet mot salg og utlevering av alkoholholdig drikk til personer som er åpenbart påvirket kan etter direktoratets vurdering ikke ivaretas ved at det alene benyttes ubemannede, tekniske løsninger i betalingssituasjonen der gjennomføring av salget skjer.» (vår uthevning)

Vi ser at direktoratet i 2019 kun knyttet sin vurdering til rene ubemannede løsninger, ikke fjernbemannede løsninger. I Helsedirektoratets brev av 2. juli 2020 vurderer direktoratet en fjernbetjent løsning, og uttaler følgende:

«Ved å åpne opp for at alkoholholdig drikk kan selges uten kontroll av en person som fysisk er til stede, vil dette være en endring i strid med alkohollovens prinsipper og være en betydelig endring av hvordan omsetning og salg av alkoholholdig drikk skjer i dag. Også sett fra et helse- og forebyggingsperspektiv bør det etter Helsedirektoratets syn ikke åpnes opp for salgsformer hvor den som foretar vurderingen, og således skal sikre at salget ikke finner sted til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, ikke er fysisk er til stede.»

Selv om direktoratet ikke sier det direkte, er det vanskelig å forstå uttalelsen på annen måte enn at direktoratet uttrykker at fjernbemannet salg av alkohol er forbudt. Vi vil allerede nå likevel peke på at det er vanskelig å forstå hva direktoratet bygger på når det her uttales at salg uten kontroll av en person som fysisk er til stede, er i strid med alkohollovens prinsipper. Det forklares heller ikke hvordan direktoratet rettskildemessig kommer fra slike påståtte «prinsipper» til et konkret forbud. Uansett er det viktig å være klar over at en slik tolkningsuttalelse har svært liten rettskildevekt.

I brev til alle landets kommuner 22. oktober 2021 uttaler direktoratet temmelig klart at fjernbetjent alkoholsalg i butikk er ulovlig:

«Sett opp mot alkohollovens formål, som er å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, er det naturlig at det stilles andre og strengere krav til salg av slike varer enn andre dagligvarer. Ved å åpne opp for at alkoholholdig drikk kan selges uten kontroll av en person som er fysisk til stede, vil dette være en form for salg som etter direktoratets vurdering er i strid med alkohollovens prinsipper. Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk vil være en salgsform som krever en endring i det regelverket som regulerer salg av alkoholholdig drikk i butikk». (vår understrekning)

⁴Det kan imidlertid problematiseres om alkoholforskriftens forbud mot salg fra automater også vil omfatte fjernbetjente butikker, men det kommer vi tilbake til i punkt 8 under.

Den 2. juni 2022 sendte Helsedirektoratet et svarbrev til en henvendelse fra Distriktssenteret. I brevet gjentok direktoratet det som følger av ovenstående sitat fra brevet til kommunene i 2021 og uttalte også:

«Helsedirektoratet opprettholder sin tolkning om at alkoholloven ikke åpner for salgsformer der den som foretar vurderingen, og således skal sikre at salget ikke finner sted til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, ikke er fysisk til stede.»

Stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn (V) stilte 9. september 2024 følgende spørsmål til helse- og omsorgsminister Jan Christian Vestre:

«Vil statsråden klargjøre om det er lovleg å selje alkohol frå ubemanna nærbutikkar, og legge fram ei lovendring som legg til rette for dette dersom så ikkje er tilfelle?»

Statsråd Vestre ga 18. september 2024 følgende svar:⁵

«Det er ... flere forhold enn kontroll av alder som skal sikres ved salg av alkohol. Selv om det skulle finnes et tilfredsstillende system for å kontrollere alder, er dette m.a.o. ikke tilstrekkelig. De selvbetjente butikkene har i dag kontrollsystemer og kameraovervåking som er ment å ivareta alkohollovens bestemmelser. Ny teknologi åpner opp for nye muligheter. Forutsatt at det dokumenteres at de tekniske løsningene i tilstrekkelig grad sikrer at kravene kan oppfylles, spesielt forbudet mot salg og utlevering av alkoholholdig drikke til personer som er åpenbart ruspåvirket, vil regjeringen utrede hvilke endringer som må foretas i regelverket for å tilpasse det til også å omfatte ubetjent salg.»

Selv om statsråden svarer i en teknologivennlig grunntone, legger han seg på samme rettsforståelse som hans underliggende direktorat har gjort, nemlig at fjernbetjent alkoholsalg foreløpig er forbudt.

Det er særdeles viktig å skille skarpt mellom den politiske og den rettslige betydningen av statsrådens uttalelse. Rettslig sett har statsrådens uttalelse minimal betydning. Sagt på en annen måte: Dersom spørsmålet om lovligheten av en fjernbetjent løsning skulle komme opp for domstolene, ville statsrådens uttalelse ikke bli tillagt noen nevneverdig vekt som rettskilde. Det samme gjelder for øvrig vedtaket fra statsforvalteren i Rogaland fra november i år – hvor statsforvalteren ga uttrykk for tvil, men la avgjørende vekt på hva direktoratet hadde gitt uttrykk for.

Ved spørsmålet om fjernbetjente butikker oppfyller alkoholregelverkets ulike krav må man først fastlegge hva som er kravet etter hver av de aktuelle lov- og forskriftsbestemmelsene. Denne fastleggingen skjer gjennom ordinær metode for lovtolkning. Ved denne lovtolkningen tas det utgangspunkt i lov- eller forskriftsteksten. Også andre rettskildefaktorer, som forarbeider og formålsbetraktninger, vil typisk vil spille inn. Av Høyesteretts praksis følger det imidlertid klart at enkeltstående uttalelser og vedtak fra forvaltningsorganer eller statsråder har beskjeden rettskildemessig betydning.

⁵Dokument nr. 15:2734 (2023-2024); Skriftlig spørsmål fra Sveinung Rotevatn (V) til helse- og omsorgsministeren, besvart 18. september 2024.

Slik vi oppfatter uttalelsene fra både statsråd, Helsedirektoratet og statsforvalteren, bygger disse i hovedsak på om fjernbetjente butikker kan sikre en tilfredsstillende kontroll som i all hovedsak vil være den samme som ved fysisk tilstedeværelse. Vi er enige i at dette er et viktig delspørsmål. En utfordring er likevel, som nevnt ovenfor, at det noen ganger synes å være en sammenblanding av ubetjente og fjernbetjente butikker. Vår vurdering gjelder ikke butikker som mangler menneskelig oversyn/kontroll overhodet, men vil gjelde butikker som har mennesker som (fjern)betjener butikken via teknologiske verktøy.

Hensynet til lik behandling av fysisk betjente butikker og fjernbetjente butikker innebærer at det ikke kan stilles strengere krav til fjernbetjente butikkers etterlevelse av regelverket enn ordinære fysiske butikker.

Videre innebærer forsvarlighetskravet at det må foretas en helhetsvurdering av den fjernbetjente butikkens løsning. På noen punkter vil en fysisk betjent butikk være bedre egnet til å fange opp om alkoholregelverkets ulike bestemmelser overtres, mens på andre punkter vil en fjernbetjent butikk, med omfattende kameraovervåkning, være bedre egnet til å følge opp alkoholregelverkets plikter. Det betyr ikke at kun én av løsningene er lovlig etter alkoholregelverket. Det avgjørende er om butikken – fjernbetjent eller ikke – har et system og rutiner som sikrer en forsvarlig etterlevelse av de enkelte bestemmelsene i regelverket.

Når vi i det følgende vurderer hva som skal til for at fjernbetjente alkoholutsalg er i henhold til alkoholregelverket, vil vi vurdere det opp mot denne forsvarlighetsstandarden.

4. SALG AV ALKOHOL TIL MINDREÅRIGE

4.1 Hva innebærer kravet?

Alkoholloven § 1-5 bestemmer at det er forbudt å selge alkoholholdig drikke til personer under 18 år. Salg av alkohol til mindreårige regnes blant de grovere overtredelsene av alkoholloven.⁶ Overtredelsens alvorlighetsgrad tilsier i seg selv at fjernbetjente butikker må ha et betryggende system og rutiner som sørger for at alderskravet overholdes.

For at utsalgsstedet skal kunne overholde bestemmelsen, må kundens legitimasjon kontrolleres. Ved tvil om alderen til kunden, har de ansatte rett og plikt til å kreve legitimasjon, jf. alkoholforskriften § 2-5. Helsedirektoratet anbefaler at utsalgsstedene kontrollerer legitimasjonen til alle personer man tror er under 23 år. Dette er også slik det gjøres i fysisk betjente butikker i dag.

4.2 Kan kravet oppfylles ved hjelp av teknologi i en fjernbetjent butikk-løsning?

På samme måte som i en fysisk betjent butikk kan en person under 18 år benytte falsk eller lånt legitimasjon. I lovkommentar til alkoholloven § 1-5 uttales det at forfalskede legitimasjoner som er så gode at man ved vanlige kontroller ikke kan avdekke forfalskningen, ikke gir grunnlag for kritikk eller sanksjoner.⁷ Med andre ord kan det neppe kreves at operatøren i en fjernbetjent butikk skal undersøke kundens legitimasjon utover det som er vanlig i en fysisk betjent butikk.

⁶Brudd fører til at bevillingshaver belastes med åtte prikker, jf. alkoholforskriften § 10-3.

⁷Christian Auberts kommentar på Juridika.no.

Vi oppfatter at også Helsedirektoratet støtter en slik oppfatning, ettersom det uttaler at: «*Falsk og lånt legitimasjon kan også være en utfordring, men direktoratet kan ikke se at det er grunn til å tro at den er større for [fjernbetjent butikk] enn for salg i en ordinær butikk.*»⁸

Det er flere måter butikkselskapene kan undersøke en persons alder på:

- Dersom den fjernbetjente butikken legger opp til at kunden fremviser legitimasjon ved kassen når alkoholholdig drikke skannes, og en person kontrollerer legitimasjonen via kamera, fremstår systemet å være like sikkert som i en fysisk betjent butikk.
- En annen variant er at kunden registrerer biometrisk kjennetegn (eksempelvis fingeravtrykk eller håndflate) opp mot BankID, som benyttes for å verifisere alderskravet ved senere kjøp. For å sikre at det er samsvar mellom biometrisk kjennetegn, BankID og person, må kunden ved registreringen av biometrisk kjennetegn fremvise legitimasjon for en operatør.
- Hvis den fjernbetjente butikken i tillegg eksemplvis legger opp til at kunden må logge inn med BankID for å få tilgang til rommet/skapet med alkohol, fremstår dette som en løsning som ivaretar alderskravet i større grad enn i betjente butikker.

4.3 Oppsummering: Hva må fjernbetjent butikk gjøre for å etterleve alkohollovgivningen?

Dersom fjernoperatøren kan vurdere legitimasjonsdokument og den aktuelle personen ved hjelp av kamera, er vårt syn at lovkravet om alderskontroll er oppfylt. Ren alderskontroll kan foretas på ulike måter, bl.a. BankID.

5. PERSONER SOM ER ÅPENBART PÅVIRKET AV RUSMIDLER

5.1 Hva innebærer kravet?

Alkoholloven § 8-11 oppstiller et forbud mot å selge alkohol til personer som er «åpenbart påvirket av rusmidler».

Hvorvidt en person er åpenbart påvirket må nødvendigvis bero på en konkret vurdering. Dette følger også av Ot.prp.nr. 86 (2003–2004) og er lagt til grunn i Auberts lovkommentar til § 8-11. Av denne grunn må en operatør foreta en vurdering av kundens beruselsesgrad. Det er ikke tilstrekkelig at kunden verifiserer seg med fingeravtrykk og BankID uten at en operatør på noe tidspunkt observerer og gjør en vurdering av kundens rusnivå. Helsedirektoratet påpeker at: «*Hvorvidt en person er åpenbart påvirket, må vurderes ut fra personens atferd, ikke ut fra hvor høy promille vedkommende har.*»⁹ (Vår uthevning) Dette er riktig lovforståelse.

Videre må det vurderes hvor intens undersøkelse av kunden operatøren må foreta, fordi dette sier noe om hva slags system den fjernbetjente butikken må ha.

Ordlyden av «åpenbart påvirket» tilsier at det skal være helt tydelig for enhver at vedkommende er beruset. Det må med andre ord foreligge en kvalifisert beruselsesgrad, og denne må være klart synlig for den som observerer.¹⁰

⁸ Helsedirektoratet, *Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjente kasser og butikker*, datert 22. oktober 2021

⁹ Helsedirektoratet, *Utøvelse av bevilling – salgs- og skjenkereglene*, publisert 23. juni 2016.

¹⁰ Helsedirektoratet, *Veileder i salgs- og skjenkekontroll*, IS-2038, utgitt 12/2012.

I lovkommentaren til § 8-11 skriver Aubert (Juridika):

«Det er viktig å være oppmerksom på at alt inntak av alkohol fører til en viss beruselse, og at lovens forbud kun gjelder åpenbar beruselse. Beruselsen må være kvalifisert. Det er langt fra tilstrekkelig at man ut fra observasjon kan konstatere at gjesten har drukket alkohol.»

Det er med andre ord ikke tilstrekkelig at betjeningen kan observere at kunden er beruset. Dette tilsier at det ikke kreves en nærgående undersøkelse av enhver som kjøper alkohol.

Samtidig er ikke forbudet begrenset til alkoholpåvirkning. Forbudet gjelder også påvirkning fra andre legale eller illegale rusmidler (av denne grunn vil ikke en alkoholpromillemåler ivareta forbudet). Selv om mennesker reagerer ulikt på alkohol, må alkoholens virkninger anses å være allment kjent. Virkningen av andre rusmidler (f.eks. illegale rusmidler som kokain, MDMA, heroin og LSD), har andre effekter enn alkohol på brukeren. For å avdekke om kunden er påvirket av disse rusmidlene, vil det i noen tilfeller kreves en nærmere undersøkelse enn i alkoholtilfellene.

Uavhengig av hvilket rusmiddel kunden er påvirket av, er imidlertid fortsatt kravet at påvirkningen skal være åpenbar. Ordlyden setter dermed en klar begrensning på hvor inngående undersøkelse utsalgsstedet skal gjøre av kunden.

5.2 Hva skal til for at fjernbetjente butikker kan oppfylle kravet?

5.2.1 Generelt om hvordan kravet skal følges opp

Spørsmålet er hvilke nærmere krav som må stilles til en fjernbetjent butikk for at den skal overholde kravet om at alkoholsalg ikke skal skje til åpenbart påvirkede personer.

Alkoholsalg til personer som er åpenbart påvirkede fører til at bevillingshaver belastes med fire prikker – den nest strengest prikkbelastningen i alkoholforskriften, jf. § 10-3. Overtredelsens alvorlighetsgrad tilsier at fjernbetjente butikker må ha et betryggende system og rutiner på dette punktet. Samtidig er dette en overtredelse som er mindre alvorlig enn salg til mindreårige, og det er naturlig å anta at kravet til system og rutiner må vurderes deretter.

Som nevnt krever forbudet mot salg til åpenbart påvirkede personer at det foretas en konkret vurdering av kundens rusnivå. Et grunnleggende krav må derfor være at en operatør foretar en visuell undersøkelse av enhver kunde som ønsker å kjøpe alkohol. Synssansen er den dominerende sansen i menneskers oppfatning av omverdenen, og gir derfor det beste grunnlaget for å vurdere påvirkningsgraden til en person.

At den visuelle delen av undersøkelsen er den sentrale, følger også av forarbeidene (Ot.prp.nr.86 (2003–2004):

«Hvorvidt en person er, eller må antas å bli, åpenbart påvirket, vil ikke bare avhenge av om vedkommende er synlig ruset, men også av graden av påvirkning. Det kreves fortsatt at rusmiddelpåvirkningen må være kvalifisert.» (våre understrekinger).

I Helsedirektoratets veileder for salgs- og skjenkekontroll side 15 uttales det: «For å kunne bedømme en persons beruselsesnivå vil det ofte være nødvendig å observere vedkommende over tid. Tilstrekkelig observasjonstid er den tiden som er nødvendig for å kunne dokumentere graden av påvirkning, for eksempel kjennetegn.»

Vi er enige i at en observasjon av kunden over tid best vil sikre at åpenbart påvirkede personer nektes kjøp av alkohol. Samtidig er det neppe slik at ansatte i fysisk betjente butikker nødvendigvis observerer kunden før hun betaler for alkoholen i kassen. Av hensyn til effektiv og økonomisk drift, samt kravet om risikobaserte tiltak, stilles det neppe krav om at fysisk betjente butikker skal observere enhver person fra hun kommer inn i butikken til hun eventuelt bestemmer seg for å kjøpe alkohol og betaler for denne i kassen. Hensynet til likebehandling tilsier at dette heller ikke kan kreves av fjernbetjente butikker.

En fordel ved fjernbetjente butikker når det er mistanke om påvirkning, er at disse ofte har utstrakt kameraovervåkning av hele butikklokalet. Dette gir operatøren mulighet til å spole tilbake og se hele kundens handletur i butikken, og på denne måten få et bedre grunnlag for å vurdere kundens påvirkningsgrad. En slik nærmere undersøkelse vil i praksis ikke være tilgjengelig for den som sitter fysisk i kassen i en butikk.

Videre gir kameraovervåkning – i hvert fall i eksemplet i videoen til Liberty Now AS (se **vedlegg 1** til dette notatet) – mulighet til å iaktta kunden tett på, og i en del tilfeller antagelig tettere enn i en fysisk betjent butikk.

Helsedirektoratet oppgir i sin veileder en rekke kjennetegn på at en person er åpenbart påvirket.¹¹ I veilederen angis følgende momenter:

«... kan virke forstyrrende på andre gjester, har unormal oppførsel gitt situasjonen, er uoppmerksom, sjangler, er slepphendt, har vansker med balansen, har vansker med å feste blikket, har svømmende øyne, lukter sterkt av alkohol, snakker utydelig og snøvler, er høyrøstet, kaster opp og sovner eller dupper av.»

Vi er enige i at dette er relevante momenter. Momentene som går på at kunden er uoppmerksom, sjangler, er slepphendt, har vansker med balansen, har vansker med å feste blikket, har svømmende øyne, kaster opp eller sover, vil i all hovedsak bero på en visuell kontroll. Momentet som gjelder forstyrrelse av andre gjester og unormal oppførsel, vil også i stor grad fanges opp visuelt.

En fjernbetjent butikk med utstrakt kameraovervåkning vil, slik vi ser det, i mange tilfeller gi et bedre grunnlag for å vurdere om disse momentene foreligger enn i en fysisk betjent butikk. Ettersom synssansen er den viktigste sansen for å vurdere en persons påvirkningsgrad, taler dette med tyngde for at en fjernbetjent løsning med obligatorisk visuell kontroll og mulighet for å spole tilbake og observere handleturen nærmere er i henhold til alkoholloven § 8-11.

Den nest viktigste sansen for å vurdere en persons påvirkningsgrad er hørselssansen. Lyder fra kunden vil gjerne være et egnet moment i vurderingen av en persons påvirkningsgrad, det være seg svekket tale-

¹¹Helsedirektoratet, *Utøvelse av bevilling – salgs- og skjenkereglene*, datert 23. juni 2016. Lest 21. januar 2025:

<https://www.helsedirektoratet.no/tema/alkohol/utovelse-av-bevilling-salgs-og-skjenkereglene#deterforbudtaasaelgetilpersonersomeraapenbartpaavirketavrusmidler>

og formuleringsevne eller andre ikke-verbale lyder. Vi viser i den forbindelse til momentene i Helsedirektoratets veileder som går på utydelig tale, høy røst, forstyrning av andre gjester og unormal oppførsel.

I en fysisk betjent butikk vil naturligvis lyd fra kunden være tilgjengelig for den som sitter i kassen. Dersom den fjernbetjente butikkens system automatisk legger opp til at operatøren hører lyder fra kunden, samt krever at operatøren må kommunisere verbalt med kunden før kjøp av alkohol, vil systemet langt på vei tilsvare ordningen i fysiske butikker i dag. En slik løsning vil etter vært syn være godt egnet til å sørge for at § 8-11 overholdes.

En annen løsning er at operatøren kan velge å skru på mikrofoner i butikken ved mistanke om påvirkning. Utgangspunktet for operatørens mistanke vil ved en slik løsning nødvendigvis basere seg på visuelle observasjoner. Dermed vil det være en svakhet ved systemet at lyder fra kunden ikke kan danne utgangspunktet for en mistanke. I en fysisk butikk vil derimot de ansatte kunne høre at en kunde lager merkelige lyder eller prater snøvlete til andre i butikken, og dette kan danne grunnlaget for at den ansatte observerer kunden nærmere.

En tredje variant er at operatøren kan kontakte kunden over høyttaleranlegget i butikken, men at det bare er kunden som kan velge å skru på mikrofonene i butikklokalet. Svakheten ved et slikt system er at operatøren ikke kan høre kunden med mindre kunden aksepterer dette.

Det er en kjensgjerning at mennesker reagerer veldig forskjellig på alkohol, og at symptomene på høy påvirkningsgrad kan fortone seg svært ulikt hos forskjellige mennesker. En kunde kan se nokså normal ut, men ved nærmere forsøk på dialog avsløre at hun er svært beruset. Den neste kunden kan se svært beruset ut, og være nettopp det. En tredje kunde kan se «unormal» ut, som følge av en sykdom e.l., men være helt edru. Variasjonsgraden i visuell fremtoning ved ruspåvirkning og i edru tilstand gjør at det trolig er nødvendig med en form for auditiv undersøkelse av (dvs. som innebærer å høre på) kunden før kjøp av alkohol.

Samtidig er det vanskelig å fastslå kategorisk at et system uten obligatorisk auditiv undersøkelse er ulovlig. Det vil i så fall medføre at en fysisk betjent butikk med en døv person i kassen vil være i strid med alkoholloven § 8-11. En løsning som muligens kan bøte på at operatøren ikke foretar en obligatorisk auditiv undersøkelse, er at fjernbetjente butikker benyttet en reaksjonstest, som vi vet bl.a. enkelte elsparkesykkel-leverandører har på kvelden i helgene. Denne reaksjonstesten kan eksempelvis benyttes i forbindelse med at kunden får tilgang til alkoholskapet eller ved betaling i kassen. Dersom kunden ikke består denne testen, må operatøren ta kontakt med kunden verbalt og undersøke påvirkningsgraden nærmere.

5.2.2 Er det et krav om at betjeningen må kunne sanse lukt fra kunde?

Helsedirektoratet har i flere uttalelser og brev fremholdt at lukt kan være et moment i vurderingen.

Ettersom bestemmelsen i § 8-11 legger opp til en konkret vurdering av påvirkningsgrad, og lukt kan si noe om påvirkningsgraden i visse tilfeller, er det naturligvis relevant å ta lukt med i betraktning ved vurderingen av kundens påvirkning. Etter å ha gjennomgått kildene, mener vi manglende mulighet for å kjenne lukt fra kunden neppe utelukker bruk av fjernbetjente butikker.

For det første minner vi om at kriteriet er at noen er åpenbart «påvirket». Lukt kan riktignok være en indikasjon på påvirkning. Det er imidlertid vanskelig å se for seg et tilfelle der kundens lukt alene tilsier at en person er åpenbart påvirket. Av denne grunn vil lukt sjelden utgjøre noe mer enn et støttemoment til de øvrige momentene i vurderingen av påvirkningsgrad. Ettersom kriteriet er «åpenbart» påvirket, fremstår da også lukt som et mer underordnet moment.

At lukt er blant de mindre sentrale momentene i vurderingen av om en person er åpenbart påvirket, understrekes også av at lukt ikke er nevnt som et moment i Helsedirektoratets veileder i salgs- og skjenkekontroll 12/2012.¹²

For det annet er vurderingen av om noen er åpenbart påvirket i stor grad en helhetsvurdering, der lovgiver i mindre grad har singlet ut hvilke momenter som skal være avgjørende. Forarbeidene til loven slår fast at:¹³

«Hvorvidt en person er, eller må antas å bli, åpenbart påvirket, vil ikke bare avhenge av at vedkommende er synlig ruset, men også graden av påvirkning. Det kreves fortsatt at rusmiddelpåvirkningen må være kvalifisert. *Det kan vanskelig fastsettes mer detaljerte kriterier for denne i enkelte tilfeller vanskelige vurderingen.*» (vår kursivering)

Det er videre nevnt i Helsedirektoratets veileder at: «Dersom det foreligger flere kjennetegn, vil den åpenbare påvirkningen av rusmidler være bedre dokumentert. Et kjennetegn *alene* er i utgangspunktet ikke nok for å dokumentere graden av påvirkning.» (vår kursivering)

I samsvar med risikobetraktningene loven for øvrig bygger på, synes derfor det sentrale å være at det skal foretas en forsvarlig helhetsvurdering. Uten mulighet for å kjenne lukt, må m.a.o. systemet ellers settes opp slik at det foretas en forsvarlig vurdering, f.eks. med interaksjon og reaksjonstester.

For det tredje tilsier også praktiske hensyn at muligheten for å kjenne lukt ikke har en avgjørende betydning for adgangen til å selge alkohol.

I hvilken grad en person belager seg på luktesansen vil variere mye. Enkelte personer har heller ikke luktesans (f.eks. på grunn av genetiske disposisjoner eller permanent eller kortvarig sykdom). Hertil kommer at mange butikker har gjennomslukte plastskjermer mellom kunden og kassen som ble hengt opp under Covid 19-pandemien. Selv om disse plastskjermene hindrer at lukt fra kunden når betjeningen, kan vi vanskelig se de er i strid med alkoholloven § 8-11.

Videre antar vi at det kun vil være i de sjeldne tilfellene at kunden lukter så sterkt av alkohol at det lukter over kassen. Enda mye sjeldnere er det nok også at alkohollukten er så sterk uten at betjeningen hverken ser eller hører at kunden er åpenbart påvirket.

Slik vi ser det, vil de mulighetene utstrakt kameraovervåkning, mikrofoner i butikklokalet og en eventuell reaksjonstest gir for kontroll av kunden, langt på vei veie opp for at man ikke kan kjenne lukten av kunden i fjernbetjente butikker. At det ikke er mulig å lukte alkohol, bør følges opp ved at butikkelskaper som selger alkohol gjennom fjernbetjent butikk er enda mer oppmerksomme, og

¹² Helsedirektoratet, *Veileder i salgs- og skjenkekontroll*, IS-2038.

¹³ Ot.prp.nr. 86 (2003–2004) s. 120-121.

initierer samtaler eller andre former for (reaksjons-)kontroll dersom ett kjennetegn manifesteres gjennom adferd.

For øvrig kan det være enkelte fordeler med fjernbetjent butikk sammenlignet med fysisk tilstedeværelse. Det kan blant annet være nokså ubehagelig å nekte en åpenbart påvirket person kjøp av alkohol når du står rett overfor henne. For en operatør som fjernbetjener en butikk, er det derimot grunn til å anta det vil være lettere å nekte kjøp av alkohol. Dermed kan fjernbetjente butikker på dette punktet være bedre rigget for å etterleve kravet i § 8-11.

5.3 Oppsummering av vår vurdering

Oppsummert mener vi at forbudet mot salg til åpenbart påvirkede personer krever at operatøren i en fjernbetjent butikk må foreta en visuell observasjon av enhver kunde før hun får kjøpe alkohol. Dersom kunden fremstår åpenbart påvirket, må systemet ha en effektiv mekanisme for å nekte alkoholkjøp.

Ettersom det ikke vil være mulig å kjenne lukt, mener vi butikkene må ha andre former for kontrollmekanismer for å avdekke om en person er åpenbart påvirket. Vi mener det er vanskelig å se for seg hvordan kravet til forsvarlighet kan ivaretas uten en eller annen form for (relativt kort) muntlig kommunikasjon med kunden.

Hva gjelder fraværet av muligheten til å avdekke lukt, mener vi at dette nokså klart *ikke* kan være avgjørende for at fjernbetjente butikker ikke er lovlig. Som nevnt i punkt 3.5 og 5.2.2 må det foretas en helhetsvurdering av om den fjernbetjente butikkens løsning er forsvarlig. Slik vi ser det, er luktmomentet blant de minst sentrale momentene i vurderingen av om en person er åpenbart påvirket. Videre vil de utstrakte mulighetene for kontroll som en fjernbetjent butikk gir, med tyngde veie opp for fraværet av mulighet til å avdekke lukt.

5.4 Hva må til for å etterleve kravet?

- Det må være kameraovervåking og en viss iakttagelse av kundens adferd
- Det bør være en form for muntlig samtale mellom kunde og en betjent, for å fange opp slørete eller høylytt tale.
- Det kan benyttes en form for kontroll for å undersøke reaksjon ved tvil, f.eks. at kunden må reagere på en skjerm eller svare på bestemte spørsmål.

6. KJØP AV ALKOHOL PÅ VEGNE AV MINDREÅRIGE

6.1 Hva går kravet ut på?

Alkoholloven § 8-8 forbyr kjøp av alkohol på vegne av mindreårige. Bestemmelsen regulerer forbudet mot såkalt «langing».

Som nevnt ovenfor retter forbudet seg direkte mot kunden. Bestemmelsens ordlyd gir ingen nærmere anvisning på hvilke krav som stilles til bevillingshavers kontroll av at forbudet ikke overtres, men vi antar at alkohollovens forsvarlighetskrav i § 3-1 må forstås slik at bevillingshaver i rimelig grad skal påse at alkohol ikke kjøpes på vegne av mindreårige. Likevel er det slik at når pliktsubjektet for forbudet er kunden, tilsier dette at det stilles beskjedne krav til butikkens system for å avdekke dette.

I praksis er det vanskelig for utsalgsstedene å oppdage at en kunde kjøper alkohol på vegne av en mindreårig. Det må antas at den vanligste formen for langing skjer ved at en venn eller bekjent avtaler å kjøpe alkohol for en mindreårig, og at selve avtaleinngåelsen og overleveringen av alkohol skjer i «trygg» avstand til butikklokalene. Denne formen for langing er så å si umulig å oppdage for bevillingshaver. Den formen for langing som er mulig å oppdage for bevillingshaver, er den hvor avtalen og/eller overleveringen av alkohol skjer i butikken eller i nærheten av butikklokalene.

Et tiltak som i stor grad ville sikret at langing ikke skjedde i og utenfor butikklokalene, er at en av butikkens medarbeidere observerer alle som kjøper alkohol idet de forlater butikken og dens omkringliggende område. Så vidt oss bekjent, er det ingen ordinære butikker som har en slik praksis i dag, og det vil være for kostbart å kreve denne formen for kontroll.

I forlengelsen av dette oppstår det spørsmål om hva som med rimelighet kan kreves av butikker for å forhindre kjøp av alkohol på vegne av mindreårige.

I de ordinære butikkene i dag antar vi at langing i praksis oppdages ved at en ansatt tilfeldigvis får med seg en interaksjon mellom to personer, hvor den ene fremstår å være mindreårig og det skjer et kjøp av alkohol i tett nærhet til denne interaksjonen. I så fall har nok utsalgsstedet en plikt til å følge nærmere med på kunden idet hun forlater butikken med alkoholen. Dersom kunden forlater synsfeltet til den ansatte utenfor butikken, kan det åpenbart ikke kreves ytterligere tiltak fra butikkens ansatte.

6.2 Hvordan kan fjernbetjent butikk etterleve kravet?

Vi antar at de observasjonene operatøren gjør i fjernbetjente butikker i forbindelse med at alkohol blir kjøpt, er tilstrekkelig til å etterleve dette forbudet. I den sammenheng er det verdt å nevne at de fjernbetjente butikkene i noen grad vil være bedre rustet til å kontrollere om det foregår langing, ved at operatøren kan spole tilbake og observere kunden utenfor butikk før hun går inn i butikken og når hun forlater butikken. Pliktsubjektet for forbudet tilsier at det stilles beskjedne krav til butikkens system for å avdekke dette.

6.3 Oppsummert: Hva må til for å etterleve kravet for en fjernbetjent butikk?

- Det må brukes kameraer som kan fange opp handlinger også rett utenfor butikken.
- Det bør være mulighet for å samtale med kunden ved behov.
- Kameraet må – av personvern hensyn – innstilles slik at det ikke fanger opp unødvendig mye informasjon, f.eks. ved å rette seg mot offentlig sted.

7. SALG AV ALKOHOL UTENFOR LOVLIGE SALGSTIDER

7.1 Hva innebærer kravet?

Alkoholoven § 3-7 regulerer hvilket tidsrom det er lov til å selge alkoholdig drikke med høyst 4,7 volumprosent alkohol. Kommunestyret kan til en viss grad regulere det nærmere tidsrommet for salg, men likevel slik at salg først kan skje fra kl. 08.00 og uansett er forbudt etter kl. 20.00 på hverdager og etter kl. 18.00 på dager før søndager og helligdager, jf. alkoholoven § 3-7 annet ledd.

Overtredelse av bestemmelsen fører til at bevillingshaver ilegges fire prikker, jf. § 10-3 annet ledd annet strekpunkt.

7.2 Hvordan kan fjernbetjent butikk oppfylle kravet?

Vi har forstått at skapene med alkoholholdig drikk er utstyrt med en mekanisme som automatisk låser skapet når tidsrommet for salg av alkohol er stengt. Dette vil eliminere faren for at det blir solgt alkohol utenfor det aktuelle tidsrommet. Etter dette fremstår det som uproblematisk å overholde tidsbestemmelsene i en fjernbetjent butikk.

8. FORBUD MOT SALG FRA AUTOMAT

8.1 Hva innebærer kravet?

Ifølge alkoholforskriften § 2-5 må *«alkoholsvak og alkoholholdig drikk [...] ikke selges, utleveres eller skjenkes fra automat»*.

Begrepet *«automat»* er verken definert i forskriften, alkoholloven eller dens forarbeider, eller rettspraksis. I alminnelig språkbruk refererer en automat til en maskin eller innretning som utfører en spesifikk funksjon uten behov for menneskelig medvirkning.

8.2 Kan kravet oppfylles ved hjelp av teknologi i en fjernbetjent butikk-løsning?

Spørsmålet er om alkoholsalg fra fjernbetjente butikker vil være å anse som salg fra «automat».

Helsedirektoratet har i sitt ovennevnte brev til landets kommuner 22. oktober 2021 uttalt følgende:

«Det kan også stilles spørsmål om salg av alkoholholdig drikk fra en ubetjent butikk, vil være i strid med alkoholforskriften § 2-5, hvor det fremgår at det ikke er tillatt å selge, utlevere eller skjenke alkoholsvak eller alkoholholdig drikk «fra automat». Bestemmelsen tar imidlertid ikke sikte på å ramme den tekniske innretningen i seg selv, men er rettet mot løsninger som må anses som selvbetjening.»

Uttalelsen er ikke glassklar, men det synes som at direktoratets konklusjon er at det går et avgjørende skille mellom selvbetjening og fjernbetjening. I så fall er vi enige med direktoratet.

Denne konklusjonen styrkes også av at Helsedirektoratet i eldre rundskriv har påpekt følgende om selvbetjent omsetning:¹⁴

«Selvbetjente hentepunkter

Alkoholholdig og alkoholsvak drikk kan ikke utleveres på selvbetjente hentepunkter, da dette vil være i strid med forbudet mot salg fra automat i alkoholforskriften § 2-5 og alkohollovens aldersgrensebestemmelser i § 1-5 andre ledd. Med selvbetjente hentepunkter menes *ubetjente hentepunkter hvor kunden gis tilgang til å hente ut bestilte og betalte varer for eksempel ved bruk av en kode/passord.*» (vår kursivering)

Oppsummert synes det klart at fjernbetjent salg av alkohol ikke er i strid med automatforbudet.

9. FORBUD MOT Å DRIKKE ALKOHOL I SALGSLOKALET

9.1 Hva ligger i kravet om å «påse» at det ikke drikkes alkoholholdig drikk i salgslokalet?

¹⁴Helsedirektoratet, rundskriv IS-2019-9002, punkt 3.1.3.5.

Alkoholforskriften § 3-2 pålegger bevillingshaver å «påse at det ikke drikkes alkoholholdig drikk i salgslokalet». I alminnelig språkbruk forstås «påse» som aktiv overvåking og oppfølging for å sikre at regler og forventninger etterleves. Hva som konkret ligger i plikten til å «påse» at alkohol ikke konsumeres i salgslokalet, er imidlertid ikke nærmere definert i regelverket, og det finnes heller ingen rettspraksis som utdyper vilkåret.

Brudd på bestemmelsen fører til tildeling av én prikk i henhold til alkoholforskriften § 10-3 fjerde ledd, noe som tilsier at overtredelsen anses som mindre alvorlig sammenliknet med andre brudd på alkoholforskriften.

Begrepet «påse» forekommer også i andre bestemmelser i alkoholforskriften, blant annet i § 4-3, som krever at innehaver av skjenkebevilling påser at personer under aldersgrensen i alkoholoven § 1-5 ikke drikker alkohol som er skjenket til andre. Ifølge Christian J. Auberts lovkommentarer til alkoholforskriften, kan det ikke forventes at skjenkesteds ansatte kontinuerlig overvåker alle gjester ved hvert bord, men det stilles krav om at skjenkestedet har rutiner som sikrer hensiktsmessige tiltak dersom mindreårige får tilgang til alkohol fra andre gjesters glass. På samme måte krever forskriftens § 4-4 at innehaver av skjenkebevilling påser at gjester kun konsumerer alkoholholdig drikk som er skjenket på stedet. I Auberts lovkommentarer presiseres det at skjenkesteder «*i den grad det er mulig må holde overoppsyn med at gjester ikke drikker alkohol de har brakt med seg*».

På bakgrunn av dette kan det utledes at kravet om å «påse» innebærer en kontroll- og forebyggingsplikt og en aktivitetsplikt. Kontroll- og forebyggingsplikten innebærer at bevillingshaveren må overvåke og kontrollere butikkområdet for å forhindre at drikking skjer, blant annet ved å gi ansatte opplæring i hvordan regelverket skal håndteres.

Aktivitetsplikten innebærer en plikt til å gripe inn dersom drikking observeres. Den ansatte må gjøre kunden oppmerksom på reglene og be vedkommende om å stanse drikkingen eller forlate butikken, eventuelt kontakte vektere eller politi. Det kan neppe kreves at ansatte fysisk fjerner en uvillig kunde, da dette kan føre til juridiske og sikkerhetsmessige utfordringer.

Pliktene må tolkes i lys av forsvarlighetsprinsippet. Det er ikke rimelig å forvente at bevillingshaveren til enhver tid har full kontroll over alle kunder i salgslokalet. Det avgjørende må være at det finnes rutiner og tiltak som er rimelige, tilpasset risikoen for brudd og egnet for det spesifikke salgsstedet.

9.2 Kan kravet oppfylles ved hjelp av teknologi i en fjernbetjent butikkløsning?

I Helsedirektoratets ovennevnte tolkningsuttalelse fra 2. juli 2020 påpeker direktoratet at det fremstår som vanskelig i fjernbetjente butikker å overholde forbudet mot drikking av alkohol, fordi kundene har mulighet til å ta ut alkoholholdige drikke fra alkoholskap og konsumere den før salget er gjennomført.

Hovedforskjellen mellom betjente og fjernbetjente butikker er at ansatte i betjente butikker kan overvåke kundene fysisk og direkte. Det er vår vurdering at også fjernbetjente løsninger kan være i samsvar med regelverket, forutsatt at de nødvendige pliktene oppfylles gjennom alternative tiltak.

I fjernbetjente butikker kan kontrollplikten ivaretas ved hjelp av kameraovervåkning. I en løsning vi kjenner til, varsles operatøren når en kunde nærmer seg alkoholskapet eller forsøker å åpne det. Operatøren kan da observere kunden for å vurdere om det forekommer konsum av alkohol. Dersom

operatøren instrueres til å følge med på kunden etter at alkoholen er tatt ut av skapet, vil trolig kontroll- og forebyggingsplikten være bedre ivaretatt enn i en fysisk betjent butikk.

Forebygging kan videre forebygges gjennom synlige plakater ved inngangen og andre strategiske steder i butikken som informerer om at alkoholkonsum ikke er tillatt. Videre bør operatører gis grundig opplæring i regelverket og hvordan de skal håndtere eventuelle brudd. Dette er en praksis som ikke skiller seg vesentlig fra hvordan forebygging håndteres i betjente butikker.

Når det gjelder aktivitetsplikten, innebærer den ikke et krav om at operatøren fysisk må eskortere en kunde ut av lokalet eller tvinge kunden til å stanse drikkingen. Vi vurderer derfor at kontinuerlig fysisk tilstedeværelse i butikken ikke er nødvendig for at forskriftens § 3-2 skal overholdes. I fjernbetjente butikker kan aktivitetsplikten ivaretas ved at operatøren kontakter kunden via butikkens høyttalersystem. Operatøren kan informere kunden om at drikkingen må opphøre, eller be kunden forlate lokalet dersom hun ikke følger anmodningen. Hvis kunden nekter å forlate butikken, kan operatøren (på samme måte som i en betjent butikk) kontakte vektene eller politi. I mange tilfeller fungerer kjøpmannen selv som operatør og bor i nærheten av butikken, noe som gjør det mulig å møte opp ved behov.

Det kan også forekomme at kunder tar med seg alkohol utenfra og drikker det i butikken. Dette er en problemstilling som kan oppstå både i betjente og fjernbetjente butikker. I betjente butikker vil slike situasjoner vanligvis bli oppdaget fordi ansatte er fysisk til stede. I fjernbetjente butikker avhenger oppdagelsen av at kontrollplikten ivaretas gjennom teknologiske løsninger. I de fjernbetjente løsningene vi er kjent med, vil operatøren først varsles når en kunde nærmer seg alkoholskapet eller har åpnet skapet og tatt ut alkohol.

Dette innebærer at kunder som tar med seg alkohol utenfra og begynner å drikke det i butikken, kan forbli uoppdaget. Det kan imidlertid ikke kreves at operatøren følger med på alle kunder i butikken til enhver tid, da dette heller ikke er et krav i betjente butikker. Slik vi ser det, vil forsvarlighetskravet være oppfylt dersom operatøren gjennomfører jevnlig stikkkontroller av kunder i butikken.

9.3 Oppsummert: Hvordan kan fjernbetjent butikk oppfylle kravet?

- Det må være kameraovervåking i hele butikken for å kunne fange opp drikking allerede i starten av butikklokalet.
- Det må være adgang til å kommunisere med kunden i hele butikken, f.eks. ved hjelp av høyttalere plassert slik at kunden vil høre henvendelser.
- Betjeningen må foreta en forsvarlig kontroll, f.eks. med stikkprøver og ved å følge med når kunder opptrer på en mistenkelig måte.
- Betjeningen må henvende seg til kunden ved drikking i lokale, og betjeningen må kunne tilkalle bistand for å få kunden ut av butikken dersom vedkommende ikke avstår fra å drikke alkohol i lokalet.

10. ALKOHOLLOVENS PRINSIPPER

10.1 Innledning

Vi har sett ovenfor at en bærende begrunnelse for Helsedirektoratets restriktive syn er en henvisning til «alkohollovens prinsipper». For sammenhengens skyld siterer vi på ny fra det Helsedirektoratet uttaler i flere uttalelser (2. juli 2020, 22. oktober 2021 og 2. juni 2022:

«Sett opp mot alkohollovens formål, som er å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære, er det naturlig at det stilles andre og strengere krav til salg av slike varer enn andre dagligvarer. Ved å åpne opp for at alkoholholdig drikk kan selges uten kontroll av en person som fysisk er til stede, vil dette være en endring i strid med alkohollovens prinsipper og være en betydelig endring av hvordan omsetning og salg av alkoholholdig drikk skjer i dag. Også sett fra et helse- og forebyggingsperspektiv bør det etter Helsedirektoratets syn ikke åpnes opp for salgsformer hvor den som foretar vurderingen, og således skal sikre at salget ikke finner sted til personer som er åpenbart påvirket av rusmidler, ikke er fysisk er til stede». (Understreket her)

Av det siterte fremgår det at Helsedirektoratet mener at butikker uten ansatte som er fysisk til stede, i seg selv er i strid med alkohollovens prinsipper. Imidlertid skriver Helsedirektoratet videre i uttalelsen av 2. juni 2022: *«Salg av alkoholholdig drikk fra ubetjent butikk vil være en salgsform som krever en endring i dagens regelverk som regulerer salg av alkoholholdig drikk i butikk.»* (vår understreking).

Dette sitatet kan gi inntrykk av at Helsedirektoratet kun henviser til alkoholsalg fra de ubetjente butikkene når de mener at det kreves en lovendring. De løsningene som er vurdert i denne betenkningen knytter seg til fjernbetjente butikker, ikke ubetjente butikker, hvilket forutsetter en form for menneskelig kontroll. Det kan være at denne distinksjonen er noe av årsaken til Helsedirektoratets uttalelser på dette punktet. Samtidig synes det som, basert på det første sitatet, at Helsedirektoratet mener at også fjernbetjente butikker vil være i strid med alkohollovens prinsipper.

Som påpekt ovenfor i punkt 3.5, kan vi uansett ikke se at Helsedirektoratet har begrunnet påstanden sin eller vurdert nærmere hvilke prinsipper fjernbetjente butikker i så fall vil være i strid med. Vi vil derfor se nærmere på kildene for å vurdere hvilke formål og prinsipper som gjør seg gjeldende.

10.2 Hva er alkohollovens formål, og vil det hindre fjernbetjent butikk?

Alkohollovens formålsparagraf § 1-1 lyder som følger:

«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.»

I lovkommentaren til § 1-1 skriver Aubert følgende om lovens formål:

«Loven er et resultat av et kompromiss. På den ene side vet man at alkohol kan og vil medføre skade for en rekke individer. På den annen side er man, ut fra erfaringer, klar over at et totalforbud ikke er gjennomførbart, fordi det er i strid med folks rettsoppfatning. Man velger derfor en middelvei. Gjennom statlig og kommunal regulering skal myndighetene kunne føre en alkoholpolitikk som er tilpasset de lokale behov, og også ta hensyn til de folkevalgte alkoholpolitiske ståsted. Loven legger opp til at omsetning av alkohol er lovlig, men at skadevirkningene i størst mulig grad skal begrenses.»

Etter dette er det klart at alkohollovgivningens overordnede formål er å begrense skadevirkningene av alkohol i størst mulig grad. Samtidig er det en kjensgjerning at folk flest nyter alkohol tidvis, og at det

ikke er ønskelig med totalforbud. Av denne grunn må alkoholsalget reguleres, slik lovgiver da også har gjort i lov og forskrift.

I tillegg er det andre formål som reguleres i lovens enkeltbestemmelser; bevillingssystemet benyttes blant annet til å bekjempe økonomisk kriminalitet, jf. alkoholoven § 1-7b, diskriminering og narkotikaomsetning, jf. alkoholoven § 1-8. Vi har imidlertid vanskelig for å se for oss at fjernbetjente butikker er i strid med disse spesielle formålene.

Når det kommer til det overordnede formålet om å begrense skadevirkningene av alkohol i størst mulig grad, kan vi heller ikke se at det er noe iboende ved en fjernbetjent butikk som gjør at den vil være i strid med dette formålet.

Ved at alkoholoven og -forskriften er et resultat av et kompromiss, og reglene er penslet ut i stor detalj, må en kunne konkludere med at det overordnede formålet bak regelverket ivaretas av de nærmere reguleringene i alkoholregelverket – dvs. de enkelte bestemmelser. Det synes derfor rettskildemessig vanskelig å utlede noe forbud – eller vektig tolkningsmoment – av lovens formål i vår sak.

10.3 Hva er alkoholovens prinsipper og vil de hindre bruk av fjernbetjent butikk?

Uttrykket «prinsipper» kan betegne en rekke ulike normer – fra en samling av enkeltregler som har en pedagogisk funksjon og til helt sentrale forutsetninger som ligger til grunn for et rettsområde.¹⁵ Vi oppfatter at direktoratets henvisning til alkoholovens prinsipper viser til det sistnevnte, dvs. grunnleggende regler som sørger for at alkoholkonsumet holdes lavt og at det er forsvarlig kontroll av alkoholsalg.

Blant disse reglene gjenspeiles prinsipper som blant annet reguleringer av salgstid, aldersgrenser og bevillingssystem for salg.¹⁶ Dersom de fjernbetjente butikkens system og rutiner for alkoholsalg forsvarlig etterlever de nærmere reglene, slik de etter vårt syn er i stand til under visse forutsetninger, mener vi de er i samsvar med alkoholovens formål og prinsipper. Igjen blir det avgjørende en alminnelig lovtolkning og lovanvendelse av de enkelte bestemmelser i alkoholregelverket.

Det er ikke uvanlig at teknologisk utvikling og muligheter medfører at regelverk må oppdateres for at utnyttelsen av den nye teknologien skal være lovlig. Etter vårt syn utløser imidlertid ikke de fjernbetjente butikkene et behov for en slik lovendring.

11. PERSONVERN

11.1 Innledning

11.1.1 Hvilket regelverk gjelder?

EUs personvernforordning («GDPR») er gjort til norsk lov gjennom personopplysningsloven fra 2018. Loven regulerer behandling av personopplysninger, og omfatter fjernbetjente butikkvirksomheter.

¹⁵Hans Petter Graver, «I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper», punkt 2.1. I: Tidsskrift for rettsvitenskap, 2006, s. 189-221.

¹⁶Prop. 116 L (2015–2016) s. 9.

Med «personopplysninger» menes all informasjon som (direkte eller indirekte) kan knyttes til en fysisk person, f.eks. navn, adresse, lokalisering, helsestatus eller religiøs overbevisning.

Uttrykket «behandling» betegner nær sagt enhver befatning med personopplysninger, bl.a. utlevering, lagring og sletting. Det kreves imidlertid at opplysningen enten behandles automatisert (typisk ved hjelp av datamaskiner) eller inngår i eller skal inngå i et register.

Personopplysninger vil bli brukt og være regulert av personopplysningsloven i forbindelse med blant annet:

- Registrering av personer
- Fremvisning av legitimasjon og undersøkelse av den (via kamera)
- Kameraovervåking og innhenting av lyd i forbindelse med kontroll
- Kommunikasjon med kunder ved hjelp av elektroniske verktøy

11.1.2 Kort om kravene i GDPR

GDPR er et regelverk som sikre både personvern og hensiktsmessig adgang til å behandle personopplysninger. For å oppnå disse formålene, oppstiller GDPR en rekke ulike krav til den ansvarlige for bruken av personopplysninger, dvs. den som bestemmer hvorfor og hvordan personopplysninger skal brukes.¹⁷

Kravene vi skal gå gjennom her, er disse:

- Krav til rettslig grunnlag (hjemmel) (punkt 11.2)
- Etterlevelse av personvernprinsippene (punkt 11.3)
- Oppfølging av registrerte personers rettigheter (punkt 11.4)
- System for internkontroll og informasjonssikkerhet (punkt 11.5 og 11.6)
- Risikovurderinger (punkt 11.6)
- Vurdering av personvernkonsekvenser (punkt 11.7)
- Utlevering av personopplysninger til utlandet (punkt 11.8)
- Avtaler med leverandører (punkt 11.9)
- Særlige behandlingsformer og -situasjoner (punktene 11.10-11.12)

11.2 Krav til rettslig grunnlag (hjemmel)

11.2.1 Innledning

Det følger av GDPR artikkel 6 nr. 1 at det må foreligge et såkalt «rettslig grunnlag» for å behandle personopplysninger, dvs. at det må være en hjemmel for å bruke personopplysninger.

Det er to rettslige grunnlag som kan benyttes i denne sammenheng:

Bruk av personopplysninger er nødvendig «for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse», jf. GDPR art. 6 nr. 1 bokstav e (se punkt 11.2.2 under).

Bruk av personopplysninger er nødvendig «for formål knyttet til de berettigede interessene som forfølges av» butikksselskapet eller en tredjepart (se punkt 11.2.3 under)

¹⁷GDPR art. 4 nr. 7.

Det er i utgangspunktet forbudt å behandle informasjon som anses som «særlige kategorier» av personopplysninger (typisk om helse, religion, seksuell legning osv.). I et slikt tilfelle må det i tillegg være et unntak fra forbudet mot opplysningsbehandling. Dersom det behandles personopplysninger om straffbare forhold, lovovertridelser, må det også foreligge en særlig hjemmel for å kunne bruke slik informasjon. Vi behandler disse problemstillingene i henholdsvis punkt 11.2.4.2 og 11.2.4.3.

11.2.2 Oppgave i allmennhetens interesse

11.2.2.1.1 Innledning

Det rettslige grunnlaget som gir hjemmel for å behandle personopplysninger krever at det må foreligge en oppgave som skjer i «allmennhetens interesse».

I tillegg til må det for dette grunnlaget også finnes et såkalt «supplerende rettsgrunnlag», jf. GDPR art. 6 nr. 2 og 3. Dette er enkelt sagt et krav om at det må foreligge en «tilleggshjemmel» som gjelder den konkrete oppgaven, typisk en bestemmelse i lov eller forskrift som uttrykker at en oppgave må utføres.

11.2.2.2 Hva er en oppgave i allmennhetens interesse?

En «allmenn interesse» henviser trolig til noe som er av interesse for eller påvirker mange mennesker på et bredere plan, i motsetning til en spesiell interesse.¹⁸ En oppgave i «*allmennhetens interesse*» gjelder altså fellesskapets interesser (mer generelle, offentlige interesser).¹⁹

Typiske eksempler på slike interesser er samfunnsnyttig forskning og å fremme sikkerhet og trygghet, mens særlige økonomiske og kommersielle interesser sjeldnere vil utgjøre slike interesser (selv om det ikke utelukkes at oppgaver av allmenn interesse kan generere profitt).²⁰ Fortalepunkt 45 i GDPR viser til at allmenne interesser omfatter bl.a. helseformål, folkehelse, sosial beskyttelse og forvaltning av helsetjenester.

Vi antar at butikkselskapenes behandling av personopplysninger for å utføre oppgaver i henhold til alkoholloven kan tjene «allmennhetens interesser». Alkoholloven har som mål «å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære».

Selv om alternativet «allmennhetens interesser» primært vil gjelde for offentlige organer, er det også anvendelig for private virksomheter som utfører oppgaver som er nyttige for samfunnet eller en bredere krets av personer.

11.2.2.3 Foreligger det et supplerende rettslig grunnlag?

Spørsmålet er altså om det foreligger et nærmere grunnlag i lov eller forskrift, som gir en foranledning til å utføre en oppgave som krever bruk av personopplysninger.

Det er ikke nødvendig at det supplerende rettsgrunnlaget uttrykkelig regulerer behandling av personopplysninger. For behandling etter bokstav e kreves det kun at formålet med behandlingen skal

¹⁸ SOU 2017:39 s. 124.

¹⁹ Personvernrådet, *Guidelines 1/2024 on processing of personal data based on Article 6(1)(f) GDPR*, s. 11.

²⁰ C-252/21 (*Meta Platforms Inc and Others v Bundeskartellamt*) datert 4. juli 2023, avsnitt 133.

være nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse.²¹ nødvendig for den behandlingsansvarlige å behandle personopplysninger for å utøve myndigheten eller utføre oppgaven som følger av det supplerende rettsgrunnlaget.

Vi mener en rekke bestemmelser tilsier at det er tillatt å behandle personopplysninger i forbindelse med å etterleve alkohollovens og -forskriftens krav. Alkoholloven § 3-9 krevet at salgsbevillingen «skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av denne, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på en forsvarlig måte.»

Dette vil innebære en aktivitetsplikt for å følge opp kravene som stilles for å kunne selge alkohol. Som en oppfølging av aktivitetspliktene, må det også opprettes en internkontroll for å gjennomføre en systematisk oppfølging av alkohollovens plikter. Det følger også både eksplisitt og implisitt av en rekke bestemmelser at det må gjennomføres innhenting av personopplysninger.

Oppsummert mener vi det fremstår som klart at alkoholloven og forskriften, samt bevillingsvedtak, vil tilsi at butikkselskapet må behandle personopplysninger for å kunne utføre oppgaver ved alkoholsalg.

11.2.3 Alternativt rettslig grunnlag – Berettiget interesse

Et alternativ til å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, er å bruke det rettslige grunnlaget «berettiget interesse», jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav f. Grunnlaget innebærer en tretrinnsvurdering, hvor følgende må vurderes:

- Foreligger en berettiget interesse?
- Er det nødvendig å behandle personopplysningene?
- Veier interessene av å behandle personopplysningene mer enn de interesser og rettigheter som taler mot behandlingen?

Avveiningen av interesser, hensyn og rettigheter må alltid være konkret og skje på en balansert og samvittighetsfull måte. Spørsmålet er altså hvorvidt butikkselskapets (og andre) berettigede interesser veier mer enn de hensynene som taler mot en behandling av informasjonen.

Alternativet er vel egnet for ulike former for kontroll, avdekking av juks, compliance-arbeid mv. Vi mener «*berettigede interesser*» kan brukes i forbindelse med å behandle personopplysninger i forbindelse med å drive forsvarlig alkoholutsalg.

Vi mener derfor alternativet er anvendelig for å føre kontroll i henhold til kravene i alkoholloven.

11.2.4 Vil opplysningstypen som samles inn ved fjernbetjent alkoholsalg utgjøre sensitive personopplysninger?

11.2.4.1 Innledning

Enkelte former for opplysningstyper vil være underlagt et forbud mot behandling, og vil kreve en unntaksbestemmelse for å kunne bli brukt i forbindelse med kontroll av alkoholsalg. Det gjelder:

²¹ Prop. 56 LS (2017–2018) s. 33.

- Såkalte «særlige kategorier» av personopplysninger er i utgangspunktet forbudt å innhente og bruke, jf. GDPR art. 9 nr. 1. Dette er informasjon som knytter seg til blant annet religion, helse og politiske synspunkter.
- Informasjon om lovovertridelser/straffbare forhold må behandles av en myndighet eller ved at det finnes en særlig regulering som åpner for bruk av slik informasjon, jf. GDPR art. 10.

Vi drøfter hvorvidt det behandles slike personopplysninger i punktene 11.2.4.2 og 11.2.4.3 under.

11.2.4.2 Særlige kategorier av personopplysninger – helseopplysninger

I dette tilfellet er det potensielt «helseopplysninger», som er definert slik i GDPR: «*[P]ersonopplysninger om en fysisk persons fysiske eller psykiske helse, herunder om ytelse av helsetjenester, som gir informasjon om vedkommendes helsetilstand*». Dette er utdypet i GDPRs fortalepunkt 35, som uttrykker helseopplysninger er «*alle opplysninger om den registrertes helsetilstand som avdekker den registrertes tidligere, nåværende eller fremtidige fysiske eller psykiske helsetilstand.*»

I utgangspunktet mener vi det fremstår som tvilsomt at det vil bli behandlet «helseopplysninger». Som et eksempel kan det tenkes at en person anses for å være «åpenbart beruset» fordi han er høylytt og lukter sterkt av alkohol. Dette vil i liten grad si noe om en persons helse. Vurdering av om en person er «åpenbart påvirket» skal også ta utgangspunkt i en persons ytre adferd og egenskaper, og ikke f.eks. promille. Alkoholovens vurdering vil derfor i mindre grad være en presis vurdering av helsetilstand, og er først og fremst et virkemiddel for å nekte alkoholsalg.

På den annen side har EUs ekspertorgan for personvern uttrykt at informasjon om en persons medlemskap i Anonyme Alkoholikere, «drug use» eller overdrevne alkoholforbruk, kan være en helseopplysning.²² Vi oppfatter at det primært siktes til situasjoner der personer har et rusproblem eller misbruker rusmidler i betydelig grad.²³ Det finnes imidlertid situasjoner der det kan være glidende overgang mellom informasjon påvirkning og om helsetilstand, og vi anbefaler derfor at butikkselskapene forsøker å begrense informasjonen om kundens påvirkning mest mulig.

11.2.4.3 Personopplysninger om straffbare forhold mv.

GDPR artikkel 10 fastsetter særlige krav for å kunne behandle personopplysninger som gjelder ulike straffbare forhold, bl.a. «lovovertridelser». Det kan problematiseres om slik informasjon vil bli behandlet i forbindelse med kontrollen av kunder, og dermed krever særlig regulering. Vår oppfatning er at informasjon som er beskrivende, og i liten grad konkret knytter informasjonen til konklusjoner om et straffbart forhold, neppe er underlagt GDPR art. 10.²⁴

11.3 Etterlevelse av personvernprinsippene

²² Artikkel 29-gruppa, *ANNEX - health data in apps and devices*, s. 2, 2015.

²³ Se også det danske Datatilsynets avgjørelse 2008-42-0742, datert 20. juni 2008, som påpeker at informasjon om «misbruk af narkotika, alkohol og lignende nydelsesmidler» kan være helseopplysninger. Det svenske datatilsynet har gått langt i å uttrykke at alkoholtester kan inneholde helseopplysninger, iallfall hvis de kan indikere alkoholmisbruk.

²⁴ Se særlig de svenske forarbeidene SOU 1997: 39 s. 380, Prop. 2017/18: 105 s. 98-99, og SOU 2017:55 s. 121.

Personvernprinsippene er inntatt i GDPR artikkel 5, og angir noen grunnleggende regler for hvordan personopplysninger skal behandles. Vi mener disse prinsippene kan ivaretas, og nevner kort noen av de viktigste måtene butikksselskapene kan følge opp prinsippene:

- Lovlighet (herunder å finne en passende hjemmel for behandling)
 - Butikksselskapene må påvise et rettslig grunnlag for behandlingen, noe vi mener er mulig, jf. pkt. 11.2.
 - Det må i tillegg være en rimelig/rettferdig behandling av personopplysninger, noe som i stor grad vil være et resultat av at de andre prinsippene følges.
 - Det må være en stor grad av transparens, jf. informasjonspliktene i GDPR artiklene 13 og 14.
- Formålsbegrensning (identifisere og kommunisere hvorfor opplysningene skal brukes, og unngå gjenbruk som er uforenlig med innsamlingsformålet)
 - Butikksselskapet må bestemme og kommunisere tydelig til kundene hva som er formålet med innhenting og bruk av personopplysninger
 - Informasjon om formålet med behandlingen, og kommunikasjon til kunden, kan typisk gjøres gjennom en personvernerklæring.
- Lagringsbegrensning (informasjonen skal ikke kunne knyttes til enkeltpersoner i lengre tid enn det som er nødvendig for formålet)
 - Butikksselskapet må lage sletterutiner
 - Sletting må følges opp i praksis, f.eks. ved hjelp av opplæring
- Dataminimering (personopplysningsbehandlingen skal være begrenset til det som er nødvendig for formålene de behandles for)
 - Det må ikke hentes inn flere personopplysninger enn det som er nødvendig for å kontrollere kunder i forbindelse med å etterleve alkoholloven
 - I praksis innebærer dette blant annet at:
 - Registrering av kunder og innretning på kameraovervåkningen må ikke samle inn mer informasjon enn nødvendig.
 - Kontrollen av kunder innrettes slik at informasjonsinnhenting er forholdsmessig sett opp mot behovet for kontroll.
- Personopplysninger skal være korrekte og oppdaterte, og det må være rimelige tiltak for å sikre (prinsippet om riktighet)
 - Feilinformasjon må følges opp og korrigeres
 - Kundene må ha en praktisk mulighet for å melde ifra om at det er registrert gal informasjon om dem
- Konfidensialitet og integritet (opplysninger skal forbeholdes personer med tjenstlig behov, og opplysningene skal ikke kunne endres på uautorisert vis)
 - Det må være tilstrekkelig sikre løsninger, både tekniske løsninger og organisatoriske løsninger, f.eks. ved å bruke kryptering for å redusere muligheten for å hente inn informasjon.
 - Ansatte (og andre som følger opp på vegne av butikksselskapet, f.eks. vektere) bør ha adgang til informasjon ut fra en «need-to-know»-basis, og butikksselskapet bør ha oversikt over og gjennomgå hvem som har tilgang til personopplysninger.
- Ansvarlighet (Virksomheten må kunne påvise – i praksis dokumentere gjennom skriftlighet – at GDPR følges)

- Butikkselskapet må ha et internkontrollsystem på plass og dokumentere rutiner og andre tiltak for å etterleve kravene i GDPR
- Det er også viktig å ha på plass avtaler som dokumenterer hvilke vilkår som gjelder og hvordan forpliktelser i henhold til GDPR skal etterleves.

11.4 Oppfølging av personers rettigheter

GDPR kapittel III inneholder en rekke rettigheter for den registrerte personen. Rettighetene inneholder blant en rettigheter til å kreve sletting eller retting av personopplysninger, rett til begrenset bruk av personopplysninger, rett til ikke å være gjenstand for en automatisert beslutning, og en rett til dataportabilitet.

Vi antar at det skal være fullt overkommelig å etterleve disse kravene i forbindelse med fjernbetjent butikk. Det er flere måter å følge opp rettigheter i praksis, men vi antar dette vil være den typiske måten å gå frem på:

- Informere registrerte personer
 - Innholdet i informasjonen er nevnt i GDPR artiklene 13 og 14.
- Ha et kontaktpunkt personer kan henvende seg til
- Ha på plass en egnet teknologisk løsning for å ivareta rettigheten, f.eks. hvordan kameraopptak skal hentes ut ved krav om innsyn
- Lære opp ansatte om hvordan de skal gå frem for å følge opp henvendelser om rettigheter

11.5 System for internkontroll og informasjonssikkerhet

Oppfølging av kravene i GDPR vil kreve en systematisk oppfølging for å ivareta kravene i GDPR, bl.a. informasjonssikkerhet og oppfølging av registrerte personers rettigheter. Kravene bør være godt kjente for butikkselskapene, og vil innebære at det lages et system for kvalitetskontroll, der ulike former for dokumentasjon kan påvise at virksomheten har foretatt vurderinger og iverksatt tiltak. Typisk vil slike systemer bestå av tre deler:

- Styrende dokumentasjon (typisk overordnet strategi, målsettinger, organisering, rollefordeling og ansvar og systembeskrivelse)
- Gjennomførende dokumentasjon (beskrivelser av tiltak for å følge opp krav og målsettinger, typisk rutiner, avtaler og konkrete verktøy)
- Kontrollerende dokumentasjon (oppfølging av avvik, kontroll av etterlevelse og egenkontrolldokumenter mv.)

Det er et krav i GDPR at selskap klarer å «bake inn» personvern i sine løsninger, såkalt «innebygget personvern». Dette kan tas hensyn til når det utformes internkontroll og passende tiltak.

Et slikt system vil variere en del mellom ulike virksomheter, avhengig av risikobildet og hvilke tiltak som er best egnet i det enkelte tilfellet. I hovedsak vil slik internkontroll innebære å utforme vurderinger, planer og rutiner, og det er fullt overkommelig for butikkselskaper å lage slike systemer. Vi kan derfor ikke se at disse kravene er noe hinder for å etterleve GDPR i forbindelse med fjernbetjent alkoholsalg.

11.6 Risikovurderinger

Etter GDPR art. 32 nr. 1 skal selskapet gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen, se også artikkel 5 nr. 1 bokstav f. Forutsetningen for å etablere et akseptabelt sikkerhetsnivå og treffe egnede tiltak, er altså at det foretas

en risikovurdering. En risikovurdering er en prosess for å fastslå hvilke risikoer som truer rettigheter og friheter for den enkelte kunde, og så slå fast hva som er akseptabel risiko i en virksomhet.

Slike vurderinger er helt vanlige å gjennomføre for å etterleve GDPR, og vi kan ikke se at en slik plikt stiller butikksselskapene overføre utfordringer som hindrer fjernbetjent salg.

11.7 Vurdering av personvernkonsekvenser («Data Protection Impact Assessment»)

Bruk av teknologien for å benytte selvbetjente butikker vil ofte medføre krav om at det gjennomføres en vurdering av personvernkonsekvenser (forkortet «**DPIA**»). I likhet med risikovurderinger, vil dette innebære å gjennomføre en vurdering og dokumentere denne. Også dette kravet er overkommelig og vil ikke hindre bruk av fjernbetjente butikker.

11.8 Overføring av personopplysninger til stater utenfor EU/EØS («tredjeland»)

Dersom personopplysninger som brukes i forbindelse med kontrollen sendes ut av EU/EØS, må det enten skje til et trygt tredjeland (godkjent av EU-kommisjonen) eller ved at nærmere vilkår for å kunne overføre opplysningene er oppfylte. Dette kan løses ved at butikksselskapene velger leverandører som befinner seg innenfor EU/EØS, eller at det avklares at vilkårene for overføring er oppfylte (og at det brukes relevante avtaler). Kravene vil derfor ikke hindre bruk av selvbetjente butikker.

11.9 Avtaler med leverandører

GDPR kan tilsi at det inngås avtaler med leverandører av ulike tjenester. Det kan dreie seg om blant annet:

- Databehandleravtaler etter GDPR art. 28 nr. 3
- Avtaler knyttet til overføring av personopplysninger etter GDPR artikkel 46
- Avtaler som ikke er eksplisitt regulert, men som lages for å regulere f.eks. informasjonssikkerhet med en leverandør.

Heller ikke på dette punkt anser vi at kravene er uoverkommelige i forbindelse med fjernbetjent alkoholsalg, særlig siden dette er generelle krav som uansett må følges opp.

11.10 Særlig om avlesning av fingeravtrykk mv.

I kasseløsningen vil det bli brukt en mal, som registrerer og leser av nærmere punkter i fingeravtrykk. Dette skal ikke brukes til å identifisere en person, men til å autentisere at vedkommende er over 18 år, i forbindelse med kjøp av aldersbestemte varer. Spørsmålet er om en slik løsning innebærer behandling av personopplysninger.

Personopplysningsloven § 12 bestemmer at: «Bruk av fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler Fødselsnummer og andre entydige identifikasjonsmidler kan bare behandles når det er saklig behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering.»

I utgangspunktet krever bruk av fingeravtrykk altså «*saklig behov*», og metoden må være «*nødvendig*». Tradisjonelt har det vært ansett å foreligge en høy terskel for tillatt bruk. Det har bl.a. ikke blitt ansett lovlig å benytte fingeravtrykk i tilknytning til adgangskontroll på et treningssenter.²⁵

Personvernemnda har imidlertid tillatt automatisert kontroll av alder i selvbetjent butikk ved bruk av biometri. Visma Retail AS spurte om lovligheten vedrørende bruk av biometri (fingeravtrykk) for alderskontroll i selvbetjente butikker.²⁶ Fingeravtrykket ville bli konvertert til et templat, og dette templatet er i seg selv ikke et entydig identifikasjonsmiddel. Punktene i templatet ville bli koblet opp mot fingeren i maskinen, men det skjedde ingen identifisering.

Vi oppfatter at ordningen bl.a. Liberty Now bruker er samme løsning som i Personvernemndas avgjørelse, der malen ble akseptert. Det er ingen endring i rettstilstanden, og løsningen er derfor trolig tillatt.

11.11 Særlig om innhenting av lyd og lydopptak

Vi anbefaler at det er en relativt målrettet bruk av lydavlytting i butikk, og at det må varsles tydelig. Lydavlytting og -opptak må alltid vurderes konkret.

Utgangspunktet er trolig at personer må kunne snakke fritt uten at noen fanger opp lyd eller lagrer den. Det er også i samsvar med den svenske utredningen om kameraovervåking og GDPR, hvor det fastslås at:

«Kamerabevakning som innefattar avlyssning och upptagning av ljud innebär i regel särskilt påtagliga integritetsrisker, eftersom det normalt inte finns anledning att förvänta sig att utomstående ska ta del av vad man säger även om man befinner sig i en offentlig miljö.»²⁷

Datatilsynet påpeker at overvåking med lyd må «svare til et reelt behov og være forholdsmessig». I samtale med Datatilsynet tidligere, har tilsynet påpekt at bruk av lydavlytting må begrunnes godt og sees i lys av andre prinsipper for personopplysningsbehandling. Dette gjelder særlig dataminimeringsprinsippet, som innebærer at det ikke må behandles flere opplysninger enn det som er nødvendig ut fra formålet.

Vi antar at innhenting av lyd i kommunikasjon (f.eks. en samtale) med kunder vil være for en konkret situasjon, hvor behovet for lydinnhenting er tungtveiende, og følgelig normalt er tillatt. Her vil særlig hensynet til å ivareta lov- og forskriftsplikter om kontroll kunne tilsi at det er tillatt å hente inn lyd.

Vi oppfatter at det er et strengere krav for lydopptak enn løpende innhenting av lyd som ikke tas opp. Som eksempel vises det til at «*det [vil] neppe være forholdsmessig å ta opp alle samtaler i tilfelle det kan bli fremsatt trusler*».²⁸

Derimot kan det etableres løsninger som gjør at den ansatte eller kunder kan sette i gang lydopptak dersom situasjoner blir truende eller det er et annet, konkret behov.

Også svenske lovgivere har antatt det må sterke grunner til for å legitimere lydopptak: «*Tillståndsgivningen vad gäller avlyssning eller upptagning av ljud bör präglas av restriktivitet. Endast*

²⁶ PVN-2006-09 (Oslo trimsenter)

²⁷ PVN-2011-11 (Visma Retail)

¹⁹ SOU 2017: 55 s. 320.

²⁸ Datatilsynet, Lydopptak i ulike situasjoner

om ett starkt behov av en avlyssning- eller upptagningsmöjlighet kan påvisas i det enskilda fallet bör tillstånd till detta ges.»²⁹

Dette kan tilsi at det er tillatt med bildeopptak, men normalt ikke med lydopptak.

11.12 Oppsummering personvern og GDPR

Vi mener det vil være overkommelig å etterleve kravene i GDPR for en virksomhet som selger alkohol gjennom en fjernbetjent løsning. I all hovedsak vil GDPR-kravene innebære at butikkselskapene må gjennomføre vurderinger og få på plass passende tiltak for å beskytte personopplysninger. Selskapene må også dokumentere vurderingene og tiltakene.

Selv om vi mener det vil være mulig å behandle personopplysninger med dagens alkohollov og - forskrift, kan det være hensiktsmessig å utforme klarere regler i lovgivningen som presiserer vilkår for bruk av personopplysninger – særlig i forbindelse med kontroll av kunder. Vi nevner også at det er en viss tvil om informasjon som knytter seg til at en person er «åpenbart påvirket» er «helseopplysninger», som er underlagt strengere regler for bruk.

Vi mener de beste grunner tilsier at informasjonen ikke når opp til terskelen for helseopplysninger. Usikkerheten kan likevel tilsi at det lages klarere regler som gir adgang til å behandle alle typer personopplysninger.

12. KRAV I ARBEIDSMILJØLOVEN OG FORSKRIFTER TIL LOVEN

Det er i prinsippet tenkelig at arbeidsmiljølovens regler for kontrolltiltak (kapittel 9) kommer til anvendelse for kameraovervåkingen. Dette må vurderes konkret og vil avhenge av hvordan kameraovervåkingen innrettes, hvorvidt de ansatte fanges opp på opptak, og hva formålet med overvåkingen er.

Vi antar imidlertid at dette i all hovedsak vil føre til at butikkselskapene i kraft av arbeidsgiverrollen må sørge for å drøfte overvåkingen med tillitsvalgte og informere de ansatte om overvåkingen.³⁰

I tillegg må lovlig overvåking av ansatte være saklig og forholdsmessig.³¹ Vi kan ikke se at dette vil være et problem i relasjon til overvåking for å følge opp lovlig alkoholsalg. Det vil først oppstå mer krevende avveininger dersom kameraovervåkingen følger opp andre formål, som å kontrollere ansattes arbeidsprestasjoner.

Hvis f.eks. kameraovervåkingen innebærer et kontrolltiltak overfor ansatte, vil forskrift om kameraovervåking i virksomhet kunne komme til anvendelse.³² Denne forskriften vil kreve at det «er et særskilt behov for overvåkingen», jf. § 3. Det er dessuten enkelte tilleggskrav knyttet til varling/skilting som opplyser om kameraovervåkingen, jf. § 4. Også disse vilkårene vil kunne oppfylles i forbindelse med kameraovervåking.

²¹ SOU 2017: 55 s. 414.

³⁰ Arbeidsmiljøloven § 9-2.

³¹ Arbeidsmiljøloven § 9-1.

³² FOR-2018-07-02-1107.

VEDLEGG 1: Teknologi og eksempler på fjernbetjente butikker

1 INNLEDNING

Vi er blitt gjort kjent med to ulike systemer for alkoholsalg, hvor betjeningen ikke er fysisk til stede i butikken. Vi anser det som hensiktsmessig å beskrive disse systemene, fordi de illustrerer hva slags teknologi som er tilgjengelig, og dermed kan være et nyttig bakteppe for de mer generelle vurderingene vi foretar av fjernbetjente butikker lovlighet opp mot alkoholregelverket.

2 COOPS LØSNING

Det første systemet er en løsning som er utviklet av Coop, og som benyttes i enkelte Coop Prix-, Coop Marked- og Matkroken-butikker. Vår forståelse av systemet baserer seg på et vedtak av Statsforvalteren i Rogalands vedtak av 18. november 2024 knyttet til Coop Extra Østhusvik. I tillegg har vi hatt et møte med Coop ved Ole Jørgen Snuggerud og Usman Ivar Shakar den 13. januar 2025.

Butikken i Statsforvalterens vedtak – Coop Extra Østhusvik – er kameraovervåket med 17–18 kameraer inne i butikken og to utvendig. Coop leier vektertjenester fra selskapet Skan-kontroll, som har kontor i Oslo, Trondheim eller Bergen. Skan-kontroll har tilgang til videoovervåkningen og tilgangsstyringen til alle dører i butikken. Vekteren har mange ulike oppgaver og følger derfor ikke med på videoovervåkningen kontinuerlig.

For å få adgang til butikken, må kunden bruke appen Coop Key, hvor kunden registrerer seg med BankID. Deretter benyttes biometrisk kjennetegn for å få åpnet opp døren til butikken.

Alkoholholdig drikke er låst inne på et eget rom eller skap i butikken. For å få adgang til dette rommet, må kunden skanne en QR-kode og bekrefte alderen sin med BankID. Dersom kunden er over 18 år, vil alkoholrommet åpnes automatisk uten nærmere godkjenning fra vekter. Skanningen av koden medfører at Skan-kontroll automatisk får opp en livestram fra butikken og en video av de foregående 15–20 sekundene. Vekteren kan i tillegg sjekke opptak fra butikken forut for de siste 15–20 sekundene. Når alkohol hentes ut av alkoholskapet, har vekteren instruks om å observere om kunden er åpenbart påvirket.

Når kunden skal betale for alkoholen, må hun på ny verifisere seg med Coop Key og BankID med passord ved betaling i kassen. Det blir ikke foretatt en obligatorisk kontroll av en vekter i forbindelse med kjøpet.

Ved mistanke om åpenbar påvirkning kan vekteren ta kontakt med kjøperen via høyttaleranlegget i butikken. Kunden må aktivere mikrofonen på sin side for at vekteren skal ha muligheten til å høre kunden. Dersom kunden ikke ønsker å rette seg etter vekterens instruks, kan vekteren kontakte Coops IT-avdeling, som deretter kan stoppe salget av alkohol i kassen.

Skan-kontroll har også fått instruks om å følge med på kunden etter kjøp av alkohol, slik at eventuell langing kan oppdages.

3 LIBERTY NOWS LØSNING

Den andre varianten vi har blitt gjort kjent med er den såkalte RMA-teknologien (Retail Multi Automation) utviklet av Liberty Now AS. RMA-teknologien benyttes i Nærbutikken, Joker, Spar og Snarkjøp.

Den følgende beskrivelsen baserer seg på en film³³ hvor Christian Lindahl – COO i Liberty Now – forklarer hvordan systemet fungerer, og et møte med Liberty Now AS ved CDO Einar Uvsløkk.

Ved inngangsdøren til butikken henger det en plakat over vilkårene for bruk av butikken. Her fremgår blant annet alderskrav for kjøp av alkohol og forbud for berusede personer. Det er kamera som filmer området utenfor og ved inngangen.

Videre har disse butikkene fem kontrollpunkter som er kameraovervåket: (1) ved inngangsdøren, (2) foran alkoholskapet, (3) når alkoholskapene åpnes, (4) når en aldersbestemt vare skannes og (5) når kunden går mot utgangsdøren

For å komme inn i butikken må kunden bruke gyldig betalingskort og taste inn PIN-kode. Samtidig blir kunden filmet av et kamera. Dersom kunden bruker unormalt lang tid på å taste PIN-koden eller taster feil kode flere ganger, får operatøren et varsel, slik at det kan undersøkes om kunden er åpenbart påvirket. Dersom kunden fremstår åpenbart påvirket, kan operatøren låse døren til butikken.

RMA-teknologien legger opp til at kjøpmannen for den enkelte butikk selv påtar seg rollen som operatør. Det er også mulig å leie operatørtjenester fra Liberty Now.

Både når kunden beveger seg foran alkoholskapet og når kunden åpner skapet med alkohol, får operatøren et varsel. Operatøren kan da vurdere om kunden er åpenbart påvirket. I så fall kan skapet låses.

Butikken er utstyrt med mikrofoner ved inngangen, alkoholskapene og kassen, og operatøren kan velge å skru på disse mikrofonene for å høre kunden. Det er ikke kunden som velger om mikrofonen i butikken skal skrus på. Videre kan operatøren kontakte kunden via høyttaleranlegget.

Operatøren får enda et varsel når alkoholen er skannet i kassen. Samtidig kontrolleres legitimasjon og alder. Det er mulig å registrere fingeravtrykk for å slippe å vise legitimasjon neste gang man skal kjøpe alkohol. Selve registreringen av fingeravtrykk skjer alltid ved at en operatør undersøker legitimasjon og godkjenner registreringen. Kunden kan deretter bruke fingeravtrykk til å bekrefte alder ved fremtidige kjøp. Operatøren vil imidlertid uansett bli varslet om at aldersbestemt vare skannes i kassen.

Til slutt går det et varsel når kunden forlater lokalet, slik at betjeningen kan kontrollere at det ikke foregår langing. Området utenfor butikken filmes av 2–3 kameraer. Operatøren kan stenge døren hvis det er behov for å forhindre kunden i å forlate butikken.

Alkoholskapene stenger automatisk når tidsrommet for salg av alkohol er stengt.

³³ <https://vimeo.com/103858161/7d4058b4ae>

Liberty Now foretar en årlig kontroll av butikkene som benytter RMA-teknologien, og utsteder da eventuelt en autorisasjon til videre bruk.