
NOUNorges offentlige utredninger **2003: 15**

Fra bot til bedring

Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem
med mindre bruk av straff

Utredning fra Sanksjonsutvalget oppnevnt ved kgl. res. 26. januar 2001.
Avgitt til Justis- og politidepartementet 16. mai 2003.

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0711-8

Sats/Trykk: AIT Trondheim AS/AIT Otta AS

Til Justis- og politidepartementet

Sanksjonsutvalget ble opprettet ved kongelig resolusjon 26. januar 2001. Etter mandatet skal utvalget foreta en "grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd" og "utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff". Utvalget legger med dette frem sin utredning med lovutkast. Utvalgets innstilling er enstemmig.

Oslo 16. mai 2003

Hans-Petter Jahre
leder

Berit Fosheim

Toril Kristiansen Høyland

Inger-Anne Ravlum

Marius Ryel

Tolle Stabell

Bjørn Erik Thon

Runar Torgersen

Oversikt over innholdet

Del I Sammen drag, oppnevning, mandat og avgrensninger	17	Del IV Forslag til endringer i sanksjonssystemet på utvalgte områder	281
1 Sammen drag av utvalgets vurderinger og forslag	19	18 Innledning	283
2 Oppnevning og mandat	35	19 Vegtrafikkloven	285
3 Avgrensning av mandatet og forholdet til andre lovutvalg	40	20 Folketrygdloven og sysselsettingsloven – tap av offentlig ytelse	296
Del II Gjeldende rett, folkerettslige forpliktelser og utenlandsk rett	45	21 Skatte- og avgiftslovgivningen	302
4 Sanksjoners begrunnelse og berettigelse	47	22 Regnskapsloven og foretaksregisterloven – opplysningsplikt til Brønnøysund-registrene	313
5 Gjeldende rett	54	23 Miljø- og ressursforvaltning – viltloven og innlandsfiskeloven	320
6 Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner – R (91) 1	119	24 Finanslovgivningen – meldeplikt etter verdipapirhandel loven	328
7 Utenlandsk rett	126	Del V Gjennomføringen av en regelverksreform, lovutkast og konsekvenser	339
8 Innhenting av informasjon – forespørsler, svar og møter med forskjellige organer	134	25 Opplegg for gjennomføring av en regelverksreform	341
Del III Utvalgets generelle vurderinger og forslag	137	26 Mønsterbestemmelser og samlet lovutkast med merknader	344
9 Utvalgets oppmerksomhetsområde og begrepsbruk – svakheter ved dagens sanksjonssystem	139	27 Administrative og økonomiske konsekvenser	361
10 Generelt om bruk av straff og administrative sanksjoner	143	Vedlegg	
11 Oversikt over administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak	169	1 Samlet lovutkast uten noter	366
12 Administrative sanksjoner – fellesspørsmål	182	2 Sanksjonsutvalgets høringsuttalelse til Justisdepartementets høringsnotat om endringer i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort mv.	372
13 Nærmere om de administrative sanksjoner – lovforslag og mønsterbestemmelser	214		
14 Offentligrettslig sanksjonskompetanse til andre enn offentlige myndigheter	238		
15 Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner	241		
16 Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv.	248		
17 Forenklet forelegg	260		

Detaljert innhold

Del I	Sammendrag, oppnevning, mandat og avgrensninger	17	2	Oppnevning og mandat	35
			2.1	Oppnevning, sammensetning og utvalgets arbeid	35
1	Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag	19	2.2	Mandat og senere presiseringer fra Justisdepartementet	35
1.1	Innledning	19	2.3	Andre forventninger til utvalget	38
1.2	Utvalgets oppmerksomhetsområde og begrepsbruk – svakheter ved dagens sanksjonssystem (kapittel 9)	19	2.3.1	Høringsnotat fra Justisdepartementets lovavdeling om blant annet innføring av en straffesanksjonert plikt til å svare på postforkynnelser	38
1.3	Generelt om bruk av straff og administrative sanksjoner (kapittel 10)	20	2.3.2	Henvendelse fra Politiets Fellesforbund om utvidet adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg .	38
1.4	Oversikt over sanksjoner og andre forvaltningstiltak (kapittel 11)	22	2.3.3	Henvendelse fra NORMAL om adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg ved mindre brudd på lovgivningen som forbyr bruk av cannabisprodukter	38
1.5	Administrative sanksjoner – fellesspørsmål (kapittel 12)	24	2.3.4	Anmodning fra Finansdepartementet om å vurdere overtredelsesgebyr for brudd på meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandelloven	38
1.6	Nærmere om de administrative sanksjoner – lovforslag og mønsterbestemmelser (kapittel 13)	26	2.4	Opplegget for utvalgets innstilling	38
1.7	Offentligrettslig sanksjonskompetanse til andre enn offentlige myndigheter (kapittel 14)	28	3	Avgrensning av mandatet og forholdet til andre lovutvalg	40
1.8	Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner (kapittel 15)	28	3.1	Oversikt over mandatets hovedproblemstillinger	40
1.9	Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. (kapittel 16)	28	3.2	Nærmere om mandatets punkt 2 – ”Utredning av andre sanksjoner enn straff”	41
1.10	Forenklet forelegg (kapittel 17)	29	3.2.1	Generelle prinsipper for sanksjonering	41
1.11	Generelt om utvalgets gjennomgang av utvalgte forvaltningsområder (kapittel 18)	30	3.2.2	Sanksjonsbegrepet – straff og alternative sanksjoner	41
1.12	Vegtrafikkloven (kapittel 19)	31	3.2.3	Oversikt over hvilke reaksjoner som skal behandles	42
1.13	Trygden – folketrygdloven og sysselsettingsloven (kapittel 20)	31	3.3	Nærmere om mandatets punkt 3 – ”Utvidet bruk av forenklet forelegg”	43
1.14	Skatte- og avgiftslovgivningen – ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven (kapittel 21)	32	3.4	Forholdet til andre lovutvalg	44
1.15	Regnskapsloven og foretaksregisterloven – opplysningsplikt til Brønnøysundregistrene (kapittel 22)	32	Del II Gjeldende rett, folkerettslige forpliktelser og utenlandsk rett		
1.16	Miljø- og ressursforvaltning – viltloven og innlandsfiskeloven (kapittel 23)	32	4	Sanksjoners begrunnelse og berettigelse	47
1.17	Finanslovgivningen – meldeplikt etter verdipapirhandelloven (kapittel 24)	32	4.1	Innledning	47
1.18	Opplegg for gjennomføringen av en regelverksreform (kapittel 25)	33	4.2	Straffeteoriene og forholdet mellom dem	47
1.19	Administrative og økonomiske konsekvenser (kapittel 27)	33	4.2.1	Oversikt	47

4.2.2	De absolutte straffeteoriene	48	5.3	Sivilrettslige virkninger av normbrudd	68
4.2.3	De relative straffeteoriene	48	5.4	Domstolsbehandling av sivile saker. Alternative tvisteløsningsmodeller	69
4.2.3.1	Oversikt	48	5.4.1	Rettsåndhevelse ved domstolene i sivile saker	69
4.2.3.2	Allmennprevensjon	48	5.4.2	Voldgift	70
4.2.3.3	Individualprevensjon	49	5.4.3	Selvdømme	70
4.2.3.4	Andre virkninger av straff	50	5.4.4	Konfliktråd	71
4.2.4	Forholdet mellom straffeteoriene ..	50	5.5	Oversikt over kompetanse- og saksbehandlingsregler i straffesaker	72
4.3	Begrunnelser for alternative sanksjoner til straff	51	5.5.1	Oversikt	72
4.4	Ulike sanksjoners hensiktsmessighet og berettigelse ..	51	5.5.2	Arbeidsdelingen i straffesaksapparatet	72
4.4.1	Oversikt	51	5.5.2.1	Påtalemyndigheten	72
4.4.2	Straff	52	5.5.2.2	Domstolene	73
4.4.3	Alternative sanksjoner	53	5.5.3	Straffeprosessuelle hovedprinsipper	73
5	Gjeldende rett	54	5.5.3.1	Oversikt	73
5.1	Straff	54	5.5.3.2	Kompetansen til å ilegge straff	73
5.1.1	Begrepet "straff" i Grunnloven § 96	54	5.5.3.3	Beviskravet i straffesaker og vernet mot selvinkriminering	74
5.1.2	Bruken av straff – gjeldende straffebestemmelser – håndheving ..	58	5.5.3.4	Saksbehandlingen i straffesaker	74
5.1.3	De ulike straffartene	59	5.5.4	Saksgangen i straffesaker etter lovens normalordning	75
5.1.4	Bot	59	5.5.4.1	Oversikt	75
5.1.5	Rettighetstap etter straffeloven	59	5.5.4.2	Overtredelse, oppdagelse og anmeldelse	76
5.1.6	Oversikt over strafferettslige reaksjoner som ikke er straff	60	5.5.4.3	Etterforskning, påtale og forberedelse til hovedforhandling ..	76
5.1.7	Nærmere om strafferettslig inndragning	61	5.5.4.4	Hovedforhandling	76
5.1.7.1	Hensynene bak reglene om inndragning av utbytte	61	5.5.4.5	Dom	77
5.1.7.2	Oversikt over reglene om strafferettslig inndragning	61	5.5.4.6	Overprøvelse	77
5.1.8	Borgerlige rettskrav	62	5.5.4.7	Fullbyrdelse	77
5.2	Administrative reaksjoner	63	5.5.5	Tilståelsesdom	77
5.2.1	Oversikt	63	5.5.6	Forelegg	78
5.2.2	Administrative sanksjoner	64	5.5.7	Forenklet forelegg	79
5.2.2.1	Begrepet "administrativ sanksjon" ..	64	5.6	Oversikt over kompetanseregler og saksbehandlingsregler ved ileggelse av administrative sanksjoner og andre forvaltningsreaksjoner	79
5.2.2.2	Overtredelsesgebyr	64	5.6.1	Sentrale regelsett om personell kompetanse og saksbehandling ved ileggelse av forvaltningsreaksjoner ..	79
5.2.2.3	Tilleggsbetaling	64	5.6.2	Generelle prinsipper for ileggelse av administrative sanksjoner og andre forvaltningsreaksjoner	80
5.2.2.4	Tap av offentlig ytelse	64	5.6.2.1	Innledning	80
5.2.2.5	Administrativ inndragning	65	5.6.2.2	Prinsippene	80
5.2.2.6	Administrativt rettighetstap	65	5.6.3	Saksbehandlingsreglene på de enkelte stadiene i forbindelse med ileggelse av administrative sanksjoner	83
5.2.2.7	Forbud mot virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse	66			
5.2.2.8	Formell advarsel	66			
5.2.2.9	Tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner eller markedsreaksjoner – offentliggjøring av navn på foretak ..	66			
5.2.3	Andre forvaltningstiltak	67			
5.2.3.1	Pålegg om stansing og retting	67			
5.2.3.2	Stansing av ulovlig/gjennomtvinging av lovlig virksomhet ved direkte inngripen fra myndighetene	67			
5.2.3.3	Tvangsmulkt	67			

5.6.4	Offentlighet og taushetsplikt	83	5.7.16	Tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 – forbudet mot gjentatt forfølgning ("dobbelstraff")	111
5.6.4.1	Generelt om regulering av offentlighet ved forvaltningsreaksjoner	83	5.7.16.1	Oversikt	111
5.6.4.2	Taushetsplikt om sanksjoner og lovovertrедelser	84	5.7.16.2	Nærmere om hvilke former for forfølgning som omfattes av forbudet mot gjentatt forfølgning ..	112
5.6.4.3	Særlig om juridiske personer og om taushetsplikt om forretningshemmeligheter	89	5.7.16.3	Den sperrende straffeforfølgingen må være endelig	114
5.6.4.4	Unntak fra offentlighet	89	5.7.16.4	Grensen mot samtidig straffeforfølging	115
5.6.4.5	Utsatt offentlighet	91	5.7.16.5	De to straffeforfølgningene må gjelde samme forhold	116
5.6.5	Adgangen til domstolsprøving ved administrative sanksjoner	91	5.7.16.6	De to straffeforfølgningene må gjelde samme subjekt	118
5.7	Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen .	92	6	Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner – R (91) 1	119
5.7.1	Oversikt over konvensjonen og dens stilling i norsk rett	92	6.1	Oversikt	119
5.7.2	Den europeiske menneske- rettighetsdomstolens dynamiske håndhevelse av konvensjonen	93	6.2	Rekommandasjonens anvendelsesområde	120
5.7.3	Rettighetssubjekter etter EMK. Omfattes juridiske personer?	94	6.3	Rekommandasjonens punkt 1 – krav til hjemmelsgrunnlaget	120
5.7.4	Oversikt over artikkel 6 – hovedinnhold og anvendelsesområde	95	6.4	Rekommandasjonens punkt 2 – forbud mot tilbakevirkning	121
5.7.5	Nærmere om begrepet straffesiktelse	96	6.5	Rekommandasjonens punkt 3 – gjentatt ileggelse av administrativ sanksjon	122
5.7.6	På hvilket tidspunkt foreligger en straffesiktelse?	98	6.6	Rekommandasjonens punkt 4 – krav til hurtighet i saksbehandlingen	123
5.7.7	Nærmere om begrepet borgerlige rettigheter og plikter	99	6.7	Rekommandasjonens punkt 5 – krav til en avsluttende avgjørelse	123
5.7.8	Artikkel 6 nr. 1 – retten til en rettferdig rettergang – oversikt	100	6.8	Rekommandasjonens punkt 6 – krav til saksbehandlingen ved ileggelse av administrative sanksjoner	124
5.7.9	Artikkel 6 nr. 1 – kravet til avgjørelse av en uavhengig og upartisk domstol	100	6.9	Rekommandasjonens punkt 7 – regulering av bevisbyrden	125
5.7.10	Artikkel 6 nr. 1 – adgang til domstolsprøvelse	101	6.10	Rekommandasjonens punkt 8 – krav om adgang til domstolsprøving	125
5.7.11	Artikkel 6 nr. 1 – retten til avgjørelse innen rimelig tid	102	7	Utenlandsk rett	126
5.7.12	Artikkel 6 nr. 1 – særlig om selvinkriminering og forholdet til opplysningsplikt	103	7.1	Innledning	126
5.7.12.1	Oversikt	103	7.2	Svensk rett	126
5.7.12.2	Fremtvingelse av bevis forut for straffesiktelse	103	7.2.1	Oversikt	126
5.7.12.3	Fremtvinging av bevis etter straffesiktelse	104	7.2.2	"Ordningsbot"	127
5.7.12.4	Bruk av fremtvunget bevis i sanksjonssak	106	7.2.3	"Vite"	128
5.7.13	Artikkel 6 nr. 2 – uskyldspresumsjonen i straffesaker	107	7.3	Dansk rett	128
5.7.14	Artikkel 6 nr. 3 – visse minimumsrettigheter i straffesaker	108	7.4	Finsk rett	129
5.7.15	Artikkel 7 – legalitetsprinsippet og forbud mot tilbakevirkning	110	7.4.1	Oversikt	129
			7.4.2	"Ordningsbot"	130
			7.5	Islandsk rett	130
			7.5.1	Oversikt	130
			7.5.2	Administrativ bot	130
			7.5.3	Tvangsbot	131

7.5.4	Tilbakekall og inndragning av tillatelser mv.	131	10.5.2.3	Rettsikkerhet og kontrollnivå	149
7.6	Tysk rett	131	10.5.2.4	Mindre bruk av straff og mer fleksibelt sanksjonssystem	150
7.6.1	Oversikt	131	10.5.3	Forvaltningen	151
7.6.2	"Ordnungswidrigkeiten"	131	10.5.4	Politiet og påtalemyndigheten	151
7.6.2.1	Oversikt	131	10.5.5	Domstolene	152
7.6.2.2	Forholdet mellom ordensgebyr og straff	132	10.5.6	Gjerningspersonen	153
7.6.2.3	Forvaltningens og påtalemyndighetens kompetanse ...	132	10.6	Gjennomføring av kvalifikasjonskravet for straffbarhet	153
7.6.2.4	Saksbehandlingsregler mv.	133	10.6.1	Generelt	153
7.6.2.5	Formell advarsel og advarselsgebyr	133	10.6.2	Vesentlig overtredelse	154
8	Innhenting av informasjon – forespørsler, svar og møter med forskjellige organer	134	10.6.3	Gjentakelse	155
8.1	Innledning	134	10.6.4	Utkast til straffebestemmelse med kvalifikasjonskrav – mønsterbestemmelse	157
8.2	Møte med organisasjonene til ansatte i politiet og påtalemyndigheten	134	10.7	Tosporet eller ensporet system? ...	158
8.3	Innspill fra departementene og Kommunenes Sentralforbund	134	10.7.1	Problemstilling – oversikt	158
8.4	Møter med ulike organer på bakgrunn av svarene fra departementene og Kommunenes Sentralforbund	134	10.7.2	Avgrensninger	159
8.5	Møte med Tilleggsskatteutvalget og Diskrimineringsutvalget	135	10.7.3	Ensporet system gjennom utforming av sanksjonsbestemmelsene	159
Del III	Utvalgets generelle vurderinger og forslag	137	10.7.4	Ensporet system gjennom valg av spor i den enkelte sak	160
9	Utvalgets oppmerksomhetsområde og begrepsbruk – svakheter ved dagens sanksjonssystem	139	10.7.4.1	Valg av spor	160
9.1	Kapittelsammendrag	139	10.7.4.2	Bør det kreves påtalebegjæring eller anmeldelse fra forvaltningen?	160
9.2	Utvalgets oppmerksomhetsområde	139	10.7.4.3	Administrative sanksjoner i straffesak?	163
9.3	Svakheter ved det nåværende sanksjonssystem	140	10.7.4.4	Tilbakeføring til forvaltningen hvis påtalemyndigheten ikke reiser straffesak	165
9.4	Utvalgets begrepsbruk	141	10.7.4.5	Anke og klage	166
10	Generelt om bruk av straff og administrative sanksjoner	143	10.7.4.6	Omgjøring og gjenopptakelse	166
10.1	Kapittelsammendrag	143	10.8	Bør andre enn påtalemyndigheten ha kompetanse til å utferdige forelegg?	167
10.2	Innledning	144	10.9	Offentliggjøring av politianmeldelser	168
10.3	Prinsipper for bruk av straff	144	11	Oversikt over administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak	169
10.4	Prinsipper for bruk av administrative sanksjoner	147	11.1	Kapittelsammendrag	169
10.5	Administrativ sanksjon eller straff? Fordeler og ulemper	148	11.2	Innledning	169
10.5.1	Innledning	148	11.3	Administrative sanksjoner	169
10.5.2	Samfunnet – generelt	149	11.3.1	Innledning	169
10.5.2.1	Innledning	149	11.3.2	Økonomiske sanksjoner	169
10.5.2.2	Mer effektiv håndhevelse	149	11.3.2.1	Overtredelsesgebyr	169
			11.3.2.2	Tilleggsbetaling	171
			11.3.2.3	Tap av offentlig ytelse	172
			11.3.2.4	Administrativ inndragning	173
			11.3.3	Rettighetstap	174
			11.3.3.1	Administrativt rettighetstap – avgrensning mot tilbakekall av tillatelse	174

11.3.3.2	Forbud mot virksomhet som ikke krever tillatelse	177	12.9	Offentlighet ved administrative sanksjoner	199
11.3.4	Andre sanksjoner	177	12.9.1	Innledning og generelle vurderinger	199
11.3.4.1	Formell advarsel	177	12.9.2	Taushetsplikt om vedtak om administrativ sanksjon	201
11.3.4.2	Offentliggjøring av navn på foretak	178	12.9.3	Andre unntak fra offentlighet om vedtak om administrativ sanksjon ..	204
11.4	Andre forvaltningstiltak	179	12.9.4	Offentlighet under forberedende undersøkelser mv.	205
11.4.1	Pålegg om stansing og retting	179	12.10	Fullbyrding	206
11.4.2	Tvangsmulkt	179	12.10.1	Innledning – Behovet for tvangsgrunnlag for administrative sanksjoner	206
11.4.3	Tilbakekall av offentlig tillatelse	180	12.10.2	Gjennomføringen	207
12	Administrative sanksjoner – fellesspørsmål	182	12.10.3	Når tvangsfullbyrdelse skal kunne skje	207
12.1	Kapittelsammendrag	182	12.10.4	Midlertidige sanksjonsvedtak? – Sikring før vedtak om sanksjon er fattet	208
12.2	Innledning og problemstillinger	183	12.10.5	Tvangsfullbyrdelse av administrativ sanksjon mot andre enn lovovertrederen	208
12.3	Materielle vilkår	183	12.10.6	Innvendinger mot gyldigheten av ilagt administrativ sanksjon	209
12.3.1	Hjemmelskrav	183	12.10.7	Særlig om tvangsfullbyrdelse av administrativt rettighetstap	210
12.3.2	Kravet til skyld	184	12.10.8	Den praktiske fullbyrdingen	210
12.3.3	Særlige beviskrav?	185	12.11	Registrering og statistikk	210
12.4	Oppportunitetsprinsipp?	185	12.11.1	Innledning – lavere terskel for straffbarhet ved gjentakelse	210
12.5	Anklageprinsipp eller inkvisisjonsprinsipp	186	12.11.2	Behovet for registrering	210
12.6	Personell kompetanse	186	12.11.3	Gjentakelseskriteriet avgjørende for registreringen	211
12.7	Saksbehandlingsregler	187	12.11.4	Hvem bør ha innsyn og tilgang på personopplysninger?	212
12.7.1	Innledning	187	13	Nærmere om de administrative sanksjoner – lovforslag og mønsterbestemmelser	214
12.7.2	Differensierte saksbehandlingsregler, avhengig av sakens omfang?	187	13.1	Kapittelsammendrag	214
12.7.3	Rett til muntlig fremleggelse?	188	13.2	Innledning – oversikt	214
12.7.4	Opplysningsplikt – vern mot selvinkriminering	188	13.3	Særlov og forvaltningslov	214
12.7.5	Saksbehandlingstid	191	13.3.1	Sanksjonshjemmel i særlov	214
12.7.6	Meddelelse om sakens utfall	192	13.3.1.1	Generelt – utkast til mønsterbestemmelse	214
12.7.7	Klage over og omgjøring av vedtak om sanksjon	192	13.3.1.2	Spørsmål som må reguleres i særloven	215
12.7.8	Rett til offentlig betalt advokat?	193	13.3.1.3	Andre elementer i mønsterbestemmelsen	216
12.7.9	Hjemmel for bruk av tvangsmidler under saksbehandlingen?	194	13.3.2	Generelle, supplerende bestemmelser i forvaltningsloven ..	217
12.8	Domstolsprøving av administrative saksjoner	195	13.3.3	Utfyllende bestemmelser i forskrift ..	218
12.8.1	Innledning	195	13.4	Overtrødelsesgebyr	220
12.8.2	Hvem bør ha søksmålsbyrden?	195	13.5	Tilleggsbetaling	223
12.8.3	Skal sakene behandles som ordinære søksmål eller bør det innføres særlige rettergangsordninger?	195	13.5.1	Innledning	223
12.8.4	Skal det være et vilkår for søksmål at administrativ klage er benyttet først?	196			
12.8.5	Skal søksmål ha oppsettende virkning?	196			
12.8.6	Omfanget av domstolenes prøvelsesrett.	197			
12.8.7	Krav på advokat på det offentliges bekostning, saksomkostninger og rettsgebyr for domstolene	198			

13.5.2	Uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsforvaltningen ...	223	16.3.3	Eksempler på hvordan privat rettshåndhevelse kan erstatte eller supplere den tradisjonelle forvaltningsmetode	251
13.5.3	Unnlatelse av å gi opplysninger og opplysninger som gis for sent	226	16.3.4	Organisasjoners søksmålsgang og mulighet for å opptre som partshjelper	252
13.6	Tap av offentlig ytelse	227	16.3.5	Utvalgets vurderinger	252
13.7	Administrativ inndragning	228	16.4	Det offentliges bruk av markedsrett	253
13.7.1	Generelt	228	16.5	Andre insentiver knyttet til etterlevelse av loven	254
13.7.2	Inndragning av utbytte	229	16.6	Bransjetiltak	255
13.7.3	Inndragning av ting	231	16.6.1	Innledning	255
13.8	Administrativt rettighetstap	232	16.6.2	Eksempler på selvdømmeordninger	255
13.9	Formell advarsel	233	16.6.3	Utvalgets vurderinger	256
13.10	Foretakssanksjon	235	16.7	Kvalitetsmerking gjennom medlemskap i bransjeforeninger ...	257
13.11	Forholdet mellom utkastet til nytt forvaltningsloven kapittel IX og gjeldende rett	236	16.8	Merkeordninger	257
14	Offentligrettslig sanksjonskompetanse til andre enn offentlige myndigheter	238	16.9	Publisering av kontrollresultater og lignende	258
14.1	Kapittelsammendrag	238	16.10	Utvalgets oppsummering	259
14.2	Innledning og avgrensning	238	17	Forenklet forelegg	260
14.3	Eksempler på privatrettslig konstituerte organer med sanksjonskompetanse	238	17.1	Kapittelsammendrag	260
14.4	Bør offentlig sanksjonskompetanse legges til andre enn offentlige organer?	239	17.2	Bruken av forenklete forelegg etter gjeldende rett	260
15	Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner	241	17.3	Mandatet – problemstillinger	262
15.1	Kapittelsammendrag	241	17.4	Utvalgets vurderinger	263
15.2	Innledning	241	17.4.1	Området for bruk av forenklet forelegg	263
15.3	Tilbakekall av offentlig tillatelse ...	241	17.4.1.1	Fra forenklet forelegg til overtredelsesgebyr	263
15.3.1	Dagens regler	241	17.4.1.2	Fra ordinært til forenklet forelegg – generelt	265
15.3.2	Utforming av hjemler for tilbakekall av offentlige tillatelser – utvalgets vurderinger	242	17.4.1.3	Trafikkovertridelser – vegtrafikkloven	266
15.4	Pålegg og tvangsmulkt	243	17.4.1.4	Narkotikaovertridelser – erverv, bruk og besittelse av små mengder til eget bruk	268
15.4.1	Dagens regler	243	17.4.1.5	Vinningslovbrudd – tyverier og naskerier fra butikk mv.	269
15.4.2	Utforming av bestemmelser om tvangsmulkt – utvalgets anbefalinger	245	17.4.1.6	Ordensovertridelser – brudd på bestemmelser i løsgjengerloven, politiloven og straffeloven	270
15.4.3	Saksbehandlingsregler for ileggelse av tvangsmulkt – utvalgets anbefalinger	247	17.4.1.7	Økonomisk kriminalitet – skatt, avgift, toll og regnskapsovertridelser	272
16	Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv.	248	17.4.1.8	Skadeverk	273
16.1	Kapittelsammendrag	248	17.4.1.9	Andre overtridelser	273
16.2	Innledning	248	17.4.2	Foreleggskompetanse	273
16.3	Privat rettshåndhevelse	249	17.4.3	Bøtesatser, fellesbot og subsidier fengselsstraff	274
16.3.1	Innledning	249	17.4.4	Saksbehandlingsregler	276
16.3.2	Nærmere om hvordan privat rettshåndhevelse skjer og behandlingen av sivile tvister	249			

17.4.5	Generell regulering i straffeprosessloven	277	20	Folketrygdloven og sysselsettingsloven – tap av offentlig ytelse	296
17.4.6	Registrering	278	20.1	Kapittelsammendrag	296
Del IV	Forslag til endringer i sanksjonssystemet på utvalgte områder	281	20.2	Oversikt over hovedproblemstillinger som behandles	296
18	Innledning	283	20.3	Gjeldende rett	297
19	Vegtrafikkloven	285	20.3.1	Straff	297
19.1	Kapittelsammendrag	285	20.3.1.1	Folketrygdloven	297
19.2	Oversikt over lovområdet og hovedproblemstillinger som behandles	285	20.3.1.2	Sysselsettingsloven	297
19.3	Reaksjonshjemlene i vegtrafikkloven etter gjeldende rett	286	20.3.1.3	Straffeloven	298
19.3.1	Oversikt	286	20.3.2	Tap av offentlig ytelse	298
19.3.2	Straffansvaret etter gjeldende rett – vegtrafikkloven §§ 31 og 31b	286	20.3.2.1	Folketrygdloven	298
19.3.3	Overtredelsesgebyrer etter gjeldende rett	287	20.3.2.2	Sysselsettingsloven	298
19.3.4	Tap av retten til å føre motorvogn etter gjeldende rett – ”inndragning av førerkort”	288	20.4	Utvalgets vurderinger	299
19.4	Avkriminalisering – bør det innføres et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter vegtrafikkloven?	289	20.4.1	Avkriminalisering	299
19.5	Overtredelsesgebyr – utvalgets vurderinger	290	20.4.1.1	Avkriminalisering av simpelt uaktsom overtredelse	299
19.5.1	Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr	290	20.4.1.2	Avkriminalisering av mindre overtredelser – objektiv terskel for straffansvar	300
19.5.2	Kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr – særlig om ordningen med automatisk trafikk kontroll (ATK)	291	20.4.2	Endringer i det administrative sanksjonssystemet	300
19.6	Klagebehandlingen i saker om feilparkering	292	20.4.2.1	Tap av offentlig ytelse	300
19.6.1	Oversikt over ulike typer parkeringsregulering	292	20.4.2.2	Formell advarsel	301
19.6.2	Oversikt over klageordningen for tilleggsavgift og gebyr	293	20.4.2.3	Overtredelsesgebyr	301
19.6.3	Endring av klagereglene – oppheving av dagens særordning ..	293	20.4.2.4	Fellesbestemmelse om administrative sanksjoner	301
19.7	Rettighetstap – tap av retten til å føre motorvogn	293	21	Skatte- og avgiftslovgivningen ...	302
19.7.1	Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)	293	21.1	Kapittelsammendrag	302
19.7.2	Formell advarsel – ”prikkbelastning” av førerkort	294	21.2	Oversikt over lovområdet og problemstillinger som behandles ...	302
19.7.2.1	Gjeldende rett	294	21.3	Ligningsloven	303
19.7.2.2	Utvalgets vurderinger	295	21.3.1	Gjeldende rett	303
			21.3.1.1	Opplysningsplikt og straffansvar ...	303
			21.3.1.2	Tilleggsbetaling	304
			21.3.1.3	”Forsinkelsesavgift” etter ligningsloven §§ 10-1 og 10-5	305
			21.3.2	Tilleggsskatteutvalgets forslag	305
			21.3.3	Utvalgets vurderinger	306
			21.4	Merverdiavgiftsloven	307
			21.4.1	Gjeldende rett	307
			21.4.1.1	Opplysningsplikt og straffansvar ...	307
			21.4.1.2	Tilleggsbetaling	308
			21.4.1.3	”Avgiftsforhøyelse” etter merverdiavgiftsloven § 54	309
			21.4.2	Utvalgets vurderinger	309
			21.4.2.1	Avkriminalisering	309
			21.4.2.2	Tilleggsbetaling	309
			21.4.2.3	”Avgiftsforhøyelse” etter merverdiavgiftsloven § 54	310
			21.5	Tolloven	310
			21.5.1	Gjeldende rett	310

21.5.1.1	Opplysningsplikt og straffansvar ...	310	23.3.2.2	Overtredelsesgebyr	324
21.5.1.2	Beslag og inndragning	311	23.3.2.3	Administrativt rettighetstap	324
21.5.1.3	Tilleggsbetaling	311	23.3.2.4	Administrativ inndragning og administrativt beslag	324
21.5.2	Utvalgets vurderinger	311	23.4	Innlandsfiskeloven	325
21.5.2.1	Straff	311	23.4.1	Gjeldende rett	325
21.5.2.2	Ny bestemmelse om administrativ inndragning	311	23.4.1.1	Innlandsfiskelovens formål og hovedinnhold	325
21.5.2.3	Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr	312	23.4.1.2	Straff	325
21.5.2.4	Tilleggsbetaling	312	23.4.1.3	Administrativt rettighetstap	326
22	Regnskapsloven og foretaksregisterloven – opplysningsplikt til Brønnøysund-registrene	313	23.4.1.4	Administrativ inndragning	326
22.1	Kapittelsammendrag	313	23.4.1.5	Andre forvaltningstiltak	326
22.2	Oversikt over problemstillinger som behandles	313	23.4.2	Utvalgets vurderinger	326
22.3	Regnskapsloven	314	23.4.2.1	Avkriminalisering	326
22.3.1	Oversikt over innsendingsplikten og reaksjonshjemler etter gjeldende rett	314	23.4.2.2	Overtredelsesgebyr	327
22.3.1.1	Innsendingsplikten	314	23.4.2.3	Administrativt rettighetstap	327
22.3.1.2	Straffansvaret	314	23.4.2.4	Administrativ inndragning og administrativt beslag	327
22.3.1.3	Tvangsmulkt	314	24	Finanslovgivningen – meldeplikt etter verdipapirhandeloven	328
22.3.2	Utvalgets vurderinger	315	24.1	Kapittelsammendrag	328
22.3.2.1	Avkriminalisering	315	24.2	Innledning	328
22.3.2.2	Tvangsmulkt	316	24.3	Straffansvaret for brudd på meldeplikten etter gjeldende rett ...	329
22.4	Foretaksregisterloven	317	24.3.1	Nærmere om innholdet av meldeplikten og straffbestemmelsen	329
22.4.1	Oversikt over meldeplikten og reaksjonshjemler etter gjeldende rett	317	24.3.2	Straffansvaret i praksis	329
22.4.1.1	Meldeplikten	317	24.4	Tidligere forslag om overtredelsesgebyr	331
22.4.1.2	Straff	317	24.5	Utvalgets vurderinger	332
22.4.1.3	Tvangsmulkt	317	24.5.1	Avkriminalisering. Hvilke overtredelser av meldeplikten bør være straffbare?	332
22.4.2	Utvalgets vurderinger	318	24.5.2	Forslag til ny straffebestemmelse ..	334
22.4.2.1	Avkriminalisering	318	24.5.3	Forslag til administrative sanksjoner	335
22.4.2.2	Overtredelsesgebyr	319	Del V	Gjennomføringen av en regelverksreform, lovutkast og konsekvenser	339
22.4.2.3	Tvangsmulkt	319	25	Opplegg for gjennomføring av en regelverksreform	341
23	Miljø- og ressursforvaltning – viltloven og innlandsfiskeloven	320	25.1	Kapittelsammendrag	341
23.1	Kapittelsammendrag	320	25.2	Innledning	341
23.2	Oversikt over lovområdet og problemstillinger som behandles ...	320	25.3	Forslag til gjennomføring	341
23.3	Viltloven	321	25.3.1	Regelverksreform i tre trinn	341
23.3.1	Gjeldende rett	321	25.3.2	Et helhetlig system som setter rammer	342
23.3.1.1	Viltlovens formål og hovedinnhold	321	25.3.3	Gjennomføring av endringer i særlovene	342
23.3.1.2	Straff	321	25.4	Klare styringssignaler og organisering	343
23.3.1.3	Overtredelsesgebyr	321			
23.3.1.4	Administrativt rettighetstap	322			
23.3.1.5	Administrativ inndragning	322			
23.3.1.6	Andre administrative tiltak	322			
23.3.2	Utvalgets vurderinger	322			
23.3.2.1	Avkriminalisering	322			

26	Mønsterbestemmelser og samlet lovutkast med merknader	344
26.1	Mønsterbestemmelser med merknader	344
26.1.1	Innledning	344
26.1.2	Mønsterbestemmelser for straffebud	344
26.1.3	Mønsterbestemmelser om administrative sanksjoner	345
26.1.4	Mønsterbestemmelser om tvangsmulkt	346
26.2	Lovutkast med merknader til de enkelte bestemmelsene	347
26.2.1	Endringer i straffeloven	347
26.2.2	Endringer i vegtrafikkloven	348
26.2.3	Endringer i tolloven	348
26.2.4	Endringer i forvaltningsloven	348
26.2.5	Endringer i straffeprosessloven	356
26.2.6	Endringer i tvangsfullbyrdelsesloven	358
26.2.7	Endringer i verdipapirhandelloven	359
26.2.8	Endringer i småbåtloven	359
26.3	Forslag til endring i påtaleinstruksen	359

27	Administrative og økonomiske konsekvenser	361
27.1	Innledning	361
27.2	Regelverksendring	361
27.2.1	Det rettslige rammeverket	361
27.2.2	Gjennomgang av særlovgivningen	362
27.3	Konsekvenser av at reglene blir endret	362
27.3.1	Generelt	362
27.3.2	Overgang til administrative sanksjoner der man tidligere anvendte straff	362
27.3.3	Fortsatt bruk av administrative sanksjoner	364
27.3.4	Sanksjonssaker som etter forslaget skal behandles i straffesporet	364
Vedlegg		
1	Samlet lovutkast uten noter	366
2	Sanksjonsutvalgets høringsuttalelse til Justisdepartementets høringsnotat om endringer i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort mv.	372

Del I
Sammendrag, oppnevning, mandat og
avgrensninger

Kapittel 1

Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag

1.1 Innledning

Formålet med utvalgets utredning har vært å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven) som vil gi et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff.

Utvalgets forslag vil legge til rette for

- å redusere behovet for nykriminalisering, fordi det blir enklere for lovgiveren å anvende andre sanksjoner enn straff når nye lover skal utføres.
- å avkriminalisere overtredelser som nå er belagt med straff, fordi administrative sanksjoner eller tvangsmulkt kan sikre tilstrekkelig etterlevelse.
- å effektivisere håndhevingen, fordi et mer fleksibelt sanksjonssystem vil gjøre det mulig å tilpasse sanksjonen bedre til overtredelsens art og alvor, og fordi man sparer tid og kostnader ved at saken ved administrative sanksjoner normalt behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og domstolene). Derved går det også kortere tid mellom overtredelse og reaksjon.
- å forenkle lovarbeidet, fordi generelle bestemmelser om administrative sanksjoner vil gjøre dette til et helhetlig og fullverdig alternativ for lovgiveren.
- å forenkle lovverket, fordi begrepsbruken gjøres ensartet, og det etableres et helhetlig system med felles regler for administrative sanksjoner.

Utvalget har også vurdert utvidet bruk av forenklet forelegg på bot. Bot ilagt ved forenklet forelegg er formell straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg. Denne del av mandatet handler derfor ikke om alternativer til straff, men om en enklere fremgangsmåte ved ileggelse av straff. Utvalget anbefaler at anvendelsesområdet for forenklet forelegg blir endret. Mange av de overtredelser der forenklet forelegg på bot benyttes i dag, bør kunne avkriminaliseres og den formelle straff

erstattes med en administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr). Samtidig bør flere overtredelsestyper der et betydelig antall saker nå avgjøres med ordinært forelegg på bot, legges inn under ordningen med forenklet forelegg.

Sammendraget er relativt omfattende. Utvalget har valgt å gjøre det slik for at også den som bare leser sammendraget skal få god oversikt både over de viktigste forslagene og begrunnelsen for dem.

1.2 Utvalgets oppmerksomhetsområde og begrepsbruk – svakheter ved dagens sanksjonssystem (kapittel 9)

Mandatet fremhever *to hovedsvakheter ved det nåværende sanksjonssystem* for overtredelser av særlovgivningen: Altfor mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det dessuten grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser.

Etter mandatet er *utvalgets oppmerksomhetsområde* handlinger som er gjort straffbare i særlovgivningen. Utvalget skal her angi prinsipper for bruk av straff og vurdere om administrative sanksjoner – dvs. sanksjoner som kan ilegges av forvaltningsorganer – kan være et alternativ, slik at avkriminalisering kan foreslås eller bruk av straff reduseres. Utvalget skal blant annet fremme forslag om hvilke sanksjoner man bør ha, angi retningslinjer for når de ulike sanksjonene skal benyttes og vurdere krav til saksbehandlingen for at sanksjonene skal være mest mulig enkle og effektive, samtidig som hensynet til rettssikkerheten blir ivaretatt. I tillegg til å foreslå et generelt sanksjonssystem skal utvalget gi konkrete eksempler på lovbrudd som bør avkriminaliseres, og i stedet forfølges med andre sanksjonsformer eller ikke av offentlige myndigheter i det hele tatt. Innenfor den tid utvalget har hatt

til disposisjon, og ut fra utvalgets sammensetning, har det ikke vært mulig med noen utførlig gjennomgang av særlovgivningen, men utvalget har valgt eksempler fra seks ulike forvaltningsområder som gjennomgås i utredningens del 4. Utvalget skal også utrede utvidet bruk av forenklet forelegg. Denne del av mandatet omfatter både overtredelser av straffeloven og særlovgivningen.

Etter mandatet skal utvalget finne frem til en *hensiktsmessig terminologi* som kan være rettesnor for den nærmere utforming av administrative sanksjoner i særlovgivningen. Utvalget har for sitt arbeid definert "sanksjon" slik:

"En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål."

Det karakteristiske for en sanksjon er at den er tilbakeskuende. Den utløses av en overtredelse, og formålet er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon mot overtredelsen. Sanksjoner må ha hjemmel i lov. Sanksjoner som kan ilegges av forvaltningen, betegnes "administrative" sanksjoner. Utvalget benytter begrepet "andre forvaltningstiltak" om vedtak som ikke er sanksjoner. De ulike typer administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak omtales nærmere i kapittel 11, jf. punkt 1.4.

1.3 Generelt om bruk av straff og administrative sanksjoner (kapittel 10)

Et hovedpunkt i utvalgets mandat er at *bruken av straff bør reduseres*. Særlovgivningen inneholder nå ca. 450 straffebestemmelser. Antall straffesanksjonnerte handlingsnormer er langt større, fordi de fleste av straffebudene retter seg generelt mot overtredelser av bestemmelser i loven eller i forskrift gitt i medhold av loven.

Utvalget mener at vurderingen av kriminalisering av brudd på særlovgivningen bør knyttes til følgende fem hensyn:

- *Nødvendighet*: Det grunnleggende spørsmål er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om denne i tilfelle må være straff. Nødvendighetskriteriet innebærer at straff må brukes bevisst. Behovet for kriminalisering bør derfor vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm. Utvalget frarår at dagens praksis med bruk av straffetrusler som generelt ram-

mer overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrift i medhold av loven, blir videreført.

- *Subsidiaritet*: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte, for eksempel med sanksjoner som ikke er straff, eller ved andre tiltak.
- *De vernede interesser*: De interesser bestemmelsen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- *Alvorlighet*: Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.
- *Håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetruelsen håndhevet.

Disse hensyn utgjør en momentliste som lovgiver bør legge vekt på når det vurderes om brudd på en handlingsnorm skal gjøres straffbar. Utvalget anbefaler at pålegg om å foreta en slik vurdering blir tatt inn i utredningsinstruksen¹⁾ og at momentene omtales i Justisdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse.²⁾

Utvalget har drøftet nærmere hvorledes alvorlighetskriteriet (kvalifikasjonskravet for straffbarhet) bør gjennomføres. Det pekes på at kvalifikasjonskravet er relativt og må ses i sammenheng med handlingsnormens innhold. Noen lovbestemmelser inneholder handlingsnormer som er så sentrale i forhold til de vernede interesser at enhver overtredelse må anses som tilstrekkelig kvalifisert til at det bør reageres med straff, for eksempel plikten til å stanse og hjelpe tilskadekomne ved trafikkulykker. I andre tilfeller – for eksempel ved fartsoverskridelser – vil det være slik at ikke en hvilken som helst overtredelse av handlingsnormen bør være straffbar. Utvalget foreslår at kvalifikasjonskravet i slike tilfeller gjennomføres ved at straffebestemmelsene begrenses til å ramme alvorlige eller gjentatte overtredelser. Det drøftes nærmere hvilke momenter som normalt vil være sentrale ved alvorlighetsvurderingen, og når det vil foreligge gjentakelse. Utvalget har utarbeidet utkast til mønsterbestemmelse for straffebud med kvalifikasjonskrav i særlovgivningen. Utvalget foreslår også en ny bestemmelse i straffeloven § 61a om hva som skal regnes som gjentakelse.

1) Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet om offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000.

2) Denne er utgitt av Justisdepartementets lovavdeling i februar 2000.

Administrative sanksjoner bør benyttes ved overtredelser der det er nødvendig med en sanksjon, men hvor overtredelsen ikke oppfyller kvalifikasjonskravet for straff. Det samme gjelder når den interesse handlingsnormen beskytter ikke er så viktig at den forsvarer bruk av straff ved overtredelser.

Utvalget drøfter *fordeler og ulemper ved administrative sanksjoner sammenlignet med straff*. Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndhevelse og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn nå. Mothensynet er først og fremst kravene til rettsikkerhet. Utvalget peker på at avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut, blant annet avhengig av overtredelsens art.

Slik situasjonen er etter gjeldende rett, er det enklest å gi bestemmelser om straff som sanksjon ved overtredelser, fordi man da automatisk bringer til anvendelse hele det regelsett som gjelder for behandling av straffesaker. Ved at det utformes et generelt og helhetlig administrativt sanksjonssystem og lovfestes fellesregler om saksbehandling, adgang til domstolsprøving mv., blir det lettere for lovgiveren å unnlate eller begrense kriminalisering når nye lover vedtas. Dessuten blir rettsikkerheten ved ileggelse av administrative sanksjoner styrket.

Utvalget har lagt til grunn at det er en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner på nye områder at det fra før finnes et forvaltningsorgan som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov, og som man kan legge sanksjonskompetansen til.

Administrative sanksjoner vil normalt være mer effektive enn straff ved at man sparer tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres. Kostnadene reduseres (totalt sett) ved at saken normalt behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og eventuelt domstolene). Behandlingen i forvaltningen vil dessuten ofte være enklere enn i strafferettsapparatet. Med den samme totale ressursinnsats fra samfunnets side kan man derfor følge opp og eventuelt sanksjonere flere overtredelser enn i dag, noe som vil bidra til økt etterlevelse. At saken behandles i én etat istedenfor i flere, medfører også at administrative sanksjoner normalt kan ilegges raskere enn straff. Kort tid mellom overtredelse og sanksjon er viktig for sanksjonens preventive virkning.

Etter utvalgets forslag til utforming av straffebestemmelser, kan det i mange tilfeller – som nå – for én og samme handling være hjemmel både for

straff og administrativ sanksjon. Utvalget mener således at den "nedre grense" for straff (alvorlig eller gjentatt overtredelse) ikke bør falle sammen med en "øvre grense" for administrativ sanksjon. Også ved handlinger som oppfyller kvalifikasjonskravet i straffebudet, kan det godt tenkes at en administrativ sanksjon vil være mer hensiktsmessig enn straff i den konkrete sak. Hensynet til å begrense bruken av straff tilsier at det da bør være adgang til å ilegge administrativ sanksjon.

Etter utvalgets syn bør imidlertid *reglene utformes slik at sanksjonsspørsmålet blir avgjort samlet*. Således taler hensynet til overtrederen for at han bør slippe gjentatt forfølgning for den samme overtredelsen. For det offentlige (forvaltningen, påtalemyndigheten og domstolene sett under ett) vil det som regel være mindre ressurskrevende med én prosess enn flere. Dessuten vil en felles sanksjonsfastsettelse gi bedre mulighet til å se sanksjonene i sammenheng, slik at den totale reaksjon blir best mulig tilpasset overtredelsen. Også forbudet mot dobbeltforfølgning i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 gjør det hensiktsmessig å utforme reglene slik at alle sanksjoner mot samme person for samme overtredelse blir ilagt under ett.

Etter dette må det legges opp til sanksjonering i ett spor: Enten må forfølgningen skje forvaltningsrettslig med sikte på at det skal ilegges en administrativ sanksjon, eller saken må anmeldes til politiet med henblikk på straffesak. Utvalget anbefaler at "sporvalget" skal gjøres i den enkelte sak og av forvaltningen. Dette foreslås lovfestet i forvaltningsloven § 52. For å tydeliggjøre forvaltningens primærfunksjon foreslår utvalget dessuten å innføre en bestemmelse i straffeloven § 81a som gjør offentlig påtale betinget av at det enten foreligger anmeldelse fra forvaltningen eller allmenne hensyn i saker som gjelder overtredelser som etter loven kan medføre en administrativ sanksjon. Videre foreslås endringer i straffeprosessloven § 229 om underretning fra påtalemyndigheten til kompetent forvaltningsmyndighet.

Utvalget foreslår endringer i straffeprosessloven § 51 slik at en endelig administrativ sanksjon skal sperre for senere straffesak mot samme person for samme forhold, og tilsvarende bestemmelse i forvaltningsloven § 52 om at rettskraftig straffedom sperrer for administrativ sanksjon.

Utvalget drøfter videre *hvorvidt strafferettsorganene – når saken forfølges i det straffeprosessuelle spor – bare skal kunne anvende strafferettslige reaksjoner*. Etter utvalgets syn er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å avskjære muligheten til å pådømme krav om administrative sanksjoner i tilknytning til en straffesak. Prinsippet om å unngå

dobbeltforfølgning stiller bare krav om samtidighet, og utgangspunktet om at man bør begrense bruken av straff, jf. mandatet, tilsier at den sanksjon som utenrettslig ville vært administrativ, ikke skal måtte gjøres om til formell straff hvis det reises straffesak. De aller fleste administrative sanksjoner ilegges utenrettslig, og sanksjonens innhold bør være avgjørende for om den skal være formell straff eller ikke. Det forhold at den personelle kompetanse endres fra forvaltningen til domstolene bør etter utvalgets oppfatning ikke ha betydning her. Det er for eksempel ikke grunn til at tilleggsbetaling (tilleggsskatt, tilleggsavgift eller tilleggstill) eller tap av offentlig ytelse ikke skal kunne ilegges når sanksjonssaken overføres fra forvaltningen til påtalemyndigheten. Utvalget anbefaler derfor at krav om administrativ sanksjon skal behandles som et borgerlig rettskrav i straffesaken, og foreslår en tilføyelse om dette i straffeprosessloven §§ 3 og 256. Når krav om pådømmelse av en administrativ sanksjon er tatt med i straffesaken, bør domstolen etter utvalgets syn ha full kompetanse. Dette foreslås gjennomført ved en endring i straffeprosessloven § 38.

Hvis påtalemyndigheten kommer til at vilkårene for straff ikke er oppfylt, skal den etter straffeprosessens regler henlegge anmeldelsen. Utvalget antar imidlertid at saken bør sendes tilbake til forvaltningen dersom påtalemyndigheten begrunner henleggelsen med at det riktignok foreligger et brudd på normen, men at bruddet ikke er tilstrekkelig alvorlig, jf. omtalen av kvalifikasjonskravet for straff i punkt 10.6. Formentlig bør det samme gjelde hvis påtalemyndigheten av andre grunner har kommet til at vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er til stede, men antar at forvaltningen likevel bør vurdere om det bør ilegges en administrativ sanksjon. Utvalget foreslår at det innføres en bestemmelse om overføring til forvaltningen i straffeprosessloven § 71b.

Der det er aktuelt å straffe med en bot, ville samtidighetskravet også blitt oppfylt hvis forvaltningen hadde fått kompetanse til å utferdige forelegg. Utvalget mener imidlertid at tungtveiende prinsipielle hensyn taler for at *bot, som formell straff, bare bør kunne ilegges av påtalemyndigheten og domstolene*. En kan heller ikke se at det er noe nevneverdig praktisk behov for å gi forvaltningen en slik adgang. Forvaltningens behov for selv å kunne ilegges sanksjoner ved overtredelser kan ivaretas gjennom administrative sanksjoner.

1.4 Oversikt over sanksjoner og andre forvaltningstiltak (kapittel 11)

De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse eller om tap av en rettighet. I tillegg kommer formelle advarsler, som kan være en alternativ sanksjon i forhold til begge hovedgrupper. Etter utvalgets oppfatning bør et generelt administrativt sanksjonssystem inneholde følgende sanksjoner:

– *Overtredelsesgebyr:*

Det karakteristiske for et overtredelsesgebyr er at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov.

Etter gjeldende rett brukes overtredelsesgebyrer for en stor del ved masseovertredelser. Her er ansvaret tilnærmet objektivt, gebyrene ilegges oftest på stedet og etter standardiserte satser fastsatt i lov eller forskrift. Det finnes imidlertid også eksempler på overtredelsesgebyrer som utmåles etter en konkret vurdering og som kan utgjøre store beløp. Med utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som utvalget foreslår, bør overtredelsesgebyr i mange tilfeller kunne erstatte bøtestraff. Særlig gjelder dette ved overtredelser som etter gjeldende rett medfører bot ved forenklet forelegg. Etter utvalgets syn bør en imidlertid også vurdere å innføre overtredelsesgebyr på andre forvaltningsområder ved overtredelser der normalstraffen er bot.

– *Tilleggsbetaling:*

En rekke lover om skatt og avgifter inneholder bestemmelser om tilleggsbetaling. I utvalgets terminologi karakteriseres tilleggsbetaling ved at forvaltningen pålegger borgeren eller foretaket å betale et pengebeløp som følge av at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til skatte- eller avgiftsmyndigheten. Systematisk er dette en undergruppe av overtredelsesgebyrene.

Utvalget legger hovedvekten på avgiftslovgivningen, blant annet fordi ligningslovens bestemmelser er utredet av Tilleggsskatteutvalget. Etter utvalgets oppfatning bør tilleggsbetaling fortsatt være den primære sanksjon ved brudd på opplysningsplikt, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes med krav om straff. Det er imidlertid behov

for å harmonisere bestemmelsene i særlovgivningen.

– *Tap av offentlig ytelse:*

Tap av offentlig ytelse er aktuelt som sanksjon i lovgivning om økonomisk støtte fra det offentlige til borgere og foretak. På disse forvaltningsområdene er borgerne pålagt en plikt til å gi forvaltningen de opplysninger som er nødvendige for å bedømme om søkeren er berettiget til støtte. Stønadmottakere har også plikt til av eget tiltak å gi melding om endringer i sin situasjon som har betydning for stønaden. Sanksjonen karakteriseres ved at forvaltningen som følge av brudd på denne opplysningsplikten, treffer vedtak om å avslå eller begrense en ytelse som borgeren/foretaket ellers ville hatt krav på, eller vedtar å stanse en slik ytelse for en bestemt tid eller inntil videre.

En forutsetning for at det skal være tale om en sanksjon er imidlertid at det dreier seg om ytelser som borgeren eller foretaket har et rettskrav på. Trygd og dagpenger under arbeidsledighet er eksempler her. Omvendt vil de fleste former for næringsstøtte falle utenfor. Det er således bare en begrenset del av den offentlige "godetildeling" som er relevant for utvalgets arbeid.

Utvalget mener at tap av ytelse fortsatt bør være den primære sanksjon ved brudd på opplysningsplikten, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes med krav om straff.

– *Administrativ inndragning:*

Administrativ inndragning må ses i sammenheng med bestemmelsene om strafferettslig inndragning i straffeloven §§ 34 flg. Administrativ inndragning karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en borger eller et foretak å gi fra seg penger eller gjenstander. Det er flere grunnlag for inndragning. I praksis vil de viktigste være inndragning av utbyttet (vinningen) ved en overtredelse, inndragning av ting som har vært brukt ved en overtredelse (for eksempel fangstredskap ved ulovlig jakt eller fiske), og ting som har vært gjenstand for en overtredelse (for eksempel innsmuglede varer).

Etter utvalgets oppfatning bør et generelt administrativt sanksjonssystem inneholde hjemmel for administrativ inndragning, selv om behovet vil variere betydelig mellom de ulike forvaltningsområder. Særlig der overtredelsen ellers sanksjoneres administrativt, bør også eventuell inndragning kunne skje ved vedtak av forvaltningen.

– *Administrativt rettighetstap:*

Administrativt rettighetstap må ses i sammenheng med strafferettslig rettighetstap, jf. straffeloven §§ 29 flg. Rettighetstap som sanksjon karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av en overtredelse.

Etter utvalgets syn kan et tidsbegrenset administrativt rettighetstap være en hensiktsmessig sanksjon på mange forvaltningsområder. Sanksjonen er aktuell både overfor næringsdrivende og utenfor næringsvirksomhet. Ved mindre alvorlige overtredelser i næring antas sanksjonen først og fremst å være praktisk der rettighetstapet er begrenset til en del av virksomheten, slik at konsekvensen ikke blir at foretaket må legges ned.

Rettighetstap som sanksjon må avgrenses mot tilbakekall av offentlige tillatelser som ikke er en sanksjon, selv om vedtaket utløses av en overtredelse. Avgjørende for grensdragningen er formålet med bestemmelsen om rettighetstap. Dersom dette er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnets side mot overtredelsen, er vedtaket en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet. Omvendt vil et tilbakekall ikke være en sanksjon hvis formålet er å hindre at en person fortsetter å drive en virksomhet han ikke er kvalifisert for. Ikke sjelden vil et vedtak ha flere formål. Etter utvalgets definisjon står man da overfor en sanksjon når det pønale formål er hovedsakelig eller vesentlig.

Utvalget mener at denne sonderingen bør gjenspeiles i begrepsbruken. En foreslår derfor at *administrativt rettighetstap* anvendes som betegnelse på sanksjonene, og at *tilbakekall av offentlig tillatelse* benyttes ved andre vedtak. Utvalget anbefaler videre at hjemmel for administrativt rettighetstap og hjemmel for tilbakekall av offentlig tillatelse plasseres i forskjellige bestemmelser. Blant annet av hensyn til de krav EMK stiller til saksbehandlingen og EMKs forbud mot dobbeltstraff, er det behov for å sondre tydelig mellom disse to gruppene.

– *Formell advarsel:*

Formell advarsel som sanksjon karakteriseres ved at forvaltningen med hjemmel i lov treffer vedtak om å tildele en person eller et foretak en advarsel som følge av en overtredelse. Advarselen innebærer at dersom det begås nye lovbrudd til tross for advarselen vil dette kunne medføre en strengere sanksjon (administrativ sanksjon eller anmeldelse til politiet med krav om straff).

Etter utvalgets syn bidrar regler om formell

advarsel til å gjøre et administrativt sanksjons-system mer nyansert og fleksibelt. I prinsippet kan formell advarsel tenkes som alternativ til alle andre typer administrative sanksjoner, men etter gjeldende rett brukes slike advarsler først og fremst der overtredelsen ikke er tilstrekkelig alvorlig til at man vil reagere med rettighetstap eller politianmeldelse.

Utvalget har også vurdert *andre mulige sanksjoner*. Således har en – i samsvar med mandatet – drøftet om ”offentliggjøring av hvem som har brutt loven” bør innføres som en formell sanksjon, men er kommet til at man ikke vil anbefale dette. Etter utvalgets syn ivaretas behovet for alternative sanksjoner gjennom de øvrige forslag. Videre tas tilstrekkelig hensyn til behovet for offentliggjøring gjennom reglene om taushetsplikt og offentlighet med de endringer utvalget her har foreslått.

Utvalget har videre vurdert om forbud mot å drive virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse, bør være en generell sanksjon. Utvalget vil ikke gå inn for dette. Sanksjonen vil i tilfelle ikke være et tilbakekall av en tillatelse borgeren eller foretaket har fått av det offentlige, men en innskrenkning av den alminnelige handlefrihet. Etter utvalgets syn bør man være tilbakeholden med å gi slike bestemmelser.

Ved siden av sanksjonene har utvalget gjennomgått de viktigste *”andre forvaltningstiltak”*, pålegg om stansing og retting, tvangsmulkt og tilbakekall av offentlig tillatelse, se punkt 1.2.

Tvangsmulkt og pålegg om stansing og retting må ses i sammenheng, fordi loven ofte gir forvaltningen hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre at pålegg blir oppfylt innen den frist som er satt. Tvangsmulkten skiller seg fra økonomiske sanksjoner ved at formålet ikke er pønalt, men å fremtvinge oppfyllelse. I tilfeller der det er noe å gjenopprette kan tvangsmulkt ofte være mer effektivt enn sanksjoner for å oppnå etterlevelse. I gjeldende rett er det ulike typer tvangsmulkt. Formålet med mulkten realiseres best der denne enten fastsettes som en løpende mulkt eller som et betinget engangsbeløp, dvs. at beløpet ikke skal betales dersom plikten blir oppfylt innen fristen.

Tilbakekall av offentlig tillatelse karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av at innehaveren av tillatsen ikke lenger fyller vilkårene for å ha den. Slike tilbakekall må avgrenses mot rettighetstap som sanksjon, jf. ovenfor. Grunnlaget for tilbakekall vil som regel være knyttet til sviktende helse (herunder rusproblemer), sviktende kompetanse, sviktende økonomi eller svikt-

ende vandel. Tilbakekall faller utenfor utvalgets mandat.

1.5 Administrative sanksjoner – fellesspørsmål (kapittel 12)

Administrative sanksjoner er formelt forvaltningsrettslige enkeltvedtak som skal behandles etter forvaltningsloven. Den rettslige prøving skjer etter sivilprosessens regler. Sanksjonene har imidlertid mange fellestrekk med straffetiltak som reguleres av straffeprosessen. På denne bakgrunn behandler utvalget i kapittel 12 en del fellesspørsmål for administrative sanksjoner på generelt grunnlag. Målet må være å etablere et effektivt regelsett som sikrer etterlevelse av fastsatte handlingsnormer og som samtidig ivaretar den enkeltes rettssikkerhet.

Etter *legalitetsprinsippet* må sanksjoner ha hjemmel i lov. Utvalget peker på at slike lovbestemmelser må være klare med hensyn til hvilke handlingsnormer som rammes og hvilket skyldkrav som gjelder. Etter utvalgets syn er et naturlig utgangspunkt at skyldkravet ved administrative sanksjoner er forsett eller uaktsomhet. På enkelte områder der det er lett å konstatere om en overtredelse har funnet sted og sanksjonen er mild, kan det være aktuelt å oppstille et meget strengt aktsomhetsansvar. Generelle formuleringer som hjemler overtredelser av enhver bestemmelse i loven frarådes. Utvalget har vurdert om det er behov for særlige beviskrav, men finner at gjeldende regler gir rom for nyansering som etter praksis må anses tilfredsstillende.

Utvalget har vurdert hvorvidt det skal være opp til myndighetenes skjønn om det skal ilegges en sanksjon når det er konstatert en overtredelse eller om det skal oppstilles en plikt til å reagere. Det konkluderes med at hensynet til fleksibilitet taler for en skjønnsmessig adgang (*opportunitetsprinsippet*).

I forvaltningen er det normalt det samme organet som forvalter et regelverk, avdekker overtredelser og eventuelt bestemmer om det skal reageres med en sanksjon (*inkvisisjonsprinsippet*). Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at det innføres egne organer til å fastsette sanksjoner, men peker på at ulempene ved ordningen avhjelpest med retningslinjer, organisatoriske tiltak, klageordninger, kontrollmuligheter og adgangen til rettslig prøving.

Når det gjelder *saksbehandlingsregler* for administrative sanksjoner, må det foretas en avveining av den enkeltes rettssikkerhet mot hensynet til en effektiv håndhevelse. Dette innebærer at det kan være aktuelt å differensiere saksbehandlings-

reglene etter hvor alvorlig og inngripende sak det dreier seg om. Utvalget konstaterer at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gir rom for en slik nyansering. For overtredelsesgebyr etter faste satser, for eksempel parkeringsgebyr, foreslås det lovfestet et unntak fra kravet om forhåndsvarsel. Utvalget har vurdert om det bør innføres en rett til muntlig fremleggelse overfor vedtaksinstansen i større utstrekning enn det som gjelder etter forvaltningsloven § 11 d, men har kommet til at det vil kreve for store ressurser.

Vernet mot selvinkriminering er en sentral rettssikkerhetsgaranti som gjelder også for administrative sanksjoner. Det innebærer at den som får en sanksjonssak mot seg, ikke under trussel om tvang skal pålegges å gi opplysninger om forhold av betydning for sanksjonsspørsmålet. På denne bakgrunn foreslås lovfestet at enhver i sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse skal ha rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff.

Utvalget har vurdert, men ikke funnet grunn til å foreslå, innføring av maksimaltid for saksbehandlingen. I tilfeller der det er gitt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon, foreslår utvalget at det lovfestes en plikt for forvaltningen til å gi meddelelse om sakens utfall også når det ikke ilegges sanksjon.

Utvalget har etter en gjennomgang av forvaltningslovens regler om klage og omgjøring kommet til at disse er hensiktsmessige også for sanksjonssakene. Det foreslås lovfestet at fylkesmannen skal være klageorgan for vedtak truffet av kommunale organer.

Et vedtak om administrativ sanksjon vil alltid kunne *overprøves av domstolene* etter reglene i sivilprosessen. Det innebærer at det normalt er den som er misfornøyd med vedtaket som må reise sak, i motsetning til den som ikke vil vedta et strafferettslig forelegg. Utvalget har vurdert om søksmålsbyrden bør snus, men er kommet til at hensynet til effektivitet må føre til at hovedregelen bør være at den private part har ansvaret for å reise sak om sanksjonsvedtaket. Kostnadene ved å anlegge en sivil sak er store og vil ofte innebære en reell skranke for saksanlegg. Utvalget har merket seg at Tvistemålsutvalget foreslår å innføre en særlig småkravprosess som gjør saksanlegg billigere og enklere for mindre saker. Utvalget anser at denne prosessordningen ofte kan bli aktuell i saker om administrative sanksjoner og anbefaler at ordningen gjøres gjeldende.

Etter dagens ordning er det opp til det enkelte

forvaltningsorgan om den administrative klagemuligheten bør være uttømt før det kan reises sak om et forvaltningsvedtak. Utvalget anser at det normalt vil være en klar fordel at klageorganet har behandlet saken før domstolene og foreslår at det lovfestes et generelt krav om dette i forvaltningsloven. Utvalget vil ikke tilrå at det innføres en ny regel om at saksanlegg skal ha oppsettende virkning.

Etter gjeldende rett kan domstolene prøve hvorvidt et forvaltningsvedtak er gyldig. Det innebærer at faktum, lovanvendelse og saksbehandling kan prøves, mens det er begrensninger i prøvesretten når det gjelder forvaltningens frie skjønn. Utvalget foreslår ikke endringer i dette. Etter utvalgets syn bør imidlertid domstolenes kompetanse i saker om administrative sanksjoner ikke begrenses til å konstatere om vedtaket er gyldig eller ikke. Som i straffesaker bør domstolene kunne prøve størrelsen av en reaksjon og eventuelt idømme en annen sanksjon. Unntak fra dette vil selvsagt gjelde der størrelsen av et gebyr følger av faste satser fastsatt i lov eller forskrift.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i reglene om advokat på det offentliges bekostning. Reglene i rettshjelploven³⁾ gir tilnærmet samme krav på offentlig advokat som straffeprosessloven gir på forsvarer i tilsvarende saker. Utvalget har videre vurdert om det kunne være grunn til å innføre særlige regler om rettsgebyr for disse sakene, men er kommet til Tvistemålsutvalgets forslag om å senke rettsgebyret til 1 R for mindre saker er tilfredsstillende og fremmer derfor ikke et eget forslag.

Utvalget foreslår en presisering av *taushetsplikten* omfang etter forvaltningsloven § 13, slik at denne som utgangspunkt ikke skal omfatte opplysning om vedtak av administrative sanksjoner eller om lovovertrødelse et slikt vedtak er eller kan bli basert på. Betydningen av å vurdere bruk av adgangen i offentlighetsloven til å unnta dokumenter fra offentlighet understrekes. Det bør tas hensyn til den det gjelder, særlig under saksforberedelsen før vedtak er truffet. Det foreslås ikke endringer i offentlighetslovens regler.

Et vedtak om en administrativ sanksjon bør, etter utvalgets syn, utgjøre et særskilt *tvangsgrunnlag* slik at inndrivning kan skje uten dom. Hovedregelen bør være at tvangsinnndrivelse først bør kunne skje etter at sanksjonssaken er forvaltningsrettslig endelig avgjort. Unntak kan forekomme, men bør i tilfelle fastsettes i den enkelte særlov. Utvalget foreslår ikke generelle regler om når tvangsfullbyrdelse bør kunne skje overfor andre enn overtret-

³⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

deren. Mulighetene for å begjære midlertidig forføyning og til å fremme innsigelser overfor namsmyndighetene beskrives.

På flere områder der overtredelser av handlingsnormer kan sanksjoneres administrativt, er det behov for at gjentatte overtredelser kan straffes sanksjoneres. En forutsetning for dette er at gjentakelser blir fanget opp og registrert. Det må i denne forbindelse foretas en avveining mot personvern hensyn. Utvalget foreslår at det innføres hjemmel for å *registrere* formelle advarsler og sanksjoner der det er bestemt at gjentakelse kan føre til straff.

1.6 Nærmere om de administrative sanksjoner – lovforslag og mønsterbestemmelser (kapittel 13)

Etter utvalgets oppfatning bør *hjemmelen for å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov*. Utvalget har her utarbeidet forslag til en mønsterbestemmelse. Særloven bør fastsette hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse administrativ sanksjon, skyldkravet, hvem ansvaret kan rettes mot, hvilke administrative sanksjoner som kan anvendes og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetanse til å ilegge sanksjoner. Sanksjonshjemmelen i særloven kan etter utvalgets forslag suppleres med bestemmelser i forskrift.

Videre anbefaler utvalget at det vedtas et *nytt forvaltningsloven kapittel IX med generelle bestemmelser om administrative sanksjoner*. Disse bør gjelde som utfyllende regler, dvs. at de får anvendelse når ikke noe annet er bestemt i eller i medhold av særloven. Forvaltningsloven bør således inneholde bestemmelser om definisjoner og anvendelsesområde, om innhold og gjennomføring av hver av sanksjonene, om foretakssanksjon, om forbud mot gjentatt forfølgning og om registrering av sanksjoner. Særskilte saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner og regulering av domstolens prøvingsrett hører også hjemme i samme kapittel.

Utvalget har utarbeidet utkast til følgende bestemmelser i nytt kapittel IX:

- definisjoner og anvendelsesområde (§ 44)
- overtredelsesgebyr (§ 45)
- tilleggsbetaling (§ 46)
- tap av offentlig ytelse (§ 47)
- administrativt rettighetstap (§ 48)
- administrativ inndragning (§ 49)
- formell advarsel (§ 50)
- foretakssanksjon (§ 51)
- anmeldelse og forbud mot gjentatt forfølgning (§ 52)
- vern mot selvinkriminering (§ 53)

- meddelelse om sakens utfall (§ 54)
- klageinstans ved kommunale vedtak (§ 55)
- registrering av sanksjoner (§ 56)
- domstolens prøvingsrett (§ 57)

Om innhold og anvendelsesområde for hver av sanksjonene – jf. utkastet til §§ 45 til 50 – vises til punkt 1.4. Omleggingen fra et tosporet til et ensporet system, jf. utkastet til § 52, er omtalt i punkt 1.3. Saksbehandlingsreglene, bestemmelsen om domstolsprøving og registreringsbestemmelsen – jf. utkastet til §§ 53 til 57 – er omhandlet i punkt 1.5.

Utvalget foreslår at de to hovedformene for utmåling av *overtredelsesgebyr* blir lovfestet. Ved den ene ilegges gebyrene etter faste satser som er bestemt i lov eller forskrift, mens gebyrene ved den andre hovedform blir utmålt individuelt. Utvalget mener at faste satser normalt bør foretrekkes der det dreier seg om overtredelser som forekommer i betydelig omfang. Utvalget anbefaler at gebyrsatsene blir standardisert i større grad enn i dag, og det bør vurderes om satsene bør relateres til rettsgebyret (R).

Utvalget har vurdert skyldkrav og krav til forhåndsvarsel og begrunnelse ved masseovertredelsene (for eksempel parkeringsgebyrer). Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå bestemmelser om objektivt ansvar. Prinsipielt bør sanksjoner ikke ilegges uten hensyn til utvist skyld. Hensynet til effektiv håndhevelse er ivaretatt selv om det kreves uaktsomhet. Aktsomhetsnormen vil være streng, jf. punkt 1.5. Derimot bør forhåndsvarsel kunne unnlates og begrunnelsen standardiseres, for eksempel til avkryssninger på en blankett.

Der gebyret skal utmåles individuelt, foreslår utvalget at det i lov eller forskrift skal fastsettes et maksimum, og det bør angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på.

Utvalget foreslår som normalregel at oppfyllesfristen skal være fire uker fra vedtaket ble truffet. Hensynet til et effektivt sanksjonssystem tilsier at det gis enkel adgang til fullbyrdelse. Utvalget tilrå derfor at vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg, men at adgangen til å begjære tvangsfullbyrdelse først skal inntre når vedtaket er endelig.

I drøftelsen av *tilleggsbetaling* legger utvalget hovedvekten på avgiftslovgivningen, blant annet fordi ligningslovens bestemmelser er utredet av Tilleggs-skatteutvalget.

Utvalget mener sanksjonen bør være tilleggsbetaling der overtredelsen består i at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger av betydning for egen avgiftsforpliktelse. Som i de fleste

av de någjeldende bestemmelsene, bør tilleggsbetalingens størrelse angis i prosent av det beløp som er eller kunne vært inndratt. Utvalget foreslår imidlertid at satsene standardiseres og lovfestes i forvaltningsloven. Normalt – ved uaktsom overtredelse – skal tilleggsbetalingen utgjøre 30 %, mens den kan forhøyes inntil 60 % hvis overtredelsen er forsettlig eller grovt uaktsom.

Der (riktige) opplysninger gis for sent, eller der det ikke gis opplysninger i det hele tatt (for eksempel unnlatt innsendelse av avgiftsoppgave), er tilleggsbetaling etter utvalgets oppfatning mindre egnet som sanksjon. Hovedhensynet er her å etablere et oppfyllespress, dvs. stimulere til at de avgiftspliktige gir opplysningene i riktig tid. Utvalget mener at dette primært bør ivaretas gjennom bestemmelser om tvangsmulkt, jf. punkt 1.8, eventuelt også ved overtredelsesgebyr.

Vedtak om *tap av offentlig ytelse* kan rette seg mot ytelsens omfang eller varighet eller begge deler. I praksis vil det normale være at borgeren eller foretaket utestenges fra eller får redusert en løpende ytelse for et visst tidsrom. Utvalget foreslår at vedtak om tap av offentlig ytelse alltid skal gjelde for bestemt tid, og at tidsrommet bare unntaksvis kan overstige to år. De viktigste momentene ved utmålingen vil være overtredelsens varighet og omfang, graden av skyld, om misbruket har vært planmessig og om det foreligger gjentakelse.

Utvalget foreslår at bestemmelsen om *administrativ inndragning* både skal omfatte inndragning av utbytte og inndragning av ting med nærmere angitt tilknytning til en overtredelse.

Ved inndragning av utbytte anbefaler utvalget at det legges til grunn en bruttoberegning på samme måte som ved strafferettslig inndragning. Eventuelle urimelige utslag av dette kan avhjelpes ved at utkastet gir adgang til delvis inndragning. Der utbyttets størrelse ikke kan godtgjøres, kan forvaltningen fastsette dette skjønnsmessig. I motsetning til ved andre sanksjoner, foreslår utvalget at det ikke skal kreves skyld hos den inndragningskravet retter seg mot. Begrunnelsen er at vedkommende ikke bør få beholde fortjenesten av et lovbrudd, selv om han ikke kan klandres for selve overtredelsen.

Utvalget har særlig drøftet spørsmålet om domstolskontroll og har kommet til at det ikke er grunn til å ha særregler for inndragning av utbytte. Både konkurranseloven og verdipapirhandelloven har i dag en foreleggsordning, som innebærer at søksmålsbyrden snus. Således må forvaltningen reise sivil søksmål dersom foretaket ikke godtar det inndragningsvedtak som blir forelagt. Etter utvalgets syn tilsier både hensynet til sanksjonens effekti-

vit og hensynet til et mest mulig oversiktlig og ensartet sanksjonssystem at denne ordningen ikke blir opprettholdt. For øvrig kan andre administrative sanksjoner – for eksempel tilleggsavgift – være like inngripende som et inndragningsvedtak uten at man av den grunn har bestemmelser om forelegg.

Bestemmelsen om inndragning av ting som har tilknytning til en overtredelse vil være mest aktuell på spesialområder. På tollområdet foreslår utvalget at forenklet forelegg på bot blir erstattet av overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel, jf. punkt 1.10 og 1.14. Det vil da være behov for en bestemmelse om administrativ inndragning av innsmuglede varer. Det samme gjelder inndragning av ulovlig fangstredskap, jf. punkt 1.16.

Administrativt rettighetstap kan bestå i at en tilatelse trekkes tilbake eller begrenses, for eksempel slik at rettighetstapet bare skal omfatte en del av virksomheten. Utvalget foreslår som generelt vilkår for administrativt rettighetstap at slik sanksjon anses nødvendig av hensyn til lovens formål. Således blir det sentrale vurderingstema i hvilken grad overtredelsen krenker de interesser som særloven eller den aktuelle handlingsnorm skal ivareta. Rettighetstapet skal alltid gjelde for bestemt tid, og varigheten bør bare unntaksvis overstige to år.

Utvalgets forslag om *formell advarsel* som sanksjon bidrar til å gjøre sanksjonssystemet mer fleksibelt, og er – for eksempel ved mindre alvorlige førstegangsovertredelser – et godt alternativ til mer inngripende sanksjoner som administrativt rettighetstap eller administrativ inndragning. Når det er gitt formell advarsel, er dette et varsel om at nye overtredelser innenfor et tidsrom på to år kan medføre en strengere administrativ sanksjon eller politianmeldelse. Det etableres således en "prøvetid". For å sikre at tidligere advarsler blir fanget opp når det er begått en ny overtredelse, anbefaler utvalget en begrenset registreringsordning.

Utvalget anbefaler at *administrative sanksjoner kan ilegges et foretak* når overtredelsen er begått på vegne av foretaket. Etter utvalgets syn er det et klart behov for en slik bestemmelse. Mange av de handlingsnormene der overtredelse kan medføre en administrativ sanksjon, retter seg mot foretak. Det fremstår også som rimelig at ansvaret plasseres hos foretaket når overtredelsen er begått i foretakets interesse. Derved vil man ved sanksjonsvalg og utmåling kunne ta hensyn til de fordeler foretaket har eller kunne ha oppnådd, og til foretakets økonomi. Ansvar for foretak kan dessuten gi foretaket en større egeninteresse i å over-

holde bestemmelsene og motvirke ansvarspulverisering.

Utformingen av utvalgets lovutkast er lagt nær opp til straffelovens bestemmelser om foretaksstraff. "Foretak" er gitt en bred definisjon, og ansvaret omfatter både anonyme og kumulative feil. Med anonyme feil siktes til tilfeller hvor man ikke lykkes i å utpeke gjerningspersonen. Kumulative feil står man overfor når flere personer har begått feil, men uten at noen av dem enkeltvis har opptrådt uaktsomt. Ansvaret konstateres her ved at man "summerer" feilene. Lovutkastet angir en rekke momenter som det skal legges vekt på både ved vurderingen av hvorvidt det skal ilegges foretaksstraff og ved utmålingen av denne.

1.7 Offentligrettslig sanksjonskompetanse til andre enn offentlige myndigheter (kapittel 14)

Utvalget har drøftet hvorvidt det på enkelte områder kan oppnås fordeler ved å legge tilsynsoppgaver og sanksjonskompetanse til et privat rettssubjekt, for eksempel til et selskap, en stiftelse eller en organisasjon. Etter utvalgets oppfatning taler mye for at administrative sanksjoner på samme måte som straff bør ilegges av det offentlige selv. Dessuten vil hensynet til at tilsynsarbeidet skal utføres uavhengig og objektivt normalt medføre at tilsynsoppgaver og sanksjonskompetanse ikke bør tildeles private rettssubjekter. På den annen side finnes det eksempler på virksomhetsområder der private rettssubjekter både har særskilt kompetanse som er nødvendig for å føre tilsyn, og svært god oversikt over aktørene og den virksomhet som drives, samtidig som objektivitetskravet kan ivaretas. Unntaksvis kan det derfor være hensiktsmessig at private rettssubjekter i en viss grad kan gis tilsyns- og sanksjonskompetanse. Det må i så fall etableres kontrollrutiner og rapporteringsordninger mellom tilsynsorganet og forvaltningen som sikrer kvalitet og objektivitet. Videre må finansieringen ordnes. For å sikre at ikke det private organ skal ha noen egeninteresse i å ilegges sanksjoner, bør overtredelsesgebyrer ikke tilfalle organet selv.

1.8 Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner (kapittel 15)

I kapittel 15 behandles forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner. Oppmerksomheten er for det første rettet mot utforming av hjemler om tilbakekall av

offentlige tillatelser i tilfeller hvor det er annet enn pønale hensyn som begrunner tiltaket. Utvalget påpeker blant annet at det kan by på problemer å anvende lovbrudd som vilkår for denne typen tilbakekall, i den forstand at tiltaket da kan måtte ses som en sanksjon. Etter utvalgets oppfatning bør det reguleres i lov hvilken adgang forvaltningen skal ha til å kalle tilbake ulike typer tillatelser. Slik regulering gjør det enklere for alle aktører å beregne sin rettsstilling enn om tilbakekallsadgangen skal utledes av mer eller mindre ulovfestede prinsipper med uklar rekkevidde. Videre anbefaler utvalget at de nåværende hjemler for tilbakekall av offentlige tillatelser blir gjennomgått med henblikk på å sortere ut i egne bestemmelser det som vil være sanksjoner. Det gis anbefalinger for hvordan lovbrudd kan gis relevans, uten at tiltaket samtidig blir en sanksjon.

Videre rettes oppmerksomheten mot utformingen av regler om pålegg og tvangsmulkt. Særlig for tvangsmulkt anbefales at det utvikles mer enhetlige regler til bruk innenfor alle de forvaltningsområder som hjemler dette tiltaket. I mange tilfeller kan tvangsmulkt være vel så effektivt som sanksjoner for å sikre etterlevelse. Utvalget legger til grunn at hjemler for pålegg og tvangsmulkt fortsatt må finnes i særlovgivningen, mens generelle, utfyllende bestemmelser bør tas inn i forvaltningsloven. Utvalget har utarbeidet forslag til slike standardbestemmelser, én om automatisk tvangsmulkt og én om tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen, jf. utkastet til nytt kapittel X om tvangsmulkt i forvaltningsloven.

1.9 Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. (kapittel 16)

I kapittel 16 vurderer utvalget betydningen av sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. som alternative tiltak for å hindre lovbrudd. Slike tiltak kan være

- *privat rettshåndhevelse* gjennom *sivilt søksmål*. Mange lovbrudd kan f.eks. gi grunnlag for erstatningsansvar. Blant annet fordi det er ressurskrevende å gå til sak, er imidlertid privat søksmål i mange tilfeller et lite realistisk alternativ til offentlig håndhevelse av loven.
- *alternativ tvisteløsning* i reklamasjonsnemnder opprettet i samarbeid med Forbrukerrådet og den enkelte bransjeorganisasjon. Utvalget legger til grunn at mulighet for effektiv privat rettsforfølgelse trolig vil føre til færre brudd på offentligrettslig regelverk.
- det offentliges bruk av *markedsrett*. Det offentlige er en stor kjøper av varer og tjenester. Dette

gir mulighet til å stille betingelser til kontraktspartene, for eksempel at firmaer som legger inn anbud på offentlige kontrakter må fremvise attest for betalt skatt og offentlige avgifter. Slike krav kan bidra til økt etterlevelse av lovgivningen.

- ordninger som gjør at *bransjene selv kan "rydde opp"*. Eksempler på slike ordninger er aldersmerking av PC-spill og ordningen med retur av brune- og hvitevarer. Slike tiltak kan begrense behovet for både lovregulering, tilsyn og sanksjonering.
- *selvdømmeordninger* internt i den enkelte bransje. Slike ordninger eksisterer blant annet for leger og eiendomsmeglere, og supplerer offentligrettslig kontroll og tilsyn.
- *kvalitetsmerker* fra den enkelte bransjeorganisasjon. Slike merkeordninger bidrar til å lette forbrukernes valg, eksempelvis ved at forbrukere kan velge kvalitetsmerkede butikker og velge bort de som ikke er kvalitetsmerket. Overholdelse av ulike regelverk kan være en forutsetning for retten til å benytte merket. I så fall kan slik kvalitetsmerking være et supplement til bruk av administrative sanksjoner for å sikre etterlevelse.
- *publisering av kontrollresultater* og lignende. Publisering av offentlige myndigheters kontrollresultater kan påvirke forbrukernes valg og dermed gi de næringsdrivende et incitament til å etterleve gjeldende regler. Dette vil i sin tur resultere i færre overtredelser.

Offentlig tilsyn og sanksjonering er kostnadskrevenende. Ikke minst gjelder det for saker som må behandles av domstolene, herunder straffesaker og saker om administrative sanksjoner som bringes inn for retten til overprøvelse. Blant annet dette aspektet innebærer at slike tiltak som er angitt ovenfor, kan være et nyttig supplement til offentlig sanksjonering. Utvalget legger til grunn at disse ordningene er interessante som styringsverktøy ved at de bidrar til bedre etterlevelse av aktuelle bestemmelser. Derved vil det også bli færre overtredelser, slik at bruken av straff og administrative sanksjoner kan reduseres. Det anbefales derfor at ordningene følges nøye og videreutvikles. For mange overtredelsestyper er det likevel neppe realistisk at slike tiltak alene vil være tilstrekkelig. De vil derfor normalt være et supplement snarere enn et alternativ til offentlig tilsyn og sanksjonering.

1.10 Forenklet forelegg (kapittel 17)

Bot ilagt ved forenklet forelegg er straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg. Forenklet forelegg er derfor ikke et alternativ til straff, men en enklere fremgangsmåte ved ileggelse av straff. Ved forenklet forelegg anvendes faste bøtesatser, og forelegget kan ilegges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet, som ikke tilhører påtalemyndigheten. Vanligvis skjer ileggelsen på stedet. På samme måte som ved et ordinært forelegg utferdiget av påtalemyndigheten, må et forenklet forelegg vedtas for å få rettsvirkning.

Etter gjeldende rett kan forenklet forelegg anvendes ved nærmere angitte overtredelser av vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven. Utvalget anbefaler at disse overtredelsene gjennomgås med utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som utvalget har anbefalt i kapittel 10, jf. punkt 1.3. Etter utvalgets syn kan tilstrekkelig grad av etterlevelse gjennomgående oppnås ved administrative sanksjoner (overtredelsesgebyr), slik at det ikke er nødvendig med straff. Videre er mange av overtredelsene så vidt lite alvorlige at heller ikke dette tilsier at samfunnets reaksjon bør være straff. Blant annet gjelder dette mindre fartsoverskridelser og smugling av mindre varekvanta. De *overtredelser som etter dette bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr istedenfor bot ved forenklet forelegg, kan avkriminaliseres.*

Utvalget har vurdert om *området for forenklet forelegg bør utvides til saker som nå avgjøres med ordinært forelegg.* Som sentrale momenter har utvalget her lagt vekt på om tallet på lovbrudd er så høyt at bruk av forenklet forelegg merkbart vil avlaste politiet og påtalemyndigheten, om lovbruddet er av en slik art at det er hensiktsmessig å reagere med standardbøter, og om hendelsesforløpet normalt vil være så enkelt og oversiktlig at lovbrudd lett kan konstateres på stedet. Det må videre tas hensyn til om vedtatte forenklete forelegg skal registreres, slik at det blir mulig å fange opp gjentakelser. Jo mer alvorlige straffbare forhold det dreier seg om, jo viktigere er det å være oppmerksom på tidligere straffereaksjoner, slik at den nye saken kan bli behandlet som en ordinær straffesak og føre til strengere reaksjon.

Utvalget anbefaler at ordningen med forenklet forelegg utvides til å omfatte:

- Kjøring uten førerkort (vegtrafikkloven § 24 første ledd første punktum) – ca. 5 500 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
- Brudd på bestemmelsene om kjøre- og hviletid

- (vegtrafikkloven § 21 annet ledd) – ca. 1 350 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
- Bruk av uregistrert motorvogn (vegtrafikkloven § 17 første ledd) – noe over 1 300 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Bruk av narkotika samt erverv og besittelse/oppbevaring av mindre kvanta narkotika når stoffet er til eget bruk (legemiddeloven 24 første ledd og straffeloven § 162 første ledd) – nesten 16 000 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Naskeri fra butikk, kiosk, bensinstasjon mv. (straffeloven § 391a) – nesten 6 000 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Drukkenskap (løsgjengerloven § 17) – nesten 4 000 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Avgivelse av uriktige personalia til politiet (straffeloven § 333) – noe over 800 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Brudd på forbudet mot å bære kniv på offentlig sted (straffeloven § 352a) – nesten 750 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Overtredelse av plikten til å rette seg etter politiets anvisninger (politiloven § 5) – 875 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001.
 - Smugling av varer (tolloven § 24) – nesten 1 300 overtredelser ble avgjort med ordinært forelegg på bot i 2001

I sum omfatter utvalgets forslag lovbrudd der det i 2001 ble utferdiget til sammen mer enn 37 000 ordinære forelegg på bot. Til sammenligning nevnes at det totale antall saker som ble avgjort med ordinært forelegg i 2001 var ca. 83 500, fordelt på ca. 53 500 forseelser og ca. 30 000 forbrytelser. Utvalgets forslag berører således nesten halvparten av alle foreleggssakene.

Utvalget har drøftet om brudd på politivedtekene (blant annet forbudet mot urinering og forbudet mot å kaste glass, flasker og søppel på offentlig sted) bør kunne avgjøres ved forenklet forelegg. Etter utvalgets syn er det imidlertid her mer naturlig å vurdere avkriminalisering og bruk av administrative sanksjoner (overtredelsesgebyr).

Utvalget har også drøftet andre bestemmelser, men er kommet til at disse ikke er egnet for avgjørelse med forenklet forelegg ut fra de kriterier utvalget har lagt til grunn.

Utvalget anbefaler at forenklet forelegg – som nå – skal kunne *utferdiges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet*. Det kan også være aktuelt å gi slik foreleggsmyndighet til tjenestemenn i andre forvaltningsorganer som har begrenset politimyndighet. Det mest praktiske eksempel her er Statens Naturoppsyn. Bot er formell straff selv om den ilegges ved forenklet forelegg, og straff bør ikke kunne fastsettes av den ordinære forvaltning. Dersom det er behov for at forvaltningen selv skal ha mulighet til å treffe vedtak om sanksjon, bør dette skje i form av et overtredelsesgebyr.

Utvalget foreslår at de någjeldende *satser for botens størrelse og den subsidiære frihetsstraff blir harmonisert*. Det anbefales videre at bøtene skal legges sammen dersom gjerningspersonen har begått flere overtredelser (for eksempel både kjørt for fort og ikke overholdt vikeplikten).

Utvalget tilrår at det gjøres visse endringer i saksbehandlingsreglene for forenklet forelegg. Således mener utvalget at det bør innføres en *frist for vedtakelse* også der et forenklet forelegg ilegges på stedet. Etter gjeldende rett er det slik frist bare når forelegget utferdiges i ettertid, for eksempel etter en automatisk fartskontroll.

Etter gjeldende rett er hjemmelen for forenklet forelegg plassert i hver enkelt særlov. Utvalget foreslår at disse bestemmelsene oppheves og erstattes av en *felles hjemmel i straffeprosessloven*.

Utvalget anbefaler at det innføres en *begrenset registreringsordning* for vedtatte forenklede forelegg for å sikre at man blir oppmerksom på tidligere overtredelser. Registreringen bør begrenses til overtredelsestyper der det er naturlig å legge vekt på gjentakelse ved vurderingen av om nytt lovbrudd skal medføre nok et forenklet forelegg eller behandles som ordinær straffesak med sikte på en strengere reaksjon. Utvalget tilrår at de registrerte opplysninger kun skal benyttes til dette formål og således ikke tas med i politiattest. Etter utvalgets forslag skal opplysningene slettes etter tre år dersom det ikke i mellomtiden er begått nye overtredelser.

1.11 Generelt om utvalgets gjennomgang av utvalgte forvaltningsområder (kapittel 18)

Den omlegging utvalget foreslår – med redusert bruk av straff og økt bruk av administrative sanksjoner – gjør det nødvendig å gjennomgå både straffebestemmelsene og de straffesanksjonerte handlingsnormene på det enkelte forvaltningsområde. Dette vil være meget omfattende og forutsetter spe-

sialinnsikt på hver sektor. Utvalget er verken sammensatt for eller gitt tilstrekkelig tid til en slik gjennomgang. Derimot har utvalget i kapitlene 19-24 gjennomgått utvalgte forvaltningsområder for å gi eksempler på lovbrudd som kan avkriminaliseres og erstattes med administrative sanksjoner. I kapittel 25 drøftes så hvorledes en mer omfattende regelverksreform kan gjennomføres.

Utvalget har særlig lagt vekt på å velge ut forvaltningsområder der antall straffereaksjoner er høyt, som kan illustrere hvorledes hver av de administrative sanksjoner kan anvendes i praksis, og som gjenspeiler bredden i forvaltningens virksomhet.

1.12 Vegtrafikkloven (kapittel 19)

I kapittel 19 behandler utvalget sanksjonsbestemmelser i vegtrafikkloven.

I tråd med sitt generelle syn på bruk av straff, peker utvalget på muligheten for å innføre et *kvalifikasjonskrav* for straffansvar etter de fleste bestemmelsene i vegtrafikkloven. En overtredelse av disse bestemmelsene vil i så fall bare være straffbar dersom den er vesentlig. Noen overtredelsestyper bør dessuten være straffbare ved gjentakelse, selv om overtredelsen ikke er vesentlig. Utvalget tar ikke nærmere stilling til hvorledes dette konkret skal gjennomføres, men angir eksempler.

Utvalget behandler spørsmål om å bruke *overtredelsesgebyr* som sanksjon for brudd på vegtrafikkloven. Dette er delvis en følge av utvalgets forslag om å vurdere avkriminalisering. Mange av de overtredelser som det kan være grunn til å vurdere å avkriminalisere, vil det være behov for å kunne reagere mot på annen måte. Det er da nødvendig å ta stilling til om adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr bør utvides tilsvarende. Utvalget foreslår at det skal være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for fartsoverskridelser inntil 20 km/t. Utvalget anbefaler at hjemmelsgrunnlaget for å ilegge overtredelsesgebyr etter vegtrafikkloven, som i dag er spredt i flere bestemmelser, samles i én bestemmelse tilpasset utvalgets generelle vurderinger og forslag.

Utvalget mener at *kompetansen til å håndheve* ulike overtredelser bør være delt mellom politiet og vegmyndighetene, slik det er etter gjeldende rett. I saker som avdekkes gjennom automatisk trafikk kontroll (ATK), mener imidlertid utvalget at også Statens vegvesen bør gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr, men uten at dette skal begrense politiets kompetanse i trafikksaker. Sammen med utvalgets forslag om at overtredelsesgebyr bør kunne benyttes ved fartsoverskridelser

inntil 20 km/t, vil dette medføre at en stor andel av fartsoverskridelsene som avdekkes ved automatisk trafikk kontroll, kan sanksjoneres administrativt. Dette vil innebære en ressursbesparelse.

For saker om feilparkering, anbefaler utvalget at man opphever dagens særordning med *klage til tingretten* og i stedet gir de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven anvendelse. Etter utvalgets syn er det ingen grunn til at domstolene skal være klageorgan i rent administrative parkeringssaker som angår mindre alvorlige forhold og relativt små beløp.

Utvalget viser til sin høringsuttalelse om forslaget fra Justisdepartementet om endringer i reglene om *tap av retten til å føre motorvogn* som sanksjon. Høringsuttalelsen i sin helhet følger som vedlegg 2 til utredningen. I Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) er det nå fremmet lovforslag som så langt kan ses er i overensstemmelse med utvalgets innspill.

1.13 Trygden – folketrygdloven og sysselsettingsloven (kapittel 20)

I kapittel 20 behandler utvalget folketrygdlovens og sysselsettingslovens sanksjonssystem ved opplysningssvikt som leder til uberettiget støtte, det vil si ”trygdemisbruk” eller ”trygdebedrageri”, herunder misbruk av ordningen med dagpenger under arbeidsledighet.

Utvalget foreslår å *oppheve straffebestemmelsene* i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d. Dette vil innebære en avkriminalisering av simpelt uaktsom overtredelse. Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse vil fortsatt normalt være straffbar etter straffeloven §§ 270 (bedrageri), 271 (grovt bedrageri) eller 271a (grovt uaktsomt bedrageri) eventuelt også § 166 (falsk forklaring til offentlig myndighet). Bakgrunnen for forslaget er – foruten utvalgets prinsipper for bruk av straff – at de aktuelle straffebestemmelsene ikke benyttes i praksis.

Utvalget anbefaler videre at bestemmelsen i folketrygdloven § 21-7 (uriktige opplysninger m.m. – følger for ytelse fra trygden) endres slik at det trekkes et klart *skille mellom rettighetstap som sanksjon og tilbakekall* av retten til ytelse av andre grunner. Endelig foreslår utvalget at det både i folketrygdloven og sysselsettingsloven gis hjemmel for å ilegge formell advarsel og overtredelsesgebyr ved opplysningssvikt. Dette vil gi et mer fleksibelt sanksjonssystem, og en bedre mulighet for å sanksjonere mindre alvorlige overtredelser på en forholdsmessig måte.

1.14 Skatte- og avgiftslovgivningen – ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven (kapittel 21)

I kapittel 21 drøfter utvalget reaksjonssystemet for brudd på egen opplysningsplikt etter ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven. Ved vurderingen av bestemmelsene i ligningsloven har utvalget tatt utgangspunkt i forslagene fra Tilleggsskatteutvalget som avga sin innstilling 11. februar 2003. Utvalget anbefaler at det innføres et *kvalifikasjonskrav i straffebestemmelsene* i ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 72, slik at bare vesentlige overtredelser skal være straffbare. Dessuten anbefaler utvalget at det vurderes å innføre et kvalifikasjonskrav i tollovens straffebestemmelser. I forlengelsen av denne anbefalingen peker utvalget på at det formentlig bør innføres regler om overtredelsesgebyr og administrativ inndragning i tolloven.

Utvalget behandler videre bestemmelsene om *tilleggsbetaling* i ligningsloven §§ 10-2, jf. 10-4 (tilleggsskatt), merverdiavgiftsloven § 73 (tilleggsavgift) og tolloven § 69 (tilleggstoll). Reglene om tilleggsbetaling i de tre lovene har visse ulikheter. Utvalget foreslår å standardisere bestemmelsene i overensstemmelse med de generelle anbefalingene og forslagene i punkt 13.5. Dette innebærer blant annet at øvre proSENTSATS for tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven anbefales endret fra 100 % til 60 %.

Utvalget behandler også bestemmelsen om "avgiftsforhøyelse" i merverdiavgiftsloven § 54. I overensstemmelse med utvalgets generelle forslag i punkt 15.4 anbefales at bestemmelsen vurderes endret til en bestemmelse om *tvangsmulkt*. Det samme gjelder bestemmelsene om "forsinkelsesavgift" i ligningsloven §§ 10-1 og 10-5. Bakgrunnen for forslagene er at formålet med bestemmelsene er å fremtvinge opplysninger, ikke å sanksjonere allerede begåtte overtredelser.

1.15 Regnskapsloven og foretaksregisterloven – opplysningsplikt til Brønnøysundregistrene (kapittel 22)

I kapittel 22 behandler utvalget reaksjonshjemplene i regnskapsloven og foretaksregisterloven for brudd på bestemmelsene om innsendingsplikt/meldeplikt til Regnskapsregisteret og Foretaksregisteret. Plikten etter de to lovene går i korte trekk ut på å sende inn henholdsvis årsregnskap og ulike foretaksopplysninger.

Utvalget foreslår å *avkriminalisere* brudd på

opplysningsplikten etter *regnskapsloven* og erstatte straffetrusselen med en bestemmelse om *tvangsmulkt*. Bakgrunnen for forslaget er at straffebestemmelsen i regnskapsloven ikke er i bruk, og at tvangsmulkt er et tilstrekkelig effektivt middel for å sikre at de aktuelle opplysningene blir gitt.

Også overtredelse av *foretaksregisterlovens* opplysningsplikt foreslås *avkriminalisert*. For slik overtredelse har imidlertid utvalget kommet til at det er et sanksjonsbehov, først og fremst for manglende endringsmeldinger. Utvalget mener imidlertid at det ikke er nødvendig at sanksjonen må være straff. Derfor foreslås en hjemmel for *overtredelsesgebyr* i tillegg til en bestemmelse om tvangsmulkt.

1.16 Miljø- og ressursforvaltning – viltloven og innlandsfiske_loven (kapittel 23)

I kapittel 23 behandler utvalget reaksjonshjemplene i viltloven og innlandsfiske_loven. Utvalget drøfter muligheten for å avkriminalisere visse overtredelsestyper og i stedet sanksjonere dem administrativt. Utvalget anbefaler at spørsmålet utredes nærmere, men viser til muligheten for å innføre bestemmelser om *overtredelsesgebyr* og *administrativt rettighetstap* i de to lovene.

Dessuten foreslår utvalget endringer i bestemmelsene i viltloven § 48 og innlandsfiske_loven § 47 annet ledd. Disse bestemmelsene fastsetter i dag eiendomsrett for henholdsvis Viltfondet/kommunen og for Fiskefondet for vilt og fisk som er ulovlig fanget. Av hensyn til et enhetlig sanksjonssystem, foreslår utvalget at bestemmelsene erstattes av hjemler for *administrativ inndragning* i tråd med utvalgets mønsterbestemmelser. I denne sammenhengen foreslås også at det gis bestemmelser om *administrativt beslag*.

1.17 Finanslovgivningen – meldeplikt etter verdipapirhandel_loven (kapittel 24)

I kapittel 24 vurderer utvalget straffesanksjoneringen av overtredelser av meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandel_loven. Reglene går i hovedtrekk ut på at styremedlemmer og ledende ansatte i børsnoterte selskaper straks må gi melding til børsen om alle kjøp eller salg de foretar av aksjer mv. i det selskap de er tilknyttet. De siste år har Kredittilsynet behandlet noen hundre mulig straffbare overtredelser av dette regelverket, hvorav et tredvetalls overtredelser er politianmeldt årlig. I

forhold til de hensyn reglene skal ivareta – at verdipapirmarkedet skal få informasjon om kurssensitive transaksjoner – fremstår mange av de overtredelser som skjer, som mindre graverende. Straff som eneste formelle sanksjonsmulighet leder dels til straff for forhold som burde vært møtt med andre sanksjoner, dels til unnlatt reaksjon overfor forhold som er kritikkverdige. Utvalget foreslår – i tråd med de generelle vurderinger i utredningen – at de mindre alvorlige overtredelser av meldepliktsreglene *avkriminaliseres* slik at straff bare kommer til anvendelse på alvorlige eller gjentatte overtredelser. Videre foreslås at det innføres adgang til å reagere med administrative sanksjoner i form av *overtredelsesgebyr* eller *formell advarsel*.

1.18 Opplegg for gjennomføringen av en regelverksreform (kapittel 25)

Utvalget vil foreslå at regelverksreformen gjennomføres i tre trinn:

1. Det generelle grunnlaget for gjennomføring av et administrativt sanksjonssystem etableres ved endringer av forvaltningsloven, straffeloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Dette er etter utvalgets syn avgjørende for de endringene i særlovene som utvalget tar til orde for.
2. Det nye systemet for administrative sanksjoner og regulering av straffbarhetsvilkår gjennomføres for ny lovgivning der det er aktuelt.
3. De eksisterende særlovene gjennomgås slik at sanksjonshjemler og straffebestemmelser endres. Utvalget anbefaler at man starter med de særlovene som likevel skal revideres og et utvalg av forvaltningsområder som kan egne seg for å prøve ut regelverksendringene.

Denne fremgangsmåten vil kunne bidra til å gjennomføre regelverksreformen med minst mulig ressursbruk til selve lovgivningsprosessen. Utvalget vil ikke anbefale at det nye regelsettet tas i bruk *kun* i nye lover og i lover som likevel skal revideres. Det vil i tilfelle ikke bidra vesentlig til å få et enklere og mer enhetlig lovverk, og noe av hensikten med omleggingen går tapt. Revisjonsperioden bør ikke strekkes for langt ut i tid, slik at det blir en uforholdsmessig lang overgangsperiode med sprik i lovgivningen. Utvalget anbefaler at det settes en tidsfrist for når regelverksreformen som helhet skal være gjennomført.

Hovedtyngden av arbeidet med å gjennomføre en enhetlig reform for hele forvaltningen vil falle på de enkelte sektormyndighetene, og utvalget antar

at de enkelte særlovene bør gjennomgås av faggrupper. Utvalget anbefaler at selve reformprosessen styres og kvalitetssikres sentralt.

1.19 Administrative og økonomiske konsekvenser (kapittel 27)

En overgang fra straff til administrative sanksjoner antas totalt sett å innebære en samfunnsmessig besparelse, forutsatt uendret håndhevingsnivå. Administrative sanksjonssaker vil bli behandlet i én etat, framfor i to, tre eller fire (forvaltning, politi/påtalemyndighet og domstoler), som tilfellet er når overtredelsen skal møtes med straff. Omleggingen vil medføre en kostnadsbesparelse for politi, påtalemyndighet og domstoler. For noen forvaltningsorganer kan det å selv bringe saken frem til endelig avgjørelse, medføre noe økt ressursbruk, sammenlignet med en situasjon der saken politi-anmeldes. For andre vil sanksjonssaken være en naturlig forlengelse av det tilsynsarbeidet forvaltningsorganet likevel utfører. Det vil da ikke påløpe særlig økte kostnader sammenlignet med å forberede saken for politianmeldelse.

Utvalgets forslag vil ha betydning også på områder der man allerede i dag ilegger administrative sanksjoner. Utvalget har blant annet foreslått nærmere regler om saksbehandlingen i kapittel 12, så som plikt til å treffe avsluttende avgjørelse. Dette kan kreve en noe mer omstendelig saksbehandling enn tidligere. Dette er imidlertid ikke entydig. De fleste av kostnadene knyttet til saksbehandling og domstolsprøving, pådras også i dag. Hvis man forutsetter et uendret håndhevelsesnivå, antar utvalget at det for denne gruppen saker ikke vil oppstå nevneverdige nye kostnader. På en del forvaltningsområder savnes det standardiserte regler for fremgangsmåten ved ileggelse av administrative sanksjoner. Det skaper en viss usikkerhet med hensyn til saksbehandlingen. Generelle regler vil kunne lette forvaltningsorganenes arbeid med sanksjonssakene. Utvalget har dessuten i kapittel 19.6 foreslått opphevet særordningen med klage til retten i parkeringssaker, hvilket antas å ville medføre en besparelse.

Når administrative sanksjoner ilegges av forvaltningen, vil eventuell overprøvelse ved domstolene skje ved at parten reiser sivil retts sak. Utvalget har foreslått særregler om slik overprøvelse. Utvalget antar at disse særreglene ikke vil påvirke ressursforbruket i nevneverdig grad, sammenlignet med de alminnelige prinsippene for overprøvelse av forvaltningsvedtak som alternativt ville blitt anvendt.

Utvalget foreslår også at administrative sanksjoner kan tas med i en eventuell straffesak som borgerlig rettskrav. Forbudet mot gjentatt forfølgning i EMK nødvendiggjør en samlet pådømming. Utvalget antar at pådømming av den administrative sanksjonen i forbindelse med straffesaken, totalt sett kan være mindre ressurskrevende enn alternative løsninger. Det er likevel grunn til å tro at endringen kan føre til at noen færre straffesaker blir avgjort ved vedtakelse av forelegg eller ved tilståelsesdom.

Utvalgets forslag gjelder hele forvaltningsområdet. Utvalget har begrenset seg til å illustrere systemomleggingen på noen utvalgte forvaltningsområder. Det er derfor ikke mulig for utvalget å anslå de økonomiske og administrative konsekvensene på tvers av alle forvaltningsområder. Et enklere

administrativt sanksjonssystem vil legge til rette for økt håndheving. Dette vil i så fall ikke være en direkte konsekvens av utvalgets forslag, men en følge av endret håndhevingspraksis.

Gjennomføringen av regelverksendringene vil kreve noe ressurser. Utvalget har foreslått at regelverksendringene gjennomføres i tre trinn. Det vil gjøre det mulig å overføre erfaringer fra noen forvaltningsområder til andre, og redusere de totale kostnadene ved regelgjennomgangen. Flere av de endringene utvalget foreslår, er dessuten nødvendige som følge av strengere krav til hvordan ilegelse av administrative sanksjoner skal skje, blant annet de kravene EMK stiller gjennom forbudet mot gjentatt forfølgning. En gjennomgang av regelverket med tilpasning til disse kravene vil uansett være nødvendig.

Kapittel 2

Oppnevning og mandat

2.1 Oppnevning, sammensetning og utvalgets arbeid

Sanksjonsutvalget ble nedsatt av Regjeringen ved kongelig resolusjon 26. januar 2001. Utvalget ble gitt slik sammensetning:

- Assisterende riksadvokat Hans-Petter Jahre, leder
- Lagmann ved Borgarting lagmannsrett Berit Fosheim
- Utreder i Høyesterett (nå tingrettsdommer) Toril Kristiansen Høyland
- Administrerende direktør i Nordlandsbanken Nils Moe
- Forsker ved Transportøkonomisk Institutt Inger-Anne Ravlum
- Advokat hos regjeringsadvokaten Tolle Stabell
- Forbrukerombud Bjørn Erik Thon

I brev til departementet av 6. august 2001 ba medlemmet Nils Moe om å bli fritatt fra utvalgsarbeidet. I svarbrev av 8. august 2001 løste Justisdepartementet Nils Moe fra vervet som medlem i Sanksjonsutvalget. På denne bakgrunn ble sjefsjurist i Kredittilsynet Marius Ryel i brev fra departementet av 7. september 2001 oppnevnt som nytt medlem av utvalget.

Førstekonsulent Runar Torgersen i Justisdepartementets lovavdeling har vært sekretær for utvalget.

Utvalget avholdt sitt første møte 18. april 2001. Utvalget har siden den gang avholdt 34 heldagsmøter. I tillegg har utvalget avholdt 21 møter med ulike organer over 5 dager, jf. nærmere punkt 8.4, samt to møter med andre lovutvalg, henholdsvis Tilleggsskatteutvalget og Diskrimineringsutvalget, jf. punkt 8.5. Utvalgets leder og sekretær har dessuten hatt et møte med Justisdepartementet for å avklare enkelte spørsmål knyttet til mandatet, jf. punkt 2.2.

Som ledd i undersøkelsene av utenlandsk rett har utvalget gjennomført en studietur til Danmark fra 23. til 24. april 2002. Utvalget møtte representanter fra riksadvokaten, Justisministeriets lovteknikkontor, Fødevarerministeriet samt Told- og Skatetestyrelsen.

På oppfordring fra Justisdepartementet har utvalget avgitt høringsuttalelse om endringer i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort mv. Utvalgets høringsuttalelse har dato 15. november 2002.

Den opprinnelige fristen for utvalgets utredning var 1. august 2002. På bakgrunn av mandatets omfang, koordineringen med Tilleggsskatteutvalget og behovet for å avvete enkelte høyesterettsavgjørelser av betydning for utvalgets arbeid, fikk utvalget utsatt frist til 1. februar 2003. Utredningen fremlegges noe senere enn februarfristen fordi utvalget har funnet grunn til å avvete ytterligere to høyesterettsavgjørelser av betydning for arbeidet, nemlig avgjørelsen av 28. februar 2003¹⁾ og plenumsavgjørelsen av 21. mars 2003.²⁾

2.2 Mandat og senere presiseringer fra Justisdepartementet

Utvalgets mandat lyder:

”1. Innledning

For at lovgivningen skal ha den virkningen som er tilsiktet, må den som regel håndheves slik at lovbrudd får konsekvenser for den som ikke overholder loven. Utviklingen i de senere årene har gått i retning av at stadig flere lovovertrедelser blir gjort straffbare. I særlovgivningen tas det nærmest rutinemessig med en generell straffebestemmelse som kriminaliserer de fleste brudd på lovens regler og regler som er gitt i medhold av den. Trusselen om straff for slike typer lovbrudd blir imidlertid ikke sjelden en tom trussel, fordi strafferettslig forfølgning ikke finner sted – for eksempel fordi det er for ressurskrevende, tar for lang tid og virker unødig hardhendt. Å oppstille en trussel om straff der det bare er en fjerntliggende mulighet for at den blir håndhevet, er uheldig bruk av samfunnets strengeste sanksjon fordi respekten for straffen kan bli brutt ned. Og selv i de tilfellene der straffetrusselen

¹⁾ HR-2002-01024.

²⁾ HR-2002-00769.

blir håndhevet ved hjelp av strafferettsapparatet, er det ikke gitt at dette er den beste måten å håndheve loven på. På mange områder er det god grunn til å vurdere om ikke andre sanksjoner enn straff kan virke bedre og kreve færre ressurser.

Det blir likevel sjelden vurdert om brudd på særlovgivningen har så stor betydning for samfunnet at det bør være en offentlig oppgave å forfølge det med straff, eller om det finnes andre sanksjoner som vil være mer formålstjenlige. Grunnen er dels overdreven tro på straff som virkemiddel, og dels at andre sanksjoner for lite utviklet med tanke på generell og konsekvent bruk i lovgivningen. Betegnelsene på de alternative sanksjonene, innholdet i dem og saksbehandlingen varierer fra lov til lov – ofte uten at forskjellene kan begrunnes.

2. Utredning av andre sanksjoner enn straff

Justisdepartementet ser behov for en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd, og foreslår derfor at det oppnevnes et utvalg som skal utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff. Med effektivitet menes både i hvilken grad sanksjonen forebygger lovbrudd, og hvor ressurskrevende sanksjonen er.

Utvalget skal komme med forslag til sanksjoner, retningslinjer for når de ulike sanksjonene skal benyttes, og hvilke krav som bør stilles til saksbehandling og materiell og personell kompetanse for at sanksjonene skal være mest mulig enkle og effektive, samtidig som rettsikkerheten blir varetatt. Blant annet er det viktig å vurdere hvordan klagebehandlingen kan effektiviseres. Utvalget bør ta hensyn til Europarådets rekommandasjon nr. R (91) om administrative sanksjoner, vedtatt 13. februar 1991. Det vil også være utvalgets oppgave å drøfte hvilke beviskrav som bør gjelde, jf. avgjørelsen i Rt. 1999 side 14.

Utvalget står fritt til selv å trekke frem aktuelle sanksjoner. Eksempler på sanksjoner som bør vurderes, er

- forvaltningsreaksjoner som for eksempel omgjøring av forvaltningsvedtak (herunder tidsbegrenset og permanent inndragning av tillatelser), tilleggsskatter og -avgifter, ulike former for gebyr, inndragning av vinning,
- krav om gjenoppretting av den tilstanden lovbruddet forrykket, påbud om stansing av den ulovlige handlingen og tvangsmulkt til gjennomføring av lovlig tilstand,
- refselse, utvisning og utestengning,

- tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner, som for eksempel offentliggjøring av hvem som har brutt loven.

Også andre sivilrettslige tiltak bør vurderes som alternativ til straff, særlig der lovbruddet ikke har en så stor samfunnsmessig betydning at det bør være en offentlig oppgave å forfølge det. Det bør vurderes hva slags sivilrettslige krav en lovovertrедelse bør kunne gi grunnlag for, og om forfølgningen i større grad kan overlates til private interesser som blir berørt av lovbruddet, for eksempel gjennom selvdømmeordninger eller ved å gjøre gjeldende erstatningskrav i og utenfor kontraktsforhold. Utvalget bør i denne sammenheng ha kontakt med Tvistemålsutvalget.

Utvalget skal gi konkrete eksempler på lovbrudd som bør avkriminaliseres og i stedet forfølges med andre sanksjonsformer eller eventuelt ikke av offentlige myndigheter i det hele tatt. Det er ikke meningen at utvalget skal undersøke ethvert straffebud. På områder der utvalget etter å ha vurdert de etablerte ordningene ser behov for større reformer, er det tilstrekkelig å trekke opp prinsipielle linjer for bruk av alternative sanksjoner til straff og på den måten legge til rette for videre oppfølging. Det skal være en målsetting for utvalget å komme frem til generelle prinsipper for sanksjonsbruk og en hensiktsmessig terminologi som kan være rettesnor for den nærmere utformingen av administrative sanksjoner i særlovgivningen.

Utvalget må vurdere i lys av konstitusjonelle regler og Norges internasjonale forpliktelser hvilke sanksjoner som er å anse som straff, og hvilke som ikke er det. Det bør særlig legges vekt på å avklare forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), jf. avgjørelsen i Rt. 2000 side 996.

I løpet av kort tid vil det på Finansdepartementets område bli oppnevnt et utvalg som skal foreta en bred gjennomgåelse av systemet med tilleggsskatt, herunder forholdet mellom tilleggsskatt og straff sett i lys av de krav EMK setter. Også liknende systemer innenfor skatte- og avgiftsrettens område vil bli vurdert i den grad de reiser tilsvarende problemstillinger. Det er derfor nødvendig at de to utvalgene tar kontakt med hverandre for å komme frem til en hensiktsmessig arbeidsfordeling på områder der mandatene overlapper hverandre.

Utvalget må også vurdere hvilke rettslige og samfunnsmessige konsekvenser det kan ha å gi andre enn aktørene i strafferettspleien et større ansvar for å reagere mot lovbrudd.

3. Utvidet bruk av forenklet forelegg

I sluttrapporten fra "Prosjekt hurtigere straffesaksavvikling – Arbeidsgruppe 1" tilrår arbeidsgruppen at det utredes nærmere om flere former for lovbrudd kan avgjøres med forenklet forelegg, og om andre enn polititjenestemenn bør kunne utstede forelegget". Utvalget bes særskilt om å vurdere disse spørsmålene nærmere, og i den forbindelse vurdere om det bør gis generelle regler i straffeprosessloven om forenklete forelegg. Utvalget står fritt til å vurdere og foreslå nye former for forenklet forelegg, for eksempel slik at lovbrøyteren gis rett til å ombestemme seg slik at det forenklete forelegget likevel ikke er å anse som vedtatt.

Utvalget skal legge særlig vekt på å finne frem til sakstyper som har et så stort volum at utvidet bruk av forenklet forelegg merkbart vil avlaste strafferettsapparatet. Eksempler på sakstyper det kan være aktuelt å avgjøre med forenklet forelegg, er overtredelser av:

- vegtrafikkloven,
- legemiddeloven,
- alkoholoven,
- løsgjengerloven,
- tolloven,
- ligningsloven,
- merverdiavgiftsloven,
- regnskapsloven,
- straffeloven kapittel 33 og 34,
- straffeloven § 162 første ledd,
- straffelovens bestemmelser om tyveri, nasakeri og skadeverk,
- straffelovens bestemmelser om fred og orden,
- lovgivningen om fisk og vilt,
- motorferdselloven, og
- serveringsloven.

Når det gjelder regelverk som faller inn under Finansdepartementets ansvarsområde, vil det også her være naturlig at utvalget avklarer en nærmere arbeidsfordeling med tilleggsskatteutvalget.

Utvalget skal også vurdere om forenklete forelegg bør registreres i et sentralt strafferegister, eventuelt som et tilleggsalternativ til dagens ordning. Utvalget bør i denne sammenheng ha kontakt med Politiregisterutvalget.

...

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget må vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av sine forslag. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk."

I brev til utvalgets leder, Hans-Petter Jahre, av 1. februar 2001 tok departementet opp spørsmålet om forholdet til utenlandsk rett og uttalte blant annet: "Selv om det ikke er uttrykkelig nevnt i mandatet, antar vi at utvalget som ledd i sitt arbeid vil undersøke rettstilstanden i de øvrige nordiske landene." Utvalget behandler utenlandsk rett i kapittel 7.

Sanksjonsutvalgets leder og sekretær hadde 24. august 2001 et møte med departementet om tolkning og avgrensning av mandatet. Departementet har i brev av 7. september 2001 oppsummert sine standpunkter fra møtet. I brevet heter det:

"Som det ble gitt uttrykk for under møtet, har departementet forståelse for at mandatet er så omfattende at utvalget kan ha behov for å prioritere enkelte deler sterkere enn andre.

En overordnet retningslinje for en slik prioritering ligger i formålet med å oppnevne utvalget; hvis man skal redusere bruken av straffereaksjoner, vil det som oftest være nødvendig å ha andre sanksjoner til rådighet. Dermed blir utviklingen av andre sanksjonstyper – forvaltningsrettslige eller sivilrettslige – av stor betydning for i hvilken grad målsettingen kan nås. Størst innsats bør derfor konsentreres om sanksjoner som kan utvikles til å bli effektive alternativer til straff, og som kan gis et vidt anvendelsesområde, mens det kan avgrenses mot mindre sentrale sanksjoner. Selv om det i og for seg kan være nyttig med en mest mulig uttømmende oversikt over ulike sanksjonstyper, ligger det ikke i dette noen forventning om at utvalget skal foreta inngående analyser eller vurderinger av alle sanksjonstyper.

I den grad det er mulig å gi anvisning på mer presise prioriteringer, er departementet enig i at det første strekpunktet på side 4 i mandatet bør stå sentralt i utvalgets arbeid. Som departementet signaliserte under møtet, bør imidlertid også sanksjonene i det andre strekpunktet (forvaltningssanksjoner der det pønale formålet er mindre fremtredende) vurderes nøye av utvalget. Også bruken av sivilrettslige tiltak som alternativ til straff bør behandles, jf. tredje avsnitt i mandatet side 4. Vi har imidlertid forståelse for at utvalgets tilrådinger her kan bli mindre fullstendige enn for mer pønalt pregede sanksjoner, selv om vi regner med at utvalget med den sammensetning som det har fått, kan få verdifulle innspill fra medlemmene når det gjelder disse spørsmål. For sanksjoner som nevnt i det tredje strekpunktet i mandatet side 4, dvs. ulike former for disiplinære sanksjoner, har departementet ikke innvendinger mot

at utvalget nøyer seg med en kortfattet behandling.”

2.3 Andre forventninger til utvalget

2.3.1 Høringsnotat fra Justisdepartementets lovavdeling om blant annet innføring av en straffesanksjonert plikt til å svare på postforkynnelser

I sluttrapport av 26. juni 2000 for ”Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – arbeidsgruppe II” side 76-77 foreslås det å innføre en straffesanksjonert plikt til å svare på postforkynnelser. I høringsnotat av desember 2000³⁾ stiller Justisdepartementet seg skeptisk til å foreslå en slik straffesanksjonert plikt. Departementet gir uttrykk for at det under enhver omstendighet er naturlig å avvente Sanksjonsutvalgets innstilling før en slik plikt eventuelt innføres.

Sanksjonsutvalget antar at de generelle retningslinjene for sanksjonsbruk som er trukket opp i utredningen, jf. særlig kapittel 10, er av interesse for departementets videre vurdering av spørsmålet om en straffesanksjonert plikt til å svare på postforkynnelser. For øvrig vil utvalget ikke gå inn på dette spørsmålet.

2.3.2 Henvendelse fra Politiets Fellesforbund om utvidet adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg

I brev til Justisministeren av 5. januar 2001 ba Politiets Fellesforbund om en rask og effektiv oppfølging av sitt tidligere initiativ om å utvide adgangen til å bruke forenklet forelegg, og forbundet sa seg videre villig til å delta i arbeid og/eller drøftelser om innholdet i en slik reform. Henvendelsen ble ved brev fra Justisdepartementets lovavdeling av 28. februar 2001 oversendt Sanksjonsutvalget for videre oppfølging. Politiets Fellesforbund er en av de organisasjonene utvalget har hatt møte med under utredningsarbeidet, jf. punkt 8.2.

Spørsmålet om utvidet adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg er drøftet i kapittel 17.

2.3.3 Henvendelse fra NORMAL om adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg ved mindre brudd på lovgivningen som forbyr bruk av cannabisprodukter

Norsk Organisasjon for Reform av Marijuana Lovgivningen, NORMAL, tok i brev til Justisministeren av 29. januar 2001 opp spørsmålet om muligheten for å åpne for forenklet forelegg ved mindre brudd på lovgivningen som forbyr bruk av cannabisprodukter.

I overensstemmelse med svarbrev til NORMAL fra Justisdepartementets lovavdeling av 8. januar 2001 er henvendelsen oversendt Sanksjonsutvalget.

Spørsmålet om adgang til bøteleggelse ved forenklet forelegg ved mindre narkotikaovertrædelser er behandlet i kapittel 17.

2.3.4 Anmodning fra Finansdepartementet om å vurdere overtredelsesgebyr for brudd på meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandelloven

I Innst. O. nr. 111 (2000-2001) punkt 9.2 drøfter Finanskomiteen et forslag om å innføre en ordning med overtredelsesgebyr for brudd på meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandelloven. Komiteens flertall gikk inn for at spørsmålet om overtredelsesgebyr ble sendt tilbake til departementet for videre utredning av rettssikkerhetshensyn og spørsmålet om forholdet til Grunnloven § 96. I brev av 31. oktober 2001 har Finansdepartementet, under henvisning til uttalelse fra Kredittilsynet, anmodet Sanksjonsutvalget om å vurdere nærmere de spørsmålene som reises av Finanskomiteen i Innst. O. nr. 111.

Utvalget drøfter spørsmålet om å innføre en bestemmelse om overtredelsesgebyr i verdipapirhandelloven i kapittel 24.

2.4 Opplegget for utvalgets innstilling

Utvalgets mandat er omfattende. Med utgangspunkt i de prinsipper utvalget mener bør legges til grunn for bruk av straff og administrative sanksjoner, har utvalget lagt hovedvekten på å utrede og fremme forslag til et helhetlig, generelt system for administrative sanksjoner (jf. del III i utredningen og lovutkastet i kapittel 26), å konkretisere og eksemplifisere dette på utvalgte forvaltningsområder (jf. utredningens del IV), og å peke på hvorledes en bredere regelverksreform kan legges opp (jf. kapittel 25).

³⁾ Forslag om endringer i straffeprosessloven og enkelte andre lover (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.), Snr. 00/16895 ES.

Utredningen er omfattende, og utvalget antar at ikke alle kapitlene er like aktuelle for alle som skal lese den. En har derfor utformet utredningen slik at hvert av kapitlene i vurderingsdelen (del III og IV) som utgangspunkt skal kunne leses sepa-

rat. Dette innebærer at noe av det sentrale stoff er gjentatt i flere kapitler og at det for øvrig i stor grad gjøres bruk av interne henvisninger mellom kapitlene.

Kapittel 3

Avgrensning av mandatet og forholdet til andre lovutvalg

3.1 Oversikt over mandatets hovedproblemstillinger

Utvalgets overordnede oppgave er å foreta en "grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd". Mandatet trekker opp tre hovedtemaer som skal utredes.

For det første skal utvalget vurdere samfunnets bruk av straff, så vel på et prinsipielt nivå som ved å foreslå konkret avkriminalisering.

For det andre skal utvalget utrede en rekke spørsmål om ulike alternative sanksjoner til straff. Denne delen av utredningen har nær sammenheng med vurderingen av samfunnets bruk av straff. I forbindelse med utredningen av alternative sanksjoner må utvalget beskrive og vurdere sanksjonssystemet i gjeldende lovgivning. Videre skal utvalget foreslå endringer i sanksjonssystemet på bakgrunn av hensynet til effektivitet, enkelhet og rettssikkerhet. Hvilke sanksjonstyper som bør finnes i lovgivningen, og retningslinjer for når de ulike sanksjonstypene bør brukes, er sentrale temaer her. Dessuten må utvalget drøfte hvilke prosessuelle og personelle regler som bør gjelde for sanksjonsbruken – ikke minst på bakgrunn av folkerettslige regler som Norge er forpliktet etter.

For det tredje skal utvalget utrede om det bør være adgang til å anvende forenklet forelegg ved flere overtredelsestyper enn i dag, hvem som eventuelt skal kunne ilegge forenklet forelegg og behovet for registrering av foreklede forelegg.

Området for utredningen er de normbrudd som i dag er kriminalisert, enten disse også kan sanksjoneres på annen måte eller ikke. Et normbrudd er kriminalisert når det kan medføre en reaksjon som er definert som straff i straffeloven §§ 15 og 16, jf. punkt 3.2.2. Hovedoppgaven for utvalget er å vurdere om slike normbrudd bør avkriminaliseres og i stedet møtes med andre reaksjoner enn straff i den grad det er nødvendig med en reaksjon.

Lovbrudd kan gi grunnlag for en rekke andre reaksjoner enn straff, blant annet ulike administrative sanksjoner – for eksempel overtredelsesgebyr eller tap av offentlig tillatelse – erstatning etter sivilrettslige regler, disiplinærreaksjoner, offentlig-

gjøring av navn på lovbrøyttere, advarsler mv. Dessuten kan selvdømmeordninger og andre konflikt-løsningsmodeller være aktuelle ved lovbrudd. Det gis en oversikt over de reaksjonene utvalget skal behandle i punkt 3.2.3.

De alternative reaksjoner til straff som utvalget primært vil konsentrere seg om, er administrative sanksjoner, det vil si negative reaksjoner ilagt av forvaltningen, jf. nærmere punkt 3.2.2, punkt 5.2.2 og kapittel 9. Det er flere grunner til å fokusere på slike sanksjoner. Området for utredningen er som nevnt normbrudd som etter gjeldende rett er straffesanksjonert. Mange handlinger som det kan være aktuelt å avkriminalisere, bør likevel fortsatt være forbudt. Ofte vil det da være nærliggende at reglene fortsatt skal håndheves av det offentlige. For en rekke offentlige interesser vil dette være nødvendig for å sikre et tilfredsstillende vern. Hva som skal tilhøre den offentlige kontrollsfære er et prinsipielt viktig spørsmål.

Administrative sanksjoner er i dag dominerende innenfor det offentligrettslige håndhevelsesområdet når man ser bort fra straff. Også dette gjør det naturlig å ha oppmerksomheten særlig rettet mot administrative sanksjoner ved vurderingen av alternativer til straff.

Utvalget vil konsentrere seg om straffebestemmelser i særlovgivningen. På områder der man bestemmer seg for at det offentlige skal stå for håndhevelsen av et regelsett på annen måte enn ved straff, vil oftest administrative kontroll- og håndhevelsesorganer være nødvendig for et effektivt vern av de interessene som skal beskyttes. Slike forvaltningsorganer finner man på en rekke områder som reguleres av særlovgivningen. Avgrensningen til særlovgivningen støttes dessuten av at det allerede pågår en omfattende revisjon av straffeloven som oppfølging av Straffelovkommisjonens delutredning VII Ny straffelov.¹⁾ Administrative sanksjoner er først og fremst aktuelt som eneste reaksjon mot mindre alvorlige lovbrudd, samt hvor det eksisterer et offentlig forvaltningsorgan som har tilsyn med og håndhever reglene. Mer alvorlige eller gjentatte lovbrudd bør fortsatt møtes med straff.

¹⁾ NOU 2002: 4.

De fleste alvorlige lovbrudd finner man i straffeloven.

3.2 Nærmere om mandatets punkt 2 – "Utredning av andre sanksjoner enn straff"

3.2.1 Generelle prinsipper for sanksjonering

Utvalget skal i henhold til mandatet angi "generelle prinsipper for sanksjonsbruk". Sammenhengen mellom ulike mulige konsekvenser av normbrudd har stått sentralt for utvalget. Spørsmål om avkriminalisering kan ikke besvares uavhengig av hvordan man tenker seg rettstilstanden etter at et straffebud eventuelt er opphevet, blant annet om administrative sanksjoner settes i stedet eller om sivile rettsvirkninger i tilstrekkelig grad kan sikre etterlevelse av handlingsnormen.

En viktig oppgave for utvalget har vært å trekke opp generelle retningslinjer for når det offentlige bør bruke straff som styringsmiddel og i hvilke tilfeller det bør brukes alternative sanksjoner. Utvalget har også vurdert i hvilken grad handlingsnormer gitt i lov kan overlates til privat kontroll og håndhevelse gjennom sivilrettslige regler. Endelig drøfter utvalget muligheten for å oppheve straffebestemmelser uten at noe settes i stedet. I slike tilfeller vil det ofte være nærliggende å oppheve også de handlingsnormene som vernes av de sanksjonene som oppheves. Dette innebærer eventuelt en utvidelse av borgernes handlefrihet.

Utvalget har tatt utgangspunkt i mandatets forutsetning om at det er et potensial for avkriminalisering. De uheldige virkningene av overdreven bruk av straff som nevnes i mandatet, er tillagt betydelig vekt.

3.2.2 Sanksjonsbegrepet – straff og alternative sanksjoner

Det er nødvendig å foreta en avgrensning av hvilke reaksjoner som skal vurderes som sanksjoner i mandatets forstand. Utvalget vil bruke begrepet "sanksjon" både om formell straff, det vil si reaksjoner som betegnes som straff i straffeloven §§ 15 og 16, og om alternative sanksjoner til formell straff. Hvordan de sanksjoner som ikke er formell straff mest hensiktsmessig skal avgrenses, er et vanskelig spørsmål. Det er mulig å operere med et så vidt sanksjonsbegrep at enhver rettsvirkning som innebærer en ulempe for et rettssubjekt, betegnes som en sanksjon. En slik definisjon vil imidlertid gjøre utredningen vesentlig mer omfattende enn forut-

setningen var ved oppnevnelsen, og det kan også reises betydelige prinsipielle og praktiske innvendinger mot et slikt sanksjonsbegrep. Utvalget legger derfor til grunn at utredningen primært skal omhandle *negative reaksjoner som ilegges av offentlig myndighet, som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål*. Det vises til den nærmere drøftelsen av sanksjonsbegrepet i punkt 9.4.

Som det fremgår av det ovenstående, anvender utvalget begrepet sanksjoner som et overbegrep, som omfatter både formell straff og administrative sanksjoner.

Formell straff er som nevnt de reaksjoner som er definert som straff i straffeloven §§ 15 og 16. Hovedstraffer etter § 15 er fengsel, (hefte – som har gått ut av bruk), forvaring, samfunnsstraff, bøter og tap av retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse etter straffeloven § 29. Tilleggsstraffer etter § 16, som kan anvendes sammen med hovedstraffer etter § 15, er tap av vernevern og stemmerett etter straffeloven §§ 30 og 31 og forbud mot å oppholde seg i bestemte områder etter straffeloven § 33.

Administrative sanksjoner er reaksjoner med et pønalt formål, som ikke er straff etter straffeloven §§ 15 og 16, for eksempel overtredelsesgebyrer eller vedtak om tap av ulike tillatelser. Betegnelsen "administrative" understreker at det er forvaltningen som har kompetanse til å ilegge sanksjonene.

De alternative sanksjonene som behandles i utredningen er for en stor del administrative sanksjoner. Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner R (91) 1 – som Sanksjonsutvalget i henhold til mandatet skal se hen til – sier blant annet følgende om sitt eget anvendelsesområde:

"SCOPE

This Recommendation applies to administrative acts which impose a penalty on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not. ..."

Sanksjonsbegrepet og rekommandasjonens rekkevidde er noe nærmere avgrenset i Handbook of Administrative Law, Council of Europe, 1996 side 22. Her heter det blant annet:

"54.2 Not all administrative acts placing a burden on or affecting the rights or the interests of private persons are to be considered "sanctions". ... The principles set out here apply only

to those administrative acts which mainly aim at sanctioning a transgression of rules, thus discouraging new transgressions from occurring.”

hvem som har den personelle kompetansen til å ilegge disse.

Som det fremgår av det siterte, er formålet med reaksjonen sentralt for hva som regnes som en ”administrative sanction” etter rådsrekommendasjonen. Rekommandasjonen er nærmere behandlet i kapittel 6.

Sanksjoner som formelt er straff, ilegges av domstolene i straffeprosessens former. Her gjelder det strenge krav til saksbehandlingsregler som tar sikte på å sikre rettssikkerheten for tiltalte. Også sanksjoner som ikke formelt er straff kan imidlertid være straff i relasjon til de overordnede rettsnormene i Grunnloven og EMK. I så fall gjelder det særlige regler om hvilke krav som stilles til saksbehandling og adgang til domstolsprøving.

Figur 3.1 illustrerer ulike sanksjonstyper samt

3.2.3 Oversikt over hvilke reaksjoner som skal behandles

Ved avgrensningen av hvilke reaksjoner utvalget skal behandle, har utvalget – naturlig nok – tatt utgangspunkt i det sanksjonsbegrep som er omtalt i punkt 3.2.2. Mandatet stiller utvalget ”fritt til selv å trekke frem aktuelle sanksjoner”, men angir en del eksempler på ”sanksjoner som bør vurderes”. De fleste av disse ligger i kjernen av sanksjonsbegrepet, men enkelte må nok sies å være mer perifere.

To typer av *administrative sanksjoner* peker seg ut som særlig sentrale for utredningen. Den første er *økonomiske sanksjoner*, dels i form av plikt til å betale penger for å ha brutt en handlingsnorm,

Straffe lovbrudd		Offentlig styring				
Reaksjonens forhold til overtredelsen	"Tilbakeskuende": Reaksjon mot en begått overtredelse				"Fremadrettet": Hindre at fare/skade/ulovlig tilstand oppstår eller fortsetter	
EMK-klassifisering	Materiell straff				Ikke materiell straff	
Utvalgets begrepsbruk	(Formell) straff/strafferettslig reaksjon	Administrative sanksjoner			Andre forvaltningstiltak	
Formål	Pønalt / alt vesentlig pønalt			Pønalt formål er mer eller mindre fremtredende i forhold til andre formål	Gjenopprette lovlig tilstand, rette opp eller avverge skade eller fare	Fremme ønsket atferd
Type reaksjon	Bot Strafferettslig inndragning Strafferettslig rettighetstap	Overtredelsesgebyr Tap av offentlig ytelse	Tilleggsbetaling Administrativ inndragning Administrativt rettighetstap Formell advarsel		Tvangsmulkt Tilbakebetaling av urettmessig ytelse Tilbakekall av off tillatelse, forbud	Tilskudd Hvite-listing Merking Autorisasjon Div. bransjetiltak/selvjustis
Kompetanse	Domstolene, påtalemyndigheten, politiet og tollvesenet					
		Forvaltningen			Delegert offentlig myndighet til private	Bransje/privatrettslig

Figur 3.1

dels i form av tap av offentlig ytelse eller administrativ inndragning. Hovedformålet med administrativ inndragning er riktignok ikke pønalt, men å frata en lovovertreder en økonomisk fordel som er oppnådd ved en overtredelse. Likevel er det naturlig å behandle også denne reaksjonen, blant annet fordi den har sin strafferettslige parallell. Selv om inndragning etter straffeloven §§ 34 til 38 ikke er straff i formell forstand, behandles sakene i straffeprosessens former, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 2. Det gis en nærmere oversikt over økonomiske sanksjoner i punkt 11.3.2, og denne sanksjonstypen behandles nærmere i punkt 13.4 til 13.7.

Den andre sentrale sanksjonstypen er *rettighetstap*. Mandatet nevner omgjøring av forvaltningsvedtak, herunder tidsbegrenset og permanent tap av tillatelser. Slike sanksjoner har sin parallell i strafferettslig rettighetstap etter straffeloven §§ 29 og 31. Det gis en oversikt over rettighetstap som sanksjon i punkt 11.3.3 og sanksjonstypen drøftes nærmere i punkt 13.8.

I mandatet omtales "tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner, som for eksempel offentliggjøring av hvem som har brutt loven". Slike vedtak har ingen strafferettslig parallell, men omfattes av utvalgets sanksjonsbegrep. *Offentliggjøring* av navn på personer og bedrifter som har overtrådt lov eller forskrift, har for øvrig sammenheng med hvilke innsynsregler som bør gjelde. Utvalget behandler spørsmålet om offentliggjøring som sanksjon i punkt 11.3.4.2. Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. som ikke er sanksjoner, men som også kan sies å "legge til rette for sosiale sanksjoner", behandles i kapittel 16.

Videre behandler utvalget adgangen til å reagere med *formell advarsel* som sanksjon overfor lovbrudd. Slik administrativ sanksjon har sin strafferettslige parallell i betinget påtaleunndatelse, jf. straffeprosessloven § 69 andre og tredje ledd. Formell advarsel som administrativ sanksjon behandles i punkt 11.3.4.1 og 13.9.

Mandatet synes å legge opp til at utvalget skal behandle ulike *disiplinærreaksjoner*. Hjemler for disiplinærreaksjoner som ulike former for refselse, advarsler, utvisning og avskjed har man for militært personell, offentlige tjenestemenn, universitetsstudenter, skoleelever og innsatte i fengsler. Utvalget vil imidlertid avgrense mot slike reaksjoner, jf. brevet fra departementet inntatt i punkt 2.2. Disiplinærreaksjoner ilegges personer som står i et underordningsforhold innenfor en institusjon – av representanter for institusjonen – for handlinger foretatt i tilknytning til eller av betydning for denne. Tradisjonelt har disiplinærreaksjoner blitt

ansett for å stå i en særstilling blant annet i forhold til hva som er å anse som straff i Grunnlovens forstand. Det gjør seg særlige hensyn gjeldende for disiplinærreaksjoner, og det er derfor lite naturlig å behandle disse i en utredning om generelle sanksjonsspørsmål. Disiplinærreaksjoner faller også utenfor sanksjonsbegrepet i Rådsrekommandasjon R(91) 1 fra Europarådets Ministerkomité, jf. punkt 3.3.1 og 6.2.

Mandatet nevner også "krav om gjenoppbygging av den tilstanden lovbruddet forrykket, påbud om stansing av den ulovlige handlingen og tvangsmulkt til gjennomføring av lovlig tilstand". Slike *tvangsfullbyrdelseslignende reaksjoner* har ikke et pønalt formål. Dette er dermed ikke sanksjoner etter utvalgets begrepsbruk, og slike tiltak faller i periferien av utvalgets oppmerksomhetsområde. Utvalget vil likevel i en viss utstrekning vurdere om det bør foretas endringer i forvaltningsrettslige regler for å gjøre slike reaksjoner mer effektive, slik at avkriminalisering kan foreslås eller bruk av straff reduseres. Andre forvaltningstiltak (enn administrative sanksjoner) behandles i punkt 11.4 og kapittel 15.

I mandatet heter det at også "sivilrettslige tiltak bør vurderes som alternativ til straff". Mandatet nevner erstatning i og utenfor kontraktsforhold som *sivile rettsvirkninger* som kan fungere som sanksjoner. Dessuten nevnes muligheten for *sivil håndhevelse* gjennom ulike selvdømmeordninger. Det faller utenfor utvalgets mandat å foreslå endringer i sivilretten for at denne skal bli mer effektiv. I hvilken grad etterlevelsen av ulike handlingsnormer er eller kan være sikret gjennom sivilrettslige regler er imidlertid relevant ved vurderingen av behovet for straff eller alternative sanksjoner, jf. punkt 5.4 og kapittel 16.

Særlige konfliktløsningsmodeller, slik som konfliktråd og meglingsordninger, er spesielle prosessuelle fremgangsmåter som faller utenfor utvalgets sentrale oppmerksomhetsområde. I den grad slike ordninger fungerer tilfredsstillende kan imidlertid det tenkes å begrense behovet for sanksjoner. Alternative konfliktløsningsmodeller behandles derfor i punkt 5.4 og kapittel 16.

Utvalgets oppmerksomhetsområde er nærmere behandlet i kapittel 9.

3.3 Nærmere om mandatets punkt 3 – "Utvidet bruk av forenklet forelegg"

Spørsmålet om å utvide adgangen til bruk av forenklet forelegg gjelder ikke avkriminalisering eller

alternative sanksjoner til straff. Forenklet forelegg er en forenklet prosedyre sammenlignet med ordinært forelegg etter straffeprosessloven kapittel 20 eller ordinær domstolsbehandling for å ilegge bot, som er straff, jf. straffeloven § 15 første ledd. Etter gjeldende rett er det tre lovbestemmelser som bestemmer at det kan gis forskrift om bøtelegging på stedet ved forenklet forelegg, nemlig vegtrafikkloven § 31b som gjelder trafikksaker, tolloven § 68 som gjelder smuglerforseelser og småbåtloven § 42 som gjelder småbåttrafikken. Det er gitt forskrifter i medhold av alle tre bestemmelsene.

Utvidet adgang til å bruke forenklet forelegg reiser flere spørsmål. Først og fremst må det avklares hvilke lovbruddstyper som bør kunne avgjøres med forenklet forelegg. I sluttrapporten fra "Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – arbeidsgruppe I" side 78-85 behandles en rekke sakstyper med tanke på en utvidelse av ordningen med forenklet forelegg. Arbeidsgruppen har vurdert lovbruddstyper som ifølge Strasak²⁾ har blitt avgjort med ordinært forelegg i 600 saker eller mer i 1999.

Mandatet angir en rekke eksempler på sakstyper det kan være aktuelt å avgjøre med forenklet forelegg, jf. punkt 2.2. Arbeidsgruppe I har ikke berørt følgende lovområder som er nevnt i Sanksjonsutvalgets mandat:

- merverdiavgiftsloven
- regnskapsloven
- lovgivningen om fisk og vilt
- motorferdselloven
- serveringsloven
- straffeloven kapittel 33

I høringsnotat fra Justisdepartementets lovavdeling av desember 2000 om blant annet å innføre en straffesanksjonert plikt til å besvare postfor-

kynnelser, jf. punkt 2.3.2 i utredningen her, pekes det på side 100 på muligheten for å åpne adgang til å gi forenklet forelegg for å ikke ha meldt flytting til folkeregisteret.

Endelig nevnes forslaget i Dokument nr. 8:42 (2002-2003) som er fremmet av stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om å utrede "forenklet forelegg som straffereaksjon på ordensforstyrrelser og andre forseelser med enkelt hendelsesforløp". Forslaget er nærmere behandlet i punkt 17.3.

Utvalget drøfter spørsmål om endringer i ordningen med forenklet forelegg i kapittel 17, og på enkelte punkter i del 4.

3.4 Forholdet til andre lovutvalg

Det er flere utvalg som har utredet ulike sanksjons-spørsmål mer eller mindre samtidig med Sanksjonsutvalget. Dette har reist en rekke avgrensningsspørsmål for å sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling. Sanksjonsutvalget er imidlertid i motsetning til alle de andre utvalgene sektorovergripende og skal gjøre sine vurderinger med tanke på et helhetlig sanksjonssystem. Av den grunn behandler utvalget i noen grad sanksjonsspørsmål som også utredes av andre utvalg. Det har imidlertid blitt lagt vekt på å unngå unødvendig dobbeltbehandling.

Utvalget har særlig sett det som viktig å få til en hensiktsmessig arbeidsdeling med Tilleggsskatteutvalget som avga sin utredning 11. februar 2003.³⁾ Det ble avholdt et felles møte mellom Sanksjonsutvalget og Tilleggsskatteutvalget 21. januar 2002. I kapittel 21 om skatte- og avgiftslovgivningen tar Sanksjonsutvalget utgangspunkt i Tilleggsskatteutvalgets utredning.

²⁾ Strasak er politiets straffesakssystem.

³⁾ NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m.

Del II
Gjeldende rett, folkerettslige forpliktelser og
utenlandsk rett

Kapittel 4

Sanksjoners begrunnelse og berettigelse

4.1 Innledning

Etter sitt mandat skal Sanksjonsutvalget "foreta en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd". Det er da nødvendig å undersøke begrunnelsen for ulike reaksjoner. Særlig spørsmålet om *straffens begrunnelse* har over lang tid vært gjenstand for omfattende behandling både innen rettsvitenskapen og andre vitenskapelige disipliner. Begrunnelsen for andre sanksjoner enn straff har i mindre grad blitt analysert. Det er ikke gitt at det fullt ut er de samme hensyn som gjør seg gjeldende, verken i forhold til ulike straffarter eller i forhold til ulike typer alternative sanksjoner. Det er heller ikke gitt at det er en sterk indre sammenheng mellom sanksjoner som er straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Bot har således sterkere likhetstrekk med ulike administrative gebyrer enn med fengsel, selv om bot og fengsel formelt er straff, i motsetning til gebyrer.

Sanksjoner, og straff i særdeleshet, er et tilsiktet onde som staten påfører borgerne. Å foreta slike inngrep krever rimeligvis en begrunnelse. Begrepet "begrunnelse" er imidlertid problematisk. I tradisjonelle fremstillinger om "straffens begrunnelse" brukes ofte dette begrepet om *hensyn som taler for* å straffe. Med en slik begrepsbruk tones imidlertid betenkelighetene ved bruk av straff ned, ved at spørsmålet om begrunnelsen er *tilstrekkelig* kommer i bakgrunnen. Med "tilstrekkelig begrunnelse" siktes det her til at de hensyn som taler for straff, er mer tungtveiende enn de som taler mot.

I det følgende brukes "begrunnelse" om hensyn som taler for å straffe eller sanksjonere på annen måte, ikke om "tilstrekkelig begrunnelse". Dette er i tråd med den språkbruk som i dag er den alminneligste. Spørsmålet om begrunnelsen for ulike sanksjoner er *tilstrekkelig* drøftes som et spørsmål om straffens *hensiktsmessighet* og *berettigelse*. Her står mothensynene mot bruk av straff sentralt.

Ulike sanksjoners begrunnelse og berettigelse kan selvsagt drøftes mer eller mindre generelt. I litteraturen har det vært vanlig å behandle denne problematikken på et overordnet nivå. Ofte drøf-

tes problemstillingene som et spørsmål om hvordan straff generelt kan fungere som styringsmiddel og om staten er berettiget til å straffe. Nærmere undersøkelser av hensynene for og mot konkrete typer sanksjoner, i forhold til konkrete lovbruddstyper, forekommer i liten grad i litteraturen. Også i forarbeidene til de enkelte sanksjonshjemlene i lovgivningen får drøftelser av hensyn for og mot ulike sanksjonstyper i mange tilfeller liten eller ingen plass. I dette kapitlet drøftes spørsmålene om ulike sanksjoners begrunnelse, berettigelse og hensiktsmessighet på generelt nivå. Fremstillingen er rettet inn mot ikke-frihetsberøvende sanksjoner fordi det er slike sanksjoner som er aktuelle som reaksjon på slike lovbrudd som behandles i utredningen her.

I det følgende behandles først de tradisjonelle straffeteoriene i punkt 4.2. I punkt 4.3 gis en kort behandling av spørsmålet om hvilke begrunnelser som kan gis for andre sanksjoner enn straff. Endelig behandles ulike sanksjoners hensiktsmessighet og berettigelse i punkt 4.4.

4.2 Straffeteoriene og forholdet mellom dem

4.2.1 Oversikt

Man kan grovt sett skille ut to teoretiske hovedlinjer som søker å gi svar på hvorfor vi straffer. På den ene side står de *absolutte* straffeteorier – eller gjengjeldelsesteoriene. Forkjemperne for denne retningen i sin rene form begrunner straffen med at en rettferdig og forholdsmessig gjengjeldelse av normbrudd er moralsk berettiget og nødvendig. Straffen er her repressiv – den tar sikte på fortiden. Motstykket til de absolutte straffeteoriene er de *relative* straffeteoriene – eller nytteteoriene. Her settes nytten i rettferdighetens og forholdsmessighetens sted, og straff begrunnes med de positive fremtidige virkninger som kan oppnås. De relative straffeteoriene fokuserer særlig på at straff forebygger uønsket atferd.

Tradisjonelt har det vært vanlig å drøfte spørsmålet om straffens begrunnelse først og fremst

med tanke på fengselsstraff eller andre sterkt inn- gripende straffarter. Ved mange av de straffebe- stemmelsene utvalget skal vurdere, er bot den van- ligste straffereaksjonen. I det følgende gis en nokså tradisjonell fremstilling av straffens begrunnelse. På en del punkter tar imidlertid begrunnelsen for straff særlig sikte på fengselsstraff og mer alvor- lig kriminalitet. Ved masseovertredelser og mindre alvorlig kriminalitet vil disse delene av straffens begrunnelse være mindre relevante.

4.2.2 De absolutte straffeteoriene

Straff som gjengjeldelse har meget lange tradisjo- ner. Det mosaiske talionsprinsippet, med sitt påbud om at det skal bøtes øye for øye, tann for tann, liv for liv, er et uttrykk for gjengjeldelsestanker som har hatt stor bærekraft gjennom historien. Det germanske blodhevnsinstituttet er et annet kjent uttrykk for gjengjeldelsestanker. Absolutte straffe- teorier har vært nær knyttet til religiøse forestil- linger om nødvendigheten av å reagere mot krimi- nalitet. Lovbrudd har da blitt sett på som brudd på den orden Gud har innstiftet. Dessuten har natur- rettslig tankegang og fornuftsrett hatt stor innfly- telse på utforminger av ulike absolutte straffeteo- rier.

”Gjengjeldelsesteorier” vekker lett assosiasjo- ner til blodtørstig hevn. I en slik utforming har gjen- gjeldelsesteoriene liten legitimitet og innflytelse på dagens kriminalpolitikk. De absolutte straffeteori- ene kan imidlertid gis en mer moderat utforming. I eldre tid, da gjengjeldelsesbetraktninger var bær- ende for synet på rettsbrudd, ble ”straffarten” pri- vatbot mye benyttet som en mellomting mellom erstatning og straff. Det var altså ikke bare brutale fysiske avstraffelser som var aktuelle. En viderefø- ring av tanken bak privatboten finner vi kanskje i noen grad i nyere tids erstatningsrett. Det pønale aspektet ved erstatning spiller fortsatt en viss rolle. Dette ser man særlig tydelig i amerikansk erstat- ningsrett, hvor en betoning av erstatningens pønale side kan lede til enorme erstatningsbeløp. Et krav om rettferdig og forholdsmessig straff, eller at lov- brytere skal få ”som fortjent”, står nok sterkt i store deler av befolkningen også i dag. Slike holdninger kan sies å bygge på en moderat gjengjeldelsestan- kegang.

De siste tiårene har det gjort seg gjeldende en kriminalpolitisk strømning i Norden som har blitt betegnet ”nyklassisisme”. Nyklassisismen innebæ- rer en større grad av åpen aksept for å legge vekt på gjengjeldelses- og rettferdighetstenkning og har satt visse spor etter seg i kriminalpolitikk og lovgiv- ningsarbeid. Et tidlig uttrykk for nyklassisistiske

strømninger finner man i Kriminalmeldingen fra 1978:¹⁾

”Kravet til rettferd utgjør også en selvsten- dig begrunnelse for straff og for fastsettelse av straffens størrelse. Den oppfatning at visse normbrudd skal møtes med en forholdsmessig motreaksjon, er i seg selv en sosial realitet og alminnelig akseptert. Som sosial realitet utgjør kravet til rettferdighet et sikrere grunnlag for straff enn teorier som bygger på at straffen er et middel for å oppnå andre mål. Selv om de sistnevnte teorier ikke viser seg holdbare, er det derfor all grunn til å gå ut fra at straff som reaksjon på uønskede handlinger likevel vil bli opprettholdt, ut fra rettferdsbetraktninger.”

Som vi skal se under punkt 4.2.4, innebærer imid- lertid ikke nyklassisismen en tilslutning til de abso- lutte straffeteoriene i ren form – det fokuseres også på ulike nyttevirkinger av rettferdig gjengjeldelse.

4.2.3 De relative straffeteoriene

4.2.3.1 Oversikt

De relative straffeteoriene hevder som nevnt at samfunnets bruk av straff må søke sin begrun- nelse i nyttehensyn, og først og fremst i ønsket om å forhindre fremtidige lovbrudd. Det er vanlig å innde- le de forebyggende virkningene av straffen i allmennprevensjon og individualprevensjon. Den nærmere kategoriseringen av straffens ulike virk- ninger kan variere noe i ulike fremstillinger. I dette kapitlet behandles allmennprevensjon og individu- alprevensjon hver for seg etter tradisjonelt møn- ster, i henholdsvis punkt 4.2.3.2 og 4.2.3.3. Deretter omhandles enkelte virkninger av straffen som det ikke er vanlig å kategorisere som prevensjonsvirk- ninger i punkt 4.2.3.4. Det er imidlertid bare virk- ninger som kan tale for bruk av straff som behan- dles her. Utilsiktede negative virkninger av straff omhandles i punkt 4.4.2.

4.2.3.2 Allmennprevensjon

Allmennprevensjon innebærer at man ved å stille opp og håndheve en straffetrussel motvirker lov- brudd blant allmennheten. En slik forebyggende virkning kan oppnås ved at straffen virker *avskrek- kende*. Dessuten kan straff motvirke lovbrudd ved å virke *moraldannende* og over tid *vanedannende* på befolkningen. Det er den avskrekkende virk- ningen det tradisjonelt har blitt lagt mest vekt på i forhold til straffens allmennpreventive virkninger.

¹⁾ St. meld. nr. 104 (1978-78) side 31.

Straffens allmennpreventive virkning er vanskelig å måle. Man er derfor i høy grad henvist til alminnelige fornufts betraktninger.

En avskrekkende effekt kan bare oppnås ved at det oppstilles en straffetrussel som befolkningen oppfatter at det er en mulighet for at blir fullbyrdet. Allmennprevensjon forutsetter altså at straffetrusselen er kjent. Dessuten vil allmennhetens oppfatning av risikoen for at en type lovbrudd faktisk vil bli straffeforfulgt ha betydning. Denne risikovurderingen påvirkes formodentlig av om fullbyrdelser av straff er offentlig, eller i alle fall blir offentlig kjent, slik at borgerne kan se at straffetrukslene ikke bare er tomme ord.

Man kan videre anta at den avskrekkende effekten av straff til dels er et produkt av straffetrusselens størrelse og risikoen for å bli straffet fullt ut etter denne straffetrusselen. Dette innebærer at det alminnelige straffenivået for ulike straffebed må antas å ha en viss betydning for prevensjonseffekten. Med "det alminnelige straffenivået" menes her den straffen som kan påregnes for en bestemt type overtredelse. Ved de aller fleste straffebestemmelser ligger det alminnelige straffenivået, selv for alvorlige overtredelser av et straffebed, langt under øvre strafferamme.

Risikoen for overhodet å bli straffet kan imidlertid ha vel så stor betydning for straffens allmennpreventive effekt som hvor streng straff en lovbrøyer eventuelt risikerer. Risikoen for å bli straffet avhenger av to forhold: Oppdagelsesfrekvensen og håndhevelsesfrekvensen for den aktuelle typen lovbrudd. I hvilken grad risikoen for å bli straffet virker avskrekkende vil variere for ulike lovbruddstyper og ulike persongrupper. I forhold til drap og visse typer seksuallovbrudd er det grunn til å tro at risikoen for straff spiller en mindre rolle for atferden. Ved økonomisk kriminalitet er det derimot grunn til å tro at atferden i større grad styres av kalkulert risiko. Straffebed som ikke har noen sterk støtte i samfunnsmoralen, vil i større grad være avhengig av straffens avskrekkende effekt for å bli overholdt. De straffebed om omfattes av utvalgets mandat, er for en stor del i denne kategorien.

Som nevnt innledningsvis, retter straffens allmennpreventive virkninger seg i prinsippet mot allmennheten som sådan. Dette innebærer imidlertid ikke at hele befolkningen er like interessant som målgruppe. En straffetrussel kan ha påvirkningskraft for én gruppe, men ikke en annen. De aller fleste avholder seg fra alvorlige lovbrudd allerede av andre grunner enn de allmennpreventive virkningene av straff. På den annen side finnes det individer som synes uimottagelige for enhver påvirk-

ning for å få dem til å avstå fra kriminelle handlinger, og hvor straffetrusselen derfor ikke virker. I hvilken grad ulike persongrupper lar seg påvirke av faren for straff kan bero på en rekke forhold. Blant annet kan påregnelig statustap ved å bli straffet ha betydning. Det vil da dels ha betydning hvilken status man har og hvor mye man har å tape, dels hvordan miljøet rundt en vil reagere på en straffedom. I denne sammenhengen vil det variere hvilke lovbrudd som har en stigmatiserende effekt i ulike miljøer.

Det er flere sammenhenger mellom straff og moral. Som nevnt ovenfor, kan moralske motforestillinger i mange tilfeller motvirke lovbrudd. En annen sammenheng mellom straff og moral er at en straffetrussel kan tenkes å ha en moralvekkende, moralstyrkende, moralbevarende og moraldannende virkning. Den moralvekkende virkningen innebærer at straffen vekker befolkningens etiske bevissthet omkring et normbrudd. En straffetrussel kan videre tenkes å styrke moralske normer som allerede er befestet, eller motvirke at befestede normer går i oppløsning som følge av at de blir overtrådt uten reaksjon og kanskje også med en direkte gevinst. Straffen kan også tenkes å ha en oppdragende effekt ved at den påvirker befolkningens innstilling til de normene som beskyttes med straff, og dermed bidrar til å danne nye holdninger. Straffens virkninger på moralen er imidlertid meget usikre, og det finnes ikke noe sikkert empirisk grunnlag for å anta at straff har slike virkninger. Det er dessuten grunn til å tro at slike virkninger eventuelt vil være langsiktige.

I den grad straffen gjennom avskrekking og påvirkning på moralen lykkes i å avholde store deler av befolkningen fra lovbrudd, kan man over tid også tenke seg en vanedannende effekt i den forstand at loven følges uten bevisste overveielser. Også denne virkningen av straff er imidlertid usikker.

Til tross for usikkerheten som knytter seg til straffens allmennpreventive virkninger har tanken om at straff virker allmennpreventivt stått sterkt i nyere tids strafferett.

4.2.3.3 Individualprevensjon

Individualprevensjon er den virkningen av straff som motvirker at en person som blir straffet, begår nye lovbrudd.

Mens straffens allmennpreventive effekt er en virkning både av lovens straffetrussel og av at straffer fullbyrdes, er altså straffens individualpreventive virkning et resultat av *fullbyrdelsen* av straffen som rammer det enkelte individ.

Dersom lovbrysteren får merke konsekvensen av et lovbrudd, er tanken at lovens straffetrusler for fremtiden vil virke *avskrekkende* i enda større grad på den straffede lovbrysteren enn på den del av befolkningen som ikke tidligere er straffedømt. Den avskrekkende effekten av å bli straffet er imidlertid vanskelig å måle. Det man kan si sikkert på bakgrunn av kriminalstatistikk om tilbakefall er at det langt fra er snakk om noen fullstendig effekt. Mange lovbrystere forgår seg på nytt. Man må likevel legge til grunn at en del kriminelle ville begå flere lovbrudd dersom de aldri ble utsatt for straffereaksjoner. På den annen side må man gå ut fra at mange av dem som ikke faller tilbake til ny kriminalitet, unnlater nye lovbrudd av andre grunner enn at de avskrekkes av lovens straffetrusler. Mange forhold vil kunne ha betydning for i hvilken grad en idømt straff virker avskrekkende. Straffens art og omfang har selvsagt betydning. Videre vil straffens innhold og domfeltes personlighet og livssituasjon spille en rolle.

En praktisk viktig side av individualprevensjonen er den såkalte *inkapasiteringseffekten*. Med dette menes at en lovbryster blir avskåret fra å begå ny kriminalitet mens straffen fullbyrdes. Denne virkningen av straff er bare aktuell i forhold til de frihetsberøvende straffartene fengsel og forvaring. Denne effekten er som de andre individualpreventive virkningene vanskelig å beregne, blant annet fordi det er et rent hypotetisk spørsmål om en person ville ha begått ny kriminalitet i den tiden han sitter fengslet eller i forvaring. Det er likevel en nokså sikker slutning at mange forbrytere med stadige tilbakefall ville ha holdt fast ved sitt sedvanlige kriminalitetsmønster i den tiden de er berøvet friheten.

Det er videre vanlig å regne straffens *resosialiserende* effekt til individualprevensjonen. Også denne virkningen av straff er vanskelig å beregne og formodentlig i meget stor grad avhengig av straffgjennomføringens nærmere innhold. Oppmerksomheten rundt denne virkningen av straff har variert en del i Norge de siste hundre årene. De siste tiårene har tanken om at straff virker – eller kan virke – resosialiserende tapt terreng.

4.2.3.4 Andre virkninger av straff

Foruten de direkte prevensjonsvirkningene kan illeggelse og soning av straff ha en rekke andre virkninger på lovbrysteren. Dette er stort sett utilsiktede virkninger som behandles i punkt 4.4.2.

Straff kan foruten den allmennpreventive effekten også ha andre virkninger på allmennheten. Det er et nokså utbredt krav blant folk flest at forbry-

tere skal straffes. Kravet om streng reaksjon gjør seg særlig gjeldende ved grove volds- og seksuallovbruddssaker. Idømmelse av straff kan derfor ha betydning for *den sosiale ro i samfunnet*. Mange opplever at det er lettere å forsone seg med det å være offer for en forbrytelse dersom gjerningsmannen straffes. I forlengelsen av dette kan straff, i alle fall dersom denne oppfattes som rettfærdig og forholdsmessig, bidra til at folk lar være å ta saken i egne hender. Det at samfunnet straffer kan dermed bidra til å *holde selvtekstnivået nede*.

Videre kan lovens straffetrusler ha en *symbolfunksjon* ved at samfunnets viktigste verdier understrekes og styrkes når krenkelser av disse verdiene straffes. Særlig innen sosiologien har man også pekt på at straff *styrker samfunnssolidariteten*. Gjennom straff, hevdes det, blir forbryterne gjort til samfunnets indre, felles fiende, som man sammen må bekjempe.

4.2.4 Forholdet mellom straffeteoriene

Man kan få inntrykk av at det er en skarp motsetning mellom de absolutte og de relative straffeteoriene. Det trenger det imidlertid ikke å være, og synspunkter med forankring i begge teorier lar seg i alle fall et stykke på vei forene. Allerede Aristoteles trekker inn både gjengjeldelsesbetraktninger og prevensjonsbetraktninger i sin behandling av samfunnets bruk av straff. Dette er mulig blant annet fordi de to teoriene i noen grad tar sikte på forskjellige spørsmål. De absolutte teoriene fokuserer særlig på den moralske rett og plikt til å straffe lovbrudd. Skyld og synd er tradisjonelt sentrale begreper her. De relative teoriene behandler først og fremst hvordan straff kan virke nyttig, uten den samme fokuseringen på spørsmålet om rett og plikt til å straffe – selv om mange riktignok vil mene at straffens nyttevirkninger har betydning for vurderingen av straffens moralske berettigelse.

Det kan synes som en klar motsetning mellom de to straffeteoriene at gjengjeldelse tar sikte på fortiden, mens nyttevirkningene tar sikte på fremtiden. Også straff i form av gjengjeldelse som oppfattes som rettfærdig i befolkningen, kan imidlertid ha visse fremtidige nyttevirkninger. Flere av de virkningene av straff som er nevnt i punkt 4.2.3.4, har en sammenheng med folks oppfatning av om gjerningsmannen får en rettfærdig straff slik at gjengjeldelsesbehovet blir tilfredsstillt. Dette gjelder i alle fall straffens betydning for den sosiale ro og straffens dempende virkning på selvtekstnivået i samfunnet. I et slikt perspektiv kan man si at gjengjeldelsesbetraktninger transformeres til nyttebetraktninger. Det dreier seg da imidlertid om andre

virksomheter enn prevensjonsvirkninger på potensielle lovbrøyttere.

Innen den nyklassisismen som har gjort seg gjeldende i Norden de siste tiårene legges det vekt på en blanding av gjengjeldelsesbetraktninger og nyttebetraktninger. Dels anses folkekravet om rettferdig gjengjeldelse – som utvilsomt er en sosial realitet – i noen grad å være berettiget. Dels tar man konsekvensen av denne sosiale realitet og innretter seg etter den med de nyttevirksomheter det har.

Forholdet mellom gjengjeldelsesteorier og nytte-teorier er imidlertid ikke helt konfliktløst. Når det kommer til den nærmere utformingen av straffesystemet er det spenning mellom de to teoriene. Etter gjengjeldelsesteoriene er det et mål at straffen skal være en *forholdsmessig reaksjon* på *det aktuelle lovbruddet*. Nytteteoriene kan i prinsippet tale for straffer som ikke står i et rimelig forhold til det aktuelle lovbruddet. Særlig klart er dette dersom man legger vekt på individualpreventive hensyn. Gjør man det, må straffen tilpasses den enkelte *lovbrøytter* snarere enn å være forholdsmessig i relasjon til det aktuelle *lovbruddet*, slik som gjengjeldelsesteoriene i første rekke krever.

Det rådende syn i dag er at straffen hovedsakelig må søke sin begrunnelse i prevensjonsvirkningene. Dessuten anerkjennes hensynet til den virkningen straff kan ha på den sosiale ro. De absolutte straffeteoriene har sin sterkeste innflytelse ved at det er vanlig å stille opp et krav om forholdsmessighet som *begrensende prinsipp* for kriminalisering og bruk av straff, snarere enn som et krav om forholdsmessig straff.

4.3 Begrunnelser for alternative sanksjoner til straff

De hensynene som er behandlet ovenfor som begrunnelser for straff kan i det store og hele også begrunne alternative sanksjoner til straff. Som påpekt ovenfor, er imidlertid ikke alle sidene av straffens begrunnelse aktuelle i forhold til ikke-frihetsberøvende sanksjoner. Dette gjelder først og fremst enkelte av de individualpreventive virkningene av straff. For øvrig vil vekten av de ulike hensynene kunne variere.

Som det fremgår av punkt 4.2.3, stiller begrunnelsen for straff seg forskjellig for ulike lovbruddstyper og ulike grupper av lovovertredere. Dette gjelder også for alternative sanksjoner, som særlig er aktuelle ved mindre alvorlige lovbrudd. Slike lovbrudd – for eksempel brudd på ulike meldeplikter – vil i mange tilfeller ikke bli motvirket av sterke moralnormer. Betydningen av allmennprevensjon

blir da særlig viktig. Det er derfor også grunn til å tro at en større persongruppe vil la seg påvirke av en straffetrussel ved mange av de lovbruddstypene det er aktuelt å sanksjonere med alternative sanksjoner til straff.

Ikke sjelden kan en alternativ sanksjon være like effektiv eller *mer effektiv enn straff*. Dette kan være en særlig begrunnelse for bruk av alternative sanksjoner. Det er flere grunner til at disse kan være like effektive eller mer effektive enn straff. En grunn er at alternative sanksjoner i mange tilfeller i større grad kan spesialtilpasses til det området de skal gjelde for. Alternative sanksjoner kan altså være mer fleksible enn straff.

Videre kan muligheten for å ilegge sanksjoner administrativt øke effektiviteten ved at reaksjonsfrekvensen øker, slik at prevensjonsvirkningene blir bedret. Særlig dersom det finnes kontrollorganer som fører tilsyn med lovgivningen på et område, vil kontrollen kunne bli mer effektiv enn dersom forfølgelsen av mindre alvorlige lovbrudd overlates til strafferettsapparatet.

Standardiserte prosedyrer for beregning av sanksjonens størrelse, vil også kunne bidra til høyere effektivitet ved at omkostningene ved sanksjonsbruk blir lavere.

For di alternative sanksjoner til straff ofte er *mindre inngripende enn straff*, kan også motforestillingene mot bruk av slike sanksjoner være mindre enn mot bruk av straff. Alternative sanksjoner regnes i alle fall gjennomgående som mindre stigmatiserende enn straff.

4.4 Ulike sanksjoners hensiktsmessighet og berettigelse

4.4.1 Oversikt

Tanker om at staten skulle ha en religiøs eller moralsk *plikt* til å sanksjonere gjør seg i dag gjeldende i nokså liten grad, i alle fall dersom man ser bort fra de mest alvorlige lovbruddene. På denne bakgrunnen vil spørsmålet om en bestemt handlemåte skal belegges med sanksjoner måtte avgjøres med utgangspunkt i om den aktuelle sanksjonen er *hensiktsmessig*. Med hensiktsmessig menes her hvorvidt sanksjonen er egnet til å oppfylle sitt formål, som er å sikre at handlingsnormen etterlevs i tilstrekkelig grad. Dersom man kommer til at en bestemt sanksjon samlet sett er hensiktsmessig, oppstår spørsmålet om sanksjonen kan sies å være *berettiget*. Selv om det for eksempel viste seg hensiktsmessig å straffe lovbrøytternes barn ved visse typer lovbrudd, ville dette åpenbart være moralsk

uberettiget. Andre mer aktuelle begrensende prinsipper for bruk av straff er humanitet og forholdsmessighet.

Det finnes de som mener at staten ikke i noe tilfelle er berettiget til å straffe eller sanksjonere på annen måte. Slike synspunkter hadde en viss oppslutning på 70-tallet, om ikke i praksis, så i alle fall innen visse akademiske miljøer, og særlig innen kriminologien. I dag er det ikke aktuell politikk å totalt avskaffe sanksjonssystemet, noe som for utvalgets del følger allerede av utvalgets mandat, og utvalget legger til grunn at både straff og andre sanksjoner er nødvendige styringsmidler. Men sanksjoner, og straff i særdeleshet, kan ses som et nødvendig onde, som ikke bør anvendes i utrengsmål. Selv om sanksjoner ikke generelt kan forkastes som uberettiget, kan man heller ikke bruke en hvilken som helst sanksjon mot et hvilket som helst lovbrudd. I hvilken grad en sanksjon fremstår som berettiget vil i høy grad avhenge av om den kan sies å være nødvendig. Ved denne vurderingen vil det være sentralt om en mindre inngripende sanksjon kan gi et tilstrekkelig vern.

I hvilken grad det gjør seg gjeldende motforestillinger mot bruk av sanksjoner vil variere med hvilke sanksjoner og hvilke lovbrudd det dreier seg om. De enkelte typene sanksjoner behandles nærmere i kapittel 5. I det følgende sondres det grovt mellom straff og alternative sanksjoner på et generelt nivå. Siktemålet er her kort å belyse spørsmålet om hensiktsmessighet og berettigelse for disse to hovedtypene av sanksjoner. Fordi spørsmålet om en sanksjons hensiktsmessighet i høy grad må vurderes konkret for det enkelte lovbrudd er det særlig spørsmålet om berettigelsen av sanksjoner som behandles.

4.4.2 Straff

Straff er samfunnets sterkeste virkemiddel mot uønsket atferd. I alle fall for fengselsstraff må straffen sies å være et meget sterkt inngrep mot den som straffes. Dette gjør at straff kan være et effektivt styringsmiddel, men innebærer også at det må vises varsomhet med bruk av straff.

En av Sanksjonsutvalgets hovedoppgaver er i henhold til mandatet å undersøke om det finnes straffebud som kan oppheves. Straffens potensielle skadevirkninger må vektlegges i denne sammenhengen.

Straff kan ha en rekke utilsiktede skadevirkninger. For det første har straff, og særlig fengselsstraff, en rekke sosiale omkostninger. For den domfelte selv er dette til en viss grad tilsiktet. Straffens stigmatiserende virkning kan bidra til å

øke straffens prevensjonsvirkninger, men vil også kunne virke skadelig. Særlig gjelder dette fengselsstraff, som vil kunne svekke den domfeltes muligheter for rehabilitering til en lovlydig tilværelse. Også familien til den straffede lider i mange tilfeller under den straffen som er ment å ramme den straffedømte. Bøtestraff vil f.eks. ofte ramme den bøtelagtes familie like hardt økonomisk som den bøtelagte selv.

For det andre kan straff ha en rekke samfunnsøkonomiske omkostninger. Fengselsstraff innebærer en pasifisering av menneskelige ressurser. Den fengslede blir lite produktiv, eller ikke produktiv overhodet, mens han soner sin straff. Selve straffesaksapparatet med politi, påtalemyndighet og domstoler er dessuten kostnadskrevenne.

For det tredje belaster overdreven bruk av straffetruer et allerede presset straffesaksapparat. Dersom en overbelastning av politi og rettsvesen medfører at en stor del av de lovbrudd som begås ikke forfølges, kan dette lede til at allmennhetens tillit svekkes.

For det fjerde kan strafflegging av for mange handlingsnormer svekke respekten for straffen, og dermed dens preventive virkninger.

I punkt 4.2.2 om de absolutte straffeteoriene ble forholdsmessighet mellom lovbrudd og straff nevnt som et argument for å straffe. Det er et nokså sterkt folkekrav at forbrytere skal gis en forholdsmessig straff. Som det fremgår av punkt 4.2.4, innebærer dette imidlertid både et positivt krav om at lovbrudd skal straffes tilstrekkelig strengt og den negative motsatsen at lovbrudd ikke skal straffes uforholdsmessig eller urettferdig strengt. For mange bagatellovertredelser vil straff – som er samfunnets sterkeste virkemiddel – ikke være en forholdsmessig reaksjon. Dersom andre og mindre inngripende sanksjoner kan være like effektive, vil straff som regel fremstå som et unødvendig og uforholdsmessig virkemiddel. Straff kan da vanskelig sies å være berettiget. Forholdsmessighet er altså et begrensende prinsipp for bruk av straff.

Som det er gjort rede for i punkt 4.2.3, kan straff ha en rekke nyttevirkinger. Om straffen virkelig har disse virkningene er i prinsippet et rent empirisk spørsmål. I den grad en kriminalisering av en handlingsmåte er begrunnet i nyttevirkinger, og det viser seg at straff ikke har de antatte virkningene, faller rimeligvis begrunnelsen for straff bort. Det kan være vanskelig å kartlegge virkningene av straff, men man vil ofte kunne danne seg et inntrykk av hvordan et straffebud har fungert i praksis. Dersom man har grunn til å anta at de forutsatte virkningene ikke har inntrådt, og heller ikke rettferdighetshensyn taler for straff, vil det

være riktig å oppheve den aktuelle straffetrusse-
len.

4.4.3 Alternative sanksjoner

Som nevnt i punkt 4.3, kan en alternativ sanksjon i mange tilfeller være like effektiv eller mer effektiv enn straff og derfor mer hensiktsmessig. En alternativ sanksjon er dessuten i utgangspunktet å foretrekke fremfor straff dersom den er like effektiv som straff, men mindre inngripende.

Det gjør seg imidlertid også gjeldende visse motforestillinger mot bruk av alternative sanksjoner. Også alternative sanksjoner kan være nokså inngripende. Samtidig ilegges de aller fleste slike sanksjoner administrativt. Man kan hevde at det ut fra rettssikkerhetshensyn er betenkelig å gi andre

enn domstolene kompetanse til å gjøre så sterke inngrep som en alternativ sanksjon kan være. I hvilken grad dette hensynet gjør seg gjeldende kommer imidlertid an på hvordan det alternative sanksjonssystemet innrettes, blant annet med hensyn til saksbehandlingsregler og adgang til klage og domstolsprøving.

En annen motforestilling mot utstrakt bruk av administrative sanksjoner er at overvåkningsnivået kan bli høyere enn ønskelig. Selv om effektive sanksjoner kan lede til at lovbrudd motvirkes effektivt, kan det tenkes at omkostningene i videre forstand ved sanksjonsbruken blir store. Særlig betenkelig vil en slik effekt være dersom de lovbruddene som motvirkes, ikke utgjør noe stort samfunnsproblem sammenholdt med hvor inngripende kontroll som er nødvendig.

Kapittel 5 Gjeldende rett

5.1 Straff

5.1.1 Begrepet "straff" i Grunnloven § 96

I Grunnloven § 96 heter det:

"Ingen kan dømmes uten etter Lov, eller straffes uden efter Dom."

Den siden av bestemmelsen som er av betydning for denne utredningen, er kravet om at straff bare kan ilegges av domstolene og ikke av forvaltningen. Dersom en reaksjon er å anse som straff i Grunnlovens forstand, er dette domskravet i utgangspunktet absolutt. Det er likevel ett unntak: Grunnloven § 96 har ikke blitt ansett for å være til hinder for ordningen med forelegg på bot,¹⁾ fordi straff i slike tilfeller bare kan ilegges etter domstolsbehandling dersom siktede ikke selv vedtar forelegget, samtidig som forelegg ikke kan omfatte frihetsstraff.

Ordlyden i Grunnloven § 96 gir ingen nærmere veiledning om hvilke reaksjoner som skal regnes som straff. Det er imidlertid sikker rett at det i prinsippet ikke er avgjørende om lovgivningen benevner en reaksjon straff eller ikke. Andenæs definerer straff på følgende måte:

"Straff er et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertredeisen, i den hensikt at han skal føle det som et onde."²⁾

Denne formuleringen antas å være dekkende for den tradisjonelle definisjonen av straff.³⁾ Det er alminnelig antatt at definisjonen også danner et utgangspunkt for vurderingen av hva som er straff etter Grunnloven. Grunnloven § 96 opererer altså med et materielt, ikke et formelt, straffebegrep.

¹⁾ Unntaket gjelder både for forelegg som utstedes av påtalemyndigheten etter straffeprosessloven kapittel 20 og for forenklede forelegg som utstedes av polititjenestemenn eller tolltjenestemenn i medhold av vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 § 31b, lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll § 68 eller lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter § 42, jf. nærmere om forenklet forelegg i kapittel 17.

²⁾ Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 8. utgave side 348.

³⁾ Definisjonen er sitert med tilslutning av Høyesterett i Rt 1977 side 1207.

Den sanksjonstypen som lettest ville kunne komme i konflikt med Grunnloven § 96, er eventuell forvaltningsmessig ilagt frihetsstraff. I gjeldende rett er det bare i lov om militær disiplinærmyndighet man finner hjemmel for å illegge frihetsstraff administrativt (arrest inntil 20 dager etter § 5 nr. 1 og frihetsinnskrenkning etter § 5 nr. 3). Disiplinærsanksjoner behandles som nevnt i punkt 3.2.3 ikke av utvalget, og det er heller ikke aktuelt for utvalget å foreslå innført nye frihetsberøvende administrative sanksjoner.

Ved vurderingen av om ikke-frihetsberøvende reaksjoner må anses som straff i forhold til Grunnloven § 96, har det i praksis blitt lagt stor vekt på om den aktuelle sanksjonen formelt er definert som straff etter straffeloven.⁴⁾ Høyesterett har riktignok i mange sammenhenger tatt utgangspunkt i formålet med en reaksjon. Dersom det har blitt lagt til grunn at en reaksjon ikke er ment som straff, har det raskt blitt slått fast at Grunnloven § 96 ikke kommer til anvendelse.⁵⁾ Men i tilfeller der det har vært klart at en reaksjon må sies å ha et pønalt formål, har ikke dette blitt ansett som avgjørende. I Rt 1961 side 1217 som gjelder tilleggs-skatt, sies dette rett ut:

"Det er nok så, at slike straffetillegg kan sies å ha pønalt karakter. På samme måte som trusselen om straff i egentlig forstand ... tar de sikte på å få folk til å avholde seg fra å unndra skatt eller avgift. Men dette er ikke avgjørende for at straffetilleggene kan betraktes som straff i relasjon til Grunnloven § 96."

I dommen vises det til at tilleggs-skatt fra lovgiverhold ikke var ment å være straff i Grunnlovens forstand. Det anføres ingen argumenter for resultatet utover dette. Heller ikke i Rt 1950 side 674 om tilleggsavgift etter dagjeldende lov om omsetningsavgift finner man andre argumenter mot å la Grunnloven § 96 få anvendelse enn lovgivers intensjoner slik disse hadde manifestert seg på ulikt vis. Lignende avgjørelser finner man i Rt 1973 side 846

⁴⁾ Se straffeloven §§ 15 og 16.

⁵⁾ Se Rt 1973 side 846 og 1977 side 1207.

(overlastgebyr) samt Rt 1975 side 1109 og Rt 1984 side 684 (tilleggsskatt). Både plenumsdommen i Rt 2000 side 996 og plenumsdommene av 3. mai 2003 som alle angikk spørsmål om tilleggsskatt,⁶⁾ bygger på en forutsetning om at tilleggsskatt ikke er straff i Grunnlovens forstand. I avgjørelsen fra 2000 sies det uttrykkelig at tilleggsskatt og tilleggsavgift aldri har blitt ansett som straff i Grunnlovens forstand:

”Administrativt ilagt tilleggsskatt (straffeskatt) etter de tidligere bestemmelser i skattelovene for byene og landet av 18. august 1911 § 121 nr. 2 og § 113 nr. 2, tilleggsavgift etter den tidligere lov 19. mai 1933 nr. 11 om omsetningsavgift § 3 og andre tilleggsavgifter har ikke vært ansett som straff i forhold til straffeprosessloven og Grunnloven § 96 selv i de tilfeller der grunnlaget for ileggelse var forsettlig eller grovt uaktsomme forhold, jf. Rt 1950 674 og Rt 1961 1271. ... Denne gjennomgåelsen viser at tilleggsskatt aldri har vært klassifisert som straff i Norge”.

I avgjørelsene fra 2002 kommenteres ikke forholdet til Grunnloven, og utvalget antar at grunnen til dette er at Høyesterett anser det som helt klart at tilleggsskatt ikke er straff etter Grunnloven § 96. Domstolene synes altså tradisjonelt å ha gått meget langt i å la lovgivningens – dvs. Stortingets – karakteristikk av en reaksjon være avgjørende ved vurderingen av grunnlovsmessigheten, også i tilfeller der straffedefinisjonen som er sitert ovenfor, kunne trekke i retning av at en aktuell sanksjon burde anses som straff i Grunnlovens forstand. Ikke-frihetsberøvende sanksjoner ilagt av administrative myndigheter har så langt ikke i noe tilfelle blitt ansett for å være i strid med Grunnloven § 96.

En av grunnene til å godta at reaksjoner som lovgiver ikke har rubrisert som formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16, heller ikke er straff i Grunnlovens forstand er at lovgivningens karakteristikk av en reaksjon som straff i seg selv er med på å gi reaksjonen straffekarakter. For det første har lovgivningens rubrering av en reaksjon som straff visse rettsvirkninger. Ved idømmelse av bot utmåles det således en subsidiær fengselsstraff, og bøter registreres i det sentrale bøteregeter. For det andre kan nok skillet mellom straff og andre reaksjoner oppleves som viktig. Det vil derfor i mange tilfeller være knyttet et større stigma til straff enn andre reaksjoner.

I de senere år kan det se ut til at den tradisjonelle holdning til spørsmålet om grunnlovsmessigheten

av (ikke-frihetsberøvende) administrative sanksjoner har vært utfordret fra ulike hold.

I en høringsuttalelse til et forslag om å innføre et overtredelsesgebyr for overtredelse av kringkastingloven⁷⁾ uttalte Justisdepartementet følgende:

”Gebyrordningen faller i utgangspunktet klart innenfor den vanlige forståelse av ”straff” i Grunnlovens forstand. Som Kulturdepartementet peker på, har man imidlertid flere andre gebyrordninger som også faller inn under den gjengse definisjonen av ”straff”, men som mer eller mindre uttrykkelig er blitt akseptert som noe annet. Dette gjelder bl.a. parkeringsgebyr, overlastbegyr og forskjellige former for tilleggsavgifter etter skatte- og avgiftslovgivningen.

Det bør imidlertid fremheves at en gebyrordning uten sammenheng med en primær betalingsplikt ikke uten videre kan sammenlignes med tilleggsavgifter innenfor skatte- og avgiftslovgivningen. Parkeringsgebyrene dreier seg på sin side om meget lave beløp, der rettssikkerhetshensyn ikke gjør seg gjeldende i samme grad som ved høyere beløp. Overlastgebyrordningen ble behandlet av Høyesteretts kjæremålsutvalg, som i Rt 1973 side 848 bl.a. viste til at gebyrordningen ifølge forarbeidene skulle ses på som ”risikofordeling etter en tankegang som minner om bonustapordningen i bilforsikring”. Tilsvarende kan ikke gjøres gjeldende her. Gebyrordningen etter børslovgivningen kan i noen grad ses under samme synsvinkel som selvdømmeordninger i forretningsforhold.

Kulturdepartementet peker i sitt høringsbrev på at den foreslåtte gebyrordningen ikke medfører noen subsidiær fengselsstraff, eller registrering i straffe- eller bøteregeter. Videre fremhever departementet at en gebyrordning ikke har den samme karakter av samfunnsmessig misbilligelse som straff i tradisjonell forstand. Dette er for såvidt naturlige følger av at ordningen ikke formelt er betegnet som ”straff”. Disse momentene har derfor begrenset selvstendig verdi i forhold til Grunnloven § 96 ved siden av antakelsen om at domstolene vil legge nokså stor vekt på Stortingets egen karakteristikk av ordningen.

Det kan derfor på ingen måte utelukkes at domstolene vil betrakte den skisserte ordning som straff i forhold til Grunnloven § 96.

Det er imidlertid ikke noe problem at ordningen kalles noe annet enn straff, så lenge rettssikkerhetsgarantiene i § 96 er ivaretatt. I dette tilfellet skal domstolene ha kompetanse til å prøve alle sider av gebyrvedtaket, men det

⁶⁾ Rt 2002 side 497, 509 og 557.

⁷⁾ Lov 4. desember 1992 nr. 127.

er opp til den som har fått gebyret, å bringe saken inn for domstolene. Videre går vi ut fra at saken skal behandles i sivilprosessens former.

Man kan neppe legge til grunn at det i ethvert tilfelle vil være forenlig med Grunnloven å la dem som er ilagt en bot eller et gebyr, selv bringe saken inn for domstolene om de vil ha ileggelsen overprøvet. På den annen side er det antatt at dette er akseptabelt i forhold til EF's sanksjonsordning på konkurranserettens område, jf. Johs. Andenæs' betenkning trykt i Stortingstidende 1966-67 bind 5 dok. 10. Dette synet er lagt til grunn ved Stortingets behandling av EØS-avtalen, jf. Ot.prp. nr. 68 (1991-92). Man kan imidlertid ikke uten videre legge til grunn at rent interne sanksjonssystemer vil bli vurdert på samme måte i forhold til Grunnloven § 96 som overnasjonale ordninger. Når man skal vurdere grunnlovsmessigheten av internrettslige gebyrordninger, vil derfor slike forhold som gebyrets størrelse, både pr. overtredelse og samlet sum i ett vedtak, og hvor eksakt regelverket er, kunne ha betydning for om det vil være forenlig med Grunnloven å overlate til den som er ilagt gebyr, å bringe saken inn for domstolene. Det vil imidlertid ikke være avgjørende i forhold til Grunnloven at saken skal behandles i sivilprosessens former. Valg av prosessform er heller ikke avgjørende for hvilke bevisbyrderegler som skal gjelde. Disse er stort sett ulovfestede om må fastlegges i rettspraksis ut fra sakstypens egenart. Imidlertid vil vel denne type saker i praksis neppe by på særlige bevisbyrdemessige problemer.”⁸⁾

På bakgrunn av blant annet denne høringsuttalelsen valgte Kulturdepartementet ikke å fremme forslag om overtredelsesgebyr. I Innst. O. nr. 34 (1993-94) la imidlertid familie-, kultur- og administrasjonskomitéen vekt på behovet for effektive sanksjonsmidler, og innstilte derfor på innføring av overtredelsesgebyr. Forholdet til Grunnloven § 96 ble ikke drøftet i innstillingen. Overtredelsesgebyr ble vedtatt i tråd med innstillingen i kringkastingsloven § 10-3, uten at forholdet til Grunnloven ble drøftet i Odelstinget eller Lagtinget.

I NOU 1996: 2 Verdipapirhandel uttales i punkt 12.2.3 om sanksjoner:

”Både overtredelsesgebyr og vinningsavståelse kan være aktuelle sivilrettslige sanksjonsmidler. Når det gjelder overtredelsesgebyr vises det til at det kan reises spørsmål om prinsipielle sider ved en gebyrordning. En gebyrordning vil kunne være å betrakte som straff i forhold til Grunnloven § 96. Utvalget anser derfor

ikke overtredelsesgebyr som et hensiktsmessig sanksjonsmiddel, men vil i stedet foreslå å innføre vinningsavståelse som sanksjonsmiddel for Kredittilsynet, jf. drøftelsen under.”

I proposisjonen som fulgte opp forslagene i utredningen, ble ikke spørsmålet om et eventuelt overtredelsesgebyrs forhold til Grunnloven § 96 drøftet, og Finansdepartementet valgte uten nærmere drøftelse å foreslå regler om vinningsavståelse som ble vedtatt i verdipapirhandelloven.⁹⁾ På bakgrunn av forslag fra Kredittilsynet fremmet imidlertid Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 80 (2000-2001) forslag om å innføre en bestemmelse om administrativt overtredelsesgebyr for brudd på meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandelloven. I forslaget er ikke forholdet til Grunnloven problematisert. I Innst. O. nr. 111 (2000-2001) punkt 9.2 gikk flertallet i Finanskomiteén inn for at spørsmålet om overtredelsesgebyr ble sendt tilbake til Finansdepartementet for videre utredning av rettsikkerhetshensyn og forholdet til Grunnloven § 96, jf. nærmere om forslaget og Finansdepartementets oppfølging i punkt 24.4.

I Rt 2002 side 1298 berøres spørsmålet om grunnlovsmessigheten av tvangsmulkt ilagt i medholdt av oppdretsloven¹⁰⁾ § 17 (nå § 22). Saken gjaldt føring i strid med føringsforbud fastsatt i førstansforskriften.¹¹⁾ Forskriften fastsatte at den ansvarlige skulle ilegges tvangsmulkt ved overtredelse av foringsforbudet, at tvangsmulkten forfalt for hver overtredelse, og at størrelsen på mulkten var 600 000 kroner for hver overtredelse i hver tilfelle.¹²⁾

Førstvoterende uttalte at

”..., jeg finner under enhver omstendighet, om enn under noen tvil, at tvangsmulkten i vår sak ikke kan opprettholdes som hjemlet i oppdretslovens § 17. Jeg ser nemlig slik på tvangsmulkten at den, realistisk betraktet, ilegges etter at det ulovlige forhold er opphørt, og at den der ved får karakter av en straffereaksjon.”

Det fremgår her at Høyesterett legger til grunn at oppdretsloven § 17 ikke ga hjemmel for vedtak som har ”karakter av en straffereaksjon”. Det følger imidlertid ikke av det siterte at det ville vært i strid med Grunnloven dersom bestemmelsen hadde omfattet en slik hjemmel. Førstvoterende uttaler videre:

⁹⁾ Lov 9. juni 1997 nr. 79 § 14-2.

¹⁰⁾ Lov 14. juni 1985 nr. 68.

¹¹⁾ Forskrift 4. desember 1995 nr. 951.

¹²⁾ Se punkt 11.3.2.1 om rubriseringen av denne reguleringen etter utvalgets begrepsbruk.

⁸⁾ Ot. prp. nr. 99 (1992-93) side 16.

”Jeg har vanskelig for å se at en slik fastsettelse av tvangsmulkt som fiskerimyndighetene har praktisert i denne sak, er hjemlet i oppdrettslovens § 17. Det er tilstrekkelig her å vise til de problemene som reaksjonsfastsettelsen reiser i forhold til Grunnlovens § 96 om at ingen kan straffes uten etter dom.”

Forholdet til Grunnloven trekkes her inn i som tolkingsmoment for hvordan hjemmelen i § 17 skal forstås. Når forholdet til Grunnloven § 96 ikke er drøftet i forarbeidene til oppdrettsloven § 17, tas dette til inntekt for at bestemmelsen ikke er ment å gi hjemmel for vedtak som har ”karakter av en straffereaksjon”. Uttalelsen kan ikke forstås slik at en eventuell hjemmel for en slik sanksjon ville vært i strid med Grunnloven. I alle fall må dette gjelde dersom lovgiver har vurdert forholdet til Grunnloven og kommet til at reaksjonen ikke skal anses som straff i dennes forstand.

Som det fremgår av det ovenstående, forekommer det i enkelte sammenhenger at ulike administrative tiltak vurderes kritisk i forhold til Grunnloven § 96. I høringsuttalelsen fra Justisdepartementet som er sitert ovenfor, kan det se ut til at grunnlovsmessigheten av de administrative sanksjonene man finner i lovgivningen forklares med at de gjelder områder der det gjør seg gjeldende særlige hensyn. Det uttales således at ”en gebyrordning uten sammenheng med en primær betalingsforpliktelse ikke uten videre kan sammenlignes med tilleggsavgifter innenfor skatte- og avgiftslovgivningen”. Det sies imidlertid ikke noe om hvorfor slike sanksjoner, som i utvalgets terminologi betegnes tilleggsbetaling, skal stå i en særstilling i forhold til overtredelsesgebyrer som ilegges for andre overtredelser enn brudd på plikten til å betale skatt eller avgift. Det er vanskelig å se hvilke reelle grunner som tilsier en slik ulik vurdering. Om parkeringsgebyrene uttales det at de ”dreier seg på sin side om meget lave beløp, der rettssikkerhets-hensyn ikke gjør seg gjeldende i samme grad som ved høyere beløp”. Om overlastgebyr etter vegtrafikkloven sies med henvisning til Høyesterettsavgjørelsen i Rt 1973 side 848 at ”gebyrordningen ifølge forarbeidene skulle ses på som ’risikofordeling etter en tankegang som minner om bonustapordningen i bilforsikring’”. Det er imidlertid etter utvalgets oppfatning vanskelig å se at det er dette som er avgjørende for resultatet, og ikke lovgivers karakteristikk av sanksjonen som noe annet enn straff. Om gebyrordningen etter den dagjeldende børsloven¹³⁾ § 6-3 sies det at den ”i noen grad kan

ses under samme synsvinkel som selvdømmeordninger i foreningsforhold”. Etter utvalgets syn er heller ikke dette særlig dekkende. Reglene var da som etter gjeldende børslovgivning fullt ut offentligrettslige ved at de fulgte av lov og rettet seg mot alle børsnoterte selskaper, børsmedlemmer og børsrepresentanter.

Utvalget mener etter denne gjennomgangen at det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for å anta at det bare er bagatellmessige sanksjoner eller sanksjoner på helt spesielle områder som vil gå klar av skrankene i Grunnloven § 96 dersom de ikke formelt er rubrisert som straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Det foreligger etter utvalgets syn ingen avgjørelser som endrer den tradisjonelle oppfatning om at lovgivers karakteristikk av en sanksjon normalt er avgjørende også i forhold til Grunnloven, selv om reaksjonen har et klart pønalt formål, så lenge det ikke er tale om frihetsberøvelse.

Til tross for dette kan det selvsagt ikke utelukkes at en administrativ sanksjon unntaksvis kan bli bedømt som straff i Grunnlovens forstand. Hensyn ved vurderingen vil være reaksjonens art og omfang, samt hva slags overtredelse den er en reaksjon på. Forholdet til Grunnloven må vurderes for den enkelte sanksjonshjemmel i lovverket og i prinsippet også i forhold til den konkrete sak der en sanksjonshjemmel benyttes. Av de forvaltnings-tiltakene utvalget behandler i utredningen her går det et viktig skille mellom administrative *sanksjoner* og *andre forvaltningstiltak*, jf. nærmere i punkt 9.4 om utvalgets begrepsbruk. Slike vedtak, som etter utvalgets begrepsbruk betegnes ”andre forvaltningstiltak”, har ikke et pønalt formål og vil av den grunn ikke komme i konflikt med Grunnloven § 96. Det er således bare slike reaksjoner som utvalget betegner ”administrative sanksjoner”, som må undersøkes nærmere med sikte på forholdet til Grunnloven. Det gis en oversikt over de ulike gruppene av administrative sanksjoner i punkt 11.3.

Det følger av rettspraksis at bestemmelser om *tilleggsbetaling* (tilleggsskatt, tilleggsavgift mv.) ikke er i strid med Grunnloven § 96, jf. de avgjørelsene som er angitt ovenfor. Dette ser ut til å gjelde uavhengig av tilleggsskattens størrelse, som jo kan utgjøre svært betydelige beløp. Videre er det på det rene at mindre inngripende sanksjoner vil falle utenfor Grunnloven § 96 dersom lovgiver ikke har rubrisert sanksjonen som formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16. Etter utvalgets syn er det dessuten klart at bestemmelser om mindre inngripende rettighetstap (for eksempel tap av retten til å føre motorvogn), tap av offentlig ytelse på mindre beløp, lave overtredelsesgebyrer, administrativ inndragning og formell advarsel ikke vil

¹³⁾ Lov 17. juni 1988 nr. 57. Se nå gjeldende lov 17. november 2000 nr. 80 om børsvirksomhet m.m. § 5-12.

være i strid med Grunnloven. Utvalget legger til grunn at også mer inngripende rettighetstap, større overtredelsesgebyrer og tap av offentlig ytelse for et større beløp eller et lengre tidsrom vil være forenlig med Grunnloven dersom ordningene er saklig begrunnet, bygget opp med gode rettssikkerhetsgarantier – herunder klageadgang og adgang til domstolsprøvelse – og lovgiver har gitt uttrykk for at sanksjonene ikke skal anses som straff i Grunnlovens forstand. Utvalget tilføyer for ordens skyld at mandatet åpenbart bygger på den forutsetning at administrative sanksjoner ikke vil være i strid med Grunnloven § 96.

Selv om en sanksjon ikke er straff i Grunnlovens forstand, kan det være at den må regnes som straff i forhold til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). I Rt 2000 side 996 ble det f.eks. lagt til grunn at forhøyet tilleggsskatt ikke var straff etter Grunnloven, selv om Høyesterett kom til at en slik sanksjon innebar en straffesiktelse etter EMK artikkel 6. Det samme ble forutsetningsvis lagt til grunn i de omtalte plenumsavgjørelsene av 3. mai 2002. Dette har konsekvenser for hvilke krav som må stilles til saksbehandling og adgang til domstolsbehandling i forbindelse med ileggelse av den aktuelle sanksjonen. Kravet til domstolsprøving i konvensjonen er ikke like strengt som domskravet i Grunnloven § 96. En etterfølgende adgang til domstolskontroll anses i en del tilfeller som tilstrekkelig. Hvilke sanksjoner som er straff i relasjon til EMK, behandles nærmere i punkt 5.7.5 og 5.7.15. Retten til domstolskontroll etter konvensjonen behandles i punkt 5.7.10.

5.1.2 Bruken av straff – gjeldende straffebestemmelser – håndheving

For at en handling eller unnlatelse skal være straffbar, må det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud være overtrådt – gjerningspersonen må med andre ord ha gjort det loven beskriver som straffbart – gjerningspersonen må ha utvist skyld, det må ikke foreligge noen straffrihetsgrunn, og lovovertrederen må ikke være strafferettslig utilregnelig.

Straffeloven gir anvisning på straffartene fengsel, forvaring, rettighetstap, samfunnstjeneste og bot.¹⁴⁾

Lovgivningen rommer et stort antall straffebestemmelser. Straffeloven har i overkant av 350 straffebud. I tillegg finner man et noe høyere antall straffebud enn dette i særlovgivningen, anslagsvis

450. Dette utgjør i seg selv et høyt tall, men det totale omfanget av straffbelagte handlingsnormer i særlovgivningen er vesentlig større. Grunnen til dette er at mange av straffetrukslene i særlovgivningen retter seg mot alle eller mange av handlingsnormene i de enkelte lovene. Slike generelle straffebud – med delt straffetruksel og handlingsnorm – er i mange tilfeller også bygget ut til såkalte "blankettstraffebud". Dette gjøres ved at den aktuelle særloven gir forvaltningen forskriftskompetanse, og det generelle straffebudet setter straff for overtredelse av bestemmelser gitt "i eller i medhold av" den aktuelle loven. Denne tendensen har ikke minst gjort seg gjeldende i etterkrigstiden da tilfanget av straffesankjonert reguleringslovgivning nærmest har eksplodert.

På grunn av de mange handlingsnormene som er gjort straffbare gjennom generelle straffetruksler og blankettstraffebud, er det vanskelig å gi noen presis oversikt over det samlede omfanget av straffbelagte handlingsnormer. Det er imidlertid klart at området for det straffbare er stort, og som det fremgår nedenfor, er de forskjelligste forhold gjort straffbare i eller i medhold av lovgivningen. Mange typer uønsket atferd er kriminalisert uten at behovet for å bruke straff har vært tilstrekkelig vurdert.

Tradisjonen med blankettstraffebud og straffebud som retter seg mot alle handlingsnormene i en lov, innebærer at en del handlinger som ikke fremstår som særlig straffverdige, er gjort straffbare. Det er for eksempel i prinsippet straffbart å merke fettprosenten for ost med andre farger enn svart og lilla, jf. lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer mv. av 17. juni 1932 nr. 6 § 4 sammenholdt med forskrifter om tilvirkning, merking og omsetning av ost av 24. august 1956 nr. 9632 § 4. Det ville virke urimelig å håndheve slike bestemmelser fullt ut og for eksempel straffe den som har satt et ellers lovlig merke med blåfarge.

Av de mange straffbelagte handlingsnormene i lovgivningen er det mange som ikke håndheves, eller som bare håndheves i meget begrenset grad. Det kan være en rekke ulike grunner til at straffebud ikke håndheves.

Man kunne tenke seg at et straffebud ikke håndheves allerede av den grunn at det aldri forekommer overtredelser. Dette kunne skyldes at straffetrukselen har virket 100 % forebyggende, eller andre grunner, for eksempel at den straffesankjonerte normen står sterkt sosialt og moralsk. En slik total overholdelse av straffebud er nok imidlertid lite vanlig. Noe mer vanlig er det trolig at visse typer overtredelser sjelden eller aldri blir oppdaget. Dette vil særlig kunne være tilfellet ved

¹⁴⁾ Jf. straffeloven §§ 15 og 16. Dessuten nevner loven hefte, men denne straffarten har gått ut av bruk.

offentligrettslig kontrollavgivning som ikke håndheves av noe effektivt kontrollorgan. Dette leder over til betydningen av om det er noen part som blir direkte krenket ved en type lovbrudd. Dersom ingen rettssubjekter anmelder overtredelse eller på annen måte krever strafforfølgning, vil det aktuelle straffebudet i mange tilfeller ikke bli håndhevet. Grunnen til at ingen tar til orde for håndhevelse av et straffebud kan være at det ikke er noen som har sterke interesser i håndhevelse, eller at den gruppen som krenkes ved den aktuelle typen lovbrudd, av ulike grunner har vanskelig for å bli hørt.

En annen viktig grunn til at mange bestemmelser ikke håndheves, eller bare håndheves i liten grad, er at politi og påtalemyndighet må prioritere sin ressursbruk. En del lovbrudd må da nedprioriteres. Offentligrettslige kontrollorganer opplever i en del tilfeller at deres anmeldelser ikke prioriteres og er derfor tilbakeholdne med å anmelde lovbrudd på sitt område. Som en følge av dette får politiet liten erfaring med den aktuelle typen lovbrudd og kan komme til å nedprioritere slik kriminalitet ytterligere. Dette kan skape en uheldig vekselvirkning.

Det må til slutt nevnes at årsaken til at et straffebud ikke håndheves kan være at det finnes effektive administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak for den aktuelle typen lovbrudd, slik at behovet for å bruke straff er lite.

5.1.3 De ulike straffartene

Hvilke reaksjoner som regnes som straff i straffelovens forstand fremgår av straffeloven §§ 15 og 16. Hovedstraffer etter § 15 er fengsel, (hefte – som har gått ut av bruk), forvaring, samfunnsstraff, bøter og tap av retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse etter straffeloven § 29. Tilleggsstraffer etter § 16, som kan anvendes sammen med hovedstraffer etter § 15, er tap av vernerett og stemmerett etter straffeloven §§ 30 og 31 og forbud mot å oppholde seg i bestemte områder etter straffeloven § 33. De straffartene som reguleres i strafferammen i de enkelte straffebudene, er bot og fengsel.¹⁵⁾

Nedenfor behandles bot og rettighetstap noe nærmere. Disse reaksjonene er en strafferettslig parallell til de administrative sanksjonene overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap, og har således interesse ved utformingen av et administrativt sanksjonssystem. De øvrige straffartene,

herunder fengselsstraff, behandles ikke nærmere i det følgende fordi de er av mindre interesse for de lovbruddstypene som vurderes i utredningen her.

5.1.4 Bot

Bot er en hovedstraff etter straffeloven § 15 og er den straffarten som benyttes klart mest. I 2001 ble i alt 224 544 straffesaker avgjort med bot.¹⁶⁾

Dersom man ser bort fra ordningen med forenklet forelegg, gjelder det ingen faste satser for bot.¹⁷⁾ Det gjelder heller ingen øvre grense for bøtestraff. Derimot er det gitt generelle regler for utmålingen i straffeloven § 27. Her fremgår at det foruten det straffbare forhold bør tas "særlig hensyn til den dømtes formuesforhold og til hva han etter sine livsforhold antas å kunne utrede". Boten tilfaller statskassen.

I dom på bot fastsettes en subsidiær fengselsstraff som fullbyrdes dersom boten ikke betales, jf. straffeloven § 28. Den subsidiære fengselsstraffen fastsettes fra 1 dag til 3 måneder, eller inntil 4 ½ måned i konkurrenstilfeller etter straffeloven § 63.

5.1.5 Rettighetstap etter straffeloven

Straffeloven har regler i §§ 29 til 33 om at den som gjør seg skyldig i en straffbar handling kan idømmes rettighetstap i form av tap av retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse, tap av verneretten eller stemmeretten, eller ilegges forbud mot opphold i bestemte områder.

De senere år er det rettighetstap etter § 29 nr. 1 og nr. 2 om henholdsvis tap av retten til å inneha offentlig stilling og tap av retten til å utøve virksomhet eller beskjeftigelse – som i utgangspunktet er tillatt for enhver – som har blitt hyppigst idømt av domstolene. Tap av retten til å drive næring som følge av økonomisk kriminalitet, ser ut til å være den største gruppen rettighetstap. Et annet type-tilfelle som forekommer nokså ofte, er tap av jaktretten, først og fremst som følge av brudd på vilt-

¹⁵⁾ Hefte er også nevnt i enkelte bestemmelser, men denne straffarten har som nevnt gått ut av bruk.

¹⁶⁾ Det ble ilagt bot ved forenklet forelegg i 158 637 saker, ved forelegg i 56 639 saker, ved dom der bot var eneste straffereaksjon i 2 071 saker og ved dom der bot ble ilagt sammen med fengsel i 7 197 saker. Tallene er hentet fra Statistisk Sentralbyrås kriminalstatistikk. Antall straffbare forhold som ble avgjort med bot er høyere fordi en straffesak kan omfatte flere forhold. De 56 639 foreleggssakene i 2001 avgjorde således 83 520 forhold i henhold til politiets straffesakssystem, Strasak. Dessuten angir reaksjonsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå bare vedtatte, rettskraftige forelegg, mens Strasak angir alle positive påtaleavgjørelser, dvs. alle utferdigede forelegg, også de som ikke vedtas.

¹⁷⁾ Ordningen med forenklet forelegg er nærmere behandlet i punkt 5.7.7 og kapittel 17.

loven. Videre finner man en del eksempler på tap av retten til å arbeide innen helsevesenet, særlig som følge av seksual- og narkotikalovbrudd. Endelig kan nevnes tap av retten til å inneha offentlig stilling for polititjenestemenn og andre offentlige tjenestemenn der det kreves en særlig plettfri vandel. Det er også en del andre typetilfeller i rettspraksis.

Rettighetstap etter § 29 nr. 1 kan idømmes for "offentlig stilling som den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket eller uverdigg til". Fradømmelse av offentlig stilling utelukker ikke at domfelte senere kan ansettes i en annen offentlig stilling. Det er heller ikke rettslig utelukket at vedkommende ansettes på nytt i samme stilling. Men tapet av den aktuelle stillingen er ikke tidsbegrenset.

Etter § 29 nr. 2 er det adgang til å fradømme "retten til å inneha stilling eller utøve virksomhet eller beskjeftigelse som den skyldige ved den straffbare handling har vist seg uskikket til eller fryktes å ville misbruke eller som i særlig grad krever almen tillit". Uttrykkene "stilling", "virksomhet" og "beskjeftigelse" favner til sammen meget vidt, og angår mer enn næringsvirksomhet. Som nevnt ovenfor kan blant annet fiske- og jaktrett fradømmes etter bestemmelsen. Det er heller ikke noe til hinder for å idømme tap av retten til å drive en virksomhet som bygger på offentlig tillatelse. Tapet idømmes for en bestemt tid av inntil 5 år eller for alltid. Denne bestemmelsen har først og fremst betydning for private stillinger og virksomheter. Tap av retten til offentlig stilling vil som regel skje etter § 29 nr. 1. Men § 29 nr. 2 kan være aktuell for å fradømme retten til for fremtiden å inneha en offentlig stilling, fordi § 29 nr. 1 er begrenset til stilling som den skyldige innehar.

Tap av retten til å inneha offentlig stilling og tap av retten til å utøve annen virksomhet eller beskjeftigelse kan i mange tilfeller ilegges med annen hjemmel enn straffeloven § 29.

Tap av retten til å inneha offentlig stilling er for det første nevnt uttrykkelig som straffalternativ i mange straffebestemmelser i straffeloven.¹⁸⁾

For det andre har den militære straffelov¹⁹⁾ flere bestemmelser som angir tjenestens tap som et straffalternativ.

For det tredje kan fradømmelse fra offentlig stilling skje ved sivilt søksmål etter straffelovens ikrafttredelseslov²⁰⁾ § 10 hvis tjenestemannen "ved-

varende viser seg ute av stand til forsvarlig å røkte sin tjeneste".

For det fjerde gir lov om statens tjenestemenn 4. mars 1983 § 15, jf. § 17 hjemmel for avskjed uten domstolsbehandling når tjenestemannen har "vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter," eller "ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen".

Rettighetstap med hjemmel i de to sistnevnte lovene er ikke straff. Formålet med reaksjonen etter disse bestemmelsene vil hovedsakelig være å sikre forsvarlig tjenesteutøvelse.

Tap av retten til å utøve virksomhet eller beskjeftigelse kan dessuten i mange tilfeller ilegges av forvaltningen med hjemmel i offentligrettslig lovgivning, jf. nærmere punkt 5.2.2.6 og 5.2.2.7.²¹⁾ Slike rettighetstap er ikke straff etter straffeloven §§ 15 og 16.

5.1.6 Oversikt over strafferettslige reaksjoner som ikke er straff

Straffesaksapparatet kan iverksette en rekke reaksjoner på lovbrudd som ikke er straff etter straffeloven §§ 15 og 16, men som det er vanlig å regne som "strafferettslige reaksjoner". Denne karakteristikken har ingen rettslige virkninger, men signaliserer at reaksjonene kommer som følge av straffbare handlinger og behandles i straffeprosessens former. Slike reaksjoner regnes derfor til straffretten.

De strafferettslige reaksjonene som ikke er straff, bidrar til å gjøre lovgivningens sanksjonssystem mer fleksibelt, og utgjør et ikke ubetydelig antall reaksjoner på straffbare handlinger. I det følgende gis en oversikt over de ulike reaksjonene.

For det første kan det gis *påtaleunntatelse* for en straffbar handling "såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for å ikke påtale handlingen", jf. straffeprosessloven § 69. En slik påtaleunntatelse innebærer imidlertid en skyldkonstatering og regnes derfor som en strafferettslig reaksjon. Dette kommer klart frem ved at straffeprosessloven § 71 gir siktede adgang til å kreve at påtalemyndigheten bringer saken inn for retten eller frafaller siktelsen.

¹⁸⁾ Disse bestemmelsene finner man i kapittel 11 og 33 om henholdsvis forbrytelser og forseelser i den offentlige tjeneste.

¹⁹⁾ Lov 22. mai 1902 nr. 13.

²⁰⁾ Lov 22. mai 1902 nr. 11.

²¹⁾ Tap av verneretten og stemmeretten, samt forbud mot opphold i bestemte områder kan imidlertid bare idømmes som straff.

For det andre kan domstolene i en fellende dom la være å fastsette noen straff i en prøvetid, jf. straffeloven § 52 nr. 1 – ofte kalt *straffutmålingsutsettelse*. Dette innebærer en skyldkonstatering og regnes derfor som en strafferettslig reaksjon. Denne reaksjonsformen brukes sjelden.

For det tredje kan et straffbart forhold som finnes bevist besluttes overført til megling i *konfliktrådet* "dersom [forholdet] egner seg for det" og både fornærmede og siktede samtykker i at saken overføres til konfliktrådet, jf. straffeprosessloven § 71 a. Også overføring til konfliktrådsbehandling regnes som en strafferettslig reaksjon fordi slik overføring innebærer en skyldkonstatering. Konfliktrådets virksomhet er regulert i konfliktrådloven.²²⁾ I 2002 behandlet konfliktrådene 2 174 straffesaker.²³⁾ Ordningen med konfliktråd behandles nærmere i punkt 5.4.4.

For det fjerde har man *inndragning* som reaksjon på straffbare handlinger, jf. straffeloven §§ 34 til 38. Strafferettslig inndragning behandles nærmere i punktet nedenfor.

For det femte kan lovbrutere som er straffri etter straffeloven § 44, på nærmere vilkår overføres til tvunget psykisk helsevern eller tvungen omsorg etter henholdsvis straffeloven §§ 39 og 39a.

5.1.7 Nærmere om strafferettslig inndragning

5.1.7.1 Hensynene bak reglene om inndragning av utbytte

Straffeloven har regler om inndragning i §§ 34 til 38. Adgangen til å inndra utbytte fra en straffbar handling kan begrunnes med at det er et alminnelig rettferdighetskrav at lovbrudd ikke skal lønne seg. Dessuten taler prevensjonshensyn for slik inndragningsadgang. For økonomisk motiverte lovbrudd må det antas at det har stor preventiv betydning at ikke en lovbruter får beholde utbyttet dersom forbrytelsen blir avdekket. Dessuten bør det legges betydelig vekt på at det kan undergrave respekten for loven, og friste andre til å bryte den, dersom man ser at kriminelle får beholde gevinsten ved sine lovbrudd.²⁴⁾ Endelig kan inndragningsreglene bidra til restitusjon i den grad skadelidte tilgodeses, jf. straffeloven § 37d annet ledd som omtales i punkt 5.1.7.2.

Også andre tiltak enn strafferettslig inndragning kan etter omstendighetene tilgodese målsetningen om å frata lovbrutere fortjenesten av deres lovbrudd. I tilfeller der den økonomiske vinningen for lovbruteren korresponderer med et tilsvarende økonomisk tap for fornærmede, vil vindikasjon og erstatning således normalt kunne være aktuelle alternativer til strafferettslig inndragning, jf. punkt 5.3. Videre kan etterligning, tilleggsskatt og tilleggsavgift tjene samme formål. I en del tilfeller gir dessuten særlovgivningen hjemmel for *administrativ* inndragning, jf. punkt 5.2.2.5.

5.1.7.2 Oversikt over reglene om strafferettslig inndragning

Hovedregelen om inndragning finner man i straffeloven § 34 første ledd første punktum som slår fast: "Utbytte av en straffbar handling skal inndras."

Inndragning er betinget av at det foreligger en "straffbar handling". Dette innebærer at de objektive vilkårene for straff må være oppfylt; det objektive gjerningsinnholdet i et straffebud må være overtrådt og det må ikke foreligge noen straffrihetsgrunn. Derimot fastsetter § 34 første ledd tredje punktum at det kan foretas inndragning selv om de subjektive vilkårene for straff ikke foreligger: "Inndragning foretas selv om lovovertrederen ikke kan straffes fordi han var utilregnelig (§§ 44 eller 46) eller ikke utviste skyld." Vilåret om straffbar handling innebærer videre et krav til konkretisering av den straffbare handlingen, likevel slik at dette kravet lempes ved fortsatt forbrytelse. I slike tilfeller kreves det ikke at samtlige handlinger som omfattes av det straffbare forholdet identifiseres. Vinning som er en følge av lovbrudd som ikke utgjør en straffbar handling, kan ikke inndras etter straffeloven § 34. Det kan imidlertid være aktuelt å inndra slik vinning etter noen av de andre inndragningshjemlene i straffeloven eller med særskilt hjemmel i særlovgivningen, jf. punkt 5.2.2.5.

Straffeloven § 34 annet ledd åpner for å inndra substitutter for utbytte av straffbar handling ved at "formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte" likestilles med utbytte etter første ledd. Bestemmelsens tredje ledd åpner for såkalt verdiinndragning, det vil si inndragning av utbyttets verdi istedenfor eller i tillegg til selve det formuesgodet som utgjør utbyttet i naturalia (gjenstandsinndragning).

I straffeloven § 34 fjerde ledd er det regler om hvem som må tåle inndragning av utbytte fra en straffbar handling. Inndragning foretas "overfor den utbyttet er tilfalt direkte ved handlingen". Dette innebærer at inndragning kan foretas også

²²⁾ Lov 15. mars 1991 nr. 3.

²³⁾ Tallet er hentet fra konfliktrådets statistikk for 2002; <http://www.konflikt.com/statisti.htm>.

²⁴⁾ Hensynene bak inndragningsreglene er nærmere behandlet i NOU 1996: 21 – Mer effektiv inndragning av vinning, kapittel 2.

overfor personer som ikke selv har gjort seg skyldig i en "straffbar handling" etter første ledd, dersom de likevel har mottatt utbytte direkte ved en straffbar handling.

Straffeloven § 34a har regler om utvidet inndragning ved kvalifiserte lovbrudd. Bestemmelsen åpner for å inndra alle formuesgoder som tilhører lovovrettrederen dersom han ikke sannsynliggjør at formuesgodene er ervervet på lovlig vis.

I § 35 første ledd åpnes det for inndragning av ting som er frembrakt ved eller har vært gjenstand for en straffbar handling. Bestemmelsens annet ledd gir hjemmel for å inndra ting som har vært brukt eller bestemt til å brukes ved en straffbar handling. Også ved inndragning etter § 35 kan et beløp som svarer til tingens verdi inndras istedenfor tingen. Retten kan treffe beslutning om tiltak for å forebygge at tingen blir brukt til nye overtredelser istedenfor å inndra tingen. I § 36 er det bestemmelser om hvem inndragning etter § 35 kan foretas hos.

Straffeloven § 37b hjemler inndragning av ting det er fare for at vil bli brukt til en straffbar handling. Alternativt kan det treffes bestemmelse om tiltak for å forebygge at tingen blir brukt til nye lovovertridelser, jf. henvisningen til § 35 tredje ledd.

Videre har straffeloven § 37 regler om begrensede rettigheter i ting som blir inndratt. Bestemmelsen har særlig betydning i forhold til ulike panteretter. Begrensede rettigheter i ting som inndras, består dersom ikke retten uttrykkelig fastsetter det motsatte. En forutsetning for slik avgjørelse er etter første ledd at den som har rettigheten i tingen, er gjort til part i inndragningssaken, og at han selv er skyldig i den straffbare handling eller den skyldige har handlet på vegne av rettighetshaver. Annet ledd fastsetter at tilsvarende bestemmelse kan treffes dersom rettighetshaver da rettigheten ble stiftet, forsto eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en straffbar handling, eller at den kunne inndras. Rettigheter som ikke har rettsvern etter alminnelige regler, faller bort ved inndragning av den tingen retten er stiftet i, jf. uttrykket "rettsgyldig sikret" i første ledd.²⁵⁾

I § 37a første ledd er det regler om inndragning overfor personer som har fått overdratt til seg utbytte eller ting som kunne vært inndratt etter bestemmelsene i §§ 34 eller 35.²⁶⁾ Når over-

dragelsen har skjedd ved gave, kan inndragningskravet gjøres gjeldende uavhengig av mottakerens gode tro. Ved overdragelse mot vederlag kan inndragning bare skje dersom mottakeren forsto eller burde ha forstått sammenhengen mellom den straffbare handling og det han har fått overdratt. Bestemmelsens annet ledd har skjerpede regler om inndragning overfor mottagere av formuesgoder som er overdratt til noen av en lovovrettrederes nærmeste, i tilfeller der det kan foretas utvidet inndragning.

I § 37c er det regler om inndragning når eieren av en beslaglagt ting ikke er kjent eller ikke har kjent oppholdssted i riket.

Det er gitt regler om hvem inndragning skjer til fordel for i § 37 d. Utgangspunktet etter første ledd er at inndragning skjer til fordel for statskassen når ikke annet er bestemt.²⁷⁾ Etter annet ledd kan utbytte som inndras etter § 34 på nærmere vilkår anvendes til dekning av erstatningskrav fra fornærmede. Når "særlige grunner gjør det rimelig", kan det også i "andre tilfelle", det vil si ved inndragning etter andre bestemmelser enn § 34, bestemmes at det som inndras, helt eller delvis skal anvendes til erstatning for "skade som er voldt ved lovovertrudelsen". I disse tilfellene er det ikke et krav at skadelidte må ha status som fornærmet. Tredje ledd har regler om nedsettelse av inndragningsbeløpet i tilfeller der domfelte har betalt erstatning til fornærmede eller når han har betalt skatt eller avgift, for eksempel forhøyet tilleggsatt etter ligningsloven § 10-4 jf. 10-2, som tilsvarende inndragningen.

Straffeloven § 38 har særlige regler om inndragning av trykt skrift av forbrytersk innhold.

5.1.8 Borgerlige rettskrav

Straffbare handlinger danner i mange tilfeller grunnlag for sivile rettsvirkninger ved siden av straff. Det mest praktiske eksemplet er erstatning. Sett fra skadelidtes side vil det i de fleste tilfeller være en stor praktisk fordel dersom slike sivile krav kan avgjøres i forbindelse med straffesaken, dels av økonomiske grunner, dels for å slippe belastningen ved en ny runde i rettssystemet om de samme

²⁵⁾ Særlovgivningen har enkelte inndragningshjemler som går lenger i å ek스팅vere begrensede rettigheter i ting som inndras, jf. Bratholm/Matningsdal, Straffeloven, kommentarutgave side 116 punkt 4.2 og punkt 5.2.2.5.

²⁶⁾ Det er antatt at § 37a kommer til anvendelse også når inndragningshjemmen finnes i særlovgivningen, jf. Matningsdal, Inndragning, side 404-405 og Bratholm/Matningsdal, Straffeloven, kommentarutgave side 116.

²⁷⁾ Særlovgivningen har enkelte avvikende bestemmelser: Etter lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk § 6 a, lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst § 10 og lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske mv. § 7 tilfaller det inndratte de berørte salgsorganisasjonene. Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet § 48 bestemmer at ulovlig felt vilt tilfaller viltfondet. Lov 15. mai nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk § 47 bestemmer at ulovlig fanget fisk tilfaller fiskefondet. Det finnes også et eksempel på at det inndratte tilfaller den private fornærmede, jf. lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk mv. § 56.

forholdene. Også fra et samfunnsmessig synspunkt vil en fellesbehandling av alle de rettsvirkningene en straffbar handling fører med seg innebære en ressursbesparelse. Dessuten kan det ha en viss kriminalpolitisk betydning at lovbrutere gjennom en slik effektivisering i større grad må gjøre opp for seg, også økonomisk.

Dette er bakgrunnen for at straffeprosessloven § 3 fastslår at "rettskrav som fornærmede eller andre skadelidte har mot siktede" kan fremmes i forbindelse med straffesak etter reglene i straffeprosessloven kapittel 29, der det er gitt nærmere regler om hvordan det sivile kravet skal behandles i straffesaken.²⁸⁾ En forutsetning er at "rettskravet springer ut av samme handling som saken gjelder". Dette vil typisk være tilfellet for erstatningskrav, men også offentligrettslige krav, for eksempel det offentlige krav etter bygningsloven på nedrivning av ulovlig byggverk, eller det offentlige krav på tilleggsatt som følge av uriktige oppgaver til ligningsmyndighetene, kan fremmes i forbindelse med straffesak.

Som utgangspunkt er det bare krav mot siktede som kan tas med i straffesaken. I § 3 første ledd nr. 1 til 4 er det imidlertid gjort unntak fra dette ved at det i visse tilfeller også kan rettes krav mot siktetes foreldre, Norsk rikskringkasting eller annen institusjon som driver kringkasting, eier eller utgir av trykt skrift, eller forsikringsselskap.

Etter straffeprosessloven av 1887 var det bare fornærmede som kunne gjøre gjeldende borgerlige rettskrav i straffesaken. I gjeldende lov er både "fornærmede" og "andre skadelidte" gitt slik adgang. Dette var en betydningsfull utvidelse. Ved overtredelse av straffebestemmelser som er satt til vern av offentlige interesser, regnes nemlig ingen privatperson som fornærmet, selv om han har lidt skade ved den straffbare handlingen. Eksempler på slik lovgivning er vegtrafikklovgivningen. Denne regnes for å beskytte den alminnelige interesse i trafikks sikre og uhindrede gang, og den som kommer til skade på grunn av overtredelse av slike regler, betraktes ikke som fornærmet. Men etter straffeprosessloven § 3 kan også erstatningskrav i slike tilfeller tas med i straffesaken.

Dersom en straffesak behandles etter lovens normalordning med hovedforhandling, gis det dom for det borgerlige rettskravet. Oppfyllelse av bor-

gerlig rettskrav kan også settes som vilkår for betinget dom.²⁹⁾ Dersom straffesaken avgjøres med forelegg, bestemmer straffeprosessloven § 256 annet ledd at forelegget kan omfatte bestemmelse om at siktede skal betale til den berettigede pengekrav som går inn under § 3.

Dr. juris Anne Robberstad har på oppdrag fra Justisdepartementet skrevet en utredning om fornærmedes straffeprosessuelle stilling. I utredningen, som har vært på høring, foreslås et par mindre endringer i reglene om borgerlige rettskrav. I korthet går endringsforslaget ut på å skille skadelidte fra fornærmede-begrepet, uten at dette endrer skadelidtes adgang til å ta med borgerlige rettskrav i straffesak. Videre uttales det at borgerlige rettskrav skal kunne fremmes av skadelidte også ved tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248. Passusen "såfremt hovedforhandling blir holdt" i § 428 første ledd foreslås derfor opphevet.³⁰⁾

5.2 Administrative reaksjoner

5.2.1 Oversikt

Reaksjonens formål er sentralt for begrepsbruken i denne utredningen, jf. punkt 3.2.2 og 9.4. Fordi mange reaksjoner i gjeldende rett har et blandet eller noe uklart formål, er det i en del tilfeller et vanskelig vurderingsspørsmål hvilke reaksjoner som bør betegnes som en "sanksjon". I det følgende gis en oversikt over reaksjonstyper utvalget har kartlagt.

Utvalget har systematisert de mange reaksjonene man finner hjemmel for i lovgivningen i noen hovedgrupper. Dette innebærer nødvendigvis at ikke alle de nyansene man finner i lovverket fanges opp. En slik systematisering er nødvendig for å gjøre fremstillingen oversiktlig. I kapittel 11 og 13 er de enkelte administrative reaksjonene nærmere kategorisert. Utvalget benytter for sammenhengens skyld samme terminologi i fremstillingen nedenfor.

For hver hovedgruppe av reaksjoner gis det en oversikt over hva som er det sentrale innholdet i reaksjonen og hvilke vilkår som typisk må foreligge for at reaksjonen skal kunne ilegges. Videre gis det for hver reaksjonstype en oversikt over ulike betegnelser som forekommer i loven og eksemp-

²⁸⁾ Borgerlige rettskrav kan dessuten behandles i forbindelse med andre saker som behandles i straffeprosessens former, det vil si sak om overføring til tvungent psykisk helsevern etter straffeloven § 39 eller tvungen omsorg etter straffeloven § 39 a, inndragningssak samt mortifikasjonssak, jf. straffeprosessloven § 2.

²⁹⁾ Jf. straffeloven § 53 nr. 4. Slikt vilkår kan også settes til fordel for andre skadelidte, jf. straffeloven § 53 nr. 3, jf. Rt 1968 side 715.

³⁰⁾ Se utredningen "Kontradiksjon og verdighet" avgitt til Justisdepartementet 1. februar 2002, særlig punkt 7.8 og 8.8.

ler på konkrete sanksjonshjemler innenfor gruppen.

De reaksjonene utvalget har vurdert som sanksjoner er systematisert i punkt 5.2.2. I punkt 5.2.3 behandles andre forvaltningstiltak som omfattes av mandatet, men som ikke er sanksjoner etter utvalgets begrepsbruk.

5.2.2 Administrative sanksjoner

5.2.2.1 Begrepet "administrativ sanksjon"

Begrepet "administrativ sanksjon" brukes i denne utredningen om *sanksjoner* som ilegges av et *forvaltningsorgan* som ved lov er tildelt kompetanse til å ilegge sanksjoner. Med "sanksjon" menes negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller enkeltvedtak, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål. Reaksjoner som hovedsakelig eller for det vesentlige har andre formål, betegnes "andre forvaltningstiltak". Om den nærmere redegjørelsen for utvalgets begrepsbruk vises til punkt 9.4.

5.2.2.2 Overtredelsesgebyr

I dette punktet behandles sanksjoner som innebærer en plikt til å betale penger for å ha brutt en handlingsnorm, og som ilegges med sanksjonsformål i form av avgift, gebyr, mulkt mv.³¹⁾ Det sentrale vilkåret for å ilegge denne typen sanksjoner er at en lovregel, en forskrift eller et enkeltvedtak er brutt. Plikt til å betale overtredelsesgebyr krever vedtak. Gebyr ilegges ofte på stedet etter standardiserte satser.

Denne sanksjonstypen har klare likhetstrekk med bøtestraff.

Lovgivningen bruker noe varierende terminologi på sanksjoner som innebærer en straffelignende betalingsplikt. Utvalget har funnet følgende betegnelser på denne typen sanksjon i lovgivningen:

- gebyr³²⁾
- overtredelsesgebyr³³⁾
- tvangsmulkt³⁴⁾

³¹⁾ Det avgrenses mot gebyrer o.l. som hovedsakelig er ment å dekke forvaltningens reelle utgifter i forbindelse med normbrudd. Et praktisk eksempel er forhøyet gebyr ved unnlatt eller forsinket betaling av parkeringsgebyr, jf. vegtrafikkloven § 31a tredje ledd.

³²⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 31 siste ledd med tilhørende forskrifter og § 36 a.

³³⁾ Se for eksempel lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting § 10-3.

³⁴⁾ Brukes som regel om slike reaksjoner som behandles under punkt 5.2.3.3, men man finner betegnelsen også på reaksjoner som i alle fall delvis har sanksjonsformål, jf. punkt 11.3.2.1 og 15.4.2.

5.2.2.3 Tilleggsbetaling

Tilleggsbetaling ilegges som følge av manglende oppfyllelse av opplysningsplikt knyttet til en økonomisk forpliktelse, typisk at en skatte- eller avgiftspliktig har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger av betydning for fastsettelse av det beløp som skal betales. Plikt til tilleggsbetaling krever vedtak, og betalingsstatsene er fastsatt i lov eller forskrift.³⁵⁾

Utvalget har funnet følgende betegnelser på denne typen sanksjon i lovgivningen:

- forhøyet avgift³⁶⁾
- forsinkelsesavgift³⁷⁾
- tilleggsavgift³⁸⁾
- tilleggsgebyr³⁹⁾
- tilleggs-skatt⁴⁰⁾

Tilleggsbetaling må ikke forveksles med tvangsmulkt. Formålet med de ulike typene tvangsmulkt er å gjennomtvinge en handlings- eller unnlattelsesplikt.

5.2.2.4 Tap av offentlig ytelse

Reduksjon eller opphør av offentlig ytelse kan være aktuelt der en person eller et foretak som har krav på offentlig stønad, gir uriktige eller ufullstendige opplysninger av betydning for stønaden, eller unnlater å gi melding om endret situasjon av betydning. Formålet med denne typen reaksjon er å sanksjonere opplysningssvikt. Slik reduksjon eller opphør av ytelse må vedtas av forvaltningen.

De viktigste bestemmelser som åpner for reduksjon eller bortfall av offentlig ytelse som sanksjon er sysselsettingsloven⁴¹⁾ § 36 (dagpenger under arbeidsledighet) og folketrygdloven⁴²⁾ § 21-7 (andre trygdeytelser).

Dersom et vedtak ikke går lenger enn til å kreve tilbakebetaling av feilaktig utbetalt beløp, er dette ikke reduksjon eller opphør av offentlig ytelse, selv om dette gjennomføres ved motreg-

sjoner som i alle fall delvis har sanksjonsformål, jf. punkt 11.3.2.1 og 15.4.2.

³⁵⁾ Se for eksempel lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning § 10-2, jf. § 10-4 om forhøyet tilleggs-skatt som kan ilegges dersom det er utvist forsett eller grov uaktsomhet.

³⁶⁾ Se for eksempel lov 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 54.

³⁷⁾ Se for eksempel ligningsloven §§ 10-1 og 10-5.

³⁸⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 31 femte ledd jf. § 8 første ledd og merverdiavgiftsloven § 73.

³⁹⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 31 sjette ledd, andre punktum, jf. § 31 a.

⁴⁰⁾ Se ligningsloven § 10-2, jf. § 10-4.

⁴¹⁾ Lov 27. juni 1947 nr. 9.

⁴²⁾ Lov 28. februar 1997 nr. 19.

ning i fremtidige ytelser. Her gjenopprettes bare lovlig tilstand. For skatte- og avgiftskrav følger en slik plikt til tilbakebetaling allerede av grunnlaget for det opprinnelige kravet. Også ulovlig mottatte ytelser vil i mange tilfeller kunne kreves tilbake uten særskilt lovhjemmel. Det finnes likevel enkelte særskilte hjemler for krav om refusjon av ulovlig mottatte ytelser. I slike tilfeller følger det ofte av loven at kravet kan inndrives ved at ytelser som skyldneren ellers ville hatt krav på, holdes tilbake.⁴³⁾

5.2.2.5 Administrativ inndragning

I punkt 5.1.7 er inndragningsreglene i straffeloven behandlet. Det finnes også enkelte hjemler i særlovgivningen for å inndra fortjeneste som er en følge av lovbrudd.

Bestemmelser om administrativ inndragning kan ha selvstendig betydning av to grunner. For det første er kompetansen til å pålegge vinningsavståelse lagt til administrative kontrollorganer som fører tilsyn med det aktuelle lovområdet. For det andre er det ikke noe vilkår for administrativ inndragning at lovbruddet innebærer en *straffbar* handling.

Konkurranseloven⁴⁴⁾ § 6-5 gir Konkurransetilsynet hjemmel til å utstede forelegg på å avstå vinning som er oppnådd i tilknytning til en overtredelse av konkurranseloven. Beslutning om forelegg på slik vinningsavståelse er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. § 6-5 annet ledd. For å oppnå tvangskraft må forelegget vedtas av den som har oppnådd vinningen. I en utredning fra et utvalg nedsatt av Konkurransetilsynet fremgår det at hjemmelen aldri har vært benyttet.⁴⁵⁾ En hovedgrunn til dette oppgis å være at det er knyttet problemer til beregningen av hvilken vinning som er oppnådd ved en overtredelse av konkurranseloven. Konkurranselovgivningen, herunder sanksjonssystemet i loven, har nylig blitt utredet av Konkurranselovutvalget,⁴⁶⁾ jf. avsnitt 3.2.

Også i verdipapirhandeloven⁴⁷⁾ § 14-2 finner man en hjemmel til å utstede forelegg på vinningsavståelse. Bestemmelsen er utformet etter mønstret av konkurranseloven § 6-5. En forskjell er at

vinningsavståelse etter verdipapirhandeloven forutsetter skyld. Kompetanse til å utstede forelegg på vinningsavståelse etter bestemmelsen er lagt til Kredittilsynet.

I medhold av lov om omsetning av råfisk § 6a kan fiskerierorganisasjonene kreve innbetalt eller tilbakeholde oppgjør for produkter som er levert i strid med organisasjonenes bestemmelser. Det beløp som innkreves eller holdes tilbake, skal begrenses til verdien av den uberettigede vinning leverandøren har ervervet ved den ulovlige handlingen. Det er ikke noe vilkår etter bestemmelsen at det er utvist skyld.

Ved siden av hjemlene om vinningsavståelse finner man enkelte bestemmelser om administrativ inndragning av gjenstander som har vært brukt ved ulovlige handlinger eller verdien av slike gjenstander, sml. straffeloven § 35.⁴⁸⁾

5.2.2.6 Administrativt rettighetstap

Lovgivningen har en rekke bestemmelser som gir forvaltningen hjemmel til å fatte vedtak om tap av offentlig tillatelse. I dette avsnittet behandles de administrative rettighetstap som har et pønalt formål og som derfor er en sanksjon etter utvalgets begrepsbruk.

Tilbakekall av offentlig tillatelse har en parallell i strafferettslig rettighetstap, jf. punkt 5.1.5. I motsetning til strafferettslig rettighetstap er administrativt rettighetstap som følge av lovbrudd, ikke straff etter straffeloven §§ 15 og 16 og kan i en del tilfeller ilegges selv om det ikke foreligger *straffbare* forhold.

Det er først og fremst rettighetstap på forvaltningsrettslig grunnlag som er av interesse for denne utredningen.⁴⁹⁾ Dette er særlig aktuelt i forhold til yrker og virksomheter som er underlagt offentlige godkjenningsordninger, for eksempel lege- og advokatvirksomhet. En inndragning av sertifikater eller konsesjoner vil innebære tap av retten til å utøve den aktuelle virksomheten. Inndragning av førerkort innebærer for eksempel tap av retten til å føre motorvogn.

⁴³⁾ Se for eksempel folketrygdloven § 22-15.

⁴⁴⁾ Lov 11. juni 1993 nr. 65.

⁴⁵⁾ Se side 28 i utredningen "Sanksjonering – er det verdt prisen?", avgitt 25. mars 2001, publisert i "Skrifter fra Konkurransetilsynet 1/2001". Utvalget må ikke forveksles med Konkurranselovutvalget som nylig avga innstillingen i NOU 2003: 12 Ny konkurranselov.

⁴⁶⁾ Se NOU 2003: 12 Ny konkurranselov.

⁴⁷⁾ Lov 19. juni 1997 nr. 79.

⁴⁸⁾ Se for eksempel lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. § 11 og lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. § 47.

⁴⁹⁾ Tap av retten til å inneha en stilling kan også skje på arbeidsrettslig grunnlag. Dessuten kan skifteretten ilegge konkursskarantene, jf. lov 8. juni 1954 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs §§ 142 og 143. I en del tilfeller følger også tap av retten til å inneha en stilling eller utøve en virksomhet eller beskjeftigelse som en lovbestemt sidevirkning av en straffedom. Et eksempel på dette er lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager § 20 annet ledd som bestemmer at personer som er dømt for seksuelle overgrep mot barn, er utelukket fra arbeid i barnehager.

Sanksjoner i form av tilbakekall av retten til å utøve en virksomhet som krever offentlig tillatelse, finner man på mange forskjellige områder. Nødvendig offentlig tillatelse til å drive virksomhet forekommer i en rekke forskjellige former, blant annet i form av tillatelse, konsesjon, løyve, bevilling, legitimasjon, sertifikat, førerkort, autorisasjon, lisens og registrering.

Det er et omfattende og uoversiktlig hjemmelsgrunnlag innenfor denne gruppen sanksjoner. Legalitetsprinsippet innebærer at tap av offentlig tillatelse krever lovhjemmel. Lovgivningen har mange slike sanksjonshjemler.⁵⁰⁾ Et spørsmål er om en sanksjonshjemmel som åpner for tap av tillatelse, også gir adgang til tidsbegrenset rettighetstap. Dette må i prinsippet løses ved en fortolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget i den enkelte sak.⁵¹⁾

5.2.2.7 Forbud mot virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse

Også forbud mot å utøve en virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse har klare likhetstrekk med strafferettslig rettighetstap, jf. punkt 5.1.5. Man finner enkelte hjemler for denne typen sanksjon i lovgivningen. For eksempel gir vegtrafikkloven § 35 på nærmere vilkår politimesteren hjemmel til å nedlegge forbud mot å kjøre førerkortfri motorvogn.⁵²⁾ Et eksempel på forbud mot ellers lovlig virksomhet som ikke kan ilegges av forvaltningen, men av domstolene, er adgangen til å idømme konkursskarantene som følge av misligheter i forbindelse med konkurs.⁵³⁾ Konkurskarante-

nen innebærer at skyldneren i et tidsrom av to år regnet fra konkursåpningen ikke kan stifte nærmere angitte selskap eller påta seg eller reelt utøve nye verv som medlem eller varamedlem av styret eller som daglig leder (administrerende direktør) i slikt selskap.

5.2.2.8 Formell advarsel

Formell advarsel karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å gi en person eller et foretak en advarsel som følge av et lovbrudd. Advarselen blir registrert, og nye lovbrudd til tross for advarselen kan medføre en strengere reaksjon.

I noen tilfeller følger det av loven at advarsel er et vilkår for straff eller administrativ sanksjon.⁵⁴⁾ Lovgivningen har dessuten enkelte bestemmelser om advarsler som ikke har noen direkte rettsvirkninger.⁵⁵⁾ Men en slik advarsel kan inngå som et relevant moment ved skjønnsutøvelsen dersom det senere blir aktuelt å ilegge en administrativ sanksjon.

Også utenfor de områdene der det er formell hjemmel for å gi advarsler gir forvaltningen i mange tilfeller beskjed om forhold som må bringes i orden. Slike henvendelser blir i stor grad fulgt opp, blant annet fordi forvaltningen ellers kan bruke andre virkemidler.

5.2.2.9 Tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner eller markedsreaksjoner – offentliggjøring av navn på foretak

Administrative tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner, brukes i begrenset grad i norsk forvaltning. Man kan tenke seg ulike former for slike tiltak. Enkelte kan tenkes å være sanksjoner etter utvalgets begrepsbruk, andre vil ikke være det. Ett ytterpunkt er offentliggjøring av enkeltpersoners lovbrudd for å oppnå en "gapestokkeffekt". Slik offentliggjøring forekommer bare i meget begrenset utstrekning. Offentliggjøring fra forvaltningens side skjer imidlertid i noen grad ved lovbrudd begått av foretak, blant annet av hensyn til publikum og allmennheten.

I hvilken grad et lovbrudd kan offentliggjøres

⁵⁰⁾ Se for eksempel om *konsesjon* – lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom § 23 annet ledd og lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 12-5; om *førerkort* – lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk § 33; om *registrering* – lov 15. mars 1987 nr. 21 om film og videogram § 12; om *bevilling* – lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. § 1-8.

⁵¹⁾ Se Rt 1998 side 929 der Høyesterett kom frem til at lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk § 4, slik den lød i 1991, ga hjemmel for tidsbegrenset tilbaketrekning av kjøpergodkjenning selv om dette ikke fremgikk direkte av hjemmelsgrunnlaget.

⁵²⁾ Et annet eksempel er at brudd på kringkastingens regler om reklame kan sanksjoneres med midlertidig forbud mot å sende reklame, jf. lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting § 10-4. Dette er ikke et helt rent eksempel på forbud mot virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse fordi kringkasting krever konsesjon. Men reklamesendinger krever ikke noen særlig konsesjon.

⁵³⁾ Jf. lov 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs §§ 142 og 143. Et annet eksempel på forbud som kan ilegges av domstolene finner man i lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler mv. § 20. Her fastsettes det at dersom det til tross for advarsel fortsatt blir drevet reklame for en vare i strid med lovens bestemmelser, kan varen ved dom forbyes solgt under navn som var brukt i den ulovlige reklamen.

⁵⁴⁾ Se for eksempel lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader § 9 annet ledd og legemiddeloven § 20 annet ledd. En ordning med såkalt "prikkbelastning" av førerkort ved mindre trafikklovbrudd vil også være en slik formell advarsel som utgjør grunnlag for senere reaksjoner, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd, jf. nærmere punkt 19.7.2.1.

⁵⁵⁾ Se for eksempel lov 4. desember 1997 nr. 127 om kringkasting § 10-2.

følger av reglene om offentlighet og taushetsplikt i forvaltningssaker.⁵⁶⁾ Disse reglene behandles nærmere i punkt 5.6.4.

5.2.3 Andre forvaltningstiltak

5.2.3.1 Pålegg om stansing og retting

Pålegg om stansing av ulovlig virksomhet har likhetstrekk med tap av retten til å utøve en virksomhet som krever offentlig tillatelse, og med bestemmelser om forbud mot å utøve virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse, jf. punkt 5.2.2.6 og 5.2.2.7.

Lovgivningen har en rekke bestemmelser som gir forvaltningen adgang til å påby stans av ulike typer ulovlig virksomhet, herunder ulovlig bruk av motorkjøretøy, farlig virksomhet, ulovlig arbeid, ulovlig byggevirkosomhet og ulovlig meglervirkosomhet.⁵⁷⁾

Oftest er kompetanse til å påby stansing av ulovlig virksomhet supplert med en adgang til å gi pålegg om utbedringer i kombinasjon med løpende eller betinget tvangsmulkt, jf. punkt 5.2.3.3.⁵⁸⁾ Unnlattelse av å følge pålegg vil dessuten ofte være straffbart.

5.2.3.2 Stansing av ulovlig/gjennomtvinging av lovlig virksomhet ved direkte inngripen fra myndighetene

Tvangsfullbyrdesloven har generelle regler om hvordan man kan få fullbyrdet krav om gjenoppretting av lovlig tilstand. Før et rettsforhold kan tvangsfullbyrdes er det nødvendig med en sivil dom eller et annet tvangsgrunnlag. Dersom det er behov for en rask gjennomføring og det foreligger en sikringsgrunn, kan reglene om midlertidig forføyning komme til anvendelse.

På enkelte områder finner man dessuten særskilte hjemler for direkte stansing av ulovlig virksomhet eller gjennomtvinging av lovlig tilstand. Den klart mest brukte hjemmelen er vegtrafikklovens bestemmelse om fjerning av kjøretøy.⁵⁹⁾ Et

annet viktig felt der forvaltningen har gjennomføringskompetanse er forurensningsområdet.⁶⁰⁾

Direkte inngrep fra forvaltningen har et subsidiært preg i forhold til lovbrüterens plikt til å bringe forholdene i orden.

5.2.3.3 Tvangsmulkt

Reglene om tvangsfullbyrdelse i tvangsfullbyrdesloven gir adgang til å ilegge en betalingsforpliktelse i form av tvangsmulkt for å gjennomtvinge en handlings- eller unnlattelsesplikt i forbindelse med tvangsfullbyrdelse.⁶¹⁾ Man finner dessuten en rekke hjemler i særlovgivningen som har klare likhetstrekk med slik tvangsfullbyrdelse.

I de aller fleste tilfeller fastsetter loven at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.⁶²⁾

Man finner en rekke ulike reguleringer av tvangsmulkt i lovgivningen.⁶³⁾ Noen tvangsmulktbestemmelser utløses av at det foreligger manglende oppfyllelse av et tidfestet pålegg gitt i lov eller forskrift. Mulktens størrelse er fastsatt i lov eller forskrift og den løper til handleplikten er oppfylt. Et eksempel på en slik tvangsmulkt er "forsinkelsesgebyr" etter regnskapsloven ved forsinket innsending av årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret.⁶⁴⁾ Et annet eksempel er "forsinkelsesavgift" ved forsinket levering av selvangivelse eller næringsoppgave til skattemyndighetene.⁶⁵⁾

Andre bestemmelser fastsetter at tvangsmulkt ilegges ved enkeltvedtak som følge av manglende oppfyllelse av en handle- eller unnlattelsesplikt. Mulktens størrelse fastsettes som regel etter forvaltningens skjønn til en sum for hver dag overtredelsen varer, og løper fra vedtakelsen til den aktuelle plikten er oppfylt. Et eksempel på en slik tvangsmulktbestemmelse finner man i dyrevernloven § 26.⁶⁶⁾

Endelig er det enkelte tvangsmulktbestemmelser som fastsetter at tvangsmulkt ilegges ved enkeltvedtak i forbindelse med at forvaltningen gir

⁵⁶⁾ I straffesaker gjelder det egne regler. Helt grovt kan man si at det gjelder et offentlighetsprinsipp ved domstolsbehandling, men ikke ved utenrettslig etterforskning, og at reglene om taushetsplikt i stor grad vil være til hinder for offentliggjøring forut for hovedforhandling.

⁵⁷⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 36, lov 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v. § 77 nr. 2 og 3, lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov §§ 113 og 114 og lov 7. desember 1956 nr. 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v. § 4 a.

⁵⁸⁾ Se for eksempel kredittilsynsloven § 4 første ledd nr. 7, jf. § 10 annet ledd.

⁵⁹⁾ Vegtrafikkloven § 37.

⁶⁰⁾ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 74. Se for øvrig lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel § 4-20 og lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom § 26.

⁶¹⁾ Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring § 13-14.

⁶²⁾ Et eksempel på at det ikke er fastsatt at tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg finner man i bestemmelsen om tvangsmulkt i lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger § 47.

⁶³⁾ Det avgrenses mot gebyrer o.l. som er ment å dekke forvaltningens reelle utgifter i forbindelse med fullbyrdelse av lovlig tilstand.

⁶⁴⁾ Se lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap mv. § 8-3.

⁶⁵⁾ Se ligningsloven § 10-1.

⁶⁶⁾ Lov 20. desember 1974 nr. 73. Tvangsmulkten kan ilegges "i form av innskild mulkt eller løpende mulkt".

et pålegg om å etablere eller gjenopprette lovlig tilstand, og er betinget av at overtredelse enten ikke opphører innen en fastsatt frist eller inntreffer på nytt. Slik tvangsmulkt kan fastsettes som løpende mulkt eller som engangsmulkt. Et eksempel på en tvangsmulkt som starter å løpe dersom overtredelse ikke opphører innen en fastsatt frist, finner man i lov om miljøvern på Svalbard⁶⁷⁾ § 96. Markedsføringsloven⁶⁸⁾ § 16 er et eksempel på en tvangsmulkt som er betinget av at det inntreffer en ny overtredelse.

I lovgivningen finner man flere betegnelser på den sanksjonstypen som i det foregående er betegnet tvangsmulkt:

- tvangsmulkt⁶⁹⁾
- daglig mulkt⁷⁰⁾
- løpende mulkt⁷¹⁾
- gebyr⁷²⁾ (Merk at denne betegnelsen også brukes om plikt til å betale penger for å ha brutt en handlingsnorm – overtredelsesgebyr etter utvalgets begrepsbruk.)
- tvangsgebyr⁷³⁾

5.3 Sivilrettslige virkninger av normbrudd

Lovbrudd vil i mange tilfeller ha sivilrettslige virkninger. Dette reiser spørsmålet om slike rettsvirkninger kan tjene som alternativ til sanksjoner. Sivilrettslige virkninger av lovbrudd er særlig aktuelt mellom private parter, men kan også være aktuelt når f.eks. et offentlig organ inngår avtaler med en privat part eller med andre offentlige organer.

Den mest aktuelle sivilrettslige virkningen av lovbrudd er *erstatningsansvar*. Skadeserstatningsloven regulerer en del generelle spørsmål om erstatning. Man finner også særlige regler i mange lover. Dessuten finnes det ulovfestede regler, og erstatningsansvaret kan være regulert i kontrakt. De nærmere reglene om erstatning varierer, men det er vanlig å peke på følgende generelle trekk: Skadelidte må ha lidt et *økonomisk tap* som er *forårsaket* av en skadevoldende handling som noen hefter for i kraft av et *ansvarsgrunnlag*.

⁶⁷⁾ Lov 15. juni 2001 nr. 79.

⁶⁸⁾ Lov 16. juni 1972 nr. 47.

⁶⁹⁾ Dette er den vanligste betegnelsen, se for eksempel lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom § 20 fjerde ledd og ligningsloven § 10-6.

⁷⁰⁾ Se verdipapirhandelloven § 14-1.

⁷¹⁾ Se for eksempel kreditttilsynsloven § 10 annet ledd.

⁷²⁾ Se for eksempel ligningsloven § 10-8 og lov 13. mars 1981 nr. 6 om forurensing og om avfall § 73 ("forurensningsgebyr").

⁷³⁾ Se for eksempel lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår § 16.

En del interesser kan oppnå et tilstrekkelig vern ved at lovbrudd møtes med erstatningsansvar. I noen tilfeller vil inndragningsformålet kunne ivaretas gjennom erstatningsreglene, jf. punkt 5.1.7.1. Vilkårene for erstatning innebærer imidlertid begrensninger i anvendeligheten av erstatning som reaksjon mot normbrudd. Den viktigste begrensningen ligger i at ikke alle normbrudd fører til et økonomisk tap; ikke-økonomiske tap kan bare i begrenset grad kompenseres gjennom de eksisterende reglene om oppreisning, jf. nedenfor. I takt med at samfunnet har blitt mer gjennomregulert har det blitt stadig mer vanlig at vinning som følge av lovbrudd, ikke korresponderer med noe tilsvarende tap for fornærmede. Typiske eksempler er ulovlig brennevinssomsetning og ulovlige forurensende utslipp. Lovens mange faredelikter retter seg mot handlinger som ikke medfører noe tap, bare fare for tap. I en del tilfeller der det nok foreligger et tap kan dette være vanskelig å beregne og føre bevis for.

Også i tilfeller der vilkårene for erstatning foreligger, vil dette kunne være lite effektivt som alternativ til sanksjon. Dette gjelder for det første dersom det aktuelle tapet er nokså ubetydelig. I slike tilfeller vil erstatningskravet i mange tilfeller ikke bli forfulgt. Dette kan også bli resultatet dersom det er vanskelig å fastslå økonomisk tap, årsakssammenheng eller ansvarsgrunnlag. Det kan også forekomme at samme skadevoldende handling leder til at en rekke personer lider mindre tap. I slike situasjoner vil den samlede skade kunne være betydelig uten at det er noen som har tilstrekkelig selvstendig interesse i saken til å forfølge den. Endelig bør det nevnes at det kan være meget ressurskrevende å forfølge et erstatningskrav og at mange derfor ikke har noen praktisk mulighet til å gjøre dette. Adgangen til å ta med borgerlige rettskrav i straffesaker kan avhjelpe dette problemet i en del tilfeller, jf. punkt 5.1.8.

Ved siden av reglene om erstatning har man regler om *oppreisning*. Dette er økonomisk kompensasjon som ikke forutsetter et økonomisk tap. Oppreisning har et visst pønalt preg, men det sentrale formålet er å gi fornærmede en kompensasjon, ikke å sanksjonere lovovertrederen.

Skadeserstatningsloven⁷⁴⁾ har en bestemmelse om oppreisning i § 3-5. Her slås det fast at den som forsettlig eller grovt aktløst har "voldt skade på person" eller "tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i §§ 3-3 [her henvises det til en rekke bestemmelser i straffeloven]⁷⁵⁾" kan – uan-

⁷⁴⁾ Lov 13. juni 1969 nr. 66.

⁷⁵⁾ Det er henvist til §§ 147 (innbrudd), 168 (falsk anklage), 169 (falsk anklage som leder til uriktig straff for den som ankla-

sett om det ytes menerstatning eller standardisert erstatning – pålegges å betale den fornærmede en slik engangssum som retten finner rimelig til oppreisning for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art. Bestemmelsens tredje ledd fastsetter at den som forsettlig eller grovt aktløst har voldt en annens død, kan pålegges å betale avdødes ektefelle, samboer, barn eller foreldre slik oppreisning. I § 3-6 er gitt hjemmel for oppreisning for ærekrenkelse eller krenkelse av privatlivets fred.

En annen mulig sivilrettslig virkning av lovbrudd er *vindikasjonsrett*. Dette innebærer at rette eier i kraft av eiendomsretten kan kreve tilbake eiendeler som andre urettmessig besitter, gjennom såkalt vindikasjon. Det er klart nok at de færreste lovregler, om noen, kan håndheves gjennom vindikasjonsreglene alene. Vindikasjon kan imidlertid etter omstendighetene være et alternativ til gjenstandsinnndragning, jf. punkt 5.1.7.2.

Viltloven § 48 har regler om viltfondets og kommunens eiendomsrett til vilt som er ulovlig felt mv. Slikt vilt tilfaller disse organene i kraft av eiendomsretten. Bestemmelsen kan sies å være beslektet med vindikasjonsregelen. Levende vilt er imidlertid eierløst, slik at eiendomsrett etter viltloven § 48 strengt tatt er et originært erverv, ikke vindikasjon.

Forutsetninger for at vindikasjon skal kunne tjene inndragningsformålet er at den aktuelle vinningen foreligger i form av gjenstander som er undergitt privat eiendomsrett, at rette eier er kjent, at gjenstandene lar seg gjenfinne og ikke er forbrukt eller ødelagt, og at rette eier er interessert i å fremme et vindikasjonskrav.

Videre vil *ugyldighetsvirkninger* kunne følge av et lovbrudd. En avtale som i seg selv er ulovlig, vil for det første være ugyldig. Men også dersom en avtale er kommet i stand på bakgrunn av lovbrudd, vil ugyldighet kunne bli resultatet. Dessuten vil etterfølgende lovbrudd etter omstendighetene

kunne innebære ugyldighet. Ugyldighet kan følge av en rekke regelsett som ikke behandles nærmere her.

Som alternativ til straff eller administrativ sanksjon ved lovbrudd, har ugyldighetsvirkninger den selvsagte begrensning at dette bare er aktuelt ved lovbrudd knyttet til kontraktsforhold.

Ved siden av de virkningene av lovbrudd som er nevnt ovenfor, vil det i mange tilfeller kunne bli snakk om å fastslå ulike rett/pliktforhold og eventuelt fullbyrde disse. Som et eksempel kan nevnes en sivil dom i en nabo tvist som slår fast at et ulovlig oppsatt gjerde skal fjernes. Dersom dommen ikke frivillig etterleves, kan den fullbyrdes etter de alminnelige reglene om tvangsfullbyrdelse.

Enkelte sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv. som alternativ til sanksjoner behandles nærmere i kapittel 16.

5.4 Domstolsbehandling av sivile saker. Alternative tvisteløsningsmodeller

5.4.1 Rettshåndhevelse ved domstolene i sivile saker

Behandling ved domstolene fremstår som lovens normalordning for avgjørelse av sivile saker. Adgang til domstolene forutsetter at det stridstemmet man ønsker å få prøvet ligger innenfor området av hva man kan gå til sak om. Det er en vid adgang til å gå til sak om ulike "krav" etter norsk rett.⁷⁶⁾ Dette vil derfor sjelden innebære noen begrensning i adgangen til å gå til sak om noen av de rettsvirkningene som kan være aktuelle som alternativer til straff eller administrative sanksjoner.

Alle typer sivile saker skal som hovedregel starte i forliksrådet. Enhver sak kan bringes videre inn for tingretten. Anke over tingrettens avgjørelser går til lagmannsretten. Ankeadgangen her er ikke absolutt. Lagmannsrettens dommer kan påankes til Høyesterett, men de fleste saker vil ikke slippe inn til behandling i øverste instans.

Før det foreligger en rettskraftig dom kan det være behov for å sikre et krav. Tvangsfullbyrdesloven har derfor regler om arrest og midlertidig forføyning dersom det foreligger en sikringsgrunn.⁷⁷⁾

ges), 192-199 (diverse seksuallovbrudd), 200 tredje ledd (seksuell handling uten samtykke dersom siktede tidligere er domfelt for nærmere angitte seksuallovbrudd), 217-221 (ulike forbrytelser med hensyn til familieforhold), kapittel 21 (forbrytelser mot den personlige frihet), § 228 (legemsfornærmelse), kapittel 25 (utpressing og ran) og § 390a (krenking av en annens fred). Ved krenking eller mislig atferd som nevnt i straffeloven §§ 195 (seksuell omgang med barn under 14 år), 196 (seksuell omgang med barn under 16 år) og 200 tredje ledd (seksuell handling uten samtykke dersom siktede tidligere er domfelt for nærmere angitte seksuallovbrudd), skal det ved utmålingen av oppreisning særlig legges vekt på handlingens art, hvor lang tid forholdet har pågått, om handlingen er et misbruk av slektskapsforhold, omsorgsforhold, avhengighetsforhold eller tillitsforhold, og om handlingen er begått på en særlig smertefull eller krenkende måte, jf. § 3-5 annet ledd.

⁷⁶⁾ Jf. lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål §§ 53 og 54.

⁷⁷⁾ De nærmere reglene om arrest følger av tvangsfullbyrdesloven kapittel 14. Reglene om midlertidig forføyning står i kapittel 15.

Pengekrav kan sikres ved arrest før det foreligger rettskraftig dom dersom skyldnerens adferd gir grunn til å frykte for at tvangsfullbyrdelse av kravet ellers enten vil bli forspilt eller vesentlig vanskeliggjort, eller må skje utenfor riket. Arrest besluttes i skyldnerens formuesgoder, slik at han mister rådigheten over disse, eller, i særlige tilfeller, ved at skyldneren blir pålagt utreiseforbud.

Andre krav kan sikres ved midlertidig forføyning før det foreligger rettskraftig dom når saksøktens adferd gjør det nødvendig med en midlertidig sikring av kravet fordi forfølgningen eller gjennomføringen av kravet ellers vil bli vesentlig vanskeliggjort, eller når det finnes nødvendig å få en midlertidig ordning i et omtvistet rettsforhold for å avverge en vesentlig skade eller ulempe, eller for å hindre voldsomheter som saksøktens adferd gir grunn til å frykte for. Midlertidig forføyning kan ikke besluttes dersom den skade eller ulempe som saksøkte blir påført, står i åpenbart misforhold til den interesse saksøkeren har i at forføyning blir besluttet.

Når en dom er rettskraftig, kan den fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven. Tvangsfullbyrdelse forutsetter et tvangsgrunnlag. En rettskraftig fullbyrdesdom vil utgjøre et slikt tvangsgrunnlag.

5.4.2 Voldgift

Twistemålsloven kapittel 32 har regler om voldgift. Her åpnes det for at parter kan avtale at en rettsvist mellom dem skal avgjøres ved voldgift. Slik avtale kan gjøres for en verserende rettstvist eller med sikte på eventuelle fremtidige saker. Gyldig avtale om voldgift avskjærer adgangen til å bringe en sak inn for domstolene. Kapittel 32 er uttømmende som skreven rett for alminnelige voldgiftsaker.⁷⁸⁾ Lovgivningens øvrige regler om saksbehandlingen for domstolene gjelder generelt ikke. Kapittel 32 kan både suppleres og fravikes ved avtale, innen de grenser § 459 og visse ulovfestede prinsipper setter. Prosessuelle spørsmål som ikke er regulert verken i kapittel 32 eller ved avtale, står voldgiftsretten som utgangspunkt fritt til å løse etter eget skjønn.

En voldgiftsdom har virkning som en rettskraftig dom og er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven.⁷⁹⁾ Voldgiftsdommer kan ikke ankes med mindre dette er avtalt, men loven har regler om ugyldighet.

⁷⁸⁾ Særlovgivningen har imidlertid enkelte spesielle regler om voldgift på bestemte områder.

⁷⁹⁾ Jf. tvangsfullbyrdesloven § 4-1 annet ledd bokstav d.

5.4.3 Selvdømme

En tvisteløsningsmodell som har likhetstrekk med voldgift, er selvdømme. Avtale om selvdømme er nokså vanlig i foreninger og kommer typisk i stand ved en aksept av foreningens vedtekter. Disse fastsetter gjerne at foreningsvedtak ikke kan prøves for domstolene. Twistemålsloven kapittel 32 kommer ikke til anvendelse ved selvdømme, og det er heller ikke ellers gitt lovregler om selvdømmeordninger. En del av reglene i kapittel 32 kan det likevel være nærliggende å gi analogisk anvendelse for selvdømme. Blant annet vil avtale om selvdømme som hovedregel avskjære adgangen til domstolsbehandling.⁸⁰⁾

I en del bransjer er det opprettet selvdømmeordninger i form av egne klagenemnder.⁸¹⁾ Avtalegrunnlaget for disse ordningene er noe forskjellig, slik at nemndenes avgjørelser i noen tilfeller er bindende, i andre tilfeller bare rådgivende. Det er imidlertid et generelt trekk at også avgjørelser som formelt bare er rådgivende, stort sett blir fulgt. I en del tilfeller har klagenemnda kompetanse til å inndra rett til å delta i bransjeorganisasjonen, autorisasjonsmerker eller lignende i forbindelse med klagebehandling.

I en del tilfeller har lovgivningen bestemmelser om klagebehandling som gjelder for nemnder som blir opprettet på avtalegrunnlag dersom vedtektene blir godkjent av offentlige myndigheter. Et eksempel på dette finner man i finansavtaleloven § 4:⁸²⁾

”(1) Gjennom avtale mellom en finansinstitusjon eller en lignende institusjon eller en organisasjon for slike institusjoner på den ene siden, og på den annen side Forbrukerrådet eller en annen organisasjon som representerer institusjonenes kunder, kan det opprettes en eller flere

⁸⁰⁾ Reglene om selvdømme er nærmere behandlet i Hov, TIR 1982 side 181 flg. og Woxhøth, Foreningsrett side 434 flg.

⁸¹⁾ Noen av de viktigste er formodentlig følgende nemnder der Forbrukerrådet er representert: Avkortningsnemnda, Bankklagenemnda, Boligsalgsrapportens klagenemnd, Boligtvistnemnda, E-nemnda (Reklamasjonsnemnd for merke innehavere av Nsafe-merket. Internethandel), Elklagenemnda, Forsikringsskadenemnda, Klagenemnda for eiendomsmejlertjenester, Klagenemnda for rutefly, Klagenemnda for teletorgtjenester, Klagenemnda for vask og rens, Nemnda for helsebedømmelse, Reklamasjonsnemnda for elektriske husholdningsapparater, Reklamasjonsnemnda for fotografarbeider, Reklamasjonsnemnda for gravferdstjenester, Reklamasjonsnemnda for maler- og byggtapetserarbeid, Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser, Teleklagenemnda. Det finnes i tillegg en rekke andre klageordninger i regi av ulike interesseorganisasjoner, for eksempel Huseiernes Landsforbund og Norges Automobil-Forbund.

⁸²⁾ Lov 25. juni 1999 nr. 46.

nemnder for behandling av tvister om finansavtaler.

(2) Partene kan forelegge avtalen for Kongen til godkjenning. Har Kongen godkjent nemndas vedtekter, gjelder bestemmelsene i tredje til femte ledd.

(3) Kunden kan kreve nemndsbehandling av enhver tvist hvor nemnda er kompetent, såfremt kunden har saklig interesse i å få nemndas uttalelse i saken. Tvist om urettmessig belastning av konto eller urettmessig bruk av betalingsinstrument, jf. § 37, kan også institusjonen bringe inn for nemnda.

(4) Så lenge en tvist er til behandling i nemnda, kan ikke en part bringe den inn for de alminnelige domstoler. Bestemmelsen i første punktum er likevel ikke til hinder for tvangsfullbyrdelse eller midlertidig sikring etter tvangsfullbyrdsloven.

(5) En sak som nemnda har realitetsbehandlet, kan bringes direkte inn for tingrett.”

Slik avtale som nevnt i første ledd, er inngått ved hovedavtalen for Bankklagenemnda som er godkjent ved forskrift.⁸³⁾ Lignende løsninger finner man i blant annet forsikringsavtaleloven, bustadoppføringslova og pakkereiseloven.⁸⁴⁾

Når lovgivningen legger opp til en ordning med godkjent klagenemnd, kan det være aktuelt å sette som vilkår for ulike typer tillatelser at et foretak er tilsluttet slik nemnd. I tilknytning til bestemmelser som legger til rette for offentlig godkjent klagenemnd på inkassoområdet, er det således nå fastsatt i inkassoloven at tilslutning skal kunne settes som vilkår for inkassobevilling.⁸⁵⁾

Slike selvdømmeordninger som behandlet ovenfor må holdes fra klagenemnder som er opprettet ved lov.⁸⁶⁾ Dette er klageorganer som er en del av forvaltningen, og som opererer i henhold til det lov- og forskriftsverk som gjelder for det aktuelle organet.

Utvalget vurderer enkelte selvdømmeordninger i kapittel 16.

5.4.4 Konfliktråd

Lov 15. mars 1991 nr. 3 om meglings i konfliktråd § 1 fastsetter:

”Konfliktrådet har til oppgave å megle i tvister som oppstår på grunn av at en eller flere personer har påført andre en skade, et tap eller en annen krenkelse.”

Når straffeskyld anses bevist, kan påtalemyndigheten beslutte at saken skal overføres til meglings i konfliktråd dersom den egner seg for det.⁸⁷⁾ Riksadvokaten har gitt nærmere retningslinjer for hvilke saker som kan overføres til konfliktrådsbehandling.⁸⁸⁾ Her heter det blant annet:

”Overføring til konfliktråd skal i første rekke skje i saker hvor reaksjonen ellers ville ha vært påtaleunntatt, bot eller betinget dom. Hvis saken kvalifiserer til ubetinget fengsel kan den ikke avgjøres med konfliktrådsbehandling. Således vil overføring av saken til konfliktråd vanligvis også være utelukket når samfunns-tjeneste er en aktuell reaksjonsmulighet, jfr. straffeloven § 28 a. ... Typiske saker egnet for behandling i konfliktråd vil være vinningskriminalitet, brukstyper og skadeverk.”

Både straffesaker og sivile saker kan megles i konfliktråd.

Etter konfliktrådsloven § 1 er det et vilkår for konfliktrådsbehandling at en person ved handlingen er påført skade, tap eller annen krenkelse. Dette medfører at bare saker med en konkret skadelidende kan overføres og vanligvis ikke saker med overtredelse av straffebud som utelukkende verner offentlige interesser.

Grunntanken med konfliktråd er at konflikter bør løses på så lavt nivå som mulig av dem som er direkte involvert. Meglingen i konfliktrådet foregår ved at partene i konflikten under ”oppsyn” av en megler snakker sammen og forsøker å komme til enighet og forsoning. Målsetningen med meglings er å komme frem til en avtale. Konfliktrådet har ikke kompetanse til å dømme i saken. Megleren kan bare godkjenne eller nekte å godkjenne en eventuell avtale som partene kommer frem til.

I § 8 heter det at ”[m]egleren avgjør om den avtalen partene kommer fram til, skal godkjennes”. I sivile saker har det imidlertid i prinsippet ingen rettsvirkninger om avtalen blir godkjent eller ikke. Det er alminnelige avtalerettslige regler som avgjør avtalens gyldighet.

⁸³⁾ Jf. forskrift 19. mai 2000 nr. 442 Godkjenning av hovedavtalen for Bankklagenemnda.

⁸⁴⁾ Jf. lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler kapittel 20 og lov 13. juni 1997 nr. 43 om avtaler med forbruker om oppføring av ny bustad mv. § 64 som begge har betydning for Avkortningsnemnda og Forsikringsskadenemnda, og lov 25. august 1995 nr. 57 om pakkereiser kapittel 10 som har betydning for Reklamasjonsnemnda for selskapsreiser.

⁸⁵⁾ Jf. lov 13. mai 1988 nr. 26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav § 5 tredje ledd.

⁸⁶⁾ Som eksempler blant flere kan nevnes Klagenemnda for likestilling, jf. lov 9. juni 1978 nr. 45 om likestilling mellom kjønnene §§ 10 flg., Klagenemnda for merverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 57) og Statens helsepersonellnemnd og Apotekklagenemnd, jf. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell §§ 68 flg.

⁸⁷⁾ Jf. straffeprosessloven § 71 a.

⁸⁸⁾ Riksadvokatens rundskriv Del II-nr. 2/1993.

For straffesaker fastsetter § 14 følgende:

”Dersom avtalen i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner, skal meglere nekte å godkjenne avtalen. Ellers avsluttes meglingen med at meglere skriftlig godkjenner avtalen.”

I §16 fremgår det at godkjenning av avtalen har rettsvirkninger i straffesaker. Her fastsettes følgende.

”Er en sak overført til konfliktrådet og avsluttet med godkjent avtale, kan påtalemyndigheten åpne strafforfølgning på ny bare dersom den siktede bryter avtalen vesentlig.”

I loven § 5 er det fastsatt at megling i konfliktrådet krever partenes samtykke. Det er videre et vilkår at de i all hovedsak er enige om det saksforholdet tvisten gjelder. Disse betingelsene har stor betydning for konfliktrådets virkemåte. Samtykkekravet medfører at det fortrinnsvis møter folk som ønsker å komme frem til enighet og få en løsning på konflikten. Av 5 154 saker som konfliktrådene mottok i 2002 var 2 980 sivile saker og 2 174 straffesaker. Det ble inngått avtale i 90 % av tilfellene. Av disse avtalene ble bare 5 % brutt. 80 % av avtalene er innfridd, mens 15 % fortsatt er løpende.⁸⁹⁾

Kravet om at sakens faktum i all hovedsak må være uomtvistet, innebærer at man unngår en ressurskrevende bevisføring.

5.5 Oversikt over kompetanse- og saksbehandlingsregler i straffesaker

5.5.1 Oversikt

I det følgende gis en oversikt over kompetanse- og saksbehandlingsregler i straffesaker. I punkt 5.5.2 omtales først arbeidsdelingen i straffesaksapparatet. Deretter nevnes de viktigste straffeprosessuelle hovedprinsipper i punkt 5.5.3. Endelig fremstilles saksgangen i straffesaker etter lovens normalordning, ved tilståelsesdom (tidligere forhørsrettspådommelse), ved forelegg og ved forenklet forelegg i punkt 5.5.4 til 5.5.7. Her sies det noe om i hvilken grad de straffeprosessuelle prinsippene er gjennomført for ulike saksbehandlingsmåter.

⁸⁹⁾ Tallene er hentet fra konfliktrådets statistikk for 2002; <http://www.konflikt.com/statisti.htm>.

Fremstillingen av kompetanse- og saksbehandlingsreglene ved illeggelse av administrative sanksjoner og andre administrative tiltak i punkt 5.6 er i det vesentlige lagt opp på samme måte. Dette er gjort for at det skal være lettere å sammenligne kompetanse- og saksbehandlingsreglene i henholdsvis straffesaker og forvaltningssaker. I punkt 5.6 der reglene for forvaltningssaker behandles, kommenteres noen likheter og forskjeller.

Sammenligningen viser hvilke av de straffeprosessuelle prinsipper som ikke har noen parallell når forvaltningen fatter tyngende vedtak, herunder administrative sanksjoner. Men som det fremgår av punkt 5.6, løses mange straffesaker etter en forenklet saksgang. Ved forenklet saksgang er de prinsippene som gjelder etter straffeprosesslovens normalordning, i større eller mindre grad suspendert. Forskjellen mellom reglene som gjelder i slike saker og i forvaltningssaker, er altså mindre enn når en straffesak behandles etter lovens normalordning.

5.5.2 Arbeidsdelingen i straffesaksapparatet

5.5.2.1 Påtalemyndigheten

De viktigste oppgavene til påtalemyndigheten er å lede etterforskningen av straffbare handlinger, avgjøre om det skal reises tiltale og å føre saker for domstolene, herunder vurdere anke.

Påtalemyndigheten i Norge er hierarkisk oppbygget med Kongen i statsråd som øverste leder. Deretter kommer riksadvokaten, statsadvokatene og nærmere angitte embets- og tjenestemenn i politiet.⁹⁰⁾ Disse har normalt juridisk embetseksamen. Justisdepartementet og Politidirektoratet er øverste leder av politiets virksomhet når det gjelder alle andre politioppgaver enn straffesaksbehandling.

Ved Riksadvokatembetet er det til sammen 10 påtalestillinger. Det er 10 regionale statsadvokatembeter med til sammen 60 statsadvokater. I tillegg kommer Økokrim som både er et statsadvokatembete og et sentralt politiorgan. I politiet er det over 650 påtalejurister fordelt på 27 politidistrikter.

I 2001 ble det anmeldt 444 395 lovbrudd. Dette ledet til 239 240 straffereaksjoner. Av disse ble 56 845 ilagt av påtalemyndigheten.⁹¹⁾

⁹⁰⁾ Se straffeprosessloven § 55.

⁹¹⁾ Til sammenligning ble det idømt 22 952 straffereaksjoner ved domstolene. De øvrige straffereaksjoner ble ilagt av politi- og tolltjenestemenn ved forenklet forelegg. Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk.

5.5.2.2 Domstolene

Alle straffesaker behandles i tingretten i første instans. I tilståelsessaker kan det avsies tilståelsesdom uten hovedforhandling etter reglene i straffeprosessloven § 248. Sakene kan ankes videre til lagmannsretten, der bare saker med strafferamme over seks år automatisk blir behandlet. De andre sakene siles, slik at de ikke fremmes dersom lagmannsretten etter skriftlig behandling finner det klart at anken ikke vil føre frem. Lagmannsrettens avgjørelser kan ankes til Høyesterett over lovanvendelse, straffutmåling og saksbehandling, men ikke over bevisvurderingen under skyldspørsmålet. Høyesteretts kjæremålsutvalg siler også sakene.

Det er 87 tingretter i Norge med til sammen over 400 dommere og dommerfullmektiger. I 2001 kom det inn ca. 18 000 vanlige straffesaker og ca. 36 500 forhørsrettssaker (nå tilståelsesdom).

Det er seks lagmannsretter, med til sammen 138 dommere. I 2001 ble ca. 3 600 straffesaker anket inn for lagmannsretten, hvorav 1 260 ble fremmet til behandling.

I Høyesterett er det 19 dommere. I 2001 ble det anket inn 824 straffesaker. Høyesterett behandlet 57 slike saker i 2001.⁹²⁾

5.5.3 Straffeprosessuelle hovedprinsipper

5.5.3.1 Oversikt

Kompetanse- og saksbehandlingsreglene i straffesaker reguleres av en rekke regelsett. Grunnloven har enkelte regler av betydning, og også folkerettslige forpliktelser spiller en rolle, ikke minst Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Den mest sentrale reguleringen finner vi i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, men også domstolsloven, straffeloven og andre lover har regler av betydning for prosessordningen i straffesaker. Reglene er i stor grad presisert gjennom praksis.

I det følgende gis en oversikt over noen sentrale prinsipper i straffeprosessen.

5.5.3.2 Kompetansen til å ilegge straff

Etter Grunnloven § 96 må straff ilegges ved dom.⁹³⁾ Ordningen med forelegg er imidlertid et unntak fra

denne hovedregelen, jf. punkt 5.1.1, 5.5.6 og 5.5.7. De strafferettslige reaksjonene som ikke er straff, ilegges dels av domstolene, dels av påtalemyndigheten.

Domstolene trer bare i virksomhet etter begjæring av en påtaleberettiget.⁹⁴⁾ Dette er et uttrykk for det såkalte *anklageprinsippet*. Som formell hovedregel er det statsadvokaten som har myndighet til å ta ut tiltale i forbrytelsessaker. I flere praktisk viktige forbrytelsessaker, saker som oversendes konfliktrådet, samt forseelsessaker har politimesteren eller annen politijurist påtalekompetanse.⁹⁵⁾ I 1999 ble mer enn 90 % av de positive påtaleavgjørelsene, det vil si saker der påtalemyndigheten konstaterer straffeskyld og går inn for straff eller annen strafferettslig reaksjon,⁹⁶⁾ truffet på politinivå.⁹⁷⁾

I norsk rett gjelder *det offentligrettslige forfølgingsprinsipp* som innebærer at det er statens oppgave å forfølge straffbare handlinger.⁹⁸⁾ Denne ordningen tar sikte på å sikre en effektiv håndhevelse av straffebestemmelsene og ivareta fornærmedes interesser i stedet for at denne skal måtte gjøre dette selv. Dels virker dette avlastende for ofre for kriminalitet, dels unngås uheldige følger av selvjustis. Det er imidlertid visse begrensninger i det offentligrettslige forfølgingsprinsipp. I saker som har mindre offentlig interesse, kan offentlig påtale være betinget av at allmenne hensyn tilsier påtale, eller av påtalebegjæring fra den fornærmede. Et annet unntak fra det offentligrettslige forfølgingsprinsipp er fornærmedes adgang til å reise privat straffesak i saker der påtalemyndigheten ikke forfølger saken fordi den finner at allmenne hensyn ikke tilsier offentlig påtale.⁹⁹⁾

Det offentligrettslige forfølgingsprinsipp innebærer ikke at påtalemyndigheten har en ubetinget plikt til å påtale et lovbrudd, selv om den finner et straffbart forhold bevist. Påtalemyndigheten kan unnlate påtale når "slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen", jf. straffeprosessloven § 69. Dette uttrykker det såkalte *opportunitetsprinsippet*. Også påtaleunntatelse innebærer imidlertid en

⁹⁴⁾ Jf. straffeprosessloven § 63.

⁹⁵⁾ Den nærmere reguleringen av hvem som er påtaleberettiget, altså kompetansefordelingen innen påtalemyndigheten, fremgår av straffeprosessloven §§ 64 flg.

⁹⁶⁾ Tiltalebeslutning, siktelse for pådømmelse ved tilståelsesdom, forelegg, forenklet forelegg, påtaleunntatelse og overføring til konfliktråd.

⁹⁷⁾ Dette er et anslag på grunnlag av et noe usikkert statistikkmateriale, jf. Prosjekt hurtigere straffesaksbehandling – Arbeidsgruppe I side 13.

⁹⁸⁾ Prinsippet er forankret i straffeloven § 77 og straffeprosessloven § 224.

⁹⁹⁾ Jf. straffeprosessloven kapittel 28.

⁹²⁾ Tallene er hentet fra Justisdepartementets årsrapport for 2001 kategori 06.20 Rettsvesenet. Tallene inkluderer ikke kjæremål.

⁹³⁾ Jf. også straffeprosessloven § 1, jf. kapittel 2.

skyldkonstatering og regnes som en strafferettslig reaksjon.

5.5.3.3 *Beviskravet i straffesaker og vernet mot selvinkriminering*

Prinsippet om at all rimelig *bevistvil skal komme tiltalte til gode* er en ulovfestet, men sentral rettsikkerhetsgaranti. Prinsippet innebærer et meget strengt beviskrav; retten må være sikker på tiltaltes straffeskyld for at det skal kunne ilegges straff. Dette skiller seg fra det kravet til sannsynlighetsovervekt som vanligvis legges til grunn i sivilprosessen.

Påtalemyndigheten må føre bevis for tiltaltes skyld. Dette kan ses i sammenheng med tiltaltes taushetsrett, eller vernet mot tvungen selvinkriminering. Tiltalte har ingen plikt til å bidra til å sakens opplysning ved å forklare seg eller medvirke til sakens oppklaring på annen måte.¹⁰⁰⁾

De strenge kravene til bevis gjelder bare faktum, ikke innholdet av de rettsreglene retten skal bygge på.

5.5.3.4 *Saksbehandlingen i straffesaker*

Et kjennetegnende trekk eller prinsipp ved straffeprosessen er at den er lagt opp som en *partsprosess*. Det innebærer at to i prinsippet likestilte parter, påtalemyndigheten og tiltalte, legger frem sine synspunkter for en uavhengig og objektiv dommer. Den fornærmede, som står nærmest den interessen som er krenket, er som regel ikke part i saken.

Den rettsikkerhetsgaranti som ligger i prinsippet om at *bevistvil skal komme den tiltalte til gode*, innebærer en økt risiko for at skyldige går fri. Til tross for denne faren for uriktige dommer i tiltaltes favør tar selvsagt straffeprosessen i høy grad sikte på å nå frem til materielt riktige avgjørelser. En rekke prinsipper i straffeprosessen har således som målsetning å sikre riktige og fullstendige opplysninger som grunnlag for rettens avgjørelse. Viktigheten av en forsvarlig klarlegging av faktum fremgår også av straffeprosessloven § 294 hvor det heter: "Retten skal på embets vegne våke over at saken blir fullstendig opplyst. I dette øyemed kan den beslutte å innhente nye bevis og utsette forhandlingen."

Meget viktig for å sikre et riktig resultat er *det kontradiktoriske prinsipp*. Det går ut på at en tiltalt

har krav på å bli hørt før han blir straffet. For at tiltalte skal kunne imøtegå en anklage på en effektiv måte har han rett til å gjøre seg kjent med denne. Dette innebærer at han har rett til innsyn i dokumentene i saken og til å få vite hva som blir anført mot ham. Dessuten har tiltalte rett til å være tilstede under rettssaken og ta til orde i rettsmøter. Det kontradiktoriske prinsipp er ikke generelt formulert i en enkelt bestemmelse, men kommer til uttrykk en rekke steder i loven.¹⁰¹⁾ Prinsippet om kontradiksjon er dessuten understreket i rettspraksis.

Hensynet til sakens opplysning og et riktig resultat er videre søkt ivaretatt gjennom prinsipper om bevis. For det første har man *prinsippet om fri bevisførsel* og *prinsippet om fri bevisbedømmelse*. Dette innebærer at partene som hovedregel kan føre alle bevis som kan være av betydning for saken, og at retten så vurderer de bevisene som er ført på fritt grunnlag, ubundet av formelle regler for hvilken vekt ulike beviser skal tillegges. Disse prinsippene følger ikke av noen lovbestemmelse, men er nedfelt i rettspraksis.

Videre gjelder prinsipper for hvordan bevisene skal presenteres. *Bevisumiddelbarhetsprinsippet* indikerer at bevisene skal fremlegges for den dømmende rett i sin mest umiddelbare form, noe som generelt vil styrke bevisenes verdi. Et vitne skal således normalt forklare seg direkte for den dømmende rett, og forklaringen kan som hovedregel ikke formidles gjennom en skriftlig eller muntlig rapport, herunder tidligere nedskrevne politiforklaringer. Prinsippet fremgår i tilknytning til reglene om de enkelte bevismidlene.¹⁰²⁾ Dessuten fastslår loven at bare de bevis som er ført under hovedforhandlingen skal tas i betraktning ved avgjørelsen av hva som anses bevist.¹⁰³⁾ *Bevisumiddelbarhetsprinsippet* gjelder bare under hovedforhandling og ankeforhandling, og bare i underinstansene. *Muntlighetsprinsippet* innebærer at bevisene skal forelegges retten muntlig, for eksempel slik at dokumenter leses opp. Dette er dels en forutsetning for bevisumiddelbarhet i en del tilfeller, dels er det viktig for å muliggjøre offentlighet, se nedenfor. *Muntlighetsprinsippet* kommer til uttrykk i en rekke enkeltbestemmelser.¹⁰⁴⁾ Prinsippet gjelder bare under hovedforhandling og med visse unntak under ankeforhandling.

Det er ansett som et viktig prinsipp at den som er misfornøyd med en avgjørelse, skal kunne få

¹⁰⁰⁾ Dette følger av straffeprosessloven §§ 90, 91, 92 og 232, straffeloven § 167 (som unntar siktede fra straffansvar også for falsk forklaring) og EMK artikkel 6.

¹⁰¹⁾ Jf. straffeprosessloven §§ 242 til 244, 263, 264. Se også EMK artikkel 6.

¹⁰²⁾ Jf. straffeprosessloven §§ 290, 296, 297, 299 og 300.

¹⁰³⁾ Jf. straffeprosessloven § 305.

¹⁰⁴⁾ Jf. straffeprosessloven §§ 278, 296, 302 og 305.

saken prøvet på nytt. Dette *prinsippet om at rettsavgjørelser kan overprøves* har formodentlig en disiplinerende virkning på dommerne og bidrar til rettsenhet i ulike rettsdistrikter. Overprøving kan dessuten bidra til riktige avgjørelser ved at en sak i en del tilfeller kan bli bedre opplyst når den fortsetter sin gang gjennom rettssystemet. For eksempel kan det foretas nye etterforskningskritt som har vist seg nødvendig etter behandlingen i første instans. Videre kan riktige avgjørelser muligens sikres ved at det sitter mer erfarne og bedre kvalifiserte dommere i de høyere rettsinstansene enn i tingrettene.

Prinsippet om overprøving er forutsatt i Grunnloven § 88. Det fremgår dessuten av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter art. 14, EMKs syvende tilleggsprotokoll art. 2 og straffeprosessloven sjettede del om rettsmidler.

Det er viktig å merke seg at det som nevnt i punkt 5.5.2.2, ikke foreligger noen generell rett til å få prøvet en hvilken som helst sak i alle tre instanser. Dersom det ikke er ilagt annen reaksjon enn bot eller inndragning, kan anke til lagmannsretten ikke fremmes uten rettens samtykke. Samtykke skal bare gis når særlige grunner taler for det.¹⁰⁵⁾ Dette innebærer at de fleste foreleggssaker som bringes inn for retten, bare behandles i én instans. Lagmannsrettens bevisvurdering i skyldsspørsmålet er endelig, men straffutmålingen, lovanvendelsen og saksbehandlingen kan ankes videre til Høyesterett. Anke til Høyesterett kan ikke fremmes uten samtykke fra Høyesteretts kjæremålsutvalg. Samtykke skal bare gis når anken gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak, eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken prøvet i Høyesterett.¹⁰⁶⁾

Også påtalemyndighetens avgjørelser kan overprøves av høyere påtalemyndighet etter nærmere regler.¹⁰⁷⁾ Straffeprosessloven har også regler om klagerett over påtalemyndighetens vedtak.¹⁰⁸⁾

Offentlighetsprinsippet er særlig ment å sikre kontroll med strafferettspleien. Prinsippet innebærer at rettergangen skal være tilgjengelig for allmennheten og at pressen skal ha adgang til å referere fra rettsmøter i massemediene. Offentlighetsprinsippet fremgår av domstoloven § 124. Det gjelder imidlertid visse begrensninger i offentligheten i forbindelse med straffesaker. Offentlighet er begrenset til rettsmøter, jf. domstoloven §§ 122

og 124. Retten kan på visse vilkår beslutte at forhandlingene skal gå for lukkede dører, jf. § 126, og § 131 begrenser referatoffentligheten. Det gjelder heller ikke noe prinsipp om dokumentoffentlighet i straffeprosessen, slik som i forvaltningsretten. Men visse dokumenter er likevel offentlige også i straffeprosessen, nemlig selve domsslutningen og dessuten – som hovedregel – tiltalebeslutningen.¹⁰⁹⁾

Av øvrige prinsipper kan nevnes *prinsippet om legfolks deltakelse i strafferettspleien*. Dette er ment å øke folks tillit til strafferettspleien.¹¹⁰⁾ I tingretten deltar to lekdommere og én fagdommer. I lagmannsretten deltar fire lekdommere og tre fagdommere i de fleste sakene. I de mest alvorlige sakene settes lagmannsretten med en lagrette på 10 medlemmer (juryen) som avgjør skyldsspørsmålet.

Endelig kan nevnes *prinsippene om retten til forsvarer og retten til et fritt forsvarervalg*.¹¹¹⁾ Ved rettsmøte for å avgjøre spørsmål om varetektsfengsling, under hovedforhandling og ved bevisopptak til bruk for hovedforhandling, har siktede som hovedregel krav på å få oppnevnt en forsvarer på det offentliges bekostning.¹¹²⁾ På den annen side kan siktede bli ilagt saksomkostninger dersom saken ender med domfellelse.¹¹³⁾

5.5.4 Saksgangen i straffesaker etter lovens normalordning

5.5.4.1 Oversikt

I det følgende behandles det som fremstår som den ordinære behandlingsmåten for straffesaker etter straffeprosessloven. I praksis avgjøres imidlertid et flertall av straffesakene etter forenklete behandlingsmåter i form av forelegg eller tilståelsesdom (tidligere forhørsrettspådommelse).

Av totalt 239 240 straffereaksjoner i 2001 ble 23 745 ilagt ved dom. Av disse ble 12 794 avgjort etter lovens normalordning, mens 10 964 ble pådømt i forhørsrett (nå tilståelsesdom). 56 639

¹⁰⁹⁾ Jf. lov om domstolene 13. august 1915 nr. 5 § 124 tredje ledd og forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten § 22-7.

¹¹⁰⁾ Utrykk for prinsippet om legdommers deltakelse i strafferettspleien finner man i straffeprosessloven §§ 276, 322 og kapittel 24.

¹¹¹⁾ Disse prinsippene er forankret i straffeprosessloven kapittel 9.

¹¹²⁾ Jf. særlig §§ 96 til 100 og 102 og 107. Lovens § 438 har regler om erstatning for nødvendige utgifter til forsvarer som siktede har bekostet i den grad beløpet ikke overstiger det forsvareren ville blitt tilkjent om han var blitt offentlig oppnevnt.

¹¹³⁾ Jf. straffeprosessloven § 436. De nærmere reglene om saksomkostninger følger av straffeprosessloven kapittel 30.

¹⁰⁵⁾ Se straffeprosessloven § 321. I denne bestemmelsen fremgår også hvilke andre begrensninger som gjelder i adgangen til å få behandlet en anke for lagmannsretten.

¹⁰⁶⁾ Jf. straffeprosessloven § 323.

¹⁰⁷⁾ Jf. straffeprosessloven kapittel 7.

¹⁰⁸⁾ Jf. straffeprosessloven § 59 a.

saker ble avgjort med vedtakelse av ordinært forelegg. 148 724 saker ble avgjort med vedtakelse av forenklet forelegg i vegtrafikksaker og 9 913 ble avgjort med vedtakelse av forenklet forelegg i tollsaker.¹¹⁴⁾

Særtrekkene ved de forenklete behandlingsmåter behandles i punkt 5.5.5 til 5.5.7.

5.5.4.2 *Overtredelse, oppdagelse og anmeldelse*

Grunnlaget for en straffesak starter med at et lovbrudd blir begått. For at det skal bli noen straffesak må imidlertid lovbruddet oppdages.¹¹⁵⁾ Et straffbart forhold kan komme til politiets kunnskap på flere måter. Den som får sine interesser krenket, kan selv oppdage dette og anmelde saken til politiet. Dette er typisk for blant annet volds- og vinningsforbrytelser. Videre kan politiet få kjennskap til lovbrudd ved at offentlige organer, typisk offentlige tilsynsorganer, leverer anmeldelse. Praktisk talt alle brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning kommer til politiets kunnskap på denne måten. Et betydelig antall saker avdekker politiet dessuten gjennom sin egen patruljerings-, etterrettings- og etterforskningsvirksomhet. Dette er den vanlige oppdagelsesmåten i trafikksaker og narkotikasaker.

5.5.4.3 *Etterforskning, påtale og forberedelse til hovedforhandling*

Det neste stadiet i en straffesak er etterforskningen. På dette stadiet gjelder det ikke fullt ut noe kontradiktorisk prinsipp, men mistenkte og hans forsvarer skal på begjæring gis adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter såfremt det kan skje uten skade eller fare for etterforskningens øyemed eller for tredjemann.¹¹⁶⁾ Dessuten gjelder det kontradiktoriske prinsipp med visse modifikasjoner ved bruk av tvangsmidler under etterforskning, ikke minst ved varetektsfengsling.

Etterforskningen har tre formål etter straffeprosessloven § 226, nemlig å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å (a) avgjøre spørsmålet om tiltale, (b) tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt spørsmålet om fastsettelse av reaksjon og (c)

fullbyrde straff og andre reaksjoner. Adgangen til å bruke tvangsmidler under etterforskningen skiller normalt straffeprosessen fra sivilprosessen og forvaltningsretten.¹¹⁷⁾ Dersom en bestemt person er mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til fordel for ham (objektivitetskravet).

Når etterforskningen er ferdig, vurderer påtalemyndigheten spørsmålet om tiltale. Påtalemyndigheten må være overbevist om siktedes straffeskyld for å ta ut tiltale, og den må være av den oppfatning at straffeskylden kan bevises i retten.¹¹⁸⁾ På dette stadiet gjelder anklageprinsippet, opportunitetsprinsippet og prinsippet om kontradiksjon. En tiltalebeslutning skal fylle kravene i straffeprosessloven § 252. Her kreves det blant annet at det opplyses om hvilket straffebud som påstås anvendt med en gjengivelse av innholdet så langt det er av betydning for saken, og at det gis en beskrivelse av det forhold tiltalen gjelder. De nærmere kravene til beskrivelsen av det faktiske forholdet tiltalen gjelder må fastlegges på bakgrunn av tiltalebeslutningens formål: For det første tjener tiltalebeslutningen til å individualisere det straffbare forhold som saken gjelder. For det andre må det være mulig i rimelig grad å kontrollere lovanvendelsen på bakgrunn av tiltalebeslutningen. Dette innebærer at tiltalebeslutningen må gi en beskrivelse av de faktiske omstendigheter som dekker det objektive gjerningsinnholdet i vedkommende straffebud. For det tredje skal tiltalebeslutningen være til hjelp for tiltalte under forberedelsen av hans forsvar; tiltalebeslutningen skal sikre kontradiksjon ved at tiltalte kan se hva han anklages for og hva som er det rettslige grunnlaget for anklagen.

Tiltalebeslutningen forkynnes for tiltalte og oversendes retten sammen med en oppgave over hvilke bevis som skal føres. Kopi av tiltalebeslutningen sendes også tiltaltes forsvarer sammen med bevisoppgave og sakens dokumenter.

5.5.4.4 *Hovedforhandling*

Når det er tatt ut tiltale og saken er forberedt, følger

¹¹⁴⁾ Tallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås kriminalstatistikk for 2001. Det er usikkert hva som er årsaken til at summen av domfellelser i forhørsrett og etter ordinær domstolsbehandling har et avvik på 13 saker sammenholdt med tallet for domfellelser totalt. Se nærmere om forenklet forelegg i kapittel 17.

¹¹⁵⁾ Det kan selvsagt også bli straffesak som følge av en mistanke som viser seg uriktig.

¹¹⁶⁾ Jf. straffeprosessloven § 242.

¹¹⁷⁾ Riktignok kan også forvaltningen ha nokså vidtgående beføyelser i enkelte tilfeller, jf. for eksempel lov om valutaregulering § 7a som gir departementet og Norges bank rett til å kreve ransaking etter og beslag av regnskapsopplysninger mv. på nærmere vilkår. Forvaltningen har imidlertid bare unntaksvis adgang til å benytte slike tiltak. På den annen side foreligger det i en del tilfeller en straffesanksjonert forklaringsplikt overfor forvaltningen, noe man ikke har for politiet og påtalemyndigheten. Et eksempel på slik forklaringsplikt finner man i verdipapirhandelloven § 12-2.

¹¹⁸⁾ Jf. Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002.

hovedforhandlingen for den dømmende rett. Alle straffesaker starter i tingretten. Denne delen av prosessen preges av det kontradiktoriske prinsipp, prinsippet om fri bevisførsel, bevisumiddelbarhetsprinsippet, muntlighetsprinsippet og offentlighetsprinsippet. I hovedforhandlingen settes retten med det antall lekdommere som er bestemt for den aktuelle typen sak, jf. punkt 5.5.3.4.

Forhandlingen om selve det forhold tiltalen gjelder begynner med opplesning av tiltalebeslutningen. Etter at rettens formann har spurt tiltalte om han erkjenner straffeskyld holder aktor et innledningsforedrag der han forklarer hva som er gjenstand for tiltalen og kort nevner de bevis som vil bli ført. Forsvareren kan på begjæring få ordet til korte bemerkninger til det aktor har sagt. Etter innledningsforedraget følger bevisførselen. Etter denne holder så aktor og forsvarer sine prosedyrer. Her sammenfatter de saken og nedlegger sine påstander.

5.5.4.5 Dom

Etter hovedforhandlingen blir saken tatt opp til doms. Her gjelder prinsippet om fri bevisbedømmelse og prinsippet om at bevistil skal komme den tiltalte til gode. Etter en rådslagning mellom dommerne avses dommen.

En dom skal ha grunner og fylle visse andre krav.¹¹⁹⁾ Domsgrunnene har flere formål. De skal sikre at dommerne foretar en grundig overveielse og danne grunnlag for partenes avgjørelse av om de vil anke. Ved anke gir domsgrunnene ankedomstolen materiale til å prøve lovanvendelsen i forrige instans. Dersom domsgrunnene har mangler som hindrer prøving av anken, er det en absolutt opphevelsesgrunn.¹²⁰⁾ Slike mangler foreligger dersom beskrivelsen av faktum ikke er tilstrekkelig til at ankedomstolen kan bedømme om lovanvendelsen er riktig. Domsgrunnene skal bestemt og uttømmende angi det saksforhold som retten har funnet bevist som grunnlag for dommen. Loven krever en beskrivelse av faktum som ledd for ledd dekker vilkårene for straffbarhet, både de objektive og de subjektive. Høyesterett har i praksis stilt nokså strenge krav til domsgrunnene på dette punktet. Det stilles vesentlig lavere krav til den delen av domsgrunnene som angår reaksjonsfastsettelsen. Videre skal domsgrunnene vise til det straffebud tiltalte dømmes etter, og det skal redigjøres for hovedpunktene i rettens bevisvurdering.

¹¹⁹⁾ Jf. straffeprosessloven §§ 39 til 41.

¹²⁰⁾ Jf. straffeprosessloven § 343 annet ledd nr. 8.

Lagretten gir ingen begrunnelse for sin kjennelse om tiltaltes skyld.

5.5.4.6 Overprøvelse

Dersom noen av sakens parter er misfornøyd med dommen, kan vedkommende anke. Det er et uttrykk for prinsippet om at rettsavgjørelser kan overprøves, jf. punkt 5.5.3.4. Anken kan gjelde bevisbedømmelsen, straffutmålingen, lovanvendelsen eller saksbehandlingen.

5.5.4.7 Fullbyrdelse

Hovedregelen er at en straffedom kan og skal fullbyrdes så snart den er rettskraftig, men det gjelder enkelte unntaksregler om så vel foregrevet som utsatt fullbyrdelse.¹²¹⁾ Vedtak om fullbyrdelse fattes av påtalemyndigheten.¹²²⁾ Hvordan fullbyrdelsen skal skje avhenger av hva som skal fullbyrdes. Kriminalomsorgen står for gjennomføringen av fengselsstraff. Bøter innkreves av Statens innkrevingsentral. Ved idømmelse av bot fastsettes det en subsidiær fengselsstraff som fullbyrdes dersom boten ikke betales.¹²³⁾ Ikke alle straffedommer krever fullbyrdelse. Ved dom på betinget fengsel uten tilsyn eller særlige vilkår er det intet å fullbyrde. Det samme gjelder dommer på mortifikasjon.¹²⁴⁾

Dersom den berettigede ønsker det, har Statens innkrevingsentral plikt til å forestå innkreving av erstatning og saksomkostninger som tilkjennes private i en straffesak.¹²⁵⁾ Innkrevingsentralen kan inndrive økonomiske krav ved trekk i lønn og lignende ytelser etter reglene i dekningsloven eller ved utlegg gjennom namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven.¹²⁶⁾ Dersom en bot ikke lar seg innkreve, skal den som hovedregel fullbyrdes ved soning av den subsidiære fengselsstraffen.¹²⁷⁾

5.5.5 Tilståelsesdom

I tilståelsessaker kan påtalemyndigheten begjære

¹²¹⁾ Straffeprosessloven § 452, jf. §§ 453, 458 og 459. Vedtatt forelegg har som hovedregel virkning som en dom, jf. § 258 annet ledd, og kan som hovedregel fullbyrdes straks, jf. § 454.

¹²²⁾ Jf. straffeprosessloven § 455.

¹²³⁾ Jf. straffeloven § 28.

¹²⁴⁾ Slike saker følger straffeprosessens former, jf. straffeprosessloven § 2 første ledd nr. 3.

¹²⁵⁾ Straffeprosessloven § 455 tredje ledd, annet punktum.

¹²⁶⁾ Straffeprosessloven § 456 tredje og fjerde ledd.

¹²⁷⁾ Straffeprosessloven § 456 fjerde ledd, annet punktum, jf. straffeloven § 28.

at det avsies tilståelsesdom etter forenklete regler dersom vilkårene i straffeprosessloven § 248 er oppfylt. Dette innebærer en vesentlig enklere saksbehandling enn ved ordinær behandling av en straffesak. En slik forenklet fremgangsmåte anses forsvarlig fordi vilkårene for tilståelsesdom skal sikre at sakene som pådømmes ikke volder bevismessig tvil. Det er da ikke nødvendig å kreve den samme betryggende behandlingen som når skyldspørsmålet er omtvistet.

Selv om tilståelsesdom innebærer et avvik fra den behandlingsmåten som fremstår som den alminnelige etter straffeprosessloven, blir flere saker behandlet etter en slik forenklet prosess enn etter de alminnelige reglene, jf. punkt 5.5.4.1.

Det grunnleggende kravet for tilståelsesdom er at siktede avlegger en "uforbeholden tilståelse som styrkes av de øvrige opplysninger".¹²⁸⁾ Slik pådømmelse er videre betinget av at det straffbare forholdet har en strafferamme på fengsel i 10 år eller lavere. Dessuten må pådømmelse begjæres av påtalemyndigheten, siktede må samtykke i slik behandling av saken, og retten må ikke finne det betenkelig å pådømme forholdet etter en slik forenklet behandling. I saker som gjelder overtredelse av vegtrafikkloven § 31, jf. § 22 (promillekjøring) eller § 24 (kjøring uten førerkort) er kravet om uforbeholden tilståelse erstattet av et krav om at siktede innen retten erklærer seg skyldig etter siktelsen.

Tilståelsesdom etter § 248 skjer "uten tiltalebeslutning og hovedforhandling", jf. bestemmelsens første punktum. Det at lovens regler om hovedforhandlingen ikke får anvendelse ved tilståelsesdom, får betydning for en rekke forhold. Blant annet deltar det ikke legdommere.¹²⁹⁾ Retten til forsvarer er også mer begrenset. I motsetning til ved hovedforhandling skal tiltalte som hovedregel ikke ha forsvarer når en sak pådømmes etter § 248.¹³⁰⁾ Dessuten gjelder ikke bevisumiddelbarhetsprinsippet og muntlighetsprinsippet i slike saker, slik at dommeren har adgang til sakens dokumenter og bygger på disse ved behandlingen av saken. Forhandlingene foregår likevel til dels muntlig ved at tiltalte må møte i retten og avgi sin uforbeholdne tilståelse der.

Fordi det er et vilkår for tilståelsesdom at

siktede har avgitt en uforbeholden tilståelse som støttes av de øvrige opplysningene i saken, er anke over skyldspørsmålet ikke aktuelt. Straffutmålingen, saksbehandlingen og lovanvendelsen kan imidlertid ankes til lagmannsretten på vanlig måte, jf. straffeprosessloven § 306 sammenholdt med § 5 annet ledd og § 6.

5.5.6 Forelegg

I saker som kan avgjøres med bot eller inndragning eller begge deler, kan påtalemyndigheten utferdige et forelegg på den aktuelle reaksjonen. Forelegget må vedtas av siktede for å bli rettskraftig.¹³¹⁾ Fordi forelegg bare kan benyttes for å ilegge bot og inndragning, er det bare aktuelt i relativt sett mindre alvorlige saker. I slike saker er omfanget av etterforskningen i mange tilfeller nokså begrenset.

Forelegg benyttes i et stort antall straffesaker. Omkring en fjerdedel av forbrytelsessakene og 95 % av forseelsessakene blir avgjort med forelegg.

Ordningen med forelegg er, som nevnt under punkt 5.1.1 og 5.5.3.2, et unntak fra prinsippet om at det er domstolene som skal ilegge straff, jf. Grunnloven § 96. Denne ordningen er akseptert fordi siktede må vedta forelegget for at det skal bli rettskraftig. Hvis forelegget ikke vedtas, må påtalemyndigheten bringe saken inn for domstolene dersom den fortsatt ønsker å forfølge lovovertrædelsen med straff. Forelegget kan da tre i stedet for tiltalebeslutning.¹³²⁾ I foreleggssaker som kommer opp for retten, har tiltalte ikke krav på forsvarer.¹³³⁾

Saksbehandlingsreglene ved forelegg er sterkt forenklet i forhold til ordinær pådømmelse etter hovedforhandling. Kravene til et foreleggs form og innhold tilsvarer kravene til en tiltalebeslutning, jf. behandlingen av dette ovenfor.¹³⁴⁾ Dette henger sammen med at et forelegg som nevnt kan tre i stedet for tiltalebeslutning. Blant annet skal forelegget, på samme måte som en tiltalebeslutning, inneholde opplysning om hvilket straffebud som er anvendt, og gi en beskrivelse av det straffbare forhold forelegget gjelder. I en tiltalebeslutning skal det fremgå at vilkårene for offentlig påtale foreligger.¹³⁵⁾ Dette kravet gjelder imidlertid ikke for forelegg. I tillegg til de kravene som gjelder for en tiltalebeslutning må et forelegg rimeligvis fastsette en bot, samt den fengselsstraff som inntreffer om boten ikke blir betalt. Ved inndragningsforelegg må det angis hva som kreves inndratt. Pengekrav til den

¹²⁸⁾ Saker etter vegtrafikkloven § 22 første ledd, jf. § 31 kan pådømmes selv om siktede ikke gir en "uforbeholden tilståelse" når han i stedet innen retten "erklærer seg skyldig etter siktelsen".

¹²⁹⁾ Jf. domstoloven 21 annet ledd, cf. straffeloven § 276 som bare gjelder ved hovedforhandling.

¹³⁰⁾ Retten til forsvarer ved tilståelsesdom reguleres av straffeprosessloven §§ 98 og 99, ikke av § 96 som gjelder ved hovedforhandling.

¹³¹⁾ Jf. straffeprosessloven kapittel 20.

¹³²⁾ Jf. straffeprosessloven § 268.

¹³³⁾ Jf. § 96 annet ledd nr. 2.

¹³⁴⁾ Jf. straffeprosessloven § 256, sml. § 252.

¹³⁵⁾ Jf. straffeprosessloven § 252 annet ledd.

berettigede eller saksomkostninger til staten som tas med i forelegget, må spesifiseres.¹³⁶⁾

Et forelegg skal inneholde en frist for vedtakelse som normalt skal gi siktede en betenkningstid på 3 til 10 dager.

Før forelegget er vedtatt kan det trekkes tilbake av overordnet påtalemyndighet. Et vedtatt forelegg kan oppheves til gunst for siktede av overordnet påtalemyndighet.¹³⁷⁾ Vedtatt forelegg har for øvrig virkning som en rettskraftig dom.¹³⁸⁾ Anke over vedtakelse av forelegg kan bare grunnes på feil ved saksbehandlingen, feil ved lovanvendelsen angående det forhold som er beskrevet i forelegget, at straffansvaret er falt bort ved foreldelse eller at vedtaket ikke er bindende som viljeserklæring.¹³⁹⁾ Anken kan følgelig ikke grunnes på at den vedtatte reaksjon er for streng eller på bevisbedømmelsen.

5.5.7 Forenklet forelegg

I en del enkle og mindre alvorlige masseovertredelsessaker kan polititjenestemann eller tolltjenestemann som ikke er en del av påtalemyndigheten, skrive ut forenklet forelegg etter standardiserte bøtesatser. Lovgivningen har tre bestemmelser som åpner for dette. Forenklet forelegg med hjemmel i vegtrafikkloven § 31b utstedes av polititjenestemann. Det samme gjelder forenklet forelegg etter småbåtloven § 42. Forenklet forelegg etter tolloven § 68 utstedes av tolltjenestemann.

Som regel ilegges forenklet forelegg på stedet i forbindelse med at tjenestemannen oppdager et lovbrudd, men slikt forelegg kan også ilegges i ettertid. Dette er særlig aktuelt for automatisk trafikkovervåkning, jf. nærmere om dette i kapitlene 17 og 19 nedenfor, men også forenklet forelegg etter tolloven § 68 og fritids- og småbåtloven § 42 kan skje "på stedet eller i ettertid".

Ordningen med forenklet forelegg er begrunnet i behovet for å kunne gjøre opp mindre alvorlige, kurante masseovertredelser på en enkel måte. Dette innebærer en enda enklere saksbehandling enn ved ordinært forelegg. Bøteleggelse ved forenklet forelegg skjer etter faste bøtesatser. Det er videre slått av på kravene til den rettslige og faktiske beskrivelse som gjelder ved ordinært forelegg. Stikkord eller lignende er tilstrekkelig som betegnelse på straffebudet og det straffbare forholdet. Dette må ses i sammenheng med at offentlige tjenestemann som ikke hører til påtalemyndighe-

ten kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg. Vedtakelse av forenklet forelegg skjer som regel på stedet, men loven åpner for vedtakelse i ettertid etter en fastsatt frist.

Ordningen med forenklet forelegg gjelder bare for mindre alvorlige overtredelsestyper der bevisituasjonen gjennomgående er enkel. Det er da ikke aktuelt med noen nærmere etterforskning. De fleste forenklete forelegg utstedes i trafikken på grunnlag av politiets egen kontroll, slik at overtredelse, oppdagelse og etterforskning i praksis faller sammen.

Et forenklet forelegg må, på samme måte som et ordinært forelegg, vedtas av siktede. Hvis et forenklet forelegg ikke vedtas, kan påtalemyndigheten utstede ordinært forelegg, etter straffeprosessloven kapittel 20. Hvis heller ikke dette vedtas, må påtalemyndigheten bringe saken inn for domstolene dersom den fortsatt ønsker å forfølge lovovertrødelsen med straff, jf. behandlingen av forelegg ovenfor.

5.6 Oversikt over kompetanseregler og saksbehandlingsregler ved illeggelse av administrative sanksjoner og andre forvaltningsreaksjoner

5.6.1 Sentrale regelsett om personell kompetanse og saksbehandling ved illeggelse av forvaltningsreaksjoner

Mange av de lover som hjemler sanksjoner og andre forvaltningsreaksjoner, inneholder egne regler om hvem som har myndighet til å ilegge reaksjonene, og om hvordan saksbehandlingen skal foregå. I den grad hjemmelsloven ikke har slike bestemmelser, reguleres saksbehandlingen av forvaltningsloven og uskrevne forvaltningsrettslige prinsipper, jf. punkt 5.6.2. Kommuner og fylkeskommuner må dessuten følge de særskilte kompetanse- og saksbehandlingsregler som er nedfelt i kommuneloven. Tvistemålsloven har regler om adgang til domstolsprøving av vedtakene, jf. punkt 5.6.5.

Ved menneskerettsloven¹⁴⁰⁾ § 2 ble reglene i EMK (med angitte tilleggsprotokoller), FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (med angitte tilleggsprotokoller) gjort til en del av norsk rett. Konvensjonene har vært relevante i norsk rett helt siden Norge slut-

¹³⁶⁾ Jf. straffeprosessloven § 256 annet ledd.

¹³⁷⁾ Jf. straffeprosessloven § 258 første ledd.

¹³⁸⁾ Jf. straffeprosessloven § 258.

¹³⁹⁾ Straffeprosessloven §§ 259 til 260 har nærmere regler om anke over vedtakelse av forelegg.

¹⁴⁰⁾ Lov 21. mai 1999 nr. 30.

tet seg til dem, men med loven av 1999 står de enda mer sentralt i rettskildebildet, og de vil også ha betydning for hvilke kompetanse- og saksbehandlingsregler som gjelder ved ileggelse av forvaltningsreaksjoner. Av særlig betydning er EMK artikkel 6 nr. 1, som har regler om særskilte rettigheter blant annet for den som får en straffesiktelse rettet mot seg. Artikkel 6 nr. 1 kommer først og fremst til anvendelse på reaksjoner som er straff etter straffeloven §§ 15 og 16, men også administrative sanksjoner – som ikke omfattes av straffelovens definisjon – vil i mange tilfeller utgjøre en straffesiktelse i konvensjonens forstand. I punkt 5.7 behandles spørsmålet om hvilke forvaltningsreaksjoner dette gjelder. Der gis det også en oversikt over de av konvensjonens krav til kompetansesforhold og saksbehandling som antas å ha størst betydning for administrative reaksjoner.

5.6.2 Generelle prinsipper for ileggelse av administrative sanksjoner og andre forvaltningsreaksjoner

5.6.2.1 Innledning

Reglene om fremgangsmåten for arbeidet i forvaltningen kan betegnes *forvaltningsprosess*. På samme måte som i straffeprosessen, bygger forvaltningsprosessene på enkelte generelle trekk som man kan kalle hovedprinsipper. Terminologien og systematikken er tradisjonelt noe forskjellig ved omtale av straffeprosessuelle og forvaltningsprosessuelle prinsipper, og også innholdsmessig er det mange forskjeller. I det følgende gis en oversikt over hovedprinsippene i de forvaltningsprosessuelle regler, med vekt på få frem likheter og forskjeller mellom forvaltningsprosessene og straffeprosessen.

Forvaltningsloven fastsetter et flersporet system av saksbehandlingsregler, avhengig av hvilken type sak som foreligger til behandling. Loven kapittel I – III gir regler for alle typer saker, mens kapittel IV – VI bare gjelder for det loven selv betegner som "enkeltvedtak" og kapittel VII for det som kalles "forskrifter".¹⁴¹⁾ Poenget med dette flersporede systemet er å stille mer detaljerte krav til forvaltningens saksbehandling i noen typer saker enn i andre. Mest omfattende er kravene etter forvaltningsloven kapittel IV – VI, som altså bare gjelder "enkeltvedtak".

Hva som er "enkeltvedtak" og "forskrifter" er definert i forvaltningsloven § 2 (via definisjonen av fellesbegrepet "vedtak"). Forenklet kan man si at

de to kategoriene omfatter saker som skal avgjøres på basis av lovbestemt forvaltningsmyndighet, og som kan ende med at borgerne pålegges plikter eller tildeles rettigheter. Om en sak er "enkeltvedtak" eller "forskrift", avhenger av om avgjørelsen vil rette seg mot bestemte borgere (enkeltvedtak) eller mot en mer ubestemt krets (forskrift).

Slik utvalget har definert "administrative sanksjoner" og "andre forvaltningstiltak" (jf. punkt 3.2.2 og 9.4), vil saker om dette i utgangspunktet alltid være "enkeltvedtak". Noen av de lovene som hjemler slike inngrep, inneholder imidlertid en særskilt bestemmelse om at sanksjonen/tiltaket ikke skal anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Eksempelvis gjelder dette verdipapirhandelloven § 14-2 om Kredittilsynets vedtak om vinningsavståelse. Bakgrunnen for slike særregler er som regel at den aktuelle loven har egne prosessregler som anses mer hensiktsmessige enn forvaltningslovens regler. I slike tilfeller er det naturligvis de reglene som er særskilt fastsatt i den aktuelle loven, som gjelder.

5.6.2.2 Prinsippene

Administrative sanksjoner og andre forvaltnings-tiltak ilegges (allerede per definisjon) av forvaltningen. I prinsippet er det ikke nødvendig med noen "anmeldelse" eller andre typer innspill fra skadelidte for at så kan skje. Slik sett kan man si at det også i forvaltningsprosessene gjør seg gjeldende et *offentligrettslig forfølgingsprinsipp* (selv om terminologien er noe fremmed). Hvilken del av forvaltningen som besitter kompetansen i det enkelte tilfellet, må utledes med utgangspunkt i den lov som hjemler reaksjonen, eventuelt supplert av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper (og kommunelovens kompetanseregler hvis myndigheten er lagt til en kommune eller fylkeskommune). Sanksjons- og tiltakskompetanse er lagt til en lang rekke forvaltningsorganer, typisk til de organer som generelt administrerer det saksfelta reaksjonen utøves innenfor. Eksempelvis er det ligningsmyndighetene og Regnskapsregisteret som legger forsinkelsesavgift ved for sen innlevering av henholdsvis selvangivelse og årsregnskap.¹⁴²⁾

Forvaltningsprosessene inneholder ikke noe lovfestet, generelt *opportunitetsprinsipp*, slik straffeprosessloven § 69 gir for straffeprosessen. I forvaltningsretten beror spørsmålet om ubetinget handlingsplikt eller opportunitet for forvaltningen på en tolkning av hver av de lover som hjemler sanksjoner og andre forvaltningstiltak. Mange av hjemmelsbe-

¹⁴¹⁾ Jf. forvaltningsloven § 3 første ledd.

¹⁴²⁾ Jf. ligningsloven § 10-1 og regnskapsloven § 8-3.

stemmelsene inneholder skjønnsmessige elementer som innebærer at det – i hvert fall i praksis – er et visst spillerom for forvaltningen med hensyn til om det skal reageres eller ei i det enkelte tilfellet. Valgfriheten begrenses under enhver omstendighet av et generelt forbud mot usaklig forskjellsbehandling.

Saksbehandlingen i forvaltningssaker kan på mange måter sies å følge et *inkvisitorisk prinsipp*, i den forstand at det er samme organ som har vedtakskompetanse som også forbereder saken og gjør de undersøkelser som er nødvendige. Samme organ sitter i tillegg ofte også med det alminnelige forvaltningsansvaret for det aktuelle området. Med dette skiller forvaltningsprosessen seg markert fra straffeprosessen, hvor det som nevnt gjelder et anklageprinsipp, og hvor avgjørelse treffes av en uavhengig dommer på basis av en topartsprosess mellom påtalemyndigheten og tiltalte. Men heller ikke i forvaltningsprosessen skal det delta personer som har noen interesse i saken på det private plan. Forvaltningsloven har regler om *inhabilitet* som i stor grad er utformet etter mønster av domstollovens regler om det samme.¹⁴³⁾

Forvaltningsprosessen bygger på prinsipper om *kontradiksjon* og *partsinnsyn*. Prinsippene kommer til uttrykk gjennom en rett for den eller de borgere som kan bli berørt av en eventuell reaksjon, til å bli varslet før avgjørelse treffes, til å bli orientert om de faktiske forhold forvaltningen kan komme til å bygge avgjørelsen på, samt til å ta til motmæle mot det som anføres mot ham eller henne.¹⁴⁴⁾ Rettighetene suppleres gjennom forvaltningens veiledningsplikt og av den adgang parter etter forvaltningsloven § 18 skal ha til å se sakens dokumenter. Etter forvaltningsloven § 18 har partene i en forvaltningssak som hovedregel rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter både før vedtak er fattet og senere. Utgangspunktet om partenes rett til dokumentinnsyn ledsages imidlertid av en rekke unntak; blant annet følger det av forvaltningsloven § 18 annet ledd at innsynsretten ikke gjelder dokumenter som et forvaltningsorgan har utarbeidet for sin interne saksforberedelse, og heller ikke dokumenter fra underordnede organer eller fra særlige rådgivere eller sakkyndige. Unntakene medfører at parter ikke nødvendigvis får gjøre seg kjent med alle de *vurderinger* som ligger til grunn for den avgjørelsen som tas.

For *kravene til bevis* for ileggelse av en reaksjon, er det klare forskjeller mellom straffeprosessen og

forvaltningsprosessen. Mens man i straffeprosessen som nevnt opererer med et strengt beviskrav, er beviskravet i forvaltningsprosessen i utgangspunktet det samme som hovedregelen i sivilprosessen, nemlig sannsynlighetsovervekt. I noen tilfeller angir hjemmelsloven for den enkelte sanksjon eller forvaltningstiltak et avvikende beviskrav. Men i de fleste tilfeller er beviskravet ikke lovregulert, og da er altså utgangspunktet sannsynlighetsovervekt, jf. eksempelvis Rt 1999 side 14. I denne avgjørelsen drøfter Høyesterett hvilket beviskrav som gjelder ved administrativ inndragning etter saltvannsfiske- loven § 11 tredje ledd. Flertallet peker på at vedtak om inndragning etter denne bestemmelsen fattes av Fiskeridirektoratet, og at det er klageadgang til overordnet forvaltningsmyndighet og anledning til sivilrettslig prøving av saken for domstolene. Flertallet uttaler videre:

”Dette fører etter min mening til en formodning for at det er sivilprosessuelle bevisbyrdereregler som får anvendelse ved en eventuell domstolsprøving av forvaltningsvedtaket. Men det er ikke mer enn et utgangspunkt. Lovgiver kan bestemme at straffeprosessuelle beviskrav skal gjelde for en sak som for øvrig behandles etter sivilprosessuelle regler.”

I flertallets votum fremholdes det at straffeprosessuelle beviskrav ved rettslig prøving av et forvaltningsvedtak fremstår som så vidt spesielt at et slikt resultat ”krever en særlig forankring i loven eller dens forarbeider”. I det aktuelle tilfellet fant ikke flertallet et slikt grunnlag. Særlige hensyn *kan* imidlertid begrunne at det stilles strengere krav til bevisene enn det som følger av hovedregelen om at det faktum som fremstår som mest sannsynlig skal legges til grunn. Et slikt særlig hensyn kan for det første være at reaksjonen er svært inngripende. Under henvisning til at mange forvaltningsvedtak har store økonomiske konsekvenser, uttaler likevel flertallet i nevnte dom at et tungt økonomisk tap ikke ”i seg selv” er noe sterkt argument for å forskyve beviskravet. For det andre kan det ha betydning om et domsresultat forutsetter forhold som er sterkt klanderverdige eller infamerende for en part. Flertallet uttaler at dette kan være tilfelle selv om ikke reaksjonen forutsetter noen skyldkonstatering. I tilfeller der domsresultatet forutsetter et klanderverdige eller stigmatiserende forhold, er det ved flere anledninger lagt til grunn at det kreves en kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at man skal kunne legge et slikt faktum til grunn.¹⁴⁵⁾

¹⁴³⁾ Forvaltningsloven §§ 6 flg., jf. domstolloven §§ 106 og 108.

¹⁴⁴⁾ Rettighetene kommer til uttrykk i forvaltningsloven kapittel IV.

¹⁴⁵⁾ Se eksempelvis Rt 1995 side 1641 med videre henvisninger.

For det tredje kan det ha betydning om den aktuelle reaksjonen har likhetstrekk med reaksjoner som behandles i straffeprosessens former, med de strenge beviskrav som normalt gjelder der. Flertallet fremhever således at inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 har "store likhetspunkter med det straffeprosessuelle inndragningsinstituttet". I denne saken kom flertallet til at det måtte være "klar sannsynlighetsovervekt" for det aktuelle faktum for at vilkårene for den administrative inndragningen kunne anses å foreligge.

Hovedregelen er at det er forvaltningen som har bevisbyrden. I noen tilfeller gir imidlertid hjemmelsoven for sanksjonen/tiltaket anvisning på "omvendt bevisbyrde".¹⁴⁶⁾ I slike tilfeller påligger det den private part å føre bevis for at vilkårene for en administrativ reaksjon ikke er til stede. Videre finner man en del bestemmelser som ikke fastsetter noe skyldkrav, slik at ansvaret etter bestemmelsene er (tilnærmet) objektivt. Dette gjelder særlig for overtredelsesgebyrer, jf. punkt 11.3.2.1, og i noen grad tilleggsbetaling, jf. punkt 11.3.2.2.

Både omvendt bevisbyrde og (tilnærmet) objektivt ansvar kan reise spørsmål i forhold til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6 nr. 2. Dette behandles nærmere under punkt 5.7.13. Spørsmålet om hvilke krav som stilles til bevis i sanksjonsaker i henhold til Europarådets rekommandasjon R 91 om administrative sanksjoner, behandles i kapittel 6.

På samme måte som i straffeprosessen, treffes forvaltningsavgjørelser på grunnlag av *fri bevisførsel* og *fri bevisbedømmelse*. Den som er part i en forvaltningssak, kan i prinsippet fremlegge eller vise til alt det faktiske og juridiske materiale som han eller hun mener har betydning for saken. I likhet med domstolene er heller ikke forvaltningen bundet av formelle regler om bevisbedømmelse når den avklarer hvilke faktiske forhold avgjørelsen skal bygges på. Men fordi forvaltningen i de aller fleste tilfeller treffer avgjørelser utelukkende på grunnlag av sakens dokumenter, uten avholdelse av en formalisert, muntlig forhandling, må bevisførselen nødvendigvis skje i en annen form enn ved domstolsbehandling. I en forvaltningssak må forklaringer og bevismidler leveres eller sendes inn, og det er ikke rom for noe bevisumiddelbarhets- eller muntlighetsprinsipp.

Forvaltningsprosessen inneholder ikke noe prinsipp om *deltagelse fra legfolks side*. Enkelte kol-

legiale forvaltningsorganer har også lege medlemmer,¹⁴⁷⁾ men dette er en særordning.

Forvaltningens avgjørelser om å ilegge sanksjon eller andre forvaltningstiltak kan *overprøves* av forvaltningsorganer overordnet vedtaksorganet, enten på grunnlag av klage fra noen som er berørt av saken eller etter initiativ fra forvaltningen selv.¹⁴⁸⁾ Avgjørelsene kan også bringes inn for domstolene, som behandler saken i sivilprosessuelle former. Til sammen gir retten til administrativ klagebehandling og domstolsprøving en omfattende adgang til overprøving. Adgangen til domstolsprøving av administrative sanksjoner behandles nærmere i punkt 5.6.5.

I likhet med straffeprosessen inneholder også forvaltningsprosessen et prinsipp om *offentlighet*. Blant annet fordi beslutningsprosessen i forvaltningen i de aller fleste tilfeller ikke inkluderer muntlige forhandlinger, får imidlertid offentlighetsprinsippet et noe annet innhold her enn i straffeprosessen, hvor allmennhetens innsynsrett i stor grad er knyttet til det som skjer i rettsalen. Det sentrale elementet i det forvaltningsrettslige offentlighetsprinsippet er offentlighetsloven § 2, som slår fast at enhver borger som hovedregel har rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Allmennhetens innsynsrett har imidlertid en del begrensninger, og etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 kan "dokument om lovovertrøvelse" unntas fra offentlighet. Dermed blir ikke saker om administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak som følge av lovbrudd, nødvendigvis kjent av allmennheten. Reglene om offentlighet behandles nærmere i punkt 5.6.4.

Den som kan bli berørt av en forvaltningsmessig reaksjon, har rett til å la seg *representere* av advokat eller annen fullmektig, jf. forvaltningsloven § 12. Noe prinsipp om rett til "forsvarer" på det offentlige bekostning byr imidlertid ikke forvaltningsprosessen på. Utgifter til representasjonen må parten i utgangspunktet bære selv. Hvis det ilegges en sanksjon eller annet forvaltningstiltak som senere endres til gunst for parten, kan imidlertid utgiftene til representasjon under visse omstendigheter kreves dekket av det offentlige, jf. forvaltningsloven § 36. Dessuten kan det gis fri rettshjelp etter reglene rettshjelpsloven, jf. punkt 12.7.8.

¹⁴⁶⁾ Se for eksempel lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet § 48a, jf. § 56. (Bestemmelsen i § 48a er per 1. mars 2003 ikke satt i kraft.)

¹⁴⁷⁾ Eksempelvis fylkesnemndene for sosiale saker, jf. lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. kapittel 9.

¹⁴⁸⁾ Jf. forvaltningsloven kapittel VI.

5.6.3 Saksbehandlingsreglene på de enkelte stadiene i forbindelse med ileggelse av administrative sanksjoner

Det typiske startpunktet for en sak om ileggelse av administrativ sanksjon er at det avdekkes mistenkelige forhold gjennom kontrollvirksomhet utført av det sanksjonerende forvaltningsorganet selv eller av andre offentlige myndigheter. Av og til kan det være en rapport fra private eller omtale i medier, fulgt av undersøkelser fra forvaltningens side, som starter saken.

Før forvaltningen ilegger en administrativ sanksjon, skal parten motta et forhåndsvarsel som gjør greie for hva saken gjelder, samt gis anledning til å uttale seg og til å se sakens dokumenter.¹⁴⁹⁾ I henhold til forvaltningsloven § 11 og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, har forvaltningen en omfattende plikt til å veilede partene om det som ses å kunne være av betydning for dem.

Forvaltningen må utrede og bearbeide saken til den er "så godt opplyst som mulig" før avgjørelse treffes.¹⁵⁰⁾ Hva som nærmere ligger i dette kravet, avhenger av sakens art og alvorlighet. Forvaltningens utredningsplikt svarer i en viss forstand til tingrettens plikt etter straffeprosessloven § 294 til å sørge for at straffesaker blir fullstendig opplyst. Forvaltningslovens bestemmelse har imidlertid langt større praktisk betydning, blant annet fordi forvaltningen ofte tar opp saker av eget tiltak og således ikke kan "hvile" seg på andre instansers arbeid med dem.

Vedtaket om ileggelse av sanksjoner skal være skriftlig og begrunnet.¹⁵¹⁾ Begrunnelsen skal redegjøre for hvilke faktiske forhold og regler vedtaket bygger på, og helst også de hovedhensyn som har gjort seg gjeldende ved eventuelle skjønsmessige vurderinger.¹⁵²⁾ Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, og i den sammenheng gjøres oppmerksom på blant annet klageadgang og muligheten etter forvaltningsloven § 42 til å få utsatt iverksettelsen av vedtaket frem til en eventuell klagesak er avgjort.¹⁵³⁾

Vedtaket om ileggelse av en sanksjon er endelig, i den forstand at gyldigheten ikke er avhengig av aksept fra borgerens side. Den som er berørt av vedtaket, kan imidlertid påklage dette til overordnet forvaltningsorgan, eventuelt til det organ som etter relevant særlovgivning er klageinstans

for vedtaket.¹⁵⁴⁾ Klagen behandles i første omgang av vedtaksinstansen, som – dersom den ikke finner grunnlag for endring eller oppheving – sender saken videre til klageinstansen. Dersom klageinstansen finner klagen begrunnet, kan den oppheve vedtaket og sende saken tilbake til ny behandling i underinstansen, eller den kan treffe nytt vedtak selv. I stedet for¹⁵⁵⁾ eller etter klagebehandling kan vedtaket bringes inn for domstolene, jf. punkt 5.6.5.

I henhold til forvaltningsloven § 35 kan et forvaltningsorgan under visse omstendigheter omgjøre sitt eget vedtak også uten at det er påklaget. Dette gjelder blant annet når endringen ikke vil være til skade for noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser. Vedtak kan også omgjøres så lenge mottageren ikke har mottatt vedtaket, eller vedtaket er beheftet med feil som medfører at vedtaket må anses ugyldig.

Forvaltningsvedtak fullbyrdes i utgangspunktet etter de alminnelige regler om tvangsfullbyrdelse. For sanksjoner som går ut på at borgeren skal yte noe, må fullbyrdelsen i så fall starte med at det avsies dom for kravet. For svært mange sanksjoner av denne typen følger det imidlertid av hjemmelsloven at vedtaket om sanksjonen er særskilt tvangsgrunnlag, jf. eksempelvis skattebetalingsloven¹⁵⁶⁾ § 32 første ledd. I så fall kan allerede vedtaket tjene som grunnlag for inndrivelse av kravet.

5.6.4 Offentlighet og taushetsplikt

5.6.4.1 Generelt om regulering av offentlighet ved forvaltningsreaksjoner

Den alminnelige regulering av offentlighet i forvaltningen finnes i offentlighetsloven.¹⁵⁷⁾ Generelle bestemmelser om forvaltningens taushetsplikt – og unntak fra denne – står i forvaltningsloven.

Offentlighetslovens hovedregel er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. § 2 første ledd.¹⁵⁸⁾ Dette gjelder også dokumenter i saker som ikke resulterer i enkeltvedtak (eller forskrift).

Unntak fra offentlighet er fastsatt for opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt, jf. § 5a. Taushetsplikten gjelder i utgangspunktet bare de

¹⁴⁹⁾ Retten til å motta forhåndsvarsel, uttale seg og se sakens dokumenter er regulert i forvaltningsloven kapittel IV.

¹⁵⁰⁾ Jf. forvaltningsloven § 17 første ledd.

¹⁵¹⁾ Jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24.

¹⁵²⁾ Jf. forvaltningsloven § 25.

¹⁵³⁾ Jf. forvaltningsloven § 27.

¹⁵⁴⁾ Reglene om klage står i forvaltningsloven kapittel VI.

¹⁵⁵⁾ I henhold til lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål § 437 kan det bestemmes av klageadgangen må være benyttet før saken kan bringes inn for domstolene. I så fall må borgeren være gjort kjent med dette allerede ved mottak av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27.

¹⁵⁶⁾ Lov 21. november 1952 nr. 2.

¹⁵⁷⁾ Lov 19. juni 1970 nr. 69.

¹⁵⁸⁾ Generelt om praktiseringen av offentlighetsloven og forståelsen av den vises til St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

konkret taushetsbelagte opplysningene, slik at dokumentet for øvrig er offentlig når ikke dette alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste del av dokumentets innhold. De sentrale bestemmelser om taushetsplikt er forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om noens personlige forhold og nr. 2 om tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår ("forretningshemmeligheter").

Videre er det etter ulike bestemmelser i offentlighetsloven fastsatt at visse dokumenter *kan* unntas fra offentlighet. Dette gjelder for eksempel interne saksdokumenter (§ 5) og enkelte typer av dokumenter på grunn av sitt innhold (§ 6). Selv om forvaltningsorganet etter slike bestemmelser kan unnta dokumentet fra offentlighet, er det fastsatt som et generelt prinsipp i loven § 2 tredje ledd at organet likevel skal vurdere om dokumentet bør kunne gjøres kjent helt eller delvis – dvs. prinsippet om meroffentlighet. Når et saksdokument er unntatt fra offentlighet, kan hele saken unntas dersom de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser, jf. § 6 siste ledd.

Det følger ellers av § 4 om utsatt offentlighet i særlige tilfelle, at forvaltningsorganet kan bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt enn normalt, såfremt de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser.

For offentlighet knyttet til administrative sanksjoner o.l. synes det å være to spørsmål som er særlig sentrale: For det første i hvilken grad selve det forhold at en person eller et foretak er ilagt en sanksjon for en lovovertrødelse, eller at det foreligger mistanke om en slik lovovertrødelse, i seg selv er underlagt taushetsplikt. For det andre i hvilken utstrekning offentlighetsloven i dag gir adgang til å unnta fra offentlighet dokumenter i sak om sanksjoner, når opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt. Dette er særlig et spørsmål om omfanget av unntaksregelen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 om "[a]nmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse". Disse spørsmål behandles nedenfor.

Til forvaltningslovens hovedbestemmelse om taushetsplikt (§ 13) har loven en rekke begrensninger og supplerende regler i §§ 13a til 13f. Det følger av forvaltningsloven § 13f at når taushets-

plikten følger av bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

5.6.4.2 Taushetsplikt om sanksjoner og lovovertrødelse

Det sentrale oppmerksomhetsområde for utvalget er administrative sanksjoner som følge av overtrødelse av lov eller annet formelt regelverk. Det kan dreie seg både om regler hvor sanksjonen forutsetter subjektiv skyld (uaktsomhet eller forsett) og regler hvor dette ikke er noe krav for sanksjone- ring. Videre vil det dels gjelde regelovertrødelse som (i prinsippet) også kan straffesanksjoneres.

Forvaltningsloven § 13 første ledd lyder:

"Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår."

Etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er opplysninger om "*noens personlige forhold*" underlagt taushetsplikt. Spørsmålet er i hvilken utstrekning det forhold at en person er ilagt en administrativ sanksjon (for en lovovertrødelse) er omfattet av taushetsplikten. For stadiet forut for endelig vedtak, reises et tilsvarende spørsmål i forhold til opplysninger om mistanke eller undersøkelser om regelbrudd som kan lede til en administrativ sanksjon, eller til at forvaltningen politianmelder forhold som antas straffbare. Det går her ikke nærmere inn på om det er bestemmelser om taushetsplikt i særlovgivningen som kan regulere disse spørsmål.

Spørsmålene om taushetsplikt kan være av mindre praktisk betydning dersom dokumentet kan og bør unntas etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, jf. nærmere i punkt 5.6.4.4. Dette vil særlig være aktuelt under saksbehandlingen før endelig beslutning i saken er truffet. Taushetsplikten vil imidlertid være avgjørende for bl.a. spørsmålet om det er adgang til å offentliggjøre vedtaket i saken (med identifisering av den person saken gjelder).

Det sentrale spørsmål er således i hvilken utstrekning opplysninger om at en person er ilagt en administrativ sanksjon – og eventuelt den nærmere begrunnelsen for dette – eller mistenkes for

en lovovertrødelse, er underlagt taushetsplikt som "noens personlige forhold" etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Om foretak og juridiske personer, vises til punkt 5.6.4.3. Om § 13 første ledd nr. 1 heter det i Ot.prp. nr. 3 (1976-77) side 15:

"For ordens skyld nevnes at det etter Justisdepartementets mening bør legges til grunn at opplysninger om enkeltpersoners boligforhold, økonomi og arbeidsforhold som hovedregel bør anses som personlige."

Dette er også kommet til uttrykk i § 13 annet ledd. På side 14 i proposisjonen heter det videre:

"Det pekes på at det er naturlig å karakterisere som personlige en rekke opplysninger om den enkeltes utdanning og arbeid og om hans økonomiske situasjon, men ikke opplysninger om eiendomsrett og bruksrett."

Det er i forvaltningslovens forarbeider ikke direkte omtale av om opplysning om en administrativ sanksjon – eller om lovovertrødelse ellers – var ment omfattet av taushetsplikten i § 13 første ledd nr. 1. I praksis og teori synes det senere å ha vært en viss glidning i oppfatningene på dette punkt.

Frihagen formulerte seg slik i 1986:¹⁵⁹⁾

"Det forhold at noen har – eller mistenkes for å ha – begått lovbrudd antas i praksis ikke i seg selv å være undergitt taushetsplikt. De nærmere personlige forhold som har sammenheng med lovbruddet, vil derimot etter omstendighetene være taushetsbelagte.

Det følger av offentlighetsloven § 6 nr. 5 at anmeldelse, rapport og andre dokumenter om lovovertrødelse er unntatt fra offentlighet ... Krav på slike opplysninger har pressen og andre utenforstående således ikke. Taushetspliktsreglene vil imidlertid normalt ikke hindre at pressen gis opplysninger om at visse lovovertrødelse vil bli anmeldt – f.eks. ved innsyn i bygningsrådsdokumenter i forbindelse med spørsmål om anmeldelse av ulovlig hytte- eller bryggebygging."

Det synes i dag mer vanlig å anta at opplysninger om lovovertrødelse – og da særlige straffbare forhold – kan være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Jan F. Bernt formulerer dette generelt slik at

"Det forhold at noen har – eller mistenkes for å

ha – begått lovbrudd vil etter forholdene være undergitt taushetsplikt. Særlig vil de nærmere personlige forhold som har sammenheng med lovbruddet, være taushetsbelagte."¹⁶⁰⁾

I praksis synes spørsmålet særlig å ha vært oppe i forbindelse med offentlighet av politianmeldelser inngitt av forvaltningsorganer. Dette har nok satt sitt preg på en del – tilsynelatende – mer generelle uttalelser om forståelsen av § 13 første ledd nr. 1 og opplysninger om lovovertrødelse i sin alminnelighet (jf. nærmere nedenfor). I saker om administrative sanksjoner vil det normalt ikke foreligge noen politianmeldelse i tillegg.

I en sak som gjaldt et forvaltningsorgans offentlige omtale av en politianmeldelse av en privatperson, uttalte Sivilombudsmannen at en må

"... som utgangspunkt kunne presumere at opplysninger om at privatpersoner har begått straffbare handlinger, eller formodninger om at lovstridige handlinger er begått, er undergitt taushetsplikt".¹⁶¹⁾

Det heter ellers i uttalelsen at

"Det forhold at opplysninger allerede er alminnelig kjent, medfører at parten ikke har samme krav på beskyttelse. Denne omstendighet har også loven tatt hensyn til, jfr. § 13a nr. 3 i forvaltningsloven om at opplysningene i slike tilfelle kan brukes."

Sivilombudsmannen har i saken også en generell betraktning hvor han mener det er

"... en tiltagende tendens til å offentliggjøre opplysninger i forbindelse med politianmeldelser, og mitt inntrykk er at det ofte skjer primært for å skape publisitet omkring organets arbeid, og vel også for å oppnå en skremseffekt. Dette er ikke uten betenkeligheter, blant annet fordi det er uvisst om saken ender opp med en felle straffedom. Behovet for en gjennomtenning av problemstillingene og for en klar regelfesting melder seg altså også på andre felter enn på verdipapirhandelens område."

Formuleringene hos Ombudsmannen gir ingen alminnelig avklaring av hvor langt taushetsplikten gjelder for omtale av mulige straffbare forhold generelt, dvs. i andre sammenhenger enn i politianmeldelser. Også andre sondringer kan tenkes rele-

¹⁵⁹⁾ Frihagen, Forvaltningsloven bind I, 2. utgave 1986, side 267.

¹⁶⁰⁾ Norsk Lovkommentar 2002, side 852 note 239.

¹⁶¹⁾ Ombudsmannens årsmelding 1988 side 76.

vante, f.eks. om dokumentet kun omtaler faktiske forhold knyttet til mulig lovovertrødelse (dvs. kun objektive sider), og om det trekkes endelige konklusjoner eller ikke. Om unntaket etter § 13a nr. 3 når opplysningene er alminnelig kjent, jf. nedenfor.

Sivilombudsmannssaken gjaldt offentliggjøring av en politianmeldelse, og det er åpenbart et saklig hensyn som taler for taushetsplikt, at det er uvisst om saken resulterer i endelig straffedom. Den beskyldning som kan sies å ligge i politianmeldelsen, vil kunne medføre belastninger og skadevirkninger selv om saken ender med henleggelse eller frifinnelse. Politianmeldelser regnes tradisjonelt heller ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, slik at den det gjelder ikke gis formell partsstatus med rett til innsyn og kontradiktorisk behandling mv. At en mistenkt ikke varsles før saken sendes politiet kan ofte ha svært gode grunner for seg, men det gjør en eventuell offentliggjøring av anmeldelsen ytterligere betenkelig og uheldig.

Dette er hensyn som ikke gjør seg gjeldende for et endelig vedtak om en administrativ sanksjon, selv om sanksjonsvedtaket baserer seg på at vedkommende har overtrådt lov eller forskrift. Her kan det også være andre forhold som taler for at et slikt sanksjonsvedtak ikke anses omfattet av taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. nedenfor.

Justisdepartementets lovavdeling la i en uttalelse av 22. august 1989 til grunn at opplysninger om navn på personer som ble anmeldt for overtrødelse av pris- og konkurranselovgivningen, var undergitt taushetsplikt. Det heter i uttalelsen at

”... en anmeldelse som knytter mistanke om en straffbar handling til en bestemt person, som hovedregel må anses å være undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Spørsmålet må imidlertid bedømmes konkret, og etter omstendighetene kan det tenkes unntak fra denne hovedregelen. Dersom f.eks. de faktiske forholdene som anmeldelsen bygger på, er alminnelig kjent, vil den opplysningen at det er inngitt anmeldelse på en bestemt person i saken, neppe alltid være omfattet av taushetsplikten, jf. § 13a nr. 3 ...”

Lovavdelingen tar i brevet også opp spørsmålet om unntakene fra taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 må anses som en uttømmende regulering av adgangen til å formidle opplysninger om lovbrudd. Etter den nevnte bestemmelsen er taushetsplikten ikke til hinder for

”at forvaltningsorganet anmelder eller gir opp-

lysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med avgiverorganets oppgaver”.

Dette synspunktet tas også opp av Sivilombudsmannen bl.a. i saken i årsmeldingen for 2000, side 88 flg., hvor det uttales:

”I årsmeldingen for 1988 er det bl.a. vist til det forhold at det i forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6 særskilt er gitt adgang til å gi slike opplysninger til påtalemyndigheten/kontrollmyndigheten, indikerer at opplysningene ellers går inn under taushetsplikten.”

Synspunktet forutsetter naturlig nok at ikke andre unntaksregler kommer til anvendelse, jf. nedenfor. For øvrig problematiseres ikke forholdet til bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, hvoretter forvaltningsorganet *kan* unnta fra offentlighet ”[a]nmeldelse, rapport og annet dokument om lovovertrødelse”. Denne bestemmelsen er jo basert på at anmeldelser om lovovertrødelse *ikke* behøver å være omfattet av taushetsplikten.

Begge ombudsmannssakene gjelder ellers politianmeldelser, og selv om uttalelsene er nokså generelle, kan de neppe tas til inntekt for at (endelige) vedtak om administrative sanksjoner i samme grad skal være omfattet av taushetsplikten. Spesielt for politianmeldelser er at de gjelder mistanker om straffbare forhold på et forberedende stadium i den straffeprosessuelle behandling av saken, og at den anmeldte ikke har hatt status som part i saken med rett til innsyn, kontradiktorisk behandling osv.

Frihagen er i 1994¹⁶²⁾ i utgangspunktet også blitt nokså generell når han uttaler at

”Opplysning om at en person har begått lovbrudd, må som utgangspunkt anses som så sensitivt og belastende at det må være undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, 1. ledd nr. 1.”

Det heter imidlertid videre (l.c.):

”Noen ubetinget taushetsplikt for opplysninger om lovbrudd og håndhevelse av det offentlige regelverk kan det ikke være. Ut fra den allmenne interesse i rettshåndhevelsen og den preventive virkning som opplysninger om dette kan ha, må det være en viss adgang for forvalt-

¹⁶²⁾ Frihagen, Offentlighetsloven bind II, 3. utg. 1994, side 50.

ningsmyndighetene til å gi opplysninger om slike forhold uhindret av taushetsplikt. På den annen side må den som er dømt for ulovlige forhold ha krav på beskyttelse – i hvert fall når det er gått en tid. Det må også være plikt til å hindre at det gis utdypende opplysninger om vedkommendes private og personlige forhold. Dessuten må det være et krav at det bare gis opplysninger som har et slikt grunnlag at det er forsvarlig å gå ut med dem. Rene påstander eller anklager om ulovligheter som det vil være i strid med ærekrenkelsesreglene å bringe videre, kan det således ikke så lett være tale om å godta utlevert ut fra en slik samfunnsvurdering.”

Både Sivilombudsmannens og Frihagens uttalelser synes primært å knytte seg til privatpersoners (straffbare) overtredelser av bestemmelser som gjelder generelt for private borgere. Det er grunner til å hevde at vurderingene kan og vil falle annerledes ut når det gjelder overtredelser av regler for profesjonelle eller næringsdrivende innen et gitt område – hvor vedkommende ”frivillig” har innlatt seg på å drive en virksomhet eller aktivitet som er underlagt særlige (og sanksjonerbare) bestemmelser. Særlig gjelder dette virksomhet som drives i medhold av en offentlig tillatelse eller konsesjon. Det er neppe grunnlag for at administrative sanksjoner mot enkeltpersoner for brudd på for eksempel næringslovgivningen innen et område, generelt skal anses taushetsbelagt som vedkommendes ”personlige forhold”. På mange felter vil også hensynet til allmennheten tale for at slike sanksjoner må *kunne* anses som offentlige etter offentlighetsloven, hvis det gjelder overtredelser som er relevante for de vurderinger og bedømmelser publikum bør ha mulighet til å foreta av den næringsdrivende. Det kan eksempelvis gjelde opplysninger om at en næringsdrivende flere ganger er anmeldt eller dømt for brudd på angrefristloven, at en restauranteier flere ganger er pålagt å utbedre hygieniske forhold på kjøkkenet eller er fratatt skjenkebevilling på grunn av overtredelser av alkoholloven o.l.¹⁶³⁾

¹⁶³⁾ Til illustrasjon på avveiningen av slike hensyn kan vises til en avgjørelse fra the Court of Appeal i London 21. desember 2001. Saken gjaldt en ansatt i en finansinstitusjon som var ”dømt” av verdipapirtilsynsmyndigheten (SFA – the Securities and Futures Authority) for brudd på regelverket for virksomheten og ”banned from the City” for en periode – dvs. at han ikke kunne arbeide innen bransjen. I den påfølgende rettssak mot SFA anførte han at ”the SFA’s disciplinary procedures amounted to a criminal charge and that his rights under Article 6 of the European Convention on Human Rights had not been adequately protected”. Hverken the High Court eller the Court of Appeal var enige i dette, men anførte at ”The disciplinary charges against him related to the private rights and obligations owed by and to

Et ytterligere spørsmål er om taushetsplikt etter § 13 første ledd nr. 1 er begrenset til opplysninger som gjelder overtredelse av straffesanksjonerte regler, slik at opplysninger om forhold som bare kan utløse en administrativ sanksjon, ikke er omfattet. Det kan anføres at det særlig er opplysninger om at det er begått eller foreligger mistanke om straffbare handlinger som bør nyte vern etter bestemmelsen. Det kan ikke ses å foreligge klare avgjørelser eller uttalelser som adresserer dette spørsmålet, og heller ikke anføres om at også opplysninger om ikke straffesanksjonerte lovovertridelser eller regelbrudd – f.eks. som ledd i en sak om en etterfølgende forvaltningsreaksjon – helt generelt er eller bør være omfattet av taushetsplikten. De hensyn som kan tale for taushetsplikt om mistanke om grunnlag for straffansvar, gjør seg ikke gjeldende på samme måte ved overtredelser av bestemmelser som i prinsippet er straffesanksjonert, men hvor det i den aktuelle forvaltnings sak ikke vurderes eller legges til grunn at det foreligger *straffbare* overtredelser eller grunnlag for politianmeldelse.

Drøftelsene i de ovennevnte ombudsmannsuttalelser og juridisk teori synes også i liten grad å sondre mellom egentlige sanksjoner (eller anmeldelser for straffbare overtredelser) og andre tyngende forvaltningsvedtak som helt eller delvis er begrunnet i en lovovertrjedelse, men som ikke har sanksjonerende eller pønalt formål (se likevel Ombudsmannen i årsmeldingen 2000 side 88 flg., jf. nedenfor). Eksempelvis kan nevnes tilbakekall av offentlig tillatelse, fordi lovovertrjedelsen – eventuelt en endelig straffedom – medfører at vedkommende ikke lenger fyller alminnelige og lovfastede krav for å inneha den aktuelle tillatelse, som f.eks. hederlig vandel, nødvendig tillit i forhold til den virksomhet som drives osv. Videre kan nevnes pålegg om stans av ulovlig virksomhet (f.eks. av busstransport uten nødvendig tillatelse, stans av ulovlige utslipp osv.) eller pålegg om retting av forhold som er regelstridig (f.eks. om å installere renseanlegg på fabrikk, at tannlegen skal henge opp prislister o.l.). Det må som utgangspunkt antas at slike vedtak i seg selv ikke vil være taushetsbelagt som vedkommendes ”personlige forhold”. Også i slike saker kan hensynet til allmennheten være av betydning – det kan være sterke grunner for at forvaltningsorganet må ha adgang til å opplyse om at NN er fratatt retten til å praktisere som lege, revi-

him arising from his personal decision to become a trader in a regulated environment rather than a breach of any obligations owed to the state as a citizen.” (Siteret fra Clifford Chance, Legal risk in the financial sector, March 2002.)

sor e.l. Et annet spørsmål er om de deler av selve begrunnelsen for vedtaket som knytter seg til lovovertreddelsen, er opplysninger som er underlagt taushetsplikt.

I forhold til sanksjoner og annen forvaltningsmessig oppfølging av mulige lovovertreddelser kan det også vises til enkelte andre generelle unntak fra forvaltningsorganers taushetsplikt. Etter forvaltningsloven § 13b nr. 5 er taushetsplikt etter loven § 13 ikke til hinder for "at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningss grunnlag".

Av større interesse er forvaltningsloven 13a nr. 3, hvorefter taushetsplikt etter loven § 13 ikke til hinder for "at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder". Jan F. Bernt uttaler om bestemmelsen:¹⁶⁴⁾

"Det synes rimelig å forstå § 13a slik at den i hvert fall i noen grad åpner for en totalvurdering av de motstående hensyn. Utgangspunktet er imidlertid det generelle kriterium at det bare er unntak fra taushetsplikten der det ikke er noen "berettigede interesser" som tilsier hemmeligholdelse.

Hovedregelen må derfor være at unntaket fra taushetsplikten i nr. 3 bare gjelder der det er tale om allment kjente eller tilgjengelige opplysninger, såfremt opplysningene i det konkrete tilfelle og etter sin art må ansees ømtålelige og beskyttelsesverdige. Bestemmelsen må etter lovforarbeidene på den annen side tolkes slik at det som alminnelig regel ikke er taushetsplikt for slike kjente eller tilgjengelige opplysninger selv om det kan være klare og berettigede hensyn som taler for at myndighetene ikke medvirker til videre spredning. Men taushetsplikten gjelder også når meddelelse vil fungere som en *bekreftelse* av et ellers mer eller mindre usikkert rykte eller en antagelse [uthevet der]."

Omfanget av unntaksregelen i § 13a nr. 3 synes noe usikkert. Det kan f.eks. være tvil om hvor langt taushetsplikten rekker hvis kun deler av faktagrunnlaget for en konklusjon om mistanke om lovovertreddelse er offentlig kjent. Et annet spørsmål er om taushetsplikten vil gjelde f.eks. politianmeldelse av en person for handlinger som har

vært offentlig omtalt, men ikke i tilknytning til om disse er straffbare e.l.

Sivilombudsmannen behandler i årsmeldingen for 2000 side 88 flg. en sak hvor en skogeier ble anmeldt av en kommune for ulovlig hogst. Opplysninger om hogsten var allerede offentlig kjent gjennom pressen, men kommunen sendte kopi av selve politianmeldelsen til Naturvernforbundet. I tilknytning til en slik anmeldelse som identifiserte en enkeltperson, uttalte Sivilombudsmannen:

"Selv om utgangspunktet er at slike opplysninger er ansett å være beskyttet av taushetsplikten, synes det å være enighet om at spørsmålet likevel må vurderes konkret. Se Arvid Frihagen, Offentlighetsloven, Bind II, 1994, s. 51 flg. der det vises til Justisdepartementets uttalelse og tidligere ombudsmannsuttalelser. Momenter i en slik vurdering vil være om de faktiske forholdene som anmeldelsen bygger på var alminnelig kjent, samt arten av de opplysninger som er offentliggjort om enkeltpersonens antatt straffbare forhold.

[...]

Den omstendighet at de faktiske forholdene som anmeldelsen bygget på allerede var kjent for media på bakgrunn av Naturvernforbundets engasjement, medfører at klageren ikke hadde samme krav på beskyttelse. Det er imidlertid viktig å være klar over at det er en forskjell på å gjøre kjent opplysninger om at kommunen – som her – mener det foreligger et avvik fra den gitte tillatelsen som det bør reageres mot, og å offentliggjøre selve politianmeldelsen av A. I denne saken var imidlertid anmeldelsesbrevet kort, og kan ikke sies å inneholde andre eller mer detaljerte opplysninger enn det som allerede var kjent, bortsett fra opplysningen om at kommunen hadde besluttet å gå til politianmeldelse. Jeg er derfor etter en helhetsvurdering kommet til at det i dette tilfellet ikke forelå noen taushetsplikt som var til hinder for at kommunen praktiserte offentlighet og gav Naturvernforbundet en kopi av anmeldelsen."

Samlet sett synes de omtalte enkeltsaker og den rettslige teori om taushetsplikt om opplysninger om mulige lovbrudd, politianmeldelser o.l. etter § 13 første ledd nr. 1, ikke å gi entydige svar for alle situasjoner hvor spørsmålet er relevant. Lovens ordlyd gir begrenset veiledning. Det synes grunn til å anta at opplysninger om konstaterte eller mulige lovovertreddelser opprinnelig var ment omfattet av taushetsplikten i mindre omfang enn det særlig Sivilombudsmannen og Lovavdelingen senere har lagt til grunn. Forarbeidene er da også påfallende

¹⁶⁴⁾ Norsk Lovkommentar, 2002, side 853-854 note 265.

tause om spørsmålet. Arvid Frihagen¹⁶⁵⁾ slutter seg til Geir Woxholth's syn¹⁶⁶⁾ om at Justisdepartementets lovavdeling i 1989 gjorde "helomvending" i spørsmålet, da det i brevet av 22. august 1989 la til grunn at opplysninger om navn på personer som ble anmeldt for overtredelse av pris- og konkurranselovgivningen, var undergitt taushetsplikt (se ovenfor).

Når det gjelder vedtak om en *ilagt* administrativ sanksjon som følge av en lovovertrødelse – for eksempel et overtredelsesgebyr – er det etter det ovenstående grunn til å mene at slike vedtak i seg selv i utgangspunktet ikke generelt er underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 som "noens personlige forhold". Dette må antas å gjelde selv om lovovertrødelsen (i prinsippet) også kan være straffbar, men forvaltningsorganet ikke går til politianmeldelse. Unntak kan tenkes for de deler av vedtakets begrunnelse som måtte anses som særlig sensitive for den enkelte og således bli regnet som "personlig forhold" etter bestemmelsen. For innsyn i saksdokumentene i slike saker på det forberedende stadium – før parten har kunnet besvare forhåndsvarsel mv. og endelig vedtak er truffet – antas utgangspunktet å være det samme. Men det kan her være grunn til å benytte adgangen til å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. nærmere i punkt 5.6.4.4.

For politianmeldelser av privatpersoner synes utgangspunktet å være at disse må anses underlagt taushetsplikt etter § 13 første ledd nr. 1. Unntak kan tenkes hvis opplysninger om forholdet allerede er offentlig kjent, jf. § 13a nr. 3. Det er et spørsmål i hvilken grad en slik løsning er berettiget der det gjelder en næringsdrivende samtidig som opplysning om anmeldelsen kan være av stor betydning for kunder eller allmennheten som for eksempel tilbys å inngå forretningsavtaler eller kjøpe tjenester fra vedkommende.

5.6.4.3 Særlig om juridiske personer og om taushetsplikt om forretningshemmeligheter

Slik forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 er utformet – om "noens personlige forhold" – må det antas at taushetsplikten ikke gjelder i forhold til *foretak eller juridiske personer* som sådan. Det vises for så vidt til Arvid Frihagen¹⁶⁷⁾ som uttaler at bestemmelsen

"vil bare omfatte menneskers (*"fysiske personer"*) forhold [uthevet der]. Spørsmål om beskyttelse av selskaper, foreninger o.l. (*"juridiske personer"*) som sådanne faller utenfor – jfr. Ot.prp. 3 (1976-77) s. 134. Det vil imidlertid være taushetsplikt etter § 13, 1. ledd nr. 1 for opplysninger knyttet til bedrifters forhold og næringsvirksomhet i den grad enkeltpersoners personlige forhold derved avdekkes".

Her kan det imidlertid være et spørsmål om en politianmeldelse eller ilagt sanksjon for lovovertrødelse kan være "drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår", jf. § 13 første ledd nr. 2. En mer alvorlig sanksjon (f.eks. overtredelsesgebyr ilagt et foretak) vil vel etter omstendighetene kunne ha negativ konkurransemessig betydning for foretaket dersom den blir offentlig kjent. Det er likevel neppe grunnlag for å hevde at sanksjonen i seg selv vil være undergitt taushetsplikt etter denne bestemmelsen. Forbehold må tas for opplysninger i begrunnelsen for vedtaket som omhandler fortrolige drifts- eller forretningsforhold for øvrig, eller som er taushetsbelagt av hensyn til enkeltpersoner etter § 13 første ledd nr. 1 om "personlige forhold".¹⁶⁸⁾

Utgangspunktet må være det samme for politianmeldelser av foretak. Sivilombudsmannen behandler i årsmeldingen for 2000 side 88 flg. en sak vedrørende anmeldelse for ulovlig hogst. Ombudsmannen uttaler her at

"Jeg legger til grunn at forretningsvirksomhet også vil være beskyttet av taushetsplikten når anmeldelsen identifiserer enkeltpersoner."

5.6.4.4 Unntak fra offentlighet

Forutsatt at det ikke foreligger taushetsplikt, er spørsmålet i hvilken utstrekning dokumenter i sak om ileggelse av en administrativ sanksjon (eller annen forvaltningsreaksjon) kan unntas fra offentlighet. Selv om bestemmelser i offentlighetsloven åpner for slikt unntak, skal forvaltningsorganet likevel vurdere spørsmålet om meroffentlighet, dvs. "om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis", jf. loven § 2 tredje ledd, se nærmere nedenfor.

Generelt vises til at forvaltningsorganet etter offentlighetsloven § 5 første ledd kan unnta doku-

¹⁶⁵⁾ Frihagen, Offentlighetsloven bind II, 3. utg. 1994, side 54.

¹⁶⁶⁾ Geir Woxholth, Forvaltningsloven 1993 side 195.

¹⁶⁷⁾ Frihagen, Offentlighetsloven bind II, 3. utg. 1994, side 42 og tilsvarende i Forvaltningsloven bind I, 2. utg. 1986, side 268.

¹⁶⁸⁾ Se Frihagen, Offentlighetsloven bind II, 3. utg. 1994, side 72-73 og Jan F. Bernt i Norsk Lovkommentar, 2002, side 853 note 246 og 247.

menter det har utarbeidet for sin interne saksforberedelse.

I saker om administrative sanksjoner som følge av lovovertridelser, er den mest sentrale bestemmelse offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5. Det heter her at "[f]ølgende dokumenter kan unntas fra offentlighet: ... 5) Anmeldelse, rapport eller annet dokument om lovovertridelse".

Unntaket i nr. 5 gjelder også dokumenter om lovovertridelser som ikke kan straffesanksjoneres.¹⁶⁹⁾

Utgangspunktet antas å være at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 gir hjemmel til å unnta ethvert dokument som knytter seg til forvaltningens undersøkelser og vedtak vedrørende mulige lovovertridelser – og derved sanksjoner mv. som følge av slike. Dette gjelder selv om det konkrete dokumentet ikke direkte inneholder opplysninger "om lovovertridelse". Forutsetningen er at det gjelder et dokument som er utferdiget av forvaltningsorganet eller innhentet av dette i anledning av en slik undersøkelse.

Det vises til at loven opprinnelig hadde formuleringen "dokument i anledning" av overtridelse av lovgivningen. Dette omfatter etter sin ordlyd også dokumenter i en slik undersøkelsessak uavhengig av om dokumentet direkte gir opplysninger om selve lovovertridelsen (for eksempel dokument om innhenting av slike opplysninger, innkalling til møte osv.). Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved en endring i 1982. I følge Arvid Frihagen¹⁷⁰⁾ var

"[n]oen realitetsendring ... tydeligvis ikke tilsikret. Endringen av ordlyden skulle etter Ot prp nr 4 (1981-82) s 51 således være rent språklig".

Frihagen (l.c.) trekker frem dette for å understreke et *annet* forhold, nemlig at

"[b]estemmelsen må forstås slik at den ikke gir adgang til å unnta et dokument *bare fordi* det inneholder opplysninger om en lovovertridelse [uthevet her]".

Og videre heter det om lovendringen at:

"Derved mistet vi markeringen av at det ikke skulle være nok at det er opplysninger om slike lovovertridelser".

Frihagens utgangspunkt er at det i bestemmelsen

¹⁶⁹⁾ Jf. blant annet Frihagen, Offentlighetsloven bind II, 3. utg. 1994, side 170.

¹⁷⁰⁾ Frihagen, op. cit. side 169.

"må ligge at vedkommende dokument er *utferdiget direkte i forbindelse med overtridelsen* – for eksempel for å klarlegge, stoppe eller sanksjonere overfor lovovertridelser [uthevet her]".

Han uttaler også at

"[d]et må i det hele være et poeng at det her bare skal være unntak for dokumenter som direkte gjelder og er laget om selve lovovertridelses-spørsmålet".

Endelig vises det til en uttalelse av 14. mars 1980 fra Lovavdelingen vedrørende et kommunalt brev om en regnskapsfeil, hvor det heter at muligheten for at regnskapsfeilen var en lovovertridelse var såpass fjern og usikker at det "ikke er rimelig å si at brevet er sendt *i anledning* av dette [uthevet der]".

På den annen side leder dette ikke til et krav om at det enkelte dokument *må* inneholde direkte opplysninger om selve den (mulige) straffbare handling eller lovovertridelse, dersom dokumentet er utferdiget i forbindelse med en sak om mulig lovovertridelse; for eksempel "for å klarlegge, stoppe eller sanksjonere overfor lovovertridelser" som sitert fra Frihagen. Dette må da gjelde tilsvarende for dokumenter som forvaltningsorganet *innhenter* som ledd i en slik sak. Det vises her også til at loven § 3 første ledd avgrenser selve det forvaltningsrettslige dokumentbegrep til "dokumenter som er utferdiget av et forvaltningsorgan, og dokumenter som er kommet inn eller lagt frem for et slikt organ". Dokumentet anses som utferdiget når det er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken er ferdigbehandlet.

Spørsmålet om å beslutte unntak fra offentlighet etter § 6 første ledd nr. 5 må som nevnt også vurderes i forholdet til *prinsippet om meroffentlighet*, jf. § 2 tredje ledd.¹⁷¹⁾ Lovens utgangspunkt er at forvaltningsorganet må ha saklig grunn for å unnta dokumentet fra offentlighet, selv om det i og for seg er adgang til å unnta det etter en bestemmelse i loven. Dette leder til en bredere helhetsvurdering, hvor både den berørte parts og forvaltningsorganets interesser kan avveies mot det allmenne

¹⁷¹⁾ Jf. St.meld. nr. 32 (1997-98) punkt 5.13.1, hvor det heter om dette prinsippet: "I dette ligger at forvaltningen skal vurdere muligheten for å gi den som spør, helt eller delvis innsyn i et dokument, selv om dokumentet etter offentlighetslovens bestemmelser kan unntas fra offentlighet. Man plikter i det enkelte tilfellet først og fremst å vurdere om de hensynene som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Det må deretter foretas en avveining av de kryssende hensynene, ..."

hensyn til offentlighetens innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Særlige hensyn kan her gjøre seg gjeldende under saksforberedelsen, før endelig vedtak er truffet. Det er et relevant hensyn om innsyn i dokumenter i saken på dette stadium kan gi et ufullstendig eller misvisende bilde av saken. Dokumentet kan omhandle foreløpige vurderinger, mistanker eller beskyldninger om lovovertrедelser som ikke er ferdig undersøkt, og hvor parten ikke har hatt anledning til å imøtegå eller kommentere de faktiske forhold.

Det følger av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c at et saksdokument kan unntas fra offentlighet dersom "unntak er påkrevd ... fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres". Bestemmelsen antas å være aktuell særlig i den saksforberedende fase, for eksempel ved undersøkelser av om det foreligger lovovertrедelser som kan resultere i sanksjon eller andre forvaltningstiltak.

Offentlighetslovens regler om offentlighet gjelder i utgangspunktet det enkelte dokument. Etter § 6 siste ledd er det imidlertid adgang til å unnta "hele saken" fra offentlighet når ett dokument kan unntas, dersom "de øvrige saksdokumenter ville gi et åpenbart misvisende bilde av saken og offentlighet kan skade samfunnsmessige eller private interesser".

5.6.4.5 Utsatt offentlighet

Offentlighetsloven § 4 fastsetter regler om utsatt offentlighet i særlige tilfelle. Selv om et dokument er offentlig etter lovens hovedregel, kan forvaltningsorganet fastsette at offentlighet først skal gjelde fra et senere tidspunkt enn hva som følger av loven § 3. Vilåret er at "de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser". For sanksjonssaker kan dette tenkes aktuelt særlig under det forberedende stadium før vedtak treffes. Vilårene er imidlertid strenge, og det kan jo nettopp være vanskelig å "anta" at dokumentene gir et "direkte misvisende bilde av saken" før saken er rimelig opplyst og f.eks. den private part har fått uttale seg etter forhåndsvarsel e.l.

5.6.5 Adgangen til domstolsprøving ved administrative sanksjoner

Vedtak om ileggelse av en administrativ sanksjon kan bringes inn for domstolene i sivilprosessens

former. For slike saker gjelder visse særregler i tvistemålsloven kapittel 30, jf. § 435. Forvaltningsorganet kan sette som vilkår for søksmål at den administrative klageadgangen er uttømt, jf. tvistemålsloven § 437. Parten må gis beskjed om dette vilkåret samtidig med underretningen om vedtaket. Reglene i § 437 gjelder ikke dersom adgangen til å klage og reise søksmål er regulert i særlovgivningen.¹⁷²⁾

Grunnlaget for å bringe et vedtak om ileggelse av en administrativ sanksjon inn for retten vil som regel være en påstand fra den private part om at vedtaket er ugyldig. Et vedtak kan være ugyldig som følge av at det mangler hjemmel, er fattet av ikke-kompetent myndighet, lider av saksbehandlingsfeil, bygger på et feilaktig faktum eller lider av mangler ved skjønnsutøvelsen. Feil ved skjønnsutøvelsen kan foreligge ved at avgjørelsen bygger på utenforliggende hensyn, feilaktig lovforståelse, innebærer en usaklig forskjellsbehandling eller er sterkt urimelig.

Når domstolene prøver et vedtak, kan konklusjonen bare bli at vedtaket kjennes ugyldig. Selv der et lovbundet vedtak er beheftet med ugyldighetsgrunn, kan det som den klare hovedregel ikke gis dom for realiteten, jf. Rt 2001 side 995. Eksempler på at lovgivningen åpner for at forvaltningsrettigheten fastslås i dom, finner man i tvistemålsloven § 482 og skattebetalingsloven § 48 nr. 6.

I forhold til sanksjonsspørsmål er det av særlig interesse hvor langt hjemmelsgrunnlaget rekker. Det er alminnelig antatt at inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov. Dette legalitetsprinsippet er relativt i den forstand at jo mer inngripende et vedtak er, desto klarere hjemmel kreves for vedtaket. Et vedtak som går ut på å ilegge en administrativ sanksjon, vil ofte være et nokså inngripende vedtak. Hvorvidt det foreligger tilstrekkelig hjemmel for en aktuell sanksjon kan retten prøve fullt ut. Domstolene vil også kunne prøve om noen av de andre ugyldighetsgrunnene som er nevnt ovenfor, foreligger.

Retten kan derimot ikke alltid prøve forvaltningens vurderinger fullt ut. De færreste forvaltningsavgjørelser er fullt ut regelbundet på en slik måte at vedtakets innhold følger direkte av lovgivningen. I de fleste tilfeller har forvaltningen større eller mindre grad av frihet til å treffe de avgjørelsene som finnes hensiktsmessige. Hvor fritt forvaltningen står avhenger av en rekke forhold. Utgangspunktet

¹⁷²⁾ Jf. for eksempel lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift § 34 tredje ledd, lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. § 19 nr. 2, lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart § 3-19 fjerde ledd og lov 17. november 2000 nr. 80 om børsvirksomhet m.m. § 7-3.

må tas i en fortolkning av kompetansegrunnlaget for det aktuelle vedtaket. Er skjønnstemaet etter kompetansegrunnlaget vagt og komplisert, kan det tale for å anse vurderingen for å være overlatt til forvaltningen. Praksis har vist at domstolene viker tilbake for å overprøve forvaltningen i spørsmål av teknisk, økonomisk og politisk art. Videre kan det ha betydning hvilke forvaltningsorganer som står for skjønnsutøvelsen. Dersom et organ har særlige forutsetninger for å gjøre skjønnsmessige vurderinger på et område, for eksempel som følge av særlig fagkunnskap eller kjennskap til lokale forhold, vil det kunne tale for en begrenset domstolsprøvelse av organets vurderinger. Når domstolsprøvingen av slike grunner er begrenset er det vanlig å si at forvaltningen har en grad av "fritt skjønn". Forvaltningens "frie skjønn" må imidlertid alltid bygge på et korrekt faktum og det må det ikke være mangler ved skjønnsutøvelsen.

5.7 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

5.7.1 Oversikt over konvensjonen og dens stilling i norsk rett

Europarådets konvensjon av 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og grunnleggende friheter, vanligvis omtalt som Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) ble ratifisert av Norge den 15. januar 1952 og trådte i kraft 3. september 1953.

De enkelte rettighetene og frihetene etter konvensjonen finner man i del I (artiklene 2 til 14). Her står også bestemmelser om adgangen til å fravike disse (artiklene 15 til 18). Også konvensjonens tilleggsprotokoller fastsetter enkelte rettigheter og friheter.

Artikkel 1 i konvensjonen bestemmer at konvensjonspartene skal sikre enhver ("everyone") innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i konvensjonen. Det er klart nok at uttrykket "enhver" omfatter enhver fysisk person innenfor konvensjonens jurisdiksjonsområde. I hvilken grad juridiske personer omfattes av vernet er noe mer usikkert. Dette kan stille seg noe forskjellig for de ulike bestemmelsene i konvensjonen. Hvem som er rettighetssubjekter etter konvensjonen behandles nærmere i punkt 5.7.3.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har kompetanse til å prøve om det har forekommet krenkelser av konvensjonen i noen av medlemslandene. EMD kan dessuten tilkjenne

erstatning og oppreisning til den som er krenket.

EMD fortolker konvensjonens begreper autonomt, det vil si at nasjonale begreper ikke er avgjørende, for eksempel for hva som innebærer en straffesiktelse ("criminal charge"). En slik autonom fortolkning er nødvendig for å sikre et enhetlig vern i konvensjonslandene og for å hindre omgåelser av menneskerettsvernet. EMDs tolkingsstil behandles noe nærmere i punkt 5.7.2.

Ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 2 ble EMK og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) med tilhørende tilleggsprotokoller samt FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), inkorporert som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge.¹⁷³⁾ Engelsk og fransk er sidestilt som autentiske konvensjonstekster i EMK. Den uoffisielle norske oversettelsen er ikke autentisk. Dette innebærer at det er den engelske og den franske teksten som gjelder direkte som norsk lov, og at man ikke kan løse tolkningstvill ved å lese den norske oversettelsen. Menneskerettsloven § 3 fastsetter at bestemmelsene i de inkorporerte konvensjonene ved motstrid skal gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Flere av bestemmelsene i konvensjonen og dens tilleggsprotokoller kan ha betydning for sanksjonssaker. I det følgende behandles bare de reglene som antas å ha størst praktisk betydning for de spørsmålene som behandles i utredningen her. Dette er først og fremst artikkel 6 som fastsetter retten til en rettfærdig prosess ("fair hearing"), jf. punktene 5.7.4 til 5.7.14, artikkel 7 som setter forbud mot å ilegge straff uten lovhjemmel eller med tilbakevirkende kraft, jf. punkt 5.7.15, og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 som setter forbud mot gjentatt forfølgning ("dobbelstraff"), jf. punkt 5.7.16.

Også FN-konvensjonene som er nevnt ovenfor – først og fremst konvensjonen om sivile og politiske rettigheter – har regler av interesse for spørsmålene som behandles. Det er imidlertid EMK som har fått størst betydning i norsk rett, ikke minst fordi denne konvensjonen håndheves og utvikles gjennom EMDs praksis. FN-konvensjonenes regler behandles derfor ikke for seg. Men på enkelte

¹⁷³⁾ EMK er inkorporert som endret ved ellefte protokoll 11. mai 1994, med følgende protokoller: Protokoll 20. mars 1952, fjerde protokoll 16. september 1963 om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen, sjette protokoll 28. april 1983 om opphevelse av dødsstraff og syvende protokoll 22. november 1984 om blant annet forbud mot gjentatt strafforfølgning. SP er inkorporert med valgfri protokoll 16. desember 1966 og annen valgfri protokoll 15. desember 1989 om avskaffelse av dødsstraff.

punkter vises det til konvensjonen om sivile og politiske rettigheter i tilknytning til behandlingen av reglene i EMK.

5.7.2 Den europeiske menneskerettighetsdomstolens dynamiske håndhevelse av konvensjonen

Det er særegent for EMK at konvensjonen håndheves aktivt av EMD. Dette innebærer at konvensjonens innhold blir fortolket og klarlagt i større grad enn det som er vanlig for andre folkerettslige forpliktelser.

Etableringen av EMD innebærer i seg selv en tilkjennegivelse av behov for og ønske om at et kompetent organ skal kunne avklare rettsusikkerhet. Dette er med på å forsterke den autonome fortolkningen av konvensjonens begreper – uavhengig av de nasjonale rettssystemene – som er omtalt i punkt 5.7.1.

EMD har altså i stor grad bidratt til å avklare rettstilstanden etter EMK. Dette har vært nødvendig som følge av at et stort område er regulert med få og vidt formulerte regler. Men den tolkingsstilen EMD har anlagt, innebærer dessuten at den i en del tilfeller har gått lenger enn å bare kartlegge de eksisterende forpliktelsene etter konvensjonen. Domstolen har åpent gitt til kjenne at den tar sikte på å *utvikle* konvensjonen og menneskerettsvernet ut fra de rådende samfunnsforholdene. I en rekke saker har således EMD uttalt at konvensjonen er "a living instrument" som må fortolkes i lys av de rådende samfunnsforhold ("the present day conditions").¹⁷⁴⁾ Dette er ikke en nødvendig konsekvens av den rollen EMD skal spille, men beror på et valg.

Domstolens dynamiske tolkingsstil innebærer at det oppstår usikkerhet omkring innholdet i konvensjonsforpliktelsene. Dels er det usikkert hvor langt konvensjonen rekker i dag, dels er det usikkert hva som vil kunne bli rettstilstanden i fremtiden som følge av senere rettsutvikling. Dette stiller nasjonalstatene overfor et valg: Hvor stor fortolkingmargin skal legges til grunn ved offentlig virksomhet, herunder utformingen av nytt regelverk, for å sikre mot konvensjonsbrudd? Dette er et vanskelig spørsmål som kan gis ulike svar. Så langt har dette prinsipielle spørsmålet kommet tydeligst frem for domstolene. Høyesterett har drøftet spørsmålet i flere prinsippavgjørelser. I Rt 2002 side 557 gis følgende oppsummering av hvor-

dan norske domstoler skal fortolke EMK-forpliktelser:

"Norske domstoler skal ved tolkingen av EMK benytte samme metode som EMD, men med den reservasjon at det i første rekke er EMD som skal utvikle konvensjonen. Dersom den tolking av en inkorporert konvensjonsbestemmelse som ut fra en slik bedømmelse har de beste grunner for seg, kommer i strid med annen norsk lovgivning, skal konvensjonsbestemmelsen gå foran, jf. menneskerettsloven § 3. Når lagmannsretten har lagt til grunn at konvensjonstolkningen må være «rimelig klar» for at annen norsk lovgivning skal kunne settes til side, bygger den således på en misforståelse av Høyesteretts uttalelser i plenumsdommen fra 2000."

Også ved utformingen av lover og annet regelverk må det tas stilling til hva konvensjonen krever og hvor stor risiko man er villig til å ta for konvensjonsbrudd. I forbindelse med vurderingene av om menneskerettskonvensjonene burde gjennomføres i norsk rett ved transformasjon eller inkorporasjon uttaler Menneskerettighetslovutvalget:

"Utvalget vil understreke disse synspunktene [at hensynet til rettsenhet taler for inkorporasjon], som det anser for svært sentrale på menneskerettighetsområdet. Det bør riktignok nevnes at formålet med konvensjonene ikke først og fremst er å oppnå full rettsenhet mellom statene. Intet er bedre enn om statene går lenger i å beskytte menneskerettighetene enn de er forpliktet til etter konvensjonene. Men det skal være rettsenhet i den forstand at vernet ikke under noen omstendighet kan være under den minstestandard som er fastlagt i konvensjonene."¹⁷⁵⁾

Denne uttalelsen refereres i Ot.prp. nr. 3 (1998-99), men det tas ikke direkte stilling til den på annen måte enn ved at departementet tiltrer Menneskerettighetsutvalgets begrunnelse for at menneskerettskonvensjonene bør gjennomføres ved inkorporasjon.¹⁷⁶⁾

Sanksjonsutvalget ser det som klart at lovgiver bør respektere de skrankene som etter en fortolking av EMK fremstår som sannsynlige. Det er derimot etter utvalgets syn vanskeligere å ta stilling til i hvilken grad det bør foretas en dynamisk fortolking for å sikre mot fremtidige konvensjonsbrudd som følge av rettsutvikling. Såkalt "overopp-

¹⁷⁴⁾ Se blant en lang rekke avgjørelser for eksempel Tyrer mot Storbritannia (1978 – sak 5856/72) avsnitt 31.

¹⁷⁵⁾ NOU 1993: 18 punkt 7.3.7.

¹⁷⁶⁾ Ot. prp. nr. 3 (1998-99) punkt 6.1.2.

fyllelse” kan nok ofte være av det gode, men dette kan også legge unødvendige bånd på rettsutviklingen som går på bekostning av andre viktige hensyn, herunder både offentlige og private interesser. Det er gode grunner til å foreta en konkret vurdering av spørsmålet om, og eventuelt hvor dynamisk fortolkning av konvensjonen lovgiver bør legge til grunn i det enkelte tilfelle, og ikke forsøke å gi et generelt svar.

Det er her grunn til å se hen til hvorvidt rettsendrende dommer fra EMD skal gis tilbakevirkende kraft. Hvis så var tilfellet ville det være større behov for å ”overoppfylle” for å sikre mot konvensjonsbrudd som følge av rettsutvikling, med de omfattende administrative og økonomiske konsekvensene dette ville kunne få. Det må imidlertid som hovedregel legges til grunn at rettsendrende dommer fra EMD, eller fra Høyesterett med en tolking av EMK, ikke får betydning for rettskraftige avgjørelser. Dette er lagt til grunn i Høyesteretts plenumskjennelse av 21. mars 2003 i en sak om gjenoptakelse av en straffesak. Domfelte hadde gitt uriktige opplysninger til ligningsmyndighetene. For dette forholdet var han først ilagt tilleggs-skatt og senere, i 1998, straffet. Den endrede rettsoppfatningen om ”dobbelstraff”-forbudets rekkevidde som fremkom i plenumssaken i Rt 2002 side 557, ga ikke grunnlag for gjenoptakelse etter straffeprosessloven § 392 første ledd.¹⁷⁷⁾

5.7.3 Rettighetssubjekter etter EMK. Omfattes juridiske personer?

EMK artikkel 1 fastsetter at konvensjonspartene skal sikre enhver (”everyone”) innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i konvensjonen. Det er sikker rett at uttrykket ”enhver” omfatter enhver fysisk person. Spørsmålet er i hvilken grad også juridiske personer kan omfattes.

Flere forhold kunne tale for at det bare er fysiske personer som omfattes: Konvensjonens formål er å sikre enkeltmennesket overfor statsmakten. Dette ser man utslag av også i konvensjonens tittel – Konvensjon om beskyttelse av *menneskerettighetene*. På den annen side er det flere holdpunkter for at juridiske personer kan være omfattet av i alle fall deler av konvensjonen. Det fremgår av artikkel 34 at EMD kan motta klager fra enhver person, ikke-statlig organisasjon eller gruppe av personer (”any person, non-governmental organisation or group of individuals”). Denne bestemmelsen ville gi liten mening dersom ingen av konvensjo-

nens rettigheter kunne gjøres gjeldende av andre enn fysiske personer.

I konvensjonens protokoll av 20. mai 1952 om blant annet vern av eiendomsrett fremgår det uttrykkelig av artikkel 1 at enhver fysisk eller juridisk person (”every natural or legal person”) er omfattet av vernet. Dette kan tyde på at juridiske personer ikke er omfattet av *konvensjonens* artikkel 1; i så fall ville det jo være unødvendig å nevne dem særskilt i protokollen. På den annen side kan det hevdes at en slik presisering var nødvendig fordi det ikke følger uttrykkelig av konvensjonens artikkel 1 at juridiske personer kan være rettssubjekt.

Man kan ikke løse spørsmålet på generelt nivå ut fra betraktningene ovenfor. I hvilken grad juridiske personer er omfattet av konvensjonsvernet kan stille seg forskjellig for de ulike artiklene og må løses for hver enkelt av dem. For en del rettigheter og friheter er det uten videre klart at juridiske personer ikke kan krenkes. Dette gjelder blant annet artiklene 2 til 5 og 12 om retten til liv, forbud mot tortur, slaveri og tvangsarbeid, retten til frihet og sikkerhet og retten til å inngå ekteskap. Andre artikler angår imidlertid friheter og rettigheter som også juridiske personer kan nyte godt av. Dette gjelder blant annet artiklene 10 og 11 om ytrings-, forsamlings- og organisasjonsfrihet. EMD har til og med innrømmet et selskap vern etter artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv i Colas-saken. I dommen heter det (i uoffisiell norsk oversettelse):

”I forlengelsen av den dynamiske tolkningen av Konvensjonen anser Domstolen at tiden er inne til, under visse omstendigheter, å erkjenne at rettigheter som er garantert i henhold til Konvensjonens artikkel 8 kan tolkes dit hen at de for et selskap omfatter retten til respekt for dets forretningskontor, dets filialkontor eller dets ervervslokaler ...”¹⁷⁸⁾

Artikkel 6 kommer til anvendelse for enhver (”everyone”), men har tillegget ”his rights and obligations”/”criminal charges against *him*”. Dette kunne trekke i retning av at bare fysiske personer er vernet. Likevel må det legges til grunn at artikkel 6 også kan verne juridiske personer. Man finner en rekke dommer fra EMD der artikkel 6 får anvendelse i saker der en juridisk person er klager, uten at spørsmålet om hvilke subjekter som vernes av bestemmelsen er problematisert.¹⁷⁹⁾ Utvalget leg-

¹⁷⁷⁾ HR-2002-00769.

¹⁷⁸⁾ Stes Colas Est and others mot Frankrike 2002 (sak 37971/97) avsnitt 41.

¹⁷⁹⁾ Se for eksempel Comingersoll S.A. mot Portugal 2000 (sak 35382/97) og Västberga taxi aktiebolag & Vulic mot Sverige 2002 (sak 36985/97).

ger etter dette til grunn for sitt arbeid at juridiske personer kan inneha de rettighetene etter artikkel 6 som etter sin art er aktuelle for slike subjekter.¹⁸⁰⁾

5.7.4 Oversikt over artikkel 6 – hovedinnhold og anvendelsesområde

Den europeiske menneskerettighetskonvensjons artikkel 6 har følgende ordlyd i den autentiske engelske teksten:

”Article 6. Right to a fair trial

1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

2. Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law.

3. Everyone charged with a criminal offence has the following minimum rights:

a. to be informed promptly, in a language which he understands and in detail, of the nature and cause of the accusation against him;

b. to have adequate time and facilities for the preparation of his defence;

c. to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing or, if he has not a sufficient means to pay for legal assistance, to be given it free when the interests of justice so require;

d. to examine or have examined witnesses against him and to obtain the attendance and examination of witnesses on his behalf under the same conditions as witnesses against him;

e. to have the free assistance of an interpreter if he cannot understand or speak the language used in court.”

I den norske oversettelsen har artikkelen følgende ordlyd:

”Artikkel 6. Retten til en rettferdig rettergang

1. For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg,

har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov. Dommen skal avsies offentlig, men pressen og offentligheten kan bli utelukket fra hele eller deler av rettsforhandlingene av hensyn til moralen, den offentlige orden eller den nasjonale sikkerhet i et demokratisk samfunn, når hensynet til ungdom eller partenes privatliv krever det, eller i den utstrekning det etter rettens mening er strengt nødvendig under spesielle omstendigheter der offentlighet ville skade rettferdighetens interesser.

2. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

3. Enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal ha følgende minsterettigheter:

a. å bli underrettet straks, i et språk han forstår og i enkeltheter, om innholdet i og grunnen til siktelsen mot ham;

b. å få tilstrekkelig tid og muligheter til å forberede sitt forsvar;

c. å forsvare seg personlig eller med rettslig bistand etter eget valg eller, dersom han ikke har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, å motta den vederlagsfritt når dette kreves i rettferdighetens interesse;

d. å avhøre eller la avhøre vitner som blir ført mot ham, og få innkalt og avhørt vitner på hans vegne under samme vilkår som vitner ført mot ham;

e. å ha vederlagsfri bistand av en tolk hvis han ikke kan forstå eller tale det språk som blir brukt i retten.”

Artikkel 6 nr. 1 fastsetter grunnprinsippene for en rettferdig prosess (“fair ... hearing”) og tilkommer enhver (“everyone”) ved avgjørelsen av (“the determination of”) vedkommendes borgerlige rettigheter og plikter (“civil rights and obligations”) eller ved avgjørelsen av en straffesiktelse (“criminal charge”) mot vedkommende. Dette innebærer at rettighetene i artikkelen bare kan kreves ved organer som har kompetanse til å treffe rettslig bindende avgjørelser. Artikkelen kommer således først og fremst til anvendelse i saker for de ordinære domstolene. Men som det fremgår av fremstillingen nedenfor, kan den også komme til anvendelse i visse forvaltningsprosesser og ved visse avgjørelser av påtalemyndigheten som avslutter saker.

Artikkel 6 nr. 2 og 3 presiserer visse minimumsrettigheter og gjelder bare i saker som innebærer en straffesiktelse (“criminal charge”). Oppregningen av rettigheter er ikke uttømmende og må således ikke forstås motsetningsvis.

Vern etter artikkel 6 i forvaltningsprosesser –

¹⁸⁰⁾ Aall, Rettergang og menneskerettigheter side 297 antar at juridiske personer omfattes av artikkel 6, med mindre det følger av en fortolkning av en bestemt rettighet at den ikke er anvendelig på juridiske personer.

det vil si utenfor kjerneområdet for bestemmelsen – er særlig aktuelt i saker der prosessen innebærer en straffesiktelse ("criminal charge") i konvensjonens forstand, og hovedvekten i den følgende fremstillingen vil bli lagt på denne siden av artikkelen. Det er imidlertid ikke gitt at hele rettighetskatalogen kommer til anvendelse når artikkel 6 gir vern utenfor den ordinære straffeprosessen. I Rt 2000 side 996 uttaler således Høyesterett:

"Jeg finner imidlertid grunn til å nevne at selv om en sak om forhøyd tilleggsatt er å anse som en straffesak i forhold til EMK artikkel 6, kan det ikke tas for gitt at alle regler konvensjonen oppstiller for straffesaker, uten videre vil få anvendelse. Således har EMD, som tidligere nevnt, akseptert at tilleggsatt, på linje med gebyr for mindre alvorlige overtredelser for eksempel i trafikken, kan ilegges administrativt selv om slike sanksjoner anses som straff etter artikkel 6, forutsatt at det er adgang til å få prøvd illeggelsen for domstolene. Her har praktiske hensyn medført en modifikasjon i det som skulle følge av en strikt anvendelse av artikkel 6 nr. 1. Jeg holder det åpent om anvendelsen av artikkel 6 også på enkelte andre punkter må tillempe de særlige forhold som gjør seg gjeldende ved utlikningen av skatt på formue og inntekt."

Visse mulige begrensninger i vernet drøftes i det følgende i tilknytning til den nærmere behandlingen av de enkelte rettighetene i artikkelen.

For å kartlegge anvendelsesområdet til de ulike delene av artikkel 6 er det nødvendig å undersøke noe nærmere hva som ligger i begrepene "straffesiktelse" og "borgerlige rettigheter og plikter". Disse konvensjonsbegrepene må fortolkes autonomt, det vil si at forståelsen av tilsvarende begreper i nasjonal rett ikke er avgjørende.

5.7.5 Nærmere om begrepet straffesiktelse

Ved avgjørelse av en *straffesiktelse* ("criminal charge") kommer hele artikkel 6 til anvendelse. Ved siden av grunnprinsippene i nr. 1 gjelder altså de minimumsrettighetene som er oppregnet i nr. 2 og 3.

På bakgrunn av konvensjonspraksis kan det oppstilles tre kriterier av betydning for om en sanksjon må anses som en straffesiktelse: Den *nasjonale klassifiseringen* av sanksjonen, *lovbruddets karakter* og *sanksjonens innhold og alvor*.¹⁸¹⁾ Disse kriteri-

¹⁸¹⁾ Se for eksempel Engel and others mot Nederland 1976 (sak 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 og 5370/72), jf. Rt 2000 side 996, Rt 2002 side 557, Rt 2002 side 509 og Rt 2002 side 1007 der praksis fra EMD er sammenfattet.

ene – de såkalte Engelkriteriene – kan hver for seg danne grunnlag for å konstatere at det foreligger en straffesiktelse etter artikkel 6 (alternative grunnlag). Men dersom ikke ett av kriteriene alene tilsier at det foreligger en straffesiktelse, kan kriteriene samlet, etter en skjønnsmessig helhetsvurdering, innebære at det foreligger en straffesiktelse (kumulative grunnlag). Så vel vurderingen av de enkelte momentene som en eventuell helhetsvurdering må bli nokså skjønnsmessig. Dette innebærer at det vanskelig lar seg gjøre å trekke noen sikker og presis grense for hvilke reaksjoner i norsk lovgivning som innebærer en straffesiktelse etter artikkel 6.

Begrepet straffesiktelse skal som nevnt fortolkes autonomt. Like fullt er den *nasjonale klassifisering* av den aktuelle reaksjonen et naturlig utgangspunkt for vurderingen også etter konvensjonen. Dersom en sanksjon er klassifisert som straff etter intern rett vil den innebære en straffesiktelse etter konvensjonen. Det at en sanksjon ikke er klassifisert som straff har imidlertid liten betydning. Dermed blir de andre kriteriene avgjørende i slike tilfeller.

I tilknytning til momentet "*lovbruddets karakter*" har EMD lagt stor vekt på om sanksjonen gjelder lovbrudd som i europeisk rettstradisjon har vært ansett for å høre til strafferetten eller har utpreget strafferettslig karakter.¹⁸²⁾ I vurderingen av om lovbruddet har strafferettslig karakter spiller det aktuelle regelbruddets alvorlighet en rolle. Det legges også vekt på om det aktuelle faktum i saken ville kunne danne grunnlag for et straffansvar etter nasjonal rett. Dessuten har det betydning om ansvar etter det aktuelle regelverket forutsetter en skyldkonstatering. Et skyldansvar vil lettere kunne innebære en avgjørelse av en straffesiktelse enn et rent objektivt ansvar.

Ved vurderingen av "*lovbruddets karakter*" kan det ha betydning om det aktuelle lovforbudet retter seg mot enhver eller bare mot visse persongrupper. Sanksjoner som kan ilegges enhver, vil lettere bli ansett som en straffesiktelse enn sanksjoner som retter seg mot for eksempel visse yrkesgrupper.¹⁸³⁾ Domstolen har godtatt at disiplinære sanksjoner mot spesielle grupper ikke omfattes av artikkel 6.¹⁸⁴⁾ I Weber-dommen avgrenses imidler-

¹⁸²⁾ Se for eksempel Öztürk mot Tyskland 1984 (sak 8544/79).

¹⁸³⁾ Se Bendenoun mot Frankrike 1994 (sak 12547/86). I denne saken uttalte domstolen at det talte for at det forelå en "criminal charge" at lovgivningen som den aktuelle sanksjonen ble ilagt på grunnlag av rettet seg mot alle borgere i deres egenskap av skattebetalere, ikke en særlig gruppe.

¹⁸⁴⁾ Se for eksempel Engel and others mot Nederland 1976 om militærpersonell (sak 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

tid det tillatte området for et slikt disiplinærregime, på siden av det strafferettslige, nokså strengt. En disiplinærsanksjon under rettergang som ikke bare omfatter aktører som var nært knyttet til rettssystemet i sitt daglige virke, men også sakens parter – som i prinsippet kan være enhver borger – ble ansett for å innebære avgjørelse av en straffesiktelse:

”The Court does not accept this submission. Disciplinary sanctions are generally designed to ensure that the members of particular groups comply with the specific rules governing their conduct. Furthermore, in the great majority of the Contracting States disclosure of information about an investigation still pending constitutes an act incompatible with such rules and punishable under a variety of provisions. As persons who above all others are bound by the confidentiality of an investigation, judges, lawyers and all those closely associated with the functioning of the courts are liable in such an event, independently of any criminal sanctions, to disciplinary measures on account of their profession. The parties, on the other hand, only take part in the proceedings as people subject to the jurisdiction of the courts, and they therefore do not come within the disciplinary sphere of the judicial system. As Article 185, however, potentially affects the whole population, the offence it defines, and to which it attaches a punitive sanction, is a ”criminal” one for the purposes of the second criterion.¹⁸⁵⁾

Videre har det betydning om sanksjonen følger av allmenne eller individuelt fastsatte regler.¹⁸⁶⁾ Ileggelse av sanksjoner etter allmenne regler vil lettere bli klassifisert som en straffesiktelse enn sanksjoner som følge av brudd på individuelt fastsatte forbud eller påbud.

Momentet ”sanksjonens innhold” tar sikte på reaksjonens kvalitative side, eller med andre ord hva slags type reaksjon det er snakk om; frihetsberøvelse, økonomiske sanksjoner, tap av tillatelser og rettigheter mv. Eventuell subsidiær fengselsstraff eller særlige regler om tvangsfullbyrdelse av en sanksjon må også tas med i vurderingen av en sanksjons innhold. Jo mer inngripende den aktuelle reaksjonen er etter sin art, desto større mulighet er det for at reaksjonen må anses som en straf-

fesiktelse. Ileggelse av frihetstap vil som regel bli ansett som avgjørelse av en straffesiktelse.¹⁸⁷⁾

EMD legger betydelig vekt på om *formålet* med å forfølge en type lovbrudd er pønalt. Dersom reaksjonen tar sikte på å straffe og avskrekke, vil det tale for at sanksjonen utgjør en straffesiktelse i konvensjonens forstand.¹⁸⁸⁾ Ved denne vurderingen vil sanksjonens innhold være et moment, på den måten at enkelte reaksjoner vanskelig kan tenkes å ha et annet formål enn å virke pønalt. Således vil et rettighetstap som følge av et lovbrudd lettere kunne ha formål som ikke er pønale enn betalingsforpliktelser som illegges som reaksjon på lovovertrødelser. Betydningen av sanksjonens formål behandles iblant i tilknytning til spørsmålet om *lovbruddets* karakter, selv om det muligens ikke passer så godt systematisk. Det man spør om er jo om *sanksjonen* har pønalt karakter. EMD har imidlertid ikke oppstilt ”sanksjonens karakter” som et hovedmoment for vurderingen av om det foreligger en straffesiktelse.

Holdt opp mot ”sanksjonens innhold” kan ”sanksjonens alvor” sies å ta sikte på den kvantitative siden av reaksjonen. Hvor streng reaksjon som illegges innenfor den aktuelle reaksjonstypen, er altså av betydning. Det vil således kunne ha betydning om det illegges et stort eller lite gebyr eller om et tilbakekall av en tillatelse er permanent eller midlertidig. I en kjennelse av 28. februar 2003¹⁸⁹⁾ kom Høyesterett til at utestengning fra retten til å motta dagpenger er straff etter konvensjonen. Det legges vekt på at utestengning ”for et så vidt langvarig tidsrom som her er aktuelt, også etter omstendighetene kan ramme hardt overfor borgere i en meget utsatt sosial situasjon”. I Rt 2002 side 1007 (sniking på sporveien) – som gjaldt spørsmålet om hvorvidt en privatrettslig sanksjon forankret i avtalerettslige prinsipper innebar en ”criminal charge” – uttalte Høyesterett:¹⁹⁰⁾

¹⁸⁷⁾ Den første avgjørelsen fra EMK som konstaterte at det forelå en straffesiktelse i konvensjonens forstand, til tross for at den aktuelle sanksjonen ikke var straff etter intern lovgivning, gjaldt frihetsberøvelse som ledd i militær refleksjon. På grunn av de særlige hensyn som gjør seg gjeldende ved disiplinærstraff vil imidlertid ikke slike reaksjoner i et hvert tilfelle innebære at artikkel 6 kommer til anvendelse, jf. Engel and others mot Nederland 1976 (sak 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72). Angående disiplinærstraff i fengsler er tilsvarende prinsipper utviklet, jf. Campbell and Fell mot Storbritannia 1984 (sak 7819/77; 7878/77).

¹⁸⁸⁾ Se for eksempel Öztürk mot Tyskland 1984 (sak 8544/79) og Lutz mot Tyskland 1987 (sak 9912/82). Se også punkt 6.2 om det tilsvarende spørsmålet for rekommandasjon R (91) 1 fra Europarådet.

¹⁸⁹⁾ HR-2002-01024.

¹⁹⁰⁾ Det bemerkes at det ser ut til at det viktigste argumentet i saken for å ikke anse gebyret som straff etter konvensjonen var at det er avtalerettslig forankret.

¹⁸⁵⁾ Weber mot Sveits 1990 (sak 11034/84) avsnitt 33. Også i Demicoli mot Malta 1991 (sak 13057/87), ble det lagt avgjørende vekt på at den aktuelle sanksjonsbestemmelsen – disiplinærsanksjon for å beskytte medlemmer av nasjonalforsamlingen mot æreskrenkelses – rettet seg mot enhver. Følgelig innebar sanksjonen avgjørelse av en straffesiktelse.

¹⁸⁶⁾ Se for eksempel Bendenoun mot Frankrike 1994 (sak 12547/86) med hensyn til administrative skattesanksjoner.

”Det er i vår sak tale om et gebyr på kr 500 per gang (nå kr 750). Kostnaden for den billetten som ikke ble kjøpt var kr 20. Forsvareren har anført at det er tale om en kraftig sanksjon, selv om beløpet i seg selv, som lagmannsretten sier, må kunne karakteriseres som ”et forholdsvis beskjedent pengebeløp”. Selv om EMD i sin praksis har ansett at også meget lave økonomiske sanksjoner kan være en ”criminal charge”, jf. for eksempel Lauko-saken som dreiet seg om en bot på 300 slovakiske kroner, kan jeg ikke se at tilleggsavgiften i vår sak på grunn av beløpets størrelse skulle anses omfattet av begrepet ”criminal charge”.

I samme kjennelse uttalte Høyesterett følgende om momentene ”lovbruddets karakter” og ”sanksjonens innhold og alvor”:

”Jeg går etter dette inn på de andre kriteriene som EMD har utviklet: lovbruddets karakter og sanksjonens innhold og alvor. Disse er alternative og ikke kumulative. Hvert av kriteriene vil kunne føre til klassifikasjon som ”criminal charge”. EMD har lagt stor vekt på om sanksjonen gjelder lovbrudd som i europeisk rettstradisjon har vært ansett for å høre til strafferetten eller har utpreget strafferettslig karakter, jf. dommen 21. februar 1984 i saken Öztürk mot Tyskland hvor det ble lagt til grunn at handlingen var av ”inherently criminal character”. Er så ikke tilfelle, foretar EMD gjerne en samlet vurdering der så vel lovbruddets karakter som sanksjonens innhold og alvor inngår, jf. i første rekke dommen 24. februar 1994 i saken Bendenoun mot Frankrike.”

Det kan legges til grunn at kjerneområdet for begrepet straffesiktelse (”criminal charge”) er sanksjoner som er straff etter norsk rett, jf. straffeloven §§ 15 og 16. Men også reaksjonstyper som ikke formelt er straff, kan som det fremgår av det foregående, innebære en straffesiktelse etter konvensjonen.

Administrativt ilagte *økonomiske sanksjoner* av diverse slag, herunder gebyrer for trafikkovertredelser og tilleggs-skatt, har således blitt ansett for å innebære avgjørelse av en straffesiktelse.¹⁹¹⁾ Det samme gjelder tap av offentlig støtte.¹⁹²⁾

Administrative *tilbakekall av offentlige tillatelser* som ikke har et pønalt formål, men der det hoved-

¹⁹¹⁾ Se for eksempel Öztürk mot Tyskland 1984 (sak 8544/79), Lutz mot Tyskland 1987 (sak 9912/82) og Bendenoun mot Frankrike 1994 (sak 12547/86). Se også Rt 2000 side 996 og de tre plenumsavgjørelsene av 3. mai 2002 om tilleggs-skatt.

¹⁹²⁾ Se Høyesteretts kjennelse av 28. februar 2003, HR-2002-01024 om utestengning fra retten til dagpenger etter lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting § 36.

sakelige grunnlaget for tilbakekallet er uskikket hos innehaveren av tillatelsen, har ikke blitt ansett som avgjørelse av en straffesiktelse av EMD. Slike tiltak, herunder tilbakekall av lege- og advokatbevillinger og skjenkebevillinger, har derimot blitt bedømt som en avgjørelse av borgerlige rettigheter og plikter (”civil rights and obligations”), jf. punkt 5.7.7.¹⁹³⁾

Ileggelse av *administrativt rettighetstap*, det vil si tap av tillatelse som har et pønalt formål, har derimot blitt ansett som en straffesiktelse av EMD i sak om tap av førerkort.¹⁹⁴⁾ Også Høyesterett har lagt til grunn at inndraging av førerkort etter vegtrafikkloven § 33 nr. 2 innebærer en straffesiktelse som bringer artikkel 6 til anvendelse, jf. Rt 2002 side 1216. Utvalget legger til grunn at også andre administrative rettighetstap vil innebære en straffesiktelse etter EMK artikkel 6.

EMD har, så langt utvalget har kunnet bringe på det rene, ikke tatt stilling til om *administrativ inndragning* innebærer avgjørelse av en straffesiktelse, og svaret kan være noe usikkert.¹⁹⁵⁾ Visse typer *strafferettslig* inndragning har imidlertid blitt ansett av EMD for å innebære en straffesiktelse. I Rt 2002 side 1271 har Høyesterett lagt til grunn at inndragning av blant annet 6 gummibåter etter straffeloven § 35 annet ledd, jf. § 37c innebærer en straffesiktelse i EMKs forstand.

5.7.6 På hvilket tidspunkt foreligger en straffesiktelse?

Fra hvilket tidspunkt en person er å anse som straffesiktet (”charged”) har betydning for når vernet etter ulike sider av artikkel 6 inntreffer. Også ved vurderingen av om en sak er avgjort innen rimelig tid er det nødvendig å klarlegge fra hvilket tidspunkt det foreligger en straffesiktelse (”criminal charge”) fordi dette utgjør utgangspunktet for fristberegningen.

¹⁹³⁾ Se blant annet König mot Tyskland 1978 (sak 6232/73), Tre traktører mot Sverige 1989 (sak 10873/84), Albert and Le Compte mot Belgia 1983 (sak 7299/75; 7496/76), Le Compte, Van Leuven and De Meyere mot Belgia 1981 (6878/75; 7238/75) samt H mot Belgia 1987 (sak 8950/80).

¹⁹⁴⁾ Malige mot Frankrike 1998 (sak 27812/95).

¹⁹⁵⁾ Aall, Rettergang og menneskerettigheter side 386 antar under tvil at administrativ inndragning utløser vernet etter artikkel 6: ”Om den reelle likhet mellom den strafferettslige reaksjonen bot og inndragning er så stor at artikkel 6 kommer direkte til anvendelse er noe usikkert, selv om en slik antagelse nok er riktigst.” I saken Welch mot Storbritannia 1995 (sak 17440/90) ble utvidet *strafferettslig* inndragning i en narkotikasak ansett som straff (”penalty”) i forhold til artikkel 7. I Phillips mot Storbritannia 2001 (sak 41087/98) kom EMD til at utvidet *strafferettslig* inndragning inngikk som en del av en avgjørelse av straffesiktelse, slik at artikkel 6 kom til anvendelse.

Nasjonale regler for når en person er siktet er ikke avgjørende. I saken Corigliano mot Italia uttalte domstolen om når det foreligger en straffesiktelse etter konvensjonen:

”In criminal matters, in order to assess whether the ”reasonable time” requirement contained in Article 6 §1 (art. 6-1) has been complied with, one must begin by ascertaining from which moment the person was ”charged”; this may have occurred on a date prior to the case coming before the trial court ... such as the date of arrest, the date when the person concerned was officially notified that he would be prosecuted or the date when the preliminary investigations were opened. ... Whilst ”charge”, for the purposes of Article 6 § 1 (art. 6-1), may in general be defined as ”the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence”, it may in some instances take the form of other measures which carry the implication of such an allegation and which likewise substantially affect the situation of the suspect”¹⁹⁶⁾

Her fremgår det at straffesiktelsen kan foreligge før en sak kommer opp for domstolene, for eksempel på tidspunktet for arrestasjon, underretning om at det vil bli en straffeforfølgning eller etterforskningsstart. I mange tilfeller vil tidspunktet for straffesiktelse i konvensjonens forstand måtte regnes fra det tidspunktet da kompetent myndighet setter frem anklage om lovbrudd. I noen tilfeller kan det likevel foreligge en straffesiktelse på et tidligere tidspunkt som følge av tiltak som peker mot en straffesiktelse og som på samme måte vesentlig påvirker den mistenktes situasjon. I mange saker som ender med administrativ sanksjon, vil det på et tidlig stadium være korrespondanse mellom forvaltningen og den private part som klart ikke innebærer noen straffesiktelse. Etter hvert kan det komme frem opplysninger som leder til en stadig stigende mistanke om lovbrudd, slik at man får en ”glidende overgang” mot en slik situasjon som medfører en straffesiktelse i konvensjonens forstand.

I Rt 2000 side 996 uttalte Høyesterett blant annet på bakgrunn av den siterte uttalelsen i Corigliano-saken følgende om når det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand i en sak om tillegsskatt:

”Utgangspunktet er at likningsmyndighetene (og fylkesskattekontorene) har anledning til å henvende seg til skattyter, be om tileggsopplysninger og iverksette administrative kontrolltiltak vedrørende riktigheten av opplysninger som skattyter har gitt, herunder stedlig kontroll, uten at skattyter kan anses som straffesiktet etter artikkel 6”.

Høyesterett fremholdt videre:

”Ordinære kontrolltiltak kan etter dette ikke anses for å utgjøre en straffesiktelse. Det kreves noe mer, nemlig at vedkommende myndighet underretter om at en administrativ reaksjon av strafferettslig karakter etter artikkel 6 kan være aktuell for nærmere angitte overtredelser som skattyteren anses for å ha begått.”

I slike tilfeller vil det kunne være vanskelig å avgjøre presist på hvilket tidspunkt det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Utvalget antar at skjæringspunktet for når det foreligger en straffesiktelse normalt vil være det tidspunktet parten forhåndsvarsles om et mulig sanksjonsvedtak, men i en del tilfeller vil vernet inntre tidligere. Trolig vil vernet kunne inntre tidligere i ”rene” sanksjonssaker, det vil si saker som ikke har noe annet formål enn å avdekke mulige lovbrudd, enn i saker som initieres av tilsynsvirksomhet med et videre formål.

5.7.7 Nærmere om begrepet borgerlige rettigheter og plikter

Rettighetene i artikkel 6 nr. 1 kommer som nevnt i punkt 5.7.4 ikke bare til anvendelse ved avgjørelse av en straffesiktelse (”criminal charge”), men også ved avgjørelse av borgerlige rettigheter og plikter (”civil rights and obligations”). For administrative sanksjoner, som utgjør hovedtyngden i utredningen, er avgrensningen av begrepet straffesiktelse av størst betydning. Grunnen til dette er at det i praksis er mer aktuelt å trekke grensen mellom administrative sanksjoner og straffesiktelser enn mellom administrative sanksjoner og borgerlige rettigheter og plikter. Avgrensningen av begrepet borgerlige rettigheter og plikter – og dermed av anvendelsesområdet for artikkel 6 nr. 1 – kan likevel tenkes å ha selvstendig betydning for enkelte forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner etter utvalgets terminologi, og som ikke innebærer en straffesiktelse.

Borgerlige rettigheter og plikter (”civil rights and obligations”) fortolkes autonomt, på samme måte som begrepet straffesiktelse (”criminal

¹⁹⁶⁾ Corigliano mot Italia 1982 (sak 8304/78) avsnitt 34. Domstolen har også i senere avgjørelser lagt til grunn de samme kriterier for når straffesiktelse foreligger, jf. eksempelvis Öztürk mot Tyskland 1984 (sak 8544/79) avsnitt 55.

charge”), det vil si uavhengig av nasjonal rett. Etter konvensjonspraksis må flere vilkår være oppfylt for at det skal foreligge ”borgerlige rettigheter og plikter” i konvensjonens forstand.

For det første må det dreie seg om en reell og alvorlig tvist mellom enkeltpersoner eller mellom en enkeltperson og det offentlige. Tvisten kan gjelde eksistensen eller omfanget av en rettighet, eller måten en rettighet kan eller skal utøves på. Både faktiske og rettslige spørsmål kan være tvistegenstand. Utfallet av saken må dessuten være direkte avgjørende for den aktuelle rettigheten, jf. ”avgjort” i artikkel 6 nr. 1.¹⁹⁷⁾ For rettigheter som avhenger av forvaltningens skjønnsutøvelse, vil avgjørelsen av om skjønnet ligger innenfor lovens rammer etter omstendighetene kunne være en tvist som angår borgerlige rettigheter og plikter i konvensjonens forstand.¹⁹⁸⁾

For det andre må tvisten gjelde en rettighet som har grunnlag i nasjonal rett. Dette innebærer ikke at saksøkeren må ha et faktisk krav, men at det fremmes et prosedabelt krav.

For det tredje må saken gjelde en ”borgerlig” rettighet i konvensjonens forstand. Utgangspunktet er at typiske privatrettslige tvister som behandles i sivilprosessens former, omfattes av artikkel 6. Dette gjelder også når det offentlige er part. Rene offentligrettslige tvister faller derimot i prinsippet utenfor artikkel 6. Artikkel 6 gjelder således ikke tvist om statsborgerrett og ikke i saker om bortvisning av utlending fra riket, utstedelse av pass, utlevering til annen stat, militærnekting og skatt.¹⁹⁹⁾ Men utviklingen i konvensjonspraksis har gått i retning av å la artikkel 6 komme til anvendelse ved en del typer offentlige inngrep av betydning for privates rettsstilling og i tilfeller der privates rettigheter følger av offentligrettslig lovgivning. Det har således blitt lagt til grunn at artikkel 6 kommer til anvendelse i saker om sosiale trygdeordninger,²⁰⁰⁾ tap av lisens og andre inngrep i legers yrkesret-

tigheter,²⁰¹⁾ transportbevillinger²⁰²⁾ og skjenkebevillinger.²⁰³⁾ Den nærmere avgrensningen av hvor langt artikkel 6 rekker i tvister som har både et offentligrettslig og et privatrettslig element, kan være vanskelig. Indirekte eller avledede konsekvenser for borgerlige rettigheter og plikter innebærer ikke at konvensjonens artikkel 6 kommer til anvendelse. Det avgjørende er om slike rettigheter og plikter kan sies å bli direkte avgjort ved saken.

5.7.8 Artikkel 6 nr. 1 – retten til en rettfærdig rettergang – oversikt

Som det fremgår i punkt 5.7.4 kommer artikkel 6 nr. 1 til anvendelse både for saker som innebærer en straffesiktelse (”criminal charge”) og saker om borgerlige rettigheter og plikter (”civil rights and obligations”).

Grunnkravet i artikkel 6 er at en rettergang (”hearing”) som omfattes av artikkelen, skal være rettfærdig (”fair”). Dette grunnkravet kommer dels til uttrykk gjennom de nærmere angitte garantiene som er oppstilt i artikkelen, dels må kravet forstås som en standard som ikke er uttømmende angitt. Menneskerettighetsdomstolen har ikke gitt noen abstrakt definisjon av rettfærdig prosess (”fair ... hearing”). Formuleringen er imidlertid illustrert gjennom en meget rikholdig praksis og stiller krav til en rekke ulike rettsikkerhetsgarantier ut over de som følger direkte av artikkelen: Partene skal være likestilt under rettergangen, kontradiksjonsprinsippet skal gjelde, partene skal gis anledning til å være til stede under rettergangen, avgjørelser skal begrunnes i rimelig grad, og i saker som innebærer en straffesiktelse gjelder det et vern mot selvinkriminering. Også i en rekke andre relasjoner har retten til en rettfærdig prosess betydning.

I det følgende gis bare en kort behandling av de sidene ved artikkel 6 som antas å ha størst betydning for spørsmålene som behandles i denne utredningen. De fleste kravene til en rettfærdig prosess skaper neppe særlige problemer i forhold til norsk rett.

5.7.9 Artikkel 6 nr. 1 – kravet til avgjørelse av en uavhengig og upartisk domstol

EMK artikkel 6 krever at sanksjoner som inne-

¹⁹⁷⁾ Se saken *Bentham mot Nederland* (sak 8848/80) der EMD gjengir disse kriteriene for når det foreligger en tvist.

¹⁹⁸⁾ I saken *van Marle and Others mot Nederland* 1986 (sak 8543/79; 8674/79; 8675/79; 8685/79) var spørsmålet om det forelå en tvist. *Nederlandsk forvaltning* (Board of admission) hadde kommet til at klagerne ikke oppfylte vilkårene for å bli autorisert som revisorer. *van Marle* og de andre klaget internt (til Board of appeal). Klageorganets kompetanse var begrenset til å avgjøre om forvaltningen hadde handlet innenfor sin kompetanse og om søkerne fylte lovens krav til å være revisorer. Overfor klageorganet anførte imidlertid klagerne bare at bedømmelsen av deres kompetanse var uriktig. EMD kom derfor til at det ikke forelå en tvist.

¹⁹⁹⁾ Skattesaker faller også som hovedregel utenfor, men det finnes unntak, jf. *Edition Periscope mot Frankrike* 1992 (sak 11760/85).

²⁰⁰⁾ Se saken *Feldbrügge mot Nederland* 1986 (sak 8562/79) og *Deumeland mot Tyskland* 1986 (sak 9384/81).

²⁰¹⁾ Se saken *Le Compte, Van Leuven and De Meyere mot Belgia* 1981 (6878/75; 7238/75).

²⁰²⁾ Se saken *Pudas mot Sverige* 1987 (sak 10426/83).

²⁰³⁾ Se saken *Tre traktører AB v. Sverige*, A/159 (1989).

bærer avgjørelse av en straffesiktelse ("criminal charge") eller borgerlige rettigheter ("civil rights") skal ilegges av en uavhengig og upartisk domstol ("independent and impartial tribunal").

De ordinære domstolene tilfredsstillter konvensjonens krav til uavhengighet og upartiskhet. Forvaltningen er derimot i stor utstrekning ministerstyrt og er ikke uavhengig i konvensjonens forstand. Men EMD har lagt til grunn at forvaltningsorganer som ikke tilfredsstillter kravet til uavhengighet og upartiskhet, kan ilegge mindre alvorlige sanksjoner når disse ikke er rubrisert som straff etter intern rett. Dette gjelder selv om sanksjonene innebærer avgjørelse av en straffesiktelse etter konvensjonens autonome fortolkning. Unntaket er begrunnet i hensynet til fleksibilitet og effektivitet.²⁰⁴ Forutsetningen for en slik praksis er at det gis adgang til full domstolsprøvelse, jf. punkt 5.7.10.

Det er mulig det kan bli oppstilt visse modifikasjoner i adgangen til å la forvaltningsorganer som ikke er uavhengige, ilegge sanksjoner i første instans. I slike tilfeller kan det tenkes at artikkel 6 vil stille visse krav til organiseringen av forvaltningsorganet. Hensynet til uavhengighet og upartiskhet kan tale for at ikke de samme personene bør stå for både tilsyn, nærmere undersøkelser eller etterforskning, og sanksjonering. Utvalget kjenner ikke praksis fra EMD som berører spørsmålet, men er oppmerksom på at franske domstoler i flere tilfeller har lagt til grunn at EMK stiller krav til at forskjellige personer står for siktelse, etterforskning og sanksjonering også ved forvaltnings-sanksjoner.²⁰⁵ Denne praksisen er trukket frem i det arbeidet som den Europeiske verdipapirtilsynskomiteen (CESR i EU-systemet) har igangsatt for å avklare forholdet til EMK ved administrative sanksjoner. Dette vil i seg selv kunne øke oppmerksomheten rundt denne problemstillingen i de ulike EMK-landene. Hva som vil skje videre på dette området er imidlertid så vidt usikkert at utvalget for sitt arbeid har lagt til grunn at EMK per i dag ikke stiller et slikt krav som er lagt til grunn i fransk rett.

²⁰⁴ Se avgjørelsene *Le Compte, van Leuven and de Meyere mot Belgia* 1981 (sak 6878/75; 7238/75), *Albert and Le Compte mot Belgia* 1983 (sak 7299/75; 7496/76), *Öztürk mot Tyskland* 1984 (sak 8544/79), *Lutz mot Tyskland* 1987 (sak 9912/82) og *Belilos mot Sveits* 1988 (sak 10328/83). Se også *De Cubber mot Belgia* 1984 (sak 9186/80) der det ble uttalt at det ikke kunne dispenseres fra kravene til uavhengighet og upartiskhet utenfor området for administrative sanksjoner.

²⁰⁵ Se avgjørelsene fra the Paris Court of Appeal OURY Paris 07/05/1997, the Supreme court OURY ass. Plén. 05/02/99 og the Paris Court of Appeal KPMG Paris 05/05/2000.

5.7.10 Artikkel 6 nr. 1 – adgang til domstolsprøvelse

Artikkel 6 stiller etter sin ordlyd bare krav til behandlingen ved domstolene. Det sies ikke direkte noe om adgangen til domstolsbehandling.²⁰⁶ Artikkelen har likevel blitt tolket slik at den sikrer adgang til domstolene for enhver sak som faller inn under artikkelens anvendelsesområde.

Ordlyden i artikkel 6 skiller ikke mellom sivile saker som faller inn under vernet i artikkelen, og straffesaker for adgangen til domstolsprøvelse. Det må nok likevel legges til grunn at kravene til domstolsprøvelse er noe strengere i saker som angår avgjørelse av en straffesiktelse ("criminal charge") enn i saker om borgerlige rettigheter og plikter ("civil rights and obligations").

I saker som innebærer avgjørelse av en straffesiktelse, gjelder det et strengt krav om adgang til domstolene. Domstolen må videre ha full kompetanse i prøvingen. Det må således være adgang til full prøving av sakens faktiske og rettslige sider, herunder saksbehandlingen. I *Pramstaller-dommen* uttaler EMD:

"The Court reiterates that decisions taken by administrative authorities which do not themselves satisfy the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1) of the Convention ... must be subject to subsequent control by a "judicial body that has full jurisdiction" (see, inter alia and mutatis mutandis, the following judgments: *Albert and Le Compte v. Belgium* of 10 February 1983, Series A no. 58, p. 16, para. 29; *Öztürk*, previously cited, pp. 21-22. para. 56; and *Fischer v. Austria* of 26 April 1995, Series A no. 312, p. 17, para. 28)."

Og videre:

"The powers of the Administrative Court must be assessed in the light of the fact that the court in this case was sitting in proceedings that were of a criminal nature for the purpose of the Convention. It follows that when the compatibility of those powers with Article 6 para. 1 (art. 6-1) is being gauged, regard must be had to the

²⁰⁶ I den norske oversettelsen kan det se ut til å følge av ordlyden at artikkel 6 garanterer en adgang til domstolene. I den engelske autentiske teksten er det imidlertid tydeligere at ordlyden direkte bare garanterer for behandlingsmåten dersom en sak som faller inn under artikkel 6 kommer opp for retten: "In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law."

complaints raised in that court by the applicant as well as to the defining characteristics of a "judicial body that has full jurisdiction". These include the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below. As the Administrative Court lacks that power, it cannot be regarded as a "tribunal" within the meaning of the Convention."²⁰⁷

Det kan være noe usikkert hvilke krav som stilles til domstolens kompetanse i sak om en administrativ sanksjon som er ilagt som følge av overtreddelse av et forvaltningsvedtak. Trolig må også det underliggende vedtaket kunne prøves i en slik grad at man får prøvet realiteten i det aktuelle forholdet. Dette innebærer at domstolen må kunne foreta en prejudisiell prøving av faktum og lovanvendelse i det underliggende vedtaket, samt spørsmål om myndighetsoverskridelse (grov urimelighet, usaklig forskjellsbehandling, utenforliggende hensyn mv.). Konvensjonen stiller derimot neppe noe krav om at domstolen skal kunne prøve forvaltningens såkalte "frie skjønn" i det underliggende vedtaket.

Også i saker som angår borgerlige rettigheter og plikter, stilles det som hovedregel krav til adgang til domstolene og full kompetanse i domstolsprøvingen. Visse begrensninger i så vel adgangen til domstolene som i prøvingskompetansen godtas imidlertid dersom disse er satt for å ivareta et legitimt formål og det er forholdsmessighet mellom mål og middel.²⁰⁸

Artikkel 6 sikrer ikke retten til å få overprøvet en domstolsavgjørelse i en høyere rettsinstans. En begrenset rett til anke i straffesaker følger imidlertid av konvensjonens 7. tilleggsprotokoll artikkel 2 og av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 5.

5.7.11 Artikkel 6 nr. 1 – retten til avgjørelse innen rimelig tid

Artikkel 6 nr. 1 gir enhver som omfattes av artikkelen anvendelsesområde, en rett til å få saken sin avgjort innen rimelig tid. De fleste saker der det blir konstatert krenkelse av artikkel 6 angår denne rettigheten. Følgelig er det en rikholdig praksis knyttet til kravet om avgjørelse innen rimelig tid.

²⁰⁷ Pramstaller mot Østerrike 1995 (sak 16713/90).

²⁰⁸ Se Golder mot Storbritannia 1975 (sak 4451/70), Ashingdane mot Storbritannia 1985 (sak 8225/78) og Lithgow and Others mot Storbritannia 1986 (sak 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81). Konvensjonens krav til domstolsadgang i sivile saker er nærmere behandlet i Tvistemålsutvalgets innstilling NOU 2001: 32 Bind A punkt 4.4.2 / side 170.

Det lar seg ikke gjøre å stille opp noen bestemt frist for saksbehandlingstiden. En rekke forhold vil være av betydning.²⁰⁹

I konvensjonspraksis er det utviklet enkelte kriterier for vurderingen av kravet til rimelig tid. Disse praktiseres stort sett likt i sivile saker og straffesaker. Ett moment av betydning er selvsagt hvor mange instanser saken behandles i. Et annet moment av betydning er sakens rettslige og faktiske kompleksitet. Komplekse saker krever rimeligvis lengre saksbehandlingstid enn mindre saker. Videre er klagerens og myndighetenes opptreden av betydning. Dersom administrative myndigheter forsinker avviklingen av rettssaken, tas dette i betraktning, og et helt sentralt moment er om saken har ligget i ro uten at dette kan gis noen rimelig forklaring. Ressursmangel anerkjennes ikke som en unnskyldningsgrunn. Visse typer saker kan etter sin art stille særlige krav til saksbehandlingstiden. Vurderingen av om kravet til avgjørelse innen rimelig tid er tilfredsstillt vil måtte bli nokså konkret forankret. Det finnes som nevnt et stort antall saker om dette fra Menneskerettighetsdomstolen som det vil føre for langt å gå nærmere inn på her.²¹⁰

I Rt 1996 side 173 la Høyesterett til grunn at det ikke er nødvendig i ethvert tilfelle å ta stilling til om artikkel 6 er krenket. Lang saksbehandlingstid vil under enhver omstendighet være av betydning for straffutmålingen.²¹¹ Det vil da kunne være "uhensiktsmessig og overflødig" å begi seg inn på en grensegang i forhold til artikkel 6 når den ikke er av betydning for domsresultatet. For det tilfellet at konvensjonen skulle være krenket ble det uttalt at den lave straffen som ble utmålt innebar en tilstrekkelig reparasjon etter artikkel 13. Avvisning av saken kreves ikke. I Rt 2000 side 996 ble en saksbehandlingstid på henholdsvis 8 og 11 år ansett som en krenkelse av artikkel 6.²¹²

²⁰⁹ Kravet til avgjørelse innen rimelig tid i artikkel 6 nr. 1 praktiseres vesentlig mindre strengt enn den likelydende formuleringen i artikkel 5 nr. 3 som gjelder når en person er berøvet friheten.

²¹⁰ Som eksempler kan nevnes et par saker: I saken De Moor mot Belgia 1994 (sak 16997/90) ble det konstatert krenkelse. Saksbehandlingstiden var 7 år og 11 måneder frem til avgjørelse i siste instans (søknad om å bli godtatt for advokatopplæring). På den annen side utgjorde en samlet saksbehandlingstid frem til siste instans i en skattesak på 8 år, 5 måneder og 18 dager ikke krenkelse i saken Hozeer mot Nederland 1998 (sak 21961/93).

²¹¹ De straffbare forhold i saken opphørte ved konkursåpningen i september 1987, og ble brakt til politiets kunnskap ved oversendelse av bobestyrers innberetning i januar 1988. Siktelse ble utferdiget i januar 1990 og tiltale uttatt i mai 1991. Herredsretten avsa sin dom i oktober 1992 og lagmannsretten avsa dom i mars 1995.

²¹² Krenkelsene ble kompensert med at den forhøyede tilleggs-skatten saken dreide seg om falt bort for forholdet der saks-

Utgangspunktet for fristberegningen i straffesaker er det tidspunktet da individet er å anse som straffesiktet i konvensjonens forstand, jf. punkt 5.7.6. Fristen avbrytes når det foreligger en rettskraftig dom eller saken på annen måte er endelig avsluttet.

I sivile saker løper fristen som hovedregel fra innlevering av stevning. Dersom sak først kan reises etter at administrative klagemuligheter er uttømt, løper fristen fra klagetidspunktet. Også i sivile saker avbrytes fristen når det foreligger en rettskraftig dom eller saken på annen måte er endelig avsluttet.

5.7.12 Artikkel 6 nr. 1 – særlig om selvinkriminering og forholdet til opplysningsplikt

5.7.12.1 Oversikt

Det er et grunnleggende prinsipp at siktede i en straffesak ikke plikter å bidra til egen fellelse. Dette vernet mot tvungen selvinkriminering – som innebærer en rett til å forholde seg taus ("taushetsretten") – fremgår ikke direkte av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, men er innfortolket i kravet til en rettfærdig prosess ("fair ... hearing") i artikkel 6 nr. 1. Vernet gjelder likevel bare i saker hvor det foreligger en straffesiktelse ("criminal charge"), jf. nedenfor. FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav g fastsetter derimot som en minimumsgaranti at ingen må "bli tvunget til å vitne mot seg selv eller til å erkjenne seg skyldig". Denne formuleringen gir et dekkende utgangspunkt også for forståelsen av vernet etter artikkel 6. Dette innebærer at ingen må tvinges til å bidra til egen domfellelse gjennom vitnemål eller erkjennelse av skyld. Siktede må heller ikke tvinges til å fremskaffe dokumenter eller andre bevis som taler mot ham. Vernet mot selvinkriminering har en nær sammenheng med retten til å bli ansett uskyldig inntil skyld er bevist etter loven, jf. EMK artikkel 6 nr. 2 (uskyldspresumsjonen); fremtvinging av skylderkjennelse vil jo ofte måtte bygge på en forutsetning om at siktede er skyldig.

Selvinkrimineringsvernet er godt innarbeidet i ordinære straffesaker. Det er anerkjent at tiltalte har rett til å tie, og det reiser seg derfor sjelden spørsmål om selvinkrimineringsvernets rekkevidde. På forvaltningsområdet reiser derimot selvinkrimineringsvernet vesentlig vans-

keligere spørsmål fordi særlovgivningen i mange tilfeller pålegger borgerne en straffesanksjonert forklaringsplikt overfor administrative tilsyns- og kontrollmyndigheter.²¹³⁾ Opplysningsplikt i slike tilfeller er begrunnet i hensynet til en effektiv og hensiktsmessig forvaltning av samfunnets fellesgoder, og tilsyns- og kontrollmyndigheter foretar i stor grad kontroll forut for konkret mistanke om lovbrudd. Slik er det i mindre grad i den tradisjonelle strafferettspleien.

Opplysningsplikt kan medføre et slikt element av tvang at det kan oppstå konflikt med forbudet mot tvungen selvinkriminering. Spørsmålet om hvilken adgang det er til å *fremtvinge* bevis mot siktedes vilje behandles i punkt 5.7.12.2 og 5.7.12.3, henholdsvis med sikte på situasjonen forut for og etter straffesiktelse i konvensjonens forstand.

Selvinkrimineringsvernet etter artikkel 6 kan dessuten ha betydning for adgangen til å *bruke* bevis som er avgitt under opplysningsplikt. Dette spørsmålet behandles i punkt 5.7.12.4.

Det er nokså vanlig å snakke om "selvinkrimineringsforbudet" eller "selvinkrimineringsvernet" både i relasjon til selve fremtvingelsen av bevis og bruken av slikt bevis. Man må imidlertid ikke la seg forlede av denne begrepsbruken til å tro at løsningen må bli den samme i begge relasjonene: Det kan tenkes at et bevis kan fremtvinges til bruk i forvaltningsgjøremål, men ikke brukes i senere sanksjonssak. I prinsippet kan det også tenkes at et bevis som er fremtvunget i strid med forbudet mot tvungen selvinkriminering, kan tillates brukt i sanksjonssaken, selv om rammene for dette trolig er snevre.

5.7.12.2 Fremtvingelse av bevis forut for straffesiktelse

Det følger av ordlyden i EMK artikkel 6 at vernet etter bestemmelsen inntreffer fra det tidspunktet det foreligger en straffesiktelse ("criminal charge"). Opplysningsplikt om forhold som ikke har noen sammenheng med en straffesiktelse i konvensjonens forstand, er derfor ikke i strid med forbudet mot tvungen selvinkriminering. På det rene forvaltningsstadiet, før sanksjonsspørsmål overhodet er aktualisert, må forvaltningen derfor kunne pålegge en straffesanksjonert opplysningsplikt. Hvilken type kontroll eller tilsyn som kan utløse selvinkrimineringsvernet, behandles nærmere i punktet nedenfor.

behandlingstiden var 11 år og ble nedsatt til det halve for forholdet der saksbehandlingstiden var 8 år.

²¹³⁾ Se for eksempel ligningsloven kapittel 12, merverdiavgiftsloven § 72, forurensningsloven § 78 og konkurranseloven § 6-1, jf. § 6-6.

5.7.12.3 Fremtvinging av bevis etter straffesiktelse

I hvilken grad selvinkrimineringsvernet er til hinder for å avkreve siktede opplysninger avhenger for det første av når det foreligger en straffesiktelse etter konvensjonen, for det andre av hvilke opplysninger som avkreves og for det tredje av tvangen eller presset siktede utsettes for.

Spørsmålet om *når det foreligger en straffesiktelse* etter konvensjonen er behandlet på generelt nivå i punkt 5.7.6. Som det fremgår der, kan tidspunktet for straffesiktelse i konvensjonens forstand inntre før det er reist noen formell straffesiktelse.

Det foreligger en nokså begrenset praksis om når det foreligger en straffesiktelse direkte med sikte på spørsmålet om selvinkriminering. Det fremgår imidlertid av Saunderssaken at i alle fall ikke enhver kontrollvirksomhet utløser selvinkrimineringsvernet, selv om uttalelsene om dette i denne saken ikke var av betydning for resultatet i dommen.²¹⁴ I saken pekes det på at det ville innebære et urimelig hinder for en effektiv regulering i det offentliges interesse av kompliserte finansielle aktiviteter dersom rettighetene i artikkel 6 skulle komme til anvendelse allerede ved forberedende undersøkelser, før sanksjonsspørsmålet er aktualisert:

”As stated in that case [Fayed v. UK] a requirement that such a preparatory investigation should be subject to the guarantees of a judicial procedure as set forth in Article 6 para. 1 (art. 6-1) would in practice unduly hamper the effective regulation in the public interest of complex financial and commercial activities.”

Det fremgår likevel av senere praksis at selvinkrimineringsvernet kan bli utløst på kontrollstadiet. Dette var tilfellet i J. B.-saken.²¹⁵ I denne saken hadde klager unnlatt å oppgi inntekter som følge av investeringer hos P og dennes selskaper til beskatning. Klager innrømmet at han hadde hatt inntekter som ikke var oppgitt til skattemyndighetene. Ved i alt åtte anledninger ble klageren pålagt å utlevere dokumenter vedrørende de selskapene han hadde investert i. Påleggene ble ikke etterkommet, noe som førte til at klageren ble ilagt bøter ved fire anledninger. EMD kom til at det forelå en straffesiktelse, og at illeggelsen av bøkene innebar en krenkelse av artikkel 6. I saken kom EMD inn på betydningen av hva slags informasjon som kreves utlevert, og hvilket formål informasjonsinnhentingen

skal eller kan ha. Det ser ut til at domstolen legger vekt på om forfølgningen tar sikte på en mulig sanksjonssak og om informasjonen som kreves kan være relevant for illeggelse av sanksjon, selv om ikke det uttalte formålet med informasjonsinnhentingen er å skaffe grunnlag for en sanksjonssak:

”In the present case, the Court observes that the proceedings served the various purposes of establishing the taxes due by the applicant and, if the conditions herefor were met, of imposing a supplementary tax and a fine for tax evasion on him. Nevertheless, the proceedings were not expressly classified as constituting either supplementary tax proceedings or tax evasion proceedings.

The Court furthermore considers, and this was not in dispute between the parties, that from the beginning and throughout the proceedings the tax authorities could have imposed a fine on the applicant on account of the criminal offence of tax evasion. According to the settlement reached on 28 November 1996 the applicant did indeed incur such a fine amounting to CHF 21,625.95. The penalty was not, however, intended as pecuniary compensation, rather, it was essentially punitive and deterrent in nature. Moreover, the amount of the fine incurred was not inconsiderable. Finally, there can be no doubt that the fine was “penal” in character (see the A.P., M.P. and T.P. v. Switzerland judgment cited above).

In the Court’s opinion, whatever other purposes the proceedings served, by enabling the imposition of such a fine on the applicant, the proceedings amounted in the light of the Court’s case-law to the determination of a criminal charge.

As a result, the Court finds that Article 6 is applicable under its criminal head.²¹⁶

Det er imidlertid også etter J.B.-saken klart at EMK ikke er til hinder for regler om opplysningsplikt, og det er klart at ikke enhver anvendelse av slike regler vil medføre krenkelse av konvensjonen. I J.B.-saken uttaler domstolen at det i saken ikke tas stilling til om staten kan forplikte skattebetalerne til å gi informasjon utelukkende for det formål å sikre en riktig beregning av skatten:

”It follows from this that the Court is not deciding in the present case the issue whether a State can oblige a taxpayer to give information for the sole purpose of securing a correct tax assessment.”

Det er grunn til å se spørsmålet om hvor tidlig det

²¹⁴ Se Saunders mot Storbritannia 1996 (sak 19187/91) avsnitt 61 og 62.

²¹⁵ J.B. mot Sveits 2001 (sak 31827/96).

²¹⁶ J.B. mot Sveits 2001 (sak 31827/96) avsnitt 47 til 50.

kan foreligge en straffesiktelse i sammenheng med adgangen til å benytte forklaringer som er avgitt under straffesanksjonert opplysningsplikt. Hensynet til forvaltningen av samfunnets fellesinteresser står sterkt som begrunnelse for straffesanksjonert opplysningsplikt på en del områder. Opplysningene som fremkommer bør derfor kunne benyttes til forvaltningsformål. Hensynet til forvaltningen av viktige fellesgoder – som har begrunnet reglene om opplysningsplikt – gjør seg derimot ikke gjeldende, i alle fall ikke i samme grad, når det er snakk om å benytte den informasjonen som fremkommer, til sanksjonsformål. Her kommer hensynene bak selvinkrimineringsvernet inn med større tyngde. Dersom selvinkriminerende opplysninger ikke brukes til sanksjonsformål, er det altså mindre grunn til å anse det for konvensjonsstridig å fremtvinge opplysningene. Spørsmålet om adgangen til å bruke opplysninger behandles i punkt 5.7.12.4.

Som det fremgår av drøftelsen ovenfor er det vanskelig å påvise klare retningslinjer for når selvinkrimineringsvernet inntre. Det ser imidlertid ut til å være klart at vernet etter omstendighetene kan inntre før det er reist formell siktelse eller sendt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon.

Spørsmålet er så *hvilken type opplysninger* man er vernet mot å oppgi. Selvinkrimineringsforbudet innebærer at siktedes ønske om å ikke forklare seg må respekteres. Siktede kan derfor ikke tvinges til å medvirke til sin egen domfellelse gjennom å avgi forklaring. Forbudet mot tvungen selvinkriminering er derimot ikke til hinder for at det tas beslag i dokumenter eller at det tas blodprøve eller lignende av siktede. Slike bevis har ingen direkte sammenheng med siktedes ønske om å uttale seg, og EMD har trukket et skille mellom bevis som er knyttet til siktedes vilje, og bevis som eksisterer uavhengig av denne viljen. I Saunders-saken uttaler domstolen således:

”The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing.”²¹⁷⁾

Selv om utgangspunktet er at det er adgang til å ta beslag i dokumenter, kan det være i strid med artikkel 6 å pålegge en siktet en straffesanksjonert plikt til å delta aktivt i å finne frem til inkriminerende dokumenter mv., jf. J.B.-saken som er referert ovenfor.²¹⁸⁾

Retten til å nekte å forklare seg på bakgrunn av taushetsretten går ikke lenger enn til å nekte å besvare inkriminerende spørsmål. Et spørsmål må anses som inkriminerende dersom svaret kan medføre en sanksjon som er en avgjørelse av en straffesiktelse (”criminal charge”) i konvensjonens forstand, herunder administrative sanksjoner som innebærer en slik straffesiktelse.

Selvinkrimineringsvernet medfører ikke noen helt generell rett til å nekte å gi enhver opplysning i et sakskompleks. Dette ble tydelig understreket i Serves-saken.²¹⁹⁾ Her hadde klageren som var straffesiktet i EMKs forstand, nektet å avlegge ed og å forklare seg. For dette ble han ved tre anledninger ilagt bøter. EMD kom til at dette ikke krenket taushetsretten. Det var grunn til å tro at det ville bli stilt inkriminerende spørsmål. Men dette ga ikke klageren rett til å nekte å avlegge eden og å besvare ethvert spørsmål. Hvert spørsmål måtte vurderes for seg. Edsavleggelsen skulle etter domstolens syn sikre at de svar som eventuelt skulle bli gitt til domstolen, var sanne, ikke tvinge vitnet (som var straffesiktet i EMKs forstand) til å forklare seg:

”It is understandable that the applicant should fear that some of the evidence he might have been called upon to give before the investigating judge would have been self-incriminating. It would thus have been admissible for him to have refused to answer any questions from the judge that were likely to steer him in that direction.

It appears, however, from the interview records, which the applicant signed, that he refused at the outset to take the oath. Yet the oath is a solemn act whereby the person concerned undertakes before the investigating judge to tell, in the terms of Article 103 of the Code of Criminal Procedure, “the whole truth and nothing but the truth”. Whilst a witness’s obligation to take the oath and the penalties imposed for failure to do so involve a degree of coercion, the latter is designed to ensure that any statements made to the judge are truthful, not to force witnesses to give evidence.

In other words, the fines imposed on Mr

²¹⁸⁾ Se også Funke mot Frankrike 1993 (sak 10828/84) som er omtalt i punkt 5.7.12.4.

²¹⁹⁾ Serves mot Frankrike 1997 (sak 20225/92).

²¹⁷⁾ Saunders mot Storbritannia 1996 (sak 19187/91) avsnitt 69.

Serves did not constitute a measure such as to compel him to incriminate himself as they were imposed before such a risk ever arose.”²²⁰⁾

Dette ser ut til å gi en rettstilstand som er overensstemmende med resultatet i Rt 1997 side 1303. I denne saken kom Høyesterett til at spørsmålet om i hvilken grad et vitne kan nekte å svare på spørsmål under henvisning til taushetsretten i prinsippet må vurderes konkret for hvert enkelt spørsmål som stilles.

Taushetsretten er videre bare aktuell for opplysninger om et selvstendig underliggende lovbrudd. Dersom de uriktige eller mangelfulle opplysningene i seg selv utgjør lovbruddet, kommer ikke vernet mot tvungen selvinkriminering til anvendelse. Dette må gjelde selv om den aktuelle sanksjonen innebærer en avgjørelse av en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Et eksempel på denne situasjonen har man ved illeggelse av tilleggs-skatt etter ligningsloven kapittel 10, eller straff etter kapittel 12 for feilaktige eller mangelfulle opplysninger i selvangivelsen. Plikten til å levere selvangivelse utgjør ikke i seg selv noe konvensjonsbrudd.

Selvinkrimineringsvernet innebærer som allerede understreket, at siktedes ønske om å forholde seg taus om sine egne lovbrudd skal respekteres. Dette er selvsagt ikke til hinder for at siktede kan velge å forklare seg dersom han ønsker det. Det må også være tillatt å oppfordre siktede til å forklare seg. Spørsmålet er så *hva slags tvang* som kan innbære at taushetsretten blir krenket. Svaret på dette er noe usikkert. Illeggelse av en sanksjon som innebærer en straffesiktelse etter EMK for ikke å gi de opplysningene som avkreves, vil åpenbart være i strid med konvensjonen. Også en trussel om sanksjon vil innebære konvensjonsbrudd, selv om ingen sanksjon faktisk ilegges. Det er neppe grunn til å sondre mellom tilfeller der sanksjonstrusselen følger direkte av loven og tilfeller der sanksjonstrusselen fremsettes gjennom et enkeltvedtak. I begge situasjonene utsettes siktede for et press om å uttale seg mot sin vilje. Det er mer usikkert om det er i strid med forbudet mot tvungen selvinkriminering å pålegge siktede en plikt til å uttale seg dersom et eventuelt pliktbrudd bare kan medføre andre reaksjoner enn straff eller ingen reaksjon. Men i den grad opplysningsplikten er egnet til å tvinge siktede til å uttale seg i strid med sin vilje, medfører den trolig et brudd på selvinkrimineringsforbudet.

5.7.12.4 Bruk av fremtvunget bevis i sanksjonssak
Som nevnt ovenfor, kan hensynet til forvaltning

gen av samfunnets fellesinteresser stå sterkt som begrunnelse for straffesanksjonert opplysningsplikt på en del områder, og dette hensynet taler sterkere for å tillate bruk av opplysningene til forvaltningsformål enn til sanksjonsformål. Det er vanskelig å gi sikre svar fra på spørsmålet om hvilken adgang det er til å bruke bevis som er fremtvunget i en etterfølgende sanksjonssak. Rettstilstanden ser ut til å ha vært under en viss utvikling, og EMDs praksis gir i begrenset grad grunnlag for å angi sikre løsninger.

Spørsmålet om begrensninger i adgangen til å legge frem forklaringer avgitt til administrative myndigheter som bevis i straffesak ble behandlet av Høyesterett i Bølgepappkjennelsen, Rt 1994 side 610. Prisdirektoratet hadde her opptatt forklaringer fra flere bedrifters direktører og ansatte som hadde en straffesanksjonert plikt til å forklare seg for prismyndighetene. Disse forklaringene ønsket politiet å benytte som bevis i den etterfølgende straffesaken som ble reist. De tiltalte krevde at beviset måtte avskjæres på grunnlag av forbudet mot selvinkriminering. Sentralt i saken for Høyesterett sto en avgjørelse av Menneskerettighetsdomstolen, Funke-saken.²²¹⁾ Saken gjaldt en person som var mistenkt for å ha overtrådt valuta- eller tollovgivningen. For å fremtvinge mulige dokumenter som kunne tjene som bevis mot ham, ble han ilagt en løpende tvangsmulkt. Dette innebar en krenkelse av artikkel 6. I Bølgepappkjennelsen pekte Høyesterett på at Funke-saken på flere punkter skilte seg fra saken som var oppe til behandling:

”Funke-saken gjaldt dokumentfremleggelse, ikke spørsmål om plikt til å gi forklaring. Jeg forstår avgjørelsen slik at det domstolen direkte tok standpunkt til, var selve bøteleggelsen av Funke for å tvinge ham til å etterkomme fremleggelsespåbudet; spørsmålet om bruk av dokumentene som bevis i en etterfølgende straffesak mot Funke ville ha vært ansett konvensjonsstridig, sies det ikke noe om.”

Høyesterett anså etter dette ikke Funke-saken for avgjørende, og kom til at forbudet mot selvinkriminering ikke var til hinder for å benytte de forklaringene som var avgitt til administrative myndigheter under forklaringsplikt, som bevis i straffesaken.

En senere sak fra EMD, Saunders-saken,²²²⁾ har imidlertid presisert og til dels endret rettskildet, slik at Høyesteretts lovforståelse i Bølgepappkjennelsen neppe kan opprettholdes fullt

²²⁰⁾ Serves mot Frankrike 1997 (sak 20225/92) avsnitt 47.

²²¹⁾ Funke mot Frankrike 1993 (sak 10828/84).

²²²⁾ Saunders mot Storbritannia 1996 (sak 19187/91).

ut.²²³⁾ Men det er noe uklart hvor langt dommen rekker.²²⁴⁾

Bakgrunnen for Saunders-saken var en kamp mellom Guinness PLC og Argyll PLC om overtagelse av det skotske selskapet Distillers PLC. På bakgrunn av mistanke om ulovligheter i forbindelse med overtakelseskampen (kursmanipulering) innledet inspektører fra Department of Trade and Industry (DTI) administrativ etterforskning. Saunders, som var adm. dir. i Guinness, ble i denne sammenheng intervjuet. Under disse intervjuene hadde Saunders en straffesaksjonert plikt til å forklare seg sannferdig. De administrative myndighetene anmeldte forholdet, og under den påfølgende rettssaken ble Saunders forklaringer til DTI-inspektørene opplest i stor utstrekning. Dette innebar etter EMDs syn en krenkelse av artikkel 6. Domstolen la til grunn at det ikke forelå en straffesiktelse i konvensjonens forstand på det tidspunktet Saunders ble tvunget til å forklare seg. Likevel kom domstolen til at det var i strid med konvensjonen å lese opp utskrifter fra forklaringene som bevis i straffesaken:

“Moreover the fact that statements were made by the applicant prior to his being charged does not prevent their later use in criminal proceedings from constituting an infringement of the right.”²²⁵⁾

Domstolen avsto uttrykkelig fra å ta stilling til om politi og påtalemyndighet bevisst hadde unnlatt å sikte Saunders for å la forvaltningsmyndighetene oppta forklaringer under straffesaksjonert opplysningsplikt og den eventuelle betydningen av dette.

Etter dette ser det ikke ut til at det er avgjørende for adgangen til å benytte en forklaring i senere sanksjonssak om vedkommende som har forklart seg under straffesaksjonert opplysningsplikt var å anse som siktet i konvensjonens forstand på forklaringstidspunktet. Men i dommen fremgår det at det overordnede vurderingstemaet er om bruk av forklaringer avgitt under straffesaksjonert opplysningsplikt kan anses som ”fair”.²²⁶⁾ Og det er rimelig å anta at status som siktet på forklaringstidspunktet – i tilfeller der dette har den følge at selve fremtvingingen av forklaringen er i strid med selvinkrimineringsforbudet – kan ha betydning for om det anses ”fair” i forhold til artikkel 6 å benytte for-

klaringen i en senere sanksjonssak.²²⁷⁾ Det må derfor legges til grunn at artikkel 6 begrenser adgangen til å bruke opplysninger i sanksjonssak både når bevisene er fremtvunget forut for og etter straffesiktelse i konvensjonens forstand, men vernet for siktede er trolig sterkest i sistnevnte situasjon.

Som en del av begrunnelsen for at det forelå krenkelse av artikkel 6 i Saunders-saken, uttalte domstolen at utskriftene av tiltaltes forklaring, enten de var direkte selvinkriminerende eller ikke (Saunders hadde ikke tilstått lovbrudd eller gitt opplysninger om inkriminerende forhold), utgjorde en betydelig del av bevisene mot tiltalte og ble *brukt* på en inkriminerende måte, blant annet ved at opplesing fra forklaringene var egnet til å så tvil om Saunders troverdighet. Det kan se ut til at det har betydning for vurderingen om forklaringene utgjør en vesentlig del av bevisene i saken,²²⁸⁾ men dette fremkommer ikke klart:

“Similarly, the Court of Appeal considered that the interviews formed ‘a significant part’ of the prosecution's case against the applicant (see paragraph 40 above). Moreover, there were clearly instances where the statements were used by the prosecution to incriminating effect in order to establish the applicant's knowledge of payments to persons involved in the share-support operation and to call into question his honesty (see paragraph 31 above). They were also used by counsel for the applicant's co-accused to cast doubt on the applicant's version of events (see paragraph 32 above).

In sum, the evidence available to the Court supports the claim that the transcripts of the applicant's answers, whether directly self-incriminating or not, were used in the course of the proceedings in a manner which sought to incriminate the applicant.”²²⁹⁾

Saunders-saken gjaldt etterfølgende straffesak, men det er neppe grunn til å sondre mellom etterfølgende ordinær straffesak og etterfølgende sak om administrative sanksjoner som innebærer avgjørelse av en straffesiktelse i konvensjonens forstand.

5.7.13 Artikkel 6 nr. 2 – uskyldspresumsjonen i straffesaker

Artikkel 6 nr. 2 fastslår at enhver som blir siktet

²²³⁾ Slik også Lars Bo Langsted, selvinkriminering og opplysningsplikt, Nordisk tidsskrift for kriminalvitenskap 1998 nr. 3-4 side 308-324.

²²⁴⁾ En vurdering av Saunders-dommens rekkevidde er gitt av Morten Eriksen, Usannhet og forklaringsnektelse – lovbrudd eller menneskerett?, Lov og rett 1998 side 95 flg.

²²⁵⁾ Avsnitt 74.

²²⁶⁾ Avsnitt 69, 71 og 74.

²²⁷⁾ Se Aall, Rettergang og menneskerettigheter side 224.

²²⁸⁾ Tilleggsskatteutvalget ser ut til å legge til grunn at dokumentene må utgjøre en vesentlig del av bevismaterialet for at selvinkrimineringsvernet skal komme til anvendelse, jf. NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. punkt 9.4.3.4.

²²⁹⁾ Avsnitt 72.

for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven.

Direkte sier bestemmelsen bare noe om tidspunktet for skyldkonstatering og at skyld må konstateres etter regler som følger av lov. Lov må her forstås i vid forstand, slik at også ulovfestede regler omfattes. Bestemmelsen sier ingen ting om i hvilke sammenhenger skyld kan konstateres etter loven. Konvensjonspraksis har imidlertid fastslått at uskyldpresumsjonen innebærer et forbud mot å konstatere skyld uten straffedom.

Artikkel 6 nr. 2 har heller ikke noen uttrykkelig regel om hvilket beviskrav som skal gjelde for å konstatere skyld. Men konvensjonspraksis har fastslått at artikkel 6 nr. 2 krever at eventuell tvil skal komme den straffesiktede til gode. Allerede i 1963 uttalte kommisjonen følgende:

”[T]he onus to prove guilt falls upon the Prosecution, and any doubt is to the benefit of the accused.”²³⁰⁾

Det ser ut til å fremgå av dette at beviskravet er strengt – ”enhver tvil” skal komme tiltalte til gode.²³¹⁾ Senere praksis fra EMD kan se ut til å fastholde dette som hovedregel.²³²⁾ Men det strenge beviskravet gjelder ikke absolutt. Enkelte avgjørelser ser dessuten ut til å avvise at konvensjonen inneholder regler om beviskrav eller bevisvurdering i straffesaker.²³³⁾

Det er under enhver omstendighet klart at uskyldpresumsjonen ikke er til hinder for å oppstille straffebud med omvendt bevisbyrde for unnskyldelige forhold. I Salabiaku-saken peker EMD på at alle rettssystemer bygger på faktiske eller rettslige presumsjoner.²³⁴⁾ Omvendt bevisbyrde med hensyn til både objektive og subjektive vilkår har blitt godtatt av EMD i enkelte saker. Det er antakelig adgang til å gå nokså langt i å stille opp

²³⁰⁾ Pfunders-saken, Østerrike mot Italia, Kommisjonens rapport i Yearbook of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions.

²³¹⁾ Dette er fastholdt i en rekke senere dommer av Menneskerettighetsdomstolen. Se for eksempel saken Barberá, Messegué and Jabardo mot Spania 1988 (10590/83).

²³²⁾ Se Barberá, Messegué and Jabardo mot Spania 1988 (sak 10590/83) og Västberga taxi aktiebolag & Vulic mot Sverige 2002 (sak 36985/97).

²³³⁾ Dette behandles nærmere av Tilleggsskatteutvalget i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. punkt 9.5.3. Her fremholdes at konvensjonen antakelig ikke krever at det skal gjelde særlige krav til bevisenes styrke i tilleggsskattesaker. SOU 2001: 25 Om skattetillegg m.m. anser spørsmålet som uavklart, og mener enhver rimelig tvil bør komme den private part til gode for å oppnå en rimelig grad av sikkerhet for at systemet er i overensstemmelse med konvensjonen.

²³⁴⁾ Salabiaku mot Frankrike 1988 (sak 10519/83). Se i samme retning saken Pham Hoang mot Frankrike 1992 (sak 13191/87).

en formodning for skyld.²³⁵⁾ Slike presumsjoner er ikke i strid med konvensjonen så lenge de holdes innenfor visse rammer og tar i betraktning betydningen av hva som står på spill og forsvarets interesser. Den private part må imidlertid ha en rimelig mulighet til å bevise sin uskyld. Et rent objektivt ansvar som ikke en gang åpner for straffrihet i force majeure tilfeller, vil innebære en krenkelse av konvensjonen.²³⁶⁾

5.7.14 Artikkel 6 nr. 3 – visse minimumsrettigheter i straffesaker

Artikkel 6 nr. 3 lister opp visse minimumsrettigheter som kommer til anvendelse i straffesaker. Disse rettighetene bidrar til å presisere kravene til en rettferdig prosess (”fair hearing”) i artikkel 6 nr. 1, men gir ingen uttømmende angivelse av de kravene som stilles.

Bokstav a fastsetter retten til å bli informert straks om en straffesiktelse på et språk som den siktede forstår. Denne rettigheten skal bidra til å sikre den siktedes mulighet til å forsvare seg. De nærmere kravene til underretningen må forstås på denne bakgrunnen. Underretningen må således redegjøre for hvordan handlingen rettslig karakteriseres samt det faktiske grunnlaget for siktelsen (”the nature and cause of the accusation”). Informasjonen om disse forholdene skal være detaljert (”in detail”). Det skal opplyses om hvilken straffebestemmelse som tenkes anvendt, og faktumbeskrivelsen må være tilstrekkelig detaljert til at det er mulig å vurdere subsumsjonen. Underretningen kan skje skriftlig eller muntlig. Ved administrative sanksjoner som utløser vernet i artikkel 6 nr. 3, vil forhåndsvarsel etter forvaltningsloven kunne sikre at rettighetene etter bokstav a ivaretas.

Bokstav b gir siktede et krav på tilstrekkelig tid og mulighet til å forberede sitt forsvar (”adequate time and facilities”) og har således nær sammenheng med bestemmelsen i bokstav a. Bestemmelsen i bokstav b innebærer at det siktede må gis en rimelig frist til å svare på varselet etter bokstav a. Den nærmere avgrensingen av kravene etter bestemmelsen må vurderes konkret etter sakens art og omfang.

Bokstav c fastsetter en rett til å få forsvare seg personlig eller gjennom juridisk bistand etter eget ønske (”legal assistance of his own choosing”). Der som siktede mangler midler, gir bestemmelsen en

²³⁵⁾ Se Janosevic mot Sverige 2002 (sak 34619) og Västberga taxi aktiebolag & Vulic mot Sverige 2002 (sak 36985/97).

²³⁶⁾ Jf. Jørgen All, Rettergang og menneskerettigheter side 288 til 291.

rett til juridisk bistand på det offentliges bekostning dersom det er nødvendig i rettferdighetens interesse ("when the interests of justice so require"). Retten til selv å ta til motmæle eller å la seg representere av en advokat skaper ingen problemer i saker om administrative sanksjoner. Spørsmålet er hvor langt retten til juridisk bistand på det offentliges bekostning rekker. Det er nokså usikkert hvordan dette forholder seg på forvaltningsstadiet, forut for en rettslig prøving.

EMD har oppsummert rettstilstanden slik at artikkel 6 først og fremst tar sikte på rettigheter under rettergang.²³⁷ Dette hindrer imidlertid ikke at rettigheter etter artikkel 6 etter omstendighetene kan stille krav til prosessen forut for rettergang. Rettighetene etter artikkel 6, og særlig artikkel 6 nr. 3, skal komme siktede til gode i den grad rettferdigheten i prosessen vil kunne bli alvorlig svekket dersom rettighetene etter bestemmelsene ikke kommer til anvendelse. Vurderingen må skje på bakgrunn av særtrekkene ved den aktuelle saksbehandlingen og de konkrete saksforhold:

"The Court recalls in this connection that, even if the primary purpose of Article 6, as far as criminal matters are concerned, is to ensure a fair trial by a "tribunal" competent to determine "any criminal charge", it does not follow that the Article has no application to pre-trial proceedings. Thus, Article 6 – especially paragraph 3 – may be relevant before a case is sent for trial if and so far as the fairness of the trial is likely to be seriously prejudiced by an initial failure to comply with its provisions (see the *Imbrioscia v. Switzerland* judgment of 24 November 1993, Series A no. 275, p. 13, § 36). The manner in which Article 6 §§ 1 and 3(c) is to be applied during the preliminary investigation depends on the special features of the proceedings involved and on the circumstances of the case. In its judgment in the case of *John Murray v. the United Kingdom* (Reports of Judgments and Decisions 1996-I, 8 February 1996, pp. 54-55, § 63), the Court also observed that, although Article 6 will normally require that the accused be allowed to benefit from the assistance of a lawyer already at the initial stages of police interrogation, this right, which is not explicitly set out in the Convention, may be subject to restriction for good cause. The question, in each case, is whether the restriction, in the light of the entirety of the proceedings, has deprived the accused of a fair hearing."²³⁸

EMDs alminnelige utgangspunkt utelukker ikke at

det kan bli stilt krav til vederlagsfri juridisk bistand på forvaltningsstadiet ved ileggelse av administrative sanksjoner. Det sentrale spørsmålet vil være om retten til juridisk bistand før selve rettssaken er nødvendig for å sikre at rettergangen vurdert som et hele – det vil si at den administrative behandlingen og rettergangen vurderes under ett – gjennomføres på en rettferdig måte. Hvordan dette vil falle ut i saker om administrative sanksjoner er vanskelig å si. Utvalget er ikke kjent med praksis som avgjør spørsmålet. Praksis fra EMD om rett til offentlig betalt forsvarer forut for rettergang har stort sett dreiet seg om retten til forsvarer i politiavhør i alvorlige straffesaker. Slike saker har ingen direkte overføringsverdi. Behovet for juridisk bistand må ses i sammenheng med forvaltningens veiledningsplikt og ikke minst med adgangen til full domstolsprøving. Dersom siktede sikres juridisk bistand slik konvensjonen krever ved den rettslige overprøvingen, antar utvalget at rettferdighetens interesse som hovedregel ikke blir skadelidende selv om det ikke gis rett til juridisk bistand på det offentliges bekostning på forvaltningsstadiet. I særlige tilfeller kan reglene om fri rettshjelp²³⁹) og forvaltningsloven § 36 om sakskostnader i klagesaker trolig praktiseres slik at de sikrer konvensjonens krav.

Bokstav d fastsetter en rett for siktede til å avhøre og føre vitner. Også denne bestemmelsen er med på å sikre siktede en mulighet til et effektivt forsvar. Bestemmelsen er imidlertid fortrinnsvis myntet på ordinær rettergang, og kan neppe antas å gi siktede særlige rettigheter på forvaltningsstadiet.²⁴⁰

Bokstav e gir siktede rett til tolk dersom han ikke forstår eller snakker det språket som benyttes i retten ("in court"). Som det fremgår tar bestemmelsen etter sin ordlyd sikte på ordinær rettergang, ikke administrativ forfølgning. Bestemmelsen må ses i sammenheng med bokstav a om rett til varsel om siktelsen på et forståelig språk. Dette varsel bør gi siktede tilstrekkelig innsikt i saken til å kunne ta til motmæle overfor myndighetene. Det kan likevel neppe helt utelukkes at siktede kan ha krav på tolk på forvaltningsstadiet i visse tilfeller. Vurderingen her vil bli den samme som for rettigheten etter bokstav c – det avgjørende er om rettferdighetens interesse krever at det stilles en tolk til disposisjon. Under enhver omstendighet vil ikke siktede ha krav på skriftlig oversettelse av ethvert

²³⁷) *Imbrioscia mot Sveits* 1993 (sak 13972/88) avsnitt 36.

²³⁸) *Brennan mot Storbritannia* 2001 (sak 39846/98) avsnitt 45.

²³⁹) Lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp.

²⁴⁰) Slik også Tilleggsskatteutvalget i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. punkt 9.6.4 og SOU 2001:25 Om skattetillegg m.m. side 191.

offentlig dokument på forvaltningsstadiet. Kravet må være at tolkebistanden skal gi siktede innsikt i saken så han kan forsvare seg og fremlegge sin versjon av saken.

5.7.15 Artikkel 7 – legalitetsprinsippet og forbud mot tilbakevirkning

EMK artikkel 7 har følgende ordlyd i den autentiske engelske teksten:

“Art 7. No punishment without law

1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

2. This article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.”

Den offisielle (ikke autentiske) norske oversettelsen har følgende ordlyd:

”Art 7. Ingen straff uten lov

1. Ingen skal bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på den tid da den ble begått. Heller ikke skal en strengere straff bli idømt enn den som gjaldt på den tid da den straffbare handling ble begått.

2. Denne artikkel skal ikke være til hinder for dom og straff over en person for gjerning eller unnlattelse som, da den ble begått, var straffbar etter de alminnelige rettsprinsipper anerkjent av siviliserte nasjoner.”

Bestemmelsen fastsetter at ingen kan straffes uten etter lov og setter forbud mot tilbakevirkende straffelover. Bestemmelsen stiller dessuten visse krav til klarhet i gjerningsinnholdet i straffebestemmelser, slik at borgeren kan forutberegne sin rettsstilling. Dette innebærer en grense for hvor utvidende tolkninger som tillates, men EMD godtar likevel at straffebestemmelser tolkes i lys av andre rettskilder enn formell lov, og at området for det straffbare gradvis utvides, først og fremst gjennom rettspraksis.

Etter den autonome fortolkningen som EMD

praktiserer, kan en reaksjon være straff (”penalty”) etter EMK artikkel 7 selv om den ikke formelt er klassifisert som straff i intern rett. Derfor kan bestemmelsen komme til anvendelse også for administrative sanksjoner.

Rettighetene etter EMK artikkel 7 har neppe noen direkte selvstendig betydning for norsk rett. På strafferettens område er kravene i artikkelen ivaretatt gjennom Grunnloven §§ 96 og 97. For administrative sanksjoner er kravene ivaretatt gjennom det ulovfestede legalitetsprinsippet som gjelder på forvaltningsrettens område, og av Grunnloven § 97. Artikkelen er likevel av interesse fordi straffebegrepet i artikkel 7 antas å være det samme som etter tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 om forbud mot gjentatt forfølgning, jf. nærmere i punkt 5.7.16.

EMD har uttalt at det ved avgjørelsen av om en reaksjon er straff etter artikkel 7 (”penalty”) må tas utgangspunkt i om reaksjonen ilegges som en følge av et straffbart forhold (”criminal offence”). Andre faktorer er reaksjonens karakter (”nature”) og formål (”purpose”), den nasjonale klassifiseringen, saksbehandlingen for ileggelse av reaksjonen og reaksjonens alvor:

”The wording of Article 7 para. 1 (art. 7-1), second sentence, indicates that the starting-point in any assessment of the existence of a penalty is whether the measure in question is imposed following conviction for a ”criminal offence”. Other factors that may be taken into account as relevant in this connection are the nature and purpose of the measure in question; its characterisation under national law; the procedures involved in the making and implementation of the measure; and its severity.”²⁴¹⁾

EMD har ikke uttalt seg om hvorvidt straffebegrepet i artikkel 7 fullt ut korresponderer med straffesiktelsebegrepet i artikkel 6. Høyesterett har i en kjennelse om inndragning av blant annet 6 gummi-båter lagt til grunn at det ikke er full korrespondanse, jf. nærmere i punkt 5.7.16.2.²⁴²⁾

Som det fremgår av sitatet ovenfor, ser det imidlertid ut til at det langt på vei benyttes de samme kriteriene i vurderingen som etter artikkel 6 (Engel-kriteriene), jf. punkt 5.7.5. EMD har kommet til at blant annet utvidet inndragning²⁴³⁾ (sml. straffeloven § 34a) og sivil bot med subsidiær fengselsstraff²⁴⁴⁾ (som ikke ble ansett som straff etter

²⁴¹⁾ Welch mot Storbritannia 1995 (sak 17440/90) avsnitt 28.

²⁴²⁾ Rt 2002 side 1271 (Greenpeace). Se også Rt 2002 side 1216 (førererkort).

²⁴³⁾ Welch mot Storbritannia 1995 (sak 17440/90) avsnitt 33.

²⁴⁴⁾ Jamil mot Frankrike 1995 (sak 15917/89).

intern rett), må forstås som straff etter artikkel 7. I Rt 2002 side 1271 har Høyesterett lagt til grunn at inndragning av blant annet 6 gummibåter etter straffeloven § 35 annet ledd, jf. § 37c ikke er straff etter artikkel 7, men at inndragningen innebærer en straffesiktelse etter artikkel 6, jf. ovenfor.

Høyesterett har videre i Rt 2002 side 1216 lagt til grunn at inndragning av førerkort etter vegtrafikkloven § 33 nr. 2 er straff etter EMK artikkel 7. Saksforholdet var at en mann var blitt dømt til fengsel og bot for overtredelse av vegtrafikkloven § 31 første og fjerde ledd, jf. samme lov § 22 annet ledd (etterfølgende alkoholnyttelse). Etter at dommen var blitt rettskraftig for ham, vedtok politiet å inndra førerkortet for en periode av ett år, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 2. Mannen krevet vedtaket kjent ugyldig, idet det etter hans oppfatning var å anse som straff ("punishment") i relasjon til EMK protokoll 7 artikkel 4. Siden han allerede var dømt for forholdet, måtte vedtaket etter hans mening dermed ses som en gjentatt straffefølgning, i strid med nevnte bestemmelse i EMK. Høyesterett fant at tilbakekall av førerkortet er straff i den aktuelle del av konvensjonens forstand. Siden det fremgår allerede av loven (vegtrafikkloven § 33) at førerkortet *skal* inndras når det foreligger en rettskraftig dom som den aktuelle, var det imidlertid etter Høyesteretts oppfatning ikke tale om en slik gjentatt forfølgning som EMK protokoll 7 artikkel 4 rammer.

Det første spørsmålet – om tiltaket er straff i konvensjonens forstand – ble avgjort på grunnlag av en helhetsvurdering av en rekke kriterier. Innledningsvis viser Høyesterett til at tilbakekall av førerkort ikke er straff etter intern norsk rett og heller ikke behandles i straffeprosessuelle former. Høyesterett legger videre vekt på "karakteren og formålet med tiltaket". For reglene om tilbakekall av førerkort etter vegtrafikkloven § 33 konstaterer retten av disse historisk sett er begrunnet dels i hensyn til trafiksikkerheten og dels i betraktninger om allmennprevensjon av straffelignende karakter, og at det generelt er en viss uenighet om hvilket av disse elementene som er mest sentralt. Ordningen med obligatorisk tilbakekall på grunnlag av bestemmelsen om etterfølgende alkoholnyttelse anser Høyesterett å være "klart straffettslig motivert". Som ytterligere moment i vurderingen av om reaksjonen må ses som straff, ser Høyesterett hen til "[t]iltakets alvorlighetsgrad". Tilbakekall av førerkort anses av retten å ramme hardt i dagens samfunn.

I en avgjørelse av 28. februar 2003²⁴⁵⁾ har

Høyesterett lagt til grunn at utestengning fra rett til ytelser etter folketrygdloven²⁴⁶⁾ kapittel 4 om dagpenger under arbeidsløshet, jf. sysselsettingsloven²⁴⁷⁾ § 36, er straff etter EMK artikkel 7. Førstvoterende tar utgangspunkt i Göktaan-saken²⁴⁸⁾ der det ble uttalt at begrepet "penalty" er sammenfallende med "punishment" i P 7-4 og uttaler videre:

"I dom 9. februar 1995 i saken Welch mot Storbritannia (sak 17440/90) uttales i avsnitt 27 blant annet:

"To render the protection offered by Article 7 effective, the Court must remain free to go behind appearances and assess for itself whether a particular measure amounts in substance to a "penalty" within the meaning of this provision."

I forlengelsen av dette er det videre i avsnitt 28 angitt at ved vurderingen av om en sanksjon skal betraktes som straff, må det tas utgangspunkt i om denne er ilagt som følge av et straffbart forhold. Som andre momenter som kan tas i betraktning nevnes sanksjonens karakter og formål, dens klassifisering etter nasjonal rett, fremgangsmåten ved illeggelse av sanksjonen og alvorlighetsgraden av denne."

For å vurdere om tilbakekall av andre typer offentlige tillatelser er straff, er det nødvendig å foreta en vurdering etter de samme linjer som Høyesterett har lagt til grunn.

5.7.16 Tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 – forbudet mot gjentatt forfølgning ("dobbelstraff")

5.7.16.1 Oversikt

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1 har følgende ordlyd i den autentiske engelske teksten:

"Art 4. Right not to be tried or punished twice

1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal pro-

²⁴⁶⁾ Lov 28. februar 1997 nr. 19.

²⁴⁷⁾ Lov 27. juni 1947 nr. 9.

²⁴⁸⁾ Göktaan mot Frankrike 2002 (sak 33402/96).

²⁴⁵⁾ HR-2002-01024.

cedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case.

3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.”

Bestemmelsen har følgende ordlyd i den offisielle (ikke autentiske) norske oversettelsen:

”Art 4. Rett til ikke å bli stilt for retten eller straffet to ganger

1. Ingen skal kunne bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat.

2. Bestemmelsene i forrige avsnitt skal ikke være til hinder for å gjenoppta en sak i samsvar med vedkommende stats lov og rettergangsordning i straffesaker, hvis det foreligger bevis for nye eller nyoppdagede omstendigheter eller hvis det i den tidligere rettergangen har vært en grunnleggende feil, som kunne påvirke utfallet av saken.

3. Denne artikkel kan ikke bli fraveket etter artikkel 15 i Konvensjonen.”

Bestemmelsen setter altså forbud mot at noen kan ”bli stilt for retten eller straffet på ny i en straffesak under den samme stats domsmyndighet, for en straffbar handling som han allerede er blitt endelig frikjent eller domfelt for i samsvar med loven og rettergangsordningen i straffesaker i denne stat”.²⁴⁹⁾ Dette innebærer en forpliktelse for medlemsstatene til å gi avgjørelser i straffesaker såkalt negativ materiell rettskraft, det vil si at en endelig avgjørelse sperrer for ny sak om samme forhold. Denne retten til å ikke bli stilt for retten eller straffet to ganger omtales gjerne som et forbud mot gjentatt forfølgning eller et forbud mot ”dobbelstraff”.

²⁴⁹⁾ Tilsvarende forbud finnes i SP artikkel 14 nr. 7 som i norsk oversettelse lyder: ”Ingen skal kunne tiltales eller straffes på ny for en lovovertrødelse som han allerede er blitt endelig dømt eller frifunnet for i overensstemmelse med loven og rettergangsordningen i det enkelte land.” Norge har tatt forbehold vedrørende SP artikkel 14 nr. 7, slik at denne bestemmelsen ikke er eller har vært folkerettslig bindende for Norge. Bestemmelsen er derfor heller ikke omfattet av menneskerettighetsloven § 2 som gjør de aktuelle konvensjoner til norsk lov ”i den utstrekning de er bindende for Norge”. Fordi SP artikkel 14 nr. 7 har dannet mønster for Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 kan den imidlertid ha en viss interesse for fortolkningen av Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Det gjelder flere begrensninger i ”dobbelstraff”-forbudet. Det er bare gjentatt forfølgning som rammes. Det må derfor trekkes en grense mot *samtidig forfølgning*, se nærmere punkt 5.7.16.4. Videre er det bare gjentatt forfølgning av *samme forhold* som omfattes, se nærmere punkt 5.7.16.5. Endelig kommer forbudet bare til anvendelse dersom det er *samme subjekt* som utsettes for gjentatt straffefølgning, se nærmere punkt 5.7.16.6. Før disse begrensningene behandles, drøfter utvalget hvilke *former for forfølgning* som etter sin art omfattes av ”dobbelstraff”-forbudet i punkt 5.7.16.2 og kravet om at den sperrende avgjørelsen må være *endelig* i punkt 5.7.16.3.

5.7.16.2 Nærmere om hvilke former for forfølgning som omfattes av forbudet mot gjentatt forfølgning

Kjerneområdet for forbudet mot ”dobbelstraff” er ordinære straffesaker som følger straffeprosessens former. Den typiske situasjonen forbudet retter seg mot, er at en person som er endelig frikjent eller straffet i en ordinær straffesak, på ny blir stilt for retten for samme forhold med påstand om en reaksjon som er straff etter intern rett. På grunn av rettskraftbestemmelsen i straffeprosessloven § 51 vil det vanskelig kunne tenkes at en straffesak etterfølges av en ny straffesak om samme forhold. Skulle det skje at det ble reist straffesak på ny om samme forhold, vil den siste saken bli avvist av domstolen. Denne situasjonen faller under enhver omstendighet utenfor utvalgets oppmerksomhetsområde.

Som nevnt i punkt 5.7.1, er konvensjonens begreper autonome. Dette innebærer at forbudet mot ”dobbelstraff” etter omstendighetene også er aktuelt for administrative sanksjoner og administrativ forfølgning. En administrativ forfølgning kan komme før eller etter en ordinær straffesak, eller man kan tenke seg gjentatt administrativ forfølgning av samme forhold. Utvalget antar at gjentatt administrativ forfølgning i praksis er mindre aktuelt. Skulle en slik situasjon oppstå, bør den behandles på samme måte som når en administrativ forfølgning etterfølges av en straffesak om samme forhold. I praksis er det situasjonen der samme forhold forfølges både gjennom en ordinær straffesak og en administrativ sanksjonsprosess som lettest vil kunne utløse ”dobbelstraff”-forbudet. Den følgende fremstillingen tar sikte på denne situasjonen.

Tidligere har det vært uklart om ”dobbelstraff”-forbudet bare kommer til anvendelse dersom den første forfølgningen er en ordinær straffesak, og ikke dersom den første forfølgningen

er en administrativ sanksjon. I Høyesteretts plenumskjennelse i Rt 2002 side 557 ble det, først og fremst på bakgrunn av EMDs avgjørelse i Fischer-saken,²⁵⁰⁾ slått fast at forbudet mot "dobbelstraff" kan komme til anvendelse i begge tilfeller, dvs. både når den administrative sanksjonen utgjør den sperrende avgjørelsen og når en administrativ sanksjon ilegges etter en sperrende straffeforfølgning.²⁵¹⁾ Rekkefølgen spiller således ingen rolle, og administrative sanksjoner får dermed langt på vei samme virkning i intern rett som om det forelå rettskraftig straffedom eller vedtatt forelegg, jf. straffeprosessloven § 51 første ledd.

Det ser etter dette ikke ut til å være grunnlag for å sondre mellom arten av den første og den senere forfølgningen, og dette må i alle fall legges til grunn etter Göktaan-saken.²⁵²⁾ I det følgende behandles derfor spørsmålet om hvilke forfølgninger som omfattes av "dobbelstraff"-forbudet, under ett for den første og den gjentatte forfølgningen.

I Göktaan-saken har EMD lagt til grunn at begrepet "straffet" ("punished") i P 7-4 og "straff" ("punishment/penalty") i artikkel 7 ikke kan ha forskjellig betydning alt etter hvilken av konvensjonens bestemmelser det gjelder. På denne bakgrunn har Høyesterett lagt til grunn at begrepene i disse to bestemmelsene må tolkes synonymt, jf. Rt 2002 side 1271. Dette innebærer at det tas et noe annet utgangspunkt enn forut for Göktaan-saken – som kom etter plenumssakene av 3. mai 2002 – da Høyesterett knyttet vurderingen av hvilke former for forfølgning som ble omfattet av P 7-4 nært til begrepet straffesiktelse ("criminal charge") i artikkel 6.

Det foreligger ingen dom fra EMD der det uttrykkelig sies at det er sammenfall mellom begrepene straffesiktelse ("criminal charge") i artikkel 6 nr. 1 og straffedom "criminal proceedings" i Protokoll 7 artikkel 4. I kommisjonsrapporten av 19. mai 1994 i saken Gradinger mot Østerrike uttaler imidlertid kommisjonen at når den administrative strafferettslige forfølgningen mot klager var omfattet av artikkel 6, finner den "also, and for the same reasons, ... that they were "criminal proceedings" within the meaning of Article 4 of Protocol No. 7". EMD kommenterte ikke denne uttalelsen i Gradinger-saken.²⁵³⁾ I plenumskjennelsen i Rt 2002 side 557 uttaler flertallet at det "[s]pråklig sett er ... naturlig å betegne behandlingen – prosessen – av

det som er en "criminal charge", som "criminal proceedings" ".²⁵⁴⁾

Og i Rt 2002 side 1007 uttaler Høyesterett følgende om forholdet mellom P 7-4 og artikkel 6:

"Det spørsmål saken reiser er om ileggelse av gebyr i medhold av et transportselskaps befordringsvedtekter etter Protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 kan anses som en rettskraftig – fellende eller frifinnende – straffedom (an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State). Er så tilfelle, beskytter den tidligere straffedommen mot en senere straffeforfølgning. Ved tolkingen av hva som er en straffedom etter denne konvensjonsbestemmelsen er det, slik jeg ser det, hensiktsmessig å ta utgangspunkt i EMDs avgjørelser i forhold til begrepet straffeanklage (criminal charge) i EMK artikkel 6 nr. 1, da en straffedom vil bygge på noe som kan karakteriseres som en straffeanklage."

Det kan imidlertid ikke forutsettes noe fullstendig sammenfall mellom begrepene i artikkel 6 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4. I plenumssaken i Rt 2002 side 557 uttaler Høyesteretts flertall følgende om dette:

"EMK artikkel 6 og Protokoll 7 artikkel 4 har ulike formål. Artikkel 6 skal fremme en rettsikker behandling av saker som er inngripende for dem som er berørt. Formålet med forbudet mot gjentatt forfølgning i artikkel 4 kan kort sies å være å gi beskyttelse mot den belastning det er å bli utsatt for en ny straffeforfølgning for det som allerede er straffesanksjonert fra samfunnet side ved en endelig avgjørelse. Det er mulig at de ulike formålene kan tilsi at grensen for hva som er "criminal charge" etter EMK artikkel 6 ikke fullt ut kan samsvare med de overtredelser hvor behandlingen utgjør "criminal proceedings" i forhold til artikkel 4 i Protokoll 7. På den annen side tilsier hensyn til sammenheng i regelfortolkingen at det bør være et slikt samsvar. Om det er noen forskjell som nevnt i grensedragningen – for eksempel dersom det skulle vise seg at artikkel 6 nr. 1 blir benyttet ved sanksjoner som i første rekke har en avvergende eller forebyggende karakter – er det ikke nødvendig for meg å ta standpunkt til i denne saken."²⁵⁵⁾

²⁵⁰⁾ Franz Fisher mot Østerrike 2001 (sak 37950/97).

²⁵¹⁾ I Rt 2000 side 996 (obiter dictum) og 2001 side 85 ble det lagt til grunn at "dobbelstraff"-forbudet bare kom til anvendelse når den første forfølgningen var en ordinær straffesak.

²⁵²⁾ Göktaan mot Frankrike 2002 (sak 33402/96).

²⁵³⁾ Gradinger mot Østerrike 1995 (sak 15963/90).

²⁵⁴⁾ Mindretallet "finner [...] grunn til å presisere at denne uttalelsen gjelder hvilke former for forfølgning som en avgjørelse i en straffesak sperrer mot, og ikke hvilke krav som stilles til den sperrende avgjørelse".

²⁵⁵⁾ Mindretallet peker på at det i EMDs avvisningsavgjørelse i saken R.T. mot Sveits 2000 (sak 31982/96) uttrykkelig holdes åpent om inndragning av førerkort både går inn under EMK artikkel 6 nr. 1 og Protokoll 7 artikkel 4.

Dette synspunktet er videreført i Rt 2002 side 1271. Der legges det til grunn at inndragning av blant annet 6 gummibåter etter straffeloven § 35 annet ledd, jf. § 37c innebar en straffesiktelse ("criminal charge") etter EMK artikkel 6, men ikke straff ("punishment/punished") etter artikkel 7 og P 7-4.

Etter dette kan det ikke legges til grunn at straffesiktelsesbegrepet i artikkel 6 og straffebegrepet i artikkel 7 og P 7-4 er helt sammenfallende. Selv om vurderingsmomentene stort sett vil være de samme, kan således avveiningen falle ulikt ut, særlig fordi de interessene som beskyttes av de ulike artiklene, er forskjellige. Sanksjonsutvalget legger for sitt arbeid til grunn at "dobbeltraff"-forbudet kommer til anvendelse for administrative sanksjoner. For utvalgets arbeid har spørsmålet om rekkevidden av "dobbeltraff"-forbudet først og fremst betydning for utformingen av sanksjonssystemet.

Det nærmere innholdet av straffebegrepet ("punishment") i artikkel 7 er behandlet i punkt 5.7.15. Det nærmere innholdet i straffesiktelsesbegrepet ("criminal charge") i artikkel 6 er behandlet i punkt 5.7.5. Det vises til fremstillingene der.

Som nevnt sperrer både fellelser og frifinnelser for gjentatt forfølgning. I hvilken grad en henleggelse eller avvisning av en straffesak eller administrativ sanksjonssak virker sperrende kan være noe usikkert. En forutsetning må i så fall være at henleggelsen må anses som en endelig avgjørelse av saken. I Høyesteretts kjennelse i Rt 2002 side 557 uttaler mindretallet at bestemmelsen i P 7-4 "beskytter for eksempel ikke mot ytterligere forfølgning dersom saken blir henlagt av påtalemyndigheten". Flertallet tok ikke stilling til spørsmålet.

Det må være klart at "dobbeltraff"-forbudet i alle fall ikke utløses av en henleggelse dersom det utelukkende har vært foretatt etterforskning på saksnivå, og ikke mot noen bestemt person.

5.7.16.3 Den sperrende straffeforfølgningen må være endelig

Forbudet mot gjentatt straffeforfølgning inntreffer når den første forfølgningen er endelig ("finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State").

Spørsmålet er så når en forfølgning er endelig i forhold til P 7-4. Det følger direkte av bestemmelsen at det er de enkelte medlemsstatenes egne regler om rettskraft som er avgjørende. I ordinære straffesaker reiser dette neppe noe problem. Det vil stort sett være klart når en straffedom er rettskraftig etter straffeprosesslovens regler. Dessuten finner man visse relevante uttalelser i explanatory report til P 7-4. I punkt 29 heter det at det må fore-

ligge en endelig avgjørelse som definert i avsnitt 22. I definisjonen i avsnitt 22 fremgår det at en forfølgning er endelig i relasjon til "dobbeltraff"-forbudet når den ikke kan omgjøres eller angripes med ordinære rettsmidler, og således er rettskraftig:

"... According to the definition contained in the explanatory report of the European Convention on the International Validity of Criminal Judgments, a decision is final "if, according to the traditional expression, it has acquired the force of *res judicata*. This is the case when it is irrevocable, that is to say when no further ordinary remedies are available or when the parties have exhausted such remedies or have permitted the time-limit to expire without availing themselves of them". It follows therefore that a judgment by default is not considered as final as long as the domestic law allows the proceedings to be taken up again."

Ved administrative sanksjoner er det mer uklart enn for straffesaker hva som skal regnes som en endelig avgjørelse. Explanatory report ser ikke ut til å være skrevet med sikte på dette spørsmålet.

I plenumskjennelsen i Rt 2002 side 557 som er referert noe nærmere i neste punkt, peker flertallet på flere mulige tidspunkter for når tilleggs-skatt må anses for å være endelig ilagt, uten at det tas stilling til hvilket tidspunkt som skal legges til grunn:

"Om vedtaket i forhold til artikkel 4 er endelig når klagemulighet og klagefrist er utløpt, eller om også fristen for å anlegge søksmål må være ute, eventuelt at et anlagt søksmål må være brakt frem til rettskraftig dom, behøver jeg ikke å ta stilling til."

Det gjelder ingen generell frist for å reise søksmål om et sanksjonsvedtak. Tvistemålsloven § 437 annet ledd fastsetter imidlertid at vedkommende forvaltningsorgan kan bestemme at mulig søksmål må reises innen 6 måneder fra det tidspunktet da melding om fristfastsettingen kom frem til vedkommende part. Dessuten finner man en del søksmålsfrister i særlovgivningen, se for eksempel skattebetalingsloven § 48 nr. 5 som fastsetter at søksmål fra en skattepliktig til prøving av ligningsavgjørelse må reises innen 6 måneder regnet fra utleggingen av skattelisten til ettersyn, eller fra melding ble sendt til skattyteren om vedtak i endringssak. Søksmålsfristen kan selvsagt bare være et aktuelt skjæringspunkt for når en forfølgning er endelig dersom det foreligger en slik særlig søksmålsfrist.

Etter utvalgets syn er det noe usikkert når et administrativt vedtak er endelig i forhold til "dobbeltraff"-forbudet. Utvalget antar at klagefristen er det mest håndterlige kriteriet for når en administrativ avgjørelse er endelig. For sitt arbeid legger derfor utvalget til grunn at et administrativt sanksjonsvedtak er endelig i forhold til "dobbeltraff"-forbudet når klagefristen er utløpt eller avgjørelse er truffet av klageinstansen.²⁵⁶⁾ Spørsmålet om når det foreligger en endelig avgjørelse har betydning for utvalgets vurderinger av utformingen av et administrativt sanksjonssystem.

Det fremgår direkte av bestemmelsen i P 7-4 nr. 2 at "dobbeltraff"-forbudet ikke er til hinder for gjenopptakelse på bakgrunn av nytt bevismateriale eller alvorlige saksbehandlingsfeil som kan ha påvirket sakens utfall ("... if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case."). I Explanatory report avsnitt 30 heter det at gjenopptakelse etter P 7-4 nr. 2 kan skje både i siktedes favør og ufavør. I avsnitt 31 presiseres det at "dobbeltraff"-forbudet aldri er til hinder for gjenopptakelse i siktedes favør.

5.7.16.4 Grensen mot samtidig straffeforfølgning

P 7-4 beskytter mot gjentatt forfølgning. Samtidig forfølgning innebærer ikke noen krenkelse av EMK. Det er ingen ting i veien for at to straffarter, for eksempel fengsel og bot, kombineres i en straffedom. På samme måte kan også en straff og administrativ sanksjon ilegges samtidig. Spørsmålet er så hva som anses som "samtidig" i EMKs forstand.

Usikkerheten oppstår først og fremst dersom det ilegges ulike sanksjoner av forskjellige organer, først og fremst en administrativ sanksjon og en straffesanksjon. Etter gjeldende lovverk er det lite praktisk at ulike administrative organer ilegges ulike administrative sanksjoner for samme forhold. Det kan også oppstå spørsmål om samtidighet dersom sanksjonene ilegges av samme organ gjennom ulike vedtak, men heller ikke dette antas å være særlig praktisk.

EMD har berørt spørsmålet om samtidighet i saken R.T. mot Sveits.²⁵⁷⁾ I denne saken hadde vegtrafikkmyndighetene i Sveits 11. mai 1993 inndratt klagerens førerkort for en periode på fire måneder på grunn av promillekjøring. Ved vedtak 9. juni ble

klageren ilagt en bot på 1 100 sveitsiske franc og to ukers betinget fengsel av Gossau District Office. Inndragningsvedtaket ble påklaget, men ikke vedtaket om bot og betinget fengsel. Spørsmålet var om vedtaket om bot og betinget fengsel etter at det ble rettskraftig, sperret for inndragning av førerkortet. EMD kom til at det ikke forelå krenkelse av Protokoll 7 artikkel 4 og uttalte:

"In the present case the Court notes that the Swiss authorities were merely determining the three different sanctions envisaged by law for such an offence, namely prison sentence, a fine, and the withdrawal of the driving license.

These sanctions were issued at the same time by two different authorities, i.e. by a criminal and by an administrative authority. It cannot, therefore, be said that criminal proceedings were being repeated contrary to Article 4 of Protocol No. 7 within the meaning of the Court's case-law."

Uttalelsen viser at "at the same time" ikke skal forstås strengt bokstavelig. En viss forskjell i tid kan bli akseptert. Spørsmålet er så hvor grensen går.

Flertallet i plenumskjennelsen i Rt 2002 side 557 tilbakeviser at det er tilstrekkelig for å komme klar av forbudet mot "dobbeltraff", at den nye forfølgningen er påbegynt før den sperrende avgjørelsen ble rettskraftig:

"Med utgangspunkt i avvisningsavgjørelsen 30. mai 2000 i saken R.T. mot Sveits ... har staten hevdet at en endelig avgjørelse etter ett spor ikke kan stenge for en ny sak etter et nytt spor hvis den nye saken er påbegynt før den første avgjørelsen er blitt endelig. Her skulle det da lede til at hvis straffesaken er påbegynt før vedtaket om fohøyd tilleggsskatt er endelig, kan straffesaken føres frem til rettskraftig avgjørelse, og begge sanksjoner kan ilegges. Jeg kan ikke se at det er grunnlag for en slik forståelse. Det ville klart bryte med det som må ha vært forutsatt så vel i Gradinger- som i Fischer-dommen, og det ville gi et meget begrenset vern mot dobbeltforfølgning."

Om det er adgang til å fortsette saken hvis det er truffet avgjørelse i første instans i sak nr. 2 før avgjørelsen i sak nr. 1 ble endelig, tas det ikke stilling til. Mindretallet hevder imidlertid at det er adgang til dette.

Mindretallet uttaler følgende om R.T.-dommen:

"Etter min oppfatning kan denne avgjørelsen ikke forstås slik at det er tilstrekkelig for å komme klar av forbudet mot dobbelttraff, at den nye forfølgningen er påbegynt før den

²⁵⁶⁾ Dette standpunktet er inntatt av Riksadvokaten i brev av 28. juni 2002 til statsadvokatene og politimestrene.

²⁵⁷⁾ R.T. mot Sveits 2000 (sak 31982/96).

sperrende avgjørelsen ble rettskraftig. Protokoll 7 artikkel 4 nr. 1 beskytter ikke bare mot ny forfølgning, men også mot at vedkommende blir straffet på nytt. Etter avvisningsavgjørelsen i saken R.T. mot Sveits må det imidlertid etter min mening legges til grunn at forbudet mot dobbeltstraff ikke kommer til anvendelse i tilfeller hvor den nye eller parallelle forfølgning har kommet så langt at det er truffet vedtak om sanksjon i første instans før den sperrende avgjørelse ble rettskraftig.”

I plenumsdommen i Rt 2002 side 497 vises det til disse uttalelsene, uten at det tas nærmere stilling til grensen for samtidighet.²⁵⁸⁾

Utvalget antar at den rettsoppfatningen som følger av det siterte, medfører et rettslig gjennomførbart skille som ikke vil være i strid med konvensjonen. I brev av 28. juni 2002 til statsadvokatene og politimestrene har riksadvokaten fastsatt direktiver om konsekvenser av ”dobbeltstraff”-forbudet for verserende og avgjorte straffesaker som bygger på en slik forståelse.

I Rt 2002 side 1216 har Høyesterett vurdert adgangen til samtidig forfølgning i en sak om ”inndragning” av førerkort. Innehaveren av førerkortet var tidligere straffet for samme forhold som dannede grunnlag for inndragning av førerkortet, og det ble lagt til grunn at også førerkortreaksjonen var straff i relasjon til bestemmelsen i P 7-4. Spørsmålet i saken var om det administrative vedtaket om inndragning av førerkortet innebar en gjentatt forfølgning. Fordi førerkortreaksjonen fullt ut bygget på avgjørelsen av skyldspørsmålet i straffesaken, og var en nødvendig følge av denne, kom Høyesterett til at denne administrative sanksjonen måtte anses som en fortsatt forfølgning som ikke var i strid med forbudet i P 7-4. I avgjørelsen uttales blant annet:

”Den begrunnelse EMD konsekvent har gitt for artikkel 4 nr. 1 er at bestemmelsen skal «prohibit the repetition of criminal proceedings which have been concluded by a final decision». I vår sak fastsetter loven at førerkortet skal inndras når en person ved rettskraftig straffedom er funnet skyldig i bestemte overtredelser av vegtrafikkloven. I forbindelse med inndragningen skjer ingen bevisførsel om de spørsmål som er behandlet i straffesaken. Systemet er nettopp at inndragningen er en direkte følge av straffedommen. Det kan derfor hevdes at det i disse sakene aldri er spørsmål om en gjentakelse av

prosessen, og artikkel 4 nr. 1 kommer følgelig ikke til anvendelse. I vår sak må videre inndragning av førerkortet ses som «part of the sentencing process which follows upon the conviction», som det heter i Phillips-saken. Her er R.T. saken annerledes, slik EMD fastslår i avsnitt 3, idet R.T.s førerkort først ble administrativt inndratt, og deretter ble han funnet skyldig av domstolen.

Når artikkel 4 nr. 1 ikke er anvendelig, vil den beskyttelse en domfelt har mot inndragning lenge etter straffesakens avslutning, måtte bygge på konvensjonens artikkel 6 nr. 1, kravet til avgjørelse innen rimelig tid, jf. uttalelse i Phillips-saken avsnitt 39. Denne bestemmelsen må også langt på vei antas å gi tilfredsstillende vern. Når først straffedommen er rettskraftig, vil ikke politiet kunne la saken ligge lenge ubehandlet uten at artikkel 6 er overtrådt.

Til det jeg hittil har fremholdt – og som leder til at artikkel 4 nr. 1 i Protokoll 7 overhodet ikke er anvendelig i vår sak – vil kunne innvendes at så lenge avgjørelsene fattes av to ulike organer, vil det formelt sett likevel kunne oppfattes som to prosesser, som kan representere et brudd med artikkel 4 nr. 1, med mindre sanksjonene illegges «samtidig», jf. R.T.saken. Jeg antar i så fall at kravet til samtidighet må konkretiseres ut fra det formål vernet etter artikkel 4 har. I forhold til vår sak sier ikke EMDs egen formulering om formålet – vern mot gjentakelse av prosessen – særlig meget. Det gjør derimot det jeg tidligere har referert fra plenumsavgjørelsen i Rt-2002-557 om belastningen ved å bli utsatt for en ny straffeforfølgning. I vår sammenheng mener jeg dette kan uttrykkes slik at regelen skal beskytte lovovertrederens legitime interesse i å kunne legge en sak bak seg. Denne vurdering må skje konkret. Etter min mening vil det være et moment i vurderingen at sammenhengen mellom misbruk av alkohol i forbindelse med bilkjøring og inndragning av førerkort er velkjent blant bilførere, jf. Regeringsrättens avgjørelse som jeg tidligere har referert.

De to tilnæringsmåter jeg har skissert vil neppe lede til svært forskjellige resultater. De fører begge til at de ulike sanksjonene må iverksettes i rimelig tidsmessig nærhet, uten ugrunnet passivitet.”

5.7.16.5 *De to straffeforfølgningene må gjelde samme forhold*

For at ”dobbeltstraff”-forbudet skal være aktuelt må de to forfølgningene gjelde samme forhold. Begrensningen i forbudet mot gjentatt forfølgning er klarest dersom en tidligere straffet person begår nye lovbrudd. Da er EMK selvsagt ikke til hinder for at vedkommende straffefølges på ny. Men

²⁵⁸⁾ Se også Rt 2002 side 1144 der en straffedom ble ansett som endelig i relasjon til P 7-4 når skyldspørsmålet var rettskraftig avgjort, selv om straffutmålingsanken ikke var endelig avgjort.

det er ikke bare gjengangerne som faller utenfor vernet etter tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4. Også konkurrenstilfellene, det vil si der det foreligger flere lovbrudd forut for en og samme forfølgning, kan falle utenfor.

De tilfellene der det foreligger realkonkurrens – flere lovbrudd er begått ved forskjellige handlinger – skaper ingen problemer i forhold til ”dobbelstraff”-forbudet, med mindre det er en slik sammenheng mellom dem at de må ses som én fortsatt overtredelse. Ser man bort fra tilfellene med fortsatt overtredelse, er det klart at en straffedom for det lovbruddet som er begått ved den første handlingen, ikke sperrer for forfølgning av lovbruddet som er begått ved handling nummer to. Det må for øvrig være klart at det ikke vil være i strid med ”dobbelstraff”-forbudet å legge vekt på en tidligere forfølgning ved vurderingen av om et vilkår om alvorlig eller gjentatt overtredelse i en bestemmelse er oppfylt.

Tilfellene der det foreligger idealkonkurrens – samme handling innebærer overtredelse av flere sanksjonsbestemmelser – skaper vanskeligere avgrensingsproblemer. Den situasjonen som er aktuell for de spørsmålene som behandles i denne utredningen, er når en handling innebærer overtredelse av flere forskjellige forbud, såkalt ulikartet idealkonkurrens. Et eksempel på at samme handling kan innebære overtredelse av flere sanksjonsbestemmelser har man dersom en person benytter seg av falske dokumenter for å unndra seg merverdiavgift. I slike tilfeller vil både merverdiavgiftloven kapittel 14 om straff og tilleggsavgift og bestemmelsene i straffeloven kapittel 18 om dokumentfalsk være overtrådt. Situasjonen der samme forbud er overtrådt flere ganger ved en og samme handling, såkalt likeartet idealkonkurrens, antas å være mindre praktisk for spørsmålet om gjentatt forfølgning.

I situasjonene med ulikartet idealkonkurrens er spørsmålet etter EMDs praksis om de bestemmelsene som er overtrådt, må anses å angå samme forhold. I så fall gjelder forbudet mot ”dobbelstraff”. Hva som er samme forhold i denne sammenheng er ikke nødvendigvis fullt ut sammenfallende med det som følger av dette begrepet i straffeprosessloven § 38.

For å vurdere spørsmålet om en straffeforfølgning angår samme forhold etter P 7-4 i tilfeller der samme handling har medført overtredelse av to lovbestemmelser, må man etter EMDs praksis vurdere om de ulike lovbestemmelsene inneholder de samme vesentlige elementene (”the same essential elements”). I Fischer-saken presiserer domstolen problemstillingen slik:

”... the wording of Article 4 of Protocol No. 7 does not refer to ”the same offence” but rather to trial and punishment ”again” for an offence for which the applicant has already been finally acquitted or convicted. ... Thus, where different offences based on one act are prosecuted consecutively, one after the final decision of the other, the Court has to examine whether or not such offences have the same essential elements.”²⁵⁹⁾

Flertallet i Høyesteretts plenumskjennelse i Rt 2002 side 557 uttaler følgende i tilknytning til denne uttalen:

”En forutsetning for at forbudet får anvendelse, er således at det ikke er noen vesensforskjell på straffebetingelsene i de to sanksjonsbestemmelsene det er tale om å anvende – de må ikke skille seg fra hverandre ”in their essential elements””

Høyesteretts mindretall i plenumskjennelsen i Rt 2002 side 557 uttaler følgende om vilkårene for at den nye forfølgning skal anses å gjelde samme straffbare forhold som den sperrende forfølgningen:

”Etter EMDs praksis må det etter min oppfatning oppstilles to vilkår for at den nye forfølgning skal anses å gjelde samme straffbare forhold. For det første må den gjelde samme handling (”the same conduct”) som den tidligere domfellelse eller frifinnelse For det andre kan det ikke være noen vesensforskjell på straffbarhetsbetingelsene i de straffebud det er tale om å anvende – de må ikke skille seg fra hverandre ”in their essential elements” Denne vurderingen må etter min mening først og fremst skje på grunnlag av en sammenligning av den objektive gjerningsbeskrivelse i de aktuelle straffebud.”

Flertallet gir ikke uttrykk for at det først og fremst er en sammenligning av ”den objektive gjerningsbeskrivelse i de aktuelle straffebud” (mindretallets uttalelse) som er avgjørende ved vurderingen av straffebudenes ”essential elements”, men gir anvisning på en sammenligning av ”beskrivelsene av vilkårene for anvendelsen av sanksjonsbestemmelsene”. I forlengelsen av dette drøftes såvel objektive som subjektive vilkår. I plenumsdommen i Rt 2002 side 497 uttaler imidlertid førstvoterende (dommer Skoghøy, som var talsmann for mindretallet i Rt 2002 side 557) at vurderingen ”først og fremst

²⁵⁹⁾ Franz Fisher mot Østerrike 2001 (sak 37950/97) avsnitt 25.

[må] skje på grunnlag av en sammenligning av den objektive gjerningsbeskrivelse i de aktuelle straffebud". Dommen er enstemmig. Samme rettsoppfatning legges til grunn i Høyesteretts kjennelse av 28. februar 2003, men det pekes likevel på at også subjektive straffbarhetsvilkår etter omstendighetene kan ha en viss vekt:

"EMD synes riktignok i saken Ponsetti/ Chesnel²⁶⁰⁾ også å ha tillagt de subjektive straffbarhetsvilkår en viss vekt. Jeg går imidlertid ikke nærmere inn på dette, idet det ikke i noe fall får betydning for mitt standpunkt i vår sak."

I avgjørelsen legges det til grunn at bestemmelsen i sysselsettingsloven²⁶¹⁾ § 36 om utestengning fra retten til dagpenger under arbeidsløshet og straffeloven § 270 om bedrageri inneholder de samme vesentlige elementer etter P 7-4. Ved sammenligningen av de to bestemmelsene tar Høyesterett utgangspunkt i om bestemmelsen i sak nr. 2 (straffeloven § 270) har straffbarhetsvilkår som ikke gjenfinnes i bestemmelsen som ble benyttet i sak nr. 1 (sysselsettingsloven § 36):

"Spørsmålet blir etter dette om det er objektive straffbarhetsvilkår i straffeloven § 270 som ikke finnes i sysselsettingsloven § 36. Eller sagt på en annen måte: Kunne det ha vært reagert etter § 36 selv om det ikke hadde foreligget overtredelse av straffeloven § 270?"

5.7.16.6 *De to straffeforfølgningene må gjelde samme subjekt*

Forbudet mot gjentatt forfølgning kommer bare til anvendelse dersom den gjentatte forfølgningen retter seg mot samme rettssubjekt som den første,

sperrende forfølgningen. Denne begrensningen er rettslig sett uproblematisk i forhold til fysiske personer. Samme person kan ikke forfølges på nytt. Spørsmålet om og eventuelt i hvilken grad juridiske personer skal identifiseres med fysiske personer (eller andre juridiske personer), er vanskeligere.

Utvalget kan ikke se at EMD har tatt stilling til spørsmålet om slik identifisering. Men "dobbelstraff"-forbudet er en rettskraftsbestemmelse, og dette innebærer at en formell betraktning må være avgjørende, i alle fall som et utgangspunkt. Etter norsk intern rett har man tradisjonelt sett det som nokså selvsagt at det må avgjøres etter helt formelle kriterier hvem en rettslig avgjørelse er bindende for.

En formell betraktning leder til at det ikke er aktuelt å identifisere *aksjeselskaper* med aksjeeierne, heller ikke en eventuell eneaksjonær. Heller ikke styreformann, styremedlemmer, daglig leder eller andre ansatte i selskapet kan identifiseres med aksjeselskapet.

Drives en virksomhet som *enkeltmannsforetak*, vil vedtak om sanksjon mot foretaket være til hinder for at det senere reises straffesak mot innehaveren om det samme forholdet.

Utvalget antar under tvil at *ansvarlige selskaper* bør bedømmes på samme måte som enkeltmannsforetak. Et ansvarlig selskap er riktignok et selvstendig rettssubjekt etter selskapsloven § 2-1, men dom mot selskapet kan fullbyrdes mot interessentene, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 4-10. Det kan muligens tenkes at et ansvarlig selskap og deltakerne ikke bør identifiseres dersom selskapet har mange deltakere og driver en omfattende virksomhet.

²⁶⁰⁾ Ponsetti og Chesnel mot Frankrike (sak 36855/97 og 41731/98).

²⁶¹⁾ Lov 27. juni 1947 nr. 9.

Kapittel 6

Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner – R (91) 1

6.1 Oversikt

I mandatet heter det at Sanksjonsutvalget ved sine vurderinger og forslag skal ta hensyn til Europarådets rekommandasjon nr. R (91) 1 av 13. februar 1991 om administrative sanksjoner.

I fortalen til rekommandasjonen fremgår det at noe av bakgrunnen for rekommandasjonen er veksten i den offentlige administrasjonen i etterkrigstiden. Parallelt med dette har forvaltningen i de europeiske landene etter hvert fått en betydelig kompetanse til å ilegge administrative sanksjoner. Det fremholdes at denne sanksjonskompetansen er et resultat av en markert tendens i retning av å avkriminalisere lovbrudd og sette administrative sanksjoner i stedet.

Sanksjonsutvalget peker på at utviklingen også synes å ha gått i retning av et to-spolet system der det er adgang til å ilegge administrative sanksjoner ved siden av straff.

Rekommandasjonen er ikke rettslig bindende, men inneholder anbefalinger til lovgivere. Rekommandasjonen retter seg primært til Europarådets medlemsstater, herunder Norge, men også til andre stater. Rekommandasjonens anbefalinger gir imidlertid i mange tilfeller begrenset veiledning fordi den er holdt på et nokså generelt nivå. Og fordi rekommandasjonen ikke er rettslig bindende er det følgelig ingen organer som håndhever den. Dette innebærer at de generelt utformede prinsippene ikke blir presisert gjennom praksis.

Man finner imidlertid visse presiseringer i en håndbok som er utarbeidet i regi av Europarådet, i det følgende henvist til som *håndboken*.¹⁾ Håndboken omhandler forvaltningsrettslige prinsipper med særlig sikte på forholdet mellom administrative myndigheter og private. En del av bakgrunnen for utarbeidelsen av publikasjonen var omveltningene i Øst-Europa. Disse hendelsene har ledet til

endringer i konstitusjonen, rettssystemet og forvaltningssystemet i mange stater. En del av statene har blitt medlemmer av Europarådet og har følgelig måttet tilpasse rettssystemet til de standardene som gjelder for medlemmene der. Andre har ikke blitt medlemmer, men har ønsket endringer i samme retning. I denne sammenhengen oppsto et behov for å samle de standardene som gjelder for Europarådets medlemsstater, i en oversiktlig og lettfattelig publikasjon.

Håndboken er ikke *i seg selv* rettslig bindende for medlemsstatene og har heller ikke samme vekt som en rekommandasjon eller en resolusjon. Prinsippene som gjengis er imidlertid et utdrag av bestemmelsene i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og andre konvensjoner i regi av Europarådet (fortrinnsvis tilleggsprotokoller til menneskerettskonvensjonen), praksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD), samt rekommandasjoner og resolusjoner fra Europarådet om forvaltningsrettslige spørsmål. Rekommandasjonen om administrative sanksjoner er innarbeidet i håndboken, som nevnt med enkelte presiseringer. Disse vil bli gjengitt ved gjennomgangen av rekommandasjonen nedenfor.

Mange forvaltningsreaksjoner som utgjør administrative sanksjoner i henhold til rekommandasjonen, vil falle inn under EMKs anvendelsesområde. Denne rettslig bindende konvensjonen vil i stor grad regulere de samme spørsmålene som er omhandlet i rekommandasjonen. Rekommandasjonen konsumeres likevel ikke helt av menneskerettskonvensjonen. For det første favner muligens sanksjonsbegrepet i rekommandasjonen noe videre enn straffebegrepet i konvensjonen. For det andre omhandler rekommandasjonen enkelte spørsmål som ikke er regulert i konvensjonen.

Det er ingen vesentlige spenninger mellom norsk rett og de prinsippene som er nedfelt i rekommandasjonen. Som nevnt er det imidlertid vanskelig å fastslå det nærmere innholdet i rekommandasjonens prinsipper. På enkelte punkter kan den likevel være av interesse når norsk rett skal videreutvikles. I det følgende gjøres det nokså kortfattet rede for rekommandasjonens anvendelsesområde

¹⁾ Principles of Administrative Law Concerning the Relation Between Administrative Authorities and Private Persons – A Handbook, Council of Europe, European Committee on Legal Co-operation (CDCJ)/Project Group on Administrative Law (CJ-DA), Directorate of Legal Affairs, Strasbourg 1996.

og de prinsippene som kommer til uttrykk i den. På enkelte steder pekes det på mulige punkter der norsk rett ikke fullt ut tilfredsstiller rekommandasjonens anbefalinger. Det er bare forholdet mellom rekommandasjonen og sanksjoner som etter norsk rett innebærer et enkeltvedtak etter forvaltningsloven,²⁾ som behandles. Det finnes enkelte sanksjonshjemler i lovgivningen der det fremgår at ilegelse av den aktuelle sanksjonen ikke skal regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. punkt 5.6.2.1. Problemstillinger knyttet til forholdet mellom slike sanksjonshjemler og rekommandasjonen behandles ikke i det følgende.

6.2 Rekommandasjonens anvendelsesområde

Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner sier følgende om sitt eget anvendelsesområde:

"SCOPE

This Recommendation applies to administrative acts which impose a penalty on account of conduct contrary to the applicable rules, be it a fine or any punitive measure, whether pecuniary or not.

These penalties are hereinafter referred to as administrative sanctions.

The following are not considered to be administrative sanctions:

- measures which administrative authorities are obliged to take as a result of criminal proceedings;
- disciplinary sanctions."

Sanksjonsbegrepet og rekommandasjonens rekkevidde er noe nærmere avgrenset i punkt 54.2 i håndboken, hvor det blant annet uttales:

"Not all administrative acts placing a burden on or affecting the rights or the interests of private persons are to be considered "sanctions". Such acts can pursue a plurality of goals including the pursuit of public interest and public policy, the protection of the community against an imminent danger (to public health, the quality of the environment, security of employment, etc) by way of preventive measures as well as a punitive goal. Often there might be uncertainty as to which is the prevailing aim of the administrative act. The principles set out here apply only to those administrative acts which mainly aim

at sanctioning a transgression of rules, thus discouraging new transgressions from occurring. By way of example, refusal to grant or renew a licence on the grounds that the applicant does not or no longer fulfil the requirements for such licence, is not considered as an administrative sanction. Likewise, prohibitions or the withdrawal of licences need not have punitive character, as they may well be motivated by new norms, for instance in the field of environment protection or public health, etc."

Som det fremgår av det siterte er formålet med reaksjonen sentralt for hva som regnes som en "administrative sanction" etter rådsrekommandasjonen. Sanksjonsutvalget har avgrenset sanksjonsbegrepet slik at det i det vesentlige samsvarer med avgrensningen i rådsrekommandasjonen, jf. punkt 3.2.2 og kapittel 9. I punkt 54.5 i håndboken sies følgende om hvilke typer reaksjoner som etter omstendighetene må regnes som "administrative sanctions":

"Administrative sanctions can take many forms. Without aspiring to give an exhaustive list, one might mention fines or higher charges, confiscation of goods, closure of an undertaking, a ban on practising an activity, suspension or withdrawal of licences, permits or authorizations necessary to the conduct of a business or industry (see, however, Paragraph 54.2 above), etc. Such sanctions can have very severe consequences for private persons."

6.3 Rekommandasjonens punkt 1 – krav til hjemmelsgrunnlaget

I rekommandasjonens punkt 1 heter det:

"The applicable administrative sanctions and the circumstances in which they may be imposed shall be laid down by law."

Prinsippet krever altså at både sanksjonens innhold og vilkårene for å ilegge en sanksjon må være hjemlet i lovgivningen. Formuleringene er ikke til hinder for at nærmere regulering skjer i forskrift. Om kravene til presisjon i lovgivningen sier håndboken punkt 55.1 følgende:

"... Legislation is required at least to lay down the scale of pecuniary sanctions applicable, to empower the administrative authorities to apply such sanctions so as to ensure observance of particular legislative measures and to define those cases in which sanctions restricting the exercise of fundamental rights can be applied. A lesser degree of precision may suffice in the

²⁾ Lov 10. februar 1967.

definition of the specific circumstances in which the sanctions may be imposed.”

Det er altså et minimumskrav at lovgivningen angir maksimalstørrelsen på økonomiske sanksjoner. Bestemmelsene må dessuten fastsette at forvaltningen har kompetanse til å ilegge sanksjoner som reaksjon på overtredelse av nærmere angitt lovgivning. Videre må vilkårene for å ilegge administrative sanksjoner som begrenser utøvelsen av ”fundamental rights”, være fastsatt i lovgivningen. Det kan være noe uklart hvilke rettigheter som faller inn under ”fundamental rights”. Ved angivelsen av hvilke nærmere konkrete omstendigheter som må foreligge for at en administrativ sanksjon skal kunne ilegges, er en lavere grad av presisjon tilstrekkelig.

Det alminnelige legalitetsprinsippet i norsk rett antas å tilfredssette rekommandasjonens anbefaling. Det følger av legalitetsprinsippet at administrative sanksjoner må ha hjemmel i lov, og jo mer inngripende en sanksjon er, jo klarere lovhjemmel kreves. Administrative sanksjoner vil ofte være nokså sterkt inngripende, slik at kravet til lovhjemmel vil være nokså strengt.

Som en ytterligere presisering av lovkravet ved administrative sanksjoner heter det i håndboken punkt 55.2 følgende:

”It is important for the effective guaranteeing of the private persons' rights that those be able to easily take knowledge of the rules governing competence, the types of sanctions applicable to the various misconducts and their maximum rates, the guiding principles for their enforcement procedure as well as the possibilities of appeal.”

Dette innebærer en oppfordring til å innrette lovgivningen om sanksjoner slik at den blir tilgjengelig overfor publikum. Borgerne bør lett kunne skaffe seg kunnskap om hvilke forvaltningsorganer som har kompetanse til å ilegge sanksjoner, hvilke sanksjoner som er aktuelle for en type lovbrudd og rammene for dem, hovedprinsippene for håndhevelsesprosedyrer og adgangen til overprøving av eventuelle sanksjonsvedtak.

Et oversiktlig lovverk er en selvsagt målsetning for lovgivningen også i Norge.

6.4 Rekommandasjonens punkt 2 – forbud mot tilbakevirkning

I rekommandasjonens punkt 2 heter det:

”1. No administrative sanction may be imposed

on account of an act which, at the time when it was committed, did not constitute conduct contrary to the applicable rules. Where a less onerous sanction was in force at the time when the act was committed, a more severe sanction subsequently introduced may not be imposed.

2. The entry into force, after the act, of less repressive provisions should be to the advantage of the person on whom the administrative authority is considering imposing a sanction.”

I nr. 1 første punktum oppstilles en regel om at det ikke kan ilegges en administrativ sanksjon på grunnlag av atferd som ikke var regelstridig da handlingen ble begått. Dette innebærer et forbud mot tilbakevirkende lover til en lovovertrედers ugunst. Det fremgår også at en etterfølgende skjerpelse av eksisterende regelverk ikke kan legges til grunn for et vedtak som retter seg mot en forutgående lovovertrედelse.

Forbudet i første punktum mot tilbakevirkende lover til ugunst for lovovertrედeren skiller seg neppe fra den regelen som følger av Grunnloven § 97: ”Ingen Lov maa gives tilbagevirkende Kraft.”

I nr. 2 reguleres situasjonen når det blir innført mildere lovgivning etter en overtredelse som kunne danne grunnlag for en administrativ sanksjon. Slike lovendringer skal komme lovovertrედeren til gode.

I håndboken punkt 56.1 er prinsippet kommentert på følgende måte:

The principle of immediate application of less harsh legislation is one of penal law, thus duly taking into account the penal aspect of this part of administrative law. It also applies where the private person's act in question is no longer contrary to any rule at the moment when the administrative act containing the sanction is to be taken. The idea is that a changed attitude of the legislator should be to the benefit of those persons who did not respect the former law.”

Prinsippet om tilbakevirkning for etterfølgende lovendringer til tiltaltes gunst fremholdes her som et strafferettslig prinsipp som også bør gjelde ved administrative sanksjoner som følge av det pønale aspektet disse har. Det påpekes videre at prinsippet kommer til anvendelse også når en privat persons handling ikke lenger er lovstridig på det tidspunktet sanksjonsvedtaket skal fattes. Det fremholdes at tanken bak et slikt prinsipp er at en endret holdning hos lovgiver bør komme den til gode som ikke respekterte den tidligere lovgivningen.

Det er sikker norsk rett at Grunnloven § 97 ikke står i veien for tilbakevirkning til gunst for borgerne. Men Grunnloven gir heller ingen anvisning på en slik tilbakevirkning.

På strafferettens område har imidlertid straffeloven § 3 annet ledd en regel om tilbakevirkning for lover som virker til siktedes gunst: "De ved ethvert Spørsmåls Afgjørelse gjældende straffetrettslige Bestemmelser kommer til Anvendelse, naar de fører til en for sigtede gunstigere Afgjørelse end de ved Foretagelsen gjældende." Straffeloven § 3 annet ledd gjelder imidlertid ikke når handlingsnorm og straffetrussel står i forskjellige paragrafer og bare handlingsnormen endres. Dette er særlig aktuelt ved blankettstraffebud, men kan også ellers være aktuelt for store deler av særlov-givningen, der man ofte finner en generelt utformet straffebestemmelse som retter seg mot alle eller mange av lovens handlingsnormer.

Utenfor strafferettens område er spørsmålet om tilbakevirkning til gunst for den private part ikke regulert ved noen generell bestemmelse. Tilbakevirkningsspørsmålet må da avgjøres på grunnlag av en fortolkning av den aktuelle endringsloven. Dersom spørsmålet ikke er klart løst av lovgiver, vil man nok som regel følge prinsippet i straffeloven § 3 annet ledd, dersom ikke særlige hensyn tilsier noe annet.

6.5 Rekommandasjonens punkt 3 – gjentatt ileggelse av administrativ sanksjon

I rekommandasjonens punkt 3 heter det:

"1. A person may not be administratively penalised twice for the same act, on the basis of the same rule of law or of rules protecting the same social interest.

2. When the same act gives rise to action by two or more administrative authorities, on the basis of rules of law protecting distinct social interests, each of those authorities shall take into account any sanction previously imposed for the same act."

Nr. 1 gir anvisning på et forbud mot "dobbel" sanksjonering, som i høy grad svarer til forbudet mot "dobbelstraff" i tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 til EMK, jf. punkt 5.7.16. Kjernen i prinsippet er at samme overtredelse ikke skal danne grunnlag for flere administrative sanksjoner.

Det fremgår imidlertid at forbudet ikke er absolutt. Forbudet gjelder bare gjentatt sanksjonering etter samme bestemmelse eller sanksjonering etter

ulike bestemmelser som tar sikte på å beskytte samme interesse.

Håndboken punkt 56.2 har følgende kommentar til rekommandasjonens punkt 3:

"This principle does not preclude the possibility that one act may constitute two or more offences in terms of administrative law, each giving rise to a specific sanction, whereby these sanctions may fall under the competence of different administrative authorities. In this case, Subparagraph (v) applies."

Underavsnitt (v) i håndboken, som det henvises til, svarer til rekommandasjonens punkt 3 nr. 2. Her fremgår det at samme overtredelse kan danne grunnlag for flere administrative sanksjoner dersom den lovgivningen som hjemler de aktuelle sanksjonene tar sikte på å verne ulike interesser. I så fall skal det imidlertid tas hensyn til sanksjoner som har blitt ilagt tidligere for samme overtredelse.

Det er usikkert i hvilken grad forbudet mot "dobbelstraff" gjelder når en overtredelse kan danne grunnlag for å anvende både en administrativ sanksjonshjemmel og en straffebestemmelse som verner om samme interesse. I håndbokens punkt 56.2 heter det om dette:

" – It is not clear, however, to what extent this principle applies in cases where one act is sanctionable both under administrative and criminal law rules with identical or very similar content. Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights strictly bans double punishment of one act, albeit on the basis of rules of law protecting distinct social interests. The said article refers to criminal proceedings; it is construed as applying to a large extent also to proceedings of penal character before administrative authorities."

I alle fall de fleste administrative sanksjoner er straff i relasjon til EMK. I så fall kan forbudet mot gjentatt forfølgning i konvensjonens tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 være aktuelt, jf. punkt 5.7.16. Anbefalingene i rekommandasjonen kan muligens ha et selvstendig nedslagsfelt utenfor de tilfellene som reguleres av konvensjonen ved at sanksjonsbegrepet i rekommandasjonen er noe videre enn straffebegrepet i konvensjonen. Dette er imidlertid uklart, og det er da naturlig å forholde seg til de bindende reglene i EMK tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4.

6.6 Rekommandasjonens punkt 4 – krav til hurtighet i saksbehandlingen

I rekommandasjonens punkt 4 heter det:

”1. Any action by administrative authorities against conduct contrary to the applicable rules shall be taken within a reasonable time.

2. When administrative authorities have set in motion a procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction, they shall act with reasonable speed in the circumstances.”

Her stilles det krav til hurtighet i to relasjoner.

Nr. 1 stiller krav til at ethvert tiltak av forvaltningen mot atferd som kan danne grunnlag for en administrativ sanksjon, må settes i verk innen rimelig tid.

I håndboken sies følgende av interesse for forståelsen av hva som ligger i kravet til iverksettelse innen ”rimelig tid”:

”In determining what is the ”reasonable time” limit within which the administrative authorities have to take the sanction (see Chapter 3, IV) one will consider the social interest pursued by the norm which was breached. The time limit for taking an administrative sanction will normally be shorter than the periods provided for in criminal procedure.”

Hvilken interesse som vernes er altså av betydning for hvilke krav som stilles til tempo. Det fremholdes at fristen for å ilegge en administrativ sanksjon normalt vil være kortere enn fristene som gjelder i straffeprosessen.

Nr. 2 stiller krav til et rimelig tempo i saksbehandlingen dersom det er satt i gang en saksbehandling som kan resultere i at det ilegges en administrativ sanksjon.

Utvalget antar at anbefalingen i punkt 4 ikke bør fortolkes som en begrensning i forvaltningens kompetanse til å fatte vedtak, men snarere som en oppfordring til en hurtig saksbehandling. På denne bakgrunn er rekommandasjonens anbefalinger ivaretatt gjennom forvaltningsloven § 11a som har regler om saksbehandlingstid og foreløpig svar.³⁾

³⁾ I medhold av forvaltningsloven § 11b kan dessuten Kongen på bestemte områder fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. I forskrift 8. september 2000 nr. 899 om beregning av saksbehandlefrister er det gitt nærmere regler.

6.7 Rekommandasjonens punkt 5 – krav til en avsluttende avgjørelse

I rekommandasjonens punkt 5 heter det:

”Any procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction which has been instituted in respect of a person shall give rise to a decision which terminates the proceedings.”

Her oppstilles et krav om at ”any procedure” som kan resultere i at det ilegges en administrativ sanksjon, og som har vært rettet mot en bestemt person, skal lede til en avsluttende avgjørelse. Det er ikke nærliggende å forstå dette slik at enhver undersøkelse medfører at det må fattes en avsluttende avgjørelse. Anbefalingen tar formodentlig sikte på tilfeller der forvaltningen iverksetter konkrete tiltak med sikte på å ilegge en bestemt person en sanksjon. Et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven vil være et typisk eksempel på tiltak som utløser garantiene i punkt 5.

Håndboken har følgende kommentar som angår punkt 5:

”The administrative procedure regarding the taking of an administrative sanction will terminate either by the taking of such sanction or by a finding that there is insufficient evidence or that the facts do not warrant a sanction and, in that case, of a notification that the proceedings have been discontinued.”

Her sies det at en sak angående en administrativ sanksjon avsluttes med at det enten ilegges en sanksjon eller at saken innstilles som følge av manglende bevis eller fordi faktum i saken ikke gir grunnlag for eller grunn til en sanksjon. Den private part skal i så fall bli underrettet om at prosessen er innstilt.

I norsk rett er det ingen generell lovregulering som svarer til punkt 5 i rekommandasjonen. Det er også begrenset grunnlag for å utlede slike generelle regler på ulovfestet grunnlag.

Dersom det er fattet en avsluttende avgjørelse om å ikke ilegge en sanksjon, og denne avgjørelsen etter omstendighetene må anses som et enkeltvedtak, skal den private part orienteres om dette etter reglene i forvaltningsloven § 27. Er saken avsluttet uten at avslutningen er et enkeltvedtak, kan kravene til forsvarlig saksbehandling etter omstendighetene innebære at den private part må varsles. I saker der en person har mottatt forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, eller på annen måte har fått kunnskap om sanksjonssaken mot seg, er det grunn til å mene at alminnelige prinsipper om

god forvaltningsskikk leder til at vedkommende skal underrettes dersom det ikke ilegges noen slik sanksjon.

6.8 Rekommandasjonens punkt 6 – krav til saksbehandlingen ved ileggelse av administrative sanksjoner

I rekommandasjonens punkt 6 nr. 1 heter det innledningsvis:

”1. In addition to the principles of fair administrative procedure governing administrative acts as set out in Resolution (77) 31, the following principles shall apply specifically to the taking of administrative sanctions:...”

R (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, som er nevnt i punkt 6 nr. 1, inneholder generelle prinsipper for saksbehandlingen i forvaltningssaker. En annen Europarådsrekommandasjon av generell interesse i denne sammenhengen, og som er nevnt i fortalen til R (91) 1, er R (80) 2 ”concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities”. Her gis generelle prinsipper for utøvelse av forvaltningsskjønn. Prinsippene som er fastlagt i disse konvensjonene er nokså generelt utformet. Generelt må det kunne legges til grunn at norsk rett tilfredsstillende rekommandasjonene.

I håndboken sies følgende om forholdet mellom de generelle prinsippene for forvaltningens saksbehandling og prinsipper for ileggelse av administrative sanksjoner:

”The procedural principles which govern the taking of all administrative acts are, of course, applicable to the taking of administrative sanctions. But as the taking of administrative sanctions resembles somewhat a trial, the rules of criminal law on fair trial apply to a certain extent.”

De generelle kravene til forvaltningens saksbehandling gjelder altså fullt ut for administrative sanksjoner. Men fordi ileggelse av administrative sanksjoner har likhetstrekk med en straffesak, får dessuten visse straffeprosessuelle prinsipper anvendelse.

Punkt 6 i R (91) 1 om administrative sanksjoner er videre bygget opp slik at det i nr. 1 er fem underpunkter med anbefalinger om prinsipper for saksbehandlingen i saker om administrative sanksjoner. Punkt 6 nr. 2 åpner for å dispensere fra prinsippene i visse mindre viktige tilfeller når den private part samtykker i det.

Punkt 6 nr. 1 i. fastsetter:

”Any person faced with an administrative sanction shall be informed of the charge against him.”

Dette innebærer at varsel må gis før det ilegges en administrativ sanksjon.

Denne anbefalingen antas å være ivarettatt gjennom reglene i forvaltningsloven §§ 16 og 17 om henholdsvis forhåndsvarsling og forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt.

Pkt. 6 nr. 1 ii. gir uttrykk for at enhver skal få tilstrekkelig tid til å forberede saken sin før han ilegges en administrativ sanksjon. Ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig tid, må såvel sakens kompleksitet som den aktuelle sanksjonens alvor tas i betraktning:

”He shall be given sufficient time to prepare his case, taking into account the complexity of the matter as well as the severity of the sanctions which could be imposed upon him.”

Dette er ivarettatt gjennom forvaltningsloven § 16 som fastsetter at en part skal gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. også § 17. Ved fastsettelse av denne fristen tas det blant annet hensyn til sakens kompleksitet og alvor.

Pkt. 6 nr. 1 iii. fastsetter at enhver har rett til å bli informert om arten av de bevisene som finnes mot ham før han ilegges en administrativ sanksjon:

”He or his representative shall be informed of the nature of the evidence against him.”

Rekommandasjonens anbefaling er sikret gjennom forvaltningslovens regulering av partenes adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter, jf. §§ 18 og 19, og forhåndsvarsel etter § 16. Riktignok gir forvaltningsloven ingen reservasjonsløs adgang til ethvert dokument i saken, men dette kan heller ikke sies å følge av rekommandasjonen. Den krever bare at det informeres om ”the nature of the evidence”, altså bevisenes art, ikke innsyn i ethvert dokument i saken.

Punkt 6 nr. 1 iv. fastsetter at det kontradiktoriske prinsipp skal gjelde ved ileggelse av administrative sanksjoner. Før noen ilegges en administrativ sanksjon skal vedkommende ha rett til å uttale seg om saken:

”He shall have the opportunity to be heard before any decision is taken.”

Det kontradiktoriske prinsipp har sikker forankring i norsk forvaltningsrett og kommer blant annet til uttrykk i forvaltningsloven § 16.

Pkt. 6 nr. 1 v. fastsetter at et vedtak som ilegges

en administrativ sanksjon skal inneholde begrunnelsen for vedtaket:

”An administrative act imposing a sanction shall contain the reasons on which it is based.”

Dette er ivaretatt gjennom forvaltningsloven §§ 24 og 25 om henholdsvis når enkeltvedtak skal grunngis og begrunnelsens innhold.

Pkt. 6 nr. 2 dispenserer fra prinsippene i nr. 1:

”Subject to the consent of the person concerned and in accordance with the law, the principles in sub-paragraph 1 may be dispensed with in cases of minor importance, which are liable to limited pecuniary penalties. However, if the person concerned objects to the proposed sanction, all the guarantees of sub-para 1 shall apply.”

Her gis det uttrykk for at det kan gjøres unntak fra reglene i nr. 1 i mindre viktige saker som bare kan gi grunnlag for sanksjoner som innebærer en begrenset økonomisk reaksjon. Det sies imidlertid at alle garantiene i punkt 6 nr. 1 kommer til anvendelse dersom den personen det angår protesterer mot en ilagt sanksjon.

I håndboken åpnes det for en forenklet behandling ved ileggelse av administrative sanksjoner i noe større grad enn det som følger av rekommendasjonsteksten:

”However, subject to the consent of the person concerned and in accordance with the law, such procedural principles may be dispensed with in cases of minor importance which are liable to limited pecuniary penalties, unless the person concerned objects to the procedure adopted or to the proposed sanction. In certain cases, notably parking tickets, the requirement of good and efficient administration may call for simplified procedures, even if the person concerned does not consent.”

I tillegg til unntaket som hjemles i punkt 6 nr. 2 åpnes det her for en forenklet prosedyre for ileggelse av sanksjoner uten lovovertræderens samtykke i visse tilfeller. En slik forenklet prosedyre kan være akseptabelt der hensynet til en effektiv håndhevelse krever det, for eksempel ved ileggelse av parkeringsgebyr.

6.9 Rekommandasjonens punkt 7 – regulering av bevisbyrden

I rekommandasjonens punkt 7 heter det:

”The onus of proof shall be on the administrative authority.”

Rekommendasjonen gir altså uttrykk for at forvalt-

ningen skal ha bevisbyrden i saker om administrative sanksjoner.

I håndboken punkt 56 (i) er dette uttrykt noe mindre kategorisk:

”In the context of administrative sanctions the burden of proof should as much as possible be on the administrative authorities; cases of doubt should be resolved in the private person's favour;”

Det uttales her at bevisbyrden *i størst mulig grad* skal legges på forvaltningen. Denne formuleringen innebærer at det kan gjøres unntak dersom tungtveiende hensyn tilsier det. Dersom det er lett å spekulere i uvisshet kan det være grunn til å akseptere en regel om omvendt bevisbyrde. Dette kan være aktuelt for sanksjoner der lovovertræderen i de typiske tilfellene vil ha kontroll over informasjonen om de faktiske forhold som utgjør grunnlaget for en eventuell sanksjon.

Det heter videre at bevistvil skal løses i den private parts favør. Hvilke krav som skal stilles til bevisenes styrke presiseres imidlertid ikke nærmere.

Norsk lovgivning har ingen generell regel om bevisbyrden i forvaltningssaker. De ulovfestede reglene om bevisbyrde og beviskrav er behandlet i punkt 5.6.2.2. En del enkeltbestemmelser i lovgivningen regulerer imidlertid bevisbyrden særskilt. Blant annet finnes det enkelte eksempler på sanksjonsbestemmelser som legger bevisbyrden på den private part, jf. punkt 5.6.2.2. Rekommandasjonen har neppe selvstendig betydning for de spørsmålene slike regler reiser, ved siden av kravet til uskyldspresumsjon som følger av EMK artikkel 6 nr. 2. Denne bestemmelsen er behandlet i punkt 5.7.13.

6.10 Rekommandasjonens punkt 8 – krav om adgang til domstolsprøving

I rekommandasjonens punkt 8 heter det:

”An act imposing an administrative sanction shall be subject, as a minimum requirement, to control of legality by an independent and impartial court established by law.”

Her gis det uttrykk for at det som et minstekrav skal være adgang til å prøve lovligheten av et vedtak som ilegger en administrativ sanksjon for en selvstendig og uavhengig domstol.

Dette følger også av intern norsk rett, jf. punkt 5.6.5, og det må under enhver omstendighet antas at EMK artikkel 6 stiller strengere krav enn rekommandasjonen, jf. punkt 5.7.10.

Kapittel 7

Utenlandsk rett

7.1 Innledning

Man finner forskjellige sanksjonssystemer i ulike rettssystemer. Som et idétilfang og for å ha et best mulig grunnlag for sine vurderinger, har utvalget derfor rettet forespørsler til en del land om rettstilstanden og de faktiske forholdene der.

Følgende land har blitt forespurt:

- Sverige
- Danmark
- Finland
- Island
- Tyskland
- Sveits
- Nederland
- Storbritannia
- Portugal
- Canada
- Australia

De landene som er forespurt, er først og fremst land som står Norge nær i rettstradisjon. Dessuten er det rettet henvendelser til enkelte andre land som utvalget har fått kjennskap til skal ha gjennomført større revisjoner av sanksjonssystemet de senere år.

For å innhente relevant informasjon ble det utarbeidet et forespørselsnotat som ble formidlet gjennom den norske ambassaden til justisdepartementene i de respektive landene.

Sverige, Danmark, Finland, Island, Tyskland, Sveits, Storbritannia, Canada og Australia har svart på henvendelsen. Portugal og Nederland har ikke svart.

Mange forhold har betydning for hvorledes en stat utformer sitt sanksjonssystem. Ett viktig forhold er hvordan rettssystemet mer generelt er innrettet. I Norge har de alminnelige domstolene en meget bred kompetanse, og behandler så vel saker mellom borgere som saker mellom det offentlige og borgere. Både straffesaker og sivile saker, herunder forvaltningssaker, hører under de alminnelige domstolene. I mange andre stater er kompetansen delt mellom ulike domstoler, og det er nokså vanlig med egne forvaltningsdomstoler som over-

prøver forvaltningens vedtak.¹⁾ Også oppbygningen av forvaltningen er ulik. Videre fremgår reglene om sanksjoner av mange forskjellige regelsett. De enkelte regelsett og forholdet mellom dem varierer fra land til land. Noen stater har for eksempel en egen forvaltningsstrafferett ved siden av den alminnelige strafferett. Disse og andre forhold gjør det vanskelig både å kartlegge og sammenligne sanksjonssystemene. En sanksjonsordning lar seg heller ikke uten videre importere.

Noen fullstendig beskrivelse av sanksjoner i utenlandsk rett er ikke aktuelt innenfor rammene av denne utredningen. Ikke alle de landene som utvalget har mottatt informasjon fra, behandles i det følgende. Fremstillingen er begrenset til en oversikt over noen hovedtrekk ved sanksjonssystemet i Sverige, Danmark, Finland, Island og Tyskland. Dessuten beskrives enkelte sanksjonsordninger i disse landene som kan være av særlig interesse, noe nærmere.

Et generelt trekk ved rettssystemene i de landene utvalget har undersøkt, er at utviklingen de siste tiårene ser ut til å ha gått i retning av utvidet bruk av administrative sanksjoner i lovverket. Det er også tendenser i denne retning på fellesskapsrettsnivå i EU.

7.2 Svensk rett

7.2.1 Oversikt

Det strafferettslige sanksjonssystemet i Sverige har blitt utredet og endret en rekke ganger. Det har imidlertid ikke vært foretatt noen større samlet revisjon av det administrative reaksjonssystemet.

Den svenske straffeloven (Brottsbalken) har en legaldefinisjon av "brott" som danner utgangspunktet for kategoriseringen av ulike sanksjoner med tilknytning til straffelovgivningen:

"Brott är en gärning som är beskriven i denna

¹⁾ Blant annet Sverige og Finland har egne forvaltningsdomstoler.

balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.”²⁾

I lovgivningen skilles det mellom mellom ”påföljd för brott” og andre rettsvirkninger av ”brott”.³⁾

”Påföljd för brott” deles inn i ”straff” og annen ”påföljd”.⁴⁾ Etter svensk rett er det bare bot og fengsel som er straff i juridisk forstand.⁵⁾ Ved siden av disse to straffartene har man de andre strafferettslige reaksjonene ”villkorlig dom”, ”skyddstillsyn” og ”överlämnande till särskild vård”.⁶⁾

Andre rettsvirkninger av ”brott” deles inn i skadeserstatning og særskilte rettsvirkninger av ”brott”.⁷⁾ Noen av de særskilte rettsvirkningene har rent strafferettslig karakter, andre er reaksjoner eller sanksjoner av sivilrettslig eller forvaltningsrettslig art. Særskilte rettsvirkninger av ”brott” er blant annet inndragning (”förverkande”),⁸⁾ tilbakekall av tillatelser,⁹⁾ foretaksbot,¹⁰⁾ sanksjonsavgifter,¹¹⁾ utvisning og avskjed. Det må bemerkes at de aktuelle reaksjonene kan ilegges av andre grunner enn at det er forøvet et ”brott”. For det første kan også lovbrudd som ikke er ”brott”, utløse særskilte rettsvirkninger. Særlig rettsvirkning kan i enkelte tilfeller også ramme andre rettssubjekter enn lovovertrедeren. For det andre kan slike rettsvirkninger inntre uten at noen type lovbrudd er begått. Førerkort kan for eksempel inndras som følge av innehaverens dårlige helse.

Brottsbalken har ingen uttømmende oppregning av de særlige rettsvirkningene av ”brott”, av andre lovbrudd eller av andre forhold. De fleste slike reaksjoner reguleres av særlovgivningen.

Det er de alminnelige domstolene som idømmer ”påföljd for brott”.¹²⁾ Dersom domstolen fin-

ner at noen har gjort seg skyldig i et ”brott”, skal den alltid idømme ”påföljd”, med mindre en særlig unntaksregel er anvendelig. I motsetning til ”påföljd for brott” ilegges særlige rettsvirkninger i mange tilfeller av andre myndigheter enn domstolene. Slike rettsvirkninger er som nevnt ikke knyttet til om det foreligger et ”brott”.

I mange tilfeller er det gitt særlige regler om saksbehandlingen i tilknytning til hjemmelsgrunnlaget for de ulike administrative sanksjonene. Langt på vei kommer likevel de alminnelige forvaltningsrettslige reglene til anvendelse. Den mest sentrale lovgivningen på området er forvaltningslagen.¹³⁾ Hovedinntrykket er at saksbehandlingsreglene har store likhetstrekk med de norske reglene.

I Sverige foretas domstolskontrollen med forvaltningsvedtak som hovedregel av egne forvaltningsdomstoler (länsrätt, kammarrätt og Regeringsrätten).¹⁴⁾

7.2.2 ”Ordningsbot”

Reglene om ”ordningsbot” svarer i hovedtrekk til den norske ordningen med forenklet forelegg, jf. punkt 5.5.7 og kapittel 17. Lag om parkeringsbot¹⁵⁾ fra 1960 var en forløper til ordningen med ”ordningsbot”. I 1966 ble det så gitt generelle regler om illeggelse av ”ordningsbot” i en egen lov.¹⁶⁾ Dette regelverket ble i hovedtrekk inkorporert i Rättegångsbalken¹⁷⁾ kapittel 48 i 1968.¹⁸⁾

Hvilke lovbrudd som kan avgjøres med ordningsbot, og hvilke bøtesatser som skal gjelde, fastsettes etter det gjeldende regelverket av Riksåklagaren i samsvar med Rikspolisstyrelsen.¹⁹⁾ Ordningen med ordningsbot er nå innført for 21 lover.²⁰⁾ De fleste av disse angår veitrafikkområdet. I tillegg kan det ilegges ordningsbot etter følgende lover:

- *Brottsbalken*²¹⁾ (for overtredelse av kapittel 16 § 16 om ”förargelseväkande beteende genom offentlig urinerings”)
- *Ordningslagen*²²⁾ (blant annet for fortæring eller oppbevaring av alkoholholdig drikk på offentlig område mv., oppklistering av plakater eller andre oppslag, ambulerende salgsvirksomhet, medbringelse av hund eller manglende

²⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 § 1. ”Brott” innebærer at både de objektive og subjektive vilkårene for straffansvar foreligger.

³⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 §§ 3 og 8.

⁴⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 § 3.

⁵⁾ Samfunnstjeneste kan tre i stedet for fengselsstraff etter Lag (1989:928) om samhällstjänst § 1.

⁶⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 § 3. Brottsbalken har nærmere regler om bot i kapittel 25, om fengsel i kapittel 26, om ”villkorlig dom” i kapittel 27, om ”skyddstillsyn” i kapittel 28 og om ”överlämnande till särskild vård” i kapittel 31.

⁷⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 § 8.

⁸⁾ Både etter Brottsbalken kapittel 35 og særlovgivningen.

⁹⁾ For eksempel inndragning av kjørekort, jf. Körkortslagen (1998:488).

¹⁰⁾ Jf. Brottsbalken kapittel 1 § 8.

¹¹⁾ F.eks. ”miljöskyddsavgift” etter miljöskyddslagen (1969:387) og ”tulltillegg” etter tullagen (1987:1065).

¹²⁾ Bot kan imidlertid også ilegges av påtalemyndigheten eller polititjenestemann i form av henholdsvis ”strafföreläggande” og ”ordningsbot”, jf. Rättegångsbalken kapittel 48. Disse ordningene svarer i hovedtrekk til de norske ordningene med forelegg og forenklet forelegg.

¹³⁾ SFS 1986:233.

¹⁴⁾ Se lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289) og lag om förvaltningsprocesslagen (1971:291).

¹⁵⁾ SFS 1960:683.

¹⁶⁾ SFS 1966:266.

¹⁷⁾ SFS 1942:740.

¹⁸⁾ SFS 1968:193.

¹⁹⁾ Jf. Rättegångsbalken kapittel 48 § 14.

²⁰⁾ Jf. Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot för vissa brott (1999:178) med senere endringer.

²¹⁾ SFS 1962:700.

²²⁾ SFS 1993:1617.

- tilsyn av hund, ulovlig ferdsel på T-baneskin-
ner eller trikkeskiner, ulovlig røyking, forsøp-
ling av kollektivselskapers befordringsmidler
og områder samt "trikkensniking".)
- *Järnvägssäkerhetslagen*²³⁾ (for ulovlig ferdsel på
togskiner)
 - *Lag om straff för varusmuggling*²⁴⁾ (for smug-
ling av alkohol og tobakk)
 - *Sjötrafikförordningen*²⁵⁾ (for ulike overtredelser
til sjøs)
 - *Vattenskoterförordningen*²⁶⁾ (for bruk av vann-
skuter i ulovlig område)
 - *Lag om totalförsvarsplikt*²⁷⁾ (for uteblivelse fra
mønstring eller annen undersøkelse)

Vilkårene for å ilegge "ordningsbot" og reglene
om saksbehandling fremgår for en stor del av Rät-
tegångsbalken kapittel 48. Ordningsbotskungörel-
sen²⁸⁾ har nærmere regler om hvem som kan utfer-
dige "ordningsbot", samt regler om utferdigelse,
vedtakelse og klage.

7.2.3 "Vite"

Den svenske ordningen med "vite" har to ledd:
Første ledd et at det utferdiges et "vitesföreläg-
gande". Det innebærer at det til et forbud eller
påbud knyttes en betalingsforpliktelse som oppstår
hvis forbudet eller påbudet ikke overholdes. I så
fall inntreer annet ledd i ordningen. Det består i en
dom eller en beslutning om at betalingsforplikt-
sen ilegges.

For at "vite" skal kunne ilegges i forbindelse
med et vedtak må dette være særskilt fastsatt i
lovgivningen på det enkelte forvaltningsområde.²⁹⁾
*Lag om viten*³⁰⁾ gir imidlertid generelle regler som
gjelder for "vite" om ikke annet er særlig bestemt.

Det er to hovedtyper av "vite", nemlig "förva-
randevite" og "materielt vite".

"Förvarandevite" kan anvendes av domstoler og
forvaltningsmyndigheter for å få parter og andre
til å innfinne seg til forhandlinger, gi opplysnin-
ger mv. Ved slikt "vite" har som regel den samme
myndighet som kan forelegge "vite", også kompe-
tanse til å idømme eller ilegge betalingsforplikt-
sen.³¹⁾

"Materielt vite" benyttes for å sikre gjennom-

føringen av en del forvaltningsvedtak. Slikt vite
blir forelagt av forvaltningsmyndighetene, men må
ilegges endelig ved dom, normalt av forvaltnings-
domstolene.³²⁾

"Vite" kan fastsettes som et engangsbeløp eller
som en løpende betalingsforpliktelse.³³⁾ Ordnin-
gen kan sammenlignes med betinget tvangsmulkt
i norsk rett, jf. punkt 11.4.2.

7.3 Dansk rett

Den seneste generelle revisjonen av sanksjonssys-
temet i Danmark ble foretatt i 1977.³⁴⁾ Revisjonen
tok imidlertid bare for seg det strafferettslige sank-
sjonssystemet. Det administrative sanksjonssyste-
met har ikke vært gjenstand for noen helhetlig
revisjon.

De alminnelige straffene i dansk rett er feng-
sel og bot.³⁵⁾ Ved betinget dom kan dessuten sam-
funnstjeneste settes som vilkår.³⁶⁾ Bot kan ilegges
som "tillægsstraf til anden strafart,³⁷⁾ når tiltalte ved
lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet å opnå
økonomisk vinding for sig selv eller andre".³⁸⁾

Ved siden av reaksjoner som er straff, har den
danske straffeloven regler om "andre rettsfølger af
den strafbare handling".³⁹⁾ Aktuelle rettsfølger er
foranstaltninger overfor utilregnelige,⁴⁰⁾ inndrag-
ning⁴¹⁾ og tap av retten til å utøve virksomhet.⁴²⁾

De administrative sanksjonene spiller en nokså
liten rolle i dansk rett. Det skilles mellom "egent-
lige" og "uegentlige" administrative sanksjoner.

De "uegentlige" administrative sanksjonene er
sanksjoner som etter sin art er straff, men som

²³⁾ SFS 1990:1157.

²⁴⁾ SFS 1960:418.

²⁵⁾ SFS 1986:300.

²⁶⁾ SFS 1993:1053.

²⁷⁾ SFS 1994:1809.

²⁸⁾ SFS 1968:199.

²⁹⁾ Jf. lag om viten (1985:206) § 1.

³⁰⁾ SFS 1985:206.

³¹⁾ Jf. lag om viten (1985:206) § 6 annet ledd.

³²⁾ Jf. lag om viten (1985:206) § 6 første ledd. Det følger av § 7
at det i enkelte tilfeller er de alminnelige domstolene som
har denne kompetansen.

³³⁾ Jf. lag om viten (1985:206) § 4.

³⁴⁾ Se betænkning nr. 806/1977 om alternativer til frihedsstraff.

³⁵⁾ Se straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 779 av 16. september
2002) § 31.

³⁶⁾ Se straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 779 av 16. september
2002) kapittel 8.

³⁷⁾ Etter heftestrafens opphevelse er det nå bare fengselsstraff
som er aktuelt.

³⁸⁾ Se straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 779 av 16. september
2002) § 50 annet ledd.

³⁹⁾ Se straffeloven (lovbekendtgørelse nr. 779 av 16. september
2002) kapittel 9.

⁴⁰⁾ I § 68 nevnes "mindre indgribende foranstaltninger" som
tilsyn, bestemmelser vedrørende oppholdssted eller arbeid,
avvenningsbehandling, psykiatrisk behandling mv. Dersom
slike tiltak ikke er nok gir bestemmelsen hjemmel for anbrin-
gelse i hospital for sinnslidende, i institusjon for personer
med veidtgående psykiske handicap, eller under tilsyn med
mulighet for administrativ anbringelse eller i egnet hjem
eller institusjon til særlig pleie eller forsorg. Endelig nevner
bestemmelsen forvaring som reguleres nærmere av § 70.

⁴¹⁾ Se §§ 75 flg.

⁴²⁾ Se §§ 78 og 79.

kan ilegges av forvaltningen – herunder politi og påtalemyndighet etter dansk begrepsbruk – under forutsetning av vedtakelse fra den som blir pålagt sanksjonen.⁴³⁾ Dette kalles ”bødeforelæg” og svarer i prinsippet til den norske ordningen med forenklet eller ordinært forelegg. Ved siden av politi/påtalemyndighet har også skattemyndighetene myndighet til å utstede ”bødeforelæg” i visse saker i dansk rett.⁴⁴⁾

Med ”egentlige” administrative sanksjoner forstås pønale reaksjoner som ikke er straff etter den danske straffeloven, og som forvaltningen kan ilegge uten vedtakelse fra lovovertræderen.

Det finnes flere ulike typer administrative sanksjoner, og forskjellige forvaltningsorganer er ilagt kompetanse til å ilegge slike sanksjoner. Som eksempler nevnes

- Skattemyndighetenes kompetanse til å ilegge *tilleggsskatt*⁴⁵⁾
- Politiets eller særlig bemyndigede parkeringskontrollørers kompetanse til å ilegge *avgift* for ulovlig parkering⁴⁶⁾
- De Danske Statsbaners (DSB) og Hovedstadens Trafikkselskabs (HT) kompetanse til å ilegge *kontroll- eller ekspedisjonsavgift* for å reise uten gyldig billett⁴⁷⁾

I flere tilfeller er det hjemmel for så vel straff som administrative sanksjoner etter dansk rett. Men systemet er stort sett ensportet i den forstand at en lovovertrædelse bare forfølges enten med straff eller med administrativ sanksjon. Det kan imidlertid se ut til at enkelte reaksjoner som ikke anses som sanksjoner i dansk rett – men som er sanksjoner etter utvalgets begrepsbruk, og trolig også straff etter EMK – anvendes ved siden av straff.⁴⁸⁾

Beviskravene i sanksjonssaker er ikke lovregulert i dansk rett, og det kan neppe utledes noe entydig beviskrav fra rettspraksis i slike saker.

Det finnes ikke noe eget regelsett i lovgivningen som gjelder i saker om administrative sanksjo-

ner. Dels gjelder alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler, dels er det fastsatt enkelte særlige regler i tilknytning til hjemmelsgrunnlaget for den enkelte sanksjon, blant annet om effektiviserende prosedyrer for inndrivelse av gebyrer og lignende.

7.4 Finsk rett

7.4.1 Oversikt

Det strafferettslige sanksjonssystemet i Finland har vært gjenstand for en viss revisjon de senere år. Det har imidlertid ikke vært foretatt noen samlet revisjon av det administrative reaksjonssystemet.

Den finske straffeloven inneholder disse alminnelige straffartene:⁴⁹⁾

- fengsel
- samfunnstjeneste
- bot
- ordningsbot (jf. nærmere punkt 7.4.2)

For offentlige tjenestemenn kan dessuten avskjed og advarsel fastsettes som spesielle straffarter.⁵⁰⁾

Ved siden av de alminnelige og de spesielle straffene kan lovbrudd gi grunnlag for andre strafferettslige reaksjoner, blant annet inndragning.⁵¹⁾

Lovbrudd kan også medføre en rekke administrative reaksjoner i form av tap av rettigheter/tilatelser, avgifter mv. Disse reaksjonene kan dels ha forebyggende hensikt, dels kan hensikten være pønalt. Fire sanksjoner som har klare pønale trekk er

- parkeringsbot (som til tross for navnet er en administrativ avgift)⁵²⁾
- kontrollavgift i kollektivtrafikk⁵³⁾
- overlastavgift⁵⁴⁾
- konkurransebruddsavgift⁵⁵⁾

De to siste sanksjonene, og særlig konkurransebruddsavgiften, kan komme opp i meget betydelige beløp.

⁴³⁾ Jf. Retsplejeloven (lov om rettens pleje, lovbekendtgørelse nr. 857 av 12. september 2000) § 931.

⁴⁴⁾ Jf. Skattekontrollloven (lovbekendtgørelse nr. 858 av 13. september 2000) § 20.

⁴⁵⁾ Jf. Skattekontrollloven (lovbekendtgørelse nr. 858 av 13. september 2000) §§ 21 og 43.

⁴⁶⁾ Jf. Færdselsloven (lovbekendtgørelse nr. 726 av 26. juli 2000) §§ 121 til 122 a.

⁴⁷⁾ Jf. DSB-loven (lov nr. 485 av 1. juli 1998) § 54 og HT-loven (lovbekendtgørelse nr. 492 av 16. juni 1995) § 6.

⁴⁸⁾ Den danske arbejdsløshedsforsikringsloven § 87, jf. Bekendtgørelse om sanktion til medlemmer af en arbejdsløshedskasse 7. juni 2000 nr. 502, svarer til den norske systemsettingsloven § 36, jf. nærmere om sistnevnte i punkt 20.3.2.2 i utredningen her. Slik reaksjon – som er en sanksjon etter utvalgets begrepsbruk – ilegges etter dansk praksis i separat sak og i tillegg til straff.

⁴⁹⁾ Straffelag av 19.12.1889/39 2. kapittel § 1.

⁵⁰⁾ Straffelag 2. kapittel § 2.

⁵¹⁾ Straffelag 2. kapittel § 16.

⁵²⁾ Lag om parkeringsbot 1970/248.

⁵³⁾ Lag om kontrollavgift i kollektivtrafikk 1979/469. (Kontrollavgiften har en offentligrettslig og ikke en avtalerettslig forankring. Den lignende norske ordningen bygger på avtalegrunnlag, og kan derfor ikke betraktes som en administrativ sanksjon i utvalgets terminologi, eller som en straffesiktelse etter EMK artikkel 6, jf. Rt 2002 side 1007, jf. punkt 5.7.5.

⁵⁴⁾ Lag om overlastavgift 1982/51.

⁵⁵⁾ Lag om konkurransebegrensninger 27.05.1992/480 § 8.

I Finland har man en ordning med "vite" som i hovedsak svarer til den svenske ordningen som er beskrevet i punkt 7.2.3.

Administrative sanksjoner ilegges av forvaltningen, i motsetning til straff som ilegges av domstolene. I Finland foretas domstolskontroll med forvaltningsvedtak av egne forvaltningsdomstoler (første instans i hvert distrikt og Högsta förvaltningsdomstolen).

I utgangspunktet kommer reglene i den finske forvaltningsloven til anvendelse ved illeggelse av administrative sanksjoner.⁵⁶⁾ I en del tilfeller er det dessuten gitt særlige regler om saksbehandlingen i tilknytning til hjemmelsgrunnlaget for de ulike administrative sanksjonene. Hovedinntrykket er at saksbehandlingsreglene har store likhetstrekk med de norske reglene. Det er ikke gitt generelle lovregler om beviskravet i saker om administrative sanksjoner.

7.4.2 "Ordningsbot"

Reglene om "ordningsbot" svarer i hovedtrekk til den norske ordningen med forenklet forelegg, jf. punkt 5.5.7.

Vilkårene for å ilegge ordningsbot, hvilke lovbrudd som kan avgjøres med ordningsbot, hvilke bøtesatser som skal gjelde og hvem som kan ilegge slik bot, følger av den finske straffeloven.⁵⁷⁾ Saksbehandlingsreglene er fastsatt i egen lov.⁵⁸⁾

En ordningsbot kan maksimalt være på 200 euro.⁵⁹⁾

Ordningsbot kan ilegges for overtredelse av to lover:

- vegtrafikkloven⁶⁰⁾
- avfallsloven⁶¹⁾

Det er et vilkår for å ilegge "ordningsbot" at loven ikke foreskriver strengere straff enn bøter eller fengsel i 6 måneder. Ordningsbot kan ikke ilegges dersom

- lovbruddet har vært egnet til å foranledige fare eller uleilighet som ikke anses å være liten
- den som har begått overtredelsen, gjennom sin atferd har vist likegyldighet overfor forbud eller påbud i loven
- det er åpenbart at fornærmede i anledning overtredelsen kommer til å fremsette begjæ-

ring om påtale eller legge frem et erstatningskrav

Dersom ordningsbot samtidig skal ilegges for to eller flere overtredelser, ilegges bare ordningsbot for den overtredelsen som har den høyeste satsen.

Ordningsbot kan ilegges av polititjenestemann eller annen offentlig tjenestemann som utfører kontroll som er foreskrevet i lov.

7.5 Islandsk rett

7.5.1 Oversikt

Det har ikke vært foretatt noen større revisjon av det strafferettslige sanksjonssystemet på Island de senere år.⁶²⁾ I islandsk rett er det bare bøter og fengsel som regnes som straff i straffelovens forstand.⁶³⁾ Straff ilegges av domstolene.

Som hovedregel er det domstolene som har kompetanse til å ilegge også andre pønale reaksjoner enn straff og ulike tvangstiltak for øvrig. Det finnes imidlertid enkelte hjemler for administrative sanksjoner eller tvangsreaksjoner. De viktigste er administrative bøter, tvangsbøter og tilbakekall eller inndragning av rettigheter. Disse reaksjonene behandles noe nærmere nedenfor.

Saksbehandlingsreglene om administrative sanksjoner ble i noen grad utredet i forbindelse med at Island fikk sin første forvaltningslov i 1993.⁶⁴⁾ Loven kommer til anvendelse når forvaltningen fatter avgjørelser som angår borgernes rettigheter og plikter.⁶⁵⁾ Den vil således regulere administrative sanksjoner. Forvaltningsloven har generelle regler om blant annet habilitet, veiledningsplikt, krav til sakens opplysning, likebehandling, proporsjonalitet, varsling om sak, innsynsrett i saksdokumentene, meddelelse om vedtak, begrunnelse for vedtak, omgjøring og klage. Det er imidlertid ikke gitt særlige regler med tanke på administrative sanksjoner. Det er heller ikke gitt særlige regler om kravene til bevis.

7.5.2 Administrativ bot

I enkelte tilfeller kan forvaltningen ilegge en beta-

⁵⁶⁾ Lag om förvaltningsförfarande 06.08.1982/598.

⁵⁷⁾ Strafflag av 19.12.1889/39 kapittel 2a §§ 8 til 11.

⁵⁸⁾ Lag om ordningsbotsförfarande 1983/66.

⁵⁹⁾ Jf. § 8 annet ledd.

⁶⁰⁾ Vägtrafiklagen 1981/267.

⁶¹⁾ Avfallslagen 1993/1072.

⁶²⁾ Den siste endringen av noen større betydning var innføringen av samfunnstjeneste som alternativ til frihetsstraff i 1995.

⁶³⁾ Jf. straffeloven (lov nr. 19, 1940) § 31. De strafferettslige reaksjonene samfunnstjeneste, sikkerhetsforvaring, tap av borgerlige rettigheter og inndragning regnes ikke som straff.

⁶⁴⁾ Lov nr. 37, 1993.

⁶⁵⁾ Jf. forvaltningsloven § 1.

lingsforpliktelse som følge av at det er begått et lovbrudd. Slik bot regnes som straff i juridisk forstand, og det fastsettes en subsidiær fengselsstraff i tilknytning til boten.

De forvaltningsorganene som kan ilegge administrative bøter er Finanskontrollmyndigheten, Konkurranserådet, havnedirektører, tollmestre, Overskatterådet, Kringkastningskomitéen og Revisjonsrådet.

I dag er det få hjemler for administrative bøter i den islandske lovgivningen.⁶⁶⁾

Kravene til bevis for å ilegge administrativ bot varierer sterkt. I noen tilfeller kreves tilståelse, i andre tilfeller stilles det ingen særlige krav til bevisenes styrke.

7.5.3 Tvangsbot

Ileggelse av en tvangsbot innebærer at det ilegges en pengeforpliktelse som skal betales dersom en forpliktelse ikke innfris. Lovgivningen har en lang rekke bestemmelser som gir ulike forvaltningsorganer kompetanse til å ilegge tvangsbot.⁶⁷⁾

Materielle, personelle og prosessuelle vilkår for illeggelse av tvangsbot er nærmere regulert i tilknytning til de enkelte hjemmelsgrunnlagene.

Ordningen med tvangsbøter minner om tvangsmulkt i norsk rett, jf. punkt 5.2.3.3. Tvangsbot regnes imidlertid som straff, i motsetning til de norske tvangsmulktordningene. En konsekvens av dette er at det kan knyttes en subsidiær fengselsstraff til de islandske tvangsbøtene.⁶⁸⁾

7.5.4 Tilbakekall og inndragning av tillatelser mv.

I alle fall i nyere islandsk lovgivning skilles det mellom tilbakekall av tillatelser, bevillinger mv. og inndragning av slike rettigheter. "Tilbakekall" benyttes når en rettighetshaver ikke lenger oppfyller vilkårene for en tillatelse el. Begrepsbruken "inndragning" brukes om pønale reaksjoner som følge av brudd på bestemmelser i den aktuelle særlovgivningen eller straffeloven.

Det finnes en rekke hjemler for både midlertidig og permanent inndragning av tillatelser i

islandsk rett. Kompetansen til å inndra tillatelser er som regel lagt til en minister, men også andre organer kan være tillagt slik kompetanse.

7.6 Tysk rett

7.6.1 Oversikt

Sanksjonssystemet i Tyskland gjennomgikk nok så dyptgripende endringer på 70-tallet. Blant annet ble en rekke handlinger avkriminalisert og i stedet sanksjonert administrativt.

Hovedstraffartene i tysk rett er fengsel og bot.⁶⁹⁾ Som tilleggsstraff er det dessuten hjemmel for inndragning av førerkort for en periode fra én til tre måneder.⁷⁰⁾ Endelig har loven en strafferettslig reaksjon som ikke er straff, nemlig rettighetstap (i form av tap av retten til å inneha offentlig stilling og tap av stemmerett).

Straffbare overtredelser deles inn i "Verbrechen" og "Vergehen". Dette kan sammenlignes med det norske skillet mellom forbrytelser og forseelser. "Verbrechen" er lovbrudd som kan straffes med frihetsstraff i ett år eller mer. "Vergehen" er lovbrudd som kan straffes med kortere frihetsstraff eller bøter.

I tillegg til straffbare handlinger opererer man i Tyskland med ordensovertredelser ("Ordnungswidrigkeiten"). Slike overtredelser medfører ikke et straffansvar, men kan sanksjoneres administrativt eller av domstolene med et gebyr, jf. nærmere om dette nedenfor.

I tillegg til de nevnte sanksjonsmulighetene kan lovbrudd ha rettsvirkninger som ikke har sanksjonsformål, for eksempel inndragning av tillatelser som følge av at vilkårene for tillatelsen ikke lenger er til stede.

7.6.2 "Ordnungswidrigkeiten"

7.6.2.1 Oversikt

Ordningen med ordensovertredelser er regulert i en egen lov (OWiG).⁷¹⁾

En ordensovertredelse er i henhold til OWiG § 1 en ulovlig og klanderverdig handling som innebærer en overtredelse av gjerningsbeskrivelsen i en lov, og som kan sanksjoneres med et pengegebyr.

Pengegebyret er ikke straff. Gebyret størrelse

⁶⁶⁾ Tre eksempler er lov om forebygging av forurensning av havet (lov nr. 32, 1986) § 29 som gir Havnedirektøren hjemmel til å bøtelegge for utslipp eller utkast fra skip, tollloven § 39 som gir Tollmesteren hjemmel til å bøtelegge ulovlig innførsel mv. og konkurranseloven (lov nr. 8, 1993) § 51 som gir Konkurranserådet hjemmel til å ilegge bøter på virksomheter som overtrer bestemte bestemmelser i loven.

⁶⁷⁾ Se for eksempel aksjeselskapsloven (lov nr. 2, 1995) § 52 og luftfartsloven (lov nr. 60, 1998) §36.

⁶⁸⁾ Jf. straffeloven (lov nr. 19, 1940) § 55 annet ledd.

⁶⁹⁾ Jf. Strafgesetzbuch (StGB) av 15. mai 1871 §§ 38 til 43 a.

⁷⁰⁾ Jf. Strafgesetzbuch §§ 44.

⁷¹⁾ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) av 24. mai 1968.

skal være minst 5 euro og maksimalt 1 000 euro,⁷²⁾ dersom loven ikke fastsetter en høyere eller lavere øvre grense.⁷³⁾ Dersom det er særlig bestemt, kan det fastsettes høyere beløp. Beløpsgrensen kan dessuten overskrides dersom det er nødvendig for at gebyret skal være større enn den økonomiske fordel lovovertrederen har hatt som følge av lovovertrædelsen.⁷⁴⁾ Ved siden av gebyr kan ordensovertrædelser danne grunnlag for rettsfølger som ikke har sanksjonsformål, blant annet inndragning.

Loven om ordensovertrædelser har utfyllende generelle regler om materielle, personelle og prosessuelle vilkår for sanksjonering og illeggelse av andre rettsfølger:

Lovens første del minner om den norske straffelovens alminnelige del. Her er det gitt regler om en rekke sentrale spørsmål: *Første avsnitt* har regler om lovens virkeområde; lovens saklige virkeområde, krav til lovhjemmel, lovens virkeområde i tid og rom, samt handlingstid og handlingssted.⁷⁵⁾ *Andre avsnitt* har regler om unnlattelse, representasjon/fullmakt, skyld, faktisk og rettslig villfarelse, tilregnelighet, forsøk, medvirkning, nødverge og nødrett.⁷⁶⁾ *Tredje avsnitt* har nærmere regler om gebyrenes størrelse og betaling.⁷⁷⁾ *Fjerde avsnitt* har regler om sammenstøt av lovbrudd.⁷⁸⁾ *Femte avsnitt* har regler om inndragning.⁷⁹⁾ *Sjette avsnitt* har regler om gebyr for å nøytralisere vinning, ansvar for juridiske personer og identifikasjon.⁸⁰⁾ *Syvende avsnitt* har regler om foreldelse.⁸¹⁾

Lovens andre del har utførlige regler om personell kompetanse og saksbehandling ved illeggelse av gebyrer etter loven.⁸²⁾ Dette behandles nærmere nedenfor.

Lovens tredje del inneholder enkelte ordensbestemmelser.⁸³⁾ Dette er imidlertid ingen uttømmende angivelse. I nesten hele den offentligrettslige lovgivningen finner man slike bestemmelser.

⁷²⁾ Anslagsvis kr 40/kr 8 000.

⁷³⁾ OWiG § 17. Det er mange eksempler på at det er fastsatt både høyere og lavere øvre grense.

⁷⁴⁾ OWiG § 29 a, jf. § 87 har dessuten en regel som skal sikre at den økonomiske fordelen av et lovbrudd kan inndras på en enkel måte: Dersom det av en eller annen grunn ikke blir ilagt et ordensgebyr, kan det fattes administrativt vedtak om plikt til å betale et pengebeløp som svarer til den økonomiske fordelen en lovovertreder har hatt av lovbruddet.

⁷⁵⁾ OWiG §§ 2 til 7.

⁷⁶⁾ OWiG §§ 8 til 16.

⁷⁷⁾ OWiG §§ 17 og 18.

⁷⁸⁾ OWiG §§ 19 til 21.

⁷⁹⁾ OWiG §§ 22 til 29.

⁸⁰⁾ OWiG §§ 29a og 30.

⁸¹⁾ OWiG §§ 31 til 34.

⁸²⁾ OWiG §§ 35 til 110.

⁸³⁾ OWiG §§ 111 til 131.

Et av de viktigste områdene for ordningen er vegtrafikklovgivningen.⁸⁴⁾

7.6.2.2 Forholdet mellom ordensgebyr og straff

Samme *lovbestemmelse* gir aldri anvisning på både straff og gebyr. Samme handlingstype kan likevel i en del tilfeller straffes som ordensovertrædelse dersom det dreier seg om et enkeltstående tilfelle, men som straffbar handling ved vedvarende eller gjentatt lovbrudd.

En *handling* som innebærer en ordensovertrædelse kan tenkes også å krenke en straffebestemmelse. Som utgangspunkt skal det i slike tilfeller ilegges straff. Gebyr for ordensovertrædelser er da utelukket, fordi straffebestemmelsen alltid anses å konsumere ordensbestemmelsen. Ved siden av straff er det adgang til å ilegge rettsfølger som ikke har sanksjonsformål, når slike følger er hjemlet i en overtrådt ordensbestemmelse. Dersom det av en eller annen grunn ikke blir ilagt straff i tilfeller der både ordensovertrædelser og straffebestemmelser er overtrådt, kan gebyr for ordensovertrædelse ilegges.⁸⁵⁾

7.6.2.3 Forvaltningens og påtalemyndighetens kompetanse

I motsetning til straffeforfølgningen, som i Tyskland hører under påtalemyndigheten og domstolene, er det administrative myndigheter som har hovedansvaret for å forfølge og sanksjonere ordensovertrædelser.⁸⁶⁾ Loven om ordensovertrædelser har regler om hvilket forvaltningsorgan som er saklig kompetent dersom dette ikke følger av den enkelte ordensbestemmelse.⁸⁷⁾

Dersom et forvaltningsorgan har holdepunkter for at en overtrædelse innen dets ansvarsområde kan danne grunnlag for et straffansvar, skal saken oversendes påtalemyndigheten. Dersom påtalemyndigheten unnlater å forfølge saken skal den sendes tilbake til vedkommende forvaltningsorgan.⁸⁸⁾ Påtalemyndighetens avgjørelse i spørsmålet om strafforfølgning er bindende for forvaltningen.⁸⁹⁾

På forespørsel fra et forvaltningsorgan kan

⁸⁴⁾ Strassenverkehrsgesetz (StVG) § 26a hjemler bruk av ordensgebyrer for trafikkovertrædelser. Det er utarbeidet en gebyrkatalog med standardiserte satser for ulike overtrædelser.

⁸⁵⁾ OWiG § 21.

⁸⁶⁾ OWiG § 35.

⁸⁷⁾ OWiG § 36. I §§ 37 til 39 er det gitt nærmere regler om kompetansefordelingen mellom ulike forvaltningsorganer.

⁸⁸⁾ OWiG § 41.

⁸⁹⁾ OWiG § 44.

påtalemyndigheten overføre en sak som kan sanksjoneres enten med straff eller med ordensgebyr, til forvaltningsorganet. Dette kan også skje når det i samme sakskompleks er aktuelt å reagere mot én person for brudd på en straffebestemmelse og mot en annen for brudd på en ordensbestemmelse. Overføring av en sak fra påtalemyndigheten til forvaltningen kan bare skje av hensyn til sakens fremdrift, eller når det på grunn av sakssammenhengen eller av andre grunner er formålstjenlig for etterforskningen eller avgjørelsen i saken.⁹⁰⁾ Dersom påtalemyndigheten har overtatt en sak fra forvaltningen, kan den tilbakeføres så lenge saken ikke er brakt inn for retten.⁹¹⁾

Under straffeforfølgning av en handling har påtalemyndigheten, med mindre annet er fastsatt, ansvaret for eventuelt å forfølge også de aspektene av den ulovlige handlingen som skal bedømmes etter reglene om ordensovertrædelser.⁹²⁾ Domstolen er da kompetent til å idømme slike reaksjoner som er hjemlet i den aktuelle ordensbestemmelsen, for eksempel inndragning av en offentlig tillatelse. Ileggelse av gebyr kan som nevnt ovenfor være aktuelt dersom straff av en eller annen grunn ikke kan ilegges. Dersom påtalemyndigheten har holdepunkter for at det kan være aktuelt med administrative reaksjoner på ordensovertrædelsene som ikke er ivaretatt, sendes saken kompetent forvaltningsorgan til underretning.⁹³⁾

7.6.2.4 Saksbehandlingsregler mv.

Det er en nær sammenheng mellom saksbehandlingsreglene i saker om ordensovertrædelser og i straffesaker. Med mindre annet er særlig bestemt, gjelder straffeprosessens regler også i saker om ordensovertrædelser, og administrative myndigheter har de samme rettigheter og plikter ved håndhevelsen av ordensbestemmelser som påtalemyndigheten og domstolen har ved håndhevelse av straffebestemmelser. Særreguleringene i loven om ordensovertrædelse innebærer imidlertid en vesentlig forenklet prosedyre og avviker fra reglene i straffeprosessen på en del viktige punkter. Blant annet er saksbehandlingen i saker om ordensovertrædelse i all hovedsak skriftlig, og det er ikke adgang til å bruke inngripende tvangsmidler som pågrepelse, varetektsfengsling og beslag av post-sendinger eller telegrammer.⁹⁴⁾

Ved ileggelse av administrativt ordensgebyr gjelder et opportunitetsprinsipp, i motsetning til i tysk straffeprosess, der det gjelder et legalitetsprinsipp.⁹⁵⁾ Dette innebærer at forvaltningen står friere til å avgjøre om en ordensovertrædelse skal forfølges enn påtalemyndigheten gjør ved spørsmålet om straffeforfølgning.

Politiet skal som hovedregel etterforske ordensovertrædelser på samme måte som straffbare forhold og kan foreta ulike undersøkelser, ransaking og beslag.⁹⁶⁾ Undersøkelser som gir grunnlag for ordensgebyr, oversendes det kompetente forvaltningsorgan.

Dersom forvaltningen ut fra politiets eller egne undersøkelser finner at det er grunnlag for det, fattes et gebyrvedtak. Vedtaket skal foruten personalia mv. beskrive ordensovertrædelsen og angi den aktuelle ordensbestemmelens rettslige merker, samt de aktuelle bevis. Noen nærmere begrunnelse kreves ikke. Videre skal gebyret angis, sammen med eventuelle andre reaksjoner som ilegges som følge av lovbruddet.⁹⁷⁾

Ved vurderingen av om det skal vedtas administrative ordensgebyrer kommer enhver rimelig tvil parten til gode, på samme måte som i tysk straffeprosess. Det gjelder imidlertid andre regler om bevisføringen, blant annet som følge av at behandlingen av ordensovertrædelser i all hovedsak er skriftlig.

Gebyrvedtak kan påklages til det forvaltningsorganet som har fattet vedtaket, innen to uker, ellers blir det rettskraftig. Dersom det klages, og klager ikke gis medhold, må forvaltningen bringe saken inn for retten til pådømmelse.

For å lette fullbyrdelsen kan retten ved rettskraftige gebyrvedtak ilegge subsidiær frihetsstraff. Slik tvangsinndrivelse kan bare benyttes mot betalingsdyktige, men betalingsu villige personer.⁹⁸⁾

7.6.2.5 Formell advarsel og advarselsgebyr

Mindre ordensovertrædelser kan gjøres opp med en formell advarsel fra forvaltningen.⁹⁹⁾ Til denne advarselen kan det knyttes et advarselsgebyr på mellom 5 og 35 euro. Slik avgjørelse av saken forutsetter at lovbrøyteren vedtar advarselen. I så fall er saken rettskraftig avgjort.

⁹⁰⁾ OWiG § 42.

⁹¹⁾ OWiG § 43.

⁹²⁾ OWiG § 40.

⁹³⁾ OWiG § 43.

⁹⁴⁾ OWiG § 46.

⁹⁵⁾ OWiG § 47. I norsk rett gjelder det et opportunitetsprinsipp også for påtalemyndigheten.

⁹⁶⁾ OWiG § 53.

⁹⁷⁾ Det er gitt nærmere regler om vedtakets innhold i OWiG § 66.

⁹⁸⁾ OWiG § 96.

⁹⁹⁾ OWiG § 56.

Kapittel 8

Innhenting av informasjon – forespørsler, svar og møter med forskjellige organer

8.1 Innledning

Sanksjonsutvalget har innhentet informasjon ved skriftlig henvendelse til en rekke organer. Det har dessuten blitt avholdt møter med organisasjoner, forvaltningsorganer, ombud og andre lovutvalg. I dette kapitlet gis en oversikt over de viktigste forespørslene som er sendt ut, hvilke svar som er mottatt, samt utvalgets møteaktivitet med ulike organer.

Utvalget har også innhentet informasjon om utenlandsk rett. Dette er behandlet i kapittel 7.

8.2 Møte med organisasjonene til ansatte i politiet og påtalemyndigheten

I brev av 23. august 2001 inviterte Sanksjonsutvalget alle politiorganisasjonene til et felles møte for å drøfte organisasjonenes syn på hvilke prinsipper som bør gjelde for bruk av straff og alternative sanksjoner, muligheten for å avkriminalisere enkelte lovbrudd og spørsmålet om å utvide ordningen med forenklet forelegg.

Det ble avholdt møte 18. september med Politietsbetjentenes Landsforening og Politiets Fellesforbund. Statsadvokatenes forening og Norges Lensmannslag møtte ikke.

8.3 Innspill fra departementene og Kommunenes Sentralforbund

I brev av 31. mai 2001 til departementene ba utvalget om svar på et notat som tok opp ulike spørsmål om sanksjoner i lovgivningen. I brevet ble departementene bedt om å forelegge notatet for underordnede organer som administrerer sanksjonsordninger. Notatet ble også forelagt Kommunenes Sentralforbund.

I notatet ble det for det første stilt enkelte spørsmål om gjeldende rett. Hovedspørsmålene var hvilke sanksjonstyper som finnes på de ulike departementenes ansvarsområde, hvilke sanksjonshjem-

ler man har og i hvilken grad det foreligger hjemmel for straff i tillegg til hjemmel for administrative sanksjoner for samme lovbrudd. Videre ønsket utvalget informasjon om praktiseringen av administrative sanksjoner, særlig i de tilfellene der det er hjemmel for så vel straff som administrative sanksjoner.

For det andre ba utvalget om departementenes og Kommunenes Sentralforbunds vurderinger av ulike sanksjoners effektivitet, behovet for endringer i sanksjonssystemet, muligheten for å oppheve ulike typer sanksjoner og muligheten for å utvide ordningen med forenklet forelegg. Det ble også spurt om departementenes og Kommunenes Sentralforbunds syn på forholdet mellom straff og administrative sanksjoner på områder der det er hjemmel for begge typer sanksjoner.

Utvalget har mottatt svar fra Kommunenes Sentralforbund og samtlige departementer med unntak av Kulturdepartementet og Utenriksdepartementet. I svarene fra departementene er det i stor grad lagt ved uttalelser fra underordnede organer, i en del tilfeller er slike uttalelser innhentet og innarbeidet i svarene fra departementene.

8.4 Møter med ulike organer på bakgrunn av svarene fra departementene og Kommunenes Sentralforbund

På bakgrunn av svarene fra departementene og Kommunenes Sentralforbund ble følgende organer invitert til møter med Sanksjonsutvalget:

- Arbeidstilsynet
- Brønnøysundregistrene
- Direktoratet for naturforvaltning
- Fiskeridirektoratet
- Konkurransetilsynet
- Likestillingsombudet
- Oljedirektoratet
- Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten
- Politidirektoratet
- Post- og teletilsynet

- Produkt- og Elektrisitetstilsynet
- Rikstrygdeverket
- Rusmiddeldirektoratet
- Skattedirektoratet
- Sivilombudsmannen
- Sjøfartsdirektoratet
- Statens forurensningstilsyn
- Statens helsetilsyn
- Toll- og avgiftsdirektoratet
- Vegdirektoratet

Ved utvelgelsen av hvilke organer som skulle inviteres, ble det særlig lagt vekt på om organene administrerer et stort saksvolum. Det ble videre lagt vekt på at det ville være en fordel å møte organer som administrerer forskjellige typer sanksjoner. Utvalget ønsket dessuten å møte så vel organer med utpregede tilsyns- og kontrolloppgaver som organer med mer ordinære forvaltningsoppgaver.

Forbrukerombudet og Kredittilsynet er representert i utvalget ved henholdsvis forbrukerombud Bjørn Erik Thon og sjefsjurist i Kredittilsynet Marius Ryel. Disse organene ble derfor ikke invitert til høringsmøte.

I invitasjonene ble det angitt at hovedtemaene for drøftelsene ville være organenes syn på følgende spørsmål:

- hvilke prinsipper bør gjelde for bruk av straff og forvaltningssanksjoner?
- hvilke av dagens sanksjonstyper er effektive?
- bør det gjøres endringer i dagens forvaltningssanksjoner med tanke på sanksjonstyper, vil-

- kår for å anvende sanksjonene og saksbehandlingsregler?
- finnes det lovbruddstyper som kan avkriminaliseres, og under hvilke forutsetninger kan avkriminalisering skje?
- kan ordningen med forenklet forelegg utvides?

Videre ble det bedt om informasjon om hvordan dagens forvaltningssanksjoner praktiseres og om statistisk informasjon om sanksjonsbruk.

Over tre dager fra 30. oktober til 1. november ble det avholdt møter med alle de inviterte med unntak av Sivilombudsmannen, Oljedirektoratet og Skattedirektoratet. Utvalget hadde møte med Sivilombudsmannen 3. desember 2001.

Høringsmøtene hadde en uformell form. Siktemålet for utvalget var å motta kunnskap og innspill som bakgrunn for utvalgets vurderinger. Det er derfor ikke utarbeidet referat fra møtene.

8.5 Møte med Tilleggsskatteutvalget og Diskrimineringsutvalget

Sanksjonsutvalget har hatt møte med to andre lovutvalg, nemlig Tilleggsskatteutvalget og Diskrimineringsutvalget for å drøfte ulike spørsmål knyttet til bruk av sanksjoner og andre tiltak i loverket, samt avgrensningen av utvalgenes mandater. Møtet med Tilleggsskatteutvalget ble avholdt 21. januar 2002. Møtet med Diskrimineringsutvalget ble avholdt 24. januar 2002.

Del III
Utvalgets generelle vurderinger og forslag

Kapittel 9

Utvalgets oppmerksomhetsområde og begrepsbruk – svakheter ved dagens sanksjonssystem

9.1 Kapittelsammendrag

Etter mandatet er utvalgets oppmerksomhetsområde handlinger som er gjort straffbare i særlovgivningen. Utvalget skal her angi prinsipper for bruk av straff og vurdere om administrative sanksjoner – dvs. sanksjoner som kan ilegges av forvaltningsorganer – kan være et alternativ, slik at avkriminalisering kan foreslås eller bruk av straff reduseres.

Mandatet fremhever to hovedsvakheter ved det nåværende sanksjonssystem for overtredelser av særlovgivningen: Altfor mange, til dels bagatelmessige regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det dessuten grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser.

Etter mandatet skal utvalget finne frem til en hensiktsmessig terminologi som kan være rettesnor for den nærmere utforming av administrative sanksjoner i særlovgivningen.

Utvalget har for sitt arbeid definert "sanksjon" slik:

"En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål."

Det karakteristiske for en sanksjon er at den er tilbakeskuende. Den utløses av en overtredelse, og formålet er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon mot overtredelsen. Sanksjoner må ha hjemmel i lov. Sanksjoner som kan ilegges av forvaltningen, betegnes som "administrative" sanksjoner. Utvalget benytter begrepet "andre forvaltningstiltak" om vedtak som ikke er sanksjoner.

9.2 Utvalgets oppmerksomhetsområde

Utvalgets mandat er gjengitt i kapittel 2 foran, og utvalget har drøftet mandatet nærmere i kapittel 3. Det vises til fremstillingen der.

Utvalgets oppmerksomhetsområde er i utgangspunktet avgrenset til handlinger som i dag er straffbare. Det er bare for disse det er relevant å vurdere hel eller delvis avkriminalisering, enten ved at andre sanksjoner eller tiltak trer i stedet for straff eller ved at straffetruelsen oppheves uten å erstattes av noe annet. De prinsipper som utvalget legger til grunn for valget mellom ulike sanksjoner, og utvalgets forslag til et administrativt sanksjonssystem vil dessuten ha betydning når lovgiveren skal ta stilling til om og i tilfelle hvorledes brudd på nye handlingsnormer skal sanksjoneres.

Utvalgets oppmerksomhetsområde er videre avgrenset til særlovgivningen. Endringer i straffeloven inngår i Straffelovkommisjonens mandat, jf. senest kommisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4 Ny straffelov). En slik avgrensning faller også naturlig, fordi de sanksjoner utvalget etter sitt mandat skal behandle, er mest aktuelle ved brudd på straffebestemmelser i særlovgivningen. Utvalgets oppdrag om å utrede utvidet bruk av forenklet forelegg, jf. punkt 3 i mandatet, gjelder imidlertid også for overtredelser av straffeloven.

Etter mandatets punkt 2 skal utvalget primært behandle ulike administrative sanksjoner, dvs. sanksjoner som ilegges av forvaltningsorganer. Om sanksjonsbegrepet vises til punkt 9.4. Selv om utvalget derfor som utgangspunkt ikke skal utrede tiltak som ikke er sanksjoner, vil en likevel vurdere om det bør foretas endringer i andre bestemmelser – forvaltningsrettslige eller sivilrettslige – for å harmonisere disse og gjøre dem mer effektive, slik at avkriminalisering kan foreslås eller bruk av straff reduseres. Størst vekt vil her bli lagt på bestemmelser om tvangsmulkt og andre forvaltningstiltak som har til formål å gjenopprette eller opprettholde lovlig tilstand, og på bestemmelser om tilbakekall av offentlig tillatelse som har som formål å hindre at en virksomhet blir

utøvd av personer eller foretak som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene.

Utvalget legger til grunn som en premiss for arbeidet at det er lite aktuelt å foreslå opprettet nye forvaltningsorganer for å sanksjonere lovbrudd. Noen vesentlig begrensning innebærer dette ikke. På de fleste forvaltningsområder der administrative sanksjoner kan være hensiktsmessig, finnes det tilsyns- eller håndhevingsorganer.

Innenfor den avgrensning som er angitt ovenfor, er mandatet firedelt. For det første skal utvalget foreta "en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd". I samsvar med dette har utvalget i kapittel 10 vurdert hvilke prinsipper som bør gjelde for kriminalisering og for bruk av administrative sanksjoner.

For det andre skal utvalget "komme med forslag til sanksjoner, retningslinjer for når de ulike sanksjonene skal benyttes og hvilke krav som bør stilles til saksbehandling og materiell og personell kompetanse for at sanksjonene skal være mest mulig enkle og effektive, samtidig som rettssikkerheten blir ivaretatt". Utvalgets vurderinger og forslag til hvorledes et administrativt sanksjonssystem generelt bør eller kan utformes, herunder hvorledes de mange fellesspørsmål bør reguleres, fremgår av kapitlene 10 – 13. Utvalget har i tilknytning til dette utarbeidet utkast til generelle bestemmelser som foreslås plassert i forvaltningsloven, og mønsterbestemmelser til straffebud og sanksjonshjemmel i særlov. I kapittel 15 og 16 vurderes andre tiltak som kan ha betydning for behovet for kriminalisering og administrative sanksjoner. Dette dreier seg om forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner, privatrettslige tiltak, bransjetiltak mv.

For det tredje skal utvalget "gi konkrete eksempler på lovbrudd som bør avkriminaliseres og i stedet forfølges med andre sanksjonsformer eller eventuelt ikke av offentlige myndigheter i det hele tatt". Dette er gjort ved at utvalget i utredningens del 4 tar for seg eksempler fra seks utvalgte forvaltningsområder, nemlig vegtrafikklovgivning, bestemmelser om ytelser fra det offentlige, skatte- og avgiftslovgivning, finanslovgivning, bestemmelser om plikt til å gi opplysninger til offentlige registre, og miljøbestemmelser. En fullstendig gjennomgang av lovgivningen på de enkelte forvaltningsområder er både meget arbeidskrevende og forutsetter spesialinnsikt. Verken den tid som utvalget har fått til disposisjon, eller utvalgets sammensetning har gjort dette mulig. Gjennomføringen av de prinsipper utvalget angir for bruk av straff og administrative sanksjoner må skje gjennom egne prosjekter. Utvalget foreslår i kapittel 25 hvorledes

en slik regelverksreform kan organiseres og gjennomføres.

For det fjerde skal utvalget utrede utvidet bruk av forenklet forelegg, særlig ved overtredelser som har så stort volum at dette kan gi en merkbar avlastning for strafferettsapparatet. Utvalget skal herunder vurdere om det bør etableres en registreringsordning for forenklete forelegg, blant annet for å fange opp gjentakelse. Som nevnt ovenfor, skal utredningen om forenklet forelegg også omfatte overtredelser av straffeloven. Utvalgets vurderinger og forslag her fremgår av kapittel 17.

9.3 Svakheter ved det nåværende sanksjonssystem

Mandatet fremhever to hovedsvakheter ved det nåværende sanksjonssystem for overtredelser av særlovgivningen. Altfor mange regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet.

Det blir sjelden tilstrekkelig vurdert av lovgiveren om brudd på særlovgivningen har så stor betydning for samfunnet at det bør være en offentlig oppgave å forfølge det med straff, eller om det finnes andre sanksjoner som vil være mer formålstjenlige. I særlovgivningen tas det nærmest rutinemessig med en generell straffebestemmelse rettet mot overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Mandatet peker på to hovedårsaker til dette: Dels har man overdreven tro på straff som virkemiddel, dels er andre sanksjoner for lite utviklet med tanke på generell og konsekvent bruk i lovgivningen.

Den manglende vurdering av om straff i det enkelte tilfelle er en hensiktsmessig måte å regulere adferd på, har ført til at mange, mindre alvorlige overtredelser av lov og forskrift er gjort straffbare. Dette har igjen to konsekvenser: For det første blir et betydelig antall personer hvert år ilagt formell straff for relativt bagatellmessige lovbrudd, for eksempel ved overtredelser av vegtrafikk- og tollbestemmelser. Slik anvendelse av straff svekker respekten for dette reaksjonsmiddel. Det sies gjerne at det "går inflasjon" i bruken av straff.

For det andre fører det store volum av straffesaksjonerte handlingsnormer til at mange av disse i praksis ikke kan håndheves eller bare blir håndhevet i liten grad, for eksempel fordi det er for ressurskrevende, tar for lang tid eller virker unødig hardhendt. Mandatet fremholder at trussel om straff der det bare er en fjerntliggende mulighet for

at den blir håndhevet, er en uheldig bruk av samfunnets strengeste sanksjon. Slike "tomme trusler" bidrar dessuten generelt til å svekke respekten for lovgivningen. På mange områder er det for øvrig – slik mandatet påpeker – grunn til å anta at andre sanksjoner enn straff både kan gi bedre etterlevelse av reglene og kreve færre ressurser.

De svakheter ved det nåværende sanksjonssystem som mandatet viser til, er bekreftet gjennom utvalgets høring, jf. kapittel 8. I tillegg anførte mange av forvaltningsorganene at deres anmeldelser ikke sjelden ble lavt prioritert av politiet. Det ble dessuten fremholdt av flere at de sanksjoner man har til disposisjon, ikke er tilstrekkelig fleksible.

9.4 Utvalgets begrepsbruk

I mandatet angir departementet at utvalget skal søke å finne frem til en "hensiktsmessig terminologi som kan være rettesnor for den nærmere utformingen av administrative sanksjoner i særlovgivningen". Utvalget har også for sin egen del hatt behov for å utvikle en ensartet terminologi.

Begrepet "sanksjon" er drøftet i punkt 3.2.2. Som angitt der, forekommer sanksjonsbegrepet i dag ikke i noen legaldefinisjon, og det har heller ikke på annen måte rettsvirkninger etter gjeldende rett.

Utvalget har valgt å definere "*sanksjon*" slik:

"En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål."

Etter denne definisjonen er det karakteristisk for en sanksjon at den er "tilbakeskuende" ved at grunnlaget for å anvende sanksjonen er den overtredelsen som allerede er begått. Videre er det karakteristisk at formålet med sanksjonen er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnets side mot overtredelsen. Formålet skiller sanksjonene fra andre forvaltningstiltak som kan utløses av et lovbrudd. Utvalget understreker at det avgjørende er formålet med regelen, ikke formålet med det aktuelle vedtak. Etter utvalgets syn er det treffende å betegne en sanksjon som "tilbakeskuende", selv om den også er ment å bidra til fremtidig etterlevelse fra andre (allmennprevensjon) og fra gjerningspersonen selv (individualprevensjon). Legalitetsprinsippet medfører at en sanksjon alltid må ha hjemmel i lov.

Ved avgrensningen av sanksjonsbegrepet må det tas hensyn til bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK). Således bør sanksjonsbegrepet ikke gjøres så snevert at tiltak som en må forvente vil bli ansett som "straff" i EMKs forstand, faller utenfor. Dette er viktig, fordi EMK stiller særlige krav til saksbehandlingen ved reaksjoner som konvensjonen regner for straff. Videre gjelder et forbud mot gjentatt forfølgning mot samme person i saker om straff. Det er gjort nærmere rede for konvensjonen i punkt 5.7.

Utvalgets definisjon av "sanksjon" faller i det alt vesentlige sammen med det materielle straffebegrepet, slik dette tradisjonelt har blitt definert i norsk teori og rettspraksis. Straff karakteriseres således som "et onde som staten tilføyer en lovovertræder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at han skal føle det som et onde".¹⁾ Utvalget anvender derfor "sanksjon" som et overbegrep som både omfatter de reaksjoner som loven har definert som formell straff,²⁾ og reaksjoner som faller inn under sanksjonsbegrepet uten å være definert som straff i loven.

Sanksjoner som kan ilegges av forvaltningsorganer, betegnes tradisjonelt som *administrative sanksjoner*,³⁾ og utvalget anvender den samme terminologi. Betegnelsen angir imidlertid ikke mer enn at forvaltningen har primærkompetansen. Det er således ikke grunn til å anvende et annet begrep der sanksjonen etter begjæring fra forvaltningen tas med i en straffesak og derfor ilegges av påtalemyndigheten eller domstolene, jf. nærmere om dette i punkt 10.7.4.

Tiltak som er "fremover-rettet" vil ikke være sanksjoner etter denne definisjonen. Eksempler på slike tiltak er forvaltningsorganers vedtak om å ilegge tvangsmulkt og vedtak om å trekke tilbake en offentlig tillatelse fordi innehaveren ikke lenger fyller vilkårene for å ha den. Formålet med en tvangsmulkt er å sørge for at lovlig tilstand (gjen)opprettes, med andre ord skal tvangsmulkten bidra til å gjennomtvinge at en forpliktelse oppfylles.⁴⁾ Formålet med å kalle tilbake en tillatelse som nevnt, er å hindre at innehaveren av tillatelsen fortsetter en virksomhet han ikke lenger er skikket til eller

¹⁾ Jf. Andenæs, Statsforfatningen i Norge (8. utgave) side 248 og Andenæs, Alminnelig strafferett (4. utgave) side 9. Definisjonen er sitert med Høyesteretts tilslutning i avgjørelsen inntatt i Rt 1977 s 1207.

²⁾ Jf. straffeloven §§ 15 og 16.

³⁾ Jf. for eksempel Europarådets rekommandasjon nr. R (91) om administrative sanksjoner, som nevnes i utvalgets mandat. Se nærmere om rekommandasjonen i kapittel 6.

⁴⁾ Jf. for eksempel forurensningsloven § 73 om forurensningsgebyr.

kvalifisert for å drive.⁵⁾ Mens en sanksjon normalt utløses av en begivenhet (den straffbare handling), vil et tiltak som ikke er en sanksjon, ofte bli utløst av en tilstand (for eksempel sviktende faglige kvalifikasjoner, sviktende økonomi, sviktende helse eller sviktende vandel).

Utvalget benytter begrepet *andre forvaltningstiltak* om vedtak som ikke er sanksjoner. "Andre forvaltningstiltak" avgrenses således negativt. De forvaltningsvedtak som ikke er en sanksjon, jf. definisjonen av sanksjon ovenfor, regnes i utvalgets terminologi som et annet forvaltningstiltak. Utvalget har vurdert å bruke uttrykket "forvaltningsreaksjon" istedenfor "forvaltningstiltak", men er kommet til at dette blir for snevert. Ordet reaksjon leder tanken i retning av at vedtaket må være utløst av en handling eller en begivenhet og komme som en negativ konsekvens av denne. Et forvaltningstiltak kan imidlertid også utløses av en tilstand, for eksempel insolvens. Forvaltningstiltaket kan dessuten være positivt, for eksempel ha form av en belønning eller en annen form for incitament. En annen sak er at utvalget ut fra sitt mandat i hovedsak vil befatte seg med de tyngende forvaltningstiltakene.

Felles for administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak er den personelle kompetanse og at vedtaket innebærer myndighetsutøvelse. Det er således bare vedtak fra offentlig myndighet (uansett forvaltningsnivå) som er aktuelle. Negative beslutninger fra andre, for eksempel et vedtak i

idrettens organer om utestengelse som følge av doping, faller utenfor. Heller ikke beslutninger fra offentlige organer omfattes dersom det ikke dreier seg om myndighetsutøvelse. For eksempel er det ikke myndighetsutøvelse når Statens vegvesen i henhold til kontrakt beslutter å kreve dagbøter av en entreprenør som følge av forsinkelse på et veg-anlegg.

Der grunnlaget for forvaltningens vedtak ikke er en overtredelse, er det innlysende at man ikke står overfor en sanksjon. For eksempel er et førerkort inndratt fordi innehaveren ikke har godt nok syn.⁶⁾ Der grunnlaget for vedtaket, eller en viktig del av grunnlaget, er en begått overtredelse, kan det derimot i mange tilfeller være vanskelig å avgjøre hvilket formål som er det hovedsakelige. I utgangspunktet må man her søke å finne løsningen ved en tolking av de aktuelle bestemmelser. Disse spørsmål drøftes nærmere i kapittel 11 og i del 4.

I gjeldende rett brukes ulike betegnelser på sanksjoner som i hovedsak er like i innhold, jf. punkt 5.2. Utvalget mener at hensynet til ryddighet og oversikt i lovverket tilsier at begrepsbruken så langt som mulig bør harmoniseres. Det vises til forslagene i kapittel 11 og kapittel 13. Som det går frem av punkt 9.2, faller andre forvaltningstiltak som utgangspunkt utenfor det utvalget skal utrede. Utvalget fremmer derfor i begrenset grad forslag om felles betegnelser for disse, men antar at utvalgets terminologi, jf. kapittel 11 og 15, likevel vil gi veiledning.

⁵⁾ Jf. for eksempel helsepersonelloven § 57 som gir Statens helsetilsyn hjemmel til å kalle tilbake en autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning blant annet dersom innehaveren er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig på grunn av psykisk eller fysisk svekkelse.

⁶⁾ Jf. vegtrafikkloven § 34.

Kapittel 10

Generelt om bruk av straff og administrative sanksjoner

10.1 Kapittelsammendrag

Et hovedpunkt i utvalgets mandat er at bruken av straff bør reduseres. Utvalget foreslår at ved brudd på særlovgivningen bør kriminalisering knyttes til følgende fem hensyn:

- *Nødvendighet*: Det grunnleggende spørsmål er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om sanksjonen i tilfelle må være straff. Behovet for kriminalisering bør vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm.
- *Subsidiaritet*: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte.
- *De vernede interesser*: De interesser straffebestemmelsen skal beskytte bør i et samfunnmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruken av straff.
- *Alvorlighet*: Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.
- *Håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

Disse hensyn utgjør en momentliste som lovgiver bør legge vekt på når det vurderes om brudd på en handlingsnorm skal gjøres straffbar. Utvalget anbefaler at pålegg om å foreta en slik vurdering blir tatt inn i utredningsinstruksen¹⁾ og at momentene omtales i Justisdepartementets veileder om lovteknikk og lovforberedelse.²⁾

Utvalget har drøftet nærmere hvorledes alvorlighetskriteriet (kvalifikasjonskravet for straffbarhet) bør gjennomføres. De viktigste momentene her er om det dreier seg om en vesentlig tilside settelse av handlingsnormen og om det foreligger gjentakelse. Utvalget har utarbeidet utkast til mønsterbestemmelse i flere alternativer.

Utvalget anbefaler økt bruk av administrative

sanksjoner som alternativ til straff. Særlig hensynet til å begrense bruken av straff, hensynet til effektiv håndhevelse og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem taler for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn nå. Mothensynet er først og fremst kravene til rettsikkerhet. Utvalget peker på at avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut. Etter utvalgets syn bør det være en forutsetning for å innføre administrative sanksjoner på nye områder at det fra før finnes et forvaltningsorgan som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov og som man kan legge sanksjonskompetansen til.

Etter utvalgets forslag til utforming av straffebestemmelser kan det i mange tilfeller – som nå – for én og samme handling være hjemmel både for straff og administrativ sanksjon. Imidlertid bør reglene utformes slik at sanksjonsspørsmålet blir avgjort samlet. Det må derfor legges opp til sanksjonering i ett spor: Enten må forfølgningen skje forvaltningsrettslig med sikte på at det skal ilegges en administrativ sanksjon, eller saken må anmeldes til politiet med henblikk på straffesak. Utvalget anbefaler at ”sporvalget” skal gjøres i den enkelte sak og av forvaltningen. Dette foreslås lovfestet i forvaltningsloven. For å tydeliggjøre forvaltningens primærfunksjon foreslår utvalget dessuten å innføre en bestemmelse i straffeloven som gjør offentlig påtale betinget av at det enten foreligger anmeldelse fra forvaltningen eller allmenne hensyn i saker som gjelder overtredelser som etter loven kan medføre en administrativ sanksjon. Utvalget tilrår videre at det gjøres endringer i straffeprosessloven og forvaltningsloven, slik at en endelig administrativ sanksjon skal sperre for senere straffesak mot samme person for samme forhold, og at rettskraftig straffedom skal sperre for senere administrativ sanksjon.

Utvalget drøfter videre hvorvidt strafferettsorganene – når saken forfølges i det straffeprosessuelle spor – bare skal kunne anvende strafferettslige reaksjoner. Etter utvalgets syn er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å avskjære muligheten til å pådømme krav om administrative sanksjoner i tilknytning til en straffesak. Utvalget anbefaler derfor at krav om administrativ sanksjon skal

¹⁾ Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000.

²⁾ Denne er utgitt av Justisdepartementets lovavdeling i februar 2000.

behandles som et borgerlig rettskrav i straffesaken.

Utvalget har vurdert om forvaltningen bør gis kompetanse til å utferdige forelegg på bot, men kan ikke anbefale dette. Prinsipielle hensyn taler imot, og en kan heller ikke se at det er noe nevneverdig praktisk behov for dette.

10.2 Innledning

Etter annen verdenskrig har samfunnsutviklingen ført til en stadig økende lov- og forskriftsregulering på mange områder, for eksempel innenfor jordbruk og fiske, industri, handel og tjenesteyting, bank og finans, skatt og avgift, samferdsel, byggevirkksomhet, arbeidsmiljø, forurensning og forbruker- og markedsspørsmål. Det er etablert en rekke forvaltningsorganer som helt eller delvis har som oppgave å håndheve regelverket og avdekke eventuelle overtredelser. Som noen eksempler nevnes Skatteetaten, Tollvesenet, Kredittilsynet, Konkurransetilsynet, Forbrukerombudet, Statens vegvesen, Statens forurensningstilsyn og Arbeidstilsynet. I noen tilfeller fører overtredelser til en straffereaksjon, i andre tilfeller til en forvaltningsmessig, sivilrettslig reaksjon.

Som det går frem av kapittel 5, inneholder straffeloven ca. 350 straffebud og særlovgivningen ca. 450 straffebud. Antallet påbud og forbud (handlingsnormer) som er straffesanksjonert, er imidlertid langt større. I særlovgivningen er det vanlig å bruke en lovteknikk med delt handlingsnorm og straffetrussel. Man plasserer da i slutten av særloven en felles straffebestemmelse for overtredelser av handlingsnormer i andre bestemmelser i loven. Videre benyttes blankettstraffebud i stor utstrekning. Et blankettstraffebud er en straffebestemmelse som rammer overtredelser av handlingsnormer som er fastsatt i forskrift i medhold av loven.³⁾ Det innebærer at det ikke fremgår direkte av lovteksten hva som er straffbart. Lovteknikken med delt handlingsnorm og straffetrussel og bruken av blankettstraffebud gjør at antall straffesanksjonte handlingsnormer er mange ganger høyere enn antall straffebestemmelser. Etter det utvalget kjenner til er det ingen som har oversikt over

³⁾ Vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 § 31 er et eksempel på begge deler. Straffetrusselen står i § 31 og retter seg mot overtredelser av de andre bestemmelsene i loven (delt norm og straffetrussel). Bestemmelsen er dessuten et blankettstraffebud, fordi den også setter straff for bestemmelser gitt i medhold av loven. For eksempel er overtredelser av trafikreglene, som er gitt ved forskrift i medhold av loven § 4, straffbare etter § 31.

omfanget (verken nøyaktig eller tilnærmet). Dette er i seg selv illustrerende.

I tillegg finnes en rekke administrative sanksjoner og andre tiltak som forvaltningen kan gjøre bruk av ved overtredelse av offentligrettslige reguleringsbestemmelser, for eksempel økonomiske reaksjoner og tilbakekall av tillatelser. I mange tilfeller vil samme overtredelse kunne føre til enten straff *eller* en administrativ reaksjon eller begge deler.

I dette kapitlet drøfter utvalget prinsipper for bruk av straff og administrative sanksjoner, og de viktigste fordeler og ulemper ved de to reaksjonsmåter blir gjennomgått, jf. punktene 10.3 til 10.5. Ett hovedprinsipp er etter utvalgets syn at straff bør forbeholdes alvorlige overtredelser, og utvalget vurderer i punkt 10.6 hvorledes dette prinsippet kan gjennomføres. Utvalget legger videre til grunn at alle sanksjoner mot samme person for samme overtredelse bør ilegges i én prosess, og det redegjøres i punkt 10.7 for hvorledes et slikt enssporet system bør utformes. I forlengelsen av dette drøftes i punkt 10.8 om forvaltningen bør gis adgang til å utferdige forelegg på bot (som formell straff). Offentliggjøring av anmeldelser til politiet omhandles i punkt 10.9.

I den videre drøftelse forutsettes at det dreier seg om en overtredelse der det er aktuelt med en reaksjon av pønalt karakter, jf. redegjørelsen for sanksjonsbegrepet i kapittel 9. Spørsmålet om andre tiltak med sikte på å regulere adferd, holdes utenfor i dette kapitlet.

10.3 Prinsipper for bruk av straff

Utvalget begrenser drøftelsen av hvilke prinsipper som bør styre kriminalisering og bruk av straff, til det som er utvalgets oppmerksomhetsområde, jf. punkt 9.2, dvs. handlinger/unnlatelser som i dag er straffbare etter bestemmelser i særlovgivningen. Stort sett dreier det seg om overtredelser av offentligrettslig reguleringslovgivning. Dette medfører at en del av de prinsippspørsmål som man ellers må ta stilling til ved vurderingen av hvilken adferd som bør være straffbar, ikke oppstår for utvalget. For eksempel er det ikke nødvendig å drøfte om det er grunn til å kriminalisere handlinger som innebærer selvbeskadigelse eller som er umoralske. Om kriminalisering generelt vises til Straffelovkomisjonens delutredning VII (NOU 2002: 4) kapittel 4 med videre henvisninger. Det vises også til kapittel 4 foran.

For sitt oppmerksomhetsområde mener utval-

get som utgangspunkt at kriminalisering bør knyttes til følgende fem hensyn:

- *Nødvendighet*: Er det nødvendig med en sanksjon, og må denne i tilfelle være straff?
- *Subsidiaritet*: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås med andre sanksjoner.
- *De vernede interesser*: De interesser sanksjonen skal beskytte, bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.
- *Alvorlighet*: Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser (kvalifikasjonskravet).
- *Håndheving*: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

De nevnte hensyn utgjør en momentliste som lovgiver bør legge vekt på ved vurderingen av om brudd på en handlingsnorm skal kriminaliseres. Det er nær sammenheng mellom flere av hensynene, jf. nærmere nedenfor.

Etter utvalgets oppfatning bør hensynene stå sentralt i enhver vurdering av om det skal fastsettes en sanksjon for overtredelse av handlingsnormer og hvilken eller hvilke sanksjoner som i så fall bør velges. Utvalget foreslår derfor at dette innarbeides i utredningsinstruksen⁴⁾ og i Justisdepartementets veiledning om lov- og forskriftsarbeid.⁵⁾ Forslaget omtales nærmere i kapittel 25.

Nødvendighetshensynet består av to delelementer: For det første må det være nødvendig å kunne sanksjonere overtredelser for å oppnå at handlingsnormen etterlevs i tilstrekkelig grad. For det andre må det være nødvendig at denne sanksjonen er straff.

Ofte vil det første leddet i vurderingen ikke være særlig vanskelig, jf. punkt 10.4. Av og til kan man klare seg helt uten sanksjoner. Dette er tilfelle der man kan oppnå tilstrekkelig etterlevelse gjennom andre forvaltningstiltak (for eksempel tvangsmulkt) eller sivilrettslige regler (for eksempel om erstatning). Omvendt er det på mange forvaltningsområder, for eksempel ved skatte- og avgiftsbestemmelser eller vegtrafikklovgivning, innlysende at samfunnet må ha sanksjonsmuligheter ved overtredelser. Problemstillingen knytter seg da til det andre leddet: Må sanksjonen være straff?

Nødvendighetshensynet innebærer at straff må brukes bevisst. Dagens praksis med en straffetrussel som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, er uheldig, fordi den verken gjør det påkrevd å vurdere konkret hvilke handlingsnormer det er behov for å knytte en sanksjon til, eller hva sanksjonen i tilfelle bør være. Etter utvalgets syn bør det anbefales at lovgiveren vurderer spørsmålet om en overtredelse skal være straffbar i forhold til hver enkelt handlingsnorm. Derved sikrer man at kriminaliseringsspørsmålet blir tilstrekkelig overveid, og man styrker borgernes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling. Dessuten bør det før en overtredelse gjøres straffbar kunne dokumenteres – eller iallfall sannsynliggjøres – at straff er påkrevd for å sikre etterlevelse.

I mandatet omtales straff som ”samfunnets strengeste sanksjon”, og man sier gjerne at straff er det sterkeste middel samfunnet har for å styre borgernes adferd. For frihetsstraffen og andre inngripende straffarter (for eksempel fradømmelse av offentlig stilling eller tap av retten til å drive næringsvirksomhet for alltid) er dette utvilsomt riktig. Derimot må nok utgangspunktet i andre sammenhenger modifiseres. Man kan vanskelig si at en bot på 1 000 kroner er vesentlig strengere enn et gebyr på samme beløp, selv om det første er straff og det andre ikke. Det er også flere eksempler på at forvaltningsvedtak som ikke er straff, oppleves som mer inngripende enn straffen. I trafikksaker vil således førerkortinndragningen (som skjer administrativt)⁶⁾ gjennomgående bli ansett som en strengere reaksjon enn den straff som påtalemyndigheten eller domstolene ilegger (for eksempel bot eller betinget fengsel). Likevel peker mandatets utgangspunkt om at straff er samfunnets strengeste sanksjon på noe viktig. Straff er et maktmiddel fra samfunnets side som en skal være tilbakeholden med å bruke. Mange vil oppleve en bot som mer alvorlig enn et tilsvarende overtredelsesgebyr, nettopp fordi det dreier seg om formell straff. Denne virkningen, som er tilsiktet, kan lett gå tapt dersom straff anvendes ved bagatellmessige overtredelser.

Ved den nærmere vurdering av om sanksjonen må være straff bør en ta utgangspunkt i *de vernede interesser* og *subsidiaritetshensynet*. Således bør det være en betingelse for kriminalisering at de interesser sanksjonen skal beskytte, i et samfunnsmes-

⁴⁾ Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen er fastsatt ved kgl. res. 18. februar 2000.

⁵⁾ Lovteknikk og lovforberedelse – veiledning om lov- og forskriftsarbeid. Veiledningen er utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling, og tredje utgave ble utgitt i februar 2000.

⁶⁾ I Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) har regjeringen foreslått at domstolene skal avgjøre om førerkort skal inndras på grunn av straffbare handlinger, og at spørsmålet skal behandles som ledd i straffesaken.

sig perspektiv er så sentrale at de forsvarer bruk av straff. Straff bør som utgangspunkt være forbeholdt overtredelser av bestemmelser som verner viktige offentlige eller private interesser. Eksempler på slike interesser er den offentlige økonomi, trafikksikkerhet og en bærekraftig miljø- og ressursforvaltning.

Men selv om det dreier seg om krenkelse av samfunnsmessig viktige interesser, er det normalt ikke grunn til å gjøre overtredelser straffbare dersom tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås ved andre sanksjoner, for eksempel gjennom ilegelse av overtredelsesgebyr. Straff bør med andre ord være subsidiær. I allfall bør dette gjelde der sanksjonens art er den samme, som ved økonomiske sanksjoner (bot eller overtredelsesgebyr). Situasjonen kan være en annen der sanksjonene er ulike (for eksempel der alternativene er forvaltningsrettslig tilbakekall av en tillatelse til å drive næringsvirksomhet eller straff i form av en bot). Her blir vurderingstemaet lettere knyttet til kravet om forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon, slik at man ved mindre alvorlige overtredelser heller vil reagere med bot enn et inngripende forvaltningsvedtak. Hensynet til tilbakeholdenhet med bruk av straff er imidlertid et argument for å utforme regler som gjør at også administrative sanksjoner kan være nyanserte og kan tilpasses den konkrete situasjon.

Sammen med subsidiaritetshensynet bør det legges vekt på hvor *alvorlig* overtredelsen er. Det bør med andre ord oppstilles et *kvalifikasjonskrav*. Noen lovbestemmelser inneholder så grunnleggende handlingsnormer at enhver overtredelse vil bli ansett som tilstrekkelig kvalifisert til at straff bør anvendes. Som eksempel nevnes brudd på plikten til å stanse og hjelpe tilskadekomne ved trafikkuulykker, jf. vegtrafikkloven § 12 første ledd. Her kan liv og helse lett stå på spill. I andre tilfeller vil det være slik at ikke en hvilken som helst overtredelse av handlingsnormen bør være straffbar. Straffens karakter kan da markeres ved at straff forbeholdes de alvorlige overtredelser, mens man for øvrig nøyer seg med en administrativ sanksjon. Et eksempel på en slik handlingsnorm er bestemmelsen om fartsgrenser i vegtrafikkloven § 6 annet ledd. Det er innlysende at straff må brukes ved graverende fartsoverskridelser, men det er ikke like opplagt at det må brukes straff overfor en person som kjører i 85 km/t i en 80-sone for å sikre tilstrekkelig respekt for fartsgrensene. Gjennomføringen av kvalifikasjonskravet drøftes nærmere i punkt 10.6.

At loven oppstiller et slikt kvalifikasjonskrav for straffbarhet i tilfeller hvor man også har administrative sanksjoner til disposisjon, finnes det for

øvrig flere eksempler på også etter gjeldende rett. Vegtrafikkloven § 31 sjette ledd er et eksempel på et objektivt tilleggsvilkår. Her bestemmes at parkeringsovertredelser og brudd på forbud mot stans "straffes bare dersom parkeringen eller stansen har voldt eller kunne ha voldt alvorlig trafikkhindring eller fare for person eller gods. Ellers ilegges gebyr etter § 31a." Rt 1997 side 1800, som gjaldt legeloven § 53, illustrerer at skyldkravet kan påvirkes. Førstvoterende uttaler blant annet:

"Jeg er på denne bakgrunn enig i at det må kreves en kvalifisert uaktsomhet for domfellelse etter legeloven § 53. Etter min mening taler også reelle hensyn for å stille et slikt krav i profesjonsforhold, især hvor det foreligger et lovregulert administrativt sanksjonssystem."

Utvalget foreslår at kvalifikasjonskravet gjennomføres ved at straffebestemmelsene begrenses til å ramme alvorlige eller gjentatte overtredelser. Gjennomføringen av dette behandles nærmere i punkt 10.6.

Generelt bør man unnlate å gjøre brudd på handlingsnormer straffbare hvis det ikke samtidig legges til rette for at overtredelser i praksis kan bli avdekket og straffetrusselen håndhevet (*håndhevingshensynet*). Straffetrusler som ikke eller i liten grad håndheves, blir lett et slag i luften og bidrar til å undergrave respekten både for straff som sanksjon og for politi og rettsvesen. Dette gjelder selv om man ikke skal se bort fra at straffetrusselens eksistens i seg selv kan ha betydning for en del aktører, for eksempel for seriøse næringsdrivende i finansmarkedet. Risikoen for å bli etterforsket av politiet og eventuelt straffet vil nok for mange her ha større preventiv effekt enn risikoen for å havne i en tvist med et forvaltningsorgan. Lovgiveren bør imidlertid etter utvalgets syn søke å unngå straffebestemmelser som er ment å være rene symboler/verdimarkører.

Håndhevingshensynet medfører også at lovgiveren må være seg bevisst det samlede *volum* av straffbelagte handlingsnormer. Dersom det er et stort misforhold mellom volumet og kapasiteten i håndhevingsapparatet (både hos tilsynsorganer, politi/påtalemyndighet og domstoler), kan systemet lett komme i miskreditt. Videre er det viktig at handlingsnormene *utformes* slik at lovbrudd forholdsvis enkelt kan avdekkes og bevises; blant annet må det være tilstrekkelig klart hva normen går ut på og hvem den gjelder for. I Høyesteretts dom i Rt 2001 side 1303, som gjaldt ansvar for revisor etter aksjeloven av 1976, uttalte førstvoterende blant annet:

”Straffebestemmelsens omfang er ikke nærmere drøftet og begrunnet i forarbeidene. Dette reiser tvil om hvorledes grensene for det straffbare skal trekkes. Som fremhevet av førstvoterende i Rt. 1999 side 36 på side 38, forsterkes tvilen ’ved at heller ikke forholdet mellom straff på den ene siden og andre sanksjoner eller kontrollordninger på den andre siden er analysert og begrunnet. I praksis er Kredittilsynets kontroll det sentrale virkemiddel for å gjøre lov- og forskriftsbestemmelsene effektive, og tiltale med påstand om straff blir sjelden uttatt.’

For ileggelse av straff gjelder ikke noe absolutt krav om at hjemmelen må være klar, jf. Andenæs, *Alminnelig strafferett*, 4. utgave, side 108 flg. Innen spesiallovgivningen må det likevel, når straffebestemmelsen generelt rammer overtredelse av påbud i eller i medhold av loven, kreves at det fremgår klart nok av den materielle bestemmelse at den stiller opp en handlingsnorm, og hvem den gjelder for.”

Utvalget er enig i dette. Som nevnt ovenfor i tilknytning til nødvendighetshensynet, mener utvalget dessuten at den lovteknikk som førstvoterende her omtaler, bør unngås.

Utvalget har lagt prinsippene ovenfor til grunn ved sine vurderinger og endringsforslag. Det må imidlertid presiseres at det dreier seg om hensyn som må vektlegges i en totalvurdering. På noen områder vil det måtte bero på *hensiktsmessighet* hvilke organer som skal håndheve overtredelser og med hvilke sanksjoner. Foran er nevnt situasjonen der de alternativer til straff som finnes, for eksempel tilbakekall av offentlig tillatelse, vil utgjøre en uforholdsmessig streng reaksjon mot den aktuelle overtredelse. Et annet tilfelle har man ved handlinger der andre sanksjoner enn straff fremstår som lite egnet. For eksempel vil man neppe innføre overtredelsesgebyr for slagsmål på offentlig sted. At det i praksis ikke er andre organer enn politiet som kan håndheve bestemmelsene, behøver derimot ikke være noe argument for at sanksjonen må være straff. Politiet kan således godt opptre som forvaltningsorgan og ilegge administrative sanksjoner, slik det for eksempel gjør i dag ved gebyrer etter vegtrafikkloven. Utvalget finner det imidlertid lite naturlig å tillegge politiet kompetanse til å bruke administrative sanksjoner på forvaltningsområder der politiet ikke fra før har oppgaver. Man kan for eksempel vanskelig tenke seg at politiet skal utferdige overtredelsesgebyr for unnlatt innsending av regnskaper til Regnskapsregisteret i Brønnøysund. Utvalget anser det for sin del dessuten lite naturlig å foreslå opprettet nye forvaltningsorganer for å ivareta sanksjonsoppgaver, jf. punkt 10.4. Dette setter også en ramme – om

enn vid – for på hvilke forvaltningsområder det er aktuelt å vurdere avkriminalisering.

10.4 Prinsipper for bruk av administrative sanksjoner

De praktisk viktigste administrative sanksjoner er økonomiske sanksjoner (overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse eller administrativ inndragning), rettighetstap (tap av offentlig tillatelse) og formell advarsel. I kapittel 11 går utvalget nærmere inn på hver av dem.

Administrative sanksjoner kan for det første være aktuelt ved handlinger som ikke rammes av noe straffebud. Her oppstår naturlig nok ikke spørsmålet om når en skal bruke administrative sanksjoner og når en skal bruke straff.

Derneft kan administrative sanksjoner tenkes anvendt på handlinger som også er straffbare. Utvalget legger her opp til at straff bare skal anvendes ved alvorlige eller gjentatte overtredelser, jf. omtalen av kvalifikasjonskravet i punkt 10.3. Dette innebærer at den nedre grense – eller innslagspunktet – blir forskjellig for administrative sanksjoner og straff. Derimot er det ikke gitt at den øvre grense for bruk av administrative sanksjoner skal falle sammen med den nedre grense for bruk av straff. Også for handlinger som oppfyller kvalifikasjonskravet, kan det således godt tenkes at ileggelse av et overtredelsesgebyr vil være mer hensiktsmessig enn straff i den konkrete sak. De særspørsmål dette reiser – blant annet om man da må velge en av sanksjonstypene – drøftes i punkt 10.6. For ordens skyld tilføyes at et forvaltningstiltak som ikke er en sanksjon, for eksempel administrativ tvangsmulkt for å gjenopprette lovlig tilstand, selvsagt alltid kan anvendes, uavhengig av om man anmelder overtredelsen eller reagerer med et overtredelsesgebyr.

For utvalget er særlig tre hensyn viktige ved vurderingen av om en handlingsnorm bør kunne sanksjoneres administrativt:

- det må være påvist et *sanksjonsbehov*,
- bruk av administrative sanksjoner må være *hensiktsmessig og forholdsmessig*, og
- det bør fra før finnes et *forvaltningsorgan* som håndheving og sanksjonskompetanse kan legges til.

For å fastsette bestemmelser om administrative sanksjoner må det – på samme måte som for straff – oppstilles et krav om at det er *sannsynliggjort at det er behov for en sanksjon* for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse, jf. omtalen av nødvendig-

hetsvilkåret i punkt 10.3. For eksempel gav høringsen som utvalget har gjennomført, jf. kapittel 8, et nokså entydig inntrykk av at på mange forvaltningsområder var tvangsmulkt et effektivt tiltak for å gjenopprette lovlig tilstand, og at det – ved mindre alvorlige overtredelser – verken var behov for straff eller overtredelsesgebyr i tillegg. Derimot ble det pekt på et behov for administrative sanksjoner, for eksempel i form av et gebyr, ved overtredelser der det ikke er noe å gjenopprette. Et eksempel her er brudd på overtidsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Sanksjonsbehovet kan for øvrig ikke vurderes isolert, men må ses i sammenheng med muligheten til å anvende andre reguleringsmekanismer. En slik mekanisme er bruk av økonomiske virkemidler. Her påvirkes borgeren til en bestemt handlemåte gjennom for eksempel tilskudd eller avgifter. En annen mekanisme er å søke å utforme reglene slik at borgerne får en sterk egeninteresse i å etterleve dem. Et eksempel på dette er plikten til å registrere foretak i Foretaksregisteret. Uten registrering stenges blant annet mulighetene for å oppnå kreditt hos finansinstitusjonene. En tredje mekanisme er sertifiseringsordninger og andre former for egenkontroll, jf. kapittel 16.

Før det gis bestemmelser om administrative sanksjoner bør lovgiveren vurdere om dette er en *hensiktsmessig* måte å håndheve lovbrudd på. Denne hensiktsmessighetsvurderingen må i utgangspunktet foretas for hvert forvaltningsområde og for hver sanksjon. Det er for eksempel ikke gitt at vurderingen blir den samme for vegtrafikk og helsevesen, eller for overtredelsesgebyrer og rettighetstap. Utvalget viser til drøftelsene i kapittel 13 og i utredningens del 4. Blant annet må det foretas en avveining mellom på den ene side forvaltningens behov for selv å kunne sanksjonere overtredelser og på den annen side hensynet til borgernes rettssikkerhet, jf. også punkt 10.5.

Noen generelle forutsetninger må imidlertid være oppfylt. Således er det etter utvalgets syn viktig at det etableres *et helhetlig sanksjonssystem*. Det trengs et sett av sanksjoner (strafferettslige og administrative) som gjør det mulig både å velge en reaksjon som er tilpasset den aktuelle overtredelse, og å nyansere ”utmålingen” innenfor den enkelte sanksjon. Hensynet til *forholdsmessighet* mellom overtredelse og reaksjon er grunnleggende. I dag er det et problem på flere forvaltningsområder at den sanksjon man har, for eksempel å kalle tilbake en tillatelse, er så inngripende og vil få så store konsekvenser både for lovbrøyteren og andre (for eksempel for ansatte i en virksomhet som mister en offentlig tillatelse som driften avhenger av), at

man viker tilbake for å bruke den. På området for rettighetstap kan nyansering for eksempel oppnås dersom reglene åpner for at det kan gis en formell advarsel først, og at tilbakekall normalt forbeholdes de tilfeller hvor overtredelsene fortsetter til tross for advarselen. Økonomiske sanksjoner kan enkelt nyanseres ved at beløpets størrelse avpasses etter overtredelsens grovhet.

Ved at det utformes et generelt administrativt sanksjonssystem og lovfestes fellesregler om saksbehandling, adgang til domstolsprøving mv, blir det lettere for lovgiveren å unnlate kriminalisering når nye lover vedtas. Slik situasjonen er nå, er det enklest å gi bestemmelser om straff som sanksjon ved overtredelser, fordi man da automatisk bringer til anvendelse hele det regelsett som gjelder for behandling av straffesaker. Ved å etablere et tilsvarende regelsett for administrative sanksjoner, får lovgiver et like hensiktsmessig alternativ der det er behov for en sanksjon for å oppnå tilstrekkelig grad av etterlevelse, men uten at denne behøver å være straff. Riktignok gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler også for ileggelse av administrative sanksjoner, men dette er ikke tilstrekkelig fordi flere spørsmål i dag er uregulert eller uavklart. Det vises til kapittel 12 og 13. Dessuten vil harmonisering av begreper og felles regler bidra til en mer oversiktlig lovgivning. Særlig er det behov for en opprydding i bestemmelsene om tilbakekall av offentlige tillatelser, slik at det klargjøres hvilke tilbakekall som skal regnes som sanksjoner.

En forutsetning for å fastsette bestemmelser om administrative sanksjoner bør etter utvalgets syn være at det *allerede finnes et forvaltningsorgan* som utfører tilsyn/kontroll med den aktuelle særlov, og som man kan legge sanksjonskompetansen til, jf. punkt 9.2. For administrative sanksjoner på samme måte som for straff bør det oppstilles et krav om håndheving, og utvalget anser det for egen del lite aktuelt å foreslå opprettet nye forvaltningsorganer for å ivareta slike oppgaver. Dette utgangspunktet setter visse begrensninger for på hvilke områder det er aktuelt å vurdere om straff bør erstattes av administrative sanksjoner.

10.5 Administrativ sanksjon eller straff? Fordeler og ulemper

10.5.1 Innledning

Frihetsstraff må ilegges som formell straff av domstolene, jf. Grunnloven § 96. Sanksjoner som ikke er frihetsberøvende, står derimot lovgiveren friere til å gi forvaltningen adgang til å benytte, jf. punkt

5.1.1, likevel slik at dersom det dreier seg om en "criminal charge" i EMKs forstand (jf. EMK artikkel 6), må saksbehandlingsreglene – herunder adgangen til domstolsprøving – oppfylle de krav konvensjonen oppstiller for saker om straff.

Det er i dag stor grad av parallellitet i innholdet mellom strafferettslige og administrative sanksjoner. De to viktigste ikke-frihetsberøvende sanksjonstyper er økonomiske sanksjoner og rettighetstap. I strafferetten er den økonomiske sanksjon bot, mens det i forvaltningsretten brukes ulike former for overtredelsesgebyr og tilleggsatt/tilleggsavgift. Videre kan rettighetstap – mest praktisk i form av at en person eller et foretak fratras en offentlig tillatelse – gjennomføres både strafferettslig gjennom rettighetstap etter straffeloven § 29 nr. 2 og forvaltningsrettslig gjennom tilbakekall av tillatelsen. Det er dessuten klare likhetstrekk mellom påtaleunntatelse gitt av påtalemyndigheten og advarsel gitt av forvaltningen, og mellom inndragning av utbytte etter straffeloven⁷⁾ og vinningsavståelse etter konkurranseloven eller verdipapirhandelloven.⁸⁾ De ulike administrative sanksjoner gjennomgås mer utførlig i kapittel 11.

Ettersom lovgiver i stor utstrekning kan velge mellom å sanksjonere overtredelser strafferettslig eller administrativt, vil utvalget her se nærmere på fordeler og ulemper ved straff og administrative sanksjoner. Drøftelsen supplerer de prinsipielle hensyn som er omhandlet i punkt 10.3 og 10.4.

Utvalget har ved denne vurderingen funnet det naturlig å ta utgangspunkt i de ulike interesser som gjør seg gjeldende.

10.5.2 Samfunnet – generelt

10.5.2.1 Innledning

For samfunnet vil særlig hensynet til effektivitet, hensynet til å begrense bruken av straff og behovet for et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem, tale for å benytte administrative sanksjoner i større grad enn i dag. Mothensynet vil først og fremst være kravene til rettsikkerhet. Avveiningen mellom disse hensynene vil kunne falle ulikt ut, blant annet avhengig av overtredelsens art og hvilken sanksjon det er tale om.

10.5.2.2 Mer effektiv håndhevelse

Bruk av administrative sanksjoner vil normalt være

mer effektivt enn straff ved at det spares tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres. Kostnadene reduseres (totalt sett) ved at saken normalt bare behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og eventuelt domstolene). Behandlingen i forvaltningen vil dessuten ofte være enklere enn i strafferettsapparatet. Med den samme totale ressursinnsats fra samfunnets side kan man derfor følge opp og sanksjonere flere overtredelser enn i dag, noe som vil bidra til økt etterlevelse. At saken behandles i én etat istedenfor i flere, medfører også at administrative sanksjoner normalt kan ilegges raskere enn straff. Kort tid mellom overtredelse og sanksjon er viktig for sanksjonens preventive virkning.

For samfunnet er det viktig at de bestemmelser som er gitt, blir etterlevd. Samsvar mellom straffetruassel og håndhevelse er en avgjørende forutsetning både for å opprettholde respekten for straff som sanksjon og for at straffebudene skal få den tilsiktede preventive virkning. Det svekker dessuten tilliten til de sentrale samfunnsinstitusjoner – Stortinget som lovgiver, forvaltningen, politiet, påtalemyndigheten og domstolene – dersom borgere kan overtre bestemmelsene med minimal risiko for at dette vil medføre noen konsekvenser. En utilstrekkelig håndhevelse fører videre til at samfunnets byrder blir ulikt fordelt, for eksempel bidraget til fellesskapet gjennom skatt og avgifter. Det skapes også konkurransevridning i næringslivet, ved at lovlidige virksomheter får et høyere kostnadsnivå.

10.5.2.3 Rettsikkerhet og kontrollnivå

Hensynet til en effektiv håndhevelse må avveies både mot hensynet til den individuelle rettsikkerhet og hensynet til et akseptabelt kontrollnivå. En rettsstat må alltid holde fast ved de grunnleggende rettsikkerhetsprinsipper for den enkelte. Utvalget behandler dette nedenfor i tilknytning til overtrederens interesser. Det er dessuten en grense for hvilke innskrenkninger i den personlige frihet og hvilke begrensninger i næringsutøvelsen den enkelte borger eller bedrift skal måtte finne seg i av hensyn til håndhevelsen av regelverket. For eksempel er det lite ønskelig med et samfunn hvor borgerne pålegges en utstrakt plikt til å gi opplysninger om hverandre til ulike kontrollmyndigheter. Det er nok også en grense for hvor hyppig og grundig det er akseptabelt med inspeksjon eller bokettersyn av bedrifter som ikke mistenkes for regelbrudd. I NOU 2000: 4 Ny straffelov side 83 uttaler Straffelovkommisjonen:

⁷⁾ Straffeloven §§ 34 og 34a.

⁸⁾ Lov 11. juni 1993 nr. 65 (konkurranseloven) § 6-5 og lov 19. juni 1997 nr. 78 (verdipapirhandelloven) § 14-2.

”Utstrakt kontroll kan dessuten i seg selv være et onde, selv om håndhevingen er effektiv i forhold til de ressursene som settes inn. Det er verken praktisk mulig eller ønskelig å forfølge ethvert lovbrudd. Å tilstrebe noe slikt ville kreve et overvåkingsnivå i samfunnet som de færreste ønsker. Dette gjelder særlig i forhold til mindre alvorlige lovbrudd.”

Utvalget finner grunn til å peke på dette, selv om problemet i dag snarere ligger på motsatt kant, jf. mandatet. Således er situasjonen nå at kontrollnivået gjennomgående er for lavt i forhold til det store volum av regler som er gitt, og der forutsetningen er at overtredelser skal følges opp. Det er derfor rom for å styrke håndhevelsen atskillig før den type betenkeligheter som er skissert ovenfor, blir aktualisert.

10.5.2.4 *Mindre bruk av straff og mer fleksibelt sanksjonssystem*

Gjennom fleksible administrative sanksjoner vil man både kunne redusere bruken av straff og få et mer effektivt sanksjonssystem, jf. mandatet. En totalgjennomgang av lovverket med utgangspunkt i de prinsipper som er angitt i punkt 10.3, vil lede til at en del handlinger som i dag er straffbare, blir helt avkriminalisert. Dette vil være tilfellet der det aktuelle normbrudd etter sin art ikke oppfyller vilkårene for kriminalisering, for eksempel fordi de interesser som handlingsnormene skal ivareta, ikke er så viktige for samfunnet at de forsvarer bruk av straff, eller fordi man kan oppnå tilstrekkelig grad av etterlevelse ved hjelp av andre sanksjoner.

Mer aktuelt er delvis avkriminalisering. Her vil handlingen etter sin art fortsatt omfattes av et straffebud, men det legges inn en terskel for straffansvaret i samsvar med kvalifikasjonskravet. Utgangspunktet blir da at straff bare skal brukes ved alvorlige eller gjentatte overtredelser. Ved mindre alvorlige overtredelser vil administrative sanksjoner være tilstrekkelig. Lovbrudd som i dag for en stor del straffes med bøter, kan ofte være velegnet for en slik delvis avkriminalisering. Som fremholdt i punkt 17.4.1.1 og 19.5, er det for eksempel liten grunn til at ordinære overtredelser av vegtrafikklovgivningen skal straffes med bot (ved ordinært eller forenklet forelegg). Her bør man i stedet tilstrebe en gradering av sanksjonssystemet, slik at mindre alvorlige overtredelser sanksjoneres med gebyr, overtredelser i ”mellomklassen” med forenklet forelegg på bot, og de mer alvorlige overtredelser med ordinært forelegg på bot eller tiltale for domstolene

med påstand om betinget eller ubetinget fengselsstraff.

Det er også forskjeller i innhold mellom straff og beslektede administrative sanksjoner som bidrar til å gi lovgiveren fleksibilitet. Til bot – både ved ordinært og forenklet forelegg – er det knyttet et ”innfordringsmiddel” i form av subsidiær fengselsstraff. Således skal påtalemyndigheten i forelegget fastsette både selve boten og den fengselsstraff som inntreder dersom boten ikke blir betalt.⁹⁾ Det samme skal domstolene gjøre når det idømmes en bot. Tilsvarende regler har man ikke for overtredelsesgebyrer, og utvalget anser det utelukket å foreslå endringer her. Subsidiær frihetsstraff er formell straff (jf. straffeloven §§ 15 flg.) og kan bare ilegges av en domstol, eller av påtalemyndigheten såfremt siktede vedtar et forelegg. Utvalget vil ikke tilrå at forvaltningen gis foreleggskompetanse, jf. punkt 10.8. På områder der trusselen om fengselsstraff ved unnlatt betaling er viktig av hensyn til sanksjonens preventive effekt bør man derfor beholde bøtestraffen. Et eksempel kan være brudd på markedsføringsloven, der overtredelsesgebyrer kan være vanskelige å inndrive. Det finnes flere eksempler på useriøse aktører i markedet som opptrer gjennom stadig nye selskaper som går konkurs etter relativt kort tid, og der de aktuelle personer mangler både evne og vilje til å betale.

Utmålingsprinsippene for økonomiske sanksjoner er noe forskjellige. Ved ordinært forelegg utmåles boten individuelt på grunnlag av den straffbare handlingens art og omfang, den utviste skyld og gjerningspersonens økonomi. Ileggelse av bot ved forenklet forelegg skjer derimot alltid etter standardiserte satser, og etter gjeldende rett er normalt det samme tilfelle for overtredelsesgebyr. Ved masseovertredelser vil faste satser fortsatt være det praktiske, men utvalget anbefaler at det i større grad enn nå bør gis regler om overtredelsesgebyrer som utmåles individuelt. Det vises til drøftelsene i punkt 13.4. Mindre alvorlige fartsovertredelser er et typisk eksempel på lovbrudd som er egnet for sanksjonering etter faste satser, mens et eventuelt overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven for oppføring av ulovlig bygg må utmåles individuelt. Det bør likevel utvises en viss tilbakeholdenhet med å gi forvaltningen for vid adgang til å utmåle gebyrer skjønnsmessig, iallfall dersom det dreier seg om store beløp. I slike tilfeller kan det derfor være grunn til å beholde straffebestemmelsene og reagere med ordinært forelegg.

Ved overtredelsesgebyr kan lovgiveren i større grad enn ved bot rette ansvaret mot andre enn

⁹⁾ Jf. straffeloven § 28 og straffeprosessloven § 256 nr. 4.

gjerningspersonen, eller bestemme at andre skal hefte for gebyret. Straffkan som utgangspunkt bare ilegges de personer som selv har begått den straffbare handling eller som har medvirket til denne, men kretsen av ansvarssubjekter utvides gjennom bestemmelsene om foretaksstraff.¹⁰⁾ Ved overtredelsesgebyr vil lovgiver på friere grunnlag kunne utpeke prinsipale og subsidiære ansvarssubjekter. Eksempelvis kan man – dersom det måtte være ønskelig – fastsette at eieren av et kjøretøy skal være ansvarlig for overtredelser som føreren begår. Videre kan det bestemmes at styremedlemmer hefter personlig for gebyrer som er ilagt et foretak, dersom foretaket ikke betaler. På områder der det er behov for slik fleksibilitet er således overtredelsesgebyr å foretrekke av effektivitetshensyn.

Et overtredelsesgebyr har ikke samme signaleffekt som en straff i form av bot. Under utvalgets høring, jf. kapittel 8, hevdet flere av høringsinstansene at det er knyttet mer stigma til straff enn gebyr, og at det derfor gir en bedre preventiv effekt når sanksjonen betegnes som straff. Det ble også fremholdt at straff er mer egnet som verdemarkør. Utvalget ser det slik at ved overtredelser som må betegnes som lite alvorlige, og hvor det derfor etter prinsippene i punkt 10.3 er aktuelt å bruke overtredelsesgebyr istedenfor straff, kan disse hensyn tillegges liten vekt. Det vil motvirke respekten for straff og derved svekke den preventive effekt om straff blir anvendt på forhold av bagatellmessig karakter. Utvalget har dessuten generelt pekt på betenkelighetene ved straffebud som verdemarkører, jf. omtalen av håndhevingsvilkåret i punkt 10.3.

10.5.3 Forvaltningen

For forvaltningen kan det ofte være en fordel å ha hånd om illeggelsen av sanksjoner selv. Ved administrative sanksjoner kan forvaltningen være sikker på at det blir reagert i de tilfeller den mener det er grunnlag for en sanksjon. Man er ikke prisgitt ressursituasjon og prioriteringer i politiet og påtalemyndigheten og er heller ikke avhengig av påtale-

myndighetens mer skjønnsmessige vurdering av om den aktuelle overtredelse bør påtales.

Det kan variere om økt bruk av administrative sanksjoner vil føre til mindre eller mer arbeid for forvaltningen selv. I noen tilfeller vil det kreve mer arbeid for forvaltningen å forberede saken for anmeldelse enn å ilegge sanksjon selv. Dette kan for eksempel være tilfelle på svært spesialiserte områder, der det ved anmeldelsen er nødvendig med en nokså omfattende presentasjon av saken og fagområdet. I andre saker – og det er nok de fleste – vil det kreve mer arbeid selv å gjennomføre ileggelse av en sanksjon enn å overlate dette til påtalemyndigheten. Som oftest vil det nok være slik at forvaltningens saksbehandling blir mer omfattende når saken skal føres frem til en endelig administrativ reaksjon, eventuelt etter klagebehandling og søksmål, enn når den "bare" skal tilrettelegges for politiet gjennom en anmeldelse eller en innberetning. Samfunnsmessig er det imidlertid ikke tvilsomt at det samlet spares ressurser ved bruk av administrative sanksjoner, fordi dobbeltbehandlingen unngås.

Hensynet til effektiv håndhevelse må også ses i sammenheng med forvaltningens og politiets kompetanse. På flere forvaltningsområder kan sakene være svært komplekse og av en art som politiet, påtalemyndigheten og domstolene har liten erfaring med. Samtidig kan det være lite rasjonelt å bygge opp slik kompetanse i politidistriktene, blant annet fordi sakstallet er lavt. Dette taler for at man, iallfall ved overtredelser som ikke er alvorlige, søker å ivareta behovet for å reagere mot lovbrudd gjennom administrative sanksjoner. På den annen side har politiet vesentlig bedre etterforsningskompetanse enn forvaltningen. Politiet har dessuten adgang til å bruke tvangsmidler under etterforskningen (ransaking, beslag, utleveringspålegg samt pågripelse og varetektsfengsling). I saker der etterforsningskompetanse eller tvangsmidler er viktig for å oppklare lovbrudd, kan derfor hensynet til håndhevelsen gjøre det nødvendig med anmeldelse og straff fremfor administrativ sanksjonering.

Muligheten til å ilegge administrative sanksjoner medfører dessuten at forvaltningen bedre kan se sanksjoner og andre forvaltningstiltak (for eksempel tvangsmulkt eller tilbakekall/omgjøring av tillatelse) i sammenheng. Forvaltningen kan således ut fra en bredere helhetsvurdering benytte det eller de virkemidler som i det konkrete tilfelle er mest hensiktsmessig for å sikre etterlevelse.

10.5.4 Politiet og påtalemyndigheten

Politiet og påtalemyndigheten er i hovedsak inn-

¹⁰⁾ Jf. straffeloven § 48a og b. Et foretak kan straffes dersom et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket. Dette gjelder selv om ingen enkeltperson kan straffes, for eksempel ved anonyme eller kumulative feil. Ved anonyme feil er det på det rene at en person som handler for bedriften, har overtrådt et straffebud, men man vet ikke hvem det er. Ved kumulative feil har ingen enkeltpersoner nådd "terskelen" for straffansvar, men summen av feil begått av flere personer oppfyller handlingsnormen i straffebudet. Foretaksstraffen er fakultativ, dvs. at retten kan unnlate å idømme foretaksbot selv om vilkårene for dette er til stede.

rettet for å bekjempe tradisjonell kriminalitet, som for eksempel voldsforbrytelser, narkotikakriminalitet, seksuallovbrudd og vinningskriminalitet. Selv om det både i politidistriktene og politiet sentralt (først og fremst ved Økokrim og Kriminalpolitisen-tralen) er utviklet spisskompetanse også på andre kriminalitetsområder, mangler det mye på at etaten har kompetanse på alle de forvaltningsområdene som har straffebestemmelser. Ved en omlegging fra straff til administrative sanksjoner slipper politiet å bygge opp spesialkompetanse på områder som er perifere i forhold til den ordinære virksomheten.

En omlegging fra straff til administrative sanksjoner vil frigjøre kapasitet for politiet og påtalemyndigheten. Ved at antall anmeldelser i slike saker går ned, sparer man den tid som ellers ville gått med til å vurdere anmeldelsene, planlegge og gjennomføre etterforskningen, foreta påtalemessige vurderinger og treffe påtalevedtak, og – dersom saken ikke henlegges eller avgjøres med et forelegg som vedtas – å forberede og føre saken for domstolene. Den frigjorte kapasiteten kan i stedet benyttes til etterforskning og påtale av mer alvorlig kriminalitet.

Politiets ressurser er begrenset, og det må foretas en streng prioritering av hvilke saker som skal følges opp. Det kan innebære at "forvaltningsstraffesakene" ikke alltid undergis slik oppfølging som lovgiver har forutsatt og forvaltningen ønsker. I tillegg til at dette kan gi et uheldig signal om at forvaltningens pålegg ikke behøver å tas alvorlig, kan det bidra til å svekke tilliten til politiet.

For politiet og påtalemyndigheten vil det derfor i hovedsak være positivt at forvaltningen selv ilegger sanksjoner for overtredelser av forvaltningslovgivningen. Imidlertid vil politiet i noen grad miste oversikten over en del samfunnsområder hvis arbeidsområdet blir snevret inn. Man kan også gå glipp av kompetanse som kan være nyttig i andre sakstyper, og man kan miste innsyn som i enkelte tilfeller kan gi inngang til annen kriminalitet, for eksempel av økonomisk art.

10.5.5 Domstolene

For domstolene vil valget av sanksjonsform neppe ha vesentlig betydning. En omlegging fra straff til økt bruk av administrative sanksjoner vil føre til endringer i saksflyten mellom forvaltningen og politiet/påtalemyndigheten, men i hovedsak vil dette ikke berøre domstolene. De saker som utvalget vurderer, kommer uansett relativt sjelden for retten.

For domstolenes saksbehandling har det begrenset betydning om saken fremmes som straf-

fesak eller som søksmål om gyldigheten av forvaltningens sanksjonsvedtak. I tingretten behandles straffesaker, herunder saker som gjelder ikke vedtatte forelegg, av en fagdommer og to meddommere, mens søksmål om administrative sanksjoner behandles som sivil sak med en fagdommer. Vurderingstemaet vil langt på vei være det samme uansett prosessform. Det vises til punkt 12.8.

Dersom forvaltningen i større grad enn nå gis adgang til å ilegge administrative sanksjoner, kan dette føre til at forvaltningen reagerer mot flere overtredelser. Det er rimelig å anta at dette også vil lede til flere søksmål om gyldigheten av sanksjonsvedtakene. Denne økningen i domstolens saksmengde – som uansett neppe vil bli stor – kommer i så fall ikke som en følge av endringene i sanksjonssystemet, men som en konsekvens av bedret håndheving.

En omlegging fra et tosporet til en ensporet system, jf. punkt 10.7, vil formentlig gi noen flere saker for domstolene. Denne omleggingen innebærer at dersom det reises straffesak, skal alle sanksjoner fastsettes i straffesaken – enten ved dom eller ved vedtakelse av forelegg. Når det for eksempel reises straffesak i en skattesak, skal således både den formelle straffen (bot eller fengsel) og den administrative sanksjonen (tilleggsskatten) ilegges i straffesaken. Etter utvalgets syn er det nærliggende å anta at overtredere i en del tilfeller vil nekte å vedta forelegg fordi de ønsker en rettslig prøving av den administrative sanksjonen. For eksempel kan det være akseptabelt for en person som har kjørt for fort, å vedta den boten som er angitt i forelegget, men førerkortsanksjonen får slike konsekvenser for ham at han vil ha dette spørsmålet rettslig prøvd. Hvilken virkning dette får for domstolene vil både avhenge av hvor mange saker det dreier seg om, og av om siktede vil samtykke i at saken pådømmes som tilståelsessak. Formentlig vil det dreie seg om et begrenset antall saker. Situasjonen er bare aktuell der det utferdiges forelegg. Saker med krav om betinget eller ubetinget fengsel må uansett fremmes for retten. De største volumene av saker med både straff og administrativ sanksjon utgjøres av førerkortsakene¹¹⁾ og skatte- og avgiftssakene. I begge disse kategorier er antall foreleggssaker relativt begrenset. Mange overtredelser der det er aktuelt med en førerkortsanksjon, er så alvorlige at det også vil bli påstått fengselsstraff, slik at disse vil komme for retten uansett. I skatte- og avgifts-

¹¹⁾ I Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) har regjeringen foreslått at domstolene skal avgjøre om førerkort skal inndras på grunn av straffbare handlinger, og at spørsmålet skal behandles som ledd i straffesaken. Forslaget omtales nærmere i punkt 19.7.1.

saker inngis normalt ikke anmeldelse med mindre unndragelsene er så omfattende at det er grunnlag for fengselsstraff. Der det etter praksis skal gis en økonomisk sanksjon, vil således skatte- og avgiftsforvaltningen ilegge dette selv ved å treffe vedtak om tilleggsskatt eller -avgift.

Ved at både straff og administrativ sanksjon skal fastsettes i straffesaken, får retten flere spørsmål å ta stilling til. Generelt vil det – iallfall som den klare hovedregel – følge av avgjørelsen av straffekravet at også vilkårene for å ilegge den administrative sanksjonen er oppfylt. Derimot vil det variere hvor mye merarbeid selve reaksjonsfastsettelsen vil kreve. I noen tilfeller – som ved førerkortsaksjoner – skjer denne nokså skjematisk. I andre tilfeller kan både vurderingen av om det bør ilegges en administrativ sanksjon i tillegg til straff og utmålingen av sanksjonen kreve både supplerende bevisførsel og omfattende vurderinger.

10.5.6 Gjerningspersonen

For den enkelte overtredere vil nok en administrativ sanksjon både personlig og sosialt oppleves som mindre belastende enn straff. Det gjelder både selve reaksjonen og den prosessen som går forut for denne. Man slipper å møte til avhør hos politiet og unngår å bli registrert i politiets registre.

Det vil videre normalt bli ansett som en fordel at sakene kan få en raskere avklaring ved at forvaltningen i de mindre alvorlige sakene ikke behøver å gå til politiet og påtalemyndigheten for å kunne sanksjonere lovbrudd.

Hensynet til borgernes rettssikkerhet kan derimot være bedre ivaretatt dersom det sanksjoneres i form av straff. Ved administrative sanksjoner er det normalt samme organ som avdekker overtredelsen, "etterforsker" den og ilegger sanksjonen. Hensynet til objektivitet ved "etterforskning" og sanksjonering, og hensynet til at organer med sanksjonskompetanse bør være uavhengige er således ivaretatt ved formell straff, men i liten grad ved administrative sanksjoner. Politiet – som har etterforskning som profesjon, og som er vant til å forholde seg til strenge dokumentasjons- og beviskrav – er også gjennomgående bedre kvalifisert til å drive etterforskning enn forvaltningsorganer. Der slike hensyn er viktige – først og fremst i omfattende/kompliserte saker og i saker der det er tale om å ilegge inngripende sanksjoner – er dette et moment som taler for å opprettholde straff som sanksjon. Motsatt vil hensynet ha liten vekt ved masseovertredelsene der det er enkelt å konsta-

tere hva som har skjedd og hvor reaksjonene er standardisert.¹²⁾

Det er likevel ikke slik at overtrederen alltid blir best stilt etter straffeprosessens bestemmelser. Saksbehandlingsreglene er noe forskjellige i straffesaker og forvaltningssaker. Forvaltningsloven gir overtrederen flere rettigheter under saksforberedelsen enn straffeprosessloven gjør på etterforskningsstadiet. Det gjelder blant annet reglene om innsyn og kontradiksjon. Derimot er adgangen til domstolsprøving mer tungvint og dyrere ved administrative sanksjoner enn ved straff. Søksmålsbyrden ligger hos den som vil ha et sanksjonsvedtak overprøvd, og det må betales rettsgebyr. Straffesaker bringes derimot inn for domstolene av påtalemyndigheten. For utgifter til advokat blir det ikke store forskjeller. Man har normalt ikke rett til forsvarer på det offentliges bekostning når ikke vedtatte forelegg på bot skal prøves i retten.¹³⁾ Annerledes er situasjonen ved rettighetstap, fordi dette etter de gjeldende regler ikke kan tas med i forelegg.¹⁴⁾ Hvis påtalemyndigheten vil nedlegge påstand om rettighetstap, må det derfor tas ut tiltale, og da får siktede krav på offentlig betalt forsvarer etter hovedregelen i straffeprosessloven § 96 første ledd.

10.6 Gjennomføring av kvalifikasjonskravet for straffbarhet

10.6.1 Generelt

I punkt 10.3 har utvalget lagt til grunn at straff normalt bare skal brukes ved overtredelser av bestemmelser som beskytter viktige samfunnsmessige interesser. Videre fremholdes at selv om dette er oppfylt, bør administrative sanksjoner som regel foretrekkes dersom en slik sanksjon er nok til å sikre tilstrekkelig etterlevelse (subsidiaritetshensynet). Etter utvalgets syn er derfor utgangspunktet at straff bør forbeholdes de alvorlige overtredelser (kvalifikasjonskravet). Spørsmålet er hva som skal til for at en overtredelse i denne sammenheng skal anses som så alvorlig at straff bør anvendes.

¹²⁾ Dette forutsetter at det ikke gjøres endringer i reglene om personell kompetanse. Utvalget anser det uaktuelt å foreslå etablert et eget "forvaltningspoliti". Utvalget vil fastholde dagens ordning med at straff bare kan ilegges av påtalemyndigheten og domstolene. En tilråd således ikke at forvaltningen gis foreleggskompetanse, jf. punkt 10.8.

¹³⁾ Straffeprosessloven § 96 annet ledd nr. 2.

¹⁴⁾ I Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) foreslås at tap av retten til å føre motorvogn skal kunne vedtas ved forelegg, jf. straffeprosessloven §§ 255 og 256.

Generelt vil utvalget fremheve at kvalifikasjonskravet må være relativt. Kvalifikasjonskravet må alltid ses i sammenheng med handlingsnormens innhold. Noen lovbestemmelser inneholder handlingsnormer som er så sentrale i forhold til de venede interesser at enhver overtredelse må anses som tilstrekkelig kvalifisert til at det bør reageres med straff. Som eksempel på dette nevner utvalget i punkt 10.3 brudd på plikten til å stanse og hjelpe tilskadekomne ved trafikkulykker, jf. vegtrafikkloven § 12 første ledd. Her kan liv og helse lett kan stå på spill. I andre tilfeller vil det være slik at ikke en hvilken som helst overtredelse av handlingsnormen bør være straffbar. Slik kan det for eksempel være ved fartsoverskridelser. Om en handlingsnorm hører hjemme i den ene eller den andre gruppen må avgjøres ved å gjennomgå hver enkelt regel. Løsningen avhenger både av regelens innhold og hvilket forvaltningsområde man befinner seg på. Det vises til fremstillingen i utredningens del IV.

I prinsippet kan kvalifikasjonskravet gjennomføres enten ved lovendringer som hever terskelen for straffbarhet, eller gjennom instruks. For forvaltningen vil det i sistnevnte tilfelle være snakk om instruks om hvilke overtredelser som skal anmeldes og hvilke som skal sanksjoneres administrativt. Slike anmeldelsesinstruks har man eksempler på også i dag.¹⁵⁾ Tilsvarende vil det være behov for instruks fra riksadvokaten om hvorledes politiet skal forholde seg til de anmeldelser som mottas. Påtalemyndigheten må klargjøre hvilke forhold som anses tilstrekkelig alvorlige til at de skal etterforskes og eventuelt iretteføres. Anmeldelser av forhold som ikke oppfyller kvalifikasjonskravet, vil da bli henlagt uten etterforskning. En lovmessig forankring for slike instruks kan gis ved å fastsette i de aktuelle straffebestemmelser at påtale bare finner sted når allmenne hensyn krever det.

Utvalget er av den oppfatning at instruksregulering normalt verken vil være en tilstrekkelig eller hensiktsmessig måte å gjennomføre kvalifikasjonskravet på. Gjennom anmeldelses- og prioriteringsinstruks kan man kun regulere håndhevingen. Dette innebærer derfor bare en formalisering av at mange handlinger som lovgiveren har belagt med straff, skal politiet likevel ikke gjøre noe med. En slik instruksregulering kan lett bidra til å svekke respekten for straff som sanksjon. Når hensikten er å begrense bruken av straff, jf. mandatet, bør man gripe direkte fatt i dette og redusere området

for det straffbare (hvilken adferd som er kriminalisert). Da er lovveien eneste mulighet.

Det neste spørsmålet er hvilke forhold det bør legges vekt på ved vurderingen av om en overtredelse er så alvorlig at den bør kunne straffes. Etter utvalgets oppfatning er de viktigste momentene her om det dreier seg om en vesentlig overtredelse av forbudet eller påbudet i handlingsnormen og om det foreligger gjentakelse.

10.6.2 Vesentlig overtredelse

Utvalget minner om at kvalifikasjonskravet er relativt. Som fremholdt overfor, vil det variere fra handlingsnorm til handlingsnorm hvor mye som skal til. Ved bedømmelsen av om overtredelsen er vesentlig vil flere forhold ha vekt.

Det må for det første ses hen til *omfanget* av overtredelsen. Dreier det seg for eksempel om større beløp i unndratt skatt eller avgift, eller om et betydelig utslipp i strid med forurensningsloven, vil overtredelsen lett være vesentlig. Videre må det selvsagt ses hen til om det er en enkeltstående overtredelse som skal sanksjoneres, eller om det er begått flere lovbrudd. Dersom overtrederen har begått flere overtredelser som skal sanksjoneres under ett, må således vesentlighetsvurderingen skje samlet. I sum kan overtredelsene oppfylle vesentlighetskravet selv om ingen av dem ville gjort det ut fra en isolert bedømmelse.

For det andre må *virkningene* av overtredelsen tas i betraktning, for eksempel om et brudd på arbeidsmiljøloven har medført personskade eller fare for dette og eventuelt hvor stor fare det dreier seg om. Det må også legges vekt på om overtrederen har oppnådd en fortjeneste ved lovbruddet og i tilfelle hvor stor denne har vært. Og selv om det ikke er oppnådd noen gevinst, er fortjenestemuligheten relevant. For eksempel må det ved brudd på markedsføringsloven eller konkurranseloven tas hensyn til hvor mye overtrederen har tjent eller kunne ha tjent på overtredelsen.

For det tredje må det legges vekt på om overtredelsen er *egnet til* å skade de interesser handlingsnormen skal beskytte. For eksempel må det ved vurderingen av hvor alvorlig et brudd på meldeplikten til Oslo Børs er ses hen til om det dreier seg om kurssensitiv informasjon eller ikke. Tilsvarende er det forskjell på brudd på arbeidsmiljøloven som har betydning for arbeidstakernes sikkerhet, og lovbrudd av mer formell karakter.

For det fjerde vil graden av utvist *skyld* ha betydning. Det er forskjell på forsettlig og uaktsomme overtredelser, og graden av uaktsomhet kan dessuten variere atskillig. Særlig er det grunn til å

¹⁵⁾ Se for eksempel Skattedirektoratets instruks 9. mai 1997 for anmeldelser til påtalemyndigheten av overtredelser på skattebetalingsområdet (Trekkanmeldelsesinstruksen).

se alvorlig på planmessige overtredelser som har skjedd for å spare kostnader eller øke fortjenesten eller for å skjule andre lovbrudd.

Etter utvalgets syn kan det på enkelte forvaltningsområder være nærliggende at man søker å legge terskelen for straffbarhet omtrent ved de tilfeller der fengselsstraff (betinget eller ubetinget) anses for å være en riktig reaksjon.¹⁶⁾ Dette innebærer i så fall at man ved brudd på handlingsnormer der det finnes parallelle strafferettslige og administrative sanksjoner (først og fremst økonomiske sanksjoner og rettighetstap) bør bruke administrative sanksjoner når en straffesak neppe vil medføre en kvalitativt annen sanksjon.

Utvalget presiserer imidlertid at dette ikke kan gjelde som noe generelt utgangspunkt. For eksempel må man kunne reagere med en strafferettslig bot der den subsidiære frihetsstraff er viktig for å gjennomføre sanksjonen og derved sikre at handlingsnormene etterlevs. Det vises også til omtalen av forskjeller i innhold mellom straff og beslektede administrative sanksjoner i punkt 10.5.2.3 og til omtalen av rettsikkerhetshensyn i punkt 10.5.6. Disse momenter vil på mange forvaltningsområder tale for at straff anvendes selv om det finnes en parallell administrativ sanksjon. Gjennomgående må derfor straffebudene utformes med både bøter og fengsel i strafferammen,¹⁷⁾ og det vil være opp til domstolene å ta stilling til om det i den enkelte sak foreligger en vesentlig tilsidesettelse av handlingsnormen.

10.6.3 Gjentakelse

Ved gjentakelse kan det være grunn til å anvende straff selv om den nye overtredelsen ikke er vesentlig. De hensyn som begrunner bruk av straff, jf. punkt 10.3 og kapittel 4, tilsier at straffansvar ved mindre alvorlige overtredelser av lovgivning som faller inn under utvalgets oppmerksomhetsområde, primært bør rettes mot personer og foretak som har begått lovbrudd før.

Utvalget vil imidlertid fremholde at det må vurderes i forhold til den enkelte særlov – og i mange tilfeller også for den enkelte handlingsnorm – om gjentakelse skal være relevant. På enkelte områder – særlig ved bagatelmessige masseovertredelser – vil det være tilstrekkelig å ramme vesentlige overtredelser, jf. punkt 10.6.2. Et eksempel på dette er

feilparkering. Det er åpenbart nødvendig med en sanksjon overfor den som gjentatte ganger ganger parkerer i strid med bestemmelsene i vegtrafikklovgivningen, men det vil normalt være tilstrekkelig med nytt overtredelsesgebyr hver gang. Derimot kan det etter omstendighetene være grunn til å reagere med straff overfor de alvorlige tilfelle av ulovlig parkering. Bilføreren har for eksempel satt fra seg bilen i et uoversiktlig vegkryss og derved skapt fare for andre trafikanter.

Også hensynet til registrering tilsier at man bør vurdere nøye ved hvilke handlingsnormer gjentakelse skal ha betydning. En forutsetning for å ha bestemmelser der gjentakelse er et straffbarhetsvilkår, er at tidligere sanksjoner er registrert. Når den tidligere sanksjonen er straff, vil opplysning om dette fremgå av strafferegisteret. Derimot må det innføres en registreringsordning for de administrative sanksjoner som etter loven skal være relevante ved eventuelle nye overtredelser. Denne registreringsordningen må etter utvalgets syn ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, jf. forslaget i punkt 12.11. Det er for eksempel ingen grunn til at ikke-vesentlige parkeringsovertredelser skal registreres.

For de tilfeller der gjentakelse skal være et straffbarhetsvilkår må det drøftes nærmere hva som i denne sammenheng skal regnes som gjentakelse. Etter utvalgets syn er gjentakelsessynspunktet bare aktuelt hvis overtrederen er ilagt straff eller administrativ sanksjon for den tidligere overtredelsen. Dersom tidligere lovbrudd ikke har medført noen sanksjon, blir problemstillingen ikke om det foreligger gjentakelse, men hvor mange overtredelser som skal legges til grunn i den nye saken ved vurderingen av om vesentlighetskravet er oppfylt, jf. ovenfor.

Der overtrederen fra før er ilagt en sanksjon, må det være likegyldig om denne var straff eller en administrativ sanksjon. På områder der man har formell advarsel som sanksjon, vil det alltid foreligge gjentakelse hvis den nye overtredelsen er begått til tross for advarsel, jf. nærmere i punkt 13.9.

Det bør oppstilles et vilkår om at det ikke har gått for lang tid mellom den forrige sanksjonen og den nye overtredelsen. Til sammenligning nevnes at for gjentakelsesstraff opererer straffeloven § 61 med en frist på 6 år ved forbrytelser og 2 år ved forseelser når den domfelte tidligere har blitt idømt ubetinget fengsel. Fristen regnes fra soningen ble avsluttet. Videre kan nevnes at prøvetiden ved betinget dom og betinget påtaleunndlatelse normalt er 2 år, jf. straffeloven § 53 nr. 1 og straffeprosessloven § 69 annet ledd. Etter utvalgets oppfatning til-

¹⁶⁾ Det siktes her til terskelen ved straffansvar mot person. Et foretak kan selvsagt aldri idømmes fengselsstraff.

¹⁷⁾ Adgangen til å anvende rettighetstap fremgår av den generelle bestemmelse i straffeloven § 29 nr. 2, jf. straffeloven § 15 annet ledd. Rettighetstap skal derfor ikke angis i strafferammen i det enkelte straffebud.

sier hensynet til en effektiv håndhevelse at fristen ikke bør være for kort. På den annen side må det tas hensyn til at gjentakelsesalternativet bare har selvstendig betydning der den nye overtredelsen ikke er vesentlig, jf. punkt 10.6.2. I de fleste tilfeller vil i praksis også den opprinnelige overtredelsen ha vært mindre alvorlig. Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at fristen passende kan settes til 2 år. Ettersom regelen skal være den samme for tidligere administrative sanksjoner og straff, og ettersom regelen skal gjelde uavhengig av hvilken sanksjon det dreier seg om, antar utvalget fristen bør regnes fra den forrige sanksjonen ble endelig. For straff er dette når forelegget er vedtatt eller dommen er rettskraftig. Ved administrative sanksjoner legges utløpet av den ordinære klagefrist til grunn dersom vedtaket ikke er påklaget. Hvis vedtaket er påklaget, vil avgjørelsen være endelig når klageinstansen har truffet sitt vedtak.

Utvalget ser det slik at det bør være et vilkår for gjentakelse at den tidligere sanksjon gjaldt overtredelse av den samme eller en beslektet handlingsnorm. Det er ikke naturlig å kalle det gjentakelse dersom den forrige sanksjonen dreide seg om noe helt annet. For eksempel bør det ikke regnes som gjentakelse om et foretak som nå har unndratt merverdiavgift, tidligere er ilagt en sanksjon etter konkurranseloven. Den nærmere avgrensning er imidlertid ikke enkel. En mulighet er å legge vekt på om den tidligere og nåværende overtredelse ligger innenfor samme forvaltningsområde. Rettsteknisk er dette ikke noen god løsning, fordi det ikke sjelden vil by på problemer å avgjøre hva som er samme forvaltningsområde.¹⁸⁾ En snevrere, men rettsteknisk enklere avgrensning er å la det være avgjørende om sanksjonene gjelder overtredelse av samme lov. Selv om dette etter utvalgets syn i en del tilfeller kan begrense straffansvaret for gjentatte overtredelser mer enn ønskelig, har en kommet til at de rettstekniske hensyn må veie tyngst. Utvalget anbefaler derfor denne løsning som normalordning. Lovgiveren kan selvsagt spesialregulere spørsmålet der det er behov for avvikende regler. Som eksempel på et tilfelle der slik spesialregulering kan være aktuelt, nevnes at i forhold til revisorer bør både overtredelser av revisorloven og regnskapsloven telle med.

En enda snevrere avgrensningsmulighet, som

¹⁸⁾ Det kan for eksempel reises spørsmål om sanksjoner for skatte- og merverdiavgiftsovertredelser tilhører samme forvaltningsområde. Et annet eksempel er miljøovertredelser: Befinner sanksjoner for brudd på bestemmelser som verner det ytre miljø (for eksempel forurensningsloven) og sanksjoner for brudd på bestemmelser som verner det indre miljø (arbeidsmiljøloven) seg på samme forvaltningsområde?

utvalget nevner for fullstendighetens skyld, er å la det være avgjørende om sanksjonene gjelder brudd på samme handlingsnorm. Slik utvalget ser det, blir imidlertid dette altfor snevert. Ved skatteovertredelser må man for eksempel kunne konstatere gjentakelse selv om det er ulike skatteregler som er overtrådt.

Det kunne også være en mulighet å bygge på om den tidligere sanksjon er ilagt av samme organ, eller organer som er overordnet eller underordnet det organ som har anmeldt det forhold saken nå gjelder. En slik avgrensning vil ha praktisk betydning i de tilfeller de samme organer håndhever ulike lover hvor handlingsnormene er så vidt beslektet at overtredelsene bør ses under ett i forhold til vilkåret om gjentakelse. På den annen side vil man da kunne ramme som gjentakelse overtredelse av normer som ikke bør ses i sammenheng, og regelutforming blir noe mer komplisert enn ved utvalgets forslag ovenfor. Utvalget har derfor blitt stående ved en normalordning bygget på om overtredelsene gjelder bestemmelser i eller i medhold av samme lov.

Det kan også vurderes om det i tillegg skal oppstilles regler om identifikasjon mellom ulike rettssubjekter, for eksempel mellom selskaper i samme konsern eller mellom personer og selskaper. Utvalget har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på dette. Reglene vil i tilfelle bli nokså kompliserte, og gevinsten er neppe stor. Ved de alvorlige overtredelsene vil det uansett foreligge en vesentlig tilsidesettelse av handlingsnormer, slik at straff kan anvendes uavhengig av gjentakelse.

For ordens skyld presiseres at en forutsetning for å kunne fange opp gjentakelser er at ikke bare straff, men også administrative sanksjoner blir registrert. Dette behandles nærmere i punkt 12.11.

Etter dette foreslår utvalget at det tas inn en generell bestemmelse i straffeloven § 61a om hva som skal regnes som gjentakelse. Bestemmelsen kan gis denne ordlyd:

”Der loven setter som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon, kan straff bare ilegges dersom

- a) den tidligere sanksjonen er en straffrettlig reaksjon eller en administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, og
- b) den nye overtredelsen er begått mindre enn 2 år etter at den tidligere sanksjonen ble endelig.”

Det vises til drøftelsen ovenfor og til spesialmotivene i kapittel 26.

10.6.4 Utkast til straffebestemmelse med kvalifikasjonskrav – mønsterbestemmelse

Etter utvalgets syn er det normalt tilstrekkelig at kvalifikasjonskravet angis generelt i de aktuelle straffebud. Utvalget har utarbeidet mønsterbestemmelser som viser hvorledes dette kan gjøres. Utkastet er formulert i to alternativer. Alternativ 1 regulerer de tilfeller hvor det for alle handlingsnormer oppstilles et kvalifikasjonskrav for straff. Alternativ 2 tar sikte på særlover som både inneholder handlingsnormer som er så sentrale at enhver overtredelse skal være straffbar, og handlingsnormer hvor det skal gjelde et kvalifikasjonskrav. For øvrig er alternativene identiske. Begge alternativer omfatter således både overtredelser av lov og forskrift.

Alternativ 1:

”Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer [bestemmelsene i §§...] eller bestemmelse gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar, straffes med bøter eller fengsel inntil [...måneder/år]. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.”

Alternativ 2:

”Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer [bestemmelsene i §§...], straffes med bøter eller fengsel inntil [...måneder/år].

På samme måte straffes den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer [bestemmelsene i §§...] eller bestemmelse gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.”

I mønsterbestemmelsen er den tekst som må fyl-

les inn i den enkelte særlov, markert med hakeparentes. Dette gjelder angivelsen av hvilke handlingsnormer straffetrusselen skal omfatte og strafferammen.

Utvalget understreker betydningen av å følge anbefalingen i punkt 10.3 om å vurdere nødvendigheten av straff i forhold til den enkelte handlingsnorm. Ved at bestemmelsen – slik utkastet er utformet – gjør det nødvendig å regne opp de handlingsnormer straffetrusselen skal ramme, sikrer man at en slik vurdering blir foretatt.

Utvalget understreker videre betydningen av å vurdere konkret om det er nødvendig å ramme overtredelser som ikke er vesentlige, dersom det foreligger gjentakelse, jf. punkt 10.6.3. Der det i den enkelte særlov er tilstrekkelig at vesentlige overtredelser er straffbare, jf. punkt 10.6.2, kan første ledd annet punktum i alternativ 1 og annet ledd annet punktum i alternativ 2, gå ut. Hvis gjentakelse skal være relevant ved noen handlingsnormer og ikke ved andre, må dette reguleres konkret i bestemmelsen.

Dersom også overtredelse av handlingsnormer i forskrift skal være straffbare, fremgår det av utkastene at forskriften må inneholde en egen bestemmelse om hvilke handlingsnormer dette skal være. Utvalget anser det upraktisk om disse skal måtte regnes opp i selve straffebudet. Det vil ofte dreie seg om mange normer, slik at straffebudet vil svulme opp og bli uoversiktlig. Dessuten vil en slik lovteknikk lett kunne gjøre det påkrevd med hyppige lovendringer. Utvalget har derfor blitt stående ved en slik generell formulering som foreslått i utkastene.

I første ledd i utkastets alternativ 1 og annet ledd i utkastets alternativ 2 er kvalifikasjonskravet for straff angitt gjennom formuleringene ”vesentlig overtrer” i første punktum og gjentakelse (”tidligere er ilagt sanksjon”) i annet punktum. Vesentlighetskravet er nærmere omtalt i punkt 10.6.2 og gjentakelseskravet i punkt 10.6.3. Det vises til drøftelsen der.

I forarbeidene til endringene i hver særlov bør det for øvrig redegjøres mer konkret for hvor terskelen for straffbarhet er ment å ligge, jf. utvalgets påpekning i punkt 10.6.2 av at det vil variere betydelig mellom de ulike handlingsnormer hvor mye som skal til før man vil anse en tilside-settelse som vesentlig. Således bør de generelle momentene utdypes og suppleres med eksempler.

I en del tilfeller kan det for øvrig være hensiktsmessig å angi kvalifikasjonskravet konkret i loven, slik det for eksempel er gjort i vegtrafikkloven § 31 sjette ledd:

”Andre parkeringsovertredelser og overtredelser av forbud mot stans straffes bare dersom parkeringen eller stansen har voldt eller kunne ha voldt alvorlig trafikkhindring eller fare for person eller gods. Ellers ilegges gebyr etter § 31 a.”

På samme måte kan man etter utvalgets syn tenke seg at det for fartsoverskridelser angis hvor stor overskridelsen må være for å være straffbar. Det vises til drøftelsen av dette i punkt 19.4 og 19.5

Det vises for øvrig til spesialmotivene til møns-terbestemmelsene i kapittel 26.

10.7 Tosporet eller ensporet system?

10.7.1 Problemstilling – oversikt

Gjeldende rett hjemler i atskillig grad illeggelse av to sanksjoner for én og samme handling. Parallellt sanksjonssystemer har man særlig der lovgivningen både åpner for en administrativ sanksjon ilagt av forvaltningen og straff ilagt av straffeapparatet. For grovere overtredelser av lovgivningen er slik parallell illeggelse av sanksjoner, utført av forskjellige instanser og til forskjellige tidspunkter, nokså praktisk. Ved omfattende skatteunndragelser har for eksempel ligningsforvaltningen truffet vedtak om tilleggsskatt samtidig som skattyteren er anmeldt til politiet med krav om straff for overtredelsen. Dette betegnes gjerne som et tosporet system, der det ene sporet er forvaltningsrettslig og det andre straffeprosessuelt.

Den såkalte dobbeltstrafferegelen i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 (P 7-4) gjør det nødvendig å drøfte endringer av det tosporede system. Bestemmelsen er nærmere omhandlet i punkt 5.7.16. Slik rettstilstanden nå avtegner seg, særlig etter Høyesteretts plenumsavgjørelser av 3. mai 2002 (Rt 2002 side 497, Rt 2002 side 509 og Rt 2002 side 557) og de senere avgjørelser i Rt 2002 side 1216 (førererkort), Rt 2002 side 1271 (inndragning) og avgjørelsen av 28. februar 2003 (utestengning fra dagpenger),¹⁹⁾ er det grunn til å regne med at administrative sanksjoner, slik utvalget har definert dem i punkt 9.4 og 11.3, lett vil bli oppfattet som ”criminal charge” etter EMK artikkel 6/”penalty” etter artikkel 7. Dermed vil det kunne inntre forbud etter tilleggsprotokollens artikkel 4 mot gjentatt forfølgning for samme forhold. Etter plenumsdommene fra 2002 er det uten betydning om den administrative sanksjon eller straffen ilegges først.

Her som på andre viktige områder innenfor EMK, kan det imidlertid ikke med noen sikkerhet fastslås hvor grensen for det tillatelige går. Plenumsdommene fra 2002 demonstrerer hvordan rettspraksis fra EMD kan oppfattes på forskjellig vis. I tillegg kommer EMDs erklærte dynamikk, som innebærer at man må regne med rettsendring gjennom utvikling av rettspraksis.

Også uavhengig av EMK (P7-4) taler gode grunner for at sanksjonsspørsmålet blir avgjort samlet. Hensynet til overtrederen tilsier at han bør slippe gjentatt forfølgning for den samme overtredelsen. For det offentlige (forvaltningen, påtalemyndigheten og domstolene sett under ett) vil det som regel være mindre ressurskrevende med én prosess enn flere. Dessuten vil en felles sanksjonsfastsettelse gi bedre mulighet til å se sanksjonene i sammenheng, slik at den totale reaksjon blir best mulig tilpasset overtredelsen.

Etter dette legger utvalget til grunn at sanksjonssystemet bør utformes slik at man unngår gjentatt forfølgning av samme person eller foretak for samme forhold. I det følgende skal utvalget drøfte hvorledes dette bør gjennomføres. I punkt 10.7.3 omtales et lovbasert ensporet system, dvs. at valget mellom straffesak og administrativ sanksjon løses gjennom utformingen av sanksjonsbestemmelsene, og i punkt 10.7.4 behandles et ensporet system basert på at forvaltningen og påtalemyndigheten velger spor i den enkelte sak. Som det der fremgår, vil utvalget anbefale den sistnevnte, saksbaserte løsning. Utvalget foreslår også at forbudet mot gjentatt forfølgning blir lovfestet både i straffeprosessloven og forvaltningsloven. Det vises til utkastene til endringer i straffeprosessloven § 51 og ny § 52 i forvaltningsloven og merknadene til disse i kapittel 26.

For ordens skyld presiseres at dobbeltstrafferegelen i P 7-4 ikke er til hinder for parallell forfølgning, dvs. at straff og administrativ sanksjon ilegges samtidig av henholdsvis påtalemyndigheten/domstolene og forvaltningen, jf. punkt 5.7.16.4. Utvalget anser det imidlertid ikke aktuelt å foreslå at en normalordning baseres på dette, blant annet fordi kravene til samordning i praksis vil bli nærmest umulig å oppfylle. Utvalget ser likevel ikke bort fra at det på konkrete områder der særlige hensyn taler for at sanksjoner bør ilegges av forskjellige organer (det være seg administrativ sanksjon i kombinasjon med straff eller to administrative sanksjoner), kan la seg gjøre å utforme reglene slik at tilstrekkelig samtidighet oppnås.²⁰⁾

¹⁹⁾ HR-2002-01024.

²⁰⁾ Mindretallet i plenumsdommen i Rt 2002 side 557 legger til grunn at det ikke dreier seg om noen gjentatt forfølgning hvis ”den nye eller parallellt forfølgning har kommet så langt

Som normalordning er det etter utvalgets syn heller ikke aktuelt å utforme et system basert på fortsatt forfølgning i motsetning til gjentatt forfølgning, jf. punkt 5.7.16.4. Det må legges til grunn at det ikke vil stride mot dobbeltforfølgingsforbudet dersom loven legger opp til én prøving av "skyldspørsmålet", men deler kompetansen i sanksjonsspørsmålet (slik at to forskjellige myndighetsorganer kan ilegge kvalitativt forskjellige sanksjoner). Det vises til Rt 2002 side 1216 (førerkort). En slik ordning forutsetter at straffesaken kommer først, og at man bygger på bevisresultatet i straffesaken ved vurderingen av administrative sanksjoner. Etter utvalgets oppfatning tilsier både tids- og ressurshensyn at saken ikke på denne måten skal gå frem og tilbake mellom forvaltningen og påtalemyndigheten/ domstolene. Som fremholdt ovenfor, bør alle sanksjoner ilegges under ett. Noe annet er at saken – som en fortsatt forfølgning – bør sendes tilbake til forvaltningen dersom påtalemyndigheten ikke finner at vilkårene er oppfylt for å reagere strafferettslig, jf. punkt 10.7.4.4.

10.7.2 Avgrensninger

Verken formålet med dobbeltstraffegelen eller de hensyn som taler for tilbakeholdenhet med bruk av straff, gjør seg gjeldende ved andre forvaltnings tiltak, jf. punkt 9.4 om utvalgets terminologi. Et tiltak som ikke har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål – så som tilbakekall av en bevilling på grunn av uskikkethet – må altså kunne anvendes i kombinasjon med straff eller administrativ sanksjon. Og de må kunne ilegges av forskjellige instanser, og til forskjellig tid. Derfor må for eksempel en uskikket fagmann kunne fratras lisensen av forvaltningen, i kombinasjon med at han på et senere eller tidligere tidspunkt straffes. Dette reiser ikke betenkeligheter knyttet til regelen om dobbeltstraff. Det samme gjelder om man i stedet for straff ilegger en administrativ sanksjon.

Dobbeltstraffegelen hviler på en lære om så vel om realkonkurrens som idealkonkurrens, jf. fremstillingen under punkt 5.7.16.5. Forbudet mot gjentatt forfølgning forutsetter at det er samme faktiske handling ("the same conduct") som skal vurderes i relasjon til begge sanksjonsbestemmelsene, og det må heller ikke være noen vesensforskjell på straffebetingelsene i sanksjonsbestemmelsene (de må ikke skille seg fra hverandre "in their essential

elements"), jf. Rt 2002 side 497, Rt 2002 side 557 og Høyesteretts kjennelse av 28. februar 2003. Det er lagt til grunn at vurderingen av "essential elements" først og fremst må skje på grunnlag av den objektive gjerningsbeskrivelse i de aktuelle bestemmelser.

Når en person gjennom to forskjellige handlinger²¹⁾ overtrer samme eller forskjellige regler (realkonkurrens), kan det selvsagt ikke innvendes noe mot at den ene handlingen møtes med straff ilagt av domstolene og den andre utløser en administrativ sanksjon ilagt av forvaltningen. Tilsvarende kan man når flere personer har vært sammen om en overtredelse, reagere med straff overfor en av dem og administrativ sanksjon overfor den andre. Dobbeltstraffbegrensningen gjelder bare ved gjentatt forfølgning av samme rettssubjekt. Således vil man også kunne straffe et foretak selv om forvaltningen tidligere har ilagt den person som handlet på vegne av foretaket, en administrativ sanksjon. Slike situasjoner omtales ikke i det følgende.

10.7.3 Ensپret system gjennom utforming av sanksjonsbestemmelsene

Prinsippet om å unngå gjentatt forfølgning av samme person/foretak for samme forhold gjør det nødvendig å samordne straff og administrative sanksjoner. Strafferettsapparatet og forvaltningen kan ikke uavhengig av hverandre og til forskjellig tid sanksjonere den samme overtredelsen. Det må således etableres et system som innebærer at ileggelse av sanksjoner skjer gjennom én prosess. Utvalget vil her bruke betegnelsen "ensپret system", fordi sanksjonsfastsettelsen må skje enten i det forvaltningsrettslige eller i det straffeprosessuelle spor.

Et slikt ensپret system kan gjennomføres på flere måter. En mulighet er å utforme bestemmelsene om straff og administrative sanksjoner slik at disse ikke overlapper hverandre. Her løses altså sanksjonsvalget av loven. Dette kan gjøres ved at det for hver enkelt handlingsnorm gis anvisning på enten straff *eller* administrativ sanksjon.

Når det i et slikt system er konstatert hvilken handlingsnorm som er overtrådt, gir sanksjonsvalget seg selv. Utvalget anser imidlertid dette som en lite heldig løsning. I mange tilfeller er det ikke overtredelsens art, men hvor alvorlig den er som bør styre valget mellom straff og administrativ sanksjon. I punkt 10.6 har utvalget drøftet gjennomføringen av kvalifikasjonskravet for straffbarhet, og man har der gitt uttrykk for at det ofte vil

at det er truffet vedtak om sanksjon i første instans før den sperrende avgjørelse ble rettskraftig". Flertallet behøvde ikke å ta stilling til spørsmålet. I plenumsavgjørelsen i Rt 2002 side 497 vises det til uttalelsen, men uten at det tas nærmere stilling til grensen for samtidighet.

²¹⁾ Forutsatt at det ikke er slik sammenheng mellom handlingene at de må anses som én fortsatt overtredelse.

være hensiktsmessig å begrense området for det straffbare gjennom generelle kriterier som vesentlig eller gjentatt overtredelse. Ved overtredelser som ikke oppfyller dette kvalifikasjonskravet, er man henvist til administrative sanksjoner.

Sanksjonsbestemmelsene kan imidlertid utformes slik at disse løser sanksjonsvalget også der overtredelser av samme handlingsnorm skal kunne medføre begge typer sanksjoner. Dette kan gjennomføres ved å la nedre grense for straff tangere øvre grense for administrativ sanksjon.

Om det ved den enkelte overtredelse skal reageres med straff eller administrativ sanksjon vil i så fall bli et rent lovanvendelsesspørsmål. Det vil dreie seg om en straffesak hvis kvalifikasjonskriteriet for straff (for eksempel at overtredelsen er alvorlig eller gjentatt) er oppfylt. I motsatt fall kan forvaltningen ilegge administrativ sanksjon. Etter utvalgets oppfatning er heller ikke dette noen god løsning. Som fremholdt i punkt 10.3, kan det godt tenkes at en administrativ sanksjon i den konkrete sak fremstår som en mer hensiktsmessig reaksjon enn straff, selv om kvalifikasjonskravet for straff for så vidt er oppfylt.

Utvalgets generelle utgangspunkt, jf. mandatet, er at bruken av straff bør begrenses, og at det ikke bør reageres strengere i den enkelte sak enn overtredelsen tilsier. Det er derfor liten grunn til at forvaltningen skal tvinges til å måtte velge mellom å anmelde forholdet eller å unnlate å sanksjonere. Riktignok gjelder det også innenfor denne del av forvaltningsretten et krav om likebehandling, men utvalget antar at forvaltningen må overlates atskil- lig skjønn ved vurderingen av når en anmeldelse er nødvendig for å ivareta de hensyn de aktuelle bestemmelser skal beskytte. Også i dag utøver forvaltningen skjønn over hvilke overtredelser som bør anmeldes, og valget mellom straff og administrativ sanksjon kan sies å være mindre kritisk enn valget mellom straff og ingen sanksjon i det hele tatt. Utvalget anbefaler etter dette at forvaltningen bør ha adgang til å ilegge administrative sanksjoner også der vilkårene for straff er oppfylt.

10.7.4 Ensporet system gjennom valg av spor i den enkelte sak

10.7.4.1 Valg av spor

I punkt 10.7.3 har utvalget konkludert med at forvaltningen bør kunne ilegge administrative sanksjoner selv om den aktuelle overtredelse er straffbar. Dette innebærer at det for samme handlingsnorm vil være et område hvor det både kan anvendes straff og administrativ sanksjon.

Prinsippet om å unngå gjentatt forfølgning for samme forhold medfører i en slik situasjon at det må velges spor: Enten må forfølgningen skje forvaltningsrettslig gjennom vedtak om administrativ sanksjon, eller overtredelsen må anmeldes til påtalemyndigheten med sikte på forfølgning i det straffeprosessuelle spor. Avgjørelse i det ene sporet vil altså sperre for forfølgning i det andre. Anmeldelse er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Innenfor utvalgets oppmerksomhetsområde vil det i de aller fleste tilfeller være forvaltningen som først blir oppmerksom på lovbruddet. Både dette faktum og prinsippet om at det ikke skal anvendes straff der en administrativ sanksjon er tilstrekkelig, jf. subsidiaritetshensynet i punkt 10.3, tilsier at sporvalget bør foretas av forvaltningen, og at dette bør gjøres i den enkelte sak. Utvalget kan heller ikke se betenkeligheter av særlig vekt ved en slik ordning. Behovet for koordinering mellom påtalemyndigheten og forvaltningen må kunne ivaretas gjennom etablering av samarbeidsrutiner, både generelt og i den enkelte sak. Etter utvalgets syn er det da ikke fare for at håndhevelsen svekkes. Det vises for øvrig til den nærmere drøftelse av forholdet mellom forvaltningen, påtalemyndigheten og domstolene i punkt 10.7.4.2 – 10.7.4.6.

10.7.4.2 Bør det kreves påtalebegjæring eller anmeldelse fra forvaltningen?

De aller fleste straffebed som faller innenfor utvalgets oppmerksomhetsområde, jf. punkt 9.2, er undergitt ubetinget offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. Dette innebærer at politiet i utgangspunktet har en etterforsningsplikt hvis man blir kjent med overtredelsen, jf. straffeprosessloven § 224 første ledd. Det kan derfor være en viss fare for at forvaltningen og politiet – uavhengig av hverandre og uten å vite om hverandre – arbeider med samme sak. I lys av at en sanksjon i det ene spor lett vil sperre for en sanksjon i det andre spor, er dette selvsagt lite heldig.

Selv om den formelle hovedregel er ubetinget offentlig påtale, er likevel praksis slik at politiet sjelden iverksetter etterforskning uten at forvaltningen har bedt om det. Og hvis politiet fra annet hold blir kjent med en overtredelse som bør etterforskes, vil man normalt ta kontakt med det aktuelle forvaltningsorgan enten før etterforskning iverksettes eller på et tidlig stadium i etterforskningen.

Ved enkelte overtredelser av offentligrettslig reguleringslovgivning har loven bestemt at offentlig påtale bare finner sted hvis allmenne hensyn krever det eller det begjæres av vedkommende

forvaltningsorgan.²²⁾ Dersom politiet ved anmeldelse fra andre eller som følge av egen virksomhet, blir oppmerksom på at det kan være begått et straffbart forhold, har man i slike tilfeller plikt til å varsle forvaltningen slik at denne kan ta stilling til om påtalebegjæring skal fremsettes. Men så lenge påtalebegjæring ikke foreligger, er etterforsningsplikten svært begrenset. Således bestemmer straffeprosessloven § 229 første og siste ledd:

”Når påtalemyndigheten antar at det er foretatt en straffbar handling, og påtale krever begjæring fra særskilt myndighet, skal den straks bringe de foreliggende opplysninger til vedkommende myndighets kunnskap for at denne kan ta standpunkt til om påtale skal begjæres.

...

Så lenge påtale ikke er begjært, tas bare etterforskingsskritt som ikke uten skade kan utsettes”

Alternativet til påtalebegjæring er ”allmenne hensyn”. Dette innebærer at den vanlige regelen om påtale er snudd om: Det er her påtalen, ikke unnlatelsen av å påtale overtredelsen, som krever en særlig begrunnelse. Når påtalen er avhengig av allmenne hensyn, overlater således loven til påtalemyndighetens skjønn om etterforskning skal iverksettes, og utgangspunktet er – med mindre det dreier seg om en alvorlig overtredelse – at saken henlegges uten etterforskning.

Utvalget har vurdert om hovedregelen bør endres slik at påtale – når ikke annet er fastsatt i særloven – skal være betinget enten av anmeldelse eller påtalebegjæring fra forvaltningen eller at det foreligger allmenne hensyn. På de forvaltningsområder hvor det er eller blir gitt hjemmel for administrative sanksjoner, vil en slik regel være en naturlig konsekvens av prinsippet om at det primært er forvaltningen som må velge spor, jf. punkt 10.7.4.1. Politiet og påtalemyndigheten skal her ha en sekundær funksjon. Videre vil en slik endring innebære at det blir samsvar mellom den formelle regel og det som i dag er praksis. Etter utvalgets syn bør det derfor lovfestes at politiet som hovedregel først skal tre i aksjon når forvaltningen ber om det. Den nødvendige sikkerhetsventil vil man ha gjennom alternativet ”allmenne hensyn”, som blant annet gir politiet anledning til å gripe inn dersom forvaltningen skulle forholde seg passiv ved alvorlige overtredelser. En generell bestemmelse som skissert, kan dessuten fravikes i den enkelte

særlov. Lovgiver må derfor alltid vurdere konkret om påtalen skal være betinget av anmeldelse eller begjæring eller være ubetinget offentlig.

En påtalebegjæring er noe annet enn en anmeldelse. En anmeldelse kan ses som en anmodning eller et krav om at politiet skal iverksette etterforskning, mens en påtalebegjæring er et krav om tiltale og straff for den skyldige. En påtalebegjæring innebærer derfor i større grad enn en anmeldelse at forvaltningen gir uttrykk for en oppfatning om straffeskyld. I allfall vil både den som blir anmeldt og allmennheten lett se en påtalebegjæring som en konstatering av at forvaltningen mener det foreligger straffeskyld. Også for forvaltningen kan dette være problematisk, noe utvalget har forståelse for. Etter utvalgets syn må det være tilstrekkelig å sette som vilkår for påtale at det foreligger en anmeldelse fra forvaltningen.²³⁾

Utvalget har vurdert om en slik påtaloregel bør gis anvendelse på alle områder der det finnes forvaltningsorganer som har til oppgave å håndheve eller føre tilsyn med etterlevelsen av offentligrettslig reguleringslovgivning. Også ved brudd på handlingsnormer som ikke kan medføre administrativ sanksjon, er det, som nevnt ovenfor, i praksis slik at politiet sjelden iverksetter etterforskning uten at forvaltningen har bedt om det. Både hensynet til forutberegnelighet og informasjonshensyn tilsier at den formelle påtaloregel bør være i samsvar med den reelle. Utvalget har likevel kommet til at forslaget bør begrenses til overtredelser som etter loven kan medføre administrativ sanksjon. Det er bare her forvaltningen må velge spor, slik at begrunnelsen for forslaget fullt ut slår til. En slik avgrensning gir dessuten en retts teknisk enkel og klar regel. Det er betydelig vanskeligere å beskrive anvendelsesområdet presist dersom bestemmelsen skal gis en større rekkevidde. Ved utformingen av en påtaloregel må hensynet til klarhet tillegges betydelig vekt, fordi straffesaken skal avvises dersom vilkårene for offentlig påtale ikke er oppfylt. Se forslaget nedenfor til ny § 81a i straffeloven.

Det må drøftes om det skal settes frist for å inngi anmeldelse og hvor lang denne i tilfelle bør være. Til støtte for at det ikke bør være noen frist kan det anføres at de fleste av de straffebestemmelser

²²⁾ For eksempel bestemmer lov 2. juli 1999 nr. 64 (helsepersonelloven) § 67 annet ledd at offentlig påtale bare finner sted hvis allmenne hensyn krever det, eller etter begjæring fra Statens helsetilsyn.

²³⁾ Straffelovkommisjonen (NOU 2002: 4 Ny straffelov side 182 ff.) anbefaler at dagens bestemmelser om påtalebegjæring fra fornærmede og om påtalebegjæring fra særskilt myndighet blir opphevet. Etter kommisjonens forslag (jf. utkastet til ny § 62a i straffeprosessloven) vil påtalen – når ikke annet er bestemt ved lov – være ubetinget offentlig når strafferammen i det aktuelle straffebud er høyere enn fengsel i 2 år, mens den skal være betinget av at det foreligger allmenne hensyn hvis strafferammen er lavere. Utvalgets forslag om ikke å kreve påtalebegjæring fra forvaltningen samsvarer således godt med kommisjonens forslag.

som omfattes av utvalgets mandat, etter gjeldende rett er undergitt ubetinget offentlig påtale. Forslaget ovenfor om at det skal kreves anmeldelse fra forvaltningen gir dessuten god mening selv om det ikke settes noen frist. På den annen side vil en frist bidra til å sikre rask saksbehandling i forvaltningen, og hensynet til overtrederen tilsier at spørsmålet om administrativ eller strafferettslig forfølgning blir avklart så raskt som mulig. Etter utvalgets syn taler de beste grunner for at det bør være en fristregel.

Utvalget har funnet det vanskeligere å ta stilling til hvor lang fristen bør være. Fristens lengde må ses i sammenheng med når den skal begynne å løpe og når den avbrytes. For påtalebegjæring bestemmer straffeloven § 80 at denne "må settes fram senest 6 måneder etter at den berettigede er kommet til kunnskap om den straffbare handling og om hvem som har foretatt den". Om fristens utgangspunkt uttales det i Straffelovkommentaren:²⁴⁾

"Fornærmede må sies å ha kunnskap om "den straffbare handling" når han i det vesentlige har slik kjennskap til omstendighetene ved en handling at han anser det for sannsynlig at den har funnet sted og at de subjektive og objektive straffbarhetsvilkår er til stede.

...

Fornærmede må sies å vite "hvem som har foretatt" den straffbare handling når han er i stand til å individualisere gjerningspersonen og anser det sannsynlig at denne har begått handlingen."

Dersom man velger samme fristberegning ved anmeldelser fra forvaltningen, kan det ofte være vanskelig å avgjøre når fristen begynner å løpe. Man vil som regel på et tidlig tidspunkt vite hvem som har foretatt handlingen, men tidspunktet for når man har slik kjennskap til omstendighetene ved handlingen at det må anses som sannsynlig at de objektive og subjektive vilkår for straff er oppfylt, er atskillig mer problematisk. Både forvaltningens mistanker og kunnskapen om hva som faktisk har skjedd, vil utvikle seg gradvis etter hvert som undersøkelsene skrider frem, og det er ingen notoritet knyttet til "sannsynlighetstidspunktet". Utvalget foreslår likevel samme løsning som i § 80. Det er ikke lett å finne andre tidspunkter som er egnet og som enklere kan fastslås. Rettsteknisk er det dessuten det en fordel med samme beregningsmåte i den bestemmelsen utvalget foreslår som i § 80.

Vanskelighetene med å avgjøre når fristen begynner å løpe taler imidlertid for at fristen ikke

bør settes så kort at man i praksis til stadighet vil måtte ta stilling til om den er oversittet. I mange tilfeller vil forvaltningen trenge mer tid enn seks måneder, fordi det er behov for omfattende og/eller kompliserte undersøkelser før en kan ta stilling til om det er tilstrekkelig grunn til å sende saken til politiet. Dette behovet forsterkes av prinsippene om dobbeltstraff. Selv om det ikke er noe til hinder for at forvaltningen og politiet gjennomfører undersøkelser parallelt, vil det ofte være naturlig for forvaltningen å vente med å anmelde saken til man selv har ferdigbehandlet den eller iallfall har kommet langt i sin egen saksbehandling. Oversendelse til politiet vil normalt komme som et resultat av at forvaltningen har konkludert med – eller er rimelig sikker på at konklusjonen vil bli – at det er grunnlag for en sanksjon, men at saken er for alvorlig til at den bør avgjøres administrativt. Konsekvensene av en fristoversittelse er dessuten betydelige. Dersom påtalebegjæringen fremsettes for sent, skal straffesaken avvises, med mindre påtalemyndigheten finner at allmenne hensyn krever påtale.

En generell regel som krever anmeldelse fra forvaltningen, må etter utvalgets syn utformes på en slik måte at den gir forvaltningen nødvendig tid til sine undersøkelser. Det må her også tas hensyn til at forvaltningen ofte har begrenset mulighet til å holde god fremdrift i en undersøkelse som borgeren eller foretaket i liten grad vil medvirke til. Således vil i praksis den som undersøkes, ofte ha stor innflytelse på tidsbruken. En frist på 6 måneder vil derfor i mange tilfeller åpenbart være for kort. Også hensynet til mistenkte kan tale for at forvaltningen gis rimelig tid til å vurdere både om det er grunnlag for sanksjon og om man bør sanksjonere administrativt før saken eventuelt anmeldes til politiet. Dersom fristen gjøres for kort, kan dette i en del tilfeller føre til at forvaltningen for å holde fristen må oversende saker til politiet som man ellers ville ha avgjort selv, og mistenkte er selvsagt ikke tjent med at det i slike tilfeller blir politietterforskning og eventuelt straffesak.

Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at fristen bør settes til 1 år. Utvalget foreslår etter dette en ny § 81a i straffeloven med denne ordlyd:

"Når ikke annet er bestemt, er overtredelser som etter loven kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, bare undergitt offentlig påtale når forholdet er anmeldt av forvaltningen eller det kreves av allmenne hensyn.

Anmeldelsen må være fremsatt senest 1 år etter at forvaltningen er kommet til kunnskap om den straffbare handling og om hvem som har foretatt den."

²⁴⁾ Bratholm/Matningsdal: Straffeloven – kommentarutgave. Første Del. Almindelige Bestemmelser (1991) side 341-342.

Det vises til omtalen ovenfor og til spesialmotivene i kapittel 26.

Videre foreslås endringer i straffeprosessloven § 229 første og tredje ledd for å tydeliggjøre at denne bestemmelsen også skal omfatte straffbare handlinger som faller inn under utkastet til straffeloven § 81a. Det vises til lovforslaget og spesialmotivene i kapittel 26.

Dersom det vedtas en ny § 81a i straffeloven i samsvar med utvalgets forslag, oppstår spørsmål om forholdet til eksisterende straffebud. Begrepet "administrativ sanksjon" skal forstås i samsvar med definisjonen i utkastet til ny forvaltningsloven § 44 første og annet ledd,²⁵⁾ og § 81a vil derfor få anvendelse på straffebestemmelser i all lovgivning som inneholder slike sanksjoner. Der særloven ikke inneholder en egen påtaloregel, er påtalen etter gjeldende rett ubetinget offentlig (jf. straffeloven § 77), mens den etter § 81a vil bli betinget av anmeldelse eller allmenne hensyn. Etter utvalgets syn er dette en endring som har gode grunner for seg, jf. ovenfor. I de tilfeller særloven nå stiller krav om påtalebegjæring, følger det av § 81a selv (jf. innledningen "når ikke annet er bestemt") at særlovens bestemmelse går foran. Her vil derfor vedtakelse av § 81a ikke føre til noen endring. Utvalget anbefaler at slike bestemmelser blir gjennomgått med sikte på at de særskilte påtaleregler blir opphevet.

10.7.4.3 Administrative sanksjoner i straffesak?

Dersom overtredelsen anmeldes, vil påtalemyndigheten og domstolene ha den personelle kompetanse til å ilegge sanksjoner. Saken befinner seg da i det straffeprosessuelle spor. Endringen i personell kompetanse fra forvaltningen til strafferettsapparatet behøver imidlertid ikke å medføre begrensninger i hvilke sanksjoner som kan ilegges. Spørsmålet er således om strafferettsorganene bare skal kunne anvende strafferettslige reaksjoner, eller om krav om administrative sanksjoner bør kunne tas med i straffesaken.

Problemstillingen illustreres godt av et eksempel: En person har grovt uaktsomt unndratt 1 million kroner i skatt. I det tosporede system ville han blitt anmeldt til politiet med krav om straff (fengsel), og i tillegg ville ligningsforvaltningen ilagt tilleggs-skatt med 60 %, dvs. kr 600 000. I et ensporet system må ligningsforvaltningen velge om det skal sanksjoneres administrativt med tilleggs-skatt eller om saken skal anmeldes. Dersom domstolen i et slikt tilfelle bare kan ilegge strafferettslige sank-

sjoner, må det her idømmes fengselsstraff i kombinasjon med bot. For at det totale sanksjonsnivået ikke skal bli mildere enn i det tosporede system, må boten settes minst like høyt som tilleggs-skatten ville blitt. Hvis derimot forvaltningen kan begjære at administrative sanksjoner tas med i straffesaken, kan domstolen pådømme kravet om tilleggs-skatt sammen med kravet om straff. Omleggingen fra tosporet til ensporet system medfører da at den personelle kompetanse samles hos domstolen og at alle sanksjoner blir ilagt i samme sak, men "bredden" i sanksjonene blir den samme som i det tosporede system.

Etter utvalgets syn er det verken nødvendig eller hensiktsmessig å avskjære muligheten til å pådømme krav om administrative sanksjoner i tilknytning til en straffesak. Prinsippet om å unngå dobbeltforfølgning stiller bare krav om samtidighet, og utgangspunktet om at man bør begrense bruken av straff, jf. mandatet, tilsier at den sanksjon som utenrettslig ville vært administrativ ikke skal måtte gjøres om til formell straff hvis det reises straffesak. De aller fleste administrative sanksjoner ilegges utenrettslig, og sanksjonens innhold bør være avgjørende for om den skal være formell straff eller ikke. Det forhold at den personelle kompetanse endres fra forvaltningen til domstolene bør etter utvalgets oppfatning ikke ha betydning her. Det er for eksempel ikke grunn til at tilleggsbetaling (tilleggs-skatt, tilleggsavgift eller tilleggstoll) skal falle bort når sanksjonssaken overføres fra forvaltningen til påtalemyndigheten.

Sanksjonenes administrative karakter, og det forhold at forvaltningen har primærkompetansen, tilsier imidlertid at påtalemyndigheten og retten ikke bør kunne ilegge slike sanksjoner av eget tiltak. Utvalget foreslår derfor at administrative sanksjoner bare skal kunne tas med i straffesaken når det er fremsatt begjæring om det fra forvaltningen. En slik begjæring er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Etter straffeprosessloven §3 kan "rettskrav som fornærmede eller andre skadelidte har mot siktede", fremmes i straffesaken når kravet "springer ut av samme handling som saken gjelder" og det er fremsatt begjæring om dette, jf. straffeprosessloven §§ 427 og 428. Slike krav (borgerlige rettskrav) behandles etter bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 29. Som borgerlige rettskrav anses som utgangspunkt alle krav som går ut på annet enn straff. Også offentligrettslige krav, for eksempel krav på tilleggs-skatt, faller inn under bestemmelsen.²⁶⁾ Utvalget finner det likevel noe usikkert

²⁵⁾ Jf. omtalen av dette i punkt 13.3.2.

²⁶⁾ Jf. Bjerke/Keiserud: Straffeprosessloven med kommentarer

etter gjeldende rett om alle former for administrative sanksjoner vil bli ansett som borgerlige rettskrav.²⁷⁾ Det er imidlertid utvilsomt hensiktsmessig å behandle slike begjæringer på samme måte som (andre) borgerlige rettskrav, og utvalget foreslår derfor at det for tydelighets skyld tilføyes en bestemmelse om dette som nytt nr. 6 i straffeprosessloven § 3 første ledd. Videre bør administrative sanksjoner kunne tas med i et forelegg, og utvalget foreslår en endring i straffeprosessloven § 256 annet ledd i tråd med dette. Det vises til lovutkastene og spesialmotivene i kapittel 26.

Etter straffeprosessloven § 427 er det opp til påtalemyndighetens skjønn om den vil etterkomme en begjæring om å ta med krav om administrative sanksjoner i en straffesak. Utvalget legger imidlertid til grunn at en slik anmodning normalt vil bli etterkommet, med mindre påtalemyndigheten finner at straff og den aktuelle administrative sanksjon ikke bør kumuleres. For eksempel er det som regel liten grunn til å påstå både bot og overtredelsesgebyr for samme forhold. Forvaltningen kan for øvrig selv fremme kravet under straffesaken, jf. straffeprosessloven § 428.

På samme måte som ved borgerlige rettskrav ellers, kan retten pådømme kravet om administrative sanksjoner selv om den ikke finner at vilkårene for straff er oppfylt.

Ved sanksjonsfastsettelsen må domstolen kunne se straff og administrativ sanksjon i sammenheng. Når et krav om administrativ sanksjon er tatt med i straffesaken, bør retten derfor ha full kompetanse, slik at den også for den administrative sanksjon, der det er grunn til det, kan gå ut over den nedlagte påstand eller idømme en annen sanksjon enn påstått. Det kan for eksempel tenkes at retten kommer til at administrativt rettighetstap²⁸⁾ vil være for strengt i tillegg til den straff som skal fastsettes, og derfor i stedet vil gi tiltalte en formell advarsel.²⁹⁾ Utvalget foreslår et nytt punktum i straffeprosessloven § 38 annet ledd som regulerer dette. Utvalget foreslår videre en tilføyelse i straffeprosessloven § 38 tredje ledd om at retten skal gi partene anledning til å uttale seg om spørsmålet før den idømmer en annen administrativ sanksjon enn påstått eller går utenfor påstanden. Det vises også til punkt 12.8.6 og utkastet til ny § 57 i forvaltningsloven om omfanget av domstolenes prøvingsrett ved sivilrettslig søksmål om vedtak om administrative sanksjoner.

Et særlig spørsmål oppstår dersom retten kommer til at vilkårene for straff ikke er oppfylt og forvaltningen heller ikke har fremsatt begjæring om pådømmelse av administrative sanksjoner. Hvis retten her avsier frifinnelsesdom, vil denne sperre for senere administrativ sanksjon for samme forhold. Man kommer i så fall i den situasjon at overtredelsen – som forvaltningen mente var så alvorlig at den måtte anmeldes – ender helt uten sanksjon. Det sier seg selv at dette vil være svært uheldig. En mulig løsning er å gi en bestemmelse om at retten i et slikt tilfelle skal hjemvise saken til fortsatt behandling i forvaltningen. Formentlig vil man da – i forhold til forbudet mot gjentatt forfølgning – se den videre behandling og avgjørelse i forvaltningen som en videreføring av den sak som begynte i retten, og ikke som en ny forfølgning. Hjemvisning til fortsatt behandling i forvaltningen er imidlertid unødig tids- og ressurskrevende. Retten vil allerede ha gjennomført hovedforhandling med full bevisførsel i straffesaken, og normalt vil de samme faktiske forhold være avgjørende for spørsmålet om administrativ sanksjon. Gode grunner taler derfor for at retten også bør behandle dette.

Det er imidlertid ikke grunn til å fravike kravet om at pådømmelse av administrative sanksjoner forutsetter begjæring fra forvaltningen. Den nødvendige avklaring kan man da få dersom retten før den avsier frifinnelsesdom forelegger spørsmålet for forvaltningen. Retten må da om nødvendig utsette saken, men den kan sette frist for eventuell begjæring. Gjennom en slik regel sikrer man at spørsmålet om administrative sanksjoner blir overveid av forvaltningen også for det tilfelle at det ikke blir idømt straff. Hvis forvaltningen kommer til at den fortsatt ikke vil kreve dom for en administrativ sanksjon, skal retten avsi frifinnelsesdom. I motsatt fall gir det både en tids- og ressursmessig besparelse om spørsmålet om illeggelse av administrativ sanksjon avgjøres av den domstol som likevel behandler saken. En betydelig ulempe ved en slik ordning er imidlertid at spørsmålet først blir avklart etter at straffesaken ellers ville vært ferdigbehandlet. Ved at saken må utsettes i påvente av avklaring fra forvaltningen blir hovedforhandlingen oppstykket, og rettens behandling forsinkes.

Det beste vil derfor være om spørsmålet kan avklares før hovedforhandlingen. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå at forvaltningen allerede når den inngir anmeldelse, jf. utkastet til § 81a, skal måtte ta stilling til om administrative sanksjoner skal begjæres pådømt. Dette måtte i tilfelle vurderes både under den forutsetning at det illegges straff og under den forutsetning at overtrederen blir fri-

(2001) side 30 og 32, og Andenæs, Norsk straffeprosess bind I (2000) side 28 og 29.

²⁷⁾ Et eksempel her er formell advarsel.

²⁸⁾ Utkastet til forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav e.

²⁹⁾ Utkastet til forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav f.

funnet for straff. Utvalget peker på at en anmeldelse er en anmodning om etterforskning, og forvaltningen bør ikke "tvinges" til på et så tidlig tidspunkt å ta standpunkt til spørsmålet om administrative sanksjoner, jf. drøftelsen i punkt 10.7.4.3. Derimot bør en kunne pålegge forvaltningen å avklare spørsmålet så raskt som mulig etter anmeldelsen og å fremsette begjæring uten ugrunnet opphold dersom konklusjonen blir at det bør idømmes administrativ sanksjon. Utvalget har foreslått at dette lovfestes i ny forvaltningsloven § 52 første ledd. Det vises til utkastet og spesialmotivene i kapittel 26.

Dersom forvaltningen ikke har underrettet påtalemyndigheten om hvorledes man stiller seg til administrative sanksjoner, tilsier god påtaleskikk at påtalemyndigheten søker å bringe dette på det rene før hovedforhandlingen. En bestemmelse om dette kan tas inn i påtaleinstruksen, for eksempel som ny § 22-4a i kapittel 22 om utferdigelse av tiltalebeslutning,³⁰⁾ og kan lyde slik:

”§ 22-4a. Foreleggelse for forvaltningen

Når det tas ut tiltale for en overtredelse som etter loven kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, skal påtalemyndigheten, når forvaltningen ikke tidligere har fremmet krav om pådømmelse av administrativ sanksjon i straffesaken, normalt gi forvaltningen anledning til å ta stilling til om slik pådømmelse begjæres, enten i tillegg til straff eller for det tilfelle at retten frifinner for straff.”

Selv om behovet for å spørre forvaltningen er størst dersom straffekravet ikke skulle føre frem, er det naturlig at henvendelsen også omfatter administrativ sanksjon i tillegg til straff. Det er ikke et krav om at forespørselen skal komme før tiltale tas ut, selv om det vil være det vanlige. Spørsmålet kan også avklares under saksforberedelsen. Dersom forvaltningen fremsetter krav om pådømmelse av administrative sanksjoner i straffesaken – prinsipielt eller subsidiært – og påtalemyndigheten vil etterkomme begjæringen om å fremme kravet, må opplysning om dette tas med i tiltalebeslutningen, jf. straffeprosessloven § 252 siste ledd.

I brev av 20. september 2002 fra Justisdepartementet med høringsnotat om endring i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort var ett av alternativene å gjøre inndragning av førerkort til en sivilrettslig sanksjon fastsatt av domstolene i straffesak. Departementet foreslo at dette i tilfelle

ble gjennomført ved en tilføyelse i straffeprosessloven § 2 som regner opp hvilke krav på annet enn straff som alltid skal behandles etter reglene i straffeprosessloven. I høringsuttalelse av 15. november 2002 ga Sanksjonsutvalget sin tilslutning til dette.³¹⁾ Utvalget fremholdt at førerkortreaksjonene skiller seg fra andre administrative sanksjoner ved at det alltid skal være et vilkår at innehaveren blir ilagt straff eller domfelt for overtredelsen, og da er utvalget enig i regulering gjennom § 2. For sanksjoner som forvaltningen selv har kompetanse til å ilegge utenfor straffesak, men som skal tas med i straffesaken når forholdet anmeldes, bør det imidlertid gis en hjemmel i § 3, slik utvalget ovenfor har anbefalt som generell regel.

Det kan for øvrig stilles spørsmål ved om begrepet "administrative sanksjoner" er egnet når sanksjonen ilegges av domstolen. Som fremholdt i punkt 9.4 om utvalgets begrepsbruk, ligger det imidlertid i uttrykket "administrativ" ikke mer enn at forvaltningen har primærkompetansen. Det er fortsatt slik – med unntak av tap av retten til å føre motorvogn ("inndragning av førerkort") dersom forslaget i Ot.prp. nr. 52 (2002–2003) blir vedtatt – at denne er lagt til forvaltningen.³²⁾ Domstolens kompetanse er sekundær. Den oppstår først når det er reist straffesak eller sivil søksmål, og er for straffesakene etter utvalgets forslag dessuten avhengig av begjæring fra forvaltningen. Administrative sanksjoner er for øvrig et innarbeidet begrep, og det vil være kompliserende om man skal operere med ulike betegnelser i ulike sammenhenger.

10.7.4.4 Tilbakeføring til forvaltningen hvis påtalemyndigheten ikke reiser straffesak

Hvis påtalemyndigheten kommer til at vilkårene for straff ikke er oppfylt, skal den etter straffeprosessens regler henlegge anmeldelsen. Utvalget antar at saken bør sendes tilbake til forvaltningen dersom påtalemyndigheten begrunner henleggelsen med at det riktignok foreligger et brudd på normen, men at bruddet ikke er tilstrekkelig alvorlig, jf. omtalen av kvalifikasjonskravet for straff i punkt 10.6. Formentlig bør det samme gjelde hvis påtalemyndigheten av andre grunner har kommet til at vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er til stede, men antar at forvaltningen likevel bør vurdere om det bør ilegges en administrativ sanksjon. Det kan for eksempel tenkes at ulikheter i sanksjonsvilkår mellom straffebudet og sanksjonsbestemmelsen,³³⁾ eller ulikheter i beviskravet mel-

³⁰⁾ Spørsmålet oppstår ikke ved begjæring om tilståelsesdom etter straffeprosessloven § 248, fordi retten her ikke avsier frifinnelsesdom.

³¹⁾ Se nå Ot.prp. nr. 52 (2002–2003).

³²⁾ Politiet opptrer her som forvaltningsorgan.

³³⁾ For eksempel inneholder straffebudet et krav om forsett

lom en straffesak og en sak om administrativ sanksjon,³⁴ kan medføre at vilkårene for å ilegge en administrativ sanksjon er oppfylt selv om det ikke kan reageres strafferettslig. Videre kan det tenkes at påtalemyndigheten finner at allmenne hensyn ikke foreligger i et tilfelle hvor dette er en betingelse for offentlig påtale. Når forvaltningen har anmeldt en overtredelse til politiet, må det legges til grunn at den har ment at overtredelsen bør møtes med en sanksjon. På samme måte som angitt i forhold til domstolene i punkt 10.7.4.3, bør derfor forvaltningen få anledning til å vurdere spørsmålet om administrativ sanksjon på ny når det ikke reises straffesak.

En tilbakeføring av saken fra påtalemyndigheten til forvaltningen reiser ikke problemer i forhold til forbudet mot gjentatt forfølgning. Hvis forvaltningen deretter ilegger en administrativ sanksjon, er dette ingen ny forfølgning, men en fortsettelse av den forfølgning som pågår.

De nåværende henleggelsesgrunner er imidlertid ikke tilpasset en situasjon hvor forvaltningens anmeldelse med krav om straff ikke har ført frem og forvaltningen derfor skal ta stilling til om det er grunnlag for en administrativ sanksjon. Henleggelsesgrunnene er basert på at saken avsluttes av påtalemyndigheten. Etter gjeldende rett vil en henleggelse av årsaker som nevnt ovenfor, måtte skje etter "bevisets stilling" eller fordi "intet straffbart forhold anses bevist". Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny avgjørelsesgrunn i påtalemyndigheten:³⁵

"Saken tilbakeføres til behandling i forvaltningen fordi vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt".

Det kan være noe uklart om en henleggelse i enkelte tilfeller kan regnes som frifinnelse i forhold til forbudet mot gjentatt forfølgning i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 og derved sperre for en etterfølgende administrativ sanksjon. Det vises til punkt 5.7.16.2. Etablering av en særskilt avgjørelsesgrunn for tilbakeføringstilfellene vil tydeliggjøre at det dreier seg om en fortsatt forfølgning og avskjære eventuell tvil her. Av samme grunn bør ordningen lovfestes, og utvalget foreslår en bestemmelse om dette i straffeprosessloven § 71b. Det vises til utkastet og spesialmotivene i kapittel 26.

eller grov uaktsomhet, mens det etter sanksjonsbestemmelsen er tilstrekkelig med simpel uaktsomhet.

³⁴ Jf. punkt 12.3.3.

³⁵ Henleggelsesgrunnene fremgår dels av rundskriv fra riksadvokaten, dels av kodeverket for de databaserte straffesakssystemene i politiet og påtalemyndigheten.

10.7.4.5 Anke og klage

Domstolenes nokså formelle regler om anke avviker atskillig fra reglene om forvaltningsmessig klagebehandling. I det dominerende antall tilfeller vil ilagte administrative sanksjoner bli gjenstand for klage, ettersom de er ilagt av forvaltningen. Vedtaket kan deretter prøves av domstolene ved søksmål etter tvistemålslovens regler. Det vises til punkt 12.8.

Dersom en administrativ sanksjon ilegges av domstolene, vil som nevnt ovenfor, rettsmidlet være anke. Som det går frem av punkt 10.7.4.3, foreslår utvalget at krav om slike sanksjoner skal behandles etter reglene for borgerlige rettskrav. Dette innebærer at ankereglene i straffeprosessloven kapittel 29 får anvendelse.

Når en domstol frifinner både for straff og administrativ sanksjon, kan påtalemyndigheten ved anke over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet også kreve ny behandling av spørsmålet om administrative sanksjoner, jf. straffeprosessloven § 434. Videre kan forvaltningen påanke avgjørelsen av administrative sanksjoner særskilt etter tvistemålslovens regler, jf. straffeprosessloven § 435.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å foreslå endringer i disse reglene.

10.7.4.6 Omgjøring og gjenopptakelse

Straffedommer kan etter at de er blitt rettskraftige (jf. straffeprosessloven § 51) bare endres gjennom formell gjenopptakelse besluttet av domstolene, jf. straffeprosessloven kapittel 27. Vilkårene er strenge. Endring av et forvaltningsvedtak utføres innen forvaltningen etter reglene om omgjøring i forvaltningsloven § 35 og etter visse ulovfestede prinsipper. Omgjøringsadgangen er generelt noe videre enn gjenopptakelsesadgangen. Forvaltningsmessig omgjøring av administrative sanksjoner er omtalt i utredningens punkt 12.7.7.

Etter EMKs tilleggsprotokoll 7 artikkel 4 (2) skal forbudet mot gjentatt forfølgning

"ikke være til hinder for å gjenoppta en sak i samsvar med vedkommende stats lov og rettergangsordning i straffesaker, hvis det foreligger bevis for nye eller nyoppdagede omstendigheter eller hvis det i den tidligere rettergangen har vært en grunnleggende feil, som kunne påvirke utfallet av saken."

Bestemmelsen gjelder også ved de administrative sanksjoner som regnes som "straff" i forhold til tilleggsprotokollen.

En situasjon som ikke sjelden vil oppstå i prak-

sis, er at forvaltningen – etter at en administrativ sanksjon er ilagt – blir klar over nye omstendigheter eller bevis som viser at overtredelsen ikke skulle vært avgjort av forvaltningen, men anmeldt til politiet. Det kan for eksempel tenkes at borgeren eller foretaket har fortiet eller skjult viktig informasjon. Forutsatt at de internrettslige vilkårene for forvaltningsrettslig omgjøring er oppfylt, og omgjøring ikke hindres av P 7-4 (2), kan forvaltningen i et slikt tilfelle oppheve vedtaket om administrativ sanksjon og i stedet inngi anmeldelse.

På samme vilkår kan forvaltningen – dersom forholdet ikke er så graverende at det blir anmeldt – skjerpe den administrative sanksjon, for eksempel heve overtredelsesgebyret eller ilegge rettighetstap istedenfor formell advarsel.

Ved anmeldelse må fristen i utkastet til ny § 81a være overholdt for at straffesak skal kunne reises, med mindre allmenne hensyn krever påtale. Utvalget antar at dette ikke vil være noen hindring av betydning i praksis. Som regel vil fristen først begynne å løpe når forvaltningen blir klar over de nye bevis, jf. punkt 10.7.4.2, og i de alvorlige saker vil påtalemyndigheten uansett komme til at det foreligger allmenne hensyn.

10.8 Bør andre enn påtalemyndigheten ha kompetanse til å utferdige forelegg?

Ovenfor har utvalget konkludert med at dersom det skal anvendes både straff og administrativ sanksjon mot samme person eller foretak for samme overtredelse, bør reglene utformes slik at begge sanksjoner ilegges samtidig av samme organ. Videre har utvalget anbefalt at dette gjennomføres ved at både straffen og den administrative sanksjon ilegges av domstolene eller av påtalemyndigheten gjennom forelegg.

Dersom straffen skal være bot, vil begge sanksjoner kunne ilegges samtidig av samme organ også dersom *forvaltningen* gis kompetanse til å utferdige forelegg. Utvalget vil imidlertid ikke gå inn for dette. En har særlig lagt vekt på at prinsipielle hensyn med styrke taler mot en slik ordning, samtidig som det er vanskelig å se at behovet er særlig stort. Spørsmålet om andre enn politiet og tollvesenet bør gis adgang til å utferdige forenklede forelegg behandles ikke her, men i kapittel 17.

Bot er formell straff selv om boten ilegges gjennom et forelegg, jf. straffeloven § 15. Etter Grunnloven § 96 kan straff bare ilegges ved dom. Bruk av forelegg er likevel ikke ansett for å stride mot Grunnloven fordi det dreier seg om et tilbud til

den siktede om å gjøre opp et straffansvar på en enkel måte, samtidig som det er tale om en reaksjon som ikke innebærer frihetsberøvelse. Dersom forelegget ikke vedtas, må påtalemyndigheten bringe saken inn for retten, jf. straffeprosessloven § 268.

Etter utvalgets syn er det ikke grunn til å utvide dette unntaket fra prinsippet om at ileggelse av straff hører under domstolene. Det må her legges betydelig vekt på hensynet til siktedes rettssikkerhet. Påtalemyndigheten er uavhengig av anmelderen, og den skal sørge for at etterforskningen skjer på en objektiv måte, jf. straffeprosessloven § 226. Prinsippet om at all tvil skal komme siktede til gode gjelder også for påtalemyndigheten. For å ta ut tiltale må således påtalemyndigheten både selv være overbevist om siktedes straffeskyld og være av den oppfatning av straffeskylden kan bevises i retten.³⁶⁾ Selv om også forvaltningen skal opptre objektivt i sine undersøkelser, har forvaltningen en annen funksjon enn påtalemyndigheten ved at den både skal føre tilsyn med den aktuelle lovgivning, avdekke mulige overtredelser og undersøke disse. Dette kan i noen grad løses ved separasjon av slike oppgaver innen et organ eller mellom flere forvaltningsorganer, men prinsipielt bør ikke organer med slike oppgaver i tillegg ha kompetanse til å ilegge straff, jf. punkt 10.5.6 foran.

Jo mer alvorlig overtredelsen er, jo større blir dessuten betenkelighetene ved å gi forvaltningen foreleggskompetanse. Særordningen med forenklede forelegg, jf. kapittel 17, er begrunnet med at det dreier seg om mindre alvorlige og enkelt konstaterbare lovbrudd som er egnet til å bli avgjort ved standardiserte (og små) bøter. Etter utvalgets forslag vil flere overtredelser enn i dag bli avgjort med gebyrer eller forenklede forelegg. Dette innebærer at de sakene som "blir igjen" til ordinære forelegg på bot, ikke vil være bagatellmessige og ofte heller ikke enkle.

Utvalget kan heller ikke se at det er noe nevneverdig praktisk behov for å gi forvaltningen foreleggskompetanse. I samsvar med mandatet foreslår utvalget økt bruk av administrative sanksjoner. Straff skal som det klare utgangspunkt være forbeholdt de mer graverende overtredelser, jf. punkt 10.6 om gjennomføringen av kvalifikasjonskravet. Ved de mindre alvorlige overtredelsene vil derfor forvaltningen normalt kunne ilegge en økonomisk sanksjon selv, for eksempel i form av overtredelsesgebyr eller tilleggsatt/tilleggsavgift. Videre vil mange av de sakene som anmeldes, være så

³⁶⁾ Se blant annet riksadvokatens rundskriv nr. 1/2002 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet.

vidt alvorlige at påtalemyndigheten vil legge ned påstand om fengselsstraff (betinget eller ubetinget). Disse må derfor uansett fremmes for domstolene. De rene foreleggssakene fremstår her som en mindre praktisk mellomgruppe.

10.9 Offentliggjøring av politianmeldelser

Som omtalt i punkt 10.7.4, går utvalget inn for et ensporet system der forvaltningen må velge spor – dvs. om en overtredelse skal forfølges ved administrative sanksjoner eller politianmeldes.

I mange tilfeller vil opplysninger om en politianmeldelse mot navngitte personer være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1, jf. punkt 5.6.4.2. Og selv om opplysningene ikke skulle være undergitt taushetsplikt, kan mulige skadevirkninger for den saken gjelder tale mot offentliggjøring av en anmeldelse. Anmeldelsen kan da unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, jf. punkt 5.6.4.4. Ved vurderingen av om meroffentlighet skal praktiseres vil flere hensyn ha vekt. Det vil normalt være uvisst om saken vil resultere i endelig straffedom, og avklaring av faktum og subjektive forhold vil kunne kreve nærmere etterforskning. Offentlig omtale av en politianmeldelse kan medføre skade-

virknninger selv om saken ender med henleggelse eller frifinnelse. Endelig er det et tungtveiende hensyn hvis den anmeldelsen retter seg mot ikke er gitt partsstatus med rett til innsyn og kontradiktorisk behandling mv. før anmeldelse beslattes. Som nevnt i punkt 5.6.4.2, er beslutning om å anmelde mulige straffbare forhold til politiet ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. På den annen side må det tas hensyn til allmennhetens behov for informasjon, og det vil alltid ha betydning om de opplysningene anmeldelsen bygger på, er alminnelig kjent.

De ovennevnte vurderinger gjelder særlig for privatpersoner som anmeldes, og vil kunne stille seg annerledes hvor det gjelder en bedrift eller annen juridisk person, jf. også punkt 5.6.4.3. Dette forutsetter at anmeldelsen ikke reelt må anses som en beskyldning om lovbrudd mot individuelle personer (for eksempel daglig leder eller styreformann), som kan være underlagt taushetsplikt, jf. ovenfor. Når anmeldelsen retter seg mot foretak, kan det i større grad tenkes forsvarlig å praktisere meroffentlighet om anmeldelsen. Særlig gjelder dette dersom forholdet har vært behandlet kontradiktorisk overfor foretaket.

Utvalget finner ikke grunn til å foreslå endringer i de gjeldende bestemmelser om taushetsplikt og offentlighet ved politianmeldelser fra forvaltningen.

Kapittel 11

Oversikt over administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak

11.1 Kapittelsammendrag

De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse eller om tap av en rettighet. I tillegg kommer formelle advarsler, som kan være en alternativ sanksjon i forhold til begge hovedgrupper. Etter utvalgets oppfatning bør et generelt administrativt sanksjonssystem inneholde følgende sanksjoner:

- Overtredelsesgebyr
- Tilleggsbetaling
- Tap av offentlig ytelse
- Administrativ inndragning
- Administrativt rettighetstap
- Formell advarsel

Utvalget gjennomgår også de viktigste tilgrensende forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner. Særlig kan bestemmelser om tvangsmulkt ha stor betydning for å sikre etterlevelse av plikter som følger av lov eller forskrift eller som er pålagt ved enkeltvedtak.

11.2 Innledning

I dette kapitlet gis en oversikt over administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak som utvalget skal vurdere. En vil her gruppere de aktuelle sanksjoner og forvaltningstiltak etter art, drøfte hvilke tiltak som bør defineres som er sanksjoner og hvilke ikke, samt foreslå ensartede betegnelser.

De mange fellesspørsmål som administrative sanksjoner reiser, drøftes i kapittel 12, mens særspørsmålene for den enkelte sanksjon er behandlet i kapittel 13. Tiltak som ikke er sanksjoner, omhandles i kapittel 15.

11.3 Administrative sanksjoner

11.3.1 Innledning

I punkt 9.4 har utvalget for sitt formål definert begrepet "sanksjon" slik:

En sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.

At en sanksjon er "administrativ" betegner at loven har lagt primærkompetansen til å ilegge sanksjonen til forvaltningen. Det vises til drøftelsen i punkt 9.4.

De viktigste administrative sanksjonene inngår i én av to hovedgrupper: Enten dreier det seg om en økonomisk forpliktelse eller om tap av en rettighet.

De økonomiske sanksjonene etablerer en plikt til å betale penger, til å tåle inndragning av penger eller gjenstander, eller til å tåle hel eller delvis ute-stengelse fra en offentlig ytelse man ellers ville hatt krav på. Rettighetstapene vil bestå i at forvaltningen kaller tilbake – tidsbegrenset eller for alltid – en offentlig tillatelse, eller at forvaltningen legger ned forbud mot å drive en virksomhet som ikke krever tillatelse.

I tillegg til denne hovedinndelingen må man operere med en tredje gruppe som samler opp andre sanksjoner, først og fremst formelle advarsler. I mandatet nevnes også offentliggjøring av hvem som har begått lovbrudd. I kapitlet her vil utvalget følge denne tredelingen.

11.3.2 Økonomiske sanksjoner

11.3.2.1 Overtredelsesgebyr

I utvalgets terminologi karakteriseres et overtredelsesgebyr ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det

offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse.

Etter gjeldende rett brukes overtredelsesgebyrer for en stor del ved masseovertredelser. Her er ansvaret tilnærmet objektivt, gebyrene ilegges oftest på stedet og etter standardiserte satser fastsatt i lov eller forskrift.¹⁾ Det finnes imidlertid også eksempler på overtredelsesgebyrer som utmåles etter en konkret vurdering og som kan utgjøre store beløp.²⁾

Overtredelsesgebyrene tilfaller normalt statskassen, men ikke alltid. Som eksempel på en avvikende ordning nevnes ileggelse av gebyr etter børsloven § 5-12 der gebyret går til børsen selv. Ved brudd på bestemmelser om kommunal avgiftsparking, jf. forskrift av 1. oktober 1993 med hjemmel i bl.a. vegtrafikkloven § 31a, tilfaller gebyret (som i loven betegnes tilleggsavgift) kommunekassen.

Overtredelsesgebyr er en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet, jf. punkt 9.4. Det er et vilkår for å ilegge et overtredelsesgebyr at en handlingsnorm er brutt, og formålet med gebyrileggelsen er pønalt, dvs. å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen.

Med utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som utvalget foreslår i punkt 10.3 og 10.6, bør overtredelsesgebyr etter utvalgets oppfatning i mange tilfeller kunne erstatte bøtestraff. Særlig gjelder dette ved overtredelser som etter gjeldende rett medfører bot ved forenklet forelegg, dvs. ved overtredelser av vegtrafikklovgivningen, tolloven³⁾ og lov om fritids- og småbåter.⁴⁾ Også på andre forvaltningsområder der normalstraffen er bot – ilagt av påtalemyndigheten ved ordinært forelegg eller idømt av domstolene – bør man vurdere å innføre overtredelsesgebyr. Det vises til punkt 13.4.

I gjeldende bestemmelser brukes ulike betegnelser på det som i utvalgets forstand er et overtredelsesgebyr. Utvalget anbefaler at begrepsbru-

ken bør være konsekvent, og at sanksjonen bør kalles *overtredelsesgebyr*. Gebyr er her en innarbeidet betegnelse, jf. som eksempler fra vegtrafikklovgivningen overlastgebyr, parkeringsgebyr og bilbeltegebyr. Det finnes imidlertid også mange former for gebyr som ikke utløses av et lovbrudd, for eksempel gebyrer som er betaling for offentlige tjenester (blant annet for utstedelse av pass eller førerkort) og gebyrer som utløses av betalingsmislighold⁵⁾ (blant annet forhøyet gebyr ved unnlatt eller forsinket betaling av parkeringsgebyrer). De ulike typer gebyrer bør skilles fra hverandre. Utvalget mener derfor at de gebyrer som er en sanksjon, bør samles under én betegnelse. Ved å velge begrepet overtredelsesgebyr markeres at gebyret ilegges som reaksjon mot et normbrudd.

Gjennom en konsekvent begrepsbruk sikrer man også at det ikke oppstår tvil om hvilken type forvaltningstiltak lovgiveren har ment å gi hjemmel for. Problemstillingen illustreres av Rt 2002 side 1298 (Polarlaks II), som blant annet gjaldt tolkingen av tvangsmulktbestemmelsen i tidligere § 17 (nå § 22) i oppdretsloven.⁶⁾ Høyesterett kom til at den aktuelle tvangsmulkten ikke hadde hjemmel i § 17, fordi den var ilagt etter at det ulovlige forhold hadde opphørt og derved fikk "karakter av en straffereaksjon". I utvalgets terminologi dreier det seg da om et overtredelsesgebyr. En tvangsmulkt har ikke pønalt karakter, men skal fungere som et fremtidig press for å fremtvinge en handling eller ytelse eller bringe et ulovlig forhold til opphør, jf. punkt 11.4.2. Dommen berører også forholdet til Grunnloven § 96 og må forstås slik at Grunnloven ikke generelt er til hinder for at forvaltningen kan gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. Dette gjelder selv om et slikt gebyr har mye til felles med bøtestraff og selv om det kan være tale om store beløp. Imidlertid stilles det blant annet krav til klarhet i hjemmelsbestemmelsen.

Markedsføringsloven⁷⁾ § 16 gir en i og for seg klar hjemmel for "tvangsgebyr". Etter utvalgets syn er imidlertid denne bestemmelsen et eksempel på en ordning som det er vanskelig å klassifisere. Tvangsgebyret inneholder både elementer av overtredelsesgebyr og elementer av tvangsmulkt. Utvalget anser slike blandingssystemer som uheldige. Blant annet av hensyn til forbudet mot dobbeltforfølgning i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 og den særregulering utvalget foreslår for administrative sanksjoner, bør det fremgå klart av

¹⁾ De fleste gebyrer etter lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven) hører for eksempel hjemme i denne kategorien.

²⁾ Et eksempel her er overtredelsesgebyr etter lov 17. november 2000 nr. 80 (børsloven) § 5-12. Forskrift 17. januar 1994 nr. 30 (børsforskriften) §§ 25-5 og 25-8 angir maksimumsbeløp for disse overtredelsesgebyrene. For børsmedlemmer er maksimalt overtredelsesgebyr p.t. 2,5 millioner kroner for hver overtredelse, og for utstedere av finansielle instrumenter kan overtredelsesgebyret p.t. gå opp til 6 millioner kroner.

³⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5.

⁴⁾ Lov 26. juni 1998 nr. 47. Området for forenklete forelegg – herunder avkriminalisering og overgang til overtredelsesgebyr – behandles nærmere i kapittel 17.

⁵⁾ Se også utvalgets forslag om tilleggsgebyr som innfordringsmiddel i mønsterbestemmelsen for sanksjonshjemmel i særlov (jf. punkt 13.3.1.1 og omtalen i punkt 13.3.3).

⁶⁾ Lov 14. juni 1985 nr. 68.

⁷⁾ Lov 16. juni 1972 nr. 47.

loven hvilke tiltak som er sanksjoner og hvilke som ikke er det.

På noen områder kan det være hensiktsmessig å anvende overtredelsesgebyr som et fellesbegrep for gebyrer ved ulike typer av lovbrudd, jf. eksemplene ovenfor fra vegtrafikksektoren. Overlastgebyr, parkeringsgebyr og bilbeltegebyr vil således i utvalgets terminologi være ulike former for overtredelsesgebyrer.

11.3.2.2 Tilleggsbetaling

Tilleggsbetaling er primært aktuell som sanksjon i skatte- og avgiftslovgivningen.⁸⁾ På dette forvaltningsområdet har borgerne en betalingsforpliktelse til det offentlige, og ansvarssubjektene pålagt i lov å gi forvaltningen alle opplysninger av betydning for fastsettelsen av betalingsforpliktelsens omfang.

I utvalgets terminologi karakteriseres tilleggsbetaling ved at forvaltningen pålegger borgeren eller foretaket å betale et pengebeløp som følge av brudd på denne opplysningsplikten. Pliktbruddet består normalt i at de gitte opplysninger er uriktige eller ufullstendige. Total unnløstelse av å gi opplysninger (for eksempel unnløstelse av å sende inn omsetningsoppgaver etter merverdiavgiftsloven) eller for sen innsendelse av opplysninger er i og for seg også brudd på opplysningsplikten, men det bør likevel sondres mellom slike unnløstelser og de tilfellene der det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger. Det vises til punkt 13.5.2 og 13.5.3.

Tilleggsbetaling kan ses som en undergruppe av overtredelsesgebyrer ved at også tilleggsbetaling er en økonomisk sanksjon som utløses av et lovbrudd. Likevel er det naturlig å behandle denne sanksjonen særskilt, fordi overtredelsen alltid gjelder opplysningsplikt i tilknytning til en betalingsforpliktelse. Ved overtredelser av andre bestemmelser om opplysningsplikt brukes derimot overtredelsesgebyrer.⁹⁾

Tilleggsbetaling er en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet i punkt 9.4. Det er et vilkår for å fatte vedtak om tilleggsbetaling at plikten til å gi opplysninger er overtrådt. Sanksjonen har normalt et dobbelt formål. Den skal både være en reaksjon mot overtredelsen og en delvis kompensasjon for de betydelige utgifter til kontroll og undersøkelser som uriktige og ufullstendige

oppgaver påfører det offentlige.¹⁰⁾ Ved forhøyet tilleggsskatt¹¹⁾ er det pønale formål så fremtredende at det åpenbart dreier seg om en sanksjon i utvalgets terminologi. Utvalget legger imidlertid til grunn at også ved ordinær tilleggsskatt¹²⁾ er det pønale formål så vidt vesentlig at vedtaket bør regnes som en sanksjon.¹³⁾

En rekke lover om skatt og avgifter inneholder bestemmelser om tilleggsbetaling.¹⁴⁾ Utvalget legger hovedvekten på avgiftslovgivningen, fordi ligningslovens bestemmelser utredes av Tilleggsskatteutvalget.¹⁵⁾ Etter utvalgets oppfatning bør tilleggsbetaling fortsatt være den primære sanksjon når det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsmyndigheten, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes med krav om straff. Derimot synes det å være behov for å harmonisere bestemmelsene, jf. punkt 13.5.2.

Etter gjeldende rett er det gjennomgående et vilkår for tilleggsbetaling at bruddet på opplysningsplikten har ført til eller kunne ha ført til fastsetting av for lav skatt eller avgift. Derimot varierer det om tilleggsbetaling skal anvendes når vilkårene er oppfylt,¹⁶⁾ eller om dette overlates til forvaltningens skjønn.¹⁷⁾ Videre varierer skyldkravet. Dette er strengest i ligningsloven, der ordinær tilleggsskatt i utgangspunktet ilegges på objektivt grunnlag,¹⁸⁾ men bestemmelsen om fritak ved nær-

¹⁰⁾ Sml for ligningsloven Ot prp nr. 29 (1978-1979) side 44-45.

¹¹⁾ Forhøyet tilleggsskatt anvendes der det er utvist forsett eller grov uaktsomhet. Satsen er da inntil 60 % av den skatt som er eller kunne ha vært unndratt, jf. ligningsloven § 10-4 nr. 1.

¹²⁾ Ordinær tilleggsskatt ilegges på tilnærmet objektivt grunnlag. Satsen er normalt 30 % av den skatt som er eller kunne vært unndratt. Det vises til lov 13. juni 1980 nr. 24 (ligningsloven) § 10-2 nr. 1 og § 10-4.

¹³⁾ I Rt 2000 side 996 la Høyesterett i plenum til grunn at forhøyet tilleggsskatt etter ligningsloven § 10-2 nr. 1 jf. § 10-4 nr. 1 er straff i forhold til EMK, og ved plenumsavgjørelse inntatt i Rt 2002 side 509 kom Høyesterett til at det samme gjelder ordinær tilleggsskatt.

¹⁴⁾ Se som eksempler ligningsloven § 10-2, lov 19. juni 1969 nr. 66 (merverdiavgiftsloven) § 73, tolloven § 69, lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorvogner og båter § 3, lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter § 3, lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift § 4 og lov 19. juni 1964 nr. 14 om avgift på arv og visse gaver § 44. Særavgiftsloven må sammenholdes med Stortingets årlige avgiftsvedtak, som fastsetter hvilke varer og tjenester som skal avgiftsbelegges. Loven gir generelle bestemmelser for de særavgifter Stortinget vedtar og som ikke omfattes av andre lover. Som noen eksempler nevnes tobakkavgift, bensinavgift, forbruksavgift på elektrisk kraft, avgift på sjokolade- og sukkervarer, avgift på radio- og fjernsynsmateriell og avgift på flyging av passasjerer.

¹⁵⁾ NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m.

¹⁶⁾ Se for eksempel ligningsloven § 10-2 og lov om særavgifter § 3.

¹⁷⁾ Se for eksempel lov om dokumentavgift § 4. Også merverdiavgiftsloven § 73 og tolloven § 69 bruker formuleringen "kan ilegges".

¹⁸⁾ Jf. ligningsloven § 10-2 nr. 1.

⁸⁾ Lovgivningen om skatt, merverdiavgift, toll og ulike avgifter.

⁹⁾ Se for eksempel børsloven § 5-12 som blant annet rammer brudd på plikten til å sende inn og offentliggjøre kursrelevante opplysninger om det børsnoterte selskap.

mere angitte unnskyldningsgrunner¹⁹⁾ klargjør at det også her dreier seg om et ansvar for uaktsomhet. Sempel uaktsomhet er det skyldkrav som er vanligst brukt,²⁰⁾ men i noen tilfeller kreves grov uaktsomhet.²¹⁾ Satsene er normalt fastsatt i loven som en prosent av den skatt eller avgift som er eller kunne vært unndratt. Prosentens størrelse varierer. Således utgjør for eksempel ordinær tilleggs-skatt 30 %, ²²⁾ mens tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven utgjør "inntil 100 pst.". Etter særavgiftsloven ilegges en "tilleggsavgift som tilsvarer det dobbelte, i gjentakelsestilfelle det firedobbelte av det pliktige avgiftsbeløp".²³⁾

Utvalget anbefaler at *tilleggsbetaling* brukes som et fellesbegrep (overbegrep) for tilleggs-skatt, tilleggsavgift og tilleggstill når grunnlaget for vedtaket er brudd på opplysningsplikt i tilknytning til en betalingsforpliktelse til det offentlige.

11.3.2.3 Tap av offentlig ytelse

Tap av offentlig ytelse er aktuell som sanksjon i lovgivning om økonomisk støtte fra det offentlige til borgere og foretak. På disse forvaltningsområdene er borgerne pålagt en plikt til å gi forvaltningen de opplysninger som er nødvendige for å bedømme om søkeren er berettiget til støtte og for å fastsette omfang og varighet av denne. Stønadmottakere har også plikt til av eget tiltak å gi melding om endringer i sin situasjon som har betydning for stønaden, og man har plikt til å etterkomme de pålegg som blir gitt.

Sanksjonen karakteriseres ved at forvaltningen som følge av brudd på opplysningsplikten eller unnlattelse av å oppfylle gitte pålegg, treffer vedtak om å avslå eller begrense en ytelse som borgeren/foretaket ellers ville hatt krav på, eller vedtar å stanse en slik ytelse for en bestemt tid.

På mange måter kan en si at tap av offentlig ytelse er det "motsatte" av tilleggsbetaling. Ved tilleggsbetaling medfører brudd på opplysningsplikt i tilknytning til en betalingsforpliktelse *til* det offentlige, at borgeren må betale mer enn han ellers skulle gjort. Ved tap av offentlig ytelse fører brudd på opplysningsplikt i tilknytning til en ytelse *fra* det offentlige, til at borgeren får mindre enn han ellers ville fått. Tap av offentlig ytelse kan også betraktes

som en spesiell form for administrativt rettighets-tap.

Utvalget har valgt å anse tap av offentlig ytelse som en sanksjon, jf. punkt 9.4 om sanksjonsbegrepet. Vedtaket utløses av et lovbrudd. Ved at borgeren eller foretaket ikke får innvilget eller mister offentlig stønad som man ellers ville hatt krav på, eller må tåle reduksjon av en slik ytelse, påføres et onde, og dette pønale formålet er fremtredende ved vedtaket. Tap av offentlig ytelse har likevel en annen karakter enn de andre økonomiske sanksjonene ved at borgeren ikke pålegges noen betalingsplikt. I en kjennelse av 28. februar 2003 har Høyesterett lagt til grunn at utestengelse fra dagpenger under arbeidsledighet²⁴⁾ er straff i relasjon til EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 (forbudet mot gjentatt forfølgning).

For ordens skyld bemerkes at krav om tilbakebetaling av for meget utbetalt ytelse selvsagt ikke er noen sanksjon. Her dreier det seg om beløp man ikke har rett til.

En forutsetning for at det skal være tale om en sanksjon, slik utvalget har definert dette begrepet i punkt 9.4, er uansett at det dreier seg om ytelser som borgeren eller foretaket har et rettskrav på. Det må være tale om rettigheter som er fastsatt i lov eller ved forskrift i medhold av lov, og hvor tildeling verken er avhengig av forvaltningens skjønn eller av størrelsen på vedtatte budsjetter. Ytelser etter folketrygdloven er et nærliggende eksempel her, sml. bestemmelsen i loven § 21-7 om "uriktige opplysninger m.m. – følger for ytelser fra trygden"²⁵⁾ og sysselsetningsloven § 36 om utestengning fra retten til dagpenger under arbeidsløshet. Omvendt vil de fleste former for næringsstøtte falle utenfor. Når foretaket ikke har rettskrav på ytelsen, kan avslag på en søknad eller stansing av en utbetaling heller ikke være noen sanksjon. Det er således bare en begrenset del av den offentlige "godetildeling" som er relevant for utvalgets arbeid.

Utvalget mener at tap av ytelse fortsatt bør være den primære sanksjon ved brudd på opplysningsplikten, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes med krav om straff. Det vises til punkt 13.6.

Utvalget foreslår at *tap av offentlig ytelse* brukes som fellesbetegnelse på denne sanksjonen. Selv

¹⁹⁾ Ligningsloven § 10-3.

²⁰⁾ Vilkaeret formuleres som "forsettlig eller uaktsomt" har overtrådt lov eller forskrift, jf. for eksempel tolloven § 69 og merverdiavgiftsloven § 73.

²¹⁾ Se for eksempel dokumentavgiftsloven § 4 og bestemmelsen om forhøyet tilleggs-skatt i ligningsloven § 10-4 nr. 1 annet punktum.

²²⁾ Ligningsloven § 10-2 første ledd nr. 1.

²³⁾ Særavgiftsloven § 3.

²⁴⁾ Jf. sysselsetningsloven (lov 27. juni 1947 nr. 9) § 36.

²⁵⁾ Folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) § 21-7 fastsetter at et krav om en ytelse kan avslås og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt dersom vedkommende mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter og plikter etter loven, eller uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg gitt med hjemmel i loven.

om ordet "tap" muligens kan gi inntrykk av at man bare har avslag og stans av ytelse for øye, omfatter uttrykket etter en alminnelig språklig forståelse også reduksjon og tidsbegrenset stans av slike ytelse.

11.3.2.4 Administrativ inndragning

Administrativ inndragning må ses i sammenheng med bestemmelsene om strafferettslig inndragning i straffeloven §§ 34 flg. Både sanksjonens innhold (for eksempel inndragning av fortjenesten ved et ulovlig prissamarbeid) og grunnlaget for den (lovbruddet) vil i mange tilfeller være det samme. Inndragning etter straffeloven er heller ikke formell straff, selv om inndragningssaker behandles i straffeprosessens former. Forskjellen mellom sanksjonene består da i at den personelle kompetanse er ulik. Administrativ inndragning kan besluttes av forvaltningen, mens strafferettslig inndragning ilegges av påtalemyndigheten eller domstolene.

Administrativ inndragning karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en borger eller et foretak å gi fra seg penger eller gjenstander som er utbytte av en overtredelse, eller som har vært brukt ved en overtredelse eller vært gjenstand for en overtredelse, eller som har blitt ulovlig produsert, eller å innbetale verdien av slike gjenstander helt eller delvis.

"Utbytte" er enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen, for eksempel fortjenesten ved en skatteunndragelse eller et konkurranselovbrudd. Som eksempel på ting som har vært "brukt ved" en overtredelse, nevnes fartøy og fiskeresskap som er benyttet ved ulovlig fiske. Alternativet ting som har vært "gjenstand for en overtredelse" gjelder situasjoner der befattningen med tingen er omtrent identisk med innholdet i handlingsnormen, for eksempel varer som er innført til Norge uten å bli oppgitt til fortolling, varer som er omsatt ulovlig og fisk som er fanget ulovlig. Eksempler på ting som er ulovlig produsert, er hjemmebrent og piratkopierte dataprogrammer og spill.

I dag er det få bestemmelser om administrativ inndragning, og disse er nokså uensartet. Etter gjeldende rett er det således bare hjemmel for administrativ inndragning på enkelte forvaltningsområder. Som eksempler på bestemmelser om inndragning av utbytte nevnes konkurranseloven²⁶⁾ § 6-5 og verdipapirhandelloven²⁷⁾ § 14-2. Begge bruker betegnelsen vinningsavståelse, og i begge

tilfeller utferdiges inndragningsforelegg. Dersom dette ikke vedtas, er forvaltningen henvist til å bringe saken inn for domstolene gjennom ordinært sivilt søksmål. Viltloven og fiskerilovgivningen har bestemmelser om administrativ inndragning av ulovlig felt vilt og ulovlig fanget fisk. I noen tilfeller er bestemmelsene her utformet som regler om eiendomsrett. For eksempel fastsetter viltloven²⁸⁾ § 48, som har overskriften "viltfondets og kommunens eiendomsrett", blant annet at ulovlig felt vilt tilfaller Viltfondet.

Slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet i punkt 9.4, kan det diskuteres om administrativ inndragning bør regnes som en sanksjon. Det er også et spørsmål om det bør sondres mellom ulike former for inndragning.

På den ene side er det alltid et vilkår for administrativ inndragning at det er begått et lovbrudd, og inndragningen fremstår i de fleste tilfeller som reaksjon mot dette lovbruddet.

På den annen side påføres ikke lovbrøtteren noe onde ved inndragning av utbytte. For eksempel fratras bedrifter som har brutt konkurranseloven, den fortjeneste de har hatt av overtredelsen. Formålet med slike vedtak er å "nullstille". Gjerningspersonen eller foretaket skal stilles i samme økonomiske situasjon som om lovbruddet ikke hadde blitt begått. Det samme gjelder ved inndragning av ulovlig felt vilt eller ulovlig fanget fisk. Noen restitusjon er det likevel normalt ikke tale om. Ser man situasjonen fra skadelidtes side, skjer det vanligvis ingen nullstilling. Ved ulovlig prissamarbeid mellom foretak ligger for eksempel tapet hos kundene som har måttet betale for mye for varer eller tjenester, mens vinningsavståelsen etter konkurranseloven tilfaller staten. Dessuten kan det være vanskelig å beregne hvor stor den økonomiske fordel ved overtredelsen er, slik at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom det inndratte beløp og den faktiske vinning som er oppnådd. Det er heller ikke alltid mulig å identifisere alle skadelidte.

Ved inndragning av ting som har vært gjenstand for en straffbar handling (for eksempel innsmuglede varer), dominerer det pønale formål. Ved en tollovertredelse blir gjerningspersonen dårligere stilt ved at varene inndras enn han ville ha vært om han hadde oppgitt dem til fortolling og betalt toll og avgifter, og dette er også hensikten med inndragningen.

Ved inndragning av ting som har vært brukt til en straffbar handling (for eksempel ulovlig satte garn eller en båt som har vært brukt til ulovlig fiske), vil inndragningen ha dobbelt formål. Dels

²⁶⁾ Lov 11. juni 1993 nr. 65.

²⁷⁾ Lov 19. juni 1997 nr. 79.

²⁸⁾ Lov 29. mai 1981 nr. 38.

vil formålet være pønalt (å påføre gjerningspersonen et onde som reaksjon mot lovbruddet), dels å hindre fremtidige overtredelser ved at redskapet ikke kan benyttes igjen. Ofte vil det avvergende formål komme i forgrunnen. Til illustrasjon nevnes Rt 2002 side 1271. Saken gjaldt inndragning i medhold av straffeloven § 35 annet ledd av en kappe som hadde vært brukt av Greenpeace under en aksjon mot en norsk borerigg i Nordsjøen. Høyesterett kom til at saken gjaldt en straffanklage etter EMK artikkel 6 nr. 1 ("criminal charge"), men at elementet av straff var så beskjedent og det avvergende element så dominerende at inndragningen ikke var å anse som straff ("penalty/punishment") i forhold til EMK artikkel 7 og tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 (om forbud mot dobbeltforfølgning).

Ved utformingen av et administrativt sanksjonssystem finner utvalget at det er unødvendig og kompliserende om man skal sondre mellom de ulike grunnlag for administrativ inndragning. Utvalget har derfor valgt å regne alle former for administrativ inndragning som sanksjoner.

Etter utvalgets oppfatning bør et generelt administrativt sanksjonssystem inneholde hjemmel for administrativ inndragning, selv om behovet vil variere betydelig mellom de ulike forvaltningsområder. Særlig der overtredelsen sanksjoneres administrativt, bør også eventuell inndragning kunne skje ved vedtak av forvaltningen. Det vises til punkt 13.7.

De någjeldende bestemmelser bruker begreper som vinningsavståelse, inndragning og eiendomsrett. Utvalget anbefaler at man i stedet anvender *administrativ inndragning* som en fellesbetegnelse.²⁹⁾ Ved "inndragning" markeres det karakteristiske ved sanksjonen at borgeren eller foretaket pålegges å gi fra seg penger eller gjenstander. Ved å tilføye "administrativ" skilles vedtak om inndragning som forvaltningen treffer, fra den strafferettslige inndragning som kan besluttes av påtalemyndigheten eller domstolene.

11.3.3 Rettighetstap

11.3.3.1 Administrativt rettighetstap – avgrensning mot tilbakekall av tillatelse

Administrativt rettighetstap må ses i sammenheng med strafferettslig rettighetstap, jf. straffeloven §§ 29 flg. Både sanksjonens innhold (for eksempel tap av retten til å drive næringsvirksomhet) og

grunnlaget for den (lovbrudd) vil i mange tilfeller være det samme. Forskjellen mellom sanksjonene består dels i at administrativt rettighetstap ikke er formell straff, dels at den personelle kompetanse er ulik. Administrativt rettighetstap vedtas av forvaltningen, mens strafferettslig rettighetstap ilegges av domstolene på grunnlag av en tiltalebeslutning fra påtalemyndigheten.

Rettighetstap som sanksjon karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av at innehaveren av tillatelsen (hvis innehaveren er en person) eller noen som handler på vegne av innehaveren (hvis innehaveren er et foretak), har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i eller i medhold av lov eller i individuell avgjørelse.

En spesiell form for rettighetstap har man der forvaltningen treffer vedtak om sperrefrist for innvilgelse av en tillatelse, jf. vegtrafikkloven § 24a om sperrefrist for førerkort. Utvalget finner det klart at sperrefrist ikke er aktuelt som en generell administrativ sanksjon. Dette må reguleres i særlovgivningen på de forvaltningsområder der det måtte være et behov. Utvalget går derfor ikke nærmere inn på sperrefristregler. Et annet særtilfelle er forbud mot en virksomhet som ikke krever tillatelse. Dette behandles særskilt i punkt 11.3.3.2.

Etter gjeldende rett er tap av retten til å føre motorvogn ("inndragning av førerkort") som følge av straffbart forhold det hyppigst forekommende eksempel på administrativt rettighetstap som sanksjon. I høringsnotat av 20. september 2002 har Justisdepartementet foreslått at kompetansen til å treffe slike avgjørelser skal overføres til domstolene og at spørsmålet skal behandles som ledd i straffesaken. I høringsnotatet bes høringsinstansene også uttale seg om rettighetstapet skal være en sivilrettslig sanksjon eller gjøres til formell straff. Utvalget har i høringsuttalelse av 15. november 2002 sluttet seg til forslaget om overføring av den personelle kompetanse til domstolene. Utvalget sa seg videre enig i at spørsmålet om tap av retten til å føre motorvogn skal behandles i straffesaken, men mente at sanksjonen fortsatt bør være sivilrettslig, sml. utvalgets forslag i punkt 10.7.4. Forslagene er nå fulgt opp i Ot.prp. nr. 52 (2002–2003). Det vises for øvrig til punkt 19.7.1.

Etter utvalgets syn kan et tidsbegrenset administrativt rettighetstap være en hensiktsmessig sanksjon på mange forvaltningsområder. Sanksjonen er aktuell både overfor næringsdrivende og utenfor næringsvirksomhet. Ved mindre alvorlige overtredelser i næring antas sanksjonen først og fremst å være praktisk der rettighetstapet er begrenset til en del av virksomheten, slik at konsekvensen ikke

²⁹⁾ Vilt i skog og mark er eierløst, slik at eiendomsrett først oppstår når viltet er felt. Ved ulovlig felling blir Viltfondet eier, mens jegeren er besitter av det felte viltet. Inndragningskravet vil her rette seg mot besitteren.

blir at foretaket må legges ned. En forretning som har solgt øl til mindreårige, mister for eksempel retten til å selge alkoholholdige drikkevarer for en tid. Et tidsbegrenset rettighetstap i yrkesforhold behøver heller ikke å medføre at vedkommende står uten arbeid. En revisor som har mistet bevilgingen, kan for eksempel fortsatt være ansatt i et revisjonsfirma, men kan ikke være ansvarlig revisor for de enkelte oppdrag. Tilsvarende gjelder for eiendomsmeglere. I de alvorlige tilfeller må forvaltningen imidlertid også kunne ilegge rettighetstap som medfører opphør av virksomheten. Det vises til punkt 13.8.

Rettighetstap som sanksjon må avgrenses mot de tilbakekall som ikke er sanksjoner, selv om de utløses av en overtredelse. Avgjørende for grensedragningen er formålet med særlovens bestemmelse om rettighetstap. Dersom dette er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnets side mot overtredelsen, er vedtaket en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet i punkt 9.4. Omvendt vil et tilbakekall ikke være en sanksjon hvis formålet er å hindre at en person fortsetter å drive en virksomhet han ikke er kvalifisert for. Ikke sjelden vil et vedtak ha flere formål. Etter utvalgets definisjon står man da overfor en sanksjon når det pønale formål er hovedsakelig eller vesentlig.

Utvalget mener at denne sondringen bør gjenspeiles i begrepsbruken. Det foreslås derfor at *administrativt rettighetstap* anvendes som betegnelse på sanksjonene, og at *tilbakekall av offentlig tillatelse* benyttes ved andre vedtak. Administrativt rettighetstap vil ha samme formål som det strafferettslige. Det er da naturlig å bruke samme betegnelse på den administrative sanksjon som på den strafferettslige, dvs. å kalle sanksjonen for rettighetstap, men samtidig markere forskjellen i personell kompetanse ved å tilføye "administrativ". I enkelte tilfeller bruker man i dag begrepet "inndragning" av tillatelsen.³⁰⁾ Dette er etter utvalgets oppfatning uheldig. "Inndragning" som administrativ sanksjon bør forbeholdes de tilfeller som er omtalt under punkt 11.3.2.4.

Det finnes bestemmelser om rettighetstap/tilbakekall av tillatelser på mange forvaltningsområder. Det dreier seg om tillatelser til å utføre visse aktiviteter (for eksempel å kjøre motorvogn), til å utøve visse yrker (for eksempel som lege eller advokat) eller til å drive ulike former for næringsvirksomhet (for eksempel eiendomsmegling eller verdipapirhandel). De aller fleste slike bestemmelser

gjelder imidlertid ikke rettighetstap som sanksjon mot en overtredelse, men tilbakekall for å hindre at en person eller et foretak fortsetter å drive en virksomhet uten å ha de nødvendige kvalifikasjoner eller oppfylle andre vilkår for tillatelsen. Bestemmelsene er altså gjennomgående "fremover-rettet", jf. punkt 9.4. Inndragning av førerkort etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1 er imidlertid et svært praktisk eksempel på vedtak der det pønale formål er så vidt vesentlig at vedtaket må regnes som en sanksjon. Denne bestemmelsen er hjemmel for tap av retten til å føre motorvogn blant annet når førerkortinnehaveren har kjørt for fort eller har kjørt uaktsomt (for eksempel foretatt en farlig forbikjøring eller uaktsomt forvoldt en trafikkulykke).

Ikke sjelden omfatter bestemmelsene flere grunnlag for vedtak uten at disse holdes fra hverandre. Det kan derfor i det konkrete tilfelle ofte være vanskelig å ta stilling til om man står overfor et administrativt rettighetstap eller tilbakekall av en tillatelse. Tilbakekall skjer i praksis ofte også ved at forvaltningen bruker sin (lovfestede³¹⁾ eller ulovfestede) rett til å omgjøre det tidligere vedtak om å gi tillatelsen.

Etter utvalgets syn er det her behov for en opprydning. Utvalget vil derfor tilrå at hjemmel for administrativt rettighetstap og hjemmel for tilbakekall av offentlig tillatelse plasseres i forskjellige bestemmelser. Blant annet av hensyn til de krav EMK stiller til saksbehandlingen og EMKs forbud mot dobbeltstraff, er det behov for å sondre tydelig mellom disse to gruppene.

I prinsippet er sondringen klar nok. Som nevnt ovenfor, står man overfor en sanksjon når rettighetstapet er utløst av et lovbrudd, samtidig som hovedformålet eller et vesentlig formål med den aktuelle bestemmelse om rettighetstap er å påføre borgeren/foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen. Tilsvarende står man overfor et tilbakekall som ikke er en sanksjon, dersom formålet med tilbakekallet primært er å hindre at borgeren/foretaket fortsetter å drive en virksomhet som man ikke (lenger) er kvalifisert for.

Dersom begrunnelsen for vedtaket er at innehaveren av tillatelsen ikke lenger oppfyller lovens krav til for eksempel økonomi, helse eller utdanning, er det åpenbart at tilbakekallet ikke er en sanksjon.³²⁾ Her inneholder loven ingen kopling til et lovbrudd, og følgelig er det heller ikke noe sanksjonsformål.

³⁰⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 33 som har overskriften "inndragning av førerkort m.m."

³¹⁾ Jf. forvaltningsloven § 35.

³²⁾ Se for eksempel vegtrafikkloven § 34 om inndragning av førerkort på grunn av sviktende syn, helse eller førerlighet.

Vanskeligere er det der loven inneholder et krav om godandel eller allmenn tillit, og grunnlaget for å konstatere at kravet ikke er oppfylt er at innehaveren har begått en eller flere overtredelser. Som regel har tilbakekall i slike tilfeller et dobbelt formål. Dels er formålet å beskytte samfunnet eller andre borgere eller foretak ved å hindre at personer/foretak som ikke oppfyller vandels- eller tillitskravet, får fortsette å utøve en virksomhet de ikke anses kvalifisert til; dels er formålet pønalt.

Etter utvalgets oppfatning er det mest nærliggende å ta utgangspunkt i lovens ordlyd ved den nærmere grensedragnings. Dersom loven – i tillegg til eller som del av det generelle tillits- eller vandelskravet – også oppstiller som et nødvendig vilkår for rettighetstap/tilbakekall at det er begått et lovbrudd, taler de beste grunner for å anse vedtaket som en sanksjon (dvs. som et rettighetstap i utvalgets terminologi). Når vedtaket alltid er betinget av et lovbrudd, er koblingen mellom lovbruddet og rettighetstapet så klar at det pønale formål – for utvalgets klassifisering – normalt vil være tilstrekkelig fremtredende.³³⁾ Og omvendt – der loven kun angir krav om godandel eller allmenn tillit – vil vedtaket normalt ikke være en sanksjon. Her kan manglende oppfyllelse av kravet også skyldes annet enn lovbrudd, og utvalget anser da det pønale formål som så vidt lite vesentlig at det i utvalgets terminologi dreier seg om et tilbakekall, som er et annet forvaltningstiltak, jf. punkt 9.4.

Det finnes også bestemmelser som oppstiller krav om tillit, vandel eller skikkethet, samtidig som lovovertrædelser angis som ett av flere alternative grunnlag for å konstatere at kravet ikke (lenger) er oppfylt. Etter utvalgets syn vil slike bestemmelser normalt stå i samme stilling som bestemmelser som nøyer seg med et generelt krav om tillit eller vandel, jf. avsnittet ovenfor. Det er ikke grunn til å bedømme situasjonen forskjellig avhengig av om lovbrudd er uttrykkelig nevnt i loven som eksempel eller ikke.

I tvilstilfeller kan det også være grunn til å legge vekt på om rettighetstapet/tilbakekallet er tidsbegrenset eller skjer for alltid. Det pønale element fremtrer tydeligere ved tidsbegrensede vedtak, særlig dersom det heller ikke stilles krav om rekvalifiserende tiltak før tillatelsen gis tilbake. Tilsvarende taler gode grunner for at man ikke står overfor en sanksjon dersom vedtaket etter loven er tidsubegrenset, men borgeren eller foretaket likevel kan søke om ny tillatelse så snart en kan dokumentere at kvalifikasjonskravet igjen er oppfylt.

Til illustrasjon nevnes følgende eksempler:

Eksempel 1: En person har i beruset tilstand overtrådt straffelovens forbud mot uforsiktig bruk av skytevåpen.³⁴⁾ Han straffes med en bot for overtredelsen, og politimesteren treffer (som forvaltningsorgan) vedtak om å kalle tilbake våpenkortet hans i medhold av våpenloven³⁵⁾ § 10. Etter våpenloven § 10 første ledd skal våpenkortet tilbakekalles dersom "innehaveren ikke er edruelig og pålitelig eller dersom han av særlige grunner kan anses som uskikket til å ha skytevåpen". Etter ordlyden er det ikke noe vilkår for å inndra våpenkort at det foreligger et straffbart forhold. Overtredelser av straffebud er således bare ett av flere forhold som kan oppfylle lovens krav om manglende edruelighet og pålitelighet eller manglende skikkethet. Det er videre på det rene at formålet med bestemmelsen er å ivareta fremtidig sikkerhet. Selv om tilbakekallet utvilsomt kan bli opplevd som et betydelig onde av den som vedtaket rammer, mener utvalget at et slikt vedtak ikke er en sanksjon i utvalgets forstand.

Eksempel 2: En person har kjørt bil i 107 km/t der fartsgrensen er 70 km/t. For dette vedtar han et forelegg på bot, og politiet treffer (som forvaltningsorgan) vedtak om å inndra førerkortet hans for tre måneder i medhold av vegtrafikkloven § 33 nr. 1. Slik denne bestemmelsen er formulert, er grunnvilkåret for inndragning at førerkortinnehaveren er ilagt straff eller domfelt for en straffbar handling. Koplingen mellom overtredelsen og inndragningen er således sterkere enn i eksempel 1. Vegtrafikkloven § 33 nr. 1 inneholder også det tilleggsvilkår at enten hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever at førerkortet inndras. Dette indikerer at det også er et formål med bestemmelsen å "luke ut" fra trafikken personer som er uskikket til å kjøre motorvogn. Etter utvalgets oppfatning medfører likevel grunnvilkåret, sammenholdt med at det er vanskelig å se at hensynet til trafikksikkerheten ivaretas i særlig grad ved en tidsavgrenset, kortvarig inndragning, at sanksjonsformålet fremstår som det hovedsakelige. Utvalget ser det derfor slik at vedtak om førerkortinndragning etter § 33 nr. 1 er en sanksjon i utvalgets forstand.

Eksempel 3: Revisorloven³⁶⁾ § 9-1 bestemmer at Kredittilsynet skal kalle tilbake godkjenning som registrert eller statsautorisert revisor dersom en revisor blir illikvid eller umyndiggjort. Et slikt tilbakekall er åpenbart ingen sanksjon. Videre fastsetter § 9-1:

³³⁾ Det er ikke dermed sagt at slike vedtak alltid vil være en "criminal charge" eller "penalty"/"punishment" etter EMK artikkel 6 og 7 og tilleggsprotokoll 7 artikkel 4.

³⁴⁾ Jf. straffeloven § 352.

³⁵⁾ Lov 9. juni 1961 nr. 1.

³⁶⁾ Lov 15. januar 1999 nr. 2.

”Kredittilsynet kan kalle tilbake godkjenning som registrert eller statsautorisert revisor dersom revisor eller revisjonsselskapet anses uskikket fordi vedkommende

1. har gjort seg skyldig i straffbar handling og dette må antas å svekke den tillit som er nødvendig for yrkesutøvelsen, eller
2. grovt eller gjentatt har overtrådt revisors plikter etter lov eller forskrifter”

Etter utvalgets oppfatning er tilbakekall av godkjenning etter denne bestemmelsen ikke en sanksjon selv om grunnlaget i det aktuelle tilfellet skulle være en straffbar handling. Det sentrale kriterium, jf. innledningen til sitatet, er om revisor ”anses uskikket”. Dette innebærer at hovedformålet er å hindre yrkesutøvere som ikke lenger er kvalifisert, i å fortsette virksomheten. Usikketheten kan konstateres også på andre måter enn ved straffbare handlinger. Således er det ikke noe vilkår etter nr. 2 at overtredelsen er straffbar. Revisor kan også søke om ny godkjenning dersom han igjen oppfylder skikkethetskravet.

For ordens skyld nevnes at utvalget i sin drøftelse av mandatet i kapittel 3 har avgrenset utredningen slik at utlendingssaker ikke behandles. Det er imidlertid sikker rett at utvisning som følge av straffbart forhold ikke regnes som straff i EMKs forstand, og utvalget kan heller ikke se at utvisning bør anses som en sanksjon i forhold til utvalgets sanksjonsbegrep, jf. punkt 9.4.

11.3.3.2 *Forbud mot virksomhet som ikke krever tillatelse*

Forbud mot virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse er en form for rettighetstap. Forskjellen mellom dette og de rettighetstap som behandles i punkt 11.3.3.1, er at i forbudstilfellene er det ingen tillatelse å kalle tilbake, fordi den aktuelle virksomhet ikke krever tillatelse. Det dreier seg derfor her om en innskrenkning av den alminnelige handlefrihet, ikke om å kalle tilbake en særrettighet.

I gjeldende rett har man kun noen få eksempler på at forvaltningen som sanksjon kan forby virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse. Etter utvalgets syn bør man fortsatt være tilbakeholden med å gi slike bestemmelser. Det må åpenbart kreves mer for at forvaltningen skal kunne begrense borgernes alminnelige handlefrihet som reaksjon mot en overtredelse, enn for å gi et forvaltningsorgan adgang til å trekke tilbake en tillatelse organet tidligere har gitt. Utvalget vil derfor ikke anbefale at forbud mot virksomhet som ikke krever offentlig tillatelse, skal være en generell administrativ sanksjon. Utvalget utelukker likevel ikke at det kan

foreligge særlige behov på enkelte forvaltningsområder, men dette må i tilfelle reguleres i den aktuelle særlov.

11.3.4 Andre sanksjoner

11.3.4.1 *Formell advarsel*

Formell advarsel som sanksjon karakteriseres ved at forvaltningen med hjemmel i lov treffer vedtak om å tildele en person eller et foretak en advarsel som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket har overtrådt en handlingsnorm fastsatt i lov eller i medhold av lov eller i individuell avgjørelse. Advarselen innebærer at dersom det begås nye lovbrudd til tross for advarselen, vil dette kunne medføre en strengere sanksjon (administrativ sanksjon eller anmeldelse til politiet med krav om straff). Om ”terskelen” for straffansvar ved gjentakelse etter advarsel vises til punkt 10.6.3.

Formell advarsel bør defineres som enkeltvedtak etter forvaltningsloven, slik at reglene om kontradiksjon og rett til overprøving etter klage får anvendelse. En forutsetning for at et system med formelle advarsler skal fungere, er at det etableres en rutine som sikrer at advarselen gjenfinnes ved eventuelle nye overtredelser, jf. punkt 12.6.

Formell advarsel kan sammenlignes med den strafferettslige sanksjonen påtaleunnlatelse,³⁷⁾ jf. punkt 5.1.5.

Utvalget regner formell advarsel som en sanksjon, jf. punkt 9.4. Det er et vilkår for å gi advarselen at en handlingsnorm er brutt, og det pønale formålet må antas å være vesentlig. Vedtak om å tildele en advarsel har – i motsetning til rettighetstapene – ingen umiddelbare rettslige konsekvenser. En virksomhet kan for eksempel fortsette som før. Det handler derfor ikke om å hindre en person eller et foretak i å fortsette en virksomhet man ikke lenger er kvalifisert for. Vedtaket kan likevel ses som et onde for den det gjelder, både ved at personen eller foretaket lettere risikerer å miste tillatelsen eller bli møtt med andre sanksjoner senere, og ved at det føles som en belastning å være registrert med en advarsel.

I prinsippet kan formell advarsel tenkes som alternativ til alle typer administrative sanksjoner. Etter utvalgets oppfatning vil regler om formell advarsel bidra til å gjøre et administrativt sanksjonssystem mer nyansert, jf. punkt 10.4. I punkt 9.3 er det under henvisning til utvalgets høring³⁸⁾ fremholdt at forvaltningen i dag ofte viker tilbake

³⁷⁾ Jf. straffeprosessloven § 69.

³⁸⁾ Jf. kapittel 8.

for å reagere med rettighetstap, fordi dette er et svært inngripende tiltak som i mange tilfeller vil stå i misforhold til overtredelsen. Der rettighetstap er den eneste administrative sanksjon man har til disposisjon, fører dette ikke sjelden til at forvaltningen enten må unnlate å sanksjonere lovbruddet eller inngi anmeldelse til politiet med krav om straff. Ved å etablere advarsel som sanksjon ved de mindre alvorlige førstegangsovertredelser oppnår man at også disse kan sanksjoneres administrativt, samtidig som rettighetstap kan forbeholdes alvorlige lovbrudd og gjentakelsestilfeller. Det vises til punkt 13.9.

Lovgivningen inneholder få bestemmelser om formell advarsel. Ett eksempel er helsepersonelloven³⁹⁾ § 56 som fastsetter at "Statens helsetilsyn kan gi advarsel til helsepersonell som forsettlig eller uaktsomt overtrer plikter etter denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den, hvis pliktbruddet er egnet til å medføre fare for sikkerheten i helsetjenesten eller til å påføre pasienter en betydelig belastning." Bestemmelsen følges opp i § 57 annet ledd som gir hjemmel for å kalle tilbake autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning "dersom innehaveren til tross for advarsel unnlater å innrette seg etter lovbestemte krav".

Ved endringslov 21. juni 2002 nr. 40 ble det innført hjemmel i vegtrafikkloven for prikkbelastning av førerkort. Etter vegtrafikkloven § 33 nr. 1 kan således Kongen gi forskrift om at "førerkort skal inndras for en bestemt tid ... dersom innehaveren har fått nærmere angitte straffbare handlinger registrert et bestemt antall ganger i løpet av en fastsatt tidsperiode". Slik prikkbelastning må i utvalgets terminologi anses som en formell advarsel. I proposisjonen⁴⁰⁾ opplyses at de straffbare forhold som inngår i prikkbelastningssystemet, skal være "alvorlige vegtrafikklovetredelser, men ikke så alvorlige at de kvalifiserer for inndragning av førerkortet ved første gangs overtredelse".⁴¹⁾ For at overtredelsen skal kunne gi prikkbelastning kreves det at forholdet er avgjort ved rettskraftig dom, vedtatt forelegg eller vedtatt forenklet forelegg. Hver overtredelse registreres med én eller to prikker avhengig av hvor alvorlig den er. Politimesteren skal treffe vedtak om inndragning av førerkortet hvis føreren i løpet av en treårsperiode har blitt registrert med åtte prikker eller mer.⁴²⁾

³⁹⁾ Lov 2. juli 1999 nr. 64.

⁴⁰⁾ Ot. prp. nr. 71 (2001-2002).

⁴¹⁾ Proposisjonen side 2. Som eksempler nevnes blant annet fartsovertredelser, kjøring mot rødt lys, ulovlig forbikjøring og overtredelser av vikepliktsreglene.

⁴²⁾ I Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) har regjeringen som nevnt, foreslått at inndragning av førerkort som følge av straffbar handling skal behandles av domstolene som ledd i straf-

Det må sondres mellom formell advarsel på den ene side og kritikk, uformelle advarsler, inspeksjonsmerknader og lignende uttalelser som forvaltningen fremsetter skriftlig eller muntlig, på den annen. I praksis gis slik uformell kritikk i betydelig grad, særlig fra tilsynsorganene, og etter utvalgets syn er det ingen grunn til å begrense adgangen til dette. Det er åpenbart at forvaltningen bør ha mulighet til å gi uttrykk for kritikk eller gi en tilrettevisning, selv om man ikke anser det påkrevd å ilegge en formell sanksjon. For borgeren eller foretaket er det også gunstig at saken kan avsluttes på denne måten. Det må likevel tas i betraktning at siden det her ikke dreier seg om et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, gjelder ikke reglene om kontradiksjon, og borgeren/foretaket kan ikke få overprøvd kritikken gjennom klage. Dette kan tilsi at forvaltningen utviser en viss varsomhet. Dersom det dreier seg om kritikk som kan få stor betydning for parten, følger det imidlertid av god forvaltningsskikk at saken skal forberedes i samsvar med alminnelige prinsipper om kontradiksjon.

For å skille tydelig mellom advarsler som ilegges i medhold av lov som en sanksjon, og uformell kritikk/advarsler foreslår utvalget at *formell advarsel* brukes som betegnelse på den førstnevnte gruppen.

11.3.4.2 Offentliggjøring av navn på foretak

Offentliggjøring som sanksjon i seg selv vil i tilfelle karakteriseres ved at et forvaltningsorgan med hjemmel i lov beslutter å gjøre kjent for allmennheten at et foretak har begått en lovovertrødelse eller er ilagt en administrativ sanksjon for en slik overtredelse.

I utvalgets mandat nevner departementet at "offentliggjøring av hvem som har brutt loven" kan være en mulig sanksjon. Selv om det ikke fremgår uttrykkelig, oppfatter utvalget det slik at man særlig sikter til offentliggjøring av navn på foretak, herunder enkeltpersonforetak. Behovet for adgang til offentliggjøring er størst i forhold til næringsdrivende, samtidig som betenkelighetene her er mindre enn ved offentliggjøring av navn på personer som har begått lovbrudd utenfor næringsvirksomhet.

Etter det utvalget kjenner til, finnes det i dag ingen bestemmelser om offentliggjøring som sanksjon, og en slik sanksjon har heller ingen parallell blant de strafferettslige sanksjoner.

Derimot forekommer det i praksis i betydelig

fesaken. Dette skal også gjelde inndragning på grunn av prikkbelastning.

utstrekning at forvaltningsorganer, særlig tilsynsorganer, av eget tiltak eller på forespørsel gir opplysninger til massemedia om hvilke foretak som er ilagt sanksjoner. Forvaltningen trenger ikke hjemmel for å gjøre dette så lenge opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt, jf. drøftelsen om taushetsplikt og offentlighet i punkt 5.6.4 og 12.9. Sett fra forvaltningens side er offentliggjøring et viktig virkemiddel for at sanksjonene skal ha best mulig preventiv effekt. Offentliggjøring kan også være viktig for å bidra til allmennhetens tillit til det regulerte virksomhetsområde, og publikum får informasjon som kan ha betydning ved valg av leverandører og tjenesteytere (jf. kapittel 16).

Utvalget har vurdert om det bør gis en egen lovbestemmelse om offentliggjøring av navn på foretak som sanksjon i seg selv, men er kommet til at man ikke vil anbefale dette. Etter utvalgets syn ivaretas behovet for offentliggjøring – blant annet av hensyn til allmennheten – gjennom bestemmelsene om taushetsplikt og offentlighet med de endringer utvalget har foreslått i punkt 12.9.2. Dette regelsettet gir forvaltningen adgang til å offentliggjøre vedtak om andre sanksjoner, herunder hvilket foretak sanksjonen er ilagt, men er samtidig utformet slik at det kan tas tilbørlig hensyn til den vedtaket gjelder.

Etter utvalgets oppfatning er det mest nærliggende å se spørsmålet om offentliggjøring som et ledd i oppfølgingen av det underliggende sanksjonsvedtaket (for eksempel om overtredelsesgebyr), og ikke som en sanksjon i seg selv. Dersom offentliggjøring blir en formell sanksjon, vil dette dessuten skape avgrensingsproblemer og komplisere regelverket. Offentliggjøring bør i så fall defineres som enkeltvedtak. Bestemmelsene om kontradiksjon, krav til vedtaket og rett til overprøving i forvaltningsloven kapittel IV-VI kommer da til anvendelse ikke bare på den opprinnelige sanksjonen, men også på beslutningen om å gjøre kjent for allmennheten at sanksjonen er ilagt. For utvalget fremstår det som lite hensiktsmessig at både den "underliggende sanksjon" og beslutningen om offentliggjøring eller om ikke å benytte en eventuell adgang til å unnta vedtaket fra offentlighet, skal behandles på denne måten. Det måtte videre sondres mellom aktiv offentliggjøring (der forvaltningen av eget tiltak beslutter å offentliggjøre vedtaket) og passiv offentliggjøring (der innsyn gis etter begjæring fra pressen eller andre). Utvalget anser det ikke aktuelt å foreslå begrensninger i de alminnelige regler i offentlighetsloven. Eventuelle bestemmelser om offentliggjøring som sanksjon kan derfor bare regulere den aktive offentliggjøring. I praksis kan det imidlertid være nokså tilfel-

dig om forvaltningen selv går ut med opplysninger eller om disse gis som følge av en innsynsbejæring fra pressen. I saker med stor medieoppmerksomhet vil det alltid foreligge krav fra pressen om informasjon. En regulering basert på bestemmelser som bare skal gjelde for aktiv offentliggjøring, er derfor ingen god ordning, og en slik avgrensning vil lett åpne for omgåelser. Dersom offentliggjøring skal gjøres til en formell sanksjon, må det i tillegg fastsettes bestemmelser om på hvilken måte og i hvilke medier offentliggjøring skal skje. Heller ikke dette er enkelt å regulere på en god måte, løsrevet fra den enkelte sak.

11.4 Andre forvaltningstiltak

11.4.1 Pålegg om stansing og retting

En rekke lover gir forvaltningen adgang til å pålegge privatpersoner og foretak plikt til å stanse ulovlig virksomhet eller rette forhold som er i strid med loven.⁴³⁾ I mange tilfeller inneholder lovene også hjemmel for at forvaltningen kan ilegge tvangsmulkt for å sikre at pålegget blir gjennomført,⁴⁴⁾ jf. punkt 11.4.2.

Det er åpenbart at pålegg om stansing og retting ikke er en sanksjon, slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet i punkt 9.4. Samtidig er det på det rene at på mange forvaltningsområder er pålegg om retting kombinert med vedtak om tvangsmulkt i de fleste tilfeller tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av loven. Administrative sanksjoner og straff kan da begrenses til situasjoner der det ikke er noe å gjenopprette⁴⁵⁾ og til de mer alvorlige overtredelser.

11.4.2 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er aktuelt der en plikt som følger av lov eller forskrift eller av pålegg gitt av forvaltningen, ikke blir oppfylt. Tvangsmulkt karakteriseres ved at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. Personen eller foretaket som har unnlatt å oppfylle en slik plikt eller et slikt pålegg (eller noen som identifiseres med disse), skal betale et beløp til det offentlige inntil pålegget er etterkommet.

Tvangsmulkten kan være automatisk, ubetinget eller betinget. Tvangsmulkten kan videre bestå i at det skal betales en løpende mulkt eller være fastsatt som et engangsbeløp.

⁴³⁾ Se for eksempel lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) § 113.

⁴⁴⁾ Se for eksempel plan- og bygningsloven § 116a.

⁴⁵⁾ For eksempel ved brudd på overtidsbestemmelsene i lov 4. februar 1977 nr. 4 (arbeidsmiljøloven).

Med automatisk tvangsmulkt sikter utvalget til de tilfeller der det fremgår direkte av loven at det begynner å løpe en tvangsmulkt når den frist loven angir er oversittet. Både handlingsnormen og betalingsplikten følger således her av loven. Om tvangsmulkt skal ilegges, er ikke overlatt til forvaltningens skjønn. Denne form for tvangsmulkt er mest aktuell der loven pålegger borgere/foretak en plikt til periodisk å gi opplysninger til det offentlige. Eksempler her er plikten til hvert år å levere selvangivelse⁴⁶⁾ og plikten til å sende årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret.⁴⁷⁾

Dersom loven gir forvaltningen en adgang (men ikke plikt) til å fastsette tvangsmulkt for å gjennomføre et pålegg, er tvangsmulkten ikke automatisk.⁴⁸⁾ Utvalget bruker her betegnelsen ubetinget tvangsmulkt dersom mulkten skal løpe fra vedtakstidspunktet,⁴⁹⁾ mens man anser tvangsmulkten som betinget dersom den kan avverges ved at borgeren/foretaket oppfyller pålegget innen den frist forvaltningen har satt.⁵⁰⁾

De fleste lovbestemmelser om tvangsmulkt gir forvaltningen adgang til å velge mellom løpende mulkt og engangsmulkt. I praksis fastsettes tvangsmulkten normalt enten som en løpende mulkt eller

som et betinget engangsbeløp. Dette bidrar best til å realisere formålet med mulkten, nemlig å etablere et oppfyllellespress på borgeren eller foretaket.

Tvangsmulkt er ikke en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet, jf. punkt 9.4. Det helt dominerende formålet med regler om tvangsmulkt er å fremtvinge oppfyllelse, herunder at lovlig tilstand gjenopprettes eller opprettholdes. Tvangsmulkten er således i utpreget grad et tiltak som er "fremadrettet". Så lenge formålet med tvangsmulkt er et annet enn å påføre borgeren/foretaket et onde som en reaksjon mot en overtredelse, er det uten betydning at mulkten vil bli opplevd som et onde av den vedtaket retter seg mot. Det er også uten betydning at en tvangsmulkt kan komme opp i betydelige beløp.

Etter utvalgets syn bør man unngå at bestemmelser om tvangsmulkt gir adgang til å fastsette en ubetinget mulkt som et engangsbeløp. Dels er dette uegnet som oppfyllellespress, fordi borgeren eller foretaket må betale beløpet uansett om pålegget om retting etterkommes eller ikke. Dels vil en slik ubetinget mulkt lett måtte anses som en sanksjon dersom vedtaket utløses av et lovbrudd. Her vil det i realiteten være tale om et overtredelsesgebyr, slik utvalget bruker begrepene, jf. punkt 11.3.2.1.⁵¹⁾

Den nærmere utforming av bestemmelsene om tvangsmulkt varierer en del. Dette gjelder således beløp og beregningsmåte, hvem mulkten kan rettes mot, adgangen til ettergivelse, søksmålsbyrde mv. Disse spørsmål behandles nærmere i kapittel 15.

Lovgivningen bruker i dag ulike betegnelser på tvangsmulkt, jf. punkt 5.2.3.3 og eksemplene i fotnotene ovenfor. Utvalget mener at begrepsbruken bør standardiseres og foreslår at *tvangsmulkt* benyttes som et felles begrep i lovgivningen. Elementet "tvang" bør være med for å markere at formålet er å fremtvinge oppfyllelse. "Mulkt" bør brukes for å skille tvangsmulkten fra andre betalingsforpliktelses, særlig fra gebyrene, jf. punkt 11.3.2.1. Tvangsmulkt synes også å være betegnelsen som brukes i nyere lover, se for eksempel Ot.prp. nr. 42 (2001-2002) om endringer i alkoholloven og tobakkskadeloven.

11.4.3 Tilbakekall av offentlig tillatelse

Tilbakekall av offentlig tillatelse karakteriseres ved at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake en offentlig tillatelse som følge av at innehaveren av tillatelsen ikke lenger fyller vilkårene for å ha

⁴⁶⁾ Dersom selvangivelsen leveres etter fristen, fremgår det av ligningsloven § 10-1 at skattyteren skal betale tvangsmulkt (der kalt forsinkelsesavgift). Mulkten fastsettes på grunnlag av den samlede formue og inntekt ved ligningen, og beløpet trappes opp jo lengre forsinkelsen varer. Høyeste beløp er 2 % av nettoinntekten og 1 promille av nettoformuen og ilegges når forsinkelsen er på mer enn 2 måneder.

⁴⁷⁾ Etter lov 17. juli 1998 nr. 56 (regnskapsloven) § 8-3 skal den regnskapspliktige betale tvangsmulkt (der kalt forsinkelsesgebyr) dersom årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning ikke er innsendt til Regnskapsregisteret innen fristen. Mulktens størrelse fastsettes av Regnskapsregisteret til ett eller flere rettsgebyr pr. uke. Mulkten løper til innsendingsplikten er oppfylt. Således er det verken begrensninger for hvor lenge mulkten kan løpe eller fastsatt noe maksimumsbeløp.

⁴⁸⁾ Graden av skjønn kan være regulert på ulikt vis. De fleste lover nøyter seg med å bestemme at forvaltningen "kan" fastsette tvangsmulkt. Etter markedsføringsloven skal det derimot fastsettes tvangsmulkt (der kalt tvangsgebyr) med mindre særlige grunner tilsier at dette ikke gjøres, jf. loven § 16.

⁴⁹⁾ Enkelte lovbestemmelser, for eksempel konkurranseloven § 6-4, bestemmer at mulkten ikke begynner å løpe før klagefristen er ute. Hvis vedtaket påklages løper heller ingen mulkt før vedtak i klagesaken foreligger.

⁵⁰⁾ Lov 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven) § 73 gir eksempler på ulike former for betinget tvangsmulkt. Hovedregelen etter § 73 annet ledd annet punktum er at mulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Dette er den vanligste formen for betinget tvangsmulkt. Annet ledd tredje punktum gir hjemmel for å fastsette tvangsmulkten på forhånd slik at den løper fra hver overtredelse tar til. Når det på vedtakstidspunktet ennå ikke foreligger noen overtredelse, vil også dette være en betinget tvangsmulkt i utvalgets terminologi. Betalingsplikten inntreffer ikke så lenge den virksomhet vedtaket retter seg mot, holder seg innenfor lovens ramme.

⁵¹⁾ Til illustrasjon vises til Rt 2002 side 1298 (Polarlaks II) som er nærmere omhandlet i punkt 11.3.2.1.

den. Om grensen mot administrativt rettighetstap vises til punkt 11.3.3.1.

Loven inneholder en rekke bestemmelser om tilbakekall av offentlige tillatelser. Det dreier seg om tillatelser til visse aktiviteter (for eksempel å kjøre motorvogn), til å utøve visse yrker (for eksempel som lege eller advokat) eller til ulike former for næringsvirksomhet (for eksempel eiendoms-megling eller verdipapirhandel). Grunnlaget for tilbakekall vil som regel være knyttet til sviktende helse (herunder rusproblemer), sviktende kompetanse, sviktende økonomi eller sviktendeandel. Vilåårene for tilbakekall kan være formulert konkret⁵²⁾ eller generelt.⁵³⁾ Der loven bruker generelle uttrykk, angis som regel ulike alternativer i tillegg. Disse kan være utformet som en liste over eksempler som ikke er uttømmende, eller det kan være et vilkår at minst ett av alternativene er oppfylt.⁵⁴⁾

Tilbakekall av offentlig tillatelse fordi innehaveren ikke lenger fyller vilåårene for å ha den, er ikke en sanksjon slik utvalget har definert sanksjonsbegrepet, jf. punkt 9.4. Som det går frem av drøftelsen i punkt 11.3.3.1, gjelder dette normalt også der tilbakekallet er knyttet til et vilkår i loven om sviktendeandel, sviktende tillit eller manglende skikkethet og dette vilååret anses oppfylt ved at innehaveren av tillatelsen eller noen som identifiseres med ham, har begått et lovbrudd. Slik utvalget ser det, er det dominerende formål fortsatt å hindre at personen eller foretaket fortsetter en virksomhet man ikke (lenger) er kvalifisert for. Det pønale formål trer her (helt) i bakgrunnen.

Som det går frem av punkt 11.3.3.1, foreslår utvalget at *tilbakekall av offentlig tillatelse* brukes som betegnelse på de tilbakekall som ikke er sanksjoner i utvalgets terminologi.

⁵²⁾ Jf. for eksempel vegtrafikkloven § 34 "...de krav som er fastsatt til syn, helse og førlighet".

⁵³⁾ Jf. for eksempel våpenloven § 10 "edruelig og pålitelig" og revisorloven § 9-1 "anses uskikket".

⁵⁴⁾ Jf. for eksempel helsepersonelloven § 57: "... dersom innehaveren er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig på grunn av alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse, langt fravær fra yrket, bruk av alkohol, narkotika eller midler med lignende virkning, grov mangel på faglig innsikt, uforsvarlig virksomhet, grove pliktbrudd etter denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den, eller på grunn av atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen."

Kapittel 12

Administrative sanksjoner – fellesspørsmål

12.1 Kapittelsammendrag

I kapittel 12 behandler utvalget på generelt grunnlag en del fellesspørsmål for administrative sanksjoner.

I punkt 12.3 behandles materielle vilkår for å ilegge en slik sanksjon. Det påpekes at etter legalitetsprinsippet må slike sanksjoner ha hjemmel i lov, og det bør fremgå klart av lovbestemmelsen hvilke overtredelser som rammes. Utvalget frarår der likevel ikke at det kan ilegges sanksjoner ved overtredelse av delegert lovgivning eller rettslige standarder. Utvalget foreslår at skyldkravet ved administrative sanksjoner i alminnelighet skal være forsett eller uaktsomhet. Det foreslås ikke innført særlige beviskrav.

I punkt 12.4 foreslår utvalget at forvaltningen bør kunne foreta et valg i spørsmålet om hvorvidt en administrativ sanksjon skal ilegges når det er konstatert at vilkårene er oppfylt (oppportunitetsprinsippet).

I punkt 12.5 drøftes den situasjon at det normalt er samme organ som administrerer et regelverk, avdekker overtredelser og ilegger en sanksjon. Utvalget anbefaler ikke at det opprettes nye organer for å unngå dette, men peker på betydningen av intern organisering og kontrollmuligheter.

I punkt 12.6 vurderes om det bør gis generelle regler for den personelle kompetanse for å ilegge administrative sanksjoner, men utvalget konkluderer med at sakene er for uensartede til at det er mulig.

I punkt 12.7 behandles spørsmål om hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde for saker om administrative sanksjoner. Eventuelle særregler for denne typen saker bør etter utvalgets oppfatning komme til uttrykk i et særskilt kapittel om administrative sanksjoner i forvaltningsloven (kapittel IX).

Det første spørsmålet som drøftes, er om saksbehandlingsreglene bør differensieres, i den forstand at det skal gjelde ulike regler, avhengig av hvor store verdier saken gjelder. Med et visst unntak for saker om ileggelse av overtredelsesgebyr etter faste satser, finner utvalget at dagens saksbehandlingsregler er fleksible nok til å være til-

passet både små og store saker. Videre drøftes om det i saker om administrative sanksjoner skal være adgang til muntlig fremleggelse av saken fra borgerens side ut over det som følger av forvaltningsloven § 11d.

På mange forvaltningsområder har borgerne en lovfestet opplysningsplikt overfor forvaltningen. Under henvisning til regler om vern mot selvinkriminering, har utvalget vurdert om, og eventuelt på hvilken måte, den begrensning i opplysningsplikten som er nødvendig for å unngå tvungen selvinkriminering, bør komme til uttrykk i lovgivningen. Utvalget har utarbeidet forslag til en slik regel.

Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en bestemt maksimaltid for forvaltningens behandling av sanksjonssaker, og om forvaltningen bør pålegges å meddele resultatet også i tilfeller hvor konklusjonen går ut på at det ikke skal ilegges sanksjon. Det fremsettes forslag til en lovbestemmelse om plikt til å meddele resultatet i tilfeller hvor det er sendt forhåndsvarsel om ileggelse av administrativ sanksjon.

Vedtak om ileggelse av administrativ sanksjon kan påklages. Etter utvalgets oppfatning er forvaltningslovens regler om klagebehandling hensiktsmessige også for saker om administrative sanksjoner, dog slik at kommunale sanksjonsvedtak foreslås klagebehandlet av fylkesmannen. Videre må det i visse tilfeller være adgang til å få juridisk bistand på det offentliges regning. Dette behovet foreslås ivaretatt innenfor det generelle regelverket om fri rettshjelp.

Endelig har utvalget vurdert om det bør være hjemmel for bruk av tvangsmidler fra forvaltningens side under behandlingen av saker om administrative sanksjoner. Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å være tilbakeholden med å legge slik myndighet til forvaltningen, og det fremsettes ikke forslag om hjemmel for bruk av tvangsmidler på generell basis.

Punkt 12.8 omhandler domstolsprøving av administrative sanksjoner. Utvalget foreslår ingen endring i gjeldende regel om at den part som vil ha prøvet et forvaltningsvedtak, må reise saken ved domstolene. Det foreslås heller ingen særlig rettergangsordning for disse sakene, men pekes på

at den foreslåtte småkravsprosessen vil være hensiktsmessig i mindre saker. Utvalget foreslår at det skal lovfestes at den administrative klageadgangen skal være uttømt før det reises sak. Det bør ikke gis en generell regel om at søksmål fører til oppsettende virkning.

Utvalget foreslår ikke nye regler på sanksjonsområdet om domstolenes prøvingsrett i forhold til forvaltningens frie skjønn. Det foreslås at domstolene i disse sakene bør ha anledning til å gå utenfor partenes påstander og anførsler. Videre bør domstolen kunne ilegge en annen sanksjon enn vedtatt av forvaltningen og endre utmålingen av en sanksjon.

Etter utvalgets syn er gjeldende regler i retts- og hjelpeoven om når parten kan få advokat på det offentliges bekostning, tilstrekkelige når det sammenlignes med retten til forsvarer i straffesaker. Utvalget ser ingen grunn til å foreslå andre endringer i reglene om rettsgebyr enn det Tvistemålsutvalget foreslår for småkravsprosessen.

I punkt 12.9 vurderer utvalget reguleringen av taushetsplikt og offentlighet ved saker om administrative sanksjoner. Dette gjelder både i forhold til selve vedtaket om en administrativ sanksjon og i forhold til opplysninger om mulige lovovertridelser på tidligere stadier av saken. Utvalget foreslår en presisering av taushetspliktens omfang etter forvaltningsloven § 13, slik at denne som utgangspunkt ikke skal omfatte opplysning om vedtak om administrativ sanksjon eller om lovovertridelse et slikt vedtak er eller kan bli basert på. Utvalget understreker betydningen av å vurdere bruk av adgangen etter unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven til å unnta fra offentlighet dokumenter med opplysninger om lovovertridelser, hvor det er berettiget ut fra hensynet til den det gjelder. Dette gjelder særlig under saksforberedelsen før vedtak er truffet. Det foreslås ikke endringer i offentlighetslovens regler.

Punkt 12.10 omhandler fullbyrding av administrative sanksjoner. Et vedtak om en administrativ sanksjon bør normalt utgjøre et særskilt tvangsgrunnlag slik at inndrivning kan skje uten dom. Hovedregelen bør være at tvangsinndrivelse først bør kunne skje etter at sanksjonssaken er forvaltningsrettslig endelig avgjort. Unntak kan forekomme, men bør fastsettes i særlov. Utvalget foreslår heller ikke generelle regler om når tvangsfullbyrdelse bør kunne skje overfor andre enn overtrederen.

I punktet beskrives videre den anledning en part har til å gjøre innsigelser mot en ilagt administrativ sanksjon overfor namsmyndighetene på

fullbyrdingsstadiet og mulighetene til å begjære midlertidig forføyning.

I punkt 12.11 behandler utvalget regler for registrering og statistikk. Fordi gjentakelse av overtredelser kan få rettslige følger, er det behov for en viss registrering av administrative sanksjoner. Utvalget foreslår at det opprettes sanksjonsregistre innenfor det enkelte forvaltningsområde, og at lovens definisjon av gjentakelse legges til grunn for hva som kan registreres. I tillegg foreslås registrering av formelle advarsler. Innsyn i registrene bør begrenses til det forvaltningsorgan som har behov for opplysninger for å vurdere gjentakelsesreaksjoner.

12.2 Innledning og problemstillinger

Administrative sanksjoner er formelt forvaltningsrettslige enkeltvedtak. Det betyr at saksbehandlingen reguleres av forvaltningsloven og den enkelte særlov som hjemler sanksjonen. Rettslig prøving for domstolene av en administrativ sanksjon skjer i sivilprosessens former. Samtidig har slike sanksjoner mange fellestrekk med straffetiltak, da lovovertrederen påføres et pønalt begrunnet onde. For straffesaker gjelder reglene i straffeloven og straffeprosessloven.

Når det skal utarbeides et forslag til mønsterregelverk for administrative sanksjoner, er det derfor nødvendig å foreta en gjennomgang av gjeldende forvaltnings- og sivilrettslige regler som i dag gjelder for forvaltningsvedtak og rettslig prøving av disse. Det må vurderes hvorvidt det bør innføres særlige bestemmelser for vedtak om sanksjoner. Det må også vurderes i hvilken utstrekning gjeldende system bør tilpasses de strafferettslige reglene på grunn av sanksjonenes pønale karakter.

Målet må være å etablere et effektivt regelsett som sikrer etterlevelse av fastsatte handlingsnormer og som samtidig ivaretar den enkeltes rettsikkerhet.

12.3 Materielle vilkår

12.3.1 Hjemmelskrav

De materielle vilkår for å ilegge en administrativ sanksjon må fremgå av hjemmelsbestemmelsen for den enkelte sanksjon. Her vil utvalget drøfte noen generelle spørsmål.

Når offentlige myndigheter ilegger en sanksjon som følge av en uønsket handling eller unnlatelse, er det et utslag av det offentliges myndighetsutø-

velse og innebærer et inngrep i "borgernes rettsfære". Det følger av *legalitetsprinsippet* i forvaltningsretten at et slikt inngrep må ha hjemmel i lov. Lovbestemmelsen må videre være tydelig og klar slik at det er forutberegnelig når en sanksjon kan legges.

Klarhetskravet innebærer at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlatelser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt foretak, som det kan reageres mot. Når sanksjonshjemmelen viser til overtredelse av andre bestemmelser i loven, må det fremgå tydelig hvilke bestemmelser det dreier seg om. Det er ikke ønskelig med formuleringer av typen "overtredelse av bestemmelsene i denne lov ..." eller liknende, jf. punkt 10.3 og 10.4.

Det bør videre fremgå klart av loven hvilket *skyldkrav* som gjelder, jf. punkt 12.3.2.

På en del forvaltningsområder skjer det en utfylling av regelverket ved *forskrifter*, slik at de nærmere handlingsnormene ikke fremgår direkte av lovteksten. Denne fremgangsmåten er nødvendig for å hindre at lovene blir altfor omfattende og innebærer også at endringer kan skje på en enklere måte. Ulempen er at forskrifter er mindre tilgjengelige og at man ikke kan lese direkte i loven hva som kan føre til en sanksjon. Betenkelighetene ved en slik ordning er mindre når det dreier seg om et spesialisert felt der det må forventes at de som berøres av regelverket har godt kjennskap til det, f.eks. næringsdrivende, enn når det gjelder regler for "folk flest".

Utvalget finner ikke grunn til å frarå at det kan ilegges sanksjoner også ved overtredelser av delegert lovgivning. Det anbefales imidlertid at selve lovteksten i størst mulig grad må angi hva som kan føre til en sanksjon, særlig på felt som berører allmennheten. Forskriftene må videre alltid angi konkret hvilke handlingsnormer som kan føre til en reaksjon. Det vises til drøftelsene i punkt 10.4 og 13.3.

I en del bestemmelser brukes *rettslige standarder* av typen "god forretningsskikk", "god megler-skikk" eller lignende. I utgangspunktet kan slike formuleringer synes uklare. Det vil imidlertid normalt ha utviklet seg retningslinjer innen bransjen og hos rettshåndhevende myndigheter som avklarer hva som ligger i begrepene. På samme måte som ved delegert lovgivning må det forutsettes at de grupper som berøres har satt seg inn i hva som nærmere ligger i begrepene. Bruk av rettslige standarder er også godtatt i strafferetten.

På denne bakgrunn finner ikke utvalget grunn til å fraråde at overtredelser av rettslige standarder kan sanksjoneres.

Straffelovkommisjonen foreslår i NOU 2002: 4 Ny straffelov at det innføres en bestemmelse som gjør *medvirkning* straffbart med mindre annet er uttrykkelig bestemt. Utvalget finner ikke grunn til å foreslå en tilsvarende generell regel for administrative sanksjoner. Slike sanksjoner vil ofte rette seg mot overtredelse av eller unnlattelse av å følge forvaltningsmessige påbud. Det vil også være stor variasjonsbredde i hvilke handlingsnormer som rammes. Det er derfor ikke naturlig å statuere et generelt medvirkeransvar. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at medvirkning rammes i tilfelle der det er hensiktsmessig.

Utvalget finner heller ikke grunn til å foreslå innført en generell regel om at *forsøk* på overtredelse kan sanksjoneres. Straffelovkommisjonen har foreslått at forsøk på en handling som kan medføre fengsel i mer enn seks måneder gjøres straffbart når ikke annet er bestemt. Utvalget er enig i at i utgangspunktet bør sanksjon mot forsøk være forbeholdt grovere overtredelser. Slike overtredelser vil det imidlertid i liten grad være aktuelt å sanksjonere administrativt, jf. punkt 10.6.

12.3.2 Kravet til skyld

I strafferetten er det et vilkår for å kunne straffe at det i tillegg til overtredelse av det objektive gjerningsinnholdet i en straffebestemmelse er utvist subjektiv skyld. Av straffeloven § 40 fremgår det at skyldkravet etter straffeloven er forsett med mindre det uttrykkelig er bestemt at også uaktsomme overtredelser rammes. For forseelser som består i unnlattelse, er hovedregelen at uaktsom overtredelse rammes. Straffelovkommisjonen¹⁾ foreslår at skillet mellom forbrytelser og forseelser oppheves og at skyldkravet for alle overtredelser etter straffelovgivningen skal være forsett. I særlovgivningen må det gis særskilt bestemmelse om hvilket skyldkrav som gjelder.

For at enkeltpersoner skal kunne straffes er det således et vilkår at det foreligger subjektiv skyld. Når det gjelder bedrifter, foreninger og lignende, kan det etter straffeloven § 48a idømmes foretaksstraff selv om ingen enkeltperson kan straffes. For foretak kan det således idømmes straff på tilnærmet objektivt grunnlag. Dette foreslås videreført av Straffelovkommisjonen.

På enkelte masseforvaltningsområder der det er aktuelt å ilegge administrative sanksjoner, kan det være behov for et tilnærmet objektivt ansvar fordi det er vanskelig eller unødig ressurskrevende å bevise at det foreligger forsett eller uaktsomhet.

¹⁾ NOU 2002: 4 Ny straffelov.

Et eksempel på dette er ligningsloven § 10-2 nr. 1 som statuerer tilleggsskatt for skattytere som gir ligningsmyndighetene uriktige eller ufullstendige opplysninger uten krav til subjektiv skyld. I § 10-3 bokstav b gjøres det imidlertid unntak for tilfeller der skattyterens forhold må anses unnskyldelige. Selv om det tilsynelatende er oppstilt en objektiv regel, er realiteten at aktsomme overtredelser ikke rammes.

Et annet eksempel på at man kan bli ansvarlig for et gebyr uten skyld er parkeringsgebyrer. Gebyr for ulovlig parkering forutsetter skyld for føreren, men kan inndrives hos eieren på objektivt grunnlag etter vegtrafikkloven § 38 annet ledd. Unntak er bare gjort dersom kjøretøyet er stjålet. Det er åpenbart behov for en slik regel, da det er unødig ressurskrevende for det offentlige å skulle føre bevis for hvem som parkerte bilen dersom eieren benekter å ha gjort det.

Utvalget vil ikke anbefale at det oppstilles et objektivt ansvar for fysiske personer selv om det av håndhevelsesgrunner på enkelte områder kunne være ønskelig. Dersom det er på det rene at en person overhodet ikke er å bebreide for sin adferd, er det ikke rimelig at vedkommende blir ilagt en sanksjon. Unntak fra dette gjelder ved administrativ inndragning, jf. punkt 13.7.

Det vil imidlertid i mange tilfelle være aktuelt å oppstille et meget strengt aktsomhetsansvar. Dette vil særlig gjelde områder der det er lett å konstatere om en overtredelse har funnet sted og der rettsnormene må forutsettes allment kjent, som for eksempel parkeringsreglene og plikten til å innlevere selvangivelse. Det må videre være en forutsetning at sanksjonen ikke er svært inngripende og at det foreligger et klart behov for effektiv håndhevelse. Hvis bevisføringsplikten for at det ikke foreligger uaktsomhet i slike tilfelle legges på overtrederen, vil hensynet til en effektiv håndhevelse etter utvalgets syn være godt nok ivaretatt uten at det innføres et objektivt ansvar.

Etter utvalgets syn vil et naturlig utgangspunkt være at skyldkravet ved administrative sanksjoner er forsett eller uaktsomhet.

12.3.3 Særlige beviskrav?

I straffesaker har påtalemyndigheten bevisbyrden for at de objektive og subjektive straffbarhetsvilkårene foreligger, og det er oppstilt meget strenge krav til bevisene. For at noen skal dømmes til straff må dommerne være overbevist, det må ikke foreligge noen rimelig tvil. I praksis vil det imidlertid være visse variasjoner i beviskravet, avhengig av hva bevistvilen gjelder,

sakens alvor og hvor streng straff det vil være tale om.

I sivile saker er utgangspunktet at retten skal legge det faktum til grunn som er mest sannsynlig. Grunnen til dette er at partenes interesser i sivile saker normalt er motstridende, slik at et resultat til fordel for den ene parten går ut over den andre.

Det gjøres imidlertid unntak fra dette utgangspunktet i sivile saker der det er spørsmål om det foreligger straffbart eller annen form for sterkt klanderverdige forhold fra noen. Det er både i rettspraksis og teori lagt til grunn at det må stilles krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at retten i en sivil sak skal kunne legge til grunn at det er begått et straffbart forhold eller at det foreligger et annet sterkt belastende faktum, se også punkt 5.6.2.2. Hvor sterk sannsynlighetsovervekt som må kreves, avhenger av hvor sterkt klanderverdige forhold som må foreligge. I realiteten er det derfor ikke stor forskjell mellom beviskravene i straffesaker og slike sivile saker.

Utvalget finner etter dette ikke grunn til å fastsette særlige beviskrav for saker om administrative sanksjoner. Gjeldende regler gir rom for muligheter for nyansering som i praksis må anses tilfredsstillende. I saker der det dreier seg om alvorlige forhold og en inngripende sanksjon, vil det være aktuelt å stille strenge krav til bevisene. I enklere saker der det er aktuelt med mindre reaksjoner kan beviskravene settes lavere.

12.4 Oppportunitetsprinsipp?

Oppportunitetsprinsippet innebærer at det er opp til myndighetenes skjønn hvorvidt det skal ilegges en sanksjon etter at det er konstatert at vilkårene er til stede. Legalitetsprinsippet (i straffeprosessuell forstand) medfører en plikt til å reagere dersom det er konstatert en overtredelse. Avklaringen av om det foreligger en handlingsplikt for forvaltningen til å sanksjonere, kan komme til uttrykk ved at det i den aktuelle lovbestemmelse brukes begrepene "skal" eller "kan".

De hensyn som ligger til grunn for at det overhodet åpnes for sanksjoner, tilsier at det bør knyttes en ubetinget sanksjoneringplikt til dem. En slik plikt kan gjøre det enklere for det aktuelle forvaltningsorgan å bruke kompetansen. Det slipper å bruke ressurser på å vurdere om det skal gripes inn (når vilkårene for sanksjonen er innfridd), og risikerer i mindre grad press utenfra for å avstå fra sanksjoner. Med en ubetinget handlingsplikt sikres også økt forutsigbarhet for dem sanksjonene kan tenkes rettet mot.

På den annen side kan det alltid tenkes tilfeller der sanksjoner fremstår som en dårlig løsning. Det kan være flere grunner til at det ikke er ønskelig å reagere selv om vilkårene er oppfylt. Det kan dreie seg om særlige forhold knyttet til saken eller gjerningspersonen. På forvaltningens område kan det i enda større grad enn på strafferettens være aktuelt med alternative reaksjonsformer som for eksempel advarsel, veiledning eller forskjellige former for avtaler. Ved innføringen av et nytt regelverk er det også viktig å ha fleksibilitet ved oppfølging og håndheving.

Utvalget legges størst vekt på den fleksibilitet oppportunitetsprinsippet innebærer og foreslår at hjemler for administrative sanksjoner utformes som regler om hva forvaltningen "kan" gjøre.

Det er imidlertid viktig at det føres en ensartet praksis, slik at det ikke får et preg av tilfeldighet om det ilegges en sanksjon eller ikke. Dette kan ved behov ivaretas ved retningslinjer. Videre vil reglene om usaklig forskjellsbehandling i forvaltningen komme til anvendelse.

12.5 Anklageprinsipp eller inkvisisjonsprinsipp

I strafferetten regnes det som et viktig prinsipp at det er opp til påtalemyndigheten å sørge for sakens etterforskning og for å fremme saken. Domstolene i Norge har ikke ansvar for etterforskning og tar aldri opp straffesaker på egen hånd. Dette kalles anklageprinsippet og regnes som en viktig garanti for at dommerne er fullstendig uavhengige når det idømmes straff.

Situasjonen i forvaltningen er normalt slik at det er det samme organet som administrerer et regelverk, som avdekker overtredelser, og som eventuelt bestemmer om overtredelser skal sanksjoneres. Ordningen kan sammenliknes med det såkalte inkvisisjonsprinsippet og kan føre til tvil om organets objektivitet og uavhengighet i visse situasjoner.

Dersom anklageprinsippet skulle kunne gjennomføres i forvaltningen, måtte det etableres egne organer som skulle fastsette sanksjoner. Dette ville imidlertid medføre så store administrative og økonomiske konsekvenser at utvalget ser det som en uaktuell løsning. Det vises også til pkt 10.4 der utvalget generelt ikke går inn for å opprette nye håndhevingsorganer.

Etter utvalgets syn må eventuelle ulemper knyttet til at det er det samme organet som undersøker om overtredelse har funnet sted og som fastsetter er sanksjon, avbøtes ved gode interne retnings-

linjer og saksbehandlingsregler. Internt i forvaltningen bør det vurderes hvordan avdekking av overtredelser kan skilles fra sanksjonering slik at det ikke er de samme personene som behandler sakene. Ulempene blir også avhjulpet ved at det alltid vil være klageadgang til et overordnet forvaltningsorgan. Det ligger også en kontrollfunksjon i muligheten for å bringe saken inn for sivilombudsmannen. Videre vil sanksjonsvedtak alltid kunne bringes inn for domstolene til full prøvelse, se punkt 12.8.

Verken Grunnloven eller EMK stiller opp noe forbud mot at et forvaltningsorgan ilegger sanksjoner, så lenge det er adgang til å bringe vedtaket inn for en domstol og kravene til saksbehandling mv. for øvrig følges.

12.6 Personell kompetanse

Dette er spørsmålet om hvilket forvaltningsorgan som skal ha adgang til å fastsette en sanksjon. Straffeprosessloven gir for straffesaker presise regler for hvilke ledd i påtalemyndigheten som har påtalekompetanse for hvilke straffebud. Systemet er at påtalekompetansen blir lagt høyere jo mer alvorlig den straffbare handling er. Det er også klare regler for domstolenes behandling av straffesaker.

Etter gjeldende rett er det ikke tilsvarende regler for forvaltningen. Den lov som statuerer en administrativ sanksjon vil samtidig fastsette hvilket organ som har avgjørelseskompetansen. Der som avgjørelsesmyndigheten er lagt til et departement, er det antatt at departementet har en generell adgang til å delegere den til et underliggende organ. Delegasjonsadgangen er mer begrenset for andre forvaltningsorganer. Innen det enkelte forvaltningsorgan avhenger det av interne retningslinjer på hvilket nivå avgjørelser skal treffes, med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.

Etter utvalgets syn er det også vanskelig på generelt grunnlag å si noe om hvor kompetansen bør ligge. Til det er sakene for uensartede. Et moment ved vurderingen vil blant annet være hvor inngripende sanksjoner det er tale om. Hensynet til en reell klageadgang taler imidlertid mot at sanksjonskompetansen legges til et departement.

Det er viktig at det fremgår klart av hjemmelen for å ilegge en sanksjon hvilket forvaltningsorgan som har kompetanse til å ilegge den, om det skal være adgang til delegasjon og i tilfelle til hvilket organ.

Utvalget vil fremheve betydningen av at forvaltningsorganer som fastsetter administrative sanksjoner, organiserer virksomheten slik at man har

en stab som er egnet til behandling av slike saker.

12.7 Saksbehandlingsregler

12.7.1 Innledning

Når et administrativt organ skal ilegge sanksjoner, gjelder i utgangspunktet de samme krav til saksbehandlingen som når organet behandler andre typer enkeltvedtak.²⁾ I punkt 5.6 har utvalget redegjort for hovedtrekkene i disse reglene. I det følgende drøftes om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler for sanksjonssakene, og hva disse i tilfelle skal gå ut på.

Vurderingene berører to hovedproblemstillinger. Den ene er om de alminnelige saksbehandlingsreglene gir et *tilstrekkelig vern* for den eller dem en sanksjon kan bli rettet mot. Siden sanksjoner inneholder et vesentlig pønalt element, og i prinsippet dermed lett kan tenkes mer tyngende enn mange andre typer avgjørelser, kan det jo tenkes at forvaltningen må arbeide ekstra grundig i slike saker. I denne sammenhengen må det blant annet vurderes om reglene ivaretar de krav til saksbehandlingen som er nedfelt i konvensjoner som Norge har sluttet seg til, jf. straks nedenfor. Den andre hovedproblemstillingen er om de alminnelige reglene sikrer forvaltningen tilstrekkelig handlingsrom til at den kan *sanksjonere effektivt*. Blant annet må det vurderes om det – til dels på samme måte som i straffeprosessen – skal gis regler om bruk av tvangsmidler under forberedelse av en sak som kan ende med sanksjoner.

I kapittel 5 (særlig punkt 5.7.5) er det redegjort for at administrative sanksjoner i mange tilfeller må anses å innebære en straffesiktelse ("criminal charge") i EMK artikkel 6 sin forstand. Saksbehandlingen må dermed ivareta de krav konvensjonen stiller for denne typen saker. De anbefalinger utvalget gir om utformingen av saksbehandlingsreglene, ivaretar de kravene som følger av konvensjonen.

I det følgende tar utvalget for seg en rekke enkeltspørsmål om hvilke krav som bør stilles til saksbehandlingen.

12.7.2 Differensierte saksbehandlingsregler, avhengig av sakens omfang?

Sanksjonssakene kan gjelde ulike interesser og

større eller mindre økonomiske verdier, og det er nærliggende å vurdere om saksbehandlingsreglene skal differensieres, avhengig av hvilke interesser eller verdier som står på spill i den enkelte sak. Slik differensiering er foreslått for behandlingen av sivile saker for domstolene, gjennom Tvistemålsutvalgets forslag om en egen "småkravsprosess".³⁾ For forvaltningssaker kan differensiering tenkes blant annet i form av reduserte krav til forhåndsvarsel og/eller begrunnelse, eller som innskrenket adgang til administrativ klagebehandling. Slike tiltak kan redusere forvaltningens arbeidsbyrde og legge til rette for økt effektivitet.

Utvalget konstaterer at forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak allerede i utgangspunktet er utformet på en måte som gjør det mulig – og riktig – å stille mer eller mindre strenge krav, avhengig av hva saken handler om. Dette trekket ved reglene kommer eksempelvis til uttrykk i avgjørelsen i Rt 1981 side 745, som gjelder gyldigheten av et statlig vedtak om bruk av forkjøpsrett til et gårdsbruk. Bruk av forkjøpsrett i det aktuelle tilfellet innebar at den som i utgangspunktet ønsket å kjøpe gårdsbruket, i realiteten mistet muligheten til å leve av jordbruk (han hadde leid og brukt eiendommen som tilleggsjord gjennom mange år). Staten hadde gitt en begrunnelse for vedtaket, men etter Høyesteretts oppfatning var ikke begrunnelsen god nok til at vedtaket kunne anses gyldig. Høyesterett uttalte blant annet at "[n]år det gjelder et vedtak så inngripende som det her foreliggende, skjerpes kravene til begrunnelsen".⁴⁾ At saksbehandlingsreglene på denne måten allerede i utgangspunktet er "relative", avhengig av hvor mye som står på spill for de berørte, er en indikasjon på at det ikke er nødvendig med ytterligere differensiering i form av forskjellige bestemmelser for henholdsvis store og små saker.

Utvalget konstaterer videre at i all hovedsak er ikke noen av elementene i forvaltningslovens regler i seg selv så ressurskrevende at det er nærliggende å eliminere dem i sanksjonssaker. Utvalget ser heller ikke at det er noe ved nettopp sanksjonssakene som i særlig grad aktualiserer differensiering. Skal det først lages ulike regler for saker av forskjellig art og omfang, bør dette skje på generell basis, ikke for sanksjonssakene spesielt. Også andre tyngende forvaltningstiltak kan være svært inngripende og betydningsfulle. På denne bakgrunn vil ikke utvalget foreslå ulike sett saksbehandlingsregler for sanksjonssaker av forskjellig art og omfang.

²⁾ Ileggelse av sanksjoner vil alltid være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, jf. punkt 5.6.

³⁾ NOU 2001: 32 Rett på sak, særlig del II punkt 11.

⁴⁾ Rt 1981 side 745, på side 748.

For ileggelse av *overtredelsesgebyr etter faste satser*, som typisk vil være aktuelt ved ulovlig parkering og i andre situasjoner hvor overtredelsen lett lar seg konstatere, går imidlertid utvalget inn for å lovfeste at det ikke er nødvendig med forhåndsvarsel, jf. utkastet til ny forvaltningsloven § 45 tredje ledd. Begrunnelsen er at denne sanksjonstypen bør kunne ilegges på stedet, når og der overtredelsen finner sted, og at et slikt system kan være vanskelig forenlig med et krav om tradisjonell forhåndsvarsling. Blant annet fordi denne typen gebyrer alltid vil dreie seg om forholdsvis beskjedne beløp, mener utvalget at ordningen er forenlig med et rimelig krav til rettssikkerhet for borgerne. I parkeringssaker vil skilting kunne fylle noen av de samme funksjoner som et ordinært forhåndsvarsel. Forslaget om lovfesting av unntak fra krav om forhåndsvarsel er innarbeidet i utvalgets forslag til ny § 45 i forvaltningsloven.

Ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter faste satser vil det videre være hensiktsmessig å kunne benytte standardbegrunnelser. Utvalget antar at en slik praksis er forenlig med forvaltningslovens regler, og anser det også ellers unødvendig å foreslå noen uttrykkelig regel om dette.

12.7.3 Rett til muntlig fremleggelse?

Ved domstolsbehandling har partene som hovedregel anledning til å fremføre sin sak muntlig overfor den instans som skal avgjøre saken. Også i forvaltningsprosessen er det et visst rom for muntlig kontakt; forvaltningsloven § 11d fastsetter således at "[i] den grad en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater det, skal en part som har saklig grunn for det, gis anledning til å tale muntlig med en tjenestemann ved det forvaltningsorgan som behandler saken". Tjenestemannen skal da så vidt mulig nedtegne det parten har fremført, og legge det til sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 11d annet ledd. Forvaltningsloven sikrer imidlertid ikke rett til å møte den eller dem som konkret skal treffe avgjørelsen. Særlig når saken skal avgjøres av et kollegialt organ (eksempelvis et kommunalt utvalg etter kommuneloven § 10), blir den muntlige kontakten dermed mer indirekte enn når parter forklarer seg for en dømmende rett. Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en rett til muntlig fremleggelse overfor selve vedtaksinstansen i saker om administrative sanksjoner.

Utvalget legger til grunn at muntlig fremføring i noen tilfeller vil gi et mer fullstendig bilde av saken enn utelukkende skriftlig materiale. Adgang til å møte og fremføre sitt budskap muntlig overfor den eller dem som skal avgjøre saken, er dess-

uten egnet til å styrke tilliten til saksbehandlingen, hvilket i seg selv er en vesentlig verdi. Muntlighet er imidlertid utvilsomt en meget ressurskrevende behandlingsform. Et sterkere innslag av muntlighet kan innebære at man mister mye av den effektivitetsgevinst som antas å kunne ligge i administrative sanksjoner fremfor tradisjonell strafforfølgning. Siden tillit også kan skapes og opprettholdes gjennom god skriftlig kommunikasjon, blir denne faren for at "vinningen går opp i spinningen" avgjørende for utvalgets syn. Adgang til administrativ klagebehandling (jf. punkt 12.7.7) trekker i samme retning. Den anledning til muntlig kontakt som ligger i forvaltningsloven § 11d antas generelt å være tilstrekkelig til å tilfredsstille kravene etter EMK og Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner.

12.7.4 Opplysningsplikt – vern mot selvinkriminering

Etter forvaltningsloven er det forvaltningen som må utrede de saker som skal avgjøres. Skal det treffes et vedtak som innebærer at private pålegges plikter eller som på annen måte er tyngende, er det forvaltningen som må sannsynliggjøre at lovens vilkår for å treffe vedtaket er innfridd. Forvaltningsloven har ikke regler om opplysnings- eller forklaringsplikt for parter eller andre private. Mange særlover, herunder eksemplvis ligningsloven og konkurranseloven, inneholder imidlertid regler om opplysningsplikt for borgerne eller foretak. Bakgrunnen for slike regler er gjerne at de anses som en forutsetning for effektiv gjennomføring av den aktuelle loven.

Det faller utenfor utvalgets mandat å vurdere i hvilken grad særlovgivningen skal ha regler om opplysningsplikt, herunder om plikt til å utlevere dokumenter mv. Utvalget skal derimot vurdere en mer avgrenset problemstilling; hvor langt opplysningsplikten kan strekke seg når det er aktuelt å ilegge sanksjoner. Bakgrunnen for denne vurderingen er det vern som er utledet av EMK mot at noen tvinges til å gi opplysninger som kan bidra til egen "domfellelse" i saker som må anses som innebære en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Disse reglene omtales ofte som vernet mot selvinkriminering.

I kapittel 5 (punkt 5.7.12) har utvalget redegjort for innholdet i selvinkrimineringsvernet etter EMK. Kjernen i dette er at den som får en straffesiktelse eller sak om administrative sanksjoner rettet mot seg, ikke under trussel om straff eller ved annen tvang skal pålegges å gi opplysninger om forhold av betydning for sanksjonsspørsmålet.

Utvalget legger også til grunn at det kan være i strid med selvinkrimineringsvernet å pålegge en "siktet" å delta aktivt i å finne frem til inkriminerende dokumenter, jf. punkt 5.7.12.3, selv om det er adgang til å ta beslag i slike dokumenter eller andre eksisterende bevisgjenstander. Vedkommende har altså ikke rett til å motsette seg eller hindre at slike dokumenter utleveres eller fremskaffes på annen måte, herunder ved å nekte tilgang til kontorlokaler ved lovhjemlede kontrollundersøkelser, inspeksjoner o.l.⁵⁾

Ved utformingen av saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner må det nødvendigvis vurderes om dette vernet skal komme til uttrykk i forvaltningslovgivningen, og om dette eventuelt skal skje i særlovgivningen eller i det regelverket om administrative sanksjoner som utvalget foreslår innarbeidet i forvaltningsloven.

Vernet mot selvinkriminering er en sentral rettssikkerhetsgaranti. På samme måte som i straffeprosessen,⁶⁾ bør det etter utvalgets oppfatning derfor også komme klart til uttrykk i forvaltningslovgivningen. Utvalget antar videre at en slik regel hensiktsmessig kan innarbeides i det kapittel om administrative sanksjoner som foreslås tatt inn i forvaltningsloven. I hovedsak vil det være sammenfall mellom de saker som utvalget behandler som administrative sanksjoner og de forvaltningsrettslige sanksjoner som vil anses å innebære en straffesiktelse ("criminal charge") i konvensjonens forstand. Utvalget har utarbeidet forslag til en slik bestemmelse, jf. nedenfor.

Selvinkrimineringsvernet reiser også spørsmål om i hvilken grad det i en senere sanksjons- eller straffesak er adgang til å benytte opplysninger eller dokumenter som er innhentet i strid med vernet mot selvinkriminering etter EMK. Det vises til vurderingene av dette i punkt 5.7.12.4. Problemstillingen reiser dels uavklarte avgrensninger, og det kan også i spesielle tilfeller tenkes begrensninger på bruk av opplysninger som er "lovlig" fremtvunget forut for det stadium i saken hvor det forelå en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Grensen etter EMK må her anses uklar og fortsatt under utvikling, jf. igjen i punkt 5.7.12.4 ovenfor. Grensen etter EMK må her anses uklar og under fortsatt utvikling, jf. punkt 5.7.12.4. Utvalget antar slike spørsmål må finne sin nærmere avklaring gjennom rettspraksis og har ikke funnet grunn til å forsøke noen nærmere lovregulering av dette.

Et sentralt spørsmål er *når* vernet mot selvin-

kriminering inntreffer. Etter EMK er dette et spørsmål om når det må anses å foreligge en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Generelt kan det anføres at det må foreligge noe mer enn undersøkelser eller kontrolltiltak i ordinære forvaltningsaker, men grensen er ikke klar. Det vises til nærmere omtale i punkt 5.7.12.3, jf. 5.7.6. Svaret antas videre å kunne avhenge av om det gjelder en sak eller undersøkelser som utelukkende har og har hatt til formål å avdekke eventuelle lovovertrедelser i sanksjonsøyemed, eller om det gjelder en sak som i utgangspunktet ikke dreier som dette.

En sak om administrative sanksjoner har i mange tilfeller utgangspunkt i en ordinær forvaltningssak. Eksempelvis kan det være en sak som gjelder spørsmål om omgjøring eller tilbakekall av en gitt tillatelse og hvor det avdekkes lovovertrедelser, eller det kan gjelde ileggelse av tilleggsskatt som kommer i kjølvannet av en ordinær ligningssak. Som det fremgår av punkt 5.7.12, står ikke vernet mot selvinkriminering i veien for at man kan ha regler om opplysningsplikt i ordinære forvaltningssaker. Vernet inntreffer først når saken har fått karakter av en straffesiktelse, og man således kan si man står overfor en sanksjonssak. Med dette utgangspunktet er spørsmålet hva som nærmere markerer overgangen mellom de to fasene, og som utløser retten til å forholde seg taus. Her er det lite å hente fra straffeprosessen, siden straffesaker jo ikke har noen fase som tilsvarer en ordinær forvaltningssak.

Tilleggsskatteutvalget har vurdert det tilsvarende spørsmål om hvordan vernet mot selvinkriminering skal innarbeides i ligningslovgivningen. Utvalget uttaler blant annet:⁷⁾

"Det er først når skattyter er å anse som siktet i konvensjonens forstand at vernet mot selvinkriminering inntreffer. Dette vil etter utvalgets forslag normalt være tidspunktet for varsel om ileggelse av tilleggsskatt."

Tilleggsskatteutvalget foreslår at ligningsmyndighetene pålegges en plikt til å informere skattyter om retten til å forholde seg taus i varselet om ileggelse av tilleggsskatt.⁸⁾ Videre foreslås at det i ligningsloven § 4-10 om skattyternes plikt til å medvirke til undersøkelser tilføyes en begrensning, som går ut på at det ikke kan gis pålegg om slik medvirkning etter bestemmelsen når skattyter er varslet om

⁵⁾ Jf. også Tilleggsskatteutvalget i NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. punkt 12.2.3.1, side 138.

⁶⁾ Jf. eksempelvis straffeprosessloven §§ 90 og 123.

⁷⁾ Tilleggsskatteutvalgets utredning, NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. side 138, jf. også punkt 9.4.3.1 og side 177 i merknadene til utkastet til ligningsloven § 4-10 nr. 5.

⁸⁾ Tilleggsskatteutvalgets forslag til § 10-11 nr. 1 bokstav b i ligningsloven.

ileggelse av tilleggsskatt.⁹⁾ Tilleggsskatteutvalget drøfter derfor noe nærmere tidspunktet for utsendelse av forhåndsvarsel, og uttaler bl.a.:¹⁰⁾

”Utvalget vil imidlertid peke på at forholdene kan ligge slik an at skattyter reelt sett må anses siktet selv om det gjenstår flere undersøkelser. Av hensyn til skattytters behov for å bli siktet og dermed få de rettigheter som følger av artikkel 6, må ligningsmyndighetene varsle skattyter når de er rimelig sikre på at vilkårene for å ilegge tilleggsskatt er oppfylt.”

Tilleggsskatteutvalget foreslår altså at det er varselet om ileggelse av tilleggsskatt som skal markere overgangen mellom ordinær ligningssak og sanksjonssak, og som dermed utløser retten til å forholde seg taus. Overført til Sanksjonsutvalgets sektorovergripende mandat, tilsier dette at det er utsendelse av forhåndsvarsel om administrativ sanksjon som normalt kan anses avgjørende i den type saker som går over fra en ordinær forvaltningssak til (også) å bli en sanksjonssak. Løsningen har imidlertid den svakhet at utsendelse av forhåndsvarsel kan komme relativt sent i prosessen, også etter at forvaltningsorganet reelt sett har begynt å forberede et mulig sanksjonsvedtak. En generell lovfesting av en slik løsning kan dessuten tilskynde forvaltningen til å drøye enda lenger før varsel sendes. På den annen side er det vanskelig å se alternative stadier som i praksis kan tjene som et håndterbart skjæringstidspunkt, og forhåndsvarselet kan i slike saker normalt antas å sammenfalle med når vernet inntreter etter EMK. Utvalget finner å måtte kunne forutsette at plikten til å sende forhåndsvarsel oppfylles lojalt. I enkelte tilfeller vil imidlertid vernet kunne inntre tidligere, jf. punkt 5.7.12.3, jf. 5.7.6. Dette taler også mot å lovfeste utsendelse av forhåndsvarsel som generell regel for vernets inntreden. Endelig vises til at i saker hvor overtredelsene viser seg å være så vesentlige at forvaltningsorganet i stedet vurderer politianmeldelse for mulig straffeforfølgning, må vernets inntreden vurderes uavhengig av formelle forhåndsvarsler.

Den annen hovedtype av saker er de som helt fra de ble initiert, utelukkende har og har hatt til formål å avdekke eventuelle lovovertrедelser i sanksjonsøyemed. Et eksempel kan være forvaltningens undersøkelser av mulige overtredelser av reglene om meldeplikt i verdipapirhandelloven, se omtale i kapittel 24. I slike saker synes det klart at

vernet mot selvinkriminering regelmessig vil inntre tidligere enn ved utsendelse av formelt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon mot vedkommende. Et pålegg om å gi opplysninger også forut for dette tidspunkt vil ikke ha noe annet formål enn å avklare grunnlaget for administrative sanksjoner (eller eventuelt politianmeldelse og straffeforfølgning). Den person som pålegget retter seg mot, bør da få nytte godt av selvinkrimineringsvernet, i den utstrekning svaret eller utlevering av dokumenter vil kunne utsette vedkommende selv for sanksjoner eller strafforfølgning.

Utvalget finner etter dette at det ikke er hensiktsmessig å forsøke å lovfeste en generell grense for når vernet mot selvinkriminering inntreter i de ulike typer sanksjonssaker. Utvalget foreslår at bestemmelsen – og derved vernets inntreden – knyttes til at det gjelder opplysningsplikt som benyttes i en ”sak om administrativ sanksjon”. Når vernet inntreter, vil da avhenge av de ovennevnte vurderinger. Det vil for saker som går over fra ordinære forvaltningssaker til sanksjonssak normalt si ved utsendelse av forhåndsvarsel. I de ”rene sanksjonssaker” vil vernet inntre tidligere – regelmessig vil vel dette si helt fra saken startes hvis den kan anses rettet mot vedkommende.

Det samme gjelder i saker hvor forvaltningsorganet undersøker om det foreligger lovovertrедelse, og hvor det ikke er aktuelt – eller endog hjemmel for – å ilegge administrative sanksjoner, men det er et spørsmål om saken skal politianmeldes for strafferettslig forfølgning. I den utstrekning forvaltningsorganet pålegger personer undersøkelser kan rette seg mot opplysningsplikt, antar utvalget selvinkrimineringsvernet bør komme tilsvarende til anvendelse. Et eksempel kan være Kredittilsynets undersøkelser av om det foreligger straffbar innsidehandel eller kursmanipulasjon, jf. her opplysningsplikten i verdipapirhandelloven¹¹⁾ § 12-2 sjette ledd. Denne bestemmelsen inneholder for øvrig allerede et selvinkrimineringsvern.

Utvalget foreslår at forvaltningsorganet i saker som nevnt skal ha plikt til å informere den opplysningspliktige om retten til å nekte å gi opplysninger mv., jf. utkastet nedenfor til forvaltningsloven § 53 annet punktum. Dette innebærer at forvaltningsorganet selv må ta standpunkt til om saken er av en slik art eller på et slikt stadium at den må karakteriseres som en sak om administrativ sanksjon i lovens forstand og at selvinkrimineringsvernet derved er inntrådt. I så fall må det opplyses om dette i pålegg om å gi opplysninger mv. Dette er imidlertid ikke til hinder for at forvaltningsorganet

⁹⁾ Tilleggsskatteutvalgets forslag til § 4-10 nr. 5 i ligningsloven.

¹⁰⁾ NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. side 143.

¹¹⁾ Lov 19. juni 1979 nr. 79.

– når slik informasjon om vernet gis – likevel ber om eller endog oppfordrer vedkommende til å gi nærmere opplysninger, utlevere dokumenter mv.

Vernet mot selvinkriminering omfatter som nevnt både rett til taushet og til å nekte aktivt å måtte fremskaffe dokumenter. Utvalgets forslag til lovbestemmelse er ment å ivareta begge disse elementer.

Utvalgets forslag til ny lovbestemmelse i forvaltningsloven lyder etter dette slik:

”§ 53. (vern mot selvinkriminering)

I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett til å nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.”

Det vises også til spesialmerknadene til bestemmelsen i kapittel 26.

Bestemmelsen er gitt en slik utforming at også juridiske personer er omfattet. Dette er aktuelt når undersøkelsene retter seg mot den juridiske personen – for eksempel et aksjeselskap – som sådan, og det er aktuelt å ilegge foretakssanksjon, jf. utvalgets utkast til forvaltningsloven § 51 (eller politianmeldelse med sikte på foretaksstraff). Det er usikkert i hvilken grad EMK krever at selvinkrimineringsvernet også skal tilkomme juridiske personer, jf. punkt 5.7.3. Det er imidlertid mulig at dette i hvert fall i noen grad vil kunne være tilfelle¹²⁾. Utvalget vil for sin del foreslå at vernet også skal gjelde i slike sanksjonssaker. Det legges til grunn at det er de selskapsorganer eller personer som i kraft av lov, stilling eller fullmakt lovlig kan representere foretaket i en slik sak, som derved gis rett til å nekte å utlevere dokumenter fra foretaket i sak om foretakssanksjon.

Som det fremgår av punkt 5.7.12, er ikke vernet mot selvinkriminering til hinder for at det kan tas beslag i dokumenter, tas blodprøve eller lignende. I den grad det foreligger hjemmel for denne typen

tvangsmidler i saker om administrative sanksjoner, er det neppe grunn til å vurdere dette annerledes her. Som det fremgår av punkt 12.7.9, vil ikke utvalget foreslå noen generell hjemmel for bruk av tvangsmidler i sanksjonssaker. Dermed er det heller ikke nærliggende for utvalget å gå nærmere inn på spørsmålet om senere bruk av materiale innhentet på denne måten.

12.7.5 Saksbehandlingstid

For den som kan bli møtt med sanksjoner, er det gjerne viktig at saken avsluttes raskt. Dette kommer til uttrykk i EMK artikkel 6 nr. 1, som krever adgang til rettergang ”innen rimelig tid” for den som skal få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse rettet mot seg. Det samme gjelder Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner, som har følgende punkt 4 nr. 2:

”When administrative authorities have set in motion a procedure capable of resulting in the imposition of an administrative sanction, they shall act with reasonable speed in the circumstances.”

Forvaltningsloven § 11a slår fast at saker skal behandles og avgjøres ”uten ugrunnet opphold”. Etter forvaltningsloven § 11b kan det i forskrift gis regler om maksimalt tidsforløp for kategorier av saker. På generell basis presiserer imidlertid ikke lovgivningen hva som er akseptabel behandlingstid. Utvalget har vurdert om det bør fastsettes en bestemt maksimaltid for sanksjonssaker, og når en slik frist eventuelt skal begynne å løpe.

Den største fordel med en bestemt maksimaltid er at den gir parter og andre saken gjelder en klar forventning om når saken kan ventes avgjort. Ulempen er at fristen vil virke styrende for forvaltningens prioriteringer, kanskje uten at man samtidig ser hele det aktuelle forvaltningsorgans arbeidsoppgaver under ett og avveier sanksjonssakene mot det øvrige. En bestemt tidsfrist kan også medføre at det ikke reageres med sanksjoner i tilfeller hvor slike i utgangspunktet burde ilegges. Også innenfor sanksjonssakene vil det være svært store variasjoner med hensyn til omfang og kompleksitet i sakene. Erfaringer tilknyttet forvaltningsloven § 11b viser dessuten at det generelt er vanskelig å gi både presise og hensiktsmessige regler om saksbehandlingstid. Endelig er det klart at så vel behovet for en bestemt maksimaltid som fristens lengde vil måtte variere – dels betydelig – fra område til område. Utvalget mener kravet i

¹²⁾ Se i denne sammenheng Jon T. Johnsen i LoR 2002 side 585 flg. på side 596 i note 31. Han kommenterer her selvinkrimineringsvernet som er inntatt i verdipapirhandellovens § 12-2 sjette ledd, ved undersøkelser om ulovlig innsidehandel mv., og opplysningsplikten for øvrig etter § 12-2. Han uttaler her at: ”Bestemmelsen synes basert på en oppfatning om at vernet mot tvungen selvinkriminering er begrenset til personer. Verdipapirhandelforetak og oppgjørssentral plikter å gi alle opplysninger Kredittilsynet krever om ”dets forretning og virksomhet” (vphl. § 12-2 første ledd). At juridiske personer faller utenfor vernet mot tvungen selvinkriminering, er ikke opplagt.”

§ 11a om behandling av saker "uten ugrunnet opphold" oppfyller kravet etter EMK artikkel 6 på en hensiktsmessig måte. Fristen etter EMK artikkel 6 om avgjørelse innen rimelig tid, starter å løpe på det tidspunktet det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Det vises til fremstillingen i punkt 5.7.6. Utvalget legger til grunn at også kravet til behandling "uten ugrunnet opphold" etter forvaltningsloven § 11a senest må stilles fra dette tidspunktet, og at bestemmelsen stiller minst like strenge krav til fremdrift i saken som EMK artikkel 6.

På denne bakgrunn finner utvalget at det ikke vil foreslå en bestemt maksimaltid for behandling av sanksjonssaker.

12.7.6 Meddelelse om sakens utfall

Når saken ender med at det ilegges sanksjon, vil selve sanksjonsvedtaket fremstå som en naturlig avslutning av saken (resten vil typisk dreie seg fullbyrdelse og/eller klage). Når konklusjonen blir at det *ikke* skal sanksjoneres, kommer det derimot ikke automatisk noen melding til partene om utfallet av saken. Som nevnt i punkt 6.7, inneholder Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner, punkt 5, en anbefaling som går ut på at enhver prosess som har vært rettet mot en bestemt person, og som kan resultere i at det ilegges en administrativ sanksjon, skal lede til en avsluttende avgjørelse. Utvalget har vurdert om det bør lovfestes en tilsvarende plikt for forvaltningen.

Avsluttende avgjørelser kan bidra til klarhet og oversiktighet, både for borgerne og for forvaltningen selv. Siden forvaltningen under enhver omstendighet nødvendigvis må komme frem til en konklusjon, ihvertfall på det rent saksbehandlingsmessige, kan det dessuten heller ikke legges til grunn at slike avsluttende avgjørelser må medføre betydelig merarbeid. På denne bakgrunn går utvalget inn for å lovfeste en plikt til å meddele sakens utfall. Slik utvalget ser det, kan imidlertid plikten begrenses til tilfeller hvor det er noen som har mottatt varsel om at de kan komme til å bli ilagt sanksjon. Utvalgets foreslår følgende lovtekst:

"§ 54. (meddelelse om sakens utfall)

Den som har mottatt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon, skal også meddeles utfallet av saken."

I mange tilfeller vil det ha vært kontakt mellom borgeren og forvaltningen også uten at det er sendt forhåndsvarsel, eksempelvis for å få utdypet sakens faktiske sider. God forvaltningsskikk kan tilsi at

det i slike tilfeller gis beskjed om den eventuelle konklusjon som er trukket, eller om saken f.eks. henlegges inntil videre basert på det faktum som for tiden foreligger, selv om saken altså ikke kom så langt at det ble sendt formelt forhåndsvarsel. Utvalget anser det ikke nødvendig å lovfeste dette, som gjelder både i og utenfor sanksjonssakene.

Slik utvalget ser det, er en konklusjon om ikke å ilegge sanksjon i utgangspunktet ikke et "enkeltvedtak", slik dette begrepet er definert i forvaltningsloven § 2. Utvalget har vurdert om slike avgjørelser likevel bør begrunnes og være gjenstand for klage, men funnet at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å foreslå dette. Komplikasjonene og avgrensingsproblemene ved en slik regulering vil være betydelige. Avgjørelser om ikke å sanksjonere vil kunne tas opp og omgjøres av forvaltningsorganet selv eller av overordnede forvaltningsmyndigheter etter de prinsipper som kommer til uttrykk i forvaltningsloven § 35.

12.7.7 Klage over og omgjøring av vedtak om sanksjon

Avgjørelser om å ilegge sanksjoner kan påklages, slik det følger av hovedregelen i forvaltningsloven § 28. Anledning til denne type overprøving, som forutsetningsvis kan skje raskere, mer fleksibelt og med mindre ressurser enn det som kreves for domstolsbehandling, anses generelt som et sentralt element i de regler som skal sikre borgerne rettssikkerhet overfor forvaltningen.

Etter forvaltningsloven § 28 er det den som er part, eller som på annet grunnlag har "rettslig klageinteresse" i saken, som kan klage. Anvendt på sanksjonssaker innebærer dette for det første at den som får en sanksjon rettet mot seg, kan klage. Dernest kan også aktører som berøres på en mer indirekte måte – eksempelvis en interesseorganisasjon for borgere som lett kan tenkes å komme i samme situasjon som parten i den aktuelle saken – etter omstendighetene ha klagerett. Heller ikke på dette punktet ser utvalget grunn til å foreslå særregler for sanksjonssakene.

Et neste spørsmål er hvem som skal være klageinstans for vedtak om illeggelse av sanksjoner, og hvilken kompetanse klageorganet skal ha.

Etter forvaltningsloven § 28 annet ledd er det "det forvaltningsorgan ... som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket", som er klageinstans for vedtak truffet i statsforvaltningen. Generelt sett er det ikke grunn til å vurdere særlige reguleringer av dette for sanksjonssaker. For kommunale vedtak er det imidlertid et overordnet politisk organ i kommunen,

eventuelt den særskilte klagenemnden kommunen måtte ha opprettet, som skal behandle klager. Er vedtaket truffet av kommunestyret/fylkestinget, skal klagen behandles av departementet (i praksis ofte fylkesmannen). Når kommunale organer treffer vedtak på grunnlag av myndighet delegert fra et statlig organ, går klagen til det aktuelle statlige organet, jf. § 28 annet ledd siste punktum. Klageinstansen kan i utgangspunktet ”prøve alle sider av saken”, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd. Når kommunale vedtak klagebehandles av et statlig organ står imidlertid klageinstansen – i hvert fall tilsynelatende – noe mindre fritt, idet klageinstansen da skal ”legge vekt på hensynet ved det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn”, jf. samme bestemmelse siste punktum.¹³⁾

På mange forvaltningsområder er det særordninger for hvordan klagebehandlingen skal skje. På noen områder består ordningen i at det er etablert et eget, kollegialt sammensatt organ for behandling av klagesaker, jf. eksempelvis Trygderetten¹⁴⁾, utlendingsnemnda¹⁵⁾ og overligningsnemndene¹⁶⁾. Noen av disse nemndene treffer avgjørelse på grunnlag av muntlige forhandlinger, som gir en viss parallell til domstolsbehandling. På minst ett område består særordningen i at det er domstolene som forestår klagebehandlingen; etter vegtrafikkloven § 31a kan gebyr for parkeringsovertredelser, som i utgangspunktet ilegges av politiet eller av kommunen, påklages til tingretten. Tingrettens avgjørelse kan påkjæres til overordnede domstoler. Videre er tingretten klageinstans for gebyr etter reglene om avgiftsparkering.

Etter utvalgets vurdering er forvaltningslovens regler om klagebehandling hensiktsmessige også for sanksjonssakene. Utvalget vil således ikke foreslå særskilte regler verken om klageinstans eller om klageinstansens kompetanse. Klager på sanksjonsvedtak truffet av en kommune, bør imidlertid etter utvalgets syn behandles av fylkesmannen. Begrunnelsen for standpunktet er at slike klagesaker vil være av utpreget juridisk karakter, uten det rom for lokalpolitiske vurderinger som bør kjenetegne kommunale oppgaver. Som allerede nevnt er fylkesmannen også i dag klageinstans for en rekke typer kommunale vedtak, blant annet for vedtak om inndragning av skjenkebevilling.¹⁷⁾ Fylkes-

mannens kompetanse bør være sammenfallende med domstolenes kompetanse ved domstolsprøving. Slik domstolenes kompetanse er formulert i punkt 12.8.6, jf. utkastet til forvaltningsloven § 57, innebærer dette at det ikke skal være særskilte begrensninger i fylkesmannens kompetanse.

Forslag til lovbestemmelse – klageinstans ved kommunale vedtak:

”§ 55. (klageinstans ved kommunale vedtak)

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om administrativ sanksjon.”

Utvalget antar at det på enkelte områder fortsatt vil være behov for særordninger med hensyn til klageinstans og klageinstansens kompetanse. Dette må vurderes i sammenheng med de enkelte materielle sanksjonshjemler og det aktuelle forvaltningsområdet, og ligger dermed utenfor det utvalget behandler her. Utvalget vil imidlertid gi uttrykk for at den type særordning som går ut på at klagebehandlingen skal forestås av domstolene – slik som etter vegtrafikkloven § 31a – i liten grad synes å gi de fordeler som antas å ligge i administrativ klagebehandling, samtidig som den innebærer en betydelig belastning for domstolene. Slike særordninger må derfor frarådes, jf. også punkt 19.6.3.

Klage over sanksjonsvedtak bør kunne gis oppsettende virkning. Utvalget anser forvaltningsloven § 42 som en hensiktsmessig regulering av dette også for vedtak om administrative sanksjoner.

12.7.8 Rett til offentlig betalt advokat?

I henhold til forvaltningsloven § 12 har den som er part i en forvaltningssak, rett til å la seg representere av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen. Utgiftene til representasjonen må imidlertid som hovedregel dekkes av parten selv.¹⁸⁾ I tilfeller hvor borgeren har liten inntekt og formue, kan det offentlige innvilge fritt rettsråd (herunder gratis juridisk bistand) ”når det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp”, jf. rettshjelploven § 13 tredje ledd.¹⁹⁾ Utvalget har vurdert om dette er tilfredsstillende for sanksjonssakene, eller om disse sakene krever en særskilt ordning på forvaltningsstadiet.

¹³⁾ Bestemmelsen er kommentert i Høyland: Søksmål etter statlig klagebehandling av kommunale vedtak – hvem kan saksøkes, og hvem kan saksøke? Lov og Rett 2001 side 195 flg. (på side 202-203).

¹⁴⁾ Lov 16. desember 1966 nr. 9 om anke til trygderetten.

¹⁵⁾ Lov 24. juni 1988 nr. 64 (utlendingsloven) §§ 38a og 38b.

¹⁶⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 24 (ligningsloven) §§ 2-1 og 9-2.

¹⁷⁾ Lov 2. juni 1989 nr. 27 (alkoholloven) § 1-16 jf. § 1-8.

¹⁸⁾ Hvis saken ender med at et vedtak blir endret til gunst for parten, kan saksomkostninger under visse omstendigheter kreves dekket i medhold av forvaltningsloven § 36.

¹⁹⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 35.

Det følger av EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c at den som blir siktet for en straffbar handling, og som ikke selv har tilstrekkelige midler til å betale for rettslig bistand, skal motta slik bistand vederlagsfritt "når dette kreves i rettferdighetens interesse". Som redegjort for i kapittel 5 (punkt 5.7.14), gjelder bestemmelsen først og fremst *under rettergang*. Blant annet fordi forvaltningen har en veiledningsplikt overfor innbyggerne som ikke gjenfinnes på samme måte under domstolsprosessen, er det usikkert i hvilken grad bestemmelsen må anses å sikre vederlagsfri juridisk bistand mens saken fortsatt står for forvaltningen. Spørsmålet må antagelig besvares konkret i relasjon til hvert av de ulike forvaltningsområder og til den enkelte borgers individuelle forutsetninger.

Ved vurdering av hvorvidt borgeren skal ha rett til offentlig betalt advokat, er det nærliggende å se hen til hvilken rett borgeren ville hatt dersom saken skulle behandles i straffeprosessens former. Utgangspunktet etter straffeprosessloven § 96 er at siktede i en straffesak har krav på offentlig betalt forsvarer under hovedforhandlingen. For behandling i tingretten oppstiller imidlertid loven en rekke unntak fra dette utgangspunktet, blant annet slik at siktede ikke har krav på forsvarer i saker om promillekjøring og kjøring uten førerkort, i foreleggsaker og i saker som bare gjelder inndragning.²⁰⁾ For tilståelsessaker som skal pådømmes i tingretten har siktede bare krav på offentlig forsvarer når det er aktuelt å idømme ubetinget fengselsstraff i mer enn seks måneder, og også i saker hvor det kan idømmes strengere straff, er det unntak fra hovedregelen om rett til forsvarer.²¹⁾ Totalt sett er inntrykket at straffeprosessloven i bare liten grad gir krav på offentlig betalt forsvarer i saker hvor straffen innholdsmessig sett ligner på det som kan ilegges ved administrative sanksjoner.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig at en borger som får en sak om administrative sanksjoner rettet mot seg, etter omstendighetene skal kunne få støtte til juridisk bistand. Retten til støtte bør avhenge av et skjønn, der både sakens faktiske og juridiske kompleksitet og borgerens egne forutsetninger og økonomi skal tas i betraktning. Videre bør reglene forvaltes av andre deler av forvaltningen enn dem som behandler den aktuelle sanksjonssaken. Utvalget antar at disse kravene kan ivaretas innenfor rammene av regelverket om fri rettshjelp.

12.7.9 Hjemmel for bruk av tvangsmidler under saksbehandlingen?

Ved håndhevelse av regelverket er forvaltningen i utgangspunktet henvist til den informasjon den mottar fra borgerne, eventuelt med støtte i opplysningsplikt. Er det noe som tyder på at den informasjon forvaltningen har mottatt ikke gir et dekkende bilde, har forvaltningen i visse tilfeller rett til selv å benytte særskilte virkemidler for aktivt å undersøke de aktuelle forholdene. Eksempelvis gjelder dette i ligningsforvaltningen; ved mistanke om unndragelse fra plikten til å opplyse om inntekts- og formuesforhold kan ligningsmyndighetene iverksette kontrollundersøkelser for å bringe de faktiske forhold på det rene.²²⁾ Videre følger det av konkurranseloven § 6-2 at konkurransemyndighetene, når det er rimelig grunn til å anta at konkurranselovgivningen er overtrådt, kan kreve adgang til fast eiendom, inventar eller annet løsøre for selv å søke etter bevis. Siden borgerne ikke kan tvinges til å gi opplysninger i sanksjonssaker (jf. punkt 12.7.4), og det rimeligvis heller ikke for øvrig er grunn til å regne med særlig stor entusiasme eller samarbeidsvilje, oppstår spørsmål om det bør gis hjemmel for tvangsmidler som ransaking, beslag eller annet. Med slike virkemidler vil forvaltningens arbeidssituasjon bli mer lik den påtalemyndigheten har.

Utvalget antar at det er (og fortsatt vil være) hensiktsmessig at deler av forvaltningen besitter tvangsmidler for visse situasjoner. Generelt er det imidlertid grunn til å være tilbakeholden med slike hjemler, dels fordi det krever spesialkompetanse å anvende dem på en forsvarlig måte, og dels fordi det ut fra mer grunnleggende prinsipper om forvaltningens rolle ikke er ønskelig at store deler av den skal opptre som "politi". Temaet er under enhver omstendighet ikke egnet for generell regulering. Spørsmålet om hvorvidt forvaltningen skal utstyres med tvangsmidler må besvares i tilknytning til de materielle sanksjonshjemler på de ulike områder.

I enkelte tilfeller kan det likevel oppstå et behov for administrative tvangsmidler, ikke minst dersom den mulige lovovertrederen benytter selvinkrimineringsvernet, jf. punkt 12.7.4. Ved innføring av eventuelle administrative tvangsmidler må de krav til lovhjemmel, prosedyrer og proporsjonalitet som er forankret i EMK artikkel 8, ivaretas.²³⁾

²⁰⁾ Jf. straffeprosessloven § 96 annet ledd.

²¹⁾ Jf. straffeprosessloven § 99.

²²⁾ Jf. ligningsloven kapittel 4 og § 6-15.

²³⁾ Det vises til behandlingen av EMK artikkel 8 i Tilleggsskatteutvalgets utredning NOU 2003: 7 punkt 9.4.3.2.

12.8 Domstolsprøving av administrative saksjoner

12.8.1 Innledning

Avgjørelser om administrative sanksjoner vil være forvaltningsvedtak. Etter vår forfatning kan domstolene prøve gyldigheten av slike vedtak uansett hvilket forvaltningsnivå vedtaket er truffet på. Disse sakene behandles etter sivilprosessens regler. Det er i prinsippet ingen begrensninger for hvilke forvaltningsvedtak som kan prøves ved domstolene. I realiteten vil imidlertid kostnadene ved en domstolsbehandling kunne innebære en viktig skranke. Den enkeltes adgang til å få gyldigheten av vedtak prøvet for domstolene, må anses som en viktig rettssikkerhetsgaranti. Det anses derfor som en selvfølge at administrative sanksjoner skal kunne prøves av domstolene. Ved utformingen av reglene må det foretas en avveining av den enkeltes behov for å få saken prøvet mot prosessøkonomiske hensyn.

Utvalgets utgangspunkt har vært at det bør etableres færrest mulige særordninger. De blir vanskelige å praktisere og skaper uoversiktlig og manglende forutberegnelighet så vel for publikum som for forvaltning og domstoler. Faren for å trå feil er åpenbar. Bare i de tilfelle der det er helt klare behov, bør det innføres spesialordninger.

Det vil i den videre drøftelsen også være naturlig å se hen til hvilke regler som gjelder ved behandlingen av straffesaker.

12.8.2 Hvem bør ha søksmålsbyrden?

Den vanlige ordningen er at den som er misfornøyd med et forvaltningsvedtak, selv må reise sak for å få det prøvet. I strafferetten er ordningen at dersom en person nekter å vedta et forelegg, er det påtalemyndigheten som har ansvaret for å fremme saken for retten. Problemstillingen er derfor hvorvidt det bør innføres en tilsvarende ordning for administrative sanksjoner. Det vil i realiteten innebære at slike må vedtas av parten, enten uttrykkelig eller ved en form for passivitet, for å bli bindende.

For borgerne er det åpenbart enklere om det offentlige har søksmålsbyrden. Hensynet til en effektiv håndheving taler imidlertid i motsatt retning. Man vil lett risikere at forvaltningen unnlater å reise sak av prosessøkonomiske grunner, hvilket vil svekke sanksjonssystemets effektivitet. Dersom det offentlige pålegges å reise sak dersom en sanksjon ikke vedtas, er det en klar risiko for at det må reises en rekke saker som unødig belas-

ter domstolene for å få iverksatt sanksjonen. Borgernes rettssikkerhet knyttet til en fornyet vurdering av saken vil i det store flertall av saker være tilstrekkelig ivaretatt gjennom den administrative klageadgangen.

Utvalget finner at hensynet til effektivitet må føre til at hovedregelen bør være at den private part har ansvaret for å reise sak om sanksjonens lovlighet, i samsvar med den alminnelige regel om dette for forvaltningsavgjørelser ellers.

Det bør imidlertid ikke være noe til hinder for at det rent unntaksvis, der det foreligger særlige hensyn, fastsettes at det offentlige har søksmålsbyrden. Gjennomføringen kan skje ved at sanksjonen ilegges i form av et forelegg, som må vedtas for å bli bindende, f.eks. slik ordningen er for tvangsgebyr etter markedsføringsloven²⁴⁾ § 16. Dersom slik vedtakelse ikke skjer, vil det være forvaltningsorganet som må bringe saken inn for retten for å få konstatert om vilkårene er oppfylt.

12.8.3 Skal sakene behandles som ordinære søksmål eller bør det innføres særlige rettergangsordninger?

Det kan hevdes at det både er dyrt og tidkrevende å gjennomføre et søksmål etter de vanlige rettergangsreglene. Mange saker om administrative sanksjoner vil være forholdsvis enkle og gjelde begrensede verdier. Domstolskontrollen bør ikke bli illusorisk ved at det er uforholdsmessig ressurskrevende å få prøvet et vedtak rettslig. Problemstillingen er derfor hvorvidt det bør etableres en egen forenklet rettergangsordning for å få avviklet slike saker på en rask og billig måte.

Twistemålsutvalget har i NOU 2000: 32 foreslått å innføre en særlig småkravsprosess for saker der tvistegjenstanden er under 2G. Denne prosessformen vil falle enklere og rimeligere enn dagens ordning. Etter forslaget vil småkravsprosessen i prinsippet få anvendelse i forhold til rettslig prøving av forvaltningsvedtak forutsatt at tvisten må ses som en tvist om økonomiske verdier og partene har fri rådighet over tvisten. Ved administrative sanksjoner vil ordningen først og fremst komme til anvendelse for overtredelsesgebyrene. Dette er også det området der behovet for en enkel og billig rettergang er størst.

Det er adgang til å gjøre unntak fra småkravsprosessen, slik at saksbehandlingen skal skje etter allmennprosessen dersom behovet for en forsvarlig rettergang gjør det nødvendig. Twistemålsutvalget har også foreslått at saker mot staten og fylkes-

²⁴⁾ Lov 16. juni 1972 nr. 47.

kommuner kan anlegges ved det alminnelige ver-
netinget til den som reiser saken, i alminnelighet
der vedkommende bor. Dette vil innebære en klar
forenkling for publikum.

Etter utvalgets syn vil en småkravsprosess som
foreslått av Tvistemålsutvalget, ivareta hensynet til
en rimelig og rask avvikling av sakene på en god
måte. Etter utvalgets syn bør denne ordningen gjø-
res gjeldende, og det er da ikke behov for å foreslå
en særlig rettergangsordning for saker om admi-
nistrative sanksjoner.

12.8.4 Skal det være et vilkår for søksmål at administrativ klage er benyttet først?

Etter tvistemålsloven § 437 overlates det til det
enkelte forvaltningsorgan å kreve bruk av admi-
nistrative klagemuligheter og til å sette frist for å
reise gyldighets- eller erstatningssøksmål over et
forvaltningsvedtak. Samtidig følger det av forvalt-
ningsloven § 27 at parten skal gis melding om slike
vilkår. Så vidt utvalget kjenner til, er det vanlig
praksis at det settes som vilkår at klageadgangen
må være uttømt før det kan reises sak for domsto-
lene om overprøving av forvaltningsvedtak.

Etter utvalgets syn vil det normalt være en
klar fordel at de administrative klagemulighetene
er uttømt før det kan reises sak. Klageorganet vil
normalt ha godt kjennskap til saksområdet og til
likeartede saker. At klagemuligheten er uttømt, vil
kunne spare domstolene for en del saker. Dersom
klagebehandlingen foregår innen rimelig tid, vil
ikke en slik regel innebære noen uakseptabel mer-
belastning for parten. Dersom klagebehandlingen
trekker ut, kan imidlertid et slikt vilkår innebære
en urimelig søksmålsbegrensning. I denne sam-
menheng minnes det om at den tid som går med
til klagebehandlingen, vil regnes med til saksbe-
handlingstiden i forhold til kravet om at en sak må
avgjøres innen rimelig tid, jf. EMK artikkel 6 nr.1.

Etter utvalgets syn er det uheldig at kompe-
tansen til å bestemme hvorvidt klageadgangen bør
være uttømt ligger hos det enkelte forvaltningsor-
gan. Et slikt vilkår bør fremgå av loven. Det kan dis-
kuterer hvorvidt en bestemmelse om administ-
rativ klage som vilkår for søksmål, og en eventuell
søksmålsfrist bør tas inn i den lov som hjemler den
administrative sanksjonen, eller gis som en gene-
rell regel. Utvalget har kommet til at den beste løs-
ning for vedtak om administrative sanksjoner, er
at det gis en generell regel om dette. Det vil øke
forutberegneligheten for så vel publikum som for-
valtningen og domstolene. Utvalget antar også at
klagesaker som gjelder administrative sanksjoner,
normalt ikke vil være så kompliserte at klagebe-

handlingen trekker unødig ut. Slike saker bør uan-
sett prioriteres. Disse sakene kan gjennomgående
skille seg fra en del andre forvaltningsvedtak ved
at vurderingstemaet er avgrenset til om vilkårene
for å ilegge en sanksjon er til stede.

I noen tilfelle kan den administrative klagebe-
handling ta for lang tid. Det kan medføre store
ulemper for parten om adgangen til domstolsprø-
ving trekker for lenge ut. Det bør derfor settes en
frist tilsvarende den man finner i tvistemålsloven
§ 437, slik at søksmål uansett kan reises dersom
klagebehandlingen ikke er avsluttet innen rimelig
tid.

På denne bakgrunn foreslås det i ny § 57 første
ledd i forvaltningsloven at klagemulighetene må
være uttømt før det kan reises sak. Det foreslås
videre at sak likevel kan reises dersom det er gått
seks måneder fra klagen ble sendt inn uten at kla-
gevedtak er truffet og at dette ikke kan legges par-
ten til last. Se merknadene til lovutkastet i kapittel
26.

12.8.5 Skal søksmål ha oppsettende virkning?

Oppsettende virkning innebærer at et vedtak ikke
blir iverksatt. Spørsmålet er hvorvidt en part som
går til sak for å prøve lovligheten av en sanksjon,
ikke behøver oppfylle denne før saken er avgjort.
Det kan for eksempel føre til betalingsutsettelse
av pengekrav eller at man fortsatt kan utøve virk-
somhet tross et administrativt vedtak om å inndra
bevillingen.

Etter dagens regler fører et søksmål ikke auto-
matisk til at det gis oppsettende virkning. Forvalt-
ningsloven § 42 gir imidlertid forvaltningen adgang
til å beslutte utsatt iverksettning både ved klagebe-
handling og ved søksmål. En slik beslutning kan
være aktuell dersom en gjennomføring av vedta-
ket vil ha inngripende ulemper for parten, f.eks.
hvis det er tale om administrativ inndragning av et
større beløp. I enkelte tilfelle kan det, etter en kon-
kret vurdering, også være aktuelt å utsette iverk-
settelsen av et rettighetstap. Den vedtaket retter
seg mot kan også begjære midlertidig forføyning
for å få utsatt iverksettelse etter reglene i tvangs-
fullbyrdsloven kapittel 15.

En alminnelig regel om at plikten til å etter-
komme et forvaltningsvedtak blir utsatt ved saks-
anlegg, vil kunne invitere til trenering. De sikker-
hetsventilene som finnes i forvaltningsloven og
tvangsfullbyrdsloven, må anses tilstrekkelige
til å avbøte uheldige virkninger av iverksettelse av
sanksjonen.

Utvalget vil på denne bakgrunn ikke tilrå at det

innføres en ny regel om oppsettende virkning ved saksanlegg.

12.8.6 Omfanget av domstolenes prøvesrett.

Utgangspunktet er at domstolene har kompetanse til å vurdere hvorvidt et forvaltningsvedtak er ugyldig. Det innebærer en rett til å prøve det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, hvorvidt lovanvendelsen er korrekt og hvorvidt det foreligger saksbehandlingsfeil, herunder myndighetsmisbruk.

Gjennom rettspraksis er det innført begrensninger i prøvesretten når det gjelder det skjønne forvaltningen har utøvet. Dette er blant annet begrunnet med at visse saker kan ha et politisk eller faglig tilsnitt som det ikke er naturlig at domstolene overprøver. Forvaltningen vil også ofte være nærmest til å vurdere hvorvidt et vedtak eller tiltak er hensiktsmessig. I slike tilfelle kan domstolene kun prøve hvorvidt det foreligger såkalt myndighetsmisbruk. Det vil være tilfelle når det foreligger usaklig forskjellsbehandling eller grov urimelighet, eller forvaltningens skjønn er basert på utenforliggende hensyn.

Selve ileggelsen av en administrativ sanksjon vil være strengt lovbundet. Man kan vanskelig tenke seg at det er et element av fritt forvaltningsskjønn i hvorvidt vilkårene for å ilegge en sanksjon er oppfylt. Det innebærer at domstolene alltid vil kunne prøve dette spørsmålet.

Det kan imidlertid oppstå en særlig problemstilling dersom sanksjonen knytter seg til at et underliggende forvaltningsvedtak basert på fritt skjønn ikke er oppfylt. Det kan for eksempel gjelde i et tilfelle der bygningsmyndighetenes pålegg ikke er fulgt, og det er ilagt et overtredelsesgebyr for denne unnlåtelsen. I et slikt tilfelle vil domstolen også ta stilling til gyldigheten av det underliggende vedtaket, men ikke prøve det skjønnet som er foretatt i større utstrekning enn ellers.

Hvorvidt en sanksjon skal ilegges, vil imidlertid bero på fritt skjønn etter opportunitetsprinsippet. Dette spørsmålet vil derfor domstolene i utgangspunktet ikke kunne prøve med mindre det har foregått myndighetsmisbruk. Det vil for eksempel være tilfelle dersom det ilegges en sanksjon samtidig som det foreligger en fast praksis som går ut på ikke å ilegge sanksjoner i andre, likeartede tilfelle.

Utvalget ser ingen grunn til å foreslå nye særregler på sanksjonsområdet om domstolenes prøvingsrett i forhold til forvaltningens frie skjønn.

Det er et særlig spørsmål hvorvidt domstolen skal kunne overprøve utmålingen av sanksjonen

eller fastsette en annen sanksjon enn forvaltningen. Det normale ved overprøving av forvaltningsvedtak er at domstolen nøyer seg med å konstatere hvorvidt vedtaket er gyldig eller ugyldig.

I straffesaker er derimot ordningen at domstolene står fritt i forhold til partenes anførsler og påstander. Domstolene kan f.eks. til endre størrelsen på en bot eller idømme fengselsstraff dersom et forelegg som ikke er vedtatt kommer til prøvelse. Retten er heller ikke bundet av det straffeforslag aktor setter frem og kan idømme andre straffarter.

Etter utvalgets syn bør det ikke i utgangspunktet settes absolutte skranke mot at domstolene prøver størrelsen av for eksempel et overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt. Det vil imidlertid variere med sakstypene hvorvidt det er en hensiktsmessig ordning. I tilfeller der beløpets størrelse følger av faste satser fastsatt i forskrift, kan domstolene ikke overprøve nivået i en enkeltsak. Det kan for eksempel gjelde parkeringsgebyrer eller forsinkelsesavgift etter ligningsloven. I andre tilfelle, der det dreier seg om et gebyr der forvaltningen har foretatt et individuelt skjønn, er det mer nærliggende at domstolene overprøver nivået. Som i straffesaker der det idømmes bøter, vil domstolene da ha en rolle i å fastsette eller bekrefte et nivå for sanksjonene for overtredelser på det aktuelle feltet.

Det bør av samme grunner heller ikke være noe til hinder for at domstolene ilegger en annen administrativ sanksjon enn forvaltningen, f.eks. en advarsel i stedet for et overtredelsesgebyr.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at retten skal være ubundet av partenes anførsler og påstander i saker om administrative sanksjoner og at det også kan idømmes en annen sanksjon enn det er nedlagt påstand om, jf. utkast til ny § 57 annet ledd i forvaltningsloven.

En part som reiser sak om gyldigheten av en administrativ sanksjon, kan tenkes samtidig å angripe gyldigheten av det underliggende forvaltningsvedtaket. Han kan også ønske å gjøre gjeldende krav på erstatning i den sammenheng. Det er antatt at (objektiv) kumulasjon er utelukket hvor det ene kravet som fremmes skal behandles etter særlige prosessformer. I praksis er reglene i tvistemålsloven kapittel 33 antatt å utgjøre en slik særlig prosessform. På den annen side er behandlingsreglene i tvistemålsloven kapittel 30 ikke ansett som en særlig prosessform som forhindrer kumulasjon med krav som fremmes etter tvistemålslovens alminnelige regler.

Utvalget antar at prosessøkonomiske hensyn taler for at parten sammen med sak etter utkastet til ny forvaltningsloven § 57 kan fremme krav om at et underliggende forvaltningsvedtak skal kjen-

nes ugyldig og eventuelt fremme krav om erstatning i den sammenheng. Det kan reises spørsmål om de prosessreglene utvalget foreslår i § 57, etter de sivilprosessuelle prinsippene som gjelder i dag, vil utgjøre en "særlig prosessform" som forhindrer kumulasjon. Bl.a. er de grunnleggende trekkene som følger av disposisjonsprinsippet fraveket. På den annen side antar utvalget at en kumulasjon i praksis vil la seg gjennomføre.

Twistemålsutvalget har i NOU 2001: 32 foreslått en viss oppmyking på dette området. I utkast til ny lov § 15-1(1)(c) tillates kumulasjon dersom kravene behandles "hovedsakelig etter de samme saksbehandlingsregler". Sanksjonsutvalget vurderer det slik at dette forslaget, i kombinasjon med utkastet § 57, vil lede til at kumulasjon som nevnt blir tillatt.

Utvalget antar for sin del at kumulasjon også kan skje etter dagens regler, og at en uttrykkelig regulering derfor ikke er nødvendig. Skulle man ønske å gjøre kumulasjonsadgangen tydelig, kan en uttrykkelig bestemmelse tas inn i forvaltningsloven § 57 som gir retten adgang til etter skjønn å tillate kumulasjon:

"Retten kan tillate at det i sak om gyldigheten av administrativ sanksjon reises krav om dom for ugyldighet av underliggende forvaltningsvedtak og krav om erstatning i den sammenheng."

Endelig bemerkes at det vil ikke være anledning til å gjøre slike krav til del av en sak ført i straffeprosessens former.

12.8.7 Krav på advokat på det offentliges bekostning, saksomkostninger og rettsgebyr for domstolene

For mange vil kostnadene ved å reise en sak for domstolene være en reell hindring. I tillegg til gebyrer vil det påløpe omkostninger ved bruk av prosessfullmektig. Det er viktig at kostnadene ved saksanlegg ikke er til hinder for at borgerne får anledning til å få prøvet de sakene som bør prøves ved retten. Det vil først og fremst gjelde saker av prinsipiell karakter eller særlig tyngende sanksjoner, men også ellers kan det være viktig at ikke økonomien hindrer borgerne i å få prøvet

Utgiftene til advokat vil normalt utgjøre den største utgiftsposten.

I sivile saker vil man bare få dekket utgiftene til egen prosessfullmektig dersom man fyller vilkårene for fri sakførsel jf. rettshjelploven²⁵⁾ §§ 16

– 25. Den generelle hovedregelen er at fylkesmannen kan innvilge fri sakførsel når søkeren fyller de økonomiske vilkår i loven § 8, jf. § 10, og det aktuelle problem åpenbart har så stor personlig og velferdsmessig betydning for vedkommende at det etter en samlet vurdering er rimelig at det offentlige yter fri rettshjelp. Ved vurderingen skal det særlig legges vekt på sakens art, søkerens mulighet til å vinne frem med sin sak og sakens eventuelle prinsipielle interesse, jf. § 16. Etter loven § 10 kan fri sakførsel innvilges selv om inntekts- og formuesgrensene er overskredet når særlige forhold gjør det rimelig. I § 19 er det en særregel om at retten skal innvilge fri sakførsel uten behovsprøving for den private part hvor søksmål er anbefalt av Sivilombudsmannen.

I straffesaker har siktede normalt ikke krav på forsvarer på det offentliges bekostning i saker som gjelder forelegg (bøter) eller inndragning jf. straffeprosessloven § 96 annet ledd nr. 2 og 3. Dette er de sakene som kan sammenlignes med administrative sanksjoner. Det kan imidlertid oppnevnes offentlig forsvarer for siktede når særlige grunner taler for det, jf. straffeprosessloven § 100 annet ledd. Det må antas at vurderingstemaet etter straffeprosessloven § 100 annet ledd vil være omtrent det samme som etter rettshjelploven § 16 og § 10.

Et unntakstilfelle er saker om rettighetstap. Når en slik reaksjon idømmes i stedet for straff etter straffeloven § 29, har siktede krav på offentlig forsvarer. Et tilsvarende krav på offentlig prosessfullmektig har man ikke i sivile saker om rettighetstap. Det er imidlertid relativt sjelden at strafferettslig rettighetstap idømmes uten at det samtidig fastsettes en straff.

Det får med andre ord i de fleste tilfelle liten eller ingen betydning for borgeren om man bruker reglene for straffesaker eller sivile saker for spørsmålet om betalt advokat.

Utvalget antar at bestemmelsene i rettshjelploven gir tilstrekkelig hjemmel for å oppnevne prosessfullmektig på det offentliges bekostning i de tilfelle der dette er rimelig.

Dersom en siktet som ikke hadde krav på offentlig forsvarer, blir frikjent, vil han normalt kunne kreve dekket sine utgifter til forsvar etter straffeprosessloven § 438. En sivil part som får medhold, vil tilsvarende ha krav på å få dekket sine omkostninger etter tvistemålsloven § 172. En siktet som blir dømt, plikter i utgangspunktet å erstatte det offentliges omkostninger etter straffeprosessloven § 436. Disse omkostningene settes imidlertid rutinemessig ganske lavt i den utstrekning de ikke frafalles etter straffeprosessloven § 437. En sivil part som taper saken, vil normalt bli ilagt saksomkost-

²⁵⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 35.

ninger, også mot det offentlige. Justisdepartementet og skattefogdene er gitt fullmakt til å ettergi saksomkostningene i saker mot det offentlige etter nærmere bestemte regler.

Ovennevnte regler fyller de krav EMK setter til rett til forsvarer og vederlagsfri bistand.

En bevilling til fri sakførsel omfatter også rettsgebyret og andre sideutgifter ved søksmålet. Spørsmålet om gebyr oppstår derfor i de tilfelle der det ikke er gitt fri sakførsel. Rettsgebyret for sivile saker utgjør for tiden kr 3 500 for én dag i tingretten. Overprøving av administrative sanksjoner er i utgangspunktet ikke unntatt fra gebyr etter rettsgebyrloven § 10. Til sammenligning vil det ikke påløpe gebyr dersom et ikke vedtatt forelegg behandles av domstolene.

Twistemålsutvalget foreslår i NOU 2001: 32 side 343 at rettsgebyret senkes for de mindre sakene, slik at det ikke overstiger 1 R (grunngbyret for tiden kr 700) for saker opp til 1 G og 2 R for saker mellom 1 G og 2 G.

Etter utvalgets syn er rettsgebyr i en størrelsesorden som foreslått av Twistemålsutvalget såpass lavt at det i seg selv ikke kan anses å innebære en uforholdsmessig hindring for å reise sak for å overprøve en administrativ sanksjon i et flertall av de aktuelle sakene.

En annen forskjell mellom sivile saker og straffesaker om ikke vedtatte forelegg, er at straffesakene settes med to lekdommere, mens dette kun skjer når det kreves i de sivile sakene. Det er sjelden det kreves.

Utvalget kan ikke se at det er nødvendig at disse sakene som normalordning skal settes med lekdommere.

Utvalgets konklusjon er at gjeldende og foreslåtte regler for sivilprosessen i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for å få dekket omkostningene ved overprøving av administrative sanksjoner i de tilfelle der det er behov for det. Det foreslås derfor ingen endringer i dette regelverket.

12.9 Offentlighet ved administrative sanksjoner

12.9.1 Innledning og generelle vurderinger

Nedenfor vurderer utvalget reguleringen av taushetsplikt og offentlighet ved saker om administrative sanksjoner. Dette gjelder i forhold til selve vedtaket om en administrativ sanksjon, men også i forhold til opplysninger om mulige lovovertridelser på tidligere stadier i saken (dvs. under saksforberedelsen). Utvalget foreslår en presisering av taushetspliktens omfang etter forvaltningsloven § 13, slik at denne som utgangspunkt ikke skal omfatte opplysning om vedtak om administrative sanksjoner eller om lovovertridelse et slikt vedtak er eller kan bli basert på. Utvalget understreker betydningen av å vurdere bruk av adgangen etter offentlighetsloven til å unnta fra offentlighet dokumenter med opplysninger om lovovertridelser, hvor det er berettiget ut fra hensynet til den det gjelder, og særlig under saksforberedelsen før vedtak er truffet. Det foreslås ikke endringer i offentlighetslovens regler.

Det følger generelt av mandatet at utvalget skal vurdere krav til saksbehandlingen ved administrative sanksjoner, herunder forholdet til rettsikkerheten. I mandatets oppregning av eksempler på sanksjoner som bør vurderes, nevnes "tiltak som legger til rette for sosiale sanksjoner, som for eksempel offentliggjøring av hvem som har brutt loven". Om offentliggjøring som sanksjon i seg selv vises til punkt 11.3.4.2.

Bestemmelsene om offentlighet – og om taushetsplikt – er både praktisk og prinsipielt sett av stor betydning ved ileggelse av administrative sanksjoner (og andre forvaltningstiltak). Dette gjelder både for de private parter som berøres, for den alminnelige offentlighet og presse, samt for de aktuelle forvaltningsorganer. Om reguleringen av offentlighet og taushetsplikt etter gjeldende rett vises til punkt 5.6.4.

Etter offentlighetsloven²⁶⁾ er hovedregelen at forvaltningens saksdokumenter er offentlige. Et hovedhensyn bak dette prinsippet er å styrke rettsikkerheten i forvaltningen, ved at presse og allmennhetens innsyn i saksbehandlingen kan bidra til saklighet og objektivitet, styrke tilliten til de vedtak som treffes og motvirke forskjellsbehandling og vilkårlighet. Videre bidrar offentlighet til kunnskap om regelverk og forvaltningens virkemåte, samt gir grunnlag for demokratisk kontroll med forvaltningen utover den enkelte sak.²⁷⁾ Avgrensningen av det offentlige innsyn skjer bl.a. gjennom regler om taushetsplikt for forvaltningsorganene. Hovedhensynet her er beskyttelse av private parts- og klientinteresser, typisk om personlige forhold og andre sensitive opplysninger. En annen avgrensning av det offentlige innsyn, skjer gjennom offentlighetslovens regler om dokumenter som forvaltningen *kan* unnta fra offentlighet. Her er det – i tillegg til hensyn til beskyttelse av private parter mv. – også hensynet til forvaltningens egen saks-

²⁶⁾ Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen.

²⁷⁾ Se nærmere i St.meld. nr. 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen.

behandling som gjør seg gjeldende, for eksempel ved adgangen til å unnta interne notater o.l.

På grunn av sanksjonssakenes nærhet til strafferettslige reaksjoner viser utvalget til at også for straffesaker og straffedommer er den store hovedregel at disse er offentlige. Dette er et grunnleggende prinsipp, som også har forankring i EMK artikkel 6 nr. 1. Det kan eksempelvis vises til en kjennelse av Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt 2002 side 151, som gjaldt spørsmålet om hensynet til privatlivets fred tilsa unntak fra offentlighetsprinsippet i domstolsloven § 124 for en straffedom. Det gjaldt særlig opplysninger om at domfelte hadde "seksuell legning av heilt spesiell karakter", men kjæremålsutvalget fant ikke grunnlag for å unnta dommen fra offentlighet, herunder ved referanse til EMK artikkel 6 nr. 1 første punktum.

For den part som en administrativ sanksjon gjelder, vil offentlighet under saksbehandlingen og om det endelige vedtak kunne være en tilleggsbelastning. Selve den offentlige omtale av sanksjonen – f.eks. et overtredelsesgebyr – vil kunne oppleves som en sterkere og mer tyngende reaksjon enn gebyret i seg selv. I praksis vil nok mange parter være mer opptatt av denne siden av saken enn av hvilken formell reaksjon en eventuell overtredelse ellers leder til. Dette kan gjelde både privatpersoner og foretak, men vil naturligvis avhenge av rettsområdet, overtredelsens art osv. På en rekke områder – som for eksempel mindre tollovertredelser, fartsoverskridelser osv – vil likevel offentlighet rundt egne lovovertrædelser av mange anses som mindre infamerende. Dette kan stille seg annerledes hvor sanksjonen knytter seg til personens eller foretakets opptreden som profesjonell aktør eller næringsdrivende, eventuelt hvor vedkommende driver en virksomhet i medhold av særskilt offentlig tillatelse eller konsesjon. For den som er avhengig av allmennhetens eller kunders tillit, vil offentliggjøring av sanksjonen kunne ha negative konsekvenser.

Offentlighet forut for det endelige sanksjonsvedtak, reiser enkelte tilleggsspørsmål. Offentlig innsyn i forvaltningens saksdokumenter på dette stadium, vil regelmessig kunne gjelde dokumenter som ikke gir noe endelig eller komplett bilde av saken. Den private part risikerer eksempelvis offentlig omtale av mistanke om lovovertrædelser, varsel om en mulig administrativ sanksjon mv., også i saker som avsluttes med at det ikke forelå noen lovovertrædelse eller hvor det av andre grunner ikke ilegges sanksjoner.

Betenkeligheter ved offentliggjøring kan også foreligge ved reaksjoner som ikke er en formell sanksjon eller annet tyngende forvaltningsvedtak,

men eksempelvis et brev med kritikk av en angitt opptreden, en uformell "advarsel" mot å gjenta en viss handlemåte, eller omtale av forhold som må eller bør forbedres, rettes opp e.l. Det kan gis mer eller mindre direkte uttrykk for at det foreligger overtredelse av lov eller andre formelle adferdsnormer, men uten at det er truffet noe formelt vedtak om formell advarsel, stansing, pålegg om retting e.l.

Generelt bemerkes at det kan fremstå som belastende for den det gjelder med offentliggjøring av brev om kritikk, uformelle "advarsler", merknader etter inspeksjon fra et tilsynsorgan, og lignende uttalelser som knytter seg til lovovertrædelser, men som ikke er enkeltvedtak og som vedkommende derved ikke kan få overprøvet ved klage. Det kan tale mot å praktisere meroffentlighet. Dette antas likevel ikke å være avgjørende, dersom saken er behandlet og forberedt i samsvar med de alminnelige regler om kontradiksjon, med forhåndsvarsel, partsinnsyn mv. Alminnelige prinsipper om god forvaltningsskikk tilsier vel regelmessig at forvaltningsorganet benytter en slik fremgangsmåte ved forberedelsen av uttalelser av denne art som kan ha stor betydning for parten.

Som omtalt i punkt 13.9, jf. 11.3.4.1, foreslår utvalget innført generelle regler om "formell advarsel" som en administrativ sanksjon. Dette vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og overfor den berørte part vil da de alminnelige saksbehandlingsregler for enkeltvedtak komme til anvendelse, mht kontradiksjon, (forhåndsvarsel, partsinnsyn osv) og klageadgang m.m. Også offentlighet av et slikt vedtak vil da følge de generelle regler for dette, jf. nærmere nedenfor.

For det offentlige og det forvaltningsorgan som håndhever regelverket på det aktuelle området, vil offentlighet om forvaltningens vedtak kunne være et viktig virkemiddel for å oppnå best mulig preventiv og forebyggende effekt av de forvaltningsreaksjoner som vedtas. Dette gjelder i forhold til regulære sanksjoner, men også for andre tyngende forvaltningstiltak som tilbakekall av offentlig tillatelse, pålegg om retting eller stans av ulovlig virksomhet, tvangsmulkt osv. Med unntak for opplysninger underlagt taushetsplikt, vil offentliggjøring kunne skje aktivt – ved bruk av pressemelding, utlegging på web-side o.l. – eller mer passivt ved at man praktiserer meroffentlighet hvor det er aktuelt og ikke unntar dokumentet fra offentlighet i postjournal osv.

Offentliggjøring kan også være viktig for å bidra til allmennhetens tillit til det regulerte virksomhetsområdet, ved at det kommer offentlig informasjon om den kontroll og det tilsyn som føres, og om opp-

følgning av regelovertrædelser med sanksjoner og andre reaksjoner. Dette kan for eksempel gjelde i forhold til offentlig regulering og tilsyn med produksjon og omsetning av næringsmidler, sykehusdrift, restaurantdrift, eiendomsmegling, bank og forsikring, verdipapirmarkedet osv. Vurderingene av dette kan imidlertid være mer sammensatt. Etter omstendighetene vil offentliggjøring av sanksjoner for lovovertrædelser – av foretaket som sådan eller dets ansatte eller tillitsvalgte – også kunne skape uheldig og samfunnsskadelig mistillit til en institusjon som berøres, f.eks. et sykehus eller en bank.

Videre kan offentliggjøring være et bidrag til å spre kunnskap om regelverket og praktiseringen av dette. I tillegg til individuell offentliggjøring av den enkelte avgjørelse, vil det for mange forvaltningsorganer være aktuelt med løpende eller periodevis publisering av avgjørelser på organets hjemmeside på Internett, i særskilte publikasjoner, samt omtale i årsmeldinger og perioderapporter mv.

De sistnente hensyn – om styrking av tillit og spredning av kunnskap – tilsier imidlertid ikke offentliggjøring av navn på de berørte personer eller foretak. I forhold til offentliggjøring i preventiv og forebyggende hensikt, stiller nok dette seg annerledes. Det vises til punkt 16.9 om publisering av kontrollresultater og lignende.

Vurderinger som nevnt er nokså allmenne. Fra EU kan eksempelvis nevnes et nylig vedtatt direktiv (desember 2002) om regulering av forbud mot såkalt markedsmanipulasjon og innsiddehandel i de regulerte verdipapirmarkedene (2001/0118/COD). Direktivet forutsetter at medlemsstatene (samt bl.a. Norge gjennom EØS-avtalen) innfører nødvendige administrative tiltak eller sanksjoner mot personer som overtrer de aktuelle regelverk. Det heter i direktivets artikkel 14 nr. 1:

”Without prejudice to the right of Member States to impose criminal sanctions, Member States shall ensure, in conformity with their national law, that the appropriate administrative measures can be taken or administrative sanctions be imposed against the persons responsible where the provisions adopted in the implementations of this Directive have not been complied with. Member States shall ensure that these measures are effective, proportionate and dissuasive.”

Videre heter det i art. 14 nr. 4 at:

“Member States shall provide that the competent authority may disclose to the public every sanction that will be imposed for infringement of the provisions adopted in the implementation of this Directive, unless such disclosure would

seriously jeopardise the financial markets or cause disproportionate damage to the parties involved.”

I begrunnelsen for denne bestemmelsen heter det at²⁸⁾:

“The disclosure of sanctions is a very powerful deterrent. Moreover, in case of misbehaviour, it would be useful for the market to be informed of the sanctions in order to guarantee a high level of investor protection. Therefore, sanctions may be disclosed to the public by Competent Authorities, unless this would create potential risks for financial markets themselves or a disproportionate damage to the parties involved (these safe harbours are necessary to avoid wrongful conduct of a natural person leading to mistrust the entity).”

Den nevnte regulering må på grunnlag av EØS-avtalen også gjennomføres i Norge. For utvalget fremstår det som hensiktsmessig at de generelle regler om offentlighet og taushetsplikt om administrative sanksjoner utformes slik at de ikke er til hinder for offentliggjøring som forutsatt i det nevnte direktiv.

Nedenfor vil utvalget vurdere reguleringen av taushetsplikt om vedtak om administrative sanksjoner (punkt 12.9.2). Dette gjelder både i forhold til selve vedtaket om en administrativ sanksjon og i forhold til opplysninger om mulige lovovertrædelser på tidligere stadier i saken. For de opplysninger som ikke er underlagt offentlighet, vurderes bestemmelsene om offentlighet og adgangen til unntak fra disse (punkt 12.9.3). Særlige spørsmål knyttet til offentlighet under forberedende undersøkelser før vedtak er truffet, vurderes i punkt 12.9.4.

12.9.2 Taushetsplikt om vedtak om administrativ sanksjon

Det første spørsmålet er i hvilken grad opplysninger om et vedtak om administrativ sanksjon som følge av en lovovertrædelse, bør være *taushetsbelagt*.

Dette er etter gjeldende rett særlig et spørsmål om omfanget av taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om ”noens personlige forhold”, og det vises til omtalen i punkt 5.6.4.2. Det antas der at (endelige) vedtak om en ilagt administrativ sanksjon som følge av en lovovertrædelse – for eksempel et overtrædelsesgebyr – i seg selv

²⁸⁾ COM(2001)281final, 30.5.2001, side 12.

i utgangspunktet ikke generelt er underlagt taushetsplikt etter nevnte bestemmelse. Dette antas videre å gjelde selv om lovovertrædelsen (i prinsippet) også kan være straffbar, men forvaltningsorganet ikke går til politianmeldelse. Unntak kan tenkes for de deler av vedtakets begrunnelse som måtte anses som særlig sensitive for den enkelte og således bli regnet som "personlig forhold" etter bestemmelsen. Omfanget av taushetsplikten etter gjeldende rett kan imidlertid neppe anses som tilfredsstillende avklart, og utvalget mener dette bør søkes løst gjennom nærmere og direkte regulering av dette i forhold til vedtak om administrative sanksjoner.

Utvalget viser til de generelle hensyn bak hovedprinsippet om offentlighet om forvaltningens vedtak og saksbehandling, jf. punkt 12.9.1 foran. Det vises også til det alminnelige utgangspunkt og prinsipp om at tiltalebeslutninger, forelegg og dommer i straffesaker er offentlige, jf. også prinsippet i EMK artikkel 6 nr. 1 om offentlighet av straffedommer, inkludert forvaltningsrettslige vedtak som anses som "criminal charge" i konvensjonens forstand. Ileggelse av administrative sanksjoner forutsettes å være et meget sentralt virkemiddel for håndhevelse av offentlig reguleringslovgivning på områder hvor det finnes offentlige organer eller tilsyn som ivaretar denne oppgaven. For en best mulig preventiv og forebyggende effekt av de sanksjoner som ilegges, vil offentlighet rundt vedtakene generelt være av stor betydning. I mange tilfeller vil også publikum og allmennheten ha sterke interesser i kunnskap om slike sanksjonsvedtak. Det gjelder særlig sanksjoner overfor næringsdrivende personer og foretak som tilbyr sine tjenester til publikum, og sanksjonen gjelder overtredelse av regelverket for denne virksomheten. Det samme gjelder når virksomheten drives i medhold av særskilt offentlig tillatelse eller konsesjon.

Som utgangspunkt antar utvalget at slike hensyn må veie tyngre enn et ønske om taushetsplikt fra den som sanksjoneres på grunn av den belastning eller skadevirkning vedtaket kan ha. I en del tilfeller er det uansett vanskelig å se at belastningen for den enkelte av offentlighet rundt vedtaket er så betydelig at det tilsier unntak fra det generelle offentlighetsprinsipp og at det skal være lovfestet taushetsplikt om vedtaket. Det kan for eksempel gjelde administrativt rettighetstap i form av tap av retten til å føre motorvogn ved mindre fartsoverskridelser o.l., jf. kapittel 19.

Det understrekes ellers at den praktiske konsekvens av at opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt vil avhenge av i hvilken utstrekning dokumentet likevel *kan* unntas fra offentlighet etter

offentlighetsloven hvor det er behov for det. Det vil kunne være tilfelle både ut fra hensynet til enkeltpersoner som rammes, og for eksempel ut fra samfunnsmessige hensyn i ikke å svekke publikums allmenne tillit til viktige institusjoner som sykehus, banker mv. Det vises til drøftelsene i punkt 12.9.3.

Utvalgets utgangspunkt er således at det ikke bør være generell, lovfestet taushetsplikt for opplysninger om vedtak om administrative sanksjoner og om de lovovertrædelser disse bygger på. (Om taushetsplikt og offentlighet forut for vedtaket vises til punkt 12.9.4.) Utvalget har vurdert om det kunne være tilstrekkelig at selve vedtaket – konklusjonen – ikke er underlagt taushetsplikt, mens begrunnelsen kan være det i den grad denne inneholder nærmere opplysninger knyttet til lovovertrædelsen (eller andre taushetsbelagte opplysninger). I forhold til opplysninger om selve den lovovertrædelse som ligger til grunn for sanksjonen, er det vanskelig å se dette som hensiktsmessig og praktikabelt. Konklusjonen i et sanksjonsvedtak vil jo basere seg på konstatering av en lovovertrædelse, og ofte vil omtale av eller referanse til den aktuelle lovregel som er brutt, være en nødvendig eller naturlig del av konklusjonen. Også tidligere straff for overtredelse av de samme regler vil jo kunne være en relevant del av begrunnelsen for et sanksjonsvedtak. Taushetsplikt om disse forhold – men ikke om selve sanksjonsvedtaket i seg selv – vil også kunne skape uheldig spekulasjon i hva som er grunnlaget for sanksjonen, og svekke grunnlaget for den demokratiske kontroll av vedtakene som offentlighet skal gi grunnlag for.

Utvalget finner imidlertid ikke at de nevnte hensyn mot generell taushetsplikt om sanksjonsvedtaket skal lede til svekket beskyttelse for den enkelte mot offentliggjøring av opplysninger om *andre forhold* som er underlagt taushetsplikt. Dette kan for eksempel gjelde opplysninger om et klientforhold i helsevesenet eller sosialetaten, som vil kunne bli avslørt ved offentliggjøring av et vedtak om tap av offentlig ytelse for en konkret person. For det første bør slike opplysninger i vedtakets begrunnelse være taushetsbelagt i samme utstrekning som etter gjeldende regler, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 om "noens personlige forhold". For det annet bør også selve sanksjonsvedtaket, og den lovovertrædelse dette bygger på, være taushetsbelagt, hvis offentlighet om dette vil røpe et slikt klientforhold eller andre forhold som må anses personlige i relasjon til bestemmelsen. Det vises til utvalgets forslag til lovregulering nedenfor. Det bemerkes at også slike avgjørelser kan offentliggjøres i anonymisert form, hvor det anses hensiktsmessig for eksempel for å

spre generell kunnskap om regelverk og avgjørelser.

Det nevnes at utvalget ikke har funnet grunn til å sondre med hensyn til om lovovertrødelsen (i prinsippet) også er straffbar. Det kan anføres at offentlighet er mer infamerende og inngripende overfor privatpersoner dersom sanksjonsvedtaket mer eller mindre direkte impliserer at vedkommende (også) har eller kan ha foretatt en straffbar handling. Utvalget finner ikke at dette i seg selv er så tungtveiende at det er grunn til å foreslå særlig regulering av dette. Regelmessig vil det da heller ikke være slik at forvaltningen i sanksjonsvedtaket skal foreta noen vurdering av om de strafferettslige vilkår for eventuell straffeforfølging er oppfylt. Det vises også til at det nå foreslås et generelt system hvor forvaltningen må velge mellom å politianmelde forholdet eller å reagere overfor lovovertrødelsen administrativt. Se drøftelsene i punkt 10.7.4 og utkastet til ny forvaltningsloven § 52.

Når det gjelder sanksjonsvedtak overfor foretak og andre juridiske personer, vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 5.6.4.3. Det legges her til grunn at taushetsplikten etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 – om ”noens personlige forhold” – ikke gjelder i forhold til foretak eller juridiske personer som sådan. Videre antas at det neppe er grunnlag for å hevde at en ilagt sanksjon for lovovertrødelse i seg selv kan være ”drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår”, jf. § 13 første ledd nr. 2, med forbehold for opplysninger i begrunnelsen for vedtaket som omhandler fortrolige drifts- eller forretningsforhold for øvrig. Utvalget ser ikke grunn til å foreslå endringer i dette, og viser til lovutkastet nedenfor.

Utvalget fremmer etter dette følgende *utkast til bestemmelse* som nytt tredje ledd i forvaltningsloven § 13. Hele paragrafen vil etter utkastet lyde:

”Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientfor-

hold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal regnes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikt etter første ledd omfatter ikke opplysning om vedtak om administrativ sanksjon som omtalt i § 44 annet ledd, eller om lovovertrødelse som et slikt vedtak er eller kan bli basert på, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige eller som omfattes av første ledd nr. 2.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.”

Behovet for presisering av taushetspliktens omfang er først og fremst relatert til taushetsplikt om ”noens personlige forhold” i første ledd nr. 1. Det er likevel foreslått at unntaket formuleres slik at det også dekker annet ledd nr. 2 om ”forretningshemmeligheter”. Dette gjør det klart at et sanksjonsvedtak eller opplysning om lovovertrødelse i seg selv ikke skal kunne regnes som et slikt drifts- eller forretningsforhold som omfattes av taushetsplikten i nr. 2, noe det i utgangspunktet heller ikke antas grunnlag for etter gjeldende rett, jf. punkt 5.6.4.3.

Unntaket fra taushetsplikt gjelder også opplysninger om (mulige) lovovertrødelse som foreligger før vedtaket er truffet. Utvalget antar at det ikke er tilstrekkelige grunner til å formulere unntaket fra taushetsplikten slik at det bare gjelder opplysninger om lovovertrødelsen når vedtaket er endelig truffet. Før dette tidspunkt vil offentliggjøring selvfølgelig kunne være betenkelig – saken kan for eksempel ende opp med at ikke blir ilagt noen sanksjon – men dette kan og bør ivaretas ved bruk av bestemmelsene om adgang til å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. særlig offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 mv. Dette gir bl.a. mulighet for konkrete og saksrelaterte vurderinger av når unntak fra offentlighet kan og bør besluttes. Se drøftelsene i punkt 12.9.3 og 12.9.4.

Begrensningene i unntaket fra taushetsplikten er knyttet til hensynet til å beskytte klientforhold eller *andre* forhold (enn sanksjonen og lovovertrødelsen) som må anses som personlige, dvs. omfattes av hovedregelen i § 13 første ledd nr. 1. Ordlyden er her den samme som gjeldende begrensning av unntaket for mer ”nøytrale personopplysninger”

i bestemmelsens annet ledds første punktum. Det er i tillegg tatt inn en tilsvarende begrensning i forhold til taushetsplikt etter første ledd nr. 2 om "forretningshemmeligheter". Utvalget understreker at det ikke er meningen at opplysninger om selve sanksjonsvedtaket eller lovovertrødelsen *i seg selv* skal kunne anses som en taushetsbelagt "forretningshemmelighet". Det kan imidlertid ikke ses bort fra at slike opplysninger vil kunne *røpe andre* "forretningshemmeligheter", og i så fall vil det foreligge taushetsplikt også om sanksjonsvedtaket eller lovovertrødelsen i den utstrekning det er nødvendig for å beskytte disse andre opplysningene. Ellers vil jo eventuelle andre forretningshemmeligheter i begrunnelsen for vedtaket og saksdokumentene for øvrig være underlagt ordinær taushetsplikt etter første ledd nr. 2.

12.9.3 Andre unntak fra offentlighet om vedtak om administrativ sanksjon

I den utstrekning opplysninger i saker om vedtak om administrative sanksjoner ikke er underlagt taushetsplikt, blir spørsmålet om offentlighet og allmennhetens innsyn i sakene et spørsmål om hvilken adgang det er til å unnta dokumenter etter offentlighetslovens bestemmelser. Selv om bestemmelser i offentlighetsloven åpner for slikt unntak, skal forvaltningsorganet likevel vurdere spørsmålet om meroffentlighet, dvs. "om dokumentet likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis", jf. loven § 2 tredje ledd.

Utvalget viser til omtalen av de gjeldende regler i punkt 5.6.4.4. For saker om administrative sanksjoner som følge av lovovertrødelse, er den sentrale bestemmelse som nevnt offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 som gir adgang til å unnta "[a]nmeldelse, rapport eller annet dokument om lovovertrødelse".

Utvalget viser for det første til at unntaket i § 6 første ledd nr. 5 også gjelder dokumenter om *lovovertrødelse som ikke kan straffesanksjoner*. Dette er et sentralt punkt i forhold til administrative sanksjoner, da en begrensning til straffesanksjonerte overtrødelse ville gitt bestemmelsen et for snevert anvendelsesområde for sakene om administrative sanksjoner, jf. vurderingene nedenfor. Utvalget viser ellers til de generelle forslagene om avkriminalisering og overføring av reaksjonssiden ved en rekke overtrødelse til de administrative sanksjoner. Det hadde ikke vært velbegrunnet om en slik endring skulle medføre tilsvarende – og utilsiktet – endring i reguleringen av retten til innsyn etter offentlighetsloven i sakenes dokumenter. Det reelle innhold i saksdokumentene og hensynene

for og imot dokumentinnsyn vil i hovedsak være de samme, selv om de overtrødelse det gjelder i prinsippet ikke lenger også er straffbare.

Videre legger utvalget til grunn at offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 gir hjemmel til å unnta ethvert dokument som knytter seg til forvaltningens undersøkelser og vedtak vedrørende mulige lovovertrødelse – og derved sanksjoner mv. som følge av slike.²⁹⁾ Dette gjelder selv om det konkrete dokumentet ikke direkte inneholder opplysninger "om lovovertrødelse". Forutsetningen er imidlertid at det gjelder et dokument som er utferdiget av forvaltningsorganet eller innhentet av dette i anledning av en slik undersøkelse for å avklare og eventuelt sanksjonere overfor lovovertrødelse.

Utvalget understreker at adgangen til å unnta også de dokumenter som ikke direkte omhandler lovovertrødelse, kan være av vesentlig betydning i saker om mulig illeggelse av administrative sanksjoner. En sak vil kunne starte med mer eller mindre uavklarte mistanker om at det foreligger en lovovertrødelse som kan og bør vurderes sanksjonert. For å kunne utrede saken og bringe faktum og ansvarsforhold på det rene, vil et forvaltnings- eller tilsynsorgan ofte innhente og motta en lang rekke dokumenter fra den person eller foretak som undersøkes, og fra tredjemenn. Dette kan være dokumenter om forhold som (det viser seg) ikke har betydning for lovovertrødelsen, slik som private opplysninger, foretaksinterne dokumenter (styreprotokoller, interne notater osv), og som parten eller tredjemann ellers ikke ville eller måtte offentliggjøre. Ofte vil dette ikke dreie seg om taushetsbelagte opplysninger, og adgangen til unntak fra offentlighet er da avgjørende for offentlighetsspørsmålet.

For at forvaltningsorganet skal kunne motta det nødvendige materiale og fullstendige opplysninger, er det sentralt at det kan eksistere et rimelig tillitsforhold mellom parten (eller tredjemann) og forvaltningen med hensyn til fortrolig behandling av slik dokumentasjon. Dette gjelder både hvor det er tale om frivillig innsendelse til forvaltningsorganet av slike dokumenter og der hvor parten har lovfestet plikt til å utlevere dokumentasjonen mv. Videre kan innholdet i dokumenter som utferdiges i anledning saken – for eksempel redegjørelser eller rapporter som skrives etter anmodning eller pålegg fra forvaltningsorganet – kunne påvirkes av en eventuell risiko for at dokumentet senere blir offentliggjort.

Spørsmålet om å beslutte unntak fra offentlighet etter § 6 første ledd nr. 5 må som nevnt også vur-

²⁹⁾ Se nærmere i punkt 5.6.4.4.

deres i forholdet til prinsippet om meroffentlighet, jf. § 2 tredje ledd.³⁰⁾ Lovens utgangspunkt er at forvaltningsorganet skal ha saklig grunn for å unnta dokumentet fra offentlighet, selv om det i og for seg er adgang til å unnta det etter en bestemmelse i loven. Dette leder til en bredere helhetsvurdering, hvor både den berørte parts og forvaltningsorganets interesser kan avveies mot det allmenne hensyn til offentlighetens innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Utvalget legger til grunn at de gjeldende bestemmelser på dette punkt gir en rimelig og hensiktsmessig adgang til å unnta dokumenter i sanksjonssaker av hensyn som nevnt ovenfor. Det foreslås derfor ikke endringer i reglene i denne sammenheng.

Utvalget viser ellers til drøftelsene om taushetsplikts omfang i punkt 12.9.2, hvor utvalget konkluderer med at det ikke bør være generell, lovfestet taushetsplikt for opplysninger om vedtak om administrative sanksjoner og om de lovovertrедelser disse bygger på. Det er på dette punkt noe usikkert hvor langt taushetsplikten går etter gjeldende rett og om utvalgets forslag kan representere en viss innskrenkning av området for de taushetsbeskyttede opplysninger i slike saker. I den sammenheng understreker utvalget betydningen av at beskyttelsesverdige interesser hos den berørte part eller andre interessenter skal og vil kunne ivaretas ved bruk av adgangen til å unnta slike dokumenter i sanksjonssakene. Unntaket forutsetter da en konkret vurdering av de berørte interesser i forhold til prinsippet om meroffentlighet. Utvalget mener det prinsipielt sett er en bedre løsning å understreke adgangen til å ivareta hensynet til berørte privatpersoner gjennom å unnta enkelte dokumenter ved konkret behov etter disse bestemmelsene, enn generelt å utvide området for hvilke typer opplysninger som skal være taushetsbelagt.

Utvalget har vurdert om det bør ha betydning for offentlighetsspørsmålet at et sanksjonsvedtak påklages. Så lenge klagefristen for et sanksjonsvedtak ikke er utløpt, vil det kunne bli omgjort eller endret gjennom klage til overordnet forvaltningsorgan. Offentliggjøring i denne fasen kan da hevdes å medføre risiko for uheldige skadevirkninger for de berørte selv om vedtaket senere skulle bli endret eller falle helt bort. Det kan her dels vises til vurderingene og de ulike hensyn i punkt 12.9.4 om offentlighet under forberedende undersøkelser mv. Forskjellen er imidlertid at i når det er truffet vedtak i førstestansen er i hvert fall dette organet av den oppfatning at saken er tilstrekkelig opplyst

og avklart. Vesentlig for utvalget er at saken på dette trinn forutsettes forsvarlig opplyst og kontradiktorisk behandlet i samsvar med de alminnelige krav i forvaltningsloven. Etter endelig vedtak i førstestansen vil det videre være en risiko for trenering av offentlighet dersom en klage over vedtaket skulle ha slik automatisk effekt. Utvalget antar at nødvendige hensyn til parten eller andre kan ivaretas gjennom de alminnelige regler om adgang til å unnta dokumenter etter offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5, jf. ovenfor, og da etter en konkret vurdering i lys av prinsippet om meroffentlighet mv. Utvalget foreslår derfor ingen særregler på dette punkt.

12.9.4 Offentlighet under forberedende undersøkelser mv.

Spørsmålet er om det i forhold til konklusjonene under punkt 12.9.3 foran er grunn til å ha særlige og avvikende regler om offentlighet av saksdokumentene i den forberedende fase av sanksjonssaken – dvs. frem til endelig vedtak er truffet av førstestansen.

Innledningsvis viser utvalget til drøftelsene av omfanget av taushetsplikten i punkt 12.9.2 foran. Det legges her til grunn at opplysninger i saksdokumentene om (mulige) lovovertrедelser i en sanksjonssak i prinsippet ikke skal være underlagt taushetsplikt, heller ikke i forhold til innsyn i saksdokumentene på det forberedende stadium. Før endelig vedtak er truffet og saken forsvarlig kontradiktorisk behandlet osv., er det klart at offentliggjøring av dokumenter med mistanke om lovovertrедelser kan være betenkelig, og særlig gjelder dette hvis saken ender med at det ikke var grunnlag for mistanken eller sanksjon av andre grunner ikke ilegges. Disse hensyn bør etter utvalgets oppfatning ivaretas etter unntaksreglene i offentlighetsloven, og først og fremst § 6 første ledd nr. 5, jf. ovenfor.

Det følger ellers av offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav c at et saksdokument kan unntas fra offentlighet dersom *"unntak er påkrevd ... fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller reguleringstiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres"*. Bestemmelsen antas å være aktuell særlig i den saksforberedende fase, ved for eksempel undersøkelser av om det foreligger mulige lovovertrедelser med tanke på sanksjonering eller andre forvaltningsreaksjoner.

Spørsmålet om å beslutte unntak fra offentlighet etter § 6 første ledd nr. 5 (eller andre bestemmelser) må som nevnt også vurderes i forholdet til prinsippet om meroffentlighet. Forvaltningsor-

³⁰⁾ Se nærmere i punkt 5.6.4.4.

ganet skal ha saklig grunn for å unnta dokumentet fra offentlighet, og må foreta en bredere helhetsvurdering, hvor både den berørte parts og forvaltningsorganets interesser kan avvies mot det allmenne hensyn til offentlighetens innsyn i forvaltningens saksdokumenter.

Forut for et endelig vedtak om administrativ sanksjon – under saksforberedelsen – vil det her gjøre seg gjeldende særlige hensyn. Typisk må det kunne vektlegges om dokumenter i saken på dette stadium kan gi et ufullstendig eller misvisende bilde av saken. Dokumentet kan omhandle foreløpige vurderinger, mistanker eller beskyldninger om lovovertrедelser som ikke er ferdig undersøkt, og hvor parten ikke har hatt anledning til å imøtegå eller kommentere de faktiske forhold mv. Dette kan regelmessig gi grunnlag for å ikke praktisere meroffentlighet for forhåndsvarsler etter forvaltningsloven § 16 om vedtak om sanksjon, og tilsvarende for foreløpige rapporter o.l. som forvaltningsorganet sender parten for uttalelse før sanksjoner eller andre reaksjoner vurderes endelig. Synspunktet er at offentlighet – med eventuell avisomtale o.l. – på dette stadium vil kunne undergrave tilliten til at det skjer en reell og kontradiktorisk behandling av saken hvor partens anførsler hensyntas før endelig vedtak treffes. Videre risikerer man da at parten utsettes for skadelig omtale av lovovertrедelser som det senere viser seg det ikke var grunnlag for å fastslå. Det vises også til det offentliges sterke interesse i en korrekt og fullstendig opplysning av saken, og at spørsmålet om innsyn i saksdokumentene vil kunne ha betydning for de uttalelser og dokumenter mv. som forvaltningen innhenter fra parter eller tredjemenn.

Utvalget viser til drøftelsene i punkt 12.9.3 foran, og understreker igjen betydningen av at unntakshjemmelen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 også omfatter dokumenter om lovovertrедelser som ikke kan forfølges strafferettslig. En begrensning av regelen til dokumenter om ”straffbare forhold” e.l. ville være klart uhensiktsmessig, når man tenker på hvor inngrepene og betydningsfullt også et vedtak om sanksjon pga. lovovertrедelser ellers vil kunne være. Særlig vil dette kunne slå urimelig ut overfor enkeltpersoner i den saksforberedende fase forut for sanksjonsvedtaket. Det er i dag neppe andre unntakshjemler i offentlighetsloven som i nødvendig grad vil kunne ivareta behovet for unngå publisering av foreløpige rapporter, mistanker, forhåndsvarsler osv. i sanksjonssaker. Offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 3 bokstav c er i denne sammenheng neppe tilstrekkelig (om at offentlighet vil motvirke offentlige kontroll- og reguleringstiltak mv., jf. ovenfor). Det vises også

til vurderingene ovenfor om hensyn på det offentlige side til en forsvarlig oppklaring av saken m.m.

Avslutningsvis nevnes bestemmelsen i offentlighetsloven § 4 om utsatt offentlighet i særlige tilfelle, jf. også punkt 5.6.4.5. Selv om et dokument er offentlig etter lovens hovedregel, kan forvaltningsorganet fastsette at offentlighet først skal gjelde fra et senere tidspunkt enn hva som følger av loven § 3. Vilkåret er at ”de da foreliggende dokumenter antas å gi et direkte misvisende bilde av saken og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser”. Utvalget bemerker at vilkårene for utsatt offentlighet etter denne bestemmelsen er relativt strenge, og at bestemmelsen ikke kan anses å ivareta de ovennevnte hensyn som kan tale mot innsyn i saksdokumenter på det forberedende stadium i sanksjonssakene. Dette er imidlertid av mindre betydning ut fra den forståelse utvalget har av adgangen til å benytte de øvrige unntaksregler i loven, jf. ovenfor.

Basert på det ovenstående finner utvalget ikke grunn til å foreslå særskilte regler for sanksjonssaker i denne sammenheng.

12.10 Fullbyrding

12.10.1 Innledning – Behovet for tvangsgrunnlag for administrative sanksjoner

Temaet her er behovet for og den lovmessige gjennomføringen av regler om tvangsfullbyrdelse av de administrative sanksjonene som utvalget foreslår. Disse fremgår av utkastet til ny § 44 i forvaltningsloven.

For de sanksjonene som det offentlige kan iverksette selv, uten å gå veien om tvangsfullbyrdelse, er det tilstrekkelig med klar lovhjemmel for ileggelsen av selve sanksjonen. Tap av offentlig ytelse er et eksempel her. De fleste administrative sanksjoner vil imidlertid i praksis medføre plikt til å betale penger, særlig slike sanksjoner som utvalget har benevnt overtredelsesgebyrer. Skal slike administrative sanksjoner fungere etter sin hensikt, må de om nødvendig kunne iverksettes med tvang. Også andre administrative sanksjoner vil kreve muligheter for tvangsfullbyrdelse.

Etter tvangsfullbyrdesloven må kravshavere for å kunne tvangsfullbyrde sine krav, ha et *tvangsgrunnlag*. Det er upraktisk at det offentlige skal være henvist til å reise sivilt søksmål og oppnå dom for å kunne tvangsfullbyrde en administrativ sanksjon. Dette vil være urimelig byrdefullt og tungvint, og vil dessuten lede til unødige og store

ekstrakostnader for den som ilegges en administrativ sanksjon og ikke betaler i tide. Ordningen for administrative sanksjoner bør etter utvalgets syn være slik den i dag er på de aller fleste offentligrettslige områder, der krav fastsatt i medhold av lovgivningen er såkalt særlig tvangsgrunnlag, se tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 tredje ledd. Det innebærer at sanksjonsvedtaket som sådan danner tvangsgrunnlag og at forvaltningen ikke er nødt til å få fastslått oppfylleelsesplikten ved dom, men kan gå direkte til tvangsinndrivning. En slik løsning er etter utvalgets syn ikke betenkelig ut fra hensynet til den som ilegges administrativ sanksjon. Vedkommende har uansett anledning til å få prøvet de innsigelsene han måtte ha mot sanksjonen. Innsigelsene kan både fremmes gjennom administrativ klage og på de måter som omtales under punkt 12.10.6.

12.10.2 Gjennomføringen

Løsningen krever for det første at det i annen lov enn tvangsfullbyrdelsesloven fastsettes at den administrative sanksjonen skal være et særlig tvangsgrunnlag.

Utvalget foreslår under kapittel 13 at det gis generelle bestemmelser i forvaltningsloven om administrative sanksjoner. Dersom det velges en slik lovteknisk løsning, vil det være forenklende og lettere pedagogisk tilgjengelig at det i forvaltningslovens bestemmelser fastsettes at de administrative sanksjonene er tvangsgrunnlag. Da vil det normalt ikke være nødvendig at det i særlov bestemmes noe om tvangsfullbyrdelse, selv om det vil være adgang til dette dersom konkrete behov skulle gjøre det ønskelig. Det vises her også til utformingen av utkastet til forvaltningsloven § 44.

12.10.3 Når tvangsfullbyrdelse skal kunne skje

Utvalgets har i sin drøftelse under punkt 12.7.7 kommet til at administrative sanksjoner skal bli bindende for parten, altså skal kunne iverksettes, når førstinstansvedtaket er truffet. Med mindre det treffes beslutning om oppsettende virkning etter forvaltningsloven § 42, vil klage eller søksmål ikke medføre utsettelse av iverksettelsen. Det vises her også til punkt 12.7.5 og til merknader i kapittel 13 til utkast til bestemmelser i forvaltningsloven om de forskjellige sanksjonstypene. For eksempel har utvalget foreslått at oppfylleelsesfristen for et overtredelsesgebyr etter § 45 skal være 4 uker etter at førstinstansvedtaket er truffet, med mindre annet fastsettes i særregler eller i vedtaket selv.

De spørsmål som drøftes her, er andre: På hvilket tidspunkt og på hvilken måte skal de administrative sanksjonene kunne gjennomtvinges ved hjelp av det offentligrettslige tvangsapparatet?³¹⁾

På den ene side kan det hevdes at sammenhengen mellom betalingsplikt og fullbyrdelsesadgang bør føre til at allerede vedtaket i første instans gjøres til tvangsgrunnlag. Dette gir også den mest effektive inndrivelse. På den annen side kan hensynet til borgeren (eventuelt foretaket) som er ilagt gebyr, tilsi at man avventer klageinstansens avgjørelse før tvangsfullbyrdelse iverksettes. Heller ikke dommer kan som hovedregel fullbyrdes før de er rettskraftige. Alt i alt mener utvalget at de beste grunner taler for at bare endelige vedtak skal være tvangsgrunnlag.

Det innebærer på den ene side at tvangsfullbyrdelse ikke kan skje før klagefristen er ute, eller dersom illeggelsen er påklaget, før klageinstansen har truffet vedtak. På den annen side vil tvangsfullbyrdelse kunne skje selv om det anlegges sivilt søksmål der sanksjonsvedtakets gyldighet bestrides. Disse forutsetningene er i utkastet til §§ 45, 46 og 48 formulert ved bruken av uttrykket "endelig vedtak", hvilket altså betyr endelig forvaltningsvedtak om den administrative sanksjonen.

Utvalget antar imidlertid at det i en del tilfeller av innfordringsmessige grunner kan melde seg et behov for sikring av et pengekrav som følge av administrativ sanksjon, selv om sanksjonsvedtaket ikke er endelig. Klagebehandling kan i mer komplekse saker ta atskillig tid. På noen forvaltningsområder kan det bli tale om overtredelsesgebyrer, tilleggsbetaling eller inndragning av beløp for meget store summer. Det kan ikke ses bort fra at partens økonomi er under forverring slik at hans evne til å betale beløpet svekkes ettersom tiden går. Heller ikke kan man alltid se bort fra faren for unndragelse og botømming mv. For dommer som lyder på betaling av penger, bestemmer tvangsfullbyrdelsesloven³²⁾ § 4-12 annet ledd at utlegg kan begjæres når oppfylleelsesfristen er oversittet selv om dommen ikke er rettskraftig. Saksøkte kan imidlertid avverge utlegget ved å stille sikkerhet. Utvalget foreslår at tilsvarende regler skal gjelde for vedtak om overtredelsesgebyr, jf. utkastet til nytt femte ledd i tvangsfullbyrdelsesloven § 4-18.

³¹⁾ Ileggelsen av tilleggsgebyr etter annet ledd i utkastet til mønsterbestemmelse for sanksjonshjemmel i særlov (jf. punkt 13.3.3) ved for sen betaling av et overtredelsesgebyr, anses i denne sammenheng ikke som tvangsfullbyrdelse. Det vil være de særskilte tvangsfullbyrdelsesmyndighetene og ikke den forvaltningen som har ilagt sanksjonen, som normalt står for tvangsfullbyrdelsen.

³²⁾ Lov 26. juni 1992 nr. 86.

Et utlegg tatt når det er fattet førsteinstansvedtak, vil sikre at det endelige sanksjonsvedtaket vil la seg tvangsfullbyrde. For at et slikt utleggspant skal kunne lede til tvangsdekning (oftest realisasjon), kreves det etter tvangsfullbyrdelseslovens øvrige regler at det foreligger "tvangskraftig tvangsgrunnlag", dvs. at forvaltningsvedtaket som fastslår den administrative sanksjonen er endelig.

12.10.4 Midlertidige sanksjonsvedtak? – Sikring før vedtak om sanksjon er fattet

Utvalget har under punkt 12.7.7 og 12.8.5 konkludert med at administrative sanksjoner som hovedregel bør kunne iverksettes uavhengig av om de påklages eller om gyldigheten av dem angripes gjennom et sivilt søksmål. Det kan spørres om man bør gå lenger og åpne for midlertidige vedtak om administrative sanksjoner, altså vedtak som treffes forut for det sedvanlige førsteinstansvedtak. Formålet måtte i så fall være å sørge for gjennomføring – eventuelt ved tvang – av sanksjonen på et meget tidlig stadium.³³⁾ Etter utvalget syn kan det ikke påvises holdbare grunner for at dette. De administrative sanksjoner som utvalget foreslår, har pønal begrunnelse. Etter straffeprosesslovens regler – som det i denne sammenheng er naturlig å sammenligne med – kreves det for at straff skal kunne fullbyrdes alltid (i det minste) at det foreligger en dom. Se straffeprosessloven § 452. Utvalget kan ikke se noen grunn til at det motsatte prinsipp bør gjelde for administrative sanksjoner.

Imidlertid vil behov for midlertidig vedtak kunne melde seg når vedtak har som formål å gardere mot skade eller fare, eller for å oppnå andre virkninger i samfunnet. Tiltaket kan eksempelvis innebære at en virksomhet eller yrkesutøvelse inntil videre ikke tillates utøvet fordi den skaper fare for andre ved at det ikke er dokumentert at utøveren er kvalifisert slik loven krever. Slike tiltak, foreløpige eller varige, vil etter utvalgets terminologi ikke være administrative sanksjoner. De bør etter utvalgets syn baseres på andre bestemmelser enn dem som gjelder administrative sanksjoner. Det vises til anbefalingen under punkt 11.3.3.1 og 13.3.3.1 om at det i lovgivningen bør skilles mellom bestemmelser om forvaltningssanksjoner og andre tiltak. Derfor inntas ikke i utvalgets utkast noen bestemmelse om slike midlertidige tiltak, selv om disse er praktisk viktige.

En annen sak er at det på enkelte områder vil

kunne være behov for å sikre den senere fullbyrdelsen av en administrativ sanksjon som fremstår som sannsynlig. Behovet kan muligens melde seg ved pengemessige sanksjoner, men særlig kan det være aktuelt ved administrativ inndragning. Som eksempel viser utvalget til tollloven³⁴⁾ § 73 som gir tollmyndighetene adgang til (midlertidig) beslag når det er skjellig grunn til mistanke om overtredelse som kan lede til senere strafferettslig inndragning. Dersom utvalgets forslag om overgang til administrative sanksjoner på tollområdet gjennomføres, bør bestemmelsen endres slik at det også blir anledning til å beslutte administrativt beslag før det er truffet noe vedtak om administrativ sanksjon. Det vises til punkt 21.5. Utvalget foreslår ikke noen generell regel av denne typen i utkastet til ny § 48 i forvaltningsloven om administrativ inndragning. Behovet for slik bestemmelse bør vurderes på det enkelte område og eventuelt reguleres i særlov.

Tilsvarende antar utvalget at dersom det på særlige områder finnes et behov for å sikre en forventet pengemessig sanksjon, bør nødvendig hjemmel gis i særlov.

12.10.5 Tvangsfullbyrdelse av administrativ sanksjon mot andre enn lovovertrederen

Utvalget har under punkt 13.3.1.2 antatt at det i noen situasjoner vil være nødvendig å fastsette at andre enn den som begikk overtredelsen skal holdes ansvarlig for sanksjonen. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 4-7 er et tvangsgrunnlag bare anvendelig overfor den som i tvangsgrunnlaget er nevnt som forpliktet (med mindre annet følger av visse bestemmelser i kapittel 4).

Eksempler på slike ordninger finner man i dag i vegtrafikkloven³⁵⁾ § 38 annet ledd som bestemmer at gebyrer etter § 31 er tvangsgrunnlag for utlegg hos den som på tiden for overtredelsen var registrert som eier av kjøretøyet, selv om han ikke førte kjøretøyet. Gebyr etter § 36a er på samme vis tvangsgrunnlag for utlegg hos den som på tiden for overlasting var eier eller registrert som eier av kjøretøyet. Regelen i § 38 første ledd om pante rett i kjøretøyet for parkerings- og overlastgebyrer, uansett om andre enn eieren var fører, har samme virkning.

Utvalget foreslår ikke generelle regler av dette slaget, men antar at de ved behov bør inntas i særlov. Dog inneholder utkastet til forvaltningsloven § 48 regler om at administrativ inndragning kan vedtas

³³⁾ Slik tvang må skilles fra de forvaltningsrettslige tvangsmidlene som utvalget omtaler under punkt 12.7.9.

³⁴⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5.

³⁵⁾ Lov 18. juni 1965 nr. 4.

også overfor andre enn lovovertrederen. Slikt vedtak vil være særlig tvangsgrunnlag overfor denne.

12.10.6 Innvendinger mot gyldigheten av ilagt administrativ sanksjon

Den som ilegges den administrative sanksjonen kan, dersom han vil bestride gyldigheten av ileggelsen, anlegge sivilt søksmål. Dette følger av at administrative sanksjoner i motsetning til tiltaler reist for domstolene i straffesak, er bindende vedtak, truffet av forvaltningen. Slike vedtak kan etter alminnelige prinsipper overprøves gjennom sivilt søksmål, etter de prinsippene som utvalget har beskrevet under punkt 12.8. Søksmål vil ikke lede til utsettelse av innkrevningen med mindre det organet hvis vedtak angripes beslutter oppsettende virkning i medhold av forvaltningsloven § 42.

Den som er uenig i en administrativ sanksjon kan er ilagt, kan imidlertid i mange tilfeller avvente tvangsfullbyrdelsen i stedet for aktivt å anlegge gyldighetssøksmål. Særlig for den som er ilagt en pengemessig administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr eller tilleggsbetaling), kan det være aktuelt å fremme innsigelsene under tvangsfullbyrdesforretningen i medhold av tvangsfullbyrdesloven § 4-2 tredje ledd. Mot særlige tvangsgrunnlag eller et krav som er fastsatt i et særlig tvangsgrunnlag, kan det fremsettes enhver innvending som kunne ha vært satt frem under et søksmål. For eksempel kan den som mener ikke å ha foretatt den handlingen som sanksjonen bygger på, fremme innvendingen som grunnlag for begjæring om at tvangsskrittet ikke fremmes. Namsmyndighetene må da ta standpunkt til innvendingen, og i praksis stilles ytterligere tvangsskritt oftest i bero inntil spørsmålet er avgjort, jf. tvangsfullbyrdesloven § 6-5. Tvisten kan av retten besluttes behandlet i søksmåls former, jf. § 6-6, dvs. ved dom etter hovedforhandling med direkte bevisførsel. I slike tilfeller kan det i medhold av samme bestemmelse besluttes også at den underliggende realiteten, dvs. gyldigheten av den administrative sanksjonen, avgjøres ved dom.

I visse tilfeller vil de tiltak som så langt er omtalt, ikke være tilstrekkelig for å beskytte interessene til en part som er ilagt en administrativ sanksjon. Særlig ved ileggelse av administrativt rettighetstap vil parten kunne bli konfrontert med et dilemma som ikke kan løses gjennom et sivilt søksmål eller ved fremsettelse av innsigelse under tvangsfullbyrdelse. Når en part ved administrativ sanksjon blir forbudt å utøve sin profesjon eller virksomhet, vil overtredelse være straffbar etter straffeloven § 332. Hvis han bøyer seg for vedtaket til tross for

at dette senere viser seg å være ugyldig, vil han kunne pådras et betydelig tap inntil så skjer.

Parten trenger derfor en anledning til å begjære midlertidig forføyning slik at domstolene, dersom de deler saksøkerens syn på gyldigheten, kan utsette iverksettelsen av det administrative rettighetstapet. Reglene i tvangsfullbyrdesloven kapittel 15 åpner etter lovforarbeidene og fast praksis for slike forføyninger mot iverksettelsen av offentligrettslige vedtak. Vilkåret er først (normalt) at ugyldigheten ("kravet" i § 15-1) sannsynliggjøres, jf. § 15-6. Dessuten må parten alltid sannsynliggjøre en tungtveiende grunn (en "sikringsgrunn") for å be om at domstolene griper inn, jf. § 15-2. Om domstolen griper inn vil endelig avhenge av en avveining av de motstående hensyn, jf. utformingene av første ledd.

Utvalget antar at den alminnelige adgang til å begjære midlertidig forføyning som her er beskrevet, tilfredsstillende de krav som bør oppstilles for beskyttelse av interessene til parter som blir ilagt administrative rettighetstap. Etter gjeldende rett kan en ikke kreve midlertidig forføyning for å forhindre innkreving av et pengekrav. Kjennelsen i Rt 1993 side 1595 bygger på at det ikke er adgang til ved midlertidig forføyning å hindre inndrivelse av avgiftskrav. Heller ikke kan motregning i slike saker hindres gjennom midlertidig forføyning. Dette utgjør imidlertid ikke noe problem, ettersom parter som er ilagt administrativ sanksjon i form av plikt til å betale penger (overtredelsesgebyrer og tilleggsbetaling) ikke har noe behov for midlertidig forføyning. Det vises til de øvrige muligheter som er beskrevet ovenfor.

Utvalget antar at en part som er ilagt administrativ sanksjon i form av tap av offentlig ytelse, i prinsippet også kan oppnå midlertidig forføyning, forutsatt at vilkårene i tvangsfullbyrdesloven kapittel 15 er oppfylt. Noen tvangsfullbyrdelse er det ikke tale om i slike saker, og utvalget antar at kjennelsen i Rt 1993 side 1595 ikke er til hinder for dette.

Mot administrativ sanksjon i form av formell advarsel eksisterer det ikke noe behov for midlertidig avhjelp, ettersom det ikke inntreer noen umiddelbare rettsfølger. Parten antas imidlertid å ha adgang til å bestride gyldigheten av advarselen ved søksmål for de alminnelige domstolene.

Utvalget antar at klageadgangen, og adgangen til å reise søksmål, til å reise innvending under tvangsfullbyrdelse og til å begjære midlertidig forføyning utgjør et tilfredsstillende vern for parter som ønsker å bestride en ilagt administrativ sanksjon under tvangsfullbyrdelse.

12.10.7 Særlig om tvangfullbyrdelse av administrativt rettighetstap

Slik tvangfullbyrdsesloven § 13-16 er formulert, antar utvalget at det i mangel av særhjemmel ikke vil være mulig å stanse en vedtaksstridig profesjons- eller virksomhetsutøvelse ved hjelp av tvangfullbyrdelse. Tvangfullbyrdelse av unnlateses- og tåleplikter skjer ved at saksøkte pålegges å stille sikkerhet for den skade som saksøkeren vil bli påført. Det offentlige vil oftest ikke bli påført noen skade dersom et administrativt rettighetstap ikke iverksettes. Dette kan tale for at det for de forvaltningsområdene der det er aktuelt vedtas lovregler om gjennomtvinging. Det mest praktiske synes å være regler om tvangsmulkt og positiv hjemmel for stansing/stenging, eventuelt med bistand fra politiet.

12.10.8 Den praktiske fullbyrdingen

Utvalget har vurdert om det generelt eller for spesielle områder kan være grunn til å vedta regler av den typen man har i straffeprosessloven § 456. Bestemmelsen gjelder tvangfullbyrding gjennom Statens Innkrevingsentral av bøter og andre pengekrav som er tilkjent i offentlig straffesak.

Tilleggsbetaling ilagt etter utkastet til § 46 i forvaltningsloven er det neppe aktuelt å la innkreve etter en slik modell. Grunnen er at disse alltid vil ledsage en materiell forpliktelse til å betale skatt, toll eller avgift, slik at man på vedkommende område har et eget innkrevingsapparat som kan anvendes også for tilleggsbetalingen.

For øvrige administrative sanksjoner som innebærer en plikt til pengebetaling, kunne det være en tanke å gi en bestemmelse som tilsvarende straffeprosessloven § 456. Først og fremst er det ved innkreving av overtredelsesgebyrer på "masseovertredelsesområder" som vil kunne effektiviseres på den måten.

12.11 Registrering og statistikk

12.11.1 Innledning – lavere terskel for straffbarhet ved gjentakelse

På flere områder der overtredelser av handlingsnormer kan sanksjoneres administrativt, og mindre vesentlige overtredelser ikke er straffbare, kan det likevel være behov for at gjentatte overtredelser skal kunne straffesanksjoneres, jf. punkt 10.6.3. Utvalget foreslår derfor at det legges til rette for et system der gjentakelse kan settes som et vil-

kår for straff, jf. utkastet til straffeloven § 61a. Bestemmelsen fastsetter at gjentakelse bare kommer i betraktning dersom den nye overtredelsen er begått mindre enn 2 år etter at tidligere sanksjon ble endelig. En forutsetning for en slik regulering er at gjentakelser blir fanget opp. Det er derfor behov for at administrative sanksjoner som har betydning for vurdering av straffbarhetsvilkåret, blir registrert. I tillegg er det behov for å registrere formelle advarsler, jf. utkastet til forvaltningsloven § 50, fordi slike skal kunne lede til skjerpet reaksjon ved gjentakelse, jf. punkt 13.9.

Registrering av sanksjoner mot enkeltpersoner må veies opp mot personvern hensyn og et ønske om å begrense personregistrering til det som er strengt nødvendig. Utvalget mener det må være den enkelte særlovens definisjon av hva som anses som gjentakelse – sammenholdt med utkastet til § 61a i straffeloven – som skal legges til grunn for hva som registreres, og hvor mange handlingsnormer det enkelte registret skal omfatte.

Utvalget foreslår at det som ny § 56 i forvaltningsloven tas inn en egen bestemmelse som pålegger forvaltningen å registrere formelle advarsler, jf. utkastet til forvaltningsloven § 50. Forvaltningen bør også pålegges å registrere ilagte administrative sanksjoner i de tilfellene der det i særlov er satt som vilkår for straff at foretaket eller personen tidligere er ilagt administrativ sanksjon. I tillegg til de formelle advarslene, vil registrene etter utvalgets forslag med dette kun omfatte de sanksjonene som er av betydning for straffbarhetsvilkår knyttet til gjentakelse.

Behandling av personopplysninger hjemlet i lov, krever ikke konsesjon fra Datatilsynet. Sanksjonsregistreringen skal følge personopplysningsloven³⁶⁾ med mindre det er gitt særskilte regler om annet.

12.11.2 Behovet for registrering

Registrering av ilagte sanksjoner, slik utvalget her foreslår, må skilles fra det alminnelige behovet de enkelte forvaltningsorganene har for oversikt over overtredelser av handlingsnormer de er satt til å håndheve. Slik oversikt må ivaretas gjennom de alminnelige saksbehandlingsrutinene og reglene for journalføring og arkivering. For utvalget har beveggrunnen for den registrering av ilagte sanksjoner som det her tas til orde for, vært å gjøre det mulig å ilegge straff for gjentatte brudd på handlingsnormer som hver for seg normalt vil bli sanksjonert administrativt. For at formelle advarsler

³⁶⁾ Lov 14. april 2000 nr. 31.

skal kunne fungere etter intensjonen, vil det også være nødvendig å registrere disse, jf. utkastet til forvaltningsloven § 50 og utkastet til straffeloven § 61a.

Det kan være av samfunnsmessig interesse å ha oversikt over hvor mange administrative sanksjoner som ilegges totalt og for hvilke lovbrudd. Utvalget ser at slike statistiske oversikter over bruken av administrative sanksjoner, kan være en fordel. Fordelene av å ha statistiske oversikter i seg selv har likevel ikke vært tilstrekkelig for at utvalget kan gå inn for å registrere alle ilagte sanksjoner innenfor de enkelte forvaltningsområdene.

Utvalget har i punkt 10.6.3 ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå inn på om det skal oppstilles regler om identifikasjon mellom ulike rettssubjekter, for eksempel mellom selskaper i samme konsern eller mellom personer og selskaper, for å kunne vurdere om det foreligger gjentakelse eller ikke. Dette behandles heller ikke i forbindelse med forslag om å opprette sanksjonsregistre.

12.11.3 Gjentakelseskriteriet avgjørende for registreringen

Et sanksjonsregister bør etter utvalgets mening begrenses til det som er nødvendig for at gjentakelseskriteriet i de enkelte straffebestemmelser skal kunne håndheves. Dette innebærer at det bare er behov for å registrere sanksjoner knyttet til overtredelser som kan få betydning for vurderingen av straff ved fremtidige overtredelser. Andre forvaltningstiltak, som pålegg om stansing og retting, tvangsmulkt og tilbakekall av offentlig tillatelse, er det ikke grunn til å registrere i sanksjonsregistre. Forvaltningstiltak som er sanksjoner skal omfattes av registreringen i den grad gjentatt overtredelse kan lede til straff for den nye overtredelsen.

Bruk av straff, hvor dette er betinget av tidligere overtredelse, er bare aktuelt dersom overtrederen er ilagt en sanksjon for den tidligere overtredelsen, jf. punkt 10.6.3. Hvis tidligere lovbrudd ikke har ført til sanksjon, blir problemstillingen eventuelt hvor mange overtredelser som skal legges til grunn ved vurderingen av om overtredelsen er *vesentlig*, jf. punkt 10.6.2. Tidligere saker som, for eksempel ut fra opportunitetsprinsippet, ikke har ført til sanksjoner, bør ikke registreres i et sanksjonsregister. Slike saker vil likevel være journalført og arkivert etter forvaltningsorganets alminnelige rutiner.

Utvalget foreslår at der loven setter som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon, bør straff bare ilegges dersom den nye overtredelsen er begått mindre enn to år etter

at den tidligere sanksjonen ble endelig, jf. forslaget til ny § 61a i straffeloven og vurderingene i punkt 10.6.3. I utvalgets forslag til regulering av formell advarsel legges det opp til at den ansvarlige varsles om at forvaltningen, dersom det innenfor et tidsrom på to år fra vedtaket er endelig begås ny overtredelse, vil vurdere en strengere administrativ sanksjon eller å anmelde forholdet til politiet, jf. forslag til ny § 50 i forvaltningsloven og punkt 13.9.

Forslagene om at straff eller skjerpet sanksjon ved gjentakelse skal knyttets til en tidsfrist på to år, må også få konsekvenser for når opplysningene i sanksjonsregistrene skal slettes. Ny overtredelse kan imidlertid bli oppdaget av kontrollorganet etter utløpet av toårsfristen, selv om overtredelsen ble begått før utløpet. På denne bakgrunnen foreslår utvalget at opplysningene i registrene skal slettes etter tre år. Utvalget har også vurdert om den "gamle" overtredelsen fortsatt skal stå i det særskilte sanksjonsregistret når ny overtredelse begås innen to år. Utvalget har kommet til at dette ikke er nødvendig. Hvis ny overtredelse begås og legges til grunn for ny sanksjonssak, vil den "gamle" overtredelsen bli en del av den nye sanksjonssaken. Alle endelig avgjorte sanksjonssaker eldre enn tre år bør slettes.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om registrering som ny § 56 i forvaltningsloven:

”§ 56. (registrering av sanksjoner)

Når det i lov er satt som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt administrativ sanksjon, skal det forvaltningsorgan som treffer sanksjonsvedtak av betydning for straffbarhetsvilkår som nevnt, registrere denne når den er blitt endelig. Endelig vedtak om formell advarsel som nevnt i § 44 annet ledd bokstav f skal alltid registreres. Offentlighetsloven gjelder ikke for innsyn i registeret.

Behandlingen av registeropplysningene etter første ledd skal følge reglene i lov om behandling av personopplysninger hvis ikke annet er særskilt fastsatt i lov. Registeropplysningene skal slettes etter tre år.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om organisering og gjennomføring av registrering av administrative sanksjoner, herunder om innsyn i registre.”

Utvalget har i punkt 10.6.3 fremholdt at det bør være et vilkår i den enkelte lovens definisjon av gjentakelse at den tidligere sanksjonen gjaldt overtredelse av den samme eller iallfall en beslektet handlingsnorm. Utvalget har kommet til at det retts teknisk er enklest å avgrense dette til at sanksjonene er ilagt i medhold av samme lov. Utvalget

foreslår at der flere lover regulerer samme eller beslektede handlingsnormer, kan særlovene angi hva som anses som gjentakelse.

Særlovens presisering av gjentakelseskriteriet vil være avgjørende også for registreringen av ilagte sanksjoner. Sanksjoner for overtredelse av normer der gjentakelse ikke er et straffbarhetsvilkår, skal ikke registreres. I samsvar med utkastet til forvaltningsloven § 50 skal likevel formelle advarsler alltid registreres.

Det er ikke behov for å opprette ett nasjonalt tverrsektorielt sanksjonsregister. Egne og enkeltstående registre som kun omfatter de sanksjonene som omfattes av den enkelte lovens angivelse av gjentakelseskriteriet, vil være tilstrekkelig.

Når det er lovens angivelse av gjentakelseskriteriet som skal være bestemmende for etableringen av registrene, kan det for noen forvaltningsorgan bli aktuelt å føre flere registre, avhengig av om et organ har sanksjonskompetanse i henhold til flere lover. Hvis den enkelte særloven angir at overtredelse også av andre lover er å anse som gjentakelse, bør det etableres et felles register over sanksjonering i medhold av disse lovene. I de tilfellene der flere forvaltningsorgan har sanksjonskompetanse i henhold til samme lov, bør sanksjonene ilagt av ulike organ registreres i samme register.

For de forvaltningsområdene der det er desentralisert sanksjonskompetanse, for eksempel der sanksjonskompetansen er lagt til regionalt eller kommunalt nivå, bør ansvaret for registret legges til overordnet myndighet, enten direktorat eller departement. Nærmere regler om dette vil kunne gis med hjemmel i utkastet til forvaltningsloven § 56 tredje ledd.

12.11.4 Hvem bør ha innsyn og tilgang på personopplysninger?

Oppretting av flere enkeltstående sanksjonsregistre reiser spørsmålet om hvem som bør ha tilgang på opplysningene i registrene, og hvem som bør ha direkte innsyn. Dette kan særlig være aktuelt for ulike tilsyn og der for eksempel ulike godkjenninger og utstedelser av tillatelser er betinget av at den som søker, ikke tidligere er ilagt straff eller administrative sanksjoner. I noen tilfeller kan tillatelser gitt i medhold av én lov, være betinget av at vedkommende ikke har blitt sanksjonert eller straffet i medhold av andre lover som ligger utenfor dette forvaltningsorganets myndighetsområde. I de tilfellene der kriteriene for slike tillatelser er sammenfallende med angivelsen av gjentakelseskriteriet, vil det ikke oppstå problemer. Da vil det enkelte forvaltningsorganet etter utvalgets forslag,

føre felles register med det forvaltningsorganet som håndhever den loven som gjentakelseskriteriet er knyttet til.

Behovet for tilgang på opplysninger og innsyn i registre kan oppstå der godkjenning eller tillatelser er knyttet til å generelt ikke ha blitt ilagt sanksjon eller vært straffet, uavhengig av hvilken lov sanksjonen eller straffen er gitt i medhold av. Det samme gjelder i tilfeller der for eksempel tilsynsorganer er pålagt å undersøke generell skikkethet, eller der krav om hederlig vandel er videre definert enn gjentakelseskriteriet i den enkelte særloven. En løsning er å gi forvaltningsorganene som utsteder godkjenninger eller tillatelser, direkte innsyn i alle relevante registre. Slik direkte tilgang kan innebære en betydelig effektiviseringsgevinst for de enkelte forvaltningsorganene. Denne effektiviseringsgevinsten må imidlertid veies opp mot andre hensyn, særlig personvern hensyn.

Utvalget har kommet til at såpass utstrakt innsynsrett verken er ønskelig eller nødvendig. Det er mulig for det enkelte forvaltningsorganet å innhente opplysninger som er avgjørende i vurderingen av den enkelte saken, uten selv å ha direkte innsyn i registre som forvaltes av andre. De samme reglene om tilgang på informasjon som gjelder i dag uten sanksjonsregistre, kan også benyttes for å få ut opplysninger fra sanksjonsregistrene i saker der det er saklig og relevant for oppfyllelsen av det aktuelle forvaltningsorgans oppgaver. At illeggelse av administrative sanksjoner føres i et register, bør ikke endre på dette. Utvalget har i denne vurderingen latt personvern hensyn veie tyngre enn effektiviserings hensynet.

Også politiet kan i visse tilfeller tenkes å ha interesse av tilgang til sanksjonsregistrene. Når enkelte overtredelser av handlingsnormer avkriminaliseres og håndheves administrativt, men gjentakelse samtidig gjøres til et kriterium for straff, kan man tenke seg at dette behovet øker. Dette vil imidlertid kun oppstå som problem i de tilfellene der politiet av eget tiltak velger å etterforske og påtale et straffbart forhold. Dette vil nok sjelden være tilfelle for de sakene som faller inn under utvalgets oppmerksomhetsområde. Normalt vil normbruddet oppdages av forvaltningsorganet som så ut fra alvorlighetsgrad eller gjentakelse velger å anmelde forholdet. Etter utvalgets forslag i punkt 10.7.4.2 skal dessuten anmeldelse fra forvaltningen normalt være et vilkår for påtale, jf. utkast til straffeloven ny § 81a. Eventuelle opplysninger fra sanksjonsregistret vil da følge saken. I de tilfellene politiet ønsker opplysninger fra andre sanksjonsregistre, kan dette løses på samme måte som i dag gjennom henvendelse til det aktuelle forvaltningsorganet.

Utvalget kan dermed ikke se at det er behov for å gi politiet eller påtalemyndigheten direkte og egen tilgang til sanksjonsregistrene.

Personopplysningsloven begrenser ikke innsynsretten etter offentlighetsloven, forvaltningsloven eller annen lovbestemt rett til innsyn i personopplysninger. Utvalget mener den enkelte bør ha innsyn i det som er registrert om seg selv i sanksjonsregistrene. Derimot mener utvalget at offentligheten ikke skal ha innsyn i sanksjonsregistrene.

Registrene er ikke opprettet for slike formål, og presse og allmennhet kan som tidligere begjære innsyn etter offentlighetsloven i aktuelle saker hos de enkelte forvaltningsorganer. Sanksjonsregistrene skal ikke være tilgjengelige for enhver som av ulike grunner måtte ønske å få vite om en konkret person "er registrert med noe" e.l.

Nærmere regler om innsyn i registrene forutsetter ellers gitt i forskrifter i medhold av utkastet til forvaltningsloven § 56 tredje ledd.

Kapittel 13

Nærmere om de administrative sanksjoner – lovforslag og mønsterbestemmelser

13.1 Kapittelsammendrag

Etter utvalgets oppfatning bør hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov. Utvalget har utarbeidet forslag til en mønsterbestemmelse. Særloven bør fastsette hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse administrativ sanksjon, skyldkravet, hvem ansvaret kan rettes mot, hvilke administrative sanksjoner som kan anvendes og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetanse til å ilegge sanksjoner. Sanksjonshjemmelen i særloven kan etter utvalgets forslag suppleres med bestemmelser i forskrift.

Videre anbefaler utvalget at det vedtas et nytt forvaltningsloven kapittel IX med generelle bestemmelser om administrative sanksjoner. Disse bør gjelde som utfyllende regler, dvs. at de får anvendelse når ikke noe annet er bestemt i eller i medhold av særloven. Forvaltningsloven bør således inneholde bestemmelser om definisjoner og anvendelsesområde, om innhold og gjennomføring av hver av sanksjonene, om foretakssanksjon, om forbud mot gjentatt forfølgning og om registrering av sanksjoner. Særskilte saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner og regulering av domstolenes prøvingsrett hører også hjemme i samme kapittel.

Utvalget har utarbeidet utkast til følgende bestemmelser i nytt kapittel IX:

- definisjoner og anvendelsesområde (§ 44)
- overtredelsesgebyr (§ 45)
- tilleggsbetaling (§ 46)
- tap av offentlig ytelse (§ 47)
- administrativt rettighetstap (§ 48)
- administrativ inndragning (§ 49)
- formell advarsel (§ 50)
- foretakssanksjon (§ 51)
- anmeldelse og forbud mot gjentatt forfølgning (§ 52)
- vern mot selvinkriminering (§ 53)
- meddelelse om sakens utfall (§ 54)
- klageinstans ved kommunale vedtak (§ 55)
- registrering av sanksjoner (§ 56)
- domstolenes prøvingsrett (§ 57)

13.2 Innledning – oversikt

Utvalget foreslår at hjemmel for å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov, og at det gis generelle bestemmelser om sanksjonene i forvaltningsloven. Dette gjør det nødvendig med en nærmere drøftelse av hvilke spørsmål som bør reguleres i hvilken lov. Dessuten må det tas stilling til hva som skal fastsettes i lov, og hva som kan overlates til forskrift. Det vises til punkt 13.3.

I punkt 13.4 til 13.9 behandles den enkelte sanksjon nærmere. Hovedvekten blir lagt på anvendelsesområde, innhold, utmåling og fullbyrdelse. Her drøftes også de særspørsmål som hver av sanksjonene reiser, og det vurderes om det bør gjøres avvik fra de generelle løsninger som utvalget har anbefalt i kapittel 12.

Utvalget foreslår også en bestemmelse om foretakssanksjon, jf. punkt 13.10.

13.3 Særlov og forvaltningslov

13.3.1 Sanksjonshjemmel i særlov

13.3.1.1 Generelt – utkast til mønsterbestemmelse

Administrative sanksjoner krever hjemmel i lov, jf. punkt 9.4 og 12.3.1. Utvalget anser det åpenbart at en slik hjemmel bør plasseres i den enkelte særlov. Som fremholdt i punkt 10.4, bør det vurderes i forhold til hver enkelt handlingsnorm både om det er behov for sanksjoner ved overtredelse og i tilfelle *hvilke* sanksjoner det skal gis hjemmel for. Denne koblingen mellom handlingsnorm og sanksjonsbestemmelse gjør det upraktisk med en felles hjemmel for administrative sanksjoner i forvaltningsloven. Også informasjonshensyn tilsier plassering i særloven.

Et hovedhensyn for utvalget er at bestemmelser om administrative sanksjoner bør standardiseres, og begrepsbruken bør være ensartet, jf. punkt 9.4, 10.4 og 11.3. Dette vil bidra til å forenkle lovgivningen og gjøre denne mer oversiktlig. Således bør hjemmel for administrative sanksjoner inntas i egne bestemmelser og ikke blandes sammen med

regler om andre forvaltningstiltak. Sanksjonshjemlene bør dessuten gis en ensartet utforming.

På denne bakgrunn har utvalget utarbeidet utkast til mønsterbestemmelse i to alternativer:

Alternativ 1

”Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av [bestemmelsene i §§...], kan [forvaltningsorganet – personell kompetanse] ilegge [overtrederen – ansvarssubjektet] administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav [...]. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre administrativ sanksjon.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel IX. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling eller inndragningsbeløp ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.”

Alternativ 2

”[Forvaltningsorganet – personell kompetanse] kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer [bestemmelsene i §§ ...], administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav [...]. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre administrativ sanksjon.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel IX. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling eller inndragningsbeløp ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.”

Forskjellen mellom alternativene gjelder formuleringen av ansvarssubjekt. Det vises til den nærmere drøftelse av utkastet nedenfor og til spesialmotivene i kapittel 26.

13.3.1.2 Spørsmål som må reguleres i særloven

I mønsterbestemmelsen er den tekst som må fylles inn i den enkelte særlov, markert med hakeparenteser.

Dette gjelder for det første *grunnvilkåret om at det må foreligge en overtredelse*. Særloven må vise til den eller de paragrafer i loven som inneholder de aktuelle handlingsnormer, jf. første ledd første punktum i mønsterbestemmelsen.

Dersom også overtredelser av handlingsnormer i forskrift skal kunne utløse administrativ sanksjon, fremgår det av første ledd annet punktum at forskriften må inneholde en egen bestemmelse om dette. Hvis det ikke er aktuelt å sanksjonere brudd på forskrift, kan annet punktum tas ut. Forslaget om egen bestemmelse om sanksjon i forskriften har sammenheng med utvalgets anbefaling om at det også ved handlingsnormer i forskrift bør vurderes i forhold til hver enkelt norm om overtredelser skal kunne sanksjoneres og i tilfelle på hvilken måte, jf. punkt 10.4. Utvalget frarår derfor at lovens sanksjonsbestemmelse i generell form skal rette seg mot overtredelser av forskrift. Samtidig er det retts teknisk lite heldig å ta inn i loven en oppregning av alle de handlingsnormer i forskrift som kan utløse administrative sanksjoner. Lovteksten vil da ofte svulme opp og bli uoversiktlig. Dessuten oppstår et behov for hyppige lovendringer, fordi forandringer av handlingsnormene i forskrift i mange tilfeller også vil gjøre det nødvendig å endre sanksjonsbestemmelsen i loven. Kombinasjonen av hensynet til å sikre at sanksjonsbehovet blir vurdert konkret, og hensynet til å finne en løsning som er retts teknisk hensiktsmessig, tilsier etter utvalgets oppfatning at sanksjonshjemmelen i loven utformes slik at den suppleres av en sanksjonsbestemmelse i forskriften, som for eksempel kan formuleres slik:

”Ved overtredelse av [bestemmelsene i §§...], kan det ilegges administrativ sanksjon.”

Forskriftsbestemmelsen kan etter utvalgets oppfatning normalt begrenses til å angi hvilke av handlingsnormene i forskriften som skal kunne utløse administrativ sanksjon. Personell kompetanse og skyldkrav fremgår av sanksjonsbestemmelsen i loven. Det samme gjelder hvilke sanksjoner som er aktuelle. Uttrykket ”administrativ sanksjon” må således her oppfattes som en henvisning til oppregningen av sanksjoner (sanksjonsrammen) i særloven.

For det andre må særloven angi *hvilken eller hvilke sanksjon(er) som skal kunne ilegges*. Utvalget foreslår at dette gjennomføres ved at det i særloven henvises til de supplerende bestemmelser i forvaltningsloven. Som det nærmere redegjøres for nedenfor, anbefaler utvalget at det i forvaltningsloven § 44 annet ledd tas inn en oppregning av admi-

nistrative sanksjoner, der hver sanksjon betegnes med en bokstav. Det er da praktisk å vise til denne bestemmelsen.

Henvisningen i særloven skal omfatte den eller de sanksjoner som loven gir hjemmel for å anvende. Dersom det for eksempel bare skal benyttes overtredelsesgebyr, må henvisningen begrenses til § 44 annet ledd bokstav a. Av informasjonshensyn tilrår utvalget at henvisningen gjøres både ved bokstav og betegnelse. I en særlov som skal gi hjemmel for overtredelsesgebyr, rettighetstap og formell advarsel bør således henvisningen lyde:

”... ilegge ... administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr), bokstav e (administrativt rettighetstap) og bokstav f (formell advarsel)”.

Det kan forekomme at det ved overtredelse av én handlingsnorm i loven er aktuelt med én type administrativ sanksjon, mens det ved overtredelse av en annen handlingsnorm skal kunne anvendes en annen sanksjon. Utvalget antar at det også i slike tilfeller som regel vil være naturlig å utforme sanksjonsbestemmelsen med en felles henvisning som omfatter begge (alle) de aktuelle sanksjoner. Etter omstendighetene kan det imidlertid gi en bedre løsning å dele opp henvisningene i sanksjonsbestemmelsen, slik at det for hver sanksjon angis hvilke handlingsnormer som skal kunne utløse denne. Det vises også til punkt 13.3.3 om regulering av sanksjonsvalg ved forskrift.

Når handlingsnormene er fastsatt i forskrift, bør sanksjonsrammen i forskriftens sanksjonsbestemmelse begrenses til den eller de administrative sanksjoner som er aktuelle ved overtredelser av forskriften. Dette behøver ikke å være alle de sanksjoner som omfattes av lovens sanksjonsramme. Situasjonen kan for eksempel være at loven både hjemler overtredelsesgebyr og rettighetstap, mens det i én av forskriftene i medhold av loven bare er aktuelt med gebyr og i en annen bare er aktuelt med rettighetstap.

For det tredje må særloven regulere hvem som skal være *ansvarssubjekt*. Dette er løst ulikt i alternativ 1 og alternativ 2. I alternativ 2 brukes formuleringen ”den som”. I prinsippet kan dette være enhver, men i mange tilfeller følger begrensninger av at handlingsnormen ikke retter seg mot alle, men bare omfatter en begrenset personkrets. Hvor vid eller snever denne personkretsen er, må avgjøres ved en tolking av den bestemmelsen som inneholder handlingsnormen. Om kravene til presisjon her vises til punkt 12.3.1. En forutsetning for å kunne

ilegge sanksjon er dessuten at ansvarssubjektet selv har overtrådt handlingsnormen. Personer som ”bare” har vært med på planlegging, eller som har gitt råd, eller som har unnlatt å sørge for instruksjon eller kontroll, omfattes ikke av mønsterbestemmelsen. Utvalget går ikke inn for at bestemmelsene om administrative sanksjoner skal suppleres med en generell medvirkningsbestemmelse, jf. punkt 12.3.1, men et medvirkningstillegg kan tas inn i særloven der det anses velbegrunnet, jf. for eksempel forslaget i punkt 24.5.3. Det er uansett viktig å overveie nøye hvorledes ansvarssubjektet angis.

Etter alternativ 1 må ansvarssubjektet angis konkret i sanksjonsbestemmelsen. Alternativ 1 bør velges der det er påkrevd eller ønskelig å presisere hvem som skal være ansvarssubjekt, og der lovgiveren mener at ansvarssubjektet bør være en annen enn den som selv overtrer normen, enten istedenfor eller i tillegg til overtrederen. Som eksempel fra gjeldende rett nevnes overlastgebyr etter vegtrafikkloven § 36a. Ansvarssubjektet er her eieren av kjøretøyet, mens overtrederen normalt vil være føreren. Ansvarssubjektet kan også være et foretak.

Kretsen av ansvarssubjekter utvides for øvrig generelt både i forhold til alternativ 1 og alternativ 2 gjennom utkastet til bestemmelse om foretaks-sanksjon i forvaltningsloven § 51. Utvalget foreslår således som generell regel at dersom en overtredelse er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan administrativ sanksjon også ilegges foretaket, jf. nærmere i punkt 13.10.

Utvalget vil tilføye at det ikke alltid er nødvendig å gjøre en person til ansvarssubjekt for å oppnå tilstrekkelig etterlevelse av handlingsnormen eller for å sikre en effektiv gjennomføring av sanksjonen. Ikke sjelden kan man oppnå det samme ved å innta bestemmelser om solidarisk eller subsidiær heftelse. For eksempel kan det fastsettes at styremedlemmer hefter for overtredelsesgebyr ilagt selskapet dersom dette ikke betaler innen fristen, jf. punkt 13.3.3.

For det fjerde må det gå frem av særloven *hvilket forvaltningsorgan* som skal ha kompetansen til å ilegge administrative sanksjoner. Dette må fastsettes med utgangspunkt i hvorledes det enkelte forvaltningsområde er organisert. Det kan derfor ikke gis generelle regler om dette, men utvalget har i punkt 12.6 pekt på noen momenter. Der drøftes også spørsmålet om delegasjonsadgang.

13.3.1.3 Andre elementer i mønsterbestemmelsen

Det kan diskuteres om *skyldkravet* bør plasseres i sanksjonsbestemmelsen i særloven eller regule-

res i forvaltningsloven. I punkt 12.3.2 er utvalgets generelle anbefaling at skyldkravet bør være forsett eller uaktsomhet når administrative sanksjoner ilegges personer. Et slikt felles skyldkrav kan reguleres i forvaltningsloven. På den annen side er skyldkravet knyttet nær opp til handlingsnormene i særloven, og også informasjonshensyn tilsier at skyldkravet bør fremgå av særloven. Etter utvalgets syn veier de sistnevnte momenter tyngst, og utvalget har derfor tatt vilkåret "forsettlig eller uaktsomt" med i utkastet til mønsterbestemmelse. Plasseringen i særlov markerer også at skyldkravet der må vurderes konkret. På noen områder kan det for eksempel være aktuelt bare å ramme forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser.

Gjennom bruken av ordet "*kan*" angis at anvendelse av administrativ sanksjon er fakultativ. Selv om vilkårene for administrativ sanksjon er til stede, kan således forvaltningen unnlate å ilegge dette. Det vises til drøftelsen av oppportunitetsprinsippet i punkt 12.4. Gjennom "*kan*" uttrykkes også at forvaltningsorganet må velge "*spor*" der det både er hjemmel for administrativ sanksjon og straff, jf. punkt 10.7.4. Således skal ikke forvaltningen ilegge administrativ sanksjon der overtredelsen anmeldes til politiet. Verken anmeldelse eller begjæring om at kravet om administrativ sanksjon skal tas med i straffesaken er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Utkastet til mønsterbestemmelse inneholder ingen *kvalifikasjonskrav*. Det bør likevel vurderes i tilknytning til den enkelte særlov om enhver overtredelse av de angitte handlingsnormer skal kunne medføre administrativ sanksjon, eller om det skal stilles krav om alvorlighet eller gjentakelse eller tas inn andre tilleggsvilkår (for eksempel at det skal være voldt fare eller ha oppstått skade).

Foreldelse er ikke omhandlet i utkastet til mønsterbestemmelse. Dels kan det oppstå spørsmål om foreldelse av ansvaret. Problemstillingen er her hvor lang tid etter at handlingen ble begått (eller unnlattelsen opphørte) forvaltningen skal ha adgang til å ilegge en administrativ sanksjon. Dels kan det være spørsmål om foreldelse av en ilagt sanksjon, med andre ord hvor lenge etter vedtaket om en administrativ sanksjon det skal være mulig å fullbyrde den. Etter utvalgets oppfatning er det mest hensiktsmessig at disse spørsmål – der det er behov for særskilt regulering – blir løst i den enkelte særlov. For foreldelse av ansvaret er det vanskelig å oppstille generelle regler.¹⁾ For forel-

delse av ilagt sanksjon har man bestemmelser fra før for de tilfeller som er viktigst i praksis. Når sanksjonen består i at det etableres en fordring mot borgeren – for eksempel et pengekrav eller krav om utlevering av en bestemt gjenstand – og særloven ikke inneholder egne bestemmelser om foreldelse, følger det av lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer § 2 at foreldelsesfristen er 3 år.

13.3.2 Generelle, supplerende bestemmelser i forvaltningsloven

De objektive og subjektive vilkår for å anvende administrative sanksjoner og angivelsen av hvilke forvaltningsorganer som skal ha sanksjonskompetansen, bør fremgå av den enkelte særlov, jf. punkt 13.3.1. Reglens innhold må her tilpasses det aktuelle forvaltningsområde og handlingsnormene i særloven.

Derimot mener utvalget at generelle bestemmelser på lovnivå om hvilke administrative sanksjoner man skal ha, innholdet i den enkelte sanksjon og gjennomføringen av sanksjonene, bør samles i forvaltningsloven. Det dreier seg her om felles spørsmål som med fordel kan reguleres ett sted. Derved unngår man å gjenta temmelig liklydende bestemmelser i mange lover, og man legger dessuten til rette for et enhetlig sanksjonssystem. Generelle bestemmelser i forvaltningsloven er selvsagt ikke til hinder for at man i en særlov kan velge avvikende løsninger der dette er godt begrunnet, men terskelen for å utforme særordninger blir høyere når det finnes "normalregler" i loven.

Utvalget foreslår derfor at det i forvaltningsloven inntas et nytt kapittel IX om administrative sanksjoner, som skal inneholde bestemmelser om definisjoner og anvendelsesområde, om hver av de administrative sanksjoner, om foretakssanksjon, om anmeldelse og forbud mot gjentatt forfølgning, og om registrering av sanksjoner. Særskilte saksbehandlingsregler for administrative sanksjoner og regulering av domstolenes prøvingsrett hører også hjemme i dette kapitlet.

Utvalget anbefaler at kapitlet innledes med en bestemmelse om definisjoner og anvendelsesområde for kapitlet med denne ordlyd:

”§ 44. (definisjoner og anvendelsesområde)

En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.

¹⁾ Et eksempel på særlovsregulering etter gjeldende rett er lov 19. juni 1969 nr. 66 (merverdiavgiftsloven) § 73, som bestemmer at tilleggsavgift kan fastsettes inntil 10 år etter utløpet av vedkommende termin.

Som administrative sanksjoner regnes blant annet:

- a) overtredelsesgebyr
- b) tilleggsbetaling
- c) tap av offentlig ytelse
- d) administrativ inndragning
- e) administrativt rettighetstap
- f) formell advarsel

Når loven gir hjemmel for å anvende ulike administrative sanksjoner, kan forvaltningsorganet illegge en eller flere av disse.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov.”

Det vises til merknadene til bestemmelsen i kapitlet 26.

Utvalget har drøftet begrepet ”administrativ sanksjon” i punkt 9.4 og foreslår at definisjonen lovfestes, jf. utkastet til § 44 første ledd.

Om de enkelte elementer i definisjonen vises til fremstillingen i punkt 9.4. De ulike administrative sanksjoner er drøftet i punkt 11.3. Utvalget har der konkludert med at et administrativt sanksjonssystem bør gi hjemmel for overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap og formell advarsel. Utvalget tilrår at disse sanksjonene blir regnet opp i loven som del av definisjonen, jf. utkastet til § 44 annet ledd. Utvalget har videre utarbeidet forslag til nærmere regler om innholdet i hver sanksjon, jf. utkastet §§ 45 – 50 og punkt 13.4 – 13.9. Oppregningen er ikke ment å være til hinder for man i en særlov kan ha andre administrative sanksjoner, for eksempel nedleggelse av forbud mot å drive en virksomhet som ikke krever tillatelse, sml. punkt 11.3.3.2. Etter utvalgets syn bør man imidlertid være tilbakeholden her. De foreslåtte sanksjoner bør være tilstrekkelige, og hensynet til et oversiktlig og enhetlig sanksjonssystem tilsier også at man begrenser antall ”særvarianter”.

Utvalget anbefaler at bestemmelsene i kapitlet skal gjelde som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i lov eller i medhold av annen lov, jf. utkastet til § 44 fjerde ledd. Forslaget klargjør at ”normalreglene” i forvaltningsloven kan fravikes ikke bare ved lov – noe som ikke krever hjemmel – men også ved forskrift. Særlige hensyn på noen forvaltningsområder kan tilsi at det bør gis mer detaljerte bestemmelser enn det legges opp til i kapittel IX. Selv om utvalgets utgangspunkt er at man bør ha et ensartet sanksjonssystem og unngå for mye ”skreddersøm” på de enkelte forvaltningsområder, må man samtidig legge til grunn at det vil være

behov for andre løsninger enn normalordningen. Her må lovgiveren selvsagt stå fritt, og det antas hensiktsmessig at avvikende regler også kan fastsettes ved forskrift i medhold av særloven, jf. punkt 13.3.3. Derogasjonshjemmelen må i så fall fremgå av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1.

Den ordning utvalget går inn for, innebærer således at når det i særlov gis hjemmel for å illegge en eller flere administrative sanksjoner gjennom henvisning til hele eller deler av ”katalogen” i utkastet til § 44 annet ledd, fungerer dette som en ”bryter” som også bringer til anvendelse bestemmelsene i utkastet til §§ 45 flg. om eventuelle tilleggsvilkår, innhold og gjennomføring av den enkelte sanksjon samt de øvrige supplerende bestemmelser i utkastet til kapittel IX, så langt det ikke er bestemt noe annet i eller i medhold av særloven. En forutsetning for at bestemmelsene i kapittel IX ikke skal gjelde er likevel at avviket fremgår tydelig av særloven eller forskrift i medhold av denne. Dersom sanksjonshjemmelen er utformet i samsvar med første ledd i mønsterbestemmelsen i punkt 13.3.1.1, innebærer dette selvsagt ikke at man kan se bort fra de tilleggsvilkår for enkelte sanksjon som er tatt inn i bestemmelsene i kapittel IX. Dersom tilleggsbetaling skal anvendes som sanksjon, må for eksempel henvisningen i særloven til overtredelse av nærmere angitte handlingsnormer suppleres med kravene i utkastet til § 46 om at overtredelsen må bestå i at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger og at opplysningssvikten har eller kunne ha ført til unndragelse av avgift. Også i de tilfeller særreguleringen av en enkelt sanksjon i kapittel IX gjør unntak fra de generelle vilkårene i særlovens sanksjonshjemmel – for eksempel ved at administrativ inndragning etter utkastet til § 48 kan ilegges selv om overtrederen ikke har utvist skyld – går særregelen i kap IX foran.

På enkelte forvaltningsområder gjelder ikke forvaltningsloven. Blant annet gjelder dette saker som behandles etter ligningsloven,²⁾ jf. ligningsloven § 1-2. I slike tilfeller vil heller ikke reglene i utkastet til kapittel IX få anvendelse, med mindre dette særskilt fastsettes i særloven.

13.3.3 Utfyllende bestemmelser i forskrift

Sanksjonshjemmelen i særloven (jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1) og utkastet til supplerende bestemmelser i forvaltningsloven vil ofte gi en tilstrekkelig regulering av administrative sanksjoner. I en del tilfeller er det like-

²⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 24.

vel nødvendig med mer detaljerte bestemmelser. Dette kan være begrunnet i spesielle forhold på det enkelte forvaltningsområde. Behovet kan også variere med type sanksjon. For eksempel er det innlysende at der det gis hjemmel for overtredelsesgebyr etter faste satser, må det vedtas en "prisliste".

Utvalget ser det slik at det – i tillegg til selve sanksjonshjemmelen – i mange tilfeller vil være tilstrekkelig at hovedreglene om den enkelte sanksjon fremgår av lov. De øvrige bestemmelser kan da gis ved forskrift. Særlig gjelder dette der en fullstendig regulering i loven vil føre til at sanksjonsbestemmelsen blir uoversiktlig, og der det er behov for hyppige endringer. På områder hvor disse mot hensyn ikke gjør seg gjeldende i særlig grad bør bestemmelsene tas inn i loven. Utvalget tilføyer at hensynet til klarhet og forutberegnelighet normalt vil være tilstrekkelig ivaretatt ved at hovedreglene lovfestes. Også forskriftsbestemmelser vil dessuten være lett tilgjengelige for de borgere og foretak som driver aktivitet/virksomhet som berøres av forskriften.

Utvalget har vurdert hvor en slik forskriftshjemmel bør plasseres og har kommet til at dette bør gjøres i særloven. Alternativet er å gi en generell forskriftshjemmel i forvaltningsloven. Til støtte for plassering i særloven taler først og fremst sammenhengen med handlingsnormene i denne og hensynet til personell kompetanse. De utfyllende regler må normalt gis av det departement som har ansvaret for særloven eller av et underliggende direktorat.

På denne bakgrunn har utvalget i utkastet til mønsterbestemmelse foreslått som annet ledd:

"Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel IX. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling eller inndragningsbeløp ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt."

Gjennom bruken av "*kan*" i mønsterbestemmelsen går det frem at det ikke er noe vilkår for ileggelse av administrativ sanksjon at det er utarbeidet en forskrift. Behovet for dette må vurderes konkret. Kongens kompetanse kan delegeres i samsvar med vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.

Uttrykket "*fastsettelse*" av sanksjon omfatter både utmåling av sanksjon og valg mellom ulike sanksjoner. For overtredelsesgebyr suppleres

mønsterbestemmelsen med utkastet til § 45 annet ledd i forvaltningsloven. Hvis overtredelsesgebyr skal ilegges etter faste satser, kreves det således at satsene må fremgå av forskrift. Dersom det ikke skal anvendes faste satser, bestemmer § 45 annet ledd at det i forskrift bør angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen og at det skal fastsettes et maksimum. Utkastet til § 45 behandles nærmere i punkt 13.4. Også for andre sanksjoner kan det være aktuelt å gi bestemmelser i forskrift, for eksempel for rettighetstap med retningslinjer om varighet ved ulike typer av overtredelser.

Selv om loven gir hjemmel for mer enn én sanksjon, antar utvalget at det sjelden vil være behov for å regulere valget mellom ulike sanksjoner i forskrift. Som regel må dette kunne overlates til forvaltningen. Et viktig formål med utvalgets forslag om et administrativt sanksjonssystem er at dette skal være fleksibelt og gi mulighet for en reaksjon som er tilpasset den enkelte overtredelse. Dette oppnås ikke dersom forvaltningens valgmuligheter innenfor den ramme loven setter, blir bundet i for stor grad. Forvaltningen vil for øvrig ha anledning til å ilegge flere sanksjoner for samme overtredelse. For tydelighets skyld har utvalget foreslått at dette lovfestes i utkastet til § 44 annet ledd i forvaltningsloven.

Med "*gjennomføring*" av sanksjon har utvalget primært for øye bestemmelser om oppfyllelse av den enkelte sanksjon. For overtredelsesgebyr inneholder utkastet til § 45 første ledd her en normalregel: Når ikke annet er bestemt ved forskrift eller enkeltvedtak, er oppfyllelsesfristen fire uker fra vedtaket ble truffet. Også for andre administrative sanksjoner kan det være aktuelt å gi utfyllende regler i forskrift. For sanksjoner som pålegger borgeren en plikt til å betale penger eller gi fra seg gjenstander (tilleggsbetaling og administrativ inndragning) vil dette være hensiktsmessig der oppfyllelsesfristen bør standardiseres. For administrativt rettighetstap kan det for eksempel være behov for å gi bestemmelser om innlevering av dokumenter som legitimerer den offentlige tillatelse.

I utkastet til annet ledd annet punktum i mønsterbestemmelsen gis det også hjemmel for bestemmelser om rente og tilleggsgebyr og for at andre enn den som er ilagt en økonomisk sanksjon er ansvarlig for at dette blir betalt (subsidiære heftelssubjekter). Lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. gjelder bare på formuerettens område, jf. loven § 1. Der særloven ikke fra før inneholder en hjemmel for *rente* som også vil omfatte økonomiske administrative sanksjoner, bør slike bestemmelser kunne gis ved for-

skrift. *Tilleggsgebyr* er et innfordringsmiddel, og er formentlig mest aktuelt når gebyr eller tilleggsbetaling gjelder mindre beløp. Ved større beløp antas bestemmelser om rente ved forsinket betaling normalt å være tilstrekkelig. Om *subsidiære heftelsesobjekter* vises til punkt 13.3.1.2.

Forskriftshjemmelen i mønsterbestemmelsen må ses i sammenheng med den generelle regel i utkastet til § 44 fjerde ledd i forvaltningsloven. Det fremgår her at bestemmelsene i utkastet til nytt kapittel IX i forvaltningsloven gjelder som utfyllende regler "når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av lov". Således kan forskriften i medhold av særloven inneholde bestemmelser som fraviker ordningen i kapittel IX, så lenge bestemmelsenes innhold ligger innenfor den ramme som følger av forskriftshjemmelen.

13.4 Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr karakteriseres ved at forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) fastsatt i lov eller i forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse. Overtredelsesgebyr er nærmere omhandlet i punkt 11.3.2.1, og utvalget foreslår lovfestet bestemmelser om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven § 45.

Som nevnt i punkt 11.3.2.1, mener utvalget – med utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som utvalget foreslår i punkt 10.3 og 10.6 – at overtredelsesgebyr bør kunne erstatte straff i form av bot på mange forvaltningsområder. Dette gjelder både der boten ilegges ved forenklet forelegg og der det anvendes ordinære forelegg. Forenklet forelegg kan etter gjeldende rett anvendes ved en rekke overtredelser av vegtrafikklovgivningen,³⁾ ved overtredelser av tolloven⁴⁾ og ved overtredelser av lov om fritids- og småbåter.⁵⁾ Området for forenklete forelegg – herunder avkriminalisering og overgang til overtredelsesgebyr – behandles nærmere i kapittel 17. For øvrig vises til gjennomgangen av utvalgte forvaltningsområder i utredningens del 4.

Vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, ansvarssubjektet og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetansen, må fremgå av den aktuelle særlov, jf. punkt 13.3.1.2. Utvalget kan ikke se at

det er grunn til å fravike de generelle anbefalinger om vilkårene for å ilegge sanksjon som er gitt i punkt 12.3.

Utvalget har særlig vurdert spørsmål om avvik i forhold til *skyldkravet*. Anvendelsesområdet for overtredelsesgebyr varierer atskillig, fra lett konstaterbare overtredelser i massesaker som medfører standardiserte gebyrer på mindre beløp,⁶⁾ til overtredelser som krever omfattende undersøkelser fra forvaltningen, der gebyrene fastsettes individuelt og kan komme opp i store summer.⁷⁾ Ved de individuelt fastsatte gebyrer er det nokså klart at skyldkravet ikke kan være lavere enn uaktsomhet. Derimot kan hensynet til effektiv sanksjonering tilsi at det bør være adgang til å ilegge et gebyr på objektivt grunnlag ved masseovertredelsene. Utvalget vil likevel ikke tilrå dette. Prinsipielt bør sanksjoner ikke ilegges personer uten at disse er å bebreide for overtredelsen, og dette prinsippet gjelder også ved de mer bagatellmessige masseovertredelser. Aktsomhetsnormen er for øvrig ikke absolutt. Hvor strengt kravet til aktsomhet skal være, beror i prinsippet på en tolking av den aktuelle sanksjonsbestemmelsen. Utgangspunktet for tolkingen vil være situasjonen på det aktuelle forvaltningsområde og hva handlingsnormen gjelder. Hensynet til effektivt å sikre at normene etterleves må veie tungt. Dette innebærer at det normalt vil bli stilt svært strenge krav til aktsomhet ved masseovertredelsene. Gjennomgående vil ansvar bli ilagt med mindre det foreligger særlige omstendigheter som tilsier at borgeren/foretaket likevel ikke kan bebreides for overtredelsen.

Utvalget har drøftet om det bør gjøres avvik fra anbefalingene i punkt 12.7 om *saksbehandlingen*. Også her er det massesakene som bør vurderes særskilt. Disse gjelder bagatellmessige og lett konstaterbare overtredelser, og gebyrene utgjør mindre beløp. Som regel blir også gebyrene ilagt på stedet. Etter utvalgets oppfatning er det her unødvendig med forhåndsvarsel, og en adgang til å unnlate dette foreslås lovfestet i utkastet til § 45 tredje ledd, jf. nedenfor. Av retts tekniske hensyn er bestemmelsens anvendelsesområde angitt til overtredelsesgebyrer som "ilegges etter faste satser". "Massesaker" er for upresist som avgrensingskriterium i en lov. Det er heller ikke hensiktsmessig å knytte anvendelsesområdet til gebyrets størrelse. Regelen kan dessuten ikke begrenses til overtredelsesgebyrer som ilegges på stedet. For eksem-

³⁾ Vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 med forskrifter.

⁴⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5.

⁵⁾ Lov 26. juni 1008 nr. 47.

⁶⁾ For eksempel gebyrene etter vegtrafikkloven ved brudd på trafikkregler og skiltforskriften.

⁷⁾ For eksempel gebyr etter lov 17. november 2000 nr. 80 (børsloven) § 5-12.

pel foreslår utvalget i kapittel 17 og 19 at mindre fartsovertredelser skal avgjøres med overtredelsesgebyr istedenfor forenklet forelegg på bot. Der fartsovertredelsen avdekkes gjennom automatisk trafikk kontroll, blir gebyret ilagt i ettertid, men – på samme måte som ved forenklet forelegg – er det ikke behov for forhåndsvarsel.

Etter utkastet til § 45 tredje ledd har forvaltningen en *adgang* til å unnlate forhåndsvarsel. Ved vurderingen av om denne adgangen skal benyttes eller om ordinært forhåndsvarsel skal gis, må det legges stor vekt på de hensyn som begrunner unntaket. Således skal forhåndsvarsel gis i sakstyper der disse har liten vekt, for eksempel hvis det kreves nærmere undersøkelser for å bringe på det rene om det foreligger en overtredelse eller hvis gebyret vil utgjøre et større beløp.

Etter utvalgets oppfatning må begrunnelsen for vedtaket kunne standardiseres i massesakene, for eksempel gjennom avkryssninger på en gebyrblankett. En slik standardisering kan imidlertid skje uten å bryte med de krav forvaltningsloven §§ 24 og 25 stiller til begrunnelsen for et enkeltvedtak, og utvalget foreslår derfor ingen lovendring her.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fastsette regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8. Tvistemålslovutvalget har foreslått en egen småkravsprosess som også vil kunne benyttes ved rettslig prøving av overtredelsesgebyrer, jf. punkt 12.8.3. Etter utvalgets syn er hensynet til en enkel behandling av saker som gjelder gebyr ved masseovertredelser derved tilstrekkelig ivaretatt.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om overtredelsesgebyr som ny § 45 i forvaltningsloven:

”§ 45. (*overtredelsesgebyr*)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet pålegge den ansvarlige for en overtredelse å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr). Når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov eller i enkeltvedtak, er oppfyllelsesfristen 4 uker fra vedtaket ble truffet.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle. Der det skal anvendes faste satser må disse fremgå av lov eller forskrift. Dersom det ikke skal anvendes faste satser, bør det i lov eller forskrift angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen, og det skal fastsettes et maksimum.

Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.”

Etter gjeldende rett er det to hovedformer for *utmåling* av overtredelsesgebyr. Ved den ene ilegges gebyrene etter faste satser, og ved den andre utmåles gebyrene individuelt. Utvalget mener at dette bør videreføres, og har foreslått at de to hovedtypene lovfestes, jf. utkastet til § 45 annet ledd første punktum.

Etter utvalgets syn bør ordningen med faste satser velges når det dreier seg om overtredelser som forekommer i betydelig omfang, samtidig som de gebyrer det er aktuelt å ilegge, ikke er større enn at det er forsvarlig med standardisering. Eksempler på slike overtredelser finner man blant annet i vegtrafikklovgivningen, jf. kapittel 19. Overtredelsesgebyr etter faste satser forutsetter selvsagt at det er truffet vedtak om hvilke satser som skal gjelde der dette ikke allerede fremgår av særloven. Utvalget har i utkastet til § 45 annet ledd annet punktum foreslått at dette kravet lovfestes. Et vedtak om faste satser vil være en forskrift etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

De faste satser kan angis på ulik måte. Dels kan det, slik det er mest vanlig i dag, fastsettes et kronebeløp for hver handlingsnorm som overtres. Satsene kan imidlertid også relateres til andre størrelser. Etter børsforskriften knyttes for eksempel overtredelsesgebyret til den årlige kursnoteringsavgift. Ved masseovertredelsene er det også en mulighet å kople gebyrsatsene til rettsgebyret R. Dette justeres årlig ved endring i rettsgebyrloven⁸⁾ og utgjør kr 700 fra 1. januar 2003. Derved unngår man også å måtte endre forskriftene hver gang gebyrsatsene skal justeres.

Utvalget mener videre at gebyrsatsene må kunne standardiseres i større grad enn i dag. Det kan ikke være nødvendig å fastsette gebyret konkret i forhold til hver enkelt handlingsnorm. Slik utvalget ser det, må det være mer hensiktsmessig å operere med et begrenset antall ”prisgrupper” der overtredelsene plasseres etter alvorlighet. Denne gruppeinndelingen bør være felles for alle forvaltningsområder. Gebyrsatsene for hver gruppe bør relateres til rettsgebyret R. For eksempel kan det benyttes seks grupper med satser fra 1R til 10R,⁹⁾ fordelt slik:

- Gruppe 1: R
- Gruppe 2: 2R
- Gruppe 3: 4R
- Gruppe 4: 6R
- Gruppe 5: 8R
- Gruppe 6: 10R

⁸⁾ Lov 17. desember 1982 nr. 86.

⁹⁾ Beløpene må selvsagt kunne avrundes opp eller ned til nærmeste hele hundre kroner.

Ved inndelingen i grupper og forslaget om størrelsen på overtredelsesgebyrene er det tatt hensyn til at mange av de overtredelser som nå straffes med forenklet forelegg på bot, etter utvalgets syn i stedet bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. kapittel 17.

Der det ikke er hensiktsmessig med standardiserte satser, kan overtredelsesgebyr fastsettes individuelt. Etter utkastet til § 45 annet ledd tredje punktum bør det i forskrift angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen, og fastsettes et maksimum. Det dreier seg her om en anbefaling om forskriftsregulering, slik at gebyr kan ilegges selv om det ikke er gitt noen forskrift, med mindre annet er fastsatt eller forutsatt i særloven. De nødvendige rammer kan fremgå av særloven selv, eller det kan – unntaksvis – være unødvendig med nærmere regulering. Hvilke momenter det særlig bør legges vekt på, må selvsagt vurderes med utgangspunkt i hvilket forvaltningsområde man befinner seg på og hvilke handlingsnormer det er tale om. Generelt antar utvalget at overtredelsens omfang og virkninger, eventuell fortjeneste oppnådd ved overtredelsen, og utvist skyld bør tillegges vekt. Videre kan det være naturlig å ta hensyn til overtrederens økonomi, sml. for øvrig straffeloven § 27 om utmåling av bot.

Forslaget om at forskriften skal angi et maksimum er først og fremst begrunnet i hensynet til forutberegnelighet, jf. punkt 6.3. Borgeren har etter utvalgets syn et rimelig krav på å få vite hvor omfattende sanksjon han risikerer ved overtredelse. Til dette kan det innvendes at det ikke er regler om maksimum ved utmåling av strafferettslig bot. Situasjonen er imidlertid her en annen, fordi botens størrelse prøves av domstolen dersom forelegget ikke vedtas. Ved overtredelsesgebyr legges derimot søksmålsbyrden etter utvalgets forslag på overtrederens. Denne forskjell i søksmålsbyrde tilsier i seg selv at det i forskriften settes rammer for forvaltningens skjønn. For ordens skyld tilføyes at domstolene etter utvalgets forslag skal ha full prøvingsrett med hensyn til utmålingen av overtredelsesgebyret, jf. punkt 12.8.6 og utkastet til ny § 57 i forvaltningsloven.

Maksimum kan angis på ulik måte. Det kan angis et kronebeløp, men dette er etter utvalgets oppfatning ikke den beste løsning, fordi det gjør det nødvendig å endre bestemmelsene i takt med den alminnelige prisutvikling. Utvalget anbefaler derfor at beløpet knyttes til andre størrelser. Slike størrelser kan finnes på det enkelte forvaltningsområde, sml. børsforskriften der maksimum er relatert til årlig kursnoteringsavgift. Et generelt alter-

nativ er å ta utgangspunkt i Folketrygdens grunnbeløp G.

Generelt vil utvalget fremheve at jo videre spillerom forvaltningen gis – og jo høyere maksimum for overtredelsesgebyret settes – jo viktigere er det at det av hensyn til forutberegneligheten angis i lov eller forskrift hvilke momenter som skal tillegges vekt. Det kan også være aktuelt å gi mer presise retningslinjer for utmålingen i forskrift.

Utvalget har vurdert om et overtredelsesgebyr bør kunne gjøres betinget, dvs. at overtrederen slipper å betale dersom han ikke forgår seg på ny i løpet av et nærmere angitt tidsrom. Utvalget går imidlertid ikke inn for dette. En slik ordning vil gi mer kompliserte regler. Utvalget viser også til forslaget om formell advarsel, jf. punkt 13.9, og kan vanskelig se at det er noe behov ved siden av dette.

Utvalget anbefaler at overtredelsesgebyret som hovedregel skal tilfalle statskassen, jf. utkastet til forvaltningsloven § 45 første ledd, første punktum, slik situasjonen også er etter gjeldende rett. Dersom det skal gjøres unntak fra dette – slik at gebyret kan tilfalle kommunen eller andre rettssubjekter – må bestemmelser om dette tas inn i særloven eller i forskrift i medhold av denne, jf. utkastet til § 44 siste ledd. Som et generelt utgangspunkt vil utvalget fremheve at inntektene fra overtredelsesgebyrer ikke bør gå direkte til det forvaltningsorgan som ilegger gebyrene. Ettersom det dreier seg om sanksjoner, bør verken omfanget av håndhevelsen eller gebyrenes størrelse influeres av hensynet til eget inntektsnivå. For eksempel må ordningen med at overtredelsesgebyr etter børsloven tilfaller børsen selv anses uheldig.

Spørsmålet om når et ilagt overtredelsesgebyr må betales er praktisk viktig og bør reguleres i loven. I utkastet til § 45 annet ledd annet punktum foreslås som normalregel at *oppfyllelsesfristen* skal være fire uker fra vedtaket ble truffet. Dette innebærer at fire-ukersfristen gjelder når ikke annet er bestemt i særloven eller i forskrift i medhold av denne. Utkastet til annet punktum gir dessuten hjemmel for at en avvikende oppfyllelsesfrist kan fremgå av "enkeltvedtak". For avvik ved enkeltvedtak kreves det ikke særskilt hjemmel i eller i medhold av særloven. Således kan forvaltningsorganet fastsette en annen frist i det vedtak som ilegger sanksjonen, og det kan også senere treffes vedtak om å forlenge fristen. Bestemmelsen åpner dessuten for at det kan fastsettes ulik frist for ulike deler av gebyret, dvs. at gebyret tillates betalt i avdrag, noe som kan være praktisk ved gebyrer på store beløp.

Utvalget ser det slik at borgeren eller foretaket

bør ha mulighet til å vurdere om adgangen til å påklage vedtaket skal benyttes før betalingsplikten inntreffer. Betalingsfristen bør således tilpasses klagefristen. Bestemmelsen om når klagefristen begynner å løpe passer imidlertid ikke godt for en oppfyllelsesfrist. Etter forvaltningsloven § 29 er klagefristen tre uker regnet fra underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part. Ved en oppfyllelsesfrist må det etter utvalgets oppfatning velges et tidspunkt med større notoritet. Utvalget anbefaler derfor at betalingsfristen skal regnes fra vedtakstidspunktet, dvs. fra den dag vedtaket er datert. For å unngå at oppfyllelsesfristen begynner å løpe før klagefristen foreslås at oppfyllelsesfristen settes en uke lengre enn klagefristen. Utvalget legger til grunn at det bare rent unntaksvis vil ta mer enn en uke fra vedtakets dato til underretning er kommet frem til parten. I praksis blir oppfyllelsesfristen da minst like lang som klagefristen.

En klage har som hovedregel ikke oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. Dette innebærer at gebyret normalt må betales selv om det klages. Etter § 42 kan imidlertid underinstansen, klageinstansen eller annet overordnet organ beslutte at klagen skal gis oppsettende virkning. Etter utvalgets oppfatning gir dette den nødvendige sikkerhetsventil også for administrative sanksjoner, og det foreslås derfor ikke avvikende regler.

Hensynet til et effektivt sanksjonssystem tilsier at det også gis enkel adgang til *fullbyrdelse*. Utvalget foreslår derfor at vedtak om overtredelsesgebyr skal være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. utkastet til § 45 fjerde ledd og tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e. Etter utvalgets forslag inntreffer adgangen til å begjære tvangsfullbyrdelse når vedtaket er endelig. Ved klage er vedtaket endelig når klageinstansen har avgjort saken. Et eventuelt søksmål eller begjæring til overordnet forvaltningsorgan om omgjøring av vedtaket har ikke betydning. Det vises for øvrig til drøftelsen i punkt 12.10.3. Her behandles også spørsmålet om foregrepet tvangskraft.

13.5 Tilleggsbetaling

13.5.1 Innledning

Tilleggsbetaling er primært aktuell som sanksjon i skatte- og avgiftslovgivningen. Utvalget legger hovedvekten på avgiftslovgivningen, fordi ligningslovens bestemmelser utredes av Tilleggsskatteutvalget.¹⁰⁾ Forvaltningsloven gjelder heller ikke for

saker som behandles etter ligningsloven, jf. ligningsloven § 1-2.

I punkt 11.3.2.2 gir utvalget en rekke eksempler på bestemmelser om tilleggsbetaling. Etter utvalgets oppfatning bør tilleggsbetaling fortsatt være den primære sanksjon når det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsmyndigheten, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes, jf. punkt 10.6 om gjennomføringen av kvalifikasjonskravet for straff og utkastet til mønsterbestemmelse om straff. Derimot er det etter utvalgets oppfatning behov for å gjøre bestemmelsene om tilleggsbetaling mer ensartet.

På dette forvaltningsområdet har borgerne en betalingsforpliktelse til det offentlige, og ansvarssubjektene er pålagt i lov å gi forvaltningen alle opplysninger av betydning for fastsettelsen av betalingsforpliktelsens omfang. I utvalgets terminologi karakteriseres tilleggsbetaling ved at forvaltningen pålegger borgeren eller foretaket å betale et pengebeløp som følge av brudd på denne opplysningsplikten.

Pliktbruddet består normalt enten i at de gitte opplysninger er uriktige eller ufullstendige eller i at det ikke er gitt opplysninger i det hele tatt (for eksempel unnlattelse av å sende inn omsetningsoppgaver etter merverdiavgiftsloven) eller at (riktige) opplysninger er gitt for sent. Utvalget vil sondre mellom disse tilfellene. Også total unnlattelse av å gi opplysninger og forsinket innsendelse av (riktig) informasjon er i og for seg brudd på opplysningsplikten, men slike overtredelser bør etter utvalgets syn reguleres på en annen måte enn avgivelse av uriktige eller ufullstendige opplysninger, slik det også er gjort i flere av de någjeldende bestemmelser, jf. punkt 13.5.3.

Overtredelser av ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven behandles i kapittel 21.

13.5.2 Uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsforvaltningen

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om tilleggsbetaling som ny § 46 i forvaltningsloven:

”§ 46. (*tilleggsbetaling*)

Når det for avgivelse av uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsforvaltningen om egen avgiftsforpliktelse er særskilt fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet, når opplysningssvikten har ført til eller kunne ha ført til unndragelse av avgift, treffe vedtak om at den ansvarlige skal betale et tillegg. Tilleggsbetalingen

¹⁰⁾ NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. Tilleggsskatteutvalget

behandler også sanksjonene etter merverdiavgiftsloven og tolloven, men ikke etter avgiftslovgivningen for øvrig.

fastsettes i prosent av det beløp som er eller kunne vært unndratt.

Tilleggsbetalingen beregnes i alminnelighet med 30 %. Dersom overtredelsen er forsettlig eller grovt uaktsom, kan tillegget utgjøre inntil 60 %. Når særlige grunner foreligger, kan det anvendes en lavere presentsats enn angitt i første punktum.

Endelig vedtak om tilleggsbetaling er tvangsr grunnlag for utlegg.”

De materielle vilkår for å ilegge tilleggsbetaling må fremgå av den aktuelle særlov, jf. punkt 13.3.1.2. Bare handlingsnormer i særloven som pålegger opplysningsplikt om egen avgiftsforpliktelse, er aktuelle som grunnlag for tilleggsbetaling, jf. nedenfor. Enkelte fellesvilkår er imidlertid tatt inn i utkastet til § 46, og disse supplerer særloven, jf. punkt 13.3.2.

Utvalget har vurdert om *skyldkravet* bør reguleres særskilt. Etter mønsterbestemmelsen til sanksjonsbestemmelse i særlovgivningen, jf. punkt 13.3.1 og generelt i punkt 12.3.2, rammes forsettlig og uaktsomme overtredelser. I de någjeldende bestemmelser om tilleggsbetaling varierer skyldkravet. Dels omfattes simpel uaktsomhet¹¹⁾, dels kreves at uaktsomheten må være grov.¹²⁾ Det er vanskelig å se at forskjellene er begrunnet i særlige forhold på det enkelte forvaltningsområde. Etter utvalgets oppfatning bør bestemmelsene på dette punkt derfor harmoniseres. Utvalget legger til grunn at skyldkravet bør være simpel uaktsomhet. Dette er ”normalskyldformen” i utkastet til mønsterbestemmelse om sanksjoner, og det er også den skyldform man nå har i de avgiftslover som er viktigst i praksis.

Etter utkastet til § 46 annet ledd må handlingen bestå i at det er gitt ”*uriktige eller ufullstendige opplysninger*” til avgiftsforvaltningen. Den samme formulering finnes blant annet i lov om avgift på arv og visse gaver § 44, lov om dokumentavgift § 4 og ligningsloven § 10-2. I andre bestemmelser om tilleggsbetaling er dette vilkåret ikke med. Her er det således tilstrekkelig at overtredelsen har eller kunne ha ført til unndragelse av avgift.¹³⁾ Brudd på opplysningsplikt vil enten bestå i en unnlattelse

av å gi pliktige opplysninger eller i at det gis uriktige eller ufullstendige opplysninger. Det kan lett tenkes at total unnlattelse av å gi opplysninger kan føre til unndragelse av avgift, mens dette vanskelig vil være tilfelle ved forsinket avgivelse av riktige opplysninger. Etter utvalgets oppfatning bør unnlattelsene (herunder forsinkelser) reguleres særskilt, jf. punkt 13.5.3. Vilkåret ”uriktige eller ufullstendige opplysninger” gjør det tydelig at bestemmelsen ikke skal anvendes i slike tilfeller.

Det er likegyldig hvorledes opplysningene gis. Dette kan for eksempel ha skjedd i en omsetningsoppgave, i et brev eller i en muntlig forklaring til avgiftsmyndigheten. Det er også uten betydning om forklaringen gis etter pålegg, på anmodning eller uoppfordret.

Uriktige opplysninger er informasjon som er direkte gal. Det oppgis for eksempel at omsetningen har vært mindre enn det som er tilfelle, eller for lav verdi på en bil som importeres. Ufullstendige opplysninger står man overfor når informasjon i og for seg er gitt, men noe er utelatt eller fremstilt på en misvisende måte. Her blir totalbildet uriktig. Objektivt er opplysningene ufullstendige selv om den avgiftspliktige (uriktig) mener at informasjonen ikke er relevant ved avgiftsfastsettelsen. Han tror for eksempel at deler av omsetningen er avgiftsfri.¹⁴⁾ Det er videre tale om ufullstendige opplysninger dersom pliktige vedlegg mangler. Grensen mellom uriktige og ufullstendige opplysninger kan ikke sjelden være vanskelig å trekke, og slik utkastet er formulert er dette heller ikke nødvendig. I praksis vil det ofte dreie seg om en kombinasjon.

Opplysningene må være avgitt ”*til avgiftsforvaltningen*”. Med dette sikter utvalget til det eller de forvaltningsorganer som har til oppgave å motta eller behandle opplysninger i medhold av den aktuelle særlov. Uriktige opplysninger som gis til andre forvaltningsorganer, omfattes derfor ikke, selv om informasjonen gis videre til avgiftsforvaltningen.

Bestemmelsen gjelder bare uriktige eller ufullstendige opplysninger om ”*egen avgiftsforpliktelse*”. Det er bare her det passer med tilleggsbetaling som sanksjon, fordi tilleggsbetaling nødvendigvis må pålegges samme subjekt som skal betale den ordinære avgiften. Overtredelser av en eventuell plikt for tredjepersoner til å gi kontrollopplysninger må således sanksjoneres på en annen måte, for eksempel ved overtredelsesgebyr.

Etter utkastet er det videre et vilkår at de uriktige eller ufullstendige opplysninger ”*har ført til*

¹¹⁾ Se for eksempel merverdiavgiftsloven § 73, tolloven § 69, lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter § 3 og lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 3.

¹²⁾ Se for eksempel lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift § 4 og lov 19. juni 1964 nr. 14 om avgift på arv og visse gaver § 44.

¹³⁾ Se for eksempel merverdiavgiftsloven § 73, investeringsavgiftsloven (lov 19. juni 1969 nr. 67 om avgift på investeringer m.v.) § 7, tolloven § 69, særavgiftsloven § 3 og lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 3.

¹⁴⁾ Om tilleggsbetaling kan anvendes vil imidlertid bero på om skyldkravet er oppfylt.

eller kunne ha ført til unndragelse av avgift". Med noe varierende ordlyd inngår dette vilkåret, så vidt utvalget kan se, i alle någjeldende bestemmelser om tilleggsbetaling.

Det er ikke nødvendig at noen unndragelse faktisk har skjedd. Begrunnelsen for å ramme overtredelser som kunne ha ført til unndragelse, er dels at bestemmelsen skal sikre respekt for plikten til å gi sannferdige og fullstendige opplysninger, dels at bevisførselen ellers vil bli vesentlig mer omfattende og komplisert. Vilkaeret er for eksempel oppfylt selv om avgiftsmyndighetens egen kontroll avdekker at en verdiangivelse er for lav. Overtredelsen er begått når de uriktige eller ufullstendige opplysninger blir avgitt. Det er således uten betydning om feilen senere blir rettet av den avgiftspliktige selv. Her kan det imidlertid etter omstendighetene være grunn til å unnlate å ilegge sanksjon eller å sette tilleggsbetalingen lavt, jf. nærmere nedenfor om utmålingen.

Med "unndragelse" sikter utvalget til at avgiftskreditorene (statskassen) påføres tap. I utkastets forstand er det således en unndragelse både om det beregnes for lav avgift og om det offentlige foretar en uriktig utbetaling eller utbetaler et for høyt beløp.¹⁵⁾ Bortsett fra ved merverdiavgift er unndragelse i form av for lav avgift det aktuelle.

Angivelsen av gjerningsperson reiser særlige spørsmål. I mønsterbestemmelsen for sanksjonshjemmel i særloven brukes formuleringen "den som" i alternativ 2, mens alternativ 1 forutsetter en konkret angivelse. Det vises til punkt 13.3.1.2 der de to alternativene drøftes. Ved tilleggsbetaling er imidlertid bare handlingsnormer som pålegger opplysningsplikt om egen avgiftsforpliktelse, aktuelle, jf. ovenfor, og pliktsubjektet vil her normalt være den avgiftspliktige. Sanksjonen vil dessuten alltid rette seg mot den avgiftspliktige. Problemstillingen er derfor om og i tilfelle i hvilken utstrekning den avgiftspliktige skal være ansvarlig for (identifiseres med) andres handlinger. Flere av de någjeldende bestemmelser om tilleggsbetaling inneholder regler om identifikasjon. Således bestemmer merverdiavgiftsloven § 73, særavgiftsloven § 3 og lov om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter § 3 at handlinger som er begått av den avgiftspliktiges "medhjelpere, ektefelle og barn", skal likestilles med den avgiftspliktiges egne

handling. Dokumentavgiftsloven § 3 angir gjerningspersonen som "en avgiftspliktig eller noen som har handlet på dennes vegne".

Utvalget legger til grunn at behovet for identifikasjon først og fremst oppstår der den avgiftspliktige er et foretak. Hvis foretaket er et eget rettssubjekt, for eksempel et aksjeselskap, er det en forutsetning for å kunne ilegge sanksjon at angivelsen av gjerningsperson omfatter de som opptrer på foretakets vegne. Også i andre tilfeller – for eksempel ved enkeltpersonforetak – vil det være naturlig at den avgiftspliktige hefter for handlinger begått av personer han lar opptre for seg. Dette behovet kan ivaretas ved å utforme sanksjonshjemmelen i samsvar med alternativ 1 og slik at personer som handler på vegne av foretaket kan være gjerningsperson, sml. for øvrig utvalgets utkast til bestemmelse om foretakssanksjon i § 51 i forvaltningsloven og drøftelsen i punkt 13.10. I utkastet til § 51 er foretak gitt en vid definisjon. Utenfor området for foretakssanksjon faller derfor først og fremst overtredelser der enkeltpersoner opptrer utenfor næring.

Som i de fleste av de någjeldende bestemmelser, bør *tilleggsbetalingens størrelse* angis i prosent av det beløp som er eller kunne vært unndratt. Derved oppnår man at utmålingen av sanksjonen er tilpasset omfanget av overtredelsen, som må være det viktigste utmålingsmomentet. I gjeldende bestemmelser er det imidlertid store variasjoner i satsene. Ytterpunktene er på den ene side ligningslovens bestemmelse om ordinær tilleggsskatt der satsen i allminnelighet er 30 %¹⁶⁾ og på den annen side dokumentavgiftsloven,¹⁷⁾ særavgiftsloven,¹⁸⁾ og lov om avgifter vedrørende motorvogner og båter¹⁹⁾ som alle opererer med en ordinær sats på inntil det dobbelte og en forhøyet sats ved gjentakelse på inntil det firedobbelte av det pliktige avgiftsbeløp. Etter merverdiavgiftsloven²⁰⁾ er satsen inntil 100 % og etter tolloven²¹⁾ inntil 60 %.

Utvalget kan vanskelig se at det i særlig grad er behov for ulike satser på de forskjellige forvaltningsområdene. En mener derfor at satsene bør gjøres like og reguleres i utkastet til § 46 i forvaltningsloven. Ved valg av hvor høye satsene skal være må hensynet til forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon veie tungt. Det samme hensynet taler for at det bør være én sats ved simpelt uaktsomme overtredelser og en forhøyet sats når

¹⁵⁾ Etter merverdiavgiftsloven § 24 skal således det overskytende beløp tilbakebetales når inngående avgift overstiger utgående. Bestemmelsen om tilleggsavgift i merverdiavgiftsloven § 73 bruker uttrykket "unndratt avgift" som en fellesbetegnelse, mens straffebestemmelsen i merverdiavgiftsloven § 72 nr. 1 nevner både "unndrar avgift" og "opptar uberettiget tilbakebetaling".

¹⁶⁾ Ligningsloven § 10-4.

¹⁷⁾ Dokumentavgiftsloven § 4.

¹⁸⁾ Særavgiftsloven § 3.

¹⁹⁾ Loven § 3.

²⁰⁾ Merverdiavgiftsloven § 73.

²¹⁾ Tolloven § 69.

overtredelsen har skjedd forsettlig eller grovt uaktsomt. Utvalget vil etter en samlet vurdering foreslå at den forhøyede sats skal være inntil 60 %, som også er maksimum etter de någjeldende bestemmelser i ligningsloven og tolloven, mens den ordinære sats i alminnelighet skal være 30 %. Utvalget finner ikke grunn til at den forhøyede sats skal gjelde ved gjentatt (simpelt uaktsomt) overtredelse. Det kan være problematisk å avgjøre hva som er gjentakelse, jf. drøftelsen av det tilsvarende spørsmål ved straff i punkt 10.6.3, og behovet er neppe heller stort. Det kunne kanskje være større grunn til å "forhøye den forhøyede sats" ved gjentatt forsettlig eller grovt uaktsomt overtredelse, men etter utvalgets syn bør dette likevel ikke gjøres. Det vil i tilfelle gjøre regelverket mer komplisert, og behovet er usikkert. Således har verken ligningsloven, merverdiavgiftsloven eller tolloven noen slik bestemmelse. Der- som en overtredelse er så alvorlig at de foreslåtte satser anses utilstrekkelige, er det etter utvalgets syn normalt ikke grunn til å avgjøre saken administrativt, jf. prinsippene for bruk av straff i punkt 10.3 og 10.6. Det bør da i stedet inngis anmeldelse med krav om straff, og tilleggsbetalingen kan i så fall tas med i straffesaken som en sanksjon i tillegg til den formelle straff, jf. punkt 10.7.4.3.

I utkastet til § 46 annet ledd første punktum angis at tilleggsbetalingen "i alminnelighet" beregnes med 30 %. Formuleringen må ses i sammenheng med siste punktum der det fastsettes at en lavere prosentsats kan benyttes når det foreligger "særlige grunner". Som eksempel på situasjoner som etter omstendighetene kan anses som "særlige grunner", nevnes at feilen blir rettet av den avgiftspliktige etter kort tid, at opplysningene lett kan kontrolleres ved opplysninger som avgiftsforvaltningen har fra før, og at den avgiftspliktiges forhold – selv om det anses uaktsomt – er nokså unnskyldelig, for eksempel på grunn av sykdom eller uerfarenhet. Rent unntaksvis vil det være adgang til helt å unnlate å ilegge tilleggsbetaling, jf. også bruken av "kan" i utkastet til første ledd.

Formuleringen "i alminnelighet" åpner også for at tilleggsbetalingen kan settes høyere enn 30 %, men utvalget legger til grunn at dette bare sjelden er aktuelt når overtredelsen ikke er forsettlig eller uaktsomt, slik at den forhøyede sats får anvendelse. Et eksempel kan være dersom det dreier seg om en rekke overtredelser.

Den forhøyede sats er etter utkastet "inntil 60 %". Bestemmelsen overlater utmålingen til forvaltningens skjønn innenfor denne rammen. Det følger likevel av systemet at når ordinær tilleggsbetaling i alminnelighet skal være 30 %, må forhøyet sats normalt være høyere enn dette. Utval-

get anbefaler at man i praksis nøyer seg med å bruke et fåtall satser, for eksempel 45 % og 60 %. Unntaksvis kan det også ved forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser være grunn til å sette tilleggsbetalingen til 30 % eller lavere. Dette kan for eksempel være aktuelt der feilen etter kort tid uoppfordret blir rettet av den avgiftspliktige.

Utkastet inneholder – i motsetning til utkastet til § 45 om overtredelsesgebyr – ikke bestemmelser om *oppfyllelsesfrist*. Forvaltningen står derfor fritt til å fastsette fristen i vedtaket om tilleggsbetaling. Dersom det på enkelte områder av avgiftsforvaltningen er ønskelig å regulere betalingsfristen, inneholder utkastet til mønsterbestemmelse for særlovgivningen en forskriftshjemmel. Det vises til punkt 13.3.3 foran. Også bestemmelser om rente ved forsinket betaling kan gis ved forskrift i medhold av sanksjonsbestemmelsen i særloven.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fastsette regler om *saksbehandlingen* som avviker fra anbefalingene i punkt 12.7, eller regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8.

Utkastet til tredje ledd om *fullbyrdelse* er identisk med utkastet til fjerde ledd i § 45 om overtredelsesgebyr. Denne bestemmelsen er nærmere omtalt i punkt 13.4. Det vises til drøftelsen der som gjelder tilsvarende for tilleggsbetaling. Videre vises til punkt 12.10.3.

13.5.3 Unnlattelse av å gi opplysninger og opplysninger som gis for sent

Utkastet til ny forvaltningsloven § 46 om tilleggsbetaling er avgrenset til brudd på opplysningsplikten som består i at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, jf. punkt 13.5.2.

De rene unnlattelser av å gi opplysninger omfattes således ikke. En unnlattelse kan være total, dvs. det gis ingen opplysninger i det hele tatt. Videre kan det være tale om forsinket avgivelse av opplysninger. En omsetningsoppgave blir for eksempel sendt inn etter at fristen har løpt ut. I forsinkelses- tilfellene er det bare de fullstendige og korrekte oppgaver som har interesse her. Dersom noen av opplysningene er uriktige, kommer utkastet til § 46 til anvendelse. Det samme gjelder der man står overfor en kombinasjon av opplysninger som i og for seg er korrekte, og fortelser av relevant informasjon.

Ved forsinkede, men korrekte opplysninger passer ikke sanksjonen tilleggsbetaling. Som det går frem av punkt 13.5.2 og utkastet til § 46, er det et vilkår for vedtak om tilleggsbetaling at opplysningene har eller kunne ha ført til unndragelse av avgift. Når opplysningene er riktige, blir også

avgiftsberegningen korrekt, og det er følgelig ikke grunnlag for tilleggsbetaling. Det er således behov for andre tiltak for å sikre at pliktig informasjon gis i rett tid. Ved total unnlattelse av å innsende oppgaver kan det godt tenkes at et vilkår om unndragelse av avgift vil være oppfylt, men også i forhold til denne overtredelsen må formålet være å sikre atplikten til å gi opplysninger til fastsatt tid blir etterlevd i så stor grad som mulig. Det er dessuten en fordel med samme regler for forsinkede opplysninger og unnlattelse av å gi opplysninger, fordi det i praksis kan være problematisk å trekke grensen mellom de to typetilfeller. Det mest nærliggende ville i tilfelle formentlig vært å velge vedtakstidspunktet, men dette er likevel lite egnet som generell regel. Således varierer det i hvilken grad det i det hele tatt treffes avgiftsvedtak.²²⁾ Videre er tidspunktet uansett lite forutberegnelig for den avgiftspliktige, og forutberegnelighet bør være en forutsetning ved sanksjonsregler.

Utvalget mener på denne bakgrunn at behovet for å sikre at avgiftspliktige gir de opplysningene de skal i rett tid, bør ivaretas dels gjennom bestemmelser om tvangsmulkt, jf. punkt 11.4.2 og kapittel 15, dels gjennom overtredelsesgebyr, jf. punkt 13.4. Bestemmelser om dette bør gjelde både ved oversittelse av frister som fremgår av lov eller forskrift og ved frister fastsatt i enkeltvedtak.

En slik løsning er også valgt i flere av de nåværende bestemmelser. Etter ligningsloven § 10-1 skal for eksempel skattyter betale "forsinkelsesavgift" dersom selvangivelse eller næringsoppgave leveres etter fristen. Forsinkelsesavgiften trappes opp i takt med forsinkelsens varighet og er en tvangsmulkt i utvalgets terminologi. Merverdiavgiftsloven § 54 gir hjemmel for "forhøyet avgift" blant annet dersom en omsetningsoppgave ikke er innkommet i rett tid eller i foreskrevet form. I utvalgets terminologi dreier det seg her om et overtredelsesgebyr.

Etter utvalgets syn vil bestemmelser om tvangsmulkt i mange tilfeller – kanskje de fleste – gi et så effektivt oppfyllelsespress at det neppe i tillegg er behov for en sanksjonshjemmel (overtredelsesgebyr). Der det dreier seg om plikt til periodisk å gi opplysninger, eller der frist for opplysninger ellers fremgår av loven, bør det således vurderes om ikke loven også bør ha bestemmelser om automatisk tvangsmulkt.²³⁾

13.6 Tap av offentlig ytelse

Tap av offentlig ytelse er aktuell som sanksjon i lovgivning om økonomisk støtte fra det offentlige til borgere og foretak. De stønadsberettigede er her pålagt en plikt til å gi forvaltningen de opplysninger som er nødvendige for å bedømme om søkeren er berettiget til støtte og for å fastsette varighet og omfang på denne. Stønadmottakerne har også plikt til av eget tiltak å gi melding om endringer i sin situasjon som har betydning for søknaden, og plikt til å etterkomme de pålegg som er gitt. En forutsetning for at det skal dreie seg om en sanksjon i utvalgets forstand, er at borgeren eller foretaket har et rettskrav på ytelsen, jf. nærmere om dette i punkt 11.3.2.3. De fleste former for næringsstøtte man nå har, oppfyller ikke dette kriteriet.

Sanksjonen karakteriseres ved at forvaltningen som følge av brudd på opplysningsplikt som nevnt eller unnlattelse av å oppfylle pålegg, treffer vedtak om å avslå eller begrense en ytelse som borgeren eller foretaket ellers ville hatt krav på, eller vedtar å stanse en slik ytelse for bestemt tid.

I punkt 11.3.2.3 gir utvalget eksempler på någjeldende bestemmelser om tap av offentlig ytelse. Etter utvalgets syn bør denne sanksjonen være den primære reaksjon ved brudd på opplysningsplikt, med mindre overtredelsen er så alvorlig at den bør anmeldes, jf. punkt 10.3 og 10.6 foran. I utredningens del 4 er overtredelser av folketrygdloven og sysselsettingsloven behandlet i kapittel 20.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om tap av offentlig ytelse som ny § 47 i forvaltningsloven:

”§ 47. (tap av offentlig ytelse)

Når det for brudd på opplysningsplikt særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å avslå eller redusere en ytelse den ansvarlige ellers ville hatt krav på. Vedtaket skal gjelde for bestemt tid, og denne kan bare unntaksvis overstige to år.”

De *materielle vilkår* for å treffe vedtak om tap av offentlig ytelse må fremgå av den aktuelle særlov, jf. punkt 13.3.1.2. For denne sanksjonen er imidlertid bare overtredelser av handlingsnormer som pålegger opplysningsplikt, aktuelle. Av informasjonsenssyn anbefaler utvalget at dette også fremgår av første ledd. Den nærmere avgrensning beror på en tolking av handlingsnormene i særloven, ikke på § 47. Utvalget har derfor gjennom uttrykket "brudd på opplysningsplikt" valgt en vid formulering, som både kan omfatte unnlattelse av å gi opplysninger, avgivelse av uriktige eller ufullstendige opplysninger

²²⁾ Etter merverdiavgiftslovens system beregner for eksempel den avgiftspliktige selv avgiften gjennom omsetningsoppgavene.

²³⁾ Jf. punkt 11.4.2 om de ulike former for tvangsmulkt.

ger, og situasjonen når riktig informasjon blir gitt for sent.

Utvalget kan ikke se at *skyldkravet* bør være et annet ved tap av offentlig ytelse enn det som følger av mønsterbestemmelsen til sanksjonshjemmel i særloven, jf. punkt 13.3.1. Både forsettlige og uaktsomme overtredelser av opplysningsplikten vil da rammes.

Gjerningspersonen er i mønsterbestemmelsen for sanksjonshjemmel i særloven angitt ved uttrykket "den som" i alternativ 2, mens alternativ 1 forutsetter en konkret beskrivelse. Den nærmere avgrensning beror på utformingen av handlingsnormen og/eller sanksjonsbestemmelsen. Ved handlingsnormer som pålegger opplysningsplikt i tilknytning til ytelser fra det offentlige, vil pliktsubjektet normalt være den stønadsberettigede selv. Ved tilskuddsordninger i næring utvides personkretsen gjennom forslaget til bestemmelse om foretakssanksjon, jf. punkt 13.10.

Utkastet gir også regler om *utmålingen*. Det fremgår av første punktum at vedtaket kan gå ut på å avslå eller redusere en ytelse. Første punktum tar således sikte på vedtak som retter seg mot ytelsens omfang. Forvaltningen kan nekte å gi den aktuelle stønad eller innvilge et mindre beløp enn borgeren eller foretaket ordinært ville hatt krav på.

Annet punktum setter rammer for varigheten av vedtaket. Dette skal alltid gjelde for bestemt tid, og tidsrommet kan bare unntaksvis overstige to år. Utestengelse kan være svært inngripende for den sanksjonen gjelder, og både hensynet til forutberegnelighet og det forhold at borgeren har søksmålsbyrden tilsier at loven bør inneholde en bestemmelse om maksimumstid. Etter en samlet vurdering antar utvalget at to år er en hensiktsmessig grense.²⁴ Etter utkastet kan vedtaket unntaksvis gjelde for lengre tid, men det skal mye til. Unntaket kan være aktuelt dersom overtredelsen er forsettlig eller grovt uaktsom og det dreier seg om store beløp. Så alvorlige overtredelser bør – ut fra utvalgets forslag om prinsipper for bruk av straff²⁵ – normalt anmeldes til politiet som overtredelser av straffelovens bestemmelser om bedrageri og (hvis det foreligger forsett) falsk forklaring.²⁶ Krav om utestengelse kan da fremmes sammen med straffesaken, jf. forslaget i punkt 10.7.4.3, og

domstolen bør kunne idømme en lengre utestengelse enn to år.

I praksis vil det normale være at borgeren eller foretaket utestenges fra eller får redusert en løpende ytelse for et visst tidsrom. Begrensninger i omfang og varighet kan for øvrig kombineres. Bortsett fra bestemmelsen i annet punktum setter loven ikke rammer for forvaltningens skjønn. De viktigste momentene vil her være overtredelsens varighet og omfang (hvor stor feilutbetaling opplysningsbruddet har eller kunne ha ført til), graden av skyld, om misbruket har vært planmessig og om det foreligger gjentakelse. Det må også kunne tas hensyn til individuelle forhold, for eksempel at den vedtaket retter seg mot vil bli rammet særlig hardt. Det kan være grunn til å sondre mellom ulike typer av overtredelser. Det er for eksempel forskjell på å gi uriktige opplysninger og å gi riktig informasjon for sent. Videre er det forskjell på sentrale opplysninger og informasjon som har mindre betydning for vedtaket om stønad. Hensynet til likebehandling kan tilsi at forvaltningen utarbeider retningslinjer med angivelse av momenter for utøvelsen av skjønnet. I slike retningslinjer kan det etter omstendighetene også være formålstjenlig å angi normalsatser for varigheten av vedtaket med utgangspunkt i overtredelsens omfang.²⁷ Hjemmel for å regulere utmålingsmomenter eller "normalsatser" i forskrift, finnes i annet ledd første punktum i utvalgets utkast til mønsterbestemmelse for sanksjonshjemmel i særlov, jf. punkt 13.3.3.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fastsette regler om *saksbehandlingen* som avviker fra anbefalingene i punkt 12.7, eller regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8.

Det er ikke behov for bestemmelser om *fullbyrdelse* av vedtak om tap av offentlig ytelse. Det følger av sanksjonens art at vedtaket bare virker fremover i tid og således "fullbyrder seg selv". Krav om tilbakebetaling av stønad som uberettiget er utbetalt, gjelder ikke sanksjonen, men primærytelsen. Særlovene vil normalt inneholde regler om dette, og det faller uansett utenfor utvalgets mandat.

13.7 Administrativ inndragning

13.7.1 Generelt

Administrativ inndragning må ses i sammenheng med bestemmelsene om strafferettslig inndrag-

²⁴ To år er grensen i lov 27. juni 1947 nr. 9 (sysselsettingsloven) § 36 om utestengelse fra dagpenger under arbeidsløshet, mens lov 28. februar 1997 nr. 19 (folketrygdloven) § 21-7 ikke har maksimumsgrense.

²⁵ Jf. punkt 10.3 og 10.6.

²⁶ Straffeloven §§ 270, 271 og 271a (bedrageri, grovt bedrageri og grovt uaktsomt bedrageri) og § 166 (falsk forklaring til offentlig myndighet).

²⁷ For eksempel har Arbeidsdirektoratet utarbeidet slike retningslinjer for utestengelse fra dagpenger under arbeidsløshet etter sysselsettingsloven § 36.

ning i straffeloven §§ 34 flg. Som fremholdt i punkt 11.3.2.4, vil både sanksjonens innhold (for eksempel inndragning av fortjeneste) og grunnlaget for den (lovbruddet, for eksempel ulovlig prissamarbeid) i mange tilfeller være det samme. Inndragning etter straffeloven er heller ikke formell straff, selv om inndragningssaker behandles i straffeprosessens former. Behovet for bestemmelser om administrativ inndragning foreligger derfor først og fremst i saker som ikke blir anmeldt til politiet. Her kan administrativ inndragning være aktuelt som eneste sanksjon, men utvalget antar at det normalt vil være naturlig å kombinere inndragningen med en annen administrativ sanksjon, for eksempel et overtredelsesgebyr, jf. utkastet til tredje ledd i forvaltningsloven § 44.

Sammenhengen med strafferettslig inndragning tilsier etter utvalgets syn at bestemmelsene innholdsmessig bør være parallelle så langt ikke særlige hensyn tilsier noe annet. En antar likevel at bestemmelsene kan utformes noe enklere, fordi de alvorlige overtredelser – jf. prinsippene for bruk av straff i punkt 10.3 og 10.6 – vil bli forfulgt strafferettslig. Blant annet har utvalget ikke funnet det nødvendig å foreslå bestemmelser som tilsvarer straffeloven § 37 (om bortfall av begrensede rettigheter i ting som blir inndratt) og § 37a (om situasjonen når utbytte eller ting som skal inndras, er overdratt til andre etter overtredelsestidspunktet).

Etter gjeldende rett finnes bestemmelser om administrativ inndragning av vinning (kalt vinningsavståelse) i konkurranseloven²⁸⁾ § 6-5 og verdipapirhandeloven²⁹⁾ § 14-2. Det finnes også eksempler på bestemmelser om inndragning av ting som har vært brukt til en straffbar handling (redskaper), og ting som har vært gjenstand for en straffbar handling (for eksempel ulovlig felt vilt). Det vises til punkt 11.3.2.4. Utvalget mener at en generell bestemmelse om administrativ inndragning må omfatte disse former for inndragning. I tillegg antar utvalget at det kan være behov for en bestemmelse om inndragning av ting som har blitt produsert ulovlig, sml. straffeloven § 35 første ledd første alternativ.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om administrativ inndragning som ny § 48 i forvaltningsloven:

”§ 48. (*administrativ inndragning*)

Når det særskilt er fastsatt i lov kan forvaltningsorganet treffe vedtak om inndragning av utbytte som er oppnådd ved overtredelsen. Inn-

dragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Utgifter kommer ikke til fradrag ved beregningen av utbyttet. Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig. Dersom den ansvarlige for inndragningskravet er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Ved overtredelser der det særskilt er fastsatt i lov kan forvaltningsorganet treffe vedtak om inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen eller er produsert ved eller har vært gjenstand for denne. I stedet for tingen kan inndras et beløp som svarer til tingens verdi eller en del av denne. Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Inndragning etter annet ledd kan foretas hos lovovertrederen eller den han har handlet på vegne av. Inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen, eller et beløp som helt eller delvis tilsvarer tingens verdi, kan også foretas hos en eier som har forstått eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en overtredelse.

Endelig vedtak om inndragning av vinning etter første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme gjelder endelig vedtak om inndragning av beløp istedenfor ting etter annet ledd. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kap. 13.

Inndratte ting og beløp tilfaller statskassen.”

13.7.2 Inndragning av utbytte

Første ledd i utkastet til § 48 gjelder inndragning av ”utbytte” som er oppnådd ved overtredelsen. Begrepet ”utbytte” brukes også i straffeloven § 34 og skal forstås på samme måte som der. Med utbytte menes enhver økonomisk fordel, herunder besparelser.

Utbytte er et ”bruttobegrep”, dvs. at det ved beregningen ikke gjøres fradrag for utgifter. I straffeloven § 34 fremgår dette uttrykkelig av annet ledd annet punktum, og utvalget foreslår en tilsvarende regel i § 48 første ledd fjerde punktum. På dette punkt skiller utkastet seg fra de någjeldende bestemmelser om vinningsavståelse i konkurranseloven § 6-5 og verdipapirhandeloven § 14-2. ”Vinning” må der forstås som nettofortjeneste. Utvalget har valgt å bruke ”utbytte” istedenfor vinning, dels fordi det gjør bestemmelsen enklere å bruke i praksis ved at kostnadssiden ikke skal trekkes inn i beregningen, dels fordi omfanget av inndragning

²⁸⁾ Lov 11. juni 1993 nr. 65.

²⁹⁾ Lov 19. juni 1997 nr. 79.

gen bør være uavhengig av om den skjer administrativt eller strafferettslig, jf. punkt 13.7.1.³⁰⁾ Urimeelige utslag av regelen kan avhjelpest gjennom adgangen til delvis inndragning, jf. nedenfor.

I praksis kan det være vanskelig å beregne hvor stort utbyttet er. Utkastet til femte punktum gir derfor forvaltningen hjemmel for å fastsette dette skjønnsmessig. Tilsvarende bestemmelser finnes i straffeloven § 34 annet ledd og i bestemmelsene i konkurranseloven og verdipapirhandeloven.³¹⁾

Utbyttet skal være "oppnådd ved" overtredelsen. Dette innebærer at det kreves årsakssammenheng mellom overtredelsen og utbyttet.

Personkretsen reiser særlige spørsmål. Hvem som kan være gjerningsperson for den overtredelsen som ligger til grunn for vedtaket om inndragning, fremgår av sanksjonshjemmelen i særloven. Etter utkastet til § 48 kan imidlertid inndragningsansvaret bli rettet mot andre. Således bestemmer utkastet til tredje punktum i første ledd at inndragning skal foretas overfor den som utbyttet har tilfalt, jf. også straffeloven § 34 siste ledd første punktum. Samme regel finnes i konkurranseloven § 6-5 og verdipapirhandeloven § 14-2, begge første ledd første punktum. Det avgjørende er med andre ord hvem som har mottatt vinningen, ikke hvem som har begått overtredelsen.

Skyldkravet er regulert i første ledd annet punktum. Det er her presisert at inndragningsansvaret kan gjøres gjeldende på objektivt grunnlag. Bestemmelsen gjør således et unntak fra skyldkravet i sanksjonshjemmelen (mønsterbestemmelsen) i særloven. Om forholdet mellom vilkår i sanksjonshjemmelen i særloven og i bestemmelsen om den enkelte sanksjon i forvaltningsloven vises til drøftelsen i punkt 13.3.2.

Inndragning etter første ledd er fakultativ, jf. "kan". Dette er i samsvar med bestemmelsene om vinningsavståelse i konkurranseloven og verdipapirhandeloven, mens straffeloven § 34 inneholder en "skal"-regel. Etter utvalgets syn er det hensiktsmessig å gi forvaltningen frihet her. De någjeldende bestemmelser om vinningsavståelse er visstnok ikke brukt i praksis. En fakultativ regel gir dessuten fleksibilitet ved utmålingen av inndragningen. Der full inndragning av utbyttet vil virke urimelig, kan man således nøye seg med en delvis inndragning. Eksempler på slike situasjoner kan være at full inndragning vil virke særlig hardt, at virksomheten har handlet i aktsom god tro, at

virksomheten har hatt store kostnader som det er rimelig å gjøre fradrag for, og at virksomheten har betalt erstatning til skadelidte.

Etter siste ledd i utkastet tilfaller inndratte ting eller beløp statskassen, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av særlov. På enkelte områder – der skadelidte kan identifiseres og deres tap enkelt beregnes – kan det for eksempel være aktuelt å fastsette i særloven at forvaltningsorganet, når skadelidte har fremmet krav om det, skal kunne fastsette at inndratte verdier helt eller delvis skal gå til dekning av skadelidtes erstatningskrav, sammenlign straffeloven § 37d annet ledd.

Bestemmelsene om vinningsavståelse i konkurranseloven § 6-5 og verdipapirhandeloven § 14-2 (begges tredje ledd) inneholder særlige regler om *saksbehandling og domstolskontroll*. Etter disse kan forvaltningen, når den finner at vilkårene for å kreve vinningsavståelse er til stede, utferdige et forelegg på vinningsavståelse. Beslutningen om å utferdige forelegg regnes ikke som enkeltvedtak. Dersom forelegget ikke blir vedtatt, må forvaltningen innen tre måneder reise sivilt søksmål. I motsatt fall kan kravet ikke gjøres gjeldende.

Utvalget viser til den generelle drøftelse av saksbehandlingsregler i punkt 12.7 og domstolskontroll i punkt 12.8. Selv om vedtak om inndragning av utbytte kan gjelde store beløp og derfor være inngripende, finner utvalget at det ikke er tilstrekkelig grunn til å ha særregler for denne sanksjonen. En foreleggsordning svekker sanksjonens effektivitet. Videre tilsier hensynet til et oversiktlig sanksjonssystem etter utvalgets syn at man i så stor grad som mulig bør ha felles regler for de ulike sanksjoner. For administrativ inndragning vil dette innebære at forvaltningslovens bestemmelser om forhåndsvarsel, begrunnelse og klage får anvendelse. Dette styrker den ansvarliges rettigheter på forvaltningsstadiet. På den annen side legges søksmålsbyrden på den ansvarlige. Utvalget kan ikke se at dette er noen urimelig ordning. Domstolen vil uansett ha full prøvingsrett, jf. punkt 12.8.6 og utkastet til ny § 57 i forvaltningsloven. Utvalget tilføyer at også andre administrative sanksjoner kan være svært inngripende, for eksempel vedtak om tilleggsbetaling og enkelte overtredelsesgebyrer, og her er det ikke aktuelt med særregler.

Utkastet inneholder – i motsetning til utkastet til § 45 om overtredelsesgebyr – ikke bestemmelser om *oppfyllelsesfrist*. Forvaltningen står derfor fritt til å fastsette fristen i vedtaket om inndragning. Dersom det er ønskelig å gi bestemmelser om betalingsfrist, inneholder utkastet til mønsterbestemmelse for særlovgivningen en forskriftshjemmel. Det vises til punkt 13.3.3 foran. Også bestemmel-

³⁰⁾ Etter det opplyste har bestemmelsene om vinningsavståelse ikke vært brukt i praksis, og en av årsakene skal være vanskeligheter med å beregne vinningen.

³¹⁾ Første ledd siste punktum i begge.

ser om rente ved forsinket betaling kan gis ved forskrift i medhold av sanksjonsbestemmelsen i særloven.

Etter utkastet til tredje ledd første punktum om *fullbyrdelse* er endelig vedtak om inndragning av utbytte tvangsgrunnlag for utlegg. Bestemmelsen er identisk med utkastet til § 45 tredje ledd ved overtredelsesgebyr, jf. omtalen i punkt 13.4. Drøftelsen gjelder tilsvarende for inndragning av utbytte. Videre vises til punkt 12.10.3.

Første ledd siste punktum inneholder en særregel om subsidiær heftelse dersom den ansvarlige – dvs. den som utbyttet har tilfalt – er et selskap som inngår i et konsern. Her kan inndragningsbeløpet også kreves inn hos morselskap. Bestemmelsen tilsvarer annet ledd i konkurranseloven § 6-5 og verdipapirhandelloven § 14-2. Utvalget har tatt bestemmelsen med siden den står i de någjeldende lovregler, selv om den etter utvalgets utkast til mønsterbestemmelser for sanksjonshjemmel i særloven kunne vært gitt ved forskrift. Det vises til omtalen i punkt 13.3.3.

13.7.3 Inndragning av ting

Utkastet til annet ledd gir hjemmel for inndragning av *gjenstander som har tilknytning til overtredelsen*. Bestemmelsen inneholder tre alternativer:

- Tingen er ”brukt ved” overtredelsen: Dette alternativet omfatter redskaper som er benyttet ved lovbruddet. Et praktisk eksempel er fiskegarn som er satt ut ulovlig.
- Tingen har vært ”gjenstand for” overtredelsen: Etter dette alternativet samsvarer tilknytningen med innholdet i handlingsnormen. Det dreier seg om objektet for overtredelsen. Et praktisk eksempel er varer som er innført til Norge i strid med tolloven. Et annet eksempel er ulovlig felt vilt.
- Tingen er ”produsert ved” handlingen: Et eksempel her kan være planter som det etter bestemmelser i legemiddelovgivningen er ulovlig å dyrke.

De tre alternativene er de samme som i straffeloven § 35 første og annet ledd, og begrepene skal forstås på samme måte. I straffeloven § 35 første ledd annet punktum presiseres at ting også omfatter fordringer og rettigheter. Utvalget antar at dette er lite praktisk ved administrativ inndragning, men forutsetter at samme avgrensning legges til grunn her.

I utredningens del 4 foreslår utvalget at tollvesenet gis adgang til å treffe vedtak om administrativ inndragning, jf. kapittel 21 og 17. Dette er en

naturlig konsekvens av forslaget samme sted om å avkriminalisere de mer bagatellmessige former for smugling ved å erstatte forenklet forelegg på bot med overtredelsesgebyr. Når overtredelsesgebyr trer i stedet for bot, bør også administrativ inndragning tre i stedet for strafferettslig inndragning.

På enkelte områder er det behov for administrativ inndragning selv om et forutgående beslag skjer strafferettslig. For eksempel kan Statens naturoppsyn (SNO) i kraft av sin begrensede politimyndighet³² beslaglegge ulovlig utsatt fiske- og fangstredskap, jf. straffeprosessloven § 203, og slike overtredelser er det ikke nødvendigvis grunn til å avkriminalisere. Imidlertid vil det i betydelig grad forenkle og effektivisere saksbehandlingen om naturoppsynet selv kan treffe vedtak om inndragning. Eierne til slik beslaglagt redskap pleier sjelden å melde seg, og det er da unødvendig bruk av både forvaltningens og domstolenes tid at slike saker må fremmes for retten, jf. straffeloven § 37c. Det vises til kapittel 23.

Ansvarssubjektet – hvem inndragning kan foretas hos – fremgår av utkastet til tredje ledd. Ansvarssubjektet kan således være en annen enn overtrederen. Bestemmelsen tilsvarer straffeloven § 36 og skal forstås på samme måte.

På samme måte som etter første ledd kan inndragning skje selv om overtrederen ikke har utvist *skyld*. Slik er regelen også etter straffeloven § 35 første ledd siste punktum. Det vises for øvrig til omtalen av skyldkravet i punkt 13.7.2.

Inndragning etter annet ledd er fakultativ, jf. ”*kan*”. Ved vurderingen bør det særlig legges vekt på om inndragning er nødvendig for å fremme formålet med inndragningsregelen. Et annet moment er om inndragningsansvaret vil virke urimelig tyngende. Der det er hensiktsmessig kan forvaltningen istedenfor å inndra tingen treffe vedtak om å inndra et beløp som svarer til tingens verdi, jf. utkastet til siste punktum i annet ledd. Siste punktum gir også hjemmel for delvis inndragning. Samlet gir disse bestemmelsene stor fleksibilitet ved utmålingen, slik at omfanget av inndragningen kan avpasses etter hvor alvorlig overtredelsen er og forholdene ellers.

Etter siste ledd i utkastet tilfaller inndratte ting eller beløp statskassen, med mindre annet er bestemt i eller i medhold av særlov. På enkelte områder kan det være aktuelt å fastsette avvikende regler i særlov. For eksempel tilfaller ulovlig felt vilt Viltfondet etter gjeldende rett.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fastsette regler om *saksbehandlingen* som avviker fra

³² Jf. lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn § 3.

anbefalingene i punkt 12.7, eller regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8

Utvalget foreslår at *fullbyrdelsen* skal skje etter tvangfullbyrdelseslovens regler. Etter utkastet til fjerde ledd annet punktum er endelig vedtak om inndragning av et beløp som helt eller delvis tilsvarer tingens verdi, tvangsgrunnlag for utlegg. Det vises til merknaden til den tilsvarende bestemmelse i første punktum i punkt 13.7.2 om inndragning av utbytte.

Dersom inndragningsvedtaket gjelder selve tingen, må fullbyrdelsen skje etter bestemmelsene i tvangfullbyrdelsesloven kapittel 13. Etter utkastet til fjerde ledd er således endelig vedtak om inndragning av gjenstander tvangsgrunnlag, jf. tvangfullbyrdelsesloven § 13-2 første ledd. Om ”endelig vedtak” vises til drøftelsen i punkt 13.4.

Også når ting skal inndras, kan det være behov for å sikre gjenstanden før vedtaket er endelig. Dette kan gjøres gjennom midlertidig forføyning etter tvangfullbyrdelsesloven kap. 15. På noen forvaltningsområder kan det også være hensiktsmessig med bestemmelser om administrativt beslag.³³⁾ Det vises til punkt 12.7.9 og 12.10.4.

13.8 Administrativt rettighetstap

Administrativt rettighetstap må ses i sammenheng med strafferettslig rettighetstap etter straffeloven §§ 29 flg. Administrativt rettighetstap må avgrenses mot tilbakekall av offentlig tillatelse, som ikke er en sanksjon, jf. drøftelsen i punkt 11.3.3.1 og 11.4.3.

Det karakteristiske for rettighetstap som sanksjon er at forvaltningen treffer vedtak om å kalle tilbake offentlig tillatelse som følge av at innehaveren av tillatelsen (hvis innehaveren er en person) eller noen som handler på vegne av innehaveren (hvis innehaveren er et foretak) har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et påbud) som er fastsatt i eller i medhold av lov.

Utvalget legger til grunn at de administrative rettighetstap som etter gjeldende rett forekommer i størst antall – førerkortsakene – vil bli overført til domstolene, jf. Ot.prp. nr. 52 (2002–2003), se nærmere punkt 11.3.3.1 og 19.7.1.

Etter utvalgets syn er det likevel åpenbart et behov for en generell bestemmelse om rettighetstap i et administrativt sanksjonssystem. Således antar utvalget at tidsbegrenset rettighetstap kan

være en hensiktsmessig sanksjon på mange forvaltningsområder, både ved overtredelser i og utenfor næring. Det vises til drøftelsen i punkt 11.3.3.1.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om administrativt rettighetstap som ny § 49 i forvaltningsloven:

”§ 49. (administrativt rettighetstap)

Når det særskilt er fastsatt i lov, og det anses nødvendig av hensyn til lovens formål, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å trekke tilbake eller begrense en offentlig tillatelse. Vedtaket skal gjelde for bestemt tid som bare unntaksvis kan overstige to år.”

Vilkårene for å ilegge rettighetstap (herunder skyldkravet), ansvarssubjektet og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetansen, må fremgå av den aktuelle særlov, jf. punkt 13.3.1.2. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fravike de generelle anbefalinger om vilkårene for å ilegge sanksjon som er gitt i punkt 12.3.

Rettighetstap kan ikke sjelden være inngripende. Etter utvalgets syn bør det derfor ikke være tilstrekkelig at det foreligger en overtredelse av nærmere angitte handlingsnormer. Det bør også oppstilles tilleggsvilkår i § 49. Etter utvalgets syn vil det viktigste momentet ved vurderingen av om rettighetstap bør vedtas være i hvilken grad overtredelsen krenker de interesser særloven eller den aktuelle handlingsnorm skal beskytte. Utvalget har derfor formulert tilleggsvilkåret som et krav om at rettighetstapet ”anses nødvendig av hensyn til lovens formål”. Kriteriet er generelt og passer derfor på alle forvaltningsområder. Hvilke interesser det dreier seg om, må imidlertid avgjøres i forhold til den enkelte særlov. Det samme gjelder hvor betydelig interessekrenkelsen må være for at rettighetstapet skal ”anses nødvendig” i utkastets forstand.

Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fastsette regler om *saksbehandlingen* som avviker fra anbefalingene i punkt 12.7, eller regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8.

Sanksjonens *innhold* vil selvsagt variere med hva slags rettighet det er tale om. Utkastet gir imidlertid enkelte generelle regler om omfang og varighet av rettighetstapet. Således fastsettes at vedtaket kan gå ut på at en tillatelse trekkes tilbake eller begrenses. Når en tillatelse ”trekke[s] tilbake”, må virksomheten opphøre. Alternativet ”begrense” gir forvaltningen mulighet til å nyanseere sanksjonen. Således kan det fastsettes at rettighetstapet bare skal gjelde for en del av virksomheten. Det kan også bestemmes at virksomheten kan drives videre, men på mer tyngende vilkår, for

³³⁾ Som eksempel nevnes at tolloven § 73 også med nåværende ordlyd må antas gi hjemmel både for administrativt og straffeprosessuelt beslag.

eksempel ved at det pålegges hyppig rapportering til et tilsynsorgan.

Etter utvalgets syn bør det fremgå av loven at rettighetstapet skal gjelde for bestemt tid, og at det bør fastsettes et maksimum. Forslaget om at loven angir et maksimum er først og fremst begrunnet i hensynet til forutberegnelighet. Rettighetstap kan være svært inngripende, og borgeren har etter utvalgets syn et rimelig krav på å få vite hvor langvarig sanksjon han risikerer ved overtredelse. Også det forhold at borgeren har søksmålsbyrden tilsier at loven bør inneholde en bestemmelse om maksimumstid. Etter en samlet vurdering antar utvalget at to år er en hensiktsmessig grense. Det samme maksimum er satt i utkastet til § 47 om tap av offentlig ytelse. På samme måte som der, kan vedtaket om rettighetstap unntaksvis gjelde for lengre tid, men det skal mye til. Unntaket kan være aktuelt dersom det dreier seg om en omfattende overtredelse som krenker vesentlige interesser og som har skjedd forsettlig eller grovt uaktsomt. En så alvorlig overtredelse bør – ut fra utvalgets forslag om prinsipper for bruk av straff³⁴⁾ – normalt anmeldes til politiet. Krav om administrativt rettighetstap kan da fremmes sammen med straffesaken, jf. forslaget i punkt 10.7.4.3, og domstolen bør kunne idømme rettighetstap for lengre tid enn to år uten å måtte gjøre dette som formell straff etter straffeloven § 29 nr. 2.

På enkelte forvaltningsområder kan det være grunn til å angi i forskrift hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved vurderingen av om rettighetstap skal vedtas og i tilfelle for hvor lenge. Det kan også være aktuelt å fastsette normalsatser for varighet ved ulike overtredelser. Et eksempel på slik regulering i gjeldende rett er håndhevingsinstruksen for førerkortsaker som blant annet inneholder detaljerte tabeller for hvor lenge førerkortet skal "inndras" ved ulike fartsovertredelser. Hjemmel for å gi forskrift foreligger i utvalgets utkast til mønsterbestemmelse for sanksjonshjemmel i særlov, jf. punkt 13.3.3.

Utkastet inneholder ikke bestemmelser om *virkningstidspunkt*. Dette må derfor fastsettes av forvaltningen i vedtaket. Etter omstendighetene kan det være grunn til å bestemme at rettighetstapet først skal gjelde fra en dato noe frem i tid. Avgjørende her bør være i hvilken grad det er rimelig å gi borgeren eller foretaket en viss tid til å innrette seg.

En klage har som hovedregel ikke oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. Etter denne bestemmelsen kan imidlertid underinstansen, kla-

geinstansen eller annet overordnet organ beslutte at klagen skal gis oppsettende virkning. I en del tilfeller vil et rettighetstap innebære at en virksomhet må avvikle. Gjennomføringen kan derfor i praksis være irreversibel, noe som etter omstendighetene kan tilsi at en begjæring om oppsettende virkning bør tas til følge.

Etter sin art er rettighetstap en sanksjon som ikke krever *fullbyrdelse*. Der det er utstedt legitimsjonsdokumenter, kan det imidlertid være aktuelt å fastsette bestemmelser om innlevering av disse i forskrift i medhold av sanksjonshjemmelen. Det vises til punkt 13.3.3. Videre vises til utvalgets generelle omtale av fullbyrdelse i punkt 12.10.

Fortsettelse av virksomheten etter at tillatelsen er trukket tilbake vil normalt være straffbar etter straffeloven § 332.

13.9 Formell advarsel

Formell advarsel innebærer at forvaltningen med hjemmel i lov treffer vedtak om å tildele en person eller et foretak en advarsel som følge av en overtredelse, jf. punkt 11.3.4.1. Sanksjonen er gitt betegnelsen "formell" advarsel, for å skille den fra kritikk, inspeksjonsmerknader og andre uttalelser som forvaltningen fremsetter skriftlig eller muntlig.

Som fremholdt i punkt 11.3.4.1, er det ikke mange bestemmelser om formell advarsel i gjeldende lovgivning. Etter utvalgets syn bør sanksjonen innføres på de fleste forvaltningsområder der det ellers er hjemmel for administrativ sanksjon. Formell advarsel bidrar til å gjøre et administrativt sanksjonssystem fleksibelt og er – for eksempel ved mindre alvorlige førstegangsovertredelser – et godt alternativ til mer inngripende sanksjoner som rettighetstap og administrativ inndragning. Ved overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling og tap av offentlig ytelse kan sanksjonen nyanseres gjennom utmålingen av beløp, men også her kan formell advarsel være aktuelt der det foreligger sterke formildende omstendigheter samtidig som overtredelsen ikke bør være uten sanksjon, jf. omtalen av opportunitetsprinsippet i punkt 12.4.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om formell advarsel som ny § 50 i forvaltningsloven:

”§ 50. (formell advarsel)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å ilegge den ansvarlige for en overtredelse en formell advarsel. Vedtak om dette innebærer at den ansvarlige varsles om at forvaltningen, dersom det

³⁴⁾ Jf. punkt 10.3 og 10.6.

innenfor et tidsrom på 2 år fra vedtaket er endelig begås ny overtredelse, vil vurdere å anvende en strengere administrativ sanksjon eller å anmelde forholdet til politiet.”

Vilkårene for å tildele formell advarsel (herunder skyldkravet), ansvarssubjektet og hvilket forvaltningsorgan som skal ha kompetansen, må fremgå av den aktuelle særlov, jf. punkt 13.3.1.2. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fravike de generelle anbefalinger om vilkårene for å ilegge sanksjon som er gitt i punkt 12.3.

Utvalget kan således heller ikke se at det bør fastsettes regler om *saksbehandlingen* som avviker fra anbefalingene i punkt 12.7, eller regler om *domstolskontroll* som fraviker anbefalingene i punkt 12.8. Vedtak om formell advarsel er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Annet punktum i utkastet gir bestemmelser om sanksjonens *innhold*. Sanksjonen innebærer at den ansvarlige får en nærmere spesifisert underretning. Denne skal gå ut på at nye overtredelser innenfor et angitt tidsrom kan medføre en strengere administrativ sanksjon enn tilfellet ellers ville vært, eller bli anmeldt til politiet med krav om straff selv om overtredelsen isolert bedømt ikke ville vært alvorlig nok til å medføre anmeldelse. Alternativet om politianmeldelse må ses i sammenheng med utvalgets forslag til straffebestemmelse med kvalifikasjonskrav i punkt 10.6.4 og forslaget i punkt 10.6.3 til ny § 61a i straffeloven. Således må også kravet om at det ikke må være for stor avstand i tid mellom den opprinnelige og den nye overtredelsen utformes likt i de to bestemmelser. I utkastet her er derfor det tidsrom advarselen skal gjelde for, satt til 2 år. Utvalget presiserer at utkastet til § 50 bare regulerer den skjærpede gjentakelsesvirkning ved ny overtredelse i ”prøvetiden” etter en advarsel. Bestemmelsen er ikke til hinder for at en tidligere overtredelse, her som ellers, kan tillegges vekt som utmålingsmoment selv om den ligger mer enn to år tilbake i tid. Vekten av et slikt moment vil likevel normalt være nokså begrenset. Når den første overtredelsen ”bare” medførte formell advarsel, må det antas at den ikke var spesielt alvorlig.

Et særlig spørsmål er hva som skal anses som en ”ny overtredelse” i utkastet til forvaltningsloven § 50. I forslaget til mønsterbestemmelse for straffebud med kvalifikasjonskrav i særloven, jf. punkt 10.6.4, har utvalget formulert gjentakelse som ”tidligere ... ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven”. Etter utvalgets oppfatning bør ”ny overtredelse” forstås på samme måte. Det foreligger da en ny overtredelse i utkastets forstand når både den opprinne-

lige og den nye overtredelsen gjelder bestemmelser fastsatt i eller i medhold av samme særlov, jf. drøftelsene i punkt 10.6.3 og merknadene til mønsterbestemmelsen i kapittel 26.

I annet punktum i utkastet brukes ordet ”forvaltningen” i motsetning til ”forvaltningsorganet” i første punktum. Dette tydeliggjør at den personelle kompetanse ikke behøver å være lik ved den opprinnelige og den nye overtredelsen. Hvilket organ som er kompetent til å treffe vedtak om sanksjon eller anmeldelse for den nye overtredelsen, fremgår av den særlov som den nye overtredelsen gjelder. På grunn av kravet til saklig sammenheng mellom den nye og den gamle overtredelsen, jf. drøftelsen ovenfor av hva som er ”ny overtredelse” i lovens forstand, vil dette i normalt være samme forvaltningsorgan, men ikke alltid. Om anmeldelseskompetanse vises for øvrig til punkt 10.7.4.2 og utkastet til ny § 81a i straffeloven.

Det er ikke alltid nødvendig at den nye overtredelsen begås av samme person som ved den opprinnelige. Således er ordlyden i utkastet til annet punktum at ”det ... begås” en ny overtredelse. Formuleringen er valgt for å tydeliggjøre at det i en viss utstrekning må skje en identifikasjon. Først og fremst er dette aktuelt ved foretak, jf. utkastet til foretakssanksjon i forvaltningsloven § 51. I slike tilfeller vil det foreligge en ”ny overtredelse” i relasjon til § 50 dersom både den opprinnelige og den nye overtredelsen er begått på vegne av samme foretak. Dette gjelder selv om overtredelsene er begått av forskjellige personer, og selv om advarselen for den opprinnelige overtredelsen ble gitt til personen og ikke til foretaket.

Vedtaket om formell advarsel innebærer ikke at en ny overtredelse alltid skal medføre administrativ sanksjon eller anmeldelse. Forvaltningens generelle adgang til å unnlate å ilegge sanksjon, jf. omtalen av opportunitetsprinsippet i punkt 12.4, er således i behold. Forvaltningen kan også ilegge en ny advarsel dersom dette anses hensiktsmessig. For at en ordning med formell advarsel som sanksjon skal fungere etter hensikten må imidlertid det normale være at nye overtredelser blir fulgt opp med politianmeldelse eller en strengere administrativ sanksjon.

Etter utvalgets forslag er det den nye overtredelsen som i tilfelle skal sanksjoneres. Behandlingen av den opprinnelige overtredelsen er avsluttet gjennom vedtaket om formell advarsel. Her skiller utvalgets forslag om formell advarsel seg fra reglene om betinget påtaleunnlattelse i straffeprosessloven § 69 og domsutsettelse i straffeloven § 52 nr. 1.

En forutsetning for å fange opp gjentakelser

er at formelle advarsler blir *registrert*. Det vises til utvalgets forslag i punkt 12.11.

13.10 Foretakssanksjon

Utvalget anbefaler at administrative sanksjoner kan ilegges et foretak når en overtredelse som kan medføre sanksjon, er begått på vegne av foretaket. Etter utvalgets syn er det et klart behov for en slik bestemmelse. Mange av de handlingsnormene der overtredelse kan medføre en administrativ sanksjon, retter seg mot foretak. Når foretaket er pliktsubjekt, bør sanksjonen kunne rettes mot foretaket også der ansvarssubjektet i særlovens sanksjonshjemmel er angitt som enkeltpersoner, f.eks. "den som".³⁵⁾

Det fremstår videre som rimelig at ansvaret plasseres hos foretaket når overtredelsen er begått på foretakets vegne og som regel i foretakets interesse. Derved vil man ved sanksjonsvalg og utmåling kunne ta hensyn til de fordeler foretaket har eller kunne ha oppnådd og foretakets økonomi. Ansvar for foretak kan dessuten styrke sanksjonshjemmelens preventive virkning og derved bidra til bedre etterlevelse av handlingsnormene. Når sanksjonen kan ilegges foretaket, vil man motvirke ansvarspulverisering, og foretaket får en større egeninteresse i å overholde de aktuelle bestemmelser.

Utvalget foreslår følgende bestemmelse om foretakssanksjon som ny § 51 i forvaltningsloven:

”§ 51. (foretakssanksjon)

Når en overtredelse som kan medføre sanksjon, er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan administrativ sanksjon som nevnt i § 44 annet ledd, ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes sanksjon mot noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, ved sanksjonsvalget og ved utmålingen av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- e) om det foreligger gjentakelse
- f) foretakets økonomiske evne.”

Utkastet er utformet etter mønster av straffelovens regler om foretaksstraff, jf. straffeloven §§ 48a og 48b. Teori og praksis om disse bestemmelser kan derfor gi god veiledning ved tolkingen av tilsvarende uttrykk i utkastet.

”Foretak” er definert i utkastet til første ledd siste punktum. Definisjonen er den samme som i straffeloven § 48a annet ledd og skal forstås på samme måte. Utvalget antar at ikke alle alternativerene er like praktiske ved administrative sanksjoner, men retts tekniske hensyn og hensynet til et ensartet sanksjonssystem tilsier at begrepene bør forstås likt.

Et vilkår for foretakssanksjon er etter første ledd første punktum at det er begått en ”overtredelse som kan medføre sanksjon”. Dette uttrykket er for det første en henvisning til oppregningen av handlingsnormer i sanksjonsbestemmelsen i særloven. En av disse må være brutt. Dernest innebærer uttrykket at alle vilkår for sanksjon må være oppfylt, også skyldkravet. Her følger imidlertid en viktig modifikasjon av annet punktum i utkastet til første ledd. Således kan foretakssanksjon ilegges ”selv om det ikke kan anvendes sanksjon mot noen enkeltperson”. Dette innebærer at både anonyme og kumulative feil omfattes. Med anonyme feil siktes til tilfeller hvor man ikke lykkes i å utpeke gjerningspersonen. Kumulative feil står man overfor når flere personer har begått feil, men uten at noen av dem har opptrådt uaktsomt. Man konstaterer her uaktsomhet ved å ”summere” feilene. På samme måte som ved straffelovens bestemmelse om foretaksstraff skal imidlertid ansvaret rekke enda lengre. Med unntak for hendelige uhell og force majeure-tilfeller er ansvaret objektivt.

Overtredelsen må være begått av noen som har opptrådt ”på vegne av” foretaket. Dette innebærer at personen må ha en positiv hjemmel for å handle. Denne kan følge av lov, forskrift, sedvane, stilling, verv eller avtale. Både ansatte og oppdragstakere omfattes. En person kan som utgangspunkt ikke anses å handle ”på vegne av” foretaket dersom handlingene er illojale overfor foretaket, for eksempel dersom handlingen er foretatt for å ivareta egne interesser på bekostning av foretakets.

Foretaket kan ilegges ”administrativ sanksjon som nevnt i § 44 annet ledd”, jf. utkastet til første ledd første punktum. Sanksjonsrammen for fore-

³⁵⁾ Der foretaket er gjort til ansvarssubjekt i sanksjonshjemmel i særlov, er det ikke behov for den supplerende bestemmelsen om foretakssanksjon i forvaltningsloven. Denne vil likevel kunne gi veiledning ved tolkingen av hvor langt ansvaret for foretak etter særloven rekker.

takssanksjon omfatter således alle sanksjonene som der er regnet opp. Bestemmelsen må likevel forstås med den begrensning at det ikke kan anvendes andre sanksjoner enn de som sanksjonsbestemmelsen i særloven har fastsatt for den aktuelle overtredelse. Dersom det for eksempel i særloven er bestemt at brudd på en handlingsnorm kan medføre overtredelsesgebyr, kan således ikke forvaltningsorganet i stedet eller i tillegg ilegge foretaket rettighetstap.

Etter utkastet til første ledd "kan" foretakssanksjon ilegges. Forvaltningen har således ingen plikt til å gjøre dette selv om vilkårene er oppfylt. Det vises til omtalen av oppportunitetsprinsippet i punkt 12.4. Utkastet til annet ledd angir flere momenter som det særlig skal legges vekt på. Momentene har betydning både ved vurderingen av om det skal treffes vedtak om foretakssanksjon, ved valget av sanksjon dersom sanksjonsrammen for overtredelsen omfatter flere sanksjoner, og ved utmålingen av sanksjonen. Oppregningen av momenter er ikke uttømmende.

Grovheten, jf. bokstav a, vil alltid stå sentralt. Flere elementer vil inngå i en grovhetsvurdering. Det må ses hen til overtredelsens omfang og virkninger. Videre må det legges vekt på den utviste skyld. Det vises til drøftelsen i punkt 10.6.2 som også kan gi veiledning her.

Foretakets mulighet til å forebygge overtredelser ved instruksjon, opplæring og kontroll er en viktig del av begrunnelsen for foretakssanksjon, jf. omtalen av prevensjonshensynet ovenfor. Det er derfor naturlig at dette momentet også blir tillagt vekt ved sanksjonsvurderingen etter annet ledd i utkastet, jf. bokstav b.

På samme måte er det sammenheng mellom angivelsen i bokstav c – om at det skal legges vekt på om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser – og hensynet til riktig ansvarsplasing, som er en del av begrunnelsen for bestemmelsen om foretakssanksjon.

Momentet i bokstav d – om foretaket har eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen – kan ses som en forlengelse av grovhetsmomentet i bokstav a. Således inngår både skadevirkninger og fortjenestemuligheter i vurderingen av hvilke virkninger overtredelsen har hatt. Etter bokstav a tar man imidlertid utgangspunkt i konsekvensene av overtredelsen, mens man etter bokstav d ser isolert på fordelene for foretaket.

Av bokstav e fremgår at det skal legges vekt på om det foreligger gjentakelse. Etersom det her dreier seg om et moment i en helhetsvurdering, har utvalget ikke funnet grunn til å presisere i lovteksten hva som menes med gjentakelse. Det

er imidlertid naturlig å forstå uttrykket på samme måte som "ny overtredelse" i utkastet til § 50 om formell advarsel. Det vises til drøftelsen i punkt 13.9.

Som bokstav f er tatt med at det skal tas hensyn til foretakets økonomiske evne. Dette er et moment som ikke vedrører selve overtredelsen, men som åpenbart er relevant, sammenlign straffeloven § 27 om personlig bøtStraff og § 48b bokstav f om foretaksstraff. For at en foretakssanksjon skal få den tilsiktede preventive virkning må reaksjonen være følbart, samtidig som den ikke skal virke urimelig eller uforholdsmessig. Hva som er en følbart reaksjon, vil i stor grad avhenge av foretakets økonomiske stilling, eller situasjonen for det konsernforetaket inngår i.

Forvaltningen kan ilegge foretakssanksjon selv om det ikke reageres overfor noen enkeltperson. Administrative sanksjoner er i mindre grad enn straff en personrettet reaksjon, og mange handlingsnormer har foretak som pliktsubjekt. Selv om det både er på det rene hvem som er gjerningsperson og at det er utvist uaktsomhet, kan det ikke sjelden være hensiktsmessig for forvaltningen å nøye seg med å treffe vedtak om administrativ sanksjon overfor foretaket.

13.11 Forholdet mellom utkastet til nytt forvaltningsloven kapittel IX og gjeldende rett

Dersom utvalgets forslag til generelle bestemmelser i nytt kapittel IX i forvaltningsloven får tilslutning, oppstår spørsmålet om forholdet mellom disse reglene og de mange bestemmelser man har fra før i særlovgivningen. Forutsetningen for drøftelsen her er at særlovene ikke endres samtidig. Om reform av særlovgivningen vises til kapittel 25.

Som det fremgår av punkt 13.3.2, skal bestemmelsene i kapittel IX gjelde som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av særlov. Dette vil innebære at for spørsmål som ikke er regulert i særlovgivningen, men i kapittel IX, vil bestemmelsene i kapittel IX få anvendelse. Utvalget anser dette som en god løsning, fordi man derved oppnår et mer fullstendig og enhetlig regelsett for administrative sanksjoner.

Videre er det på det rene at dersom særloven inneholder bestemmelser som står i motstrid til kapittel IX, går særloven foran.

Derimot kan det være noe usikkert om eksisterende, avvikende bestemmelser i forskrift i medhold av en særlov skal gå foran de nye bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX. Som fremholdt

i punkt 13.3.2, mener utvalget at det er hensiktsmessig at reglene i kapittel IX også skal kunne fravikes ved forskrift, men dette krever uttrykkelig derogasjonshjemmel i særloven. Hjemmel for å fravike det nye kapittel IX i forvaltningsloven har man naturlig nok ikke i eksisterende lovgiving. Det følger da av prinsippet om trinnhøyde (lex superior) at bestemmelser i lov ved motstrid går foran bestemmelser i forskrift. Utvalget antar at dette på mange områder vil gi en god løsning, blant annet fordi man derved oppnår en mer enhetlig regulering av administrative sanksjoner. Imidlertid kan det ikke utelukkes at de någjeldende forskriftsbestemmelser bør opprettholdes på noen områder. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjennomgå forskriftsverket for å vurdere dette. Spørsmålet bør løses ved en overgangsregel. Dersom man finner det hensiktsmessig med en generell bestemmelse, og ikke vil gjøre endringer i gjeldende rett, kan overgangsregelen gå ut på at bestemmelsene i kapittel IX ikke skal ha betydning for forskriftsbestemmelser gitt før endringene i forvaltningsloven trer i kraft, dersom det er motstrid mellom

bestemmelsene. Utvalget vil imidlertid anbefale at dette så langt som mulig vurderes konkret for den enkelte særlov med forskrifter.

I praksis kan det by på problemer å avgjøre hva som er en "administrativ sanksjon", jf. utkastet til ny forvaltningsloven § 44, slik at kapittel IX får anvendelse. Utvalget har flere steder pekt på behovet for å tydeliggjøre hvilke bestemmelser som gir hjemmel for sanksjoner og hvilke som hjemler andre forvaltningstiltak. Dette må gjøres gjennom den regelverksreform som utvalget foreslår i kapittel 25. Inntil denne er gjennomført må de spørsmål som oppstår, løses ved en tolking av den aktuelle bestemmelse i særloven sammenholdt med definisjonen i utkastet til § 44. Utvalget tilføyer at lignende spørsmål oppstår uavhengig av utvalgets forslag. Således innebærer EMK artikkel 6 nr. 1 (som stiller krav til saksbehandlingen) at det uansett må tas stilling til om det foreligger en "criminal charge", og EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4 (forbudet mot dobbeltforfølgning) gjør at man må vurdere om vedtaket er "punishment".

Kapittel 14

Offentligrettslig sanksjonskompetanse til andre enn offentlige myndigheter

14.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet drøfter utvalget hvorvidt det på enkelte områder kan oppnås fordeler ved å legge tilsynsoppgaver og sanksjonskompetanse til et privat rettssubjekt, for eksempel til et selskap, en stiftelse eller en organisasjon. Etter utvalgets oppfatning taler både prinsipielle og praktiske grunner for at slike oppgaver som den klare hovedregel bør plasseres hos forvaltningsorganer. Unntak kan imidlertid være aktuelt, særlig på områder der det kreves spesiell kompetanse, dersom nærmere angitte krav er oppfylt.

14.2 Innledning og avgrensning

Som utvalget tidligere har beskrevet, er det opprettet en rekke offentlige organer som skal føre tilsyn med offentligrettslig regelverk, og herunder sanksjonere brudd på bestemmelsene. Men også andre enn offentlige myndigheter kan ha sanksjonskompetanse. Som eksempler kan nevnes Oslo Børs og Norges Råfisklag. Når slike organer treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter, utøver de offentlig myndighet, jf. forvaltningsloven § 1 tredje punktum, og forvaltningslovens regler vil gjelde. Forskjellen fra organer for stat og kommune, altså "egentlige" forvaltningsorganer, jf. forvaltningsloven § 1 annet punktum, er først og fremst at private rettssubjekter også driver virksomhet som ikke er underlagt forvaltningslovens bestemmelser.¹⁾

Et viktig spørsmål er hvorvidt tilsyn med regelverket skal utføres av et ordinært forvaltningsorgan eller et privat rettssubjekt. Utvalget vil i dette kapitlet vurdere hvorvidt det på enkelte områder kan oppnås fordeler ved å legge tilsynet til et privat rettssubjekt, for eksempel i form av mer effektiv håndheving og bedre etterlevelse av regelverket, noe som i sin tur kan føre til mindre bruk av straff eller andre sanksjoner.

Fremstillingen avgrenses mot foreningers mulighet til å sanksjonere egne medlemmer og sanksjonering som følger av medlemskap i en bransjeorganisasjon, se nærmere om dette i kapittel 16. Utvalget vil begrense drøftelsen til organer som er privatrettslig konstituert, for eksempel Oslo Børs og Norges Råfisklag. I det følgende vil utvalget først nevne eksempler på privatrettslige organer med sanksjonskompetanse. Deretter vurderes fordeler og ulemper ved å gi sanksjonskompetanse til slike organer.

14.3 Eksempler på privatrettslig konstituerte organer med sanksjonskompetanse

Som nevnt ovenfor finnes flere eksempler på privatrettslige organer med forvaltningsrettslig sanksjonskompetanse. Hvordan disse er organisert, hvilken kompetanse de har og hvilken tilknytnings- og samarbeidsform de har til offentlig myndighet varierer. Det ligger utenfor rammen av utvalgets mandat å gi en bred fremstilling av de forskjellige variantene. Her vil kort nevnes tre eksempler på private organer som er gitt sanksjonskompetanse.

Oslo Børs AS er opprettet som et allmennaksjeselskap med eget styre og er et rent privat rettssubjekt. Børsens virksomhet reguleres av børsloven.²⁾ Børsens hovedoppgave er å organisere og drive et marked for betryggende handel og kursnotering av aksjer og andre verdipapirer. I tillegg er børsen tillagt en rekke kontrolloppgaver som er fastsatt i børsloven, og dessuten gitt sanksjonskompetanse ved brudd på reglene.

Etter loven § 5-14 kan børsen pålegge børsmedlem eller utsteder av finansielle instrumenter å betale et overtredelsesgebyr til børsen ved brudd på angitte regler i loven eller børsforskriften. Nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyrene er gitt i børsforskriften.³⁾ Overtredelsesge-

¹⁾ Se nærmere Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utgave, side 390.

²⁾ Lov 17. november 2000 nr. 80.

³⁾ Forskrift 17. januar 1994 nr. 30.

byr er en sanksjon etter utvalgets terminologi, se punkt 11.3.2.1.

Norges Råfisklag er fiskernes egen salgsorganisasjon for fisk, skalldyr, bløtdyr og småhval. Råfisklaget omsetter årlig fangster fra ca. 6 400 fiskefartøy av forskjellige størrelser og er eid av fiskerne gjennom Norges Fiskarlags fylkeslag i Råfisklagets distrikt (fra og med Nordmøre til og med Finnmark), Norsk Sjømannsforbund og Fiskebåtredernes Forbund.

I tillegg til å være fiskernes salgsorganisasjon er Råfisklaget også tillagt forvaltningsoppgaver på fiskerifeltet, se råfiskloven⁴⁾ § 7, der det fastsettes at "[s]algsorganisasjon som er godkjent i medhold av loven § 2 skal føre kontroll med at bestemmelsene i denne lov og forskrifter gitt i medhold av loven, blir overholdt". Råfisklaget kan bl.a. gi bestemmelser om minstepriser. Vinning av fangst som er landet i strid med Norges Råfisklags bestemmelser, kan enten kreves innbetalt eller kan holdes tilbake av Råfisklaget, jf. § 6a. Slik inndragning vil være administrativ inndragning og dermed en sanksjon i utvalgets terminologi, se nærmere punkt 11.3.2.4.

Mesterbrevnemnda er opprettet i medhold av mesterbrevloven.⁵⁾ Nemnda er gitt kompetanse til å tildele og inndra mestertittelen, jf. loven § 3. I tillegg driver nemnda informasjonsvirksomhet til mestere og ungdom som vurderer håndverksyrket. Den gjennomfører felles markedsføringstiltak for mestere, og den administrerer en klageordning. I loven er det bl.a. gitt bestemmelser om hvem som skal sitte i mesterbrevnemnda, se § 6.

Selv om en håndverker som får mesterbrevtittelen tilbakekalt av mesterbrevnemnda, ikke mister retten til å utøve håndverksvirksomhet, fører tilbakekallet til at vedkommende ikke lenger kan bruke mestertittelen, som antas å være en tittel som er forbundet med særlig kvalitet. Mestertittelen er også ofte en forutsetning for medlemskap i bransjeforeninger. Slik vilkårene for tilbakekall er utformet, dreier det seg imidlertid ikke om en administrativ sanksjon i utvalgets terminologi, jf. punkt 11.3.3.1 og 15.3.⁶⁾

14.4 Bør offentlig sanksjonskompetanse legges til andre enn offentlige organer?

Ileggelse av sanksjoner kan påføre den som rammes store tap, for eksempel ved overtredelsesgebyrer på betydelige beløp eller bortfall av inntekt dersom en bevilling inndras. Det kan derfor reises prinsipielle innvendinger mot at slik sanksjonering overlates til private rettssubjekter. Blant annet kan det hevdes at sanksjoner, på samme måte som straff, kun bør ilegges av det offentlige selv. Utvalget vil nedenfor utdype dette nærmere. På den annen side er det klare fordeler ved at andre enn det offentlige kan tillegges sanksjonskompetanse. Således kan dette virke avlastende og ressursbesparende for forvaltningen. Viktigere er det imidlertid at enkelte organer har stor kompetanse på sitt område, og at tilsynet i en del tilfeller er en naturlig oppfølging av annen virksomhet. Oslo Børs kan nevnes som eksempel. Børsen organiserer og driver en regulert markeds plass. Gjennom overvåkning og kontroll av meglerforetak og aksjeutstedende foretak sitter børsen både med en betydelig kompetanse og – ikke minst – en meget god oversikt over markedet. Begge deler er viktig når sanksjoner skal vurderes for overtredelser av det regelverk som gjelder for markeds plassen.

Som nevnt kan det reises prinsipielle innvendinger mot å gi andre enn offentlige organer sanksjonskompetanse. Men også andre momenter taler for en restriktiv holdning til dette. Gjennom daglig saksbehandling og kontroll opparbeider tilsynsorganer betydelig kompetanse på sine tilsynsområder. Denne kompetansen er selvsagt verdifull for departementer og andre "policymakers", og den kan gå tapt eller bli svekket dersom det ikke etableres gode informasjonsrutiner og samarbeidsformer mellom departement og tilsynsorgan. Dette vil trolig være enda viktigere dersom tilsynsorganet er et privatrettslig konstituert organ, som har myndighetsutøvelse som en av mange oppgaver, og kanskje ikke engang den viktigste.

Et bærende prinsipp for tilsynsarbeid er at det skal utføres uavhengig og objektivt. Dette prinsippet kan rokkes dersom et privat rettssubjekt fører kontroll med andre private rettssubjekter, kanskje til og med sine egne medlemmer eller aksjonærer/eiere. Ordninger der et privat rettssubjekt fører tilsyn med "sine egne", bør unngås. Det er vesentlig at det sanksjonerende organ fremstår med høy tillit og integritet.

Det kan dessuten være betydelige kostnader forbundet med å drive tilsynsarbeid, og usikkerheten knyttet til finansiering kan være større ved

⁴⁾ Lov 14. desember 1953.

⁵⁾ Lov 20. juni 1986 nr. 35.

⁶⁾ Etter loven § 3 første punktum kan mesterbrev tilbakekalles fra den som "under utøving av næringsvirksomhet har gjort seg skyldig i mislige forhold eller har vist grov forsømmelighet". Det er ikke nødvendig at det er begått noe lovbrudd. Etter § 3 annet punktum kan tilbakekall skje når innehaveren ikke lenger oppfyller kvalifikasjonskravene i § 2.

private ordninger enn offentlige. Videre vil det for private rettssubjekter med aksjonærer eller andre eiere lett kunne oppstå interessemotsetninger mellom eiernes krav til overskudd og avkastning på investert kapital, og bruken av ressurser på tilsyns- og sanksjonsoppgaver.

Utvalget er av den oppfatning at kompetanse til å ilegge sanksjoner som hovedregel bør legges til offentligrettslige organer. Private rettssubjekter bør kun gis slik kompetanse dersom det er et særskilt behov for det. En forutsetning bør i så fall være at tilsynsvirksomheten følger som en naturlig forlengelse av organets "daglige drift". I tillegg bør organet selvsagt ha høy kompetanse. Det må etableres kontrollrutiner og rapporteringsordninger mellom tilsynsorganet og ansvarlig myndighet som sikrer kvalitet, fremdrift og objektivitet i tilsynsarbeidet. Kontaktmøter, gode rapporteringsrutiner, samordning og koordinering av virksom-

heten vil også være viktig for det offentlige policyarbeid. For å sikre at organet ikke har noen egeninteresse i å sanksjonere, bør eventuelle ilagte gebyrer ikke tilfaller organet selv. Endelig må det organiseres slik at sanksjonsoppgavene sikres nødvendige ressurser, samt uavhengighet og integritet.

Utvalget vil avslutningsvis peke på at det offentlige også har stor grad av styringsmulighet overfor private rettssubjekter som gis forvaltningsmyndighet. Det kan selvsagt bestemmes hvilket organ som skal gis slik myndighet, og hvilke sanksjoner det kan ilegge. Videre vil det offentlige kunne bestemme sammensetningen av de aktuelle organer, slik departementet for eksempel har gjort for mesterbrevnemnda. Dette kan gjøres enten direkte i loven eller i forskrift. Endelig kan, og bør, det offentlige bestemme til hvem og hvordan det skal kunne klages over organets avgjørelser.

Kapittel 15

Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner

15.1 Kapittelsammendrag

Etter utvalgets oppfatning bør det reguleres i lov hvilken adgang forvaltningen har til å kalle tilbake ulike typer offentlige tillatelser. Videre bør de nåværende hjemler for slikt tilbakekall gjennomgå med sikte på å sortere ut i egne bestemmelser de vedtak som vil være sanksjoner. Utvalget gir enkelte anbefalinger om hvorledes bestemmelser om tilbakekall av offentlige tillatelser bør utformes.

Etter utvalgets syn bør det utvikles mer enhetlige regler om pålegg og tvangsmulkt til bruk på alle de forvaltningsområder der det er behov for slike virkemidler. Utvalget tilrår at hjemlene for tvangsmulkt plasseres i den enkelte særlov, mens supplerende bestemmelser tas inn i forvaltningsloven. Utvalget har utarbeidet forslag til to generelle bestemmelser om tvangsmulkt i forvaltningsloven, én om automatisk tvangsmulkt og én om ubetinget og betinget tvangsmulkt. Kapitlet inneholder også et mønster for hvorledes bestemmelser i særlov som hjemler tvangsmulkt, kan vise til og "koble inn" standardbestemmelsene.

15.2 Innledning

Som det fremgår av kapittel 9, benytter utvalget begrepet "sanksjoner" om negative reaksjoner som retter seg mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller individuelle avgjørelser, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål. Sanksjoner som ilegges av forvaltningen, er kalt "administrative sanksjoner". Forvaltningen ilegger imidlertid også negative reaksjoner som mangler et fremtredende pønalt formål, og som dermed ikke er sanksjoner i denne utredningens forstand. Eksempler på slike reaksjoner er tilbakekall av offentlig tillatelse fordi innehaveren av tillatelsen ikke lenger har de nødvendige kvalifikasjoner, pålegg om stansing av farlig virksomhet etter arbeidsmiljøloven § 77 og illeggelse av tvangsmulkt for ikke-oppfyllelse av pålegg om å fjerne ulovlig oppført byggverk etter plan- og bygningsloven § 116a. Utvalget betegner slike reaksjoner "andre forvaltningstiltak".

Forvaltningstiltak som ikke er sanksjoner, faller

utenfor utvalgets hovedoppmerksomhetsområde, men omfattes i noen grad av mandatet. Temaet tas opp fordi det bidrar til å klargjøre grensen mellom det som er sanksjoner og det som bare er forvaltningstiltak. Videre er det en målsetning i seg selv å bidra til gode regler om forvaltningstiltak, blant annet fordi de kan bidra til å redusere behovet for sanksjoner. I det følgende vil utvalget ta for seg noen praktisk viktige typer forvaltningstiltak, og gi enkelte anbefalinger om bruk av dem.

Forvaltningstiltak vil kunne besluttes også om de er utløst av et lovbrudd som i tillegg medfører straff eller administrativ sanksjon. Forbudet mot gjentatt forfølgning (behandlet blant annet i punkt 5.7) rammer nemlig bare en ikke samordnet kombinasjon av straff og sanksjoner som er vesentlig pønalt begrunnet, hvilket per definisjon altså ikke gjelder forvaltningstiltakene.

Som det vil fremgå nedenfor, har dagens regler om forvaltningstiltak i utpreget grad karakter av å være "skreddersøm", uten basis i noe mønster for hvordan man utformer regler om den aktuelle typen forvaltningstiltak. Etter utvalgets oppfatning bør det tilstrebes en større grad av ensartethet innenfor hver kategori tiltak. Utvikling av en slags "mal" for reguleringen kan bidra til å sikre at alle sentrale spørsmål tilknyttet tiltaket får nødvendig oppmerksomhet og gir grunnlag for at erfaringer og fremskritt innenfor ett forvaltningsområde kan overføres til andre.

15.3 Tilbakekall av offentlig tillatelse

15.3.1 Dagens regler

Mange typer aktivitet krever tillatelse fra forvaltningen. Eksempelvis er det nødvendig med førerkort for å kjøre bil (vegtrafikkloven § 24), lisens for å gi medisinsk behandling (helsepersonelloven kapittel 9), skjenkebevilling for å servere alkohol (alkoholloven § 1-4a), inkassobevilling for å drive inkassovirksomhet (inkassoloven § 4) osv. Bakgrunnen for slike ordninger er å sikre kontroll med at utøveren og virksomheten har de kvaliteter som etter lovgivers oppfatning er nødvendige for å unngå

at virksomheten drives uforsvarlig og forårsaker skade. For tilfeller der utøveren eller virksomheten senere mister noen av de aktuelle kvaliteter, eller det dukker opp andre forhold som reiser tvil om forsvarligheten, inneholder lovgivningen i stor grad regler om *tilbakekall av tillatelsen*.

I det følgende gis noen eksempler på slike regler om tilbakekall. Eksemplene er valgt blant annet fordi de illustrerer bakgrunnen for en anbefaling om å unngå lovbestemmelser som ikke markerer noe klart skille mellom tilbakekall som er sanksjon, og tilbakekall som bare er et forvaltningstiltak, jf. neste punkt.

*Vegtrafikkloven*¹⁾ § 34 har regler om tilbakekall av førerkort "av særlige grunner".²⁾ I henhold til denne bestemmelsen kan politiet, dersom det har skjellig grunn til å tro at innehaveren av førerkort ikke fyller kravene til syn, helse eller førerlyktighet, eller ikke har de kunnskaper eller den kjøreferdighet trafikksikkerheten krever, pålegge innehaveren å underkaste seg legeundersøkelse eller ny førerprøve. Hvis pålegget ikke etterkommes (eventuelt ny førerprøve ikke består), kan politiet inndra førerkortet.

*Helsepersonelloven*³⁾ § 57 har regler om tilbakekall av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning for helsepersonell. I henhold til bestemmelsens første ledd kan Statens helsetilsyn vedta tilbakekall dersom innehaveren er uegnet til å utøve yrket forsvarlig "på grunn av alvorlig sinnslidelse, psykisk eller fysisk svekkelse, langt fravær fra yrket, bruk av alkohol, narkotika eller midler med lignende virkning, grov mangel på faglig innsikt, uforsvarlig virksomhet, grove pliktbrudd etter denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den, eller på grunn av atferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen."

I henhold til *alkoholloven*⁴⁾ § 1-8 første ledd kan kommunene inndra en skjenkebevilling dersom bevillingsinnehaver (eller andre personer med en nærmere definert sterk tilknytning til virksomheten) ikke lenger har uklanderlig vandel i forhold til alkohollovgivningen, annen lovgivning som har sammenheng med alkohollovens formål, eller skatte-, avgifts- eller regnskapslovgivningen.⁵⁾ Videre kan skjenkebevilling inndras dersom bevillingsinnehaver ikke oppfyller sine forpliktelser etter alkoholloven eller forskrifter gitt i medhold av den, og ved overtredelse av bestemmelser i annen

lovgivning når bestemmelsene har sammenheng med formålet etter alkoholloven. Etter § 1-8 tredje ledd kan skjenkebevilling videre inndras dersom det skjer gjentatt narkotikaomsetning på skjenkestedet, og etter fjerde ledd dersom bevillingen ikke er benyttet i løpet av det siste året.

Etter *inkassoloven*⁶⁾ § 25 kan bevilling til å drive inkasso kalles tilbake dersom "det finnes utilrådelig å la virksomheten drives", enten fordi bevillingshaveren ikke har overholdt sine plikter etter samme lov § 6, fordi vilkårene for bevillingen ikke lenger er til stede, eller fordi det foreligger "andre særlige grunner."

På forvaltningsområder hvor loven ikke inneholder noen særskilt regulering av hva som skal til for at en tillatelse kan kalles tilbake, må spørsmålet vurderes på grunnlag av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om omgjøring til ugunst for den som har fått tillatelsen, jf. punkt 5.6.3.

15.3.2 Utforming av hjemler for tilbakekall av offentlige tillatelser – utvalgets vurderinger

Det er utvalgets oppfatning at det bør reguleres i lov hvilken adgang forvaltningen har til å kalle tilbake ulike typer tillatelser. Slik regulering gjør det enklere for alle aktører å beregne sin stilling enn om tilbakekallsadgangen skal utledes av mer eller mindre uskrevede prinsipper med uklar rekkevidde. Utvalget antar at reguleringen fortsatt bør skje innenfor hver av de aktuelle særlovene, idet det er vanskelig å tenke seg at en generell regulering (plassert eksempelvis i forvaltningsloven) kan bli konkret og presis nok til å gi tilstrekkelig klarhet.

Tilbakekall av offentlige tillatelser er et meget sentralt styringsverktøy. Det er viktig at tilbakekallsadgangen formuleres tilstrekkelig vidt til at den gir forvaltningen mulighet til å gripe inn når vesentlige interesser står på spill, også om den konkrete situasjonen ikke ble forutsett da loven ble utformet. Mange typer offentlige tillatelser er riktignok av essensiell betydning for den enkelte innehaver, hvilket i og for seg taler *mot* en vid og åpen formulering av tilbakekallsadgangen. Et minstevilkår må være at loven er tydelig på at den hjemler tilbakekall i et bredt spekter av situasjoner. Borgernes mulighet for å ivareta sine interesser må realistisk sett ivaretas gjennom kontradiktorisk saksbehandling, innsyn og adgang til klage- og domstolsbehandling, fremfor gjennom en "smalt" formulert tilbakekallsadgang.

Som det fremgår av eksemplene gjengitt i fore-

¹⁾ Lov 18. juni 1965 nr. 4.

²⁾ Bestemmelsen vil bli foreslått endret, jf. høringsbrev av 20. september 2002 fra Justisdepartementet og punkt 19.7.

³⁾ Lov 3. juli 1999 nr. 64.

⁴⁾ Lov 2. juni 1989 nr. 27.

⁵⁾ Fremgår av henvisningen i alkoholloven § 1-8 til samme lov § 1-7b.

⁶⁾ Lov 13. mai 1988 nr. 26.

gående punkt – og som påpekt allerede i kapittel 11 – angir mange av dagens hjemler for tilbakekall av offentlige tillatelser *lovbrudd* som grunnlag for tilbakekall. I noen tilfeller er lovbrudd en absolutt forutsetning for tilbakekall. I andre tilfeller er lovbrudd angitt som ett av flere alternative grunnlag, jf. eksempelvis inkassoloven § 25. Denne teknikken med å "blande" lovbrudd med andre – ikke klan-derverdige – forhold som grunnlag for tilbakekall er problematisk, fordi den åpner for at reaksjonen i noen tilfeller kan måtte anses som sanksjon, og i andre tilfeller ikke. Dermed kan det lett skje at forvaltningen trår feil med hensyn til om vilkårene for å illegge reaksjonen er til stede. Utvalget anbefaler at hjemlene for tilbakekall av offentlige tillatelser gjennomgås med sikte på å sortere ut i egne bestemmelser det som vil være sanksjoner.

Ved utforming av bestemmelser om tilbakekall som ikke skal være sanksjon kan det gjerne vises til lovbrudd som et relevant forhold ved vurderingen, men lovbrudd bør være *ett av flere momenter* (eventuelt underlagt et overordnet hovedkriterium), og ikke et absolutt vilkår for tilbakekall. Andre momenter kan etter omstendighetene være ikke plettfri vandel, manglende vederheftighet osv. Videre bør slike bestemmelser inneholde kriterier som viser at vurderingen peker fremover, slik at det blir klart at det er fremtidige forhold – ikke det å reagere på "gamle synder" – som motiverer. Dette poenget er godt ivaretatt eksempelvis i inkassoloven § 25, gjennom passusen om at "dersom det finnes utilrådelig å la inkassovirksomheten drives i medhold av bevillingen" kan lovbrudd, manglende innfrielse av vilkårene for bevillingen eller andre særlige grunner foranledige tilbakekall. Endelig må det være sammenheng mellom de momentene som angis som grunnlag for tilbakekall og det formålet som bærer autorisasjonsordningen. Hvis formålet med ordningen for eksempel bare er å sørge for at de aktører som skal drive virksomheten har et visst kunnskapsnivå om bestemte kjemiske forbindelser, er det lite adekvat å gjøre brudd på regnskapslovgivningen til et moment for tilbakekall av tillatelsen.

15.4 Pålegg og tvangsmulkt

15.4.1 Dagens regler

Lovgivningen inneholder en lang rekke bestemmelser som pålegger borgerne bestemte plikter i nærmere definerte situasjoner. En praktisk viktig kategori av slike bestemmelser er de som pålegger å gi periodiske opplysninger til offentlige registre,

lignings- eller avgiftsmyndigheter.⁷⁾ Eksempelvis følger det av regnskapsloven⁸⁾ § 8-2 at regnskapspliktige skal sende årsregnskap, innberetning og revisjonsberetning til Regnskapsregisteret senest én måned etter at årsregnskapet er fastsatt. Ligningsloven⁹⁾ § 4-2 har regler om plikt til å innlevere selvangivelse.

For å sikre at slike plikter innfris, bestemmer loven i mange tilfeller at det skal betales *tvangsmulkt* ved ikke-oppfyllelse. For brudd på plikten etter regnskapsloven § 8-2, bestemmer samme lov § 8-3 således:

"Dersom årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning som skal sendes til Regnskapsregisteret ikke er avsendt før 1. august i året etter regnskapsåret, skal den regnskapspliktige betale forsinkelsesgebyr etter regler fastsatt av departementet.

Dersom påløpt forsinkelsesgebyr ikke betales innen tre uker etter påkrav fra Regnskapsregisteret, svarer den regnskapspliktiges styremedlemmer solidarisk for påløpt og fremtidig gebyr. Har ikke den regnskapspliktige styre, svarer deltakerne eller medlemmene og daglig leder solidarisk for gebyret.

Regnskapsregisteret kan helt eller delvis ettergi forsinkelsesgebyret, dersom det blir gjort sannsynlig at innsendingsplikten ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den regnskapspliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Ileggelse av forsinkelsesgebyr regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven."

Når det følger av loven at det skal betales tvangsmulkt ved ikke-oppfyllelse av plikten, står man i utvalgets terminologi overfor en regel om automatisk tvangsmulkt.¹⁰⁾

Foruten selv å pålegge plikter, åpner lovgivningen for at *forvaltningen* i stor grad kan gi borgerne pålegg av ulik karakter. Også for pålegg fra forvaltningens side er det i mange tilfeller gitt hjemmel for tvangsmulkt. I det følgende gis enkelte eksempler på slike hjemler for pålegg og tvangsmulkt.

*Foretaksregisterloven*¹¹⁾ § 4-5 har følgende regel:

"Dersom registerføreren oppdager at et registreringspliktig foretak er forsømt registrert eller oppdager at meldeplikten etter § 4-1 for

⁷⁾ Regler om plikt til å gi opplysninger til offentlige registre er behandlet i kapittel 22, og til lignings- og avgiftsmyndigheter i kapittel 21.

⁸⁾ Lov 17. juli 1998 nr. 56.

⁹⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 24.

¹⁰⁾ Jf. punkt 11.4.2.

¹¹⁾ Lov 21. juni 1985 nr. 78.

øvrig er forsømt, kan han pålegge foretaket å inngi melding innen en bestemt fastsatt frist.

Dersom fristen ikke overholdes, kan registerføreren ilegge foretaket og de som har meddeplikt etter § 4-2 første ledd løpende tvangsmulkt inntil meldingen er inngitt. Vedtak om tvangsmulkt kan påklages etter reglene i forvaltningsloven § 28 flg. Kongen gir regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt og om ettergivelse av ilagt mulkt.”

*Forurensningsloven*¹²⁾ har regler om pålegg blant annet i § 37 første og annet ledd. Etter denne bestemmelsen kan kommunene pålegge den som har etterlatt, tømt eller oppbevart avfall i strid med loven, enten å fjerne avfallet eller å dekke utgiftene til fjerning. Hjemmel for tvangsmulkt finnes i samme lov § 73:

”For å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, kan forurensningsmyndigheten fatte vedtak om tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse. Tvangsmulkt fastsettes som løpende mulkt eller engangsmulkt. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forholdet varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.

...”

*Plan- og bygningsloven*¹³⁾ har hjemmel for pålegg i § 113 første ledd, som lyder:

”Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.”

For hva som skal skje hvis pålegg ikke oppfylles, angir plan- og bygningsloven flere alternati-

ver. Etter § 114 kan bygningsmyndighetene for det første velge å utferdige et såkalt *forelegg*:

”Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. ...

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Bli søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som en rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.”

Forelegg etter denne bestemmelsen er av sivilrettslig art, og er noe helt annet enn forelegg på bot eller inndragning etter straffeprosessloven.¹⁴⁾ Forelegget etter plan- og bygningsloven er et slags kvalifisert pålegg om å rette det ulovlige, ikke et krav om betaling av penger. Hvis den som får forelegget rettet mot seg ikke angriper dette ved å reise søksmål innen den frist bestemmelsen setter, har forelegget virkning som en rettskraftig dom. Da kan bygningsmyndighetene la de aktuelle arbeidene utføres for den ansvarliges regning uten ytterligere fullbyrdelsesprosess, jf. plan- og bygningsloven § 115 første ledd.

Et annet alternativ for oppfølging av pålegg som ikke oppfylles, er å ilegge *tvangsmulkt* etter plan- og bygningsloven § 116 a, som lyder:

”Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det.”

¹²⁾ Lov 13. mars 1981 nr. 6.

¹³⁾ Lov 14. juni 1985 nr. 77.

¹⁴⁾ Forelegg etter plan- og bygningsloven skiller seg fra straffeprosessuelt forelegg blant annet ved at førstnevnte ikke forutsetter vedtagelse fra den det retter seg mot, og ved at det er det som må ta initiativ til eventuell rettslig prøving.

Formålet med de systemer med pålegg og tvangsmulkt som det nå er gitt eksempler på, er å stimulere til fremtidig handling. Dermed mangler tiltakene den karakter av å være "tilbakeskuende" som særkjenner sanksjonene.

15.4.2 Utforming av bestemmelser om tvangsmulkt – utvalgets anbefalinger

Etter utvalgets oppfatning bør det utvikles mer enhetlige regler om pålegg og tvangsmulkt til bruk innenfor alle de forvaltningsområder hvor det er hensiktsmessig med et slikt system. Terminologien bør samordnes, slik at samme mekanisme får samme betegnelse gjennom hele lovverket. Eksempelvis bør ikke reaksjonen etter regnskapsloven § 8-3 hete "forsinkelsesavgift", hvis den i realiteten er en tvangsmulkt.¹⁵⁾ I punkt 11.4 er det redegjort for den terminologi utvalget har funnet hensiktsmessig.

Lovgivning som pålegger borgerne plikter, eller som åpner for at forvaltningen kan gjøre det, må nødvendigvis knyttes til det livsområdet plikten gjelder. Slike regler må derfor fortsatt befinne seg i særlovgivningen. For tilfeller der plikter og pålegg skal (kunne) følges opp med tvangsmulkt, bør det videre være den aktuelle særloven som gir hjemmel for mulkten. Utvalget antar at dette kan skje etter et felles mønster (som må være noe forskjellig avhengig av om det er tale om automatisk tvangsmulkt eller tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen). Utvalget foreslår følgende mønsterbestemmelser:

Mønsterbestemmelse om automatisk tvangsmulkt:

"Ved manglende oppfyllelse av plikten etter § [...], skal det betales tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 58. Tvangsmulkten løper fra [...]. Kongen gir regler om tvangsmulktens størrelse og varighet og eventuelle andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring, og kan herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel X."

Mønsterbestemmelse om tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen:

"For å sikre at plikt etter [...] (lov, forskrift, enkeltvedtak/pålegg) blir oppfylt, kan [...] (forvaltningsorganet) ilegge [...] (den ansvarlige) tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 59. Kongen gir regler om tvangsmulktens størrelse og varighet og eventuelle andre

bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring, og kan herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel X."

Det vises til spesialmerkningene til mønsterbestemmelsene i punkt 26.1.4.

Hjemler for tvangsmulkt må nødvendigvis suppleres med regler om mulktens størrelse, hvem som er eller kan gjøres ansvarlig for mulkten, hvem mulkten tilfaller, hvilket tidsrom det kan knyttes tvangsmulkt til, adgang til å ettergi pålagt mulkt osv. Flere av disse temaene kan etter utvalgets oppfatning med fordel reguleres i en standardregel om henholdsvis automatisk tvangsmulkt og tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen, som foreslås tatt inn som §§ 58 og 59 i et eget kapittel i forvaltningsloven. For øvrig kan utfyllende bestemmelser på det enkelte forvaltningsområde gis ved forskrift i medhold av særloven, jf. forskriftshjemmelen i mønsterbestemmelsen. Forskriftshjemmelen gir også adgang til å fravike standardreglene i forvaltningsloven. Dette kan være aktuelt der spesielle forhold på det enkelte forvaltningsområdet gjør det nødvendig med en annen regulering.

Utvalget foreslår at de generelle bestemmelser i forvaltningsloven utformes slik:

"Kapittel X. Tvangsmulkt

§ 58. (automatisk tvangsmulkt)

Denne paragraf gjelder når dets særskilte fastsatt i lov at tvangsmulkt inntreder automatisk for å fremtvinge oppfyllelse av en plikt. Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg. Mulkten kan inndrives hos den som etter loven er ansvarlig for oppfyllelse av plikten.

Forvaltningsorganet kan etter søknad ettergi tvangsmulkten helt eller delvis når unnlatelsen av å oppfylle plikten må anses unnskyldelig som følge av forhold utenfor den ansvarliges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Avgjørelse i sak om feilaktig ilagt tvangsmulkt eller om ettergivelse av tvangsmulkt kan påklages. Reglene i kapittel VI gjelder tilsvarende.

§ 59. (tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at en plikt som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak, blir oppfylt.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan forvaltningsorganet

¹⁵⁾ Jf. punkt 22.3.3.

bestemme at mulkten enten skal begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt (ubetinget tvangsmulkt), eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av pålegget dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt (betinget tvangsmulkt). Tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan bare fastsettes som betinget tvangsmulkt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen, og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Forvaltningsorganet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.”

Det vises til spesialmerknadene i punkt 26.2.2.

Utvalget ser at det i visse tilfeller kan være ønskelig med regler som avviker fra ovenstående, eksempelvis slik at tvangsmulkten skal tilfalle kommunekassen istedenfor statskassen (typisk når det er et kommunalt organ som har myndigheten til å vedta tvangsmulkt), og/eller slik at mulkten skal kunne inndrives hos en videre krets av personer. Eventuelle slike tilpasninger kan komme til uttrykk i den særloven som hjemler tvangsmulkten, eller i forskrift i medhold av særloven, jf. utkastet til forskriftshjemmel i mønsterbestemmelsen. Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal ha inntekten av tvangsmulkt, bemerkes at man bør unngå å legge denne til en nærmere definert del av staten eller kommunen. Begrunnelsen for denne anbefalingen er at det er uheldig om forvaltningsorganer får en sterk egeninteresse i saken.

Regelverket om tvangsmulkt må nødvendigvis definere *fra hvilket tidspunkt* det skal svares tvangsmulkt, og om mulkten skal være *løpende eller bestå i et engangsbeløp*. Utvalget anbefaler at dette reguleres i eller i medhold av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse. Normalt vil det være naturlig at en automatisk tvangsmulkt er løpende og at den begynner å løpe umiddelbart etter at forsømmelsen er inntrådt. Siden betalingsplikten i slike tilfeller inntreer uten særskilt vedtak, er dette det mest nærliggende starttidspunktet.

For tilfeller hvor tvangsmulkten fastsettes av forvaltningen (§ 59), er spørsmålet om starttidspunkt noe mer åpent. Her kan tvangsmulkt i prinsippet vedtas å løpe allerede fra tidspunktet for forvaltningens vedtak (ubetinget tvangsmulkt). En annen mulighet er at forvaltningen setter en frist for retting, og at mulkten først begynner å løpe når rettingsfristen er oversittet (betinget tvangsmulkt). Utvalgets forslag går ut på at forvaltningen skal kunne velge mellom følgende alternativer: enten fra en uke etter vedtaket om tvangsmulkt, eller fra fristen for å oppfylle pålegget går ut. Det første alternativet er en slags ”modifisert” ubetinget tvangsmulkt. Begrunnelsen for utformingen av

dette alternativet er at borgerne i alminnelighet bør kunne bli kjent med vedtaket om å ilegge tvangsmulkt før betalingsplikten iverksettes.

Videre går forslaget til § 59 ut på at forvaltningen som utgangspunkt skal kunne velge om mulkten skal være løpende, eller om den skal fastsettes som et engangsbeløp. Mulkt som skal begynne å løpe før fristen til å oppfylle pålegget er ute, bør imidlertid – som nevnt allerede i punkt 11.4.2 – ikke kunne fastsettes som et engangsbeløp. Med en slik ordning ville nemlig den ansvarlige måttet betale det samme, uavhengig av om pålegget ble oppfylt innen fristen eller ei. Dette ville ikke være i samsvar med formålet med tvangsmulkt, som er å være et press for å få den ansvarlige til å oppfylle pålegget så raskt som mulig. Generelt antar utvalget at løpende mulkt er best egnet som oppfyllespress.

Forutsetningen for å vedta tvangsmulkt er at det fortsatt foreligger en ikke oppfylt forpliktelse. Vedtak om betalingsplikt truffet *etter* at det ulovlige er opphørt, er i realiteten et overtredelsesgebyr, ikke en tvangsmulkt, og hjemler for tvangsmulkt tjener ikke uten videre som grunnlag for overtredelsesgebyr. Dette illustreres av Høyesteretts dom i Rt 2002 side 1298 (Polarlaks II), hvor et vedtak som fremsto som ileggelse av tvangsmulkt, ble kjent ugyldig. Ved at mulkten var ilagt etter at det ulovlige forholdet var opphørt, og dermed snarere hadde karakter av en straffereaksjon enn et pressmiddel for å sikre etterlevelse av forskriften, fant Høyesterett at oppdretsloven¹⁶⁾ daværende § 17 med forskrifter – som var påberopt som grunnlag for reaksjonen – ikke hjemlet denne.¹⁷⁾ Utvalget anser det unødvendig å lovfeste denne begrensningen, idet den følger allerede av formålet med tvangsmulkt.

Utvalget har vurdert om det bør fastsettes en begrensning for hvor lang tid en tvangsmulkt kan løpe. I likhet med det som gjelder eksempelvis for tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven § 116 a, har en funnet at det ikke er hensiktsmessig med noen slik tidsbegrensning. Bestemmelser om dette kan imidlertid ved behov gis i forskrift i medhold av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse. Uansett er det grunn til å ha en hjemmel for nedsettelse eller ettergivelse, slik som etter eksempelvis regnskapsloven § 8-3 tredje ledd og plan- og bygningsloven § 116 a. En slik hjemmel gir mulighet for å finne gode løsninger i tilfeller hvor det av en eller annen grunn viser seg ”umulig” med betaling i samsvar med det som er påløpt. Det vises til utkastene til § 58 annet ledd og § 59 fjerde ledd.

¹⁶⁾ Lov 14. juni 1985 nr. 68.

¹⁷⁾ Et mindretall kom til samme resultat, men med en noe avvikende begrunnelse.

Regelverket om tvangsmulkt må nødvendigvis angi hvilket beløp som skal betales og hvordan kravet nærmere bestemt skal beregnes og betales. Beløpets størrelse må ses i sammenheng med det livsområdet pålegget og mulkten knytter seg til. Beløp, beregningsmåte og forfallstidspunkt kan derfor mest hensiktsmessig reguleres i tilknytning til den enkelte hjemmel for tvangsmulkt, ikke i en standardregel, jf. forskriftshjemmelen i utkastet til mønsterbestemmelse.

15.4.3 Saksbehandlingsregler for ileggelse av tvangsmulkt – utvalgets anbefalinger

På områder med automatisk tvangsmulkt, følger plikten til å betale allerede av loven. I prinsippet skal dermed ikke treffes noe vedtak om tvangsmulkt. For at mulkten skal kunne innkreves, må den imidlertid i praksis komme til uttrykk i en henvendelse fra forvaltningen til borgeren. Det er imidlertid ikke naturlig å anse et slikt påkrav som noe vedtak. Et vedtak blir det først tale om når forvaltningen tar stilling til en henvendelse fra borgeren, der han enten gjør gjeldende at lovens vilkår for automatisk tvangsmulkt ikke er oppfylt, eller han søker om ettergivelse. Slike avgjørelser bør kunne påklages, jf. forslaget til § 58 siste ledd.

Når det er forvaltningen som avgjør om det skal ilegges tvangsmulkt, omfattes avgjørelsen av forvaltningslovens definisjon av "enkeltvedtak". I utgangspunktet skal avgjørelse om tvangsmulkt dermed behandles i samsvar med de regler forvaltningsloven gir for enkeltvedtak.¹⁸⁾ Dette utgangspunktet er opprettholdt blant annet for tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73, jf. samme lov § 85. Også på dette punktet vil utvalget anbefale at man holder seg til forvaltningslovens regler og bestre-

ber seg på å unngå særordninger. Ileggelse av tvangsmulkt vil kunne varsles sammen med selve pålegget, hvilket betyr at kravet til slikt varsel ikke innebærer noen nevneverdig byrde for forvaltningen.

Klager over ileggelse av tvangsmulkt bør behandles av det organ som er klageinstans for selve pålegget. Hvis ikke annet er bestemt i den loven som hjemler pålegget, fremgår det av forvaltningsloven kapittel VI hvem som er klageinstans.

Klage over ilagt tvangsmulkt bør ikke ha noen umiddelbar virkning, i den forstand at mulkten som hovedregel bør fortsette å løpe og forfalle i samsvar med vedtaket. På samme måte som for andre typer vedtak bør imidlertid klagen kunne gis oppsettende virkning.¹⁹⁾ Avgjørelse om oppsettende virkning kan gå ut på at mulkten fortsetter å løpe, men ikke forfaller til betaling før klagen er avgjort.²⁰⁾ Videre bør det også kunne gis oppsettende virkning for selve mulkten, i den forstand at den ikke løper før klagen er avgjort. Utvalget antar at det ikke er nødvendig med presisering av disse alternativene i lovttekst.

Vedtaket om tvangsmulkt må kunne bringes inn for domstolene til prøving etter de samme prinsipper som gjelder for domstolsprøving av andre typer forvaltningsvedtak. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå noen særregel om søksmålsbyrde; etter utvalgets oppfatning bør det være opp til den private part som er misfornøyd med tvangsmulkten å bringe saken inn for retten. En ser heller ikke grunn til å foreslå noen særordning med hensyn til rettsinstans eller prosessordning for øvrig. Om domstolsprøving for øvrig og om adgang til å fremsette innsigelse under fullbyrdelsen vises til kapittel 12 (punkt 12.8 og 12.10).

¹⁸⁾ Saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak er fremstilt i punkt 5.6.

¹⁹⁾ Jf. forvaltningsloven § 42.

²⁰⁾ Dette er opplegget tilknyttet plan- og bygningsloven § 116 a, jf. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) side 176.

Kapittel 16

Sivilrettslige tiltak, bransjetiltak mv.

16.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet vurderer utvalget om andre tiltak enn straff og sanksjoner kan bidra til etterlevelse av loven. Utvalget beskriver først hvordan privat retts- håndhevelse ofte glir sammen med offentligrettslig myndighetsutøvelse fordi den interesse som ivaretas ofte er den samme, nemlig borgerens. Deretter beskrives hvordan privat retts håndhevelse skjer, og det pekes på enkelte forhold av betydning for vurderingen, særlig kostnadene ved domstolsbehandling og øvrige ressurser som må til for å få behandlet en sak. Det gis også en kort beskrivelse av alternativ tvisteløsning i reklamasjonsnemnder o.l. opprettet i samarbeid mellom Forbrukerrådet og den enkelte bransjeorganisasjon. Utvalget konkluderer med at mulighet for effektiv privat retts- håndhevelse trolig vil føre til færre brudd på offentligrettslig regelverk og således være et supplement til slike regler.

Utvalget drøfter det offentlige bruk av markeds- makt. Ettersom det offentlige er en stor kjøper av varer og tjenester har de også mulighet til å stille betingelser til kontraktspartene, for eksempel at firmaer som legger inn anbud på offentlige kontrakter må fremvise attest for betalt skatt og offentlige avgifter.

Utvalget beskriver enkelte ordninger der lov- giver i stedet for å gi lover har valgt å støtte eller etablere ordninger som gjør at bransjene selv kan "rydde opp" i eventuelle lovbrudd. De ordninger som beskrives er ordningen med merking av PC- spill, ordningen med retur av brun- og hvitevarer og ordningen med skogavgift. Utvalget finner slike ordninger interessante som alternativer til tradisjo- nell forvaltning med lover, tilsynsorganer og ileg- gelse av sanksjoner.

Av bransjevise selvdømmeordninger beskrives blant annet de interne klagereglene for leger og eiendomsmeglere, og det konkluderes med at slike ordninger kan være et nyttig supplement til offent- ligrettslig kontroll og tilsyn. Videre behandles kva- litetsmerker fra den enkelte bransjeorganisasjon og merkeordninger som skal bidra til å lette for- brukernes valg, eksempelvis ved at forbrukere kan velge kvalitetsmerkede butikker og velge bort de

som ikke er kvalitetsmerket. Endelig drøfter utval- get publisering av kontrollresultater og lignende, og beskriver blant annet den danske Smiley-ord- ningen.

Utvalget konkluderer med at de ordninger som beskrives i kapitlet er interessante som styrings- verktøy som minsker behovet for å ilegge sanksjo- ner, og derfor bør følges med oppmerksomhet og videreutvikles.

16.2 Innledning

Hittil har utvalgets oppmerksomhetsområde vært straff, administrative sanksjoner og andre forvalt- ningstiltak, og særlig hvorvidt brudd på regelver- ket kan sanksjoneres på andre måter enn ved bruk av straff. Rammen for drøftelsen har vært den tra- disjonelle måten å drive forvaltning på, som litt for- enklet går ut på at:

- Det vedtas materielle regler med tilhørende sanksjoner (straff eller administrative sanksjo- ner, gjerne begge deler) eller andre forvalt- ningstiltak (for eksempel tvangsmulkt).
- Et tilsynsorgan får i oppgave å håndheve reg- elverket, noe som også regelmessige medfører politianmeldelser.

Utvalget har så langt særlig sett på hvorvidt lov- brudd kan avkriminaliseres og erstattes med admi- nistrative sanksjoner. I dette kapitlet vil utvalget vurdere andre tiltak som alternativ til straff. I man- datet er dette uttrykt slik:

"Også andre sivilrettslige tiltak bør vurderes som alternativ til straff, særlig der lovbruddet ikke har så stor samfunnsmessig betydning at det vil være en offentlig oppgave å forfølge det. Det bør vurderes hva slags sivilrettslige krav en lovovertrедelse bør kunne gi grunnlag for, og om forfølging i større grad kan overlates til private interesser som blir berørt av lovbrud- det, for eksempel gjennom selvdømmeordnin- ger eller ved å gjøre gjeldende erstatningskrav i og utenfor kontraktsforhold."

Mandatet har fått en meget vid utforming, og det

har ikke vært mulig for utvalget å gå i dybden på dette punktet. Flere av de tiltak som her skisseres, kunne vært gjenstand for egne utredninger. Utvalget vil derfor ikke foreta noen fullstendig drøftelse av alle alternativer til straff eller sanksjoner, men gi en kort oversikt over tiltak lovgiver bør vurdere når det skal innføres nytt regelverk eller eksisterende regelverket skal revideres.

Utvalget vil i det følgende omtale slike alternative tiltak og drøfter først hvorvidt privat rettsåndhevelse kan supplere eller eventuelt erstatte offentligrettslige regler. Deretter vurderer utvalget om det offentlige, ved bruk å bruke sin markedsrett som stor innkjøper av varer og tjenester eller gjennom ulike insentivordninger, kan bidra til at loven etterleves i større grad, noe som kan redusere behovet for å ilegge sanksjoner. Deretter vil bransjetiltak og kvalitetsmerking gjennom medlemskap i bransjeforeninger bli vurdert i samme lys. Til slutt ser utvalget på merkeordninger og publisering av kontrollresultater som virkemidler for å lette borgernes valg.

Det kan ikke utelukkes at slik adferdsstyring kan supplere eller erstatte den tradisjonelle forvaltningsmodellen og dermed være et argument for avkriminalisering og fjerning av administrative sanksjoner. Utvalget antar imidlertid at tiltakene i større grad vil bidra til å få ned antall lovovertridelser *uten* at man trenger å straffe eller på annen måte sanksjonere. Utvalget vil derfor oppfordre til at disse tiltakene vurderes når det skal gis nytt regelverk.

Spørsmålet om sanksjonskompetanse til andre enn offentlige organer er behandlet i kapittel 14.

16.3 Privat rettshåndhevelse

16.3.1 Innledning

Utvalget vil i dette avsnittet vurdere hvorvidt privatrettslig håndheving kan supplere eller erstatte

offentligrettslig håndheving. Drøftelsen begrenses til områder der det både finnes offentligrettslig regelverk og håndhevingsorganer og sivilrettslige regler som gir borgerne individuelle rettigheter overfor andre, det være seg andre private rettssubjekter eller det offentlige.

Det går et grunnleggende skille mellom offentligrettslig reguleringslovgivning og kontroll med offentligrettslig regelverk på den ene siden og privatrettslige regler og privat rettshåndhevelse på den andre. Men i en del tilfelle glir privat og offentligrettslig rettshåndhevelse over i hverandre fordi den part hvis interesser skal ivaretas ofte er den samme, nemlig borgerens. Deler av finanslovgivningen er gitt for å sikre borgernes bankinnskudd og forsikringsinnbetalinger, forbrukerlovgivningen skal beskytte forbrukerne mot urimelig markedsføring, og helselovgivningen skal sikre at borgerne får en forsvarlig og betryggende behandling ved sykdom. Det sivilrettslige motstykket til de to sistnevnte reglene er borgerens rett til å gå til erstatningssøksmål mot legen for feilbehandling og forbrukerens rett til å kreve å få kjøpt varen til annonsert pris. Forskjellen fremkommer bl.a. når man ser på hvordan reglene håndheves. Mens offentligrettslige regler håndheves av det offentlige, er det altså opp til den enkelte å forfølge privatrettslige regler.

Dette fremstilles skjematisk i tabell 16.1.

16.3.2 Nærmere om hvordan privat rettshåndhevelse skjer og behandlingen av sivile tvister

Privat rettshåndhevelse betyr at det er borgeren selv som forfølger et krav overfor et annet rettssubjekt (en bedrift, det offentlige eller en annen borger). Hun må da anlegge sak ved de allmenne domstoler og sannsynligvis søke råd hos en advokat. Dette er ressurskrevende. Utvalget vil i det følgende gjennomgå gangen i en rettstvist og gi et bilde av kostnadene forbundet med domstols-

Tabell 16.1

	<i>Offentligrettslig sanksjon</i>	<i>Privatrettslig reaksjon</i>
<i>Feilbehandling</i>	Miste retten til å forskrive medisiner, miste lisensen e.l.	Erstatning for feilbehandling
Hvem forfølger	Helseforvaltningen	Den enkelte borger
<i>Feilannonsering</i>	Tvangsgebyr eller straff ved gjentatte brudd	Rett til å kjøpe varen til redusert pris, eller til å heve kjøpet
Hvem forfølger	Forbrukerombudet	Den enkelte borger

behandling, da dette gir en viktig bakgrunn for den senere drøftelsen av privat rettshåndhevelse som alternativ til den tradisjonelle forvaltningsmetode.

På en del områder er det etablert alternativer til tvisteløsning i domstolssystemet, og utvalget vil også beskrive slike ordninger nærmere.

En sivil tvist, eksempelvis en erstatningssak mot en bank som har krevd for høy rente, begynner med at borgeren tar ut forliksklage mot banken. Denne tas opp til behandling i forliksrådet, som skal megle mellom partene med sikte på å oppnå forlik, men forliksrådet kan også på nærmere vilkår avsi dom i saken. Dersom verken dom eller rettsforlik kommer i stand, henvises saken til tingretten for behandling. Saksbehandlingen i forliksrådet er enkel og uformell. Det føres ikke vitner, og adgangen til å bruke advokat er begrenset. For en nærmere redegjørelse for forliksrådets kompetanse, se NOU 2001: 32 Rett på sak, side 248 flg.

Dersom saken ikke finner sin løsning i forliksrådet, eller forliksrådsbehandling ikke er nødvendig, jf. tvistemålsloven § 274, behandles saken i tingretten. Saksbehandlingen er muntlig, dvs. at partene møter personlig i retten og forklarer seg, og det føres bevis for partenes påstander, typisk gjennom vitneforklaringer eller dokumentbevis. Som oftest bistås partene av advokat. I 2001 avgjorde herreds- og byrettene (nå tingrettene) 11 998 sivile saker. Av disse ble 5 249 realitetsbehandlet og avgjort med dom.¹⁾

Det er betydelige kostnader forbundet med domstolsbehandling. Gebyret for å få en sak behandlet ved forliksrådet er kr 700, mens behandling ved tingretten for tiden koster kr 4 200. Gebyret for behandling ved lagmannsretten er kr 17 500. Å føre en sak for retten krever ofte bistand av advokat, og salæret for en ordinær rettsvist kommer fort opp i flere titusener av kroner. Den som taper saken må som hovedregel også betale motpartens saksomkostninger. I tillegg til kostnadene må det antas at det for mange er en betydelig personlig belastning å gå til sak.

Staten har etablert rettshjelpsordninger som skal gi folk med midlere eller lave inntekter gratis advokatbistand, se lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp. Partene kan ha krav på fri rettshjelp dersom inntekten er lavere enn bestemte inntektsgrenser, som avhenger av blant annet sivilstand. Det gis dessuten kun bistand på bestemte rettsområder, blant annet husleietvister, boligtvister og enkelte tvister i familieforhold, for eksempel barnefordelingssaker og skiftesaker.

I tillegg har mange borgere rettshjelpsdekning gjennom forsikringen sin, særlig innbo-, villa- og bilforsikring. Forsikringstaker må gjennomgående betale en egenandel på rundt 20 % av beløpet. Forsikringen har også et øvre tak. Dette varierer fra selskap til selskap, men ligger ofte på ca. 75 000 kroner.

Utvalget finner grunn til kort å nevne hovedkonklusjonene fra to andre utvalg som har lagt frem utredninger som kan gi folk adgang til enklere og rimeligere domstolsbehandling, nemlig om ny tvistemålslov og om bedring av konkurransen i advokatnæringen.

Tvistemålsutvalget (TMU) som fremla sin utredning i desember 2001, og der høringsrunden ble avsluttet 1. desember 2002, foreslår flere regler som er ment å redusere kostnadene ved domstolsbehandling. TMU foreslår blant annet å innføre en småkravsprosess som skal omfatte alle krav med tvistebeløp under 2 G (ca. kr 110 000). Rettsgebyret vil være lavere enn ved ordinær domstolsbehandling, og partene kan kun kreve dekket advokatutgifter tilsvarende 10 % av tvistesummen, begrenset oppad til kr 25 000. Dette vil, etter TMUs oppfatning, gi et forenklet tvisteløsningsalternativ som medfører lavere kostnader og mindre ressursbehov enn dagens regler. For en nærmere redegjørelse for småkravsprosessen vises til NOU 2001: 32 Rett på sak side 762 flg.

Tvistemålsutvalget foreslår også at det innføres gruppesøksmål. Det betyr at en enkeltperson, en organisasjon e.l. kan gå til søksmål på vegne av en gruppe med identiske eller tilnærmet identiske krav, eksempelvis alle som har vært abonnent hos et bestemt teleselskap og betalt for høye tellerskritt, eller en gruppe personer som har kjøpt en serieprodusert vaskemaskin med samme feil. Se nærmere om forslaget i NOU 2001: 32 Rett på sak side 476.

Det ligger ikke til Sanksjonsutvalget å foreta noen selvstendig vurdering av de tiltakene Tvistemålsutvalget foreslår. I oppfølgingen av de deler av Sanksjonsutvalgets forslag der det er aktuelt, bør det imidlertid ses hen til de konklusjoner departementet kommer til i oppfølgingen av forslaget til ny tvistemålslov.

Nylig fremla det såkalte Advokatkonkurranssutvalget sin utredning. Siktemålet for utvalgets arbeid var å "gjøre juridiske tjenester rimeligere og lettere tilgjengelig for folk flest". Hovedvirkemidlet for å oppnå dette var i oppnevningen angitt til "[å] sikre en effektiv konkurranse" i markedet for slike tjenester.²⁾

¹⁾ Justisdepartementets årsrapport for 2001, kategori 06.20 Rettsvesenet.

²⁾ Se NOU 2002: 18 Rett til rett.

Sanksjonsutvalget vil her kort nevne enkelte av Advokatkonkurranssutvalgets konklusjoner:

- Advokatene og andre juridiske tjenesteytere må pålegges en sterkere prisopplysningsplikt ved inngåelse av oppdrag.
- Tilbydere av juridiske tjenesteytere bør oppmuntres til å bruke resultatavhengige salæravtaler i de tilfeller det kan være hensiktsmessig.

Advokatkonkurranssutvalget peker også på muligheten for å etablere et sentralt nettsted for uprofesjonelle brukere og iverksette en informasjonskampanje, og på betydningen av mer generell informasjon om rettshjelpsordninger og forsikringsordninger. I tillegg foreslår et flertall i utvalget at andre enn advokater gis adgang til å føre saker for domstolene.

Mange tvister løses utenfor domstolsapparatet og uten bistand fra advokat. På forbrukersektoen er det eksempelvis etablert til sammen 17 reklamasjonsnemnder som løser tvister mellom selger/tjenesteyter og kjøper. Disse nemndene er etablert etter avtaler mellom Forbrukerrådet og den enkelte bransjeforening. Deltagelse i de fleste nemndene er frivillig. Utvalget nevner imidlertid at det nå er foreslått lovfestet plikt for alle finansforetak til å delta i en eller flere klagenemnder, se nærmere Banklovkommisjonens utredning i NOU 2002: 14 Finansforetakenes virksomhet II. Det er videre vedtatt i inkassoloven at det kan stilles som betingelse for å få inkassobevilling at inkassoselskapet slutter seg til inkassonemnda, se nærmere under 16.5.

Nemndene er sammensatt med en representant fra henholdsvis kjøper og selger/tjenesteytersiden og en nøytral formann. Nemndenes avgjørelser er i de fleste tilfeller rådgivende, men erfaring har vist at avgjørelsene etterleves i stor grad. Banklovkommisjonen mener "gode grunner taler for at disse klagenemndenes avgjørelser [på bank og forsikringsområdet] bør gis retts- og tvangskraft, men at dette spørsmålet bør behandles som en del av forslaget til ny tvistelov".³⁾ I pakkereiseloven⁴⁾ er det også åpnet for at det ved forskrift kan besluttes at pakkereisenemndas avgjørelser skal gis tvangs- og rettskraft.

Nemndene behandler en rekke saker hvert år. Bankklagenemnden, som behandler tvister om banktjenester, for eksempel saker om misbruk av bankkort, behandlet 634 saker i 2001. Eiendoms-

meglernemnda, som behandler klager på utførelsen av eiendomsmeglertjenesten, for eksempel at eiendomsmegler har gitt mangelfulle opplysninger om eiendommen, behandlet 206 saker. Behandlingen er gratis for borgeren.

Av interesse for Sanksjonsutvalgets arbeid er også at slike nemder er etablert på en rekke områder der det eksisterer tilsynsorganer, eksempelvis er det nylig etablert en inkassonemnd. Utvalget er av den oppfatning at reklamasjonsnemndene bidrar til å gjøre privat rettshåndhevelse lettere for folk flest, fordi behandlingen er enklere og billigere enn ved de alminnelige domstoler.

På forbrukerområdet er det også etablert et eget organ, Forbrukertvistutvalget (FTU), som behandler tvister som gjelder forbrukerkjøp og håndverkstjenester, se lov 28. april 1978 nr. 18 om behandling av forbrukertvister. FTU er sammensatt med representanter fra henholdsvis kjøper- og selgersiden og ledes av en nøytral formann. Avgjørelsene har rettskraft dersom de ikke bringes inn for domstolene innen fire uker fra forkynnelsen. I 2002 behandlet Forbrukertvistutvalget 663 saker.

Det er også etablert andre utenrettslige tvisteløsningsorganer, blant annet husleietvistutvalget, som ikke reiser noen særspørsmål av betydning i denne sammenheng.

16.3.3 Eksempler på hvordan privat rettshåndhevelse kan erstatte eller supplere den tradisjonelle forvaltningsmetode

Utvalget vil i dette avsnittet kort og skjematisk gi to eksempler som kan illustrere hvordan håndhevelse av offentlig- og privatrettslige regler glir sammen, og vise hvordan privat rettshåndhevelse kan være et supplement eller en erstatning til straff og sanksjoner og sikre at reglene etterleves. Det er imidlertid grunn til å understreke at det vil kreve en grundig utredning dersom disse endringene skal gjennomføres på de nevnte områder.

Som tidligere nevnt, er det gitt en rekke regler som skal beskytte mot forskjellige former for *ulovlig markedsføring*, for eksempel villedende markedsføring, uetisk markedsføring og uønsket markedsføring. Det er dessuten opprettet et organ, Forbrukerombudet, som fører tilsyn med regelverket. Brudd på markedsføringslovens bestemmelser kan føre til reaksjoner i form av tvangsgebyrer, jf. markedsføringsloven⁵⁾ § 16, og straff, jf. § 17. Spørsmålet utvalget vil vurdere i lys av problemstillingen ovenfor, er om privat rettshåndhevelse kan

³⁾ NOU 2002: 14 Finansforetakenes virksomhet II punkt 0.1 Sammenheng. Banklovkommisjonen behandler spørsmålet nærmere under punkt 4.8.4 i utredningen.

⁴⁾ Lov 25. august 1995 nr. 57.

⁵⁾ Lov 16. juni 1972 nr. 47.

sikre en like effektiv håndhevelse av reglene som den Forbrukerombudet utfører i dag.

I april 2001 ble det utgitt en utredning om reklagens bindende virkning som foreslår at reklamebudskap skal være bindende for den næringsdrivende.⁶⁾ Lover annonsen at en sykkel koster kr 499 på tilbud skal forbrukeren også ha krav på å få kjøpt sykkelen til denne prisen. Det holder altså ikke at den næringsdrivende hevder at de 4 syklene han hadde på lager er utsolgt eller at prisen egentlig var kr 1 499.

En slik annonsering ville vært et brudd på markedsføringsloven. Forbrukerombudet ville i så fall ha tilskrevet den næringsdrivende og krevd at firmaet skulle avstå fra lignende markedsføring i fremtiden. Dersom dette ikke ble etterkommet, kunne resultatet blitt at Forbrukerombudet nedla forbud mot å benytte denne markedsføringsformen og kombinert dette med tvangsgebyr som måtte betales dersom den næringsdrivende gjentok markedsføringstiltaket.

Som et supplement eller alternativ kunne, dersom reklamebudskapet ble ansett bindende, en eller flere forbrukere gått til sak mot den næringsdrivende og kreve å få kjøpt en tilsvarende sykkel til kr 499. Spørsmålet som oppstår i forlengelsen er dette: Vil en slik privat rettshåndhevelse sikre etterlevelsen av markedsføringsloven på en like god eller bedre måte enn ved straffetrusler og administrativ sanksjonering?

*Inkassoloven*⁷⁾ inneholder en rekke regler knyttet til inkassovirksomhet, blant annet om vilkår for å drive inkassovirksomhet, sikkerhetsstillelse, håndtering av betrodde midler og regler for god inkassoskikk. Kredittilsynet fører tilsyn med inkassoforetakene. Dersom en inkassator bryter reglene for god inkassoskikk kan inkassator i alvorlige tilfelle miste inkassobevillingen.

Brudd på reglene for god inkassoskikk får også sivilrettslige virkning. Den nylig etablerte klagenemnda for inkassovirksomhet⁸⁾ behandler saker om brudd på god inkassoskikk. Nemnda kan avgjøre at inkassator ikke har krav på inkassosalær. I dette ligger et insentiv til å følge regelverket, noe som sannsynligvis vil føre til færre overtredelser.

16.3.4 Organisasjoners søksmålsadgang og mulighet for å opptre som partshjelper

⁶⁾ Rapporten er utgitt i Nordiske Ministerråds TemaNordserie, se TemaNord 2001:549. Den er skrevet av professorene Peter Møgelvang Hansen og Kai Krüger.

⁷⁾ Lov 13. mai 1988 nr. 26.

⁸⁾ I virksomhet fra 1. april 2003.

På enkelte områder finnes organisasjoner som arbeider for spesielle interesser, for eksempel miljø, boligeiere, leietagere eller forbrukere. Disse kan være privat eller offentlig opprettet, og enten være privat finansiert, slik for eksempel Huseiernes Landsforbund er, eller hovedsakelig statlig finansiert, slik Forbrukerrådet er.

Twistemålsutvalget foreslår en videreføring av gjeldende rett om at foreninger, organisasjoner eller offentlig forvaltning kan fremme representative søksmål.⁹⁾ Twistemålsutvalget foreslår videre en presisering av organisasjoners og foreningers adgang til å opptre som partshjelper (hjelpeintervenient) i saker. I utkastets § 15-8 første ledd bokstav b, heter det:

”Partshjelp kan tillates for

- organisasjoner og foreninger, samt offentlig organer med oppgave å fremme særskilte interesser, i sak som ligger innenfor deres formål [etter § 1-4]”.

Sanksjonsutvalget ser betydningen av at organisasjoner kan tre inn i privatpersoners prosesser som her foreslått. Organisasjonen kan bidra med kompetanse og i en del tilfelle også med økonomisk bistand, og således gjøre den private rettshåndhevelse mer effektiv.

16.3.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget er av den oppfatning at privat rettshåndhevelse kan supplere offentligrettslig sanksjonering. I hvilken grad dette skjer avhenger imidlertid av flere forhold som utvalget kommer tilbake til nedenfor. Utvalget vil understreke at privat rettshåndhevelse som supplement uansett bare er aktuelt på områder der regelverket gir den enkelte borger klare rettigheter overfor andre rettssubjekter, typisk på forbrukerområdet, finansområdet og tilsvarende. En slik ordning er uaktuell på områder der det ikke finnes noen sivilrettslig motpart og på områder der det åpenbart er en samfunnsmessig oppgave å reagere mot lovbrudd, typisk på miljøområdet og veitrafikkområdet.

Videre understreker utvalget at en forutsetning for at privat rettshåndhevelse kan ha en funksjon som supplement til den tradisjonelle forvaltningsmodellen, er at borgerne har faktisk mulighet til å forfølge sine krav. Det må med andre ord finnes tvisteløsningsalternativer, både i og utenfor domstolene. Utvalget fremhever særlig behovet for at ordningen med reklamasjonsnemnder oppretthol-

⁹⁾ NOU 2001: 32 Rett på sak, bind B, side 652.

des og utvikles, og slutter seg til Tvistemålslovutvalgets vurdering, om at "dette alt i alt [er] et godt tilbud som domstolene, uansett hvilke reformer som kan tenkes gjennomført, vil ha vanskeligheter for å konkurrere med".¹⁰⁾

I hvilken grad privat rettshåndhevelse kan supplere sanksjonering vil avhenge av flere forhold. For eksempel kan kostnadene forbundet med domstolsbehandling være betydelige, se nærmere om dette ovenfor. Dessuten er det tids- og ressursmessig belastende å forfølge et krav. I enkelte saker, kanskje særlig på forbrukerområdet, er det dessuten snakk om små beløp for hver enkelt borger, noe som gjør motivasjonen for å gå til sak liten. At det for forbrukerkollektivet totalt kan dreie seg om betydelig summer kan det neppe forventes at den enkelte skal ha for øye når hun vurderer om hun skal gå til sak. Det kan derfor ikke forventes at borgerne, verken enkeltvis eller i grupper, vil forfølge sivilrettslige krav i et slikt omfang at dette alene kan være et argument for avkriminalisering og fjerning av administrative sanksjoner. Privatrettslig forfølgning vil derfor i stor grad gi de næringsdrivende en bitvis korreks; en mer samlet og strukturert oppfølging av en næring, en yrkesgruppe eller lignende, skjer, slik utvalget ser det, best gjennom den tradisjonelle forvaltningsmodell.

Det finnes heller ikke alltid noen økonomisk interesse å forfølge. Ulovlig registrering i et dataregister er en typisk krenkelse av ikke-økonomisk karakter som utvalget finner det lite sannsynlig at privatpersoner vil forfølge i særlig grad. Det kan også reises prinsipielle innvendinger mot at den enkelte borger skal ha et ansvar for at fellesskapets interesser etterlevs. Særlig gjelder dette på områder av sentral betydning for den enkelte borger, som for eksempel ved helsetjenester. I noen tilfeller vil for øvrig konsekvensene av et lovbrudd være så store at et erstatningskrav ikke kan reparere skaden, for eksempel ved miljøutslipp.

Men det finnes også argumenter som tilsier at lovgiver bør vurdere privatrettslig håndheving som et supplement til annen regulering og håndheving.

Utvalget er ikke i tvil om at effektiv privat rettshåndhevelse vil ha en preventiv effekt overfor de næringsdrivende og dermed bidra til at regelverket etterlevs. Dersom et antall potensielle sykkelkjøpere ved avgjørelse i Forbrukertvistutvalget hadde vunnet retten til å få kjøpt en sykkel til 499 kroner som var feilannonsert, ville det utvilsomt skjerpe den næringsdrivendes årvåkenhet ved senere markedsføringskampanjer. Det ville også skjerpet andre næringsdrivendes aktsomhet.

Privatrettslige avgjørelser kan dessuten være mindre inngripende enn avgjørelser fra offentlige organer, noe som i enkelte tilfelle kan være en fordel. Det skal f.eks. alvorlige lovbrudd til før en eiendomsmegler fratras eiendomsmeglerbevillingen. Reklamsjonsnemnda for eiendomsmeglere reagerer mot meglers lovbrudd i en rekke saker hvert år, eksempelvis ved å redusere meglers salær. Privatrettslige reaksjoner vil dermed i mange tilfelle også være mer fleksible enn offentligrettslige.

16.4 Det offentliges bruk av markedsrett

I avsnittet ovenfor drøftet utvalget hvorvidt privatrettslig håndheving kan være et supplement, eller endog et argument for avkriminalisering og fjerning av administrative sanksjoner. I dette avsnittet vil utvalget vurdere hvorvidt det offentlige kan bruke markedsrett for å oppnå etterlevelse av reglene uten bruk av sanksjoner.

Det offentlige er en stor kjøper av varer og tjenester fra private aktører. Hvordan disse innkjøpene skal gjøres er regulert i et omfattende regelverk, blant annet i lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser. For utvalgets arbeid har det særlig interesse å se nærmere på det regelverket som stiller krav om at næringsdrivende som legger inn anbud på ulike kontrakter med det offentlige, må avgi erklæringer om at de skal følge regelverket. I forskrift om offentlige anskaffelser¹¹⁾ heter det eksempelvis i § 5-15:

"Oppdragsgiver skal kreve at samtlige norske leverandører fremlegger skatteattest for merverdiavgift og skatteattest for skatt."

Videre bestemmer § 5-16:

"For arbeid som skal utføres i Norge skal oppdragsgiver kreve at samtlige leverandører fremlegger en egenerklæring i samsvar med vedlegg 2 om at leverandøren oppfyller, eller ved eventuell tildeling av kontrakt, vil oppfylle, lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS). Denne bestemmelsen gjelder ikke varekontrakter."

Leverandører til offentlig sektor skal ved egenerklæringen altså bekrefte at virksomheten arbeider systematisk med å implementere et HMS-system som er i overensstemmelse med gjeldende HMS-lovgivning.

¹⁰⁾ NOU 2001: 32 Rett på sak, bind A side 336.

¹¹⁾ Forskrift av 15. juni 2001 nr. 616.

Som nevnt er stat og kommune en meget betydelig etterspørter av varer og tjenester, ikke minst på områder med et omfattende offentligrettslig regelverk, eksempelvis innen bygg- og anlegg. Dersom det offentlige stiller krav om etterlevelse av offentligrettslig regelverk som betingelse for å inngå kontrakter, vil det sannsynligvis føre til bedre etterlevelse av regelverket, med mindre bruk av sanksjoner. Det ligger ikke i utvalgets mandat å foreta noen grundig vurdering av ordninger som her beskrevet, men utvalget finner likevel grunn til å påpeke den mulighet som ligger i å bruke markedsrett for å styre de næringsdrivendes adferd i riktig retning.

16.5 Andre insentiver knyttet til etterlevelse av loven

En viktig oppgave for offentlige myndigheter er å styre de forskjellige aktørenes adferd i en bestemt retning. Lykkes man med dette, reduseres både behovet for å etablere en tradisjonell forvaltningsmodell med offentlig regulering og tilsyn og behovet for bruk av straff og andre sanksjoner. I dette avsnittet vil utvalget beskrive og vurdere enkelte ordninger der det i stedet for en tradisjonell forvaltningsmodell er valgt andre løsninger for å oppnå de samme politiske målene. Det foreligger her ikke nødvendigvis noen konflikt mellom de næringsdrivende og borgeren, tvert i mot kan det like ofte være et interessefellesskap. I de eksemplene som beskrives vil det heller ikke være noen privat part til å forfølge kravet.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gi en samlet fremstilling av slike ordninger, men finner likevel enkelte ordninger såvidt interessante at det er grunn til å peke på dem.

Det er et viktig miljøpolitisk mål at avfall innsamlles og gjenvinnes, og det er derfor fastsatt særskilte returordninger for enkelte avfallstyper, såkalte produsentansvarsordninger. Blant annet gjelder dette bildekk, kasserte batterier og hvite- og brunevarer. Ordningene er regulert gjennom en kombinasjon av forskrifter og frivillige avtaler. Forskriften pålegger importører og produsenter å sørge for innsamling og gjenvinning av produktene når de ender som avfall. Som et supplement til dette, er det inngått avtaler mellom miljøvernmyndighetene og bransjeorganisasjonene for de aktuelle produktene der bransjeorganisasjonene har forpliktet seg til å etablere felles landsdekkende systemer for gjennomføring av forpliktelsene i forskriften. I praksis er dette gjort ved at bransjen har opprettet ordninger som sørger for innsamling, lag-

ring, transport og behandling av avfallet. Ordningen finansieres ved at den enkelte produsent og importør legger et "miljøgebyr" på sine produkter som i sin tur skal finansiere det aktuelle returselskap.

Utvalget ser på disse ordningene som et interessant alternativ til den tradisjonelle måten å drive forvaltning på. Riktignok er plikten til å samle inn og gjenvinne gitt i forskrift, men dette er bygd ut med samarbeidsavtaler mellom bransjen og det offentlige, som, slik utvalget ser det, bidrar til etterlevelse av loven uten at det er behov for ileggelse av sanksjoner. Det bidrar dessuten til å avlaste Statens Forurensningstilsyn, som fører tilsyn med regelverket, fordi deltagelse i den sentrale returordningen vil være en garanti for at regelverket etterleveres. Alternativet ville vært å føre tilsyn med den enkelte produsent og importør, noe som hadde blitt betydelig mer ressurskrevende.

Salg eller utleie av spill som inneholder grove voldsskildringer er straffbart, se straffeloven § 382.¹²⁾ De forhold som har blitt anmeldt har imidlertid blitt henlagt av politiet. Det er nå etablert¹³⁾ en ordning for alders- og innholdsmerking av dataspill, der alle som produserer eller importerer slike spill forplikter seg til å merke dem etter nærmere fastsatte kriterier. Ordningen er initiert av bransjen selv, mens Statens Filmtilsyn har bidratt til å tilrettelegge ordningen. Av interesse er det også at ordningen er europeisk, noe som har særlig betydning ettersom dataspill i all hovedsak selges internasjonalt.

¹²⁾ Straffelovens § 382 første punktum, lyder: "Med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder eller med begge deler straffes den som utgir eller frambyr til salg eller leie eller på annen måte søker å utbre film, videogram eller lignende der det i underholdningsøyemed er gjort utilbørlig bruk av grove voldsskildringer."

¹³⁾ Ordningen trådte i kraft 3. april 2003.



Figur 16.1 Eksempel på merking av voldelig spill.
Kilde: ISFE (Interactive Software Federation of Europe)



Figur 16.2 Eksempel på aldersmerking.

Kilde: ISFE (Interactive Software Federation of Europe)

Merkeordningen er et klart alternativ til den tradisjonelle måten å regulere på, som for eksempel ville vært å gi en lov om alders- og innholdsmerking av dataspill med tilhørende sanksjoner og der et forvaltningsorgan, eksempelvis Statens Filmtilsyn, skulle føre tilsyn med reglene.

Et annet eksempel er ordningen med skogavgift. Ordningen fungerer slik at den som kjøper tømmeret holder tilbake deler av avgiften, mellom 8 og 25 % av tømmerverdien, avhengig av skogeierens ønske. Pengene overføres så til en konto som følger skogeierendommen. Skogeieren kan bruke midlene til en del spesifikke tiltak, blant annet planting, skogbruksplanlegging, grensemerking, kursvirksomhet og skogsveitbygging.

Ordningen synes å bidra til å oppfylle intensjonene i skogbrukspolitikken, nemlig å sørge for blant annet gjenplantning, god ressursforvaltning og kompetanseheving. Det er også slik at det er sammenheng mellom hvilke formål myndighetene ønsker å fremme i skogbrukspolitikken og de tiltak skogavgiften kan brukes til.

Igjen kan det være interessant å sammenligne med andre måter å regulere på. I et tradisjonelt forvaltningssystem ville det vært gitt regler som påbød skogeieren å investere et visst antall prosent av salgssummen i gitte tiltak (avhengig av skogbrukspolitiske ønsker), og brudd på bestemmelsen ville medført tvangsmulkt eller gebyrer, kanskje straff.

Også andre politiske målsetninger kan nås ved andre former for statlig styring enn sanksjoner, jf. eksempelvis den nylig vedtatte ordningen om at det som vilkår for å få inkassobevilling kan stilles krav om at søkeren må slutte seg til en klagenemndsordning som er etablert i samarbeid mellom bran-

sjeforeningen og Forbrukerrådet eller annen institusjon som representerer forbrukere, se inkassoloven § 5 femte ledd. Ved bruk av lovgivning sikres forbrukeren et tvisteløsningsalternativ, som igjen kan ha betydning for spørsmålet om bruk av sanksjoner.

16.6 Bransjetiltak

16.6.1 Innledning

Som kjent er det opprettet en rekke tilsynsorganer som skal føre tilsyn med at offentligrettslig regelverk følges. I tillegg har en del bransjeforeninger etablert såkalte selvdømmeordninger, dvs. internt regelverk med dertil hørende reaksjoner mot medlemmer som bryter regelverket. Formålet med slike ordninger er først og fremst å bidra til at bransjen "holder orden i eget hus". Dette bidrar i sin tur til bransjens renommé ved at man kan bli kvitt medlemmer som utøver yrket på en måte som skader bransjen. For borgerne har bransjeordninger ofte mindre betydning fordi avgjørelser som fattes i bransjens organer i mindre grad får direkte betydning for den enkelte. Utvalget vil i det følgende beskrive enkelte slike ordninger, samt vurdere om de kan styre adferd i en retning som bidrar til bedre etterlevelse av loven slik at behovet for å bruke straff og andre sanksjoner blir mindre.

Utvalget vil ikke her gå nærmere inn på tilfeller der private organer har fått delegert offentlig myndighet, da dette behandles i kapittel 14, og heller ikke rene foreningsrettslige ordninger, for eksempel innenfor idrettens organisasjoner. Interne klagenemnder som behandler sivile klager fra en borger, blir heller ikke behandlet.¹⁴⁾

16.6.2 Eksempler på selvdømmeordninger

Enkelte bransjer har en streng selvjustis, og ofte er det opprettet egne organer som skal ivareta denne, gjerne i form av etiske utvalg, bransjekomiteer eller disiplinærutvalg. Eksempelvis er det vedtatt egne *legeetiske regler* som omhandler pasientbehandling, forsvarlig drift av legekantor, markedsføring av legetjenester osv., og det er etablert et eget råd (Rådet for legeetikk) som skal dømme i saker der det påstås brudd på de legeetiske reglene. Saker kan bringes inn for rådet av enkeltpersoner, organisasjoner eller organer i Legeforeningen. Rådet og utvalgene kan også selv ta saker opp

¹⁴⁾ Om partssammensatte klagenemnder se 16.3.2 foran.

til behandling, se Reglement for Rådet for legeetik og avdelingenes utvalg for legeetik § 6.

Når det gjelder "sanksjoner", heter det i § 12:

"Hvis Rådet eller et utvalg mener at en lege har overtrådt de etiske regler, kan det uttale sin beklagelse overfor legen eller gi legen en reprimande. Videre kan det gis pålegg om at de påklagede forhold beklages og/eller bringes til opphør.

Hvis Rådet mener at en lege på en særdeles graverende måte har overtrådt de etiske regler for leger slik at han/hun bør ekskluderes av Legeforeningen, sendes saken til sentralstyret med forslag om eksklusjon. Også i tilfelle en lege ikke vil rette seg etter en avgjørelse i Rådet, kan eksklusjon foreslås."

I perioden juni 1999 til juni 2000 behandlet rådet 20 saker.

På helseområdet er det også bygd opp et omfattende offentlig apparat som skal føre tilsyn med helsepersonell, herunder leger. Det er knyttet sanksjoner til brudd på regelverket, blant annet kan det gis advarsel, og Helsetilsynet kan tilbakekalle autorisasjonen til helsepersonell som er uegnet til å utøve sitt yrke forsvarlig, eller på grunn av adferd som anses uforenlig med yrkesutøvelsen, jf. lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell.

Eiendomsmegling er et annet eksempel. Norges Eiendomsmeglerforbund (NEF) organiserer de fleste av landets statsautoriserte eiendomsmeglere. I NEF's etiske regler er det gitt bestemmelser om markedsføring av eiendomsmeglertjenester, utførelse av megleroppdraget, egenhandel osv. Medlemmenes plikt til å innordne seg reglene følger av Etiske regler § 11:

"Medlemmene plikter å innordne seg etter Norges Eiendomsmeglerforbunds etiske regelverk, og faglig leder plikter å sørge for at foretakets ansatte også følger disse regler.

Medlemmene plikter å etterkomme pålegg fra Norges Eiendomsmeglerforbund om å skaffe tilgang til de opplysninger som er nødvendige for å undersøke om det er begått brudd på disse etiske regler.

Medlemmene plikter å respektere vedtak fra Norges Eiendomsmeglerforbund. Denne bestemmelsen hindrer ikke et medlem i å ta rettslige skritt dersom det er uenighet i en avgjørelse som er fattet av Norges Eiendomsmeglerforbund."

Det er opprettet en egen disiplinærnemnd som kan ilegge sanksjoner for brudd på de etiske reglene. Disiplinærnemnden har myndighet til å gi sank-

sjoner i form av skriftlig begrunnet advarsel/irettesettelse og/eller utskrive gebyrer maksimert til kr 10 000 ved et medlems eller en lokalforenings brudd på lover, vedtekter, etiske regler og annet regelverk som er vedtatt av NEF og NEF's Servicekontor, og ved manglende oppfølging av vedtak, påbud og betaling.

Et medlem kan også ekskluderes dersom man finner at det skader forbundet eller bransjen.

Eiendomsmeglingsvirksomhet er også regulert i lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling, som gir bestemmelser både om virksomheten som sådan, eksempelvis om plikten til å stille sikkerhet, og hvordan megleroppdraget skal utføres. Brudd på eiendomsmeglerloven kan sanksjoneres. Kredittilsynet kan tilbakekalle eiendomsmeglerbevillingen dersom en person eller et foretak grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter loven, eller har gjort seg skyldig i mislige forhold som gir grunn til frykt for at virksomheten kan skade allmenne interesser. Mange tilbakekall skjer ellers på grunn av konkurs eller andre økonomiske problemer i foretaket. Kredittilsynet kan også tilbakekalle eiendomsmeglerbrev for enkeltpersoner. Brudd på lovens bestemmelser er også straffbare.

I 2001 mistet fem selskaper retten til å drive eiendomsmegling, mens det tilsvarende tall for 2002 var 11. To personer fikk sitt meglerbrev tilbakekalt i løpet av 2001 (og ingen i 2002).

Et regelbrudd kan altså bli møtt med reaksjoner både fra tilsynsorganet og bransjens egne organer. Utvalget nevner at slike doble systemer er relativt vanlige. Tilsvarende ordninger gjelder blant annet for tannleger, psykologer, inkassoforetak og takstmenn.

Utvalget nevner også at Kredittilsynet og Den norske Revisorforening (DnR) har inngått en avtale om samordning av kontrollen med norske revisorer tilknyttet DnR. Kredittilsynets ansvar for tilsyn med revisorene vil ikke endres, men tilsynet vil delvis bygge på det arbeid DnR utfører og godkjenne DnR's kontrollplan. Dette er, slik utvalget ser det, et interessant eksempel på samspeillet mellom offentlig kontroll og bransjekontroll.

16.6.3 Utvalgets vurderinger

Utvalget vil i det følgende drøfte i hvilken grad bransjetiltak og selvdømmeordninger kan sikre etterlevelse av regelverket og enten supplere eller erstatte offentligrettslig regelverk og tilsyn. Dette vil naturligvis variere fra område til område. Momentene nedenfor vil derfor ha ulik vekt ut fra hvilket område man er på.

En forutsetning for at selvdømmeordninger skal fungere effektivt er at bransjen har høy organisasjonsprosent og god bransjedisiplin, altså at medlemmene følger bransjeforeningens pålegg og avgjørelser. I enkelte organisasjoner er medlemsprosenten svært høy, eksempelvis er 93,8 prosent av landets leger medlem av legeföreningen, mens ca. 86 prosent av landets eiendomsmeglere er medlem av NEF.

Men selv der disse forutsetningene er på plass, er utvalget tvilende til hvorvidt slike ordninger kan bli mer enn et supplement til offentlig kontroll. En viktig del av tilsynsorganenes arbeid er å få kjennskap til brudd på reglene, og slik kjennskap oppnås blant annet gjennom stedlig og dokumentbasert tilsyn. Kredittilsynet gjennomførte for eksempel i 2002 til sammen 71 stedlige tilsyn i eiendomsmeglerforetak, hos advokater med eiendomsmegling i egen praksis og hos boligbyggelag. I tillegg mottar de fleste tilsynsorganer klager fra borgerne, noe som utgjør et viktig grunnlag for å avdekke problemer både med bransjen generelt og enkeltaktører spesielt.

Utvalget stiller seg tvilende til hvorvidt bransjeorganer generelt vil ha tilstrekkelig kapasitet til å etablere et kontrollapparat som kan håndtere tilsyn i denne størrelsesorden. Det kan også reises store prinsipielle innvendinger mot et system der bransjen skal føre kontroll med sine egne medlemmer. Borgerne vil selvsagt sende konkrete klager også til et bransjeorgan, men disse vil neppe komme i et så stort antall at det kan gi grunnlag for et effektivt tilsynsarbeid. Dessuten vil borgernes tillit til et rent bransjeorgan neppe være like stort som til et offentlig tilsynsorgan.

På enkelte områder er det uansett vanskelig å tenke seg at det offentliges kontroll skal trappes ned. Særlig gjelder dette på områder som berører sterke samfunnsmessige interesser, for eksempel helsesektoren.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at bransjeordninger kan være et nyttig supplement til offentlig tilsyn, og inntrykket er at disse ordningene på mange områder fungerer godt. Samordningsavtalen mellom Kredittilsynet og Den norske Revisorforening er et nærliggende eksempel på dette. Bransjeordninger bidrar dessuten til at bransjen får oversikt over sine egne medlemmer, noe som selvsagt er nyttig for å bedre bransjens standard generelt. Utvalget ser det imidlertid generelt slik at selvdømmeordninger vanskelig kan tenkes helt å erstatte offentlig regulering, og dermed gi grunnlag for å avkriminalisere eller fjerne administrative sanksjoner.

16.7 Kvalitetsmerking gjennom medlemskap i bransjeforeninger

For mange yrker er det et vilkår for utøvelsen at man har autorisasjon eller bevilling. Slik er det for eksempel for leger og statsautoriserte eiendomsmeglere. Formålet er å kontrollere at utøveren har den nødvendige formelle kompetanse for å utøve yrket. I en del tilfelle er det også knyttet forsikringsordninger og krav om å stille økonomisk garanti for soliditet og potensielle erstatningskrav til autorisasjonen. I tillegg vil autorisasjonen ha betydning for borgeren som skal velge en kontraktspart. Den bidrar også til å gi det offentlig mer effektive sanksjonsmuligheter, ettersom en autorisasjon ikke bare kan tildeles, men også kalles tilbake. Autorisasjon og bevilling tildeles ofte av et offentlig organ, men i enkelte tilfelle er tildelingen delegert til bransjens egne organer, slik situasjonen er for tildeling av mesterbrev, se nærmere om dette i kapittel 14.

I tillegg er utøveren ofte medlem av en bransjeforening, der medlemskapet gir rett til å bruke en spesiell benevnning i tilknytning til yrkestittelen, for eksempel advokat MNA (medlem av Norsk Advokatforening) eller eiendomsmegler MNEF (medlem av Norges Eiendomsmeglerforbund). Slike betegnelser fungerer på mange måter som et kvalitetsmerke for utøveren, og bidrar til at borgerne kan velge bransjemedlemmer som kontraktsparter.

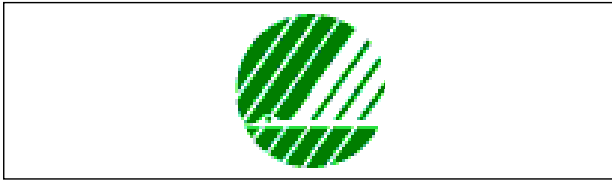
16.8 Merkeordninger

I det mylder av varer og tjenester som tilbys borgerne hver eneste dag, er det selvsagt viktig å gjøre riktige valg ut fra de preferanser en har. I så måte kan merkeordninger bidra til å hjelpe forbrukerne til å velge riktig produkt eller butikk, eksempelvis et miljøvennlig produkt, et produkt som passer for barn, eller en butikk med gode reklamasjonsrutiner. I tillegg kan det i tilknytning til merkeordningen gis regler om hva bransjen mener skal være tillatt og ikke tillatt, og legges til rette for bransjekontroll, ved at de som bryter reglene kan miste retten til å bruke merket.

Ordningene kan være statlig initiert, men faglig frittstående, slik eksempelvis miljømerket Svanen er, eller rene private initiativer, slik eksempelvis Nsafe-merket er.

Utvalget vil gi en noe nærmere beskrivelse av dette, fordi det illustrerer hvordan selvregulering gjennom merkeordninger kan være et alternativ til den tradisjonelle forvaltningsmetode.

Da internetthandelen begynte å få noe omfang,



Figur 16.3 Svanemerket



Figur 16.4 Nsafe-merket

ble det diskutert hvordan man skulle sørge for at internetbutikkene overholdt regelverket. Alle regler som gjaldt ved ordinær handel, typisk markedsføringsloven og kjøpsloven, gjaldt også ved internetthandel, men i tillegg oppsto en del særproblemer knyttet til betaling, levering og personvern, som ikke var direkte lovregulert. På enkelte av disse områdene var det etablert tilsynsorganer, eksempelvis Forbrukerombudet, mens det på andre områder ikke var det. Det ble tidlig diskutert hvordan man skulle styre forbrukerne mot de seriøse nettbutikkene. Ikke minst var bransjen selv interessert, fordi man unngikk at mange forbrukere handlet i useriøse butikker og dermed fikk en uheldig førstegangsopplevelse med netthandel. Både fra forbrukersiden og bransjesiden var det enighet om at en merkeordning kunne være et godt alternativ, og det ble tatt initiativ for å lage en slik ordning. Dermed ble Nsafe-merket lansert, som er et merke for trygg netthandel, og som kan brukes av forretninger som forplikter seg til å følge et forbrukervennlig kriteriesett fremforhandlet mellom Forbrukerrådet og bransjeforeningen Eforum. Merket kan inndras av en nemnd dersom butikken ikke følger kriteriesettet. De mest sentrale nettaktørene, som banker og butikker, er enten Nsafe-merket eller støtter ordningen.

Men dette kunne også vært gjort annerledes. Dersom man hadde valgt en tradisjonell forvaltningsmodell, ville det blitt etablert en offentlig godkjenningsordning, der tildeling og inndragning av merket ville blitt foretatt av et offentlig organ. I stedet laget bransjen en egen ordning, der bransjen selv tildeler og inndrar merket.

Utvalget kan vanskelig se at merkeordninger kan tjene som et selvstendig argument for å avkriminalisere eller fjerne administrative sanksjoner. Samtidig understrekes at slike ordninger kan være et nyttig supplement til offentligrettslig håndhe-

ving ved sannsynligvis å bidra til at etterlevelsen av regelverket blir bedre.

Flere av de ordningene som er etablert eller er under etablering, jf. her særlig aldersmerking av dataspill (se punkt 16.4), bør følges med oppmerksomhet, da disse kan ha overføringsverdi til andre områder.

16.9 Publisering av kontrollresultater og lignende

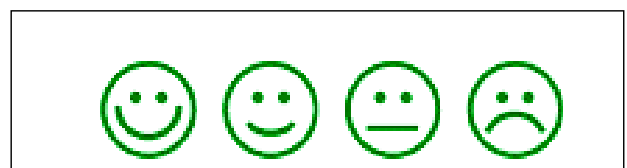
Daglig opptrer borgerne på en rekke arenaer; vi kjøper mat, går til lege, reiser og går på restaurant. Som nevnt flere ganger ovenfor, er det gjennom offentlig regelverk, selvdømmeordninger og lignende lagt opp til at andre – det offentlige eller bransjen selv – skal kontrollere de forskjellige markedene på vegne av borgerne. I dette avsnittet vil utvalget drøfte ordninger som kan bidra til at borgerne *selv* utøver denne kontrollen.

Med virkning fra 1. oktober 2001 ble det i Danmark innført en merkeordning der resultatet av fødevareregionenes kontroller skal offentliggjøres for samtlige matvarebutikker og restauranter.¹⁵⁾ Offentliggjøring skjer ved at det settes opp et merke på et godt synlig sted i butikken eller restauranten. Ved hjelp av et ansikt symboliserer dette hvilket resultat som ble oppnådd ved tilsyn. Kategori 1, symbolisert med et ansikt med et stort smil, betyr at det ikke er noen merknader. Kategori 2, symbolisert med et litt mindre blidt ansikt, betyr at det må skje en forbedring på enkelte punkter. Kategori 3, et nøytralt ansikt, betyr at det er gitt påbud eller forbud, mens kategori 4, et surt ansikt, betyr at virksomheten er bøtelagt, politianmeldt eller at bevillingen er inndratt.

Som hovedregel skal tilsynene være uanmeldte, men en virksomhet som har kommet dårlig ut ved en kontroll, har mulighet til å bestille en ny kontroll som skal finne sted innen en uke etter det uanmeldte tilsynet.

Også i andre land er tilsvarende ordninger utbredt. I USA er det eksempelvis ved oppslag i

¹⁵⁾ I forslag til ny matlov åpnes det for at en lignende ordning innføres i Norge, se Helsedepartementets høringsbrev av 14. februar 2003 og høringsnotatets kapittel 11.8.11.



Figur 16.5

heiser gjort oppmerksom på at kontrollrapport fra siste heisinspeksjon alltid skal være tilgjengelig, tilsvarende skal rapporter fra siste hygienekontroll ligge tilgjengelig i restauranter. I Norge har systematisk fremleggelse av kontrollresultater vært lite brukt. Senhøsten 2002 offentliggjorde imidlertid Statens Næringsmiddeltilsyn navn på utesteder som hadde brutt alkoholloven og næringsmiddelregelverket.

Etter utvalgets oppfatning kan slike ordninger bidra til å lette forbrukernes valg, slik at det kan styre unna virksomheter som driver i strid med regelverket. Dette vil også bidra til at virksomhetenes interesse i å etterleve reglene vil bli ytterligere forsterket, fordi borgerne sannsynligvis vil velge bort virksomheter med dårlige kontrollresultater. Det forutsetter imidlertid blant annet at det offentlige har tilstrekkelig inspeksjonskapasitet og -kompe-

tanse, slik at man ikke risikerer at steder som av kapasitetshensyn ikke har blitt kontrollert, og således heller ikke har blitt tildelt merke, blir valgt bort.

16.10 Utvalgets oppsummering

Utvalget har i dette kapitlet gjennomgått en rekke alternative reguleringsmekanismer. Disse vil sannsynligvis i begrenset grad redusere behovet for sanksjonshjemler, men vil kunne minske behovet for å bruke sanksjoner. Betydningen av alternative reguleringsmekanismer vil variere fra område til område. Utvalget mener imidlertid at slike ordninger representerer interessante alternativer til den tradisjonelle forvaltningsmodellen og derfor bør følges med oppmerksomhet og videreutvikles.

Kapittel 17

Forenklet forelegg

17.1 Kapittelsammendrag

Utvalget anbefaler at de overtredelser som etter gjeldende rett kan medføre forenklet forelegg på bot, blir gjennomgått med utgangspunkt i prinsippene for bruk av straff som utvalget har anbefalt i kapittel 10. Etter utvalgets syn taler gode grunner for at mange av disse kan avkriminaliseres, og boten erstattes med overtredelsesgebyr.

Utvalget har videre vurdert om området for forenklet forelegg bør utvides til saker som nå avgjøres med ordinært forelegg. Som sentrale momenter har utvalget her lagt vekt på om tallet på lovbrudd er så høyt at bruk av forenklet forelegg merkbart vil avlaste politiet og påtalemyndigheten, om lovbruddet er av en slik art at det er hensiktsmessig å reagere med standardbøter, og om hendelsesforløpet normalt er være så enkelt og oversiktlig at lovbrudd lett kan konstateres på stedet. Utvalget anbefaler at ordningen med forenklet forelegg utvides til å omfatte nærmere angitte overtredelser av straffeloven, legemiddeloven, vegtrafikkloven, løsgjengerloven, politiloven, og tolloven. I sum omfatter utvalgets forslag lovbrudd der det i 2001 ble utferdiget til sammen mer enn 37 000 ordinære forelegg på bot. Til sammenligning nevnes at det totale antall saker som ble avgjort med ordinært forelegg i 2001 var ca. 83 500, fordelt på ca. 53 500 forseelser og ca. 30 000 forbrytelser. Utvalgets forslag berører således nesten halvparten av alle foreleggssakene.

Utvalget anbefaler at forenklet forelegg skal kunne utferdiges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet. Det kan også være aktuelt å gi slik foreleggsmyndighet til tjenestemenn i andre forvaltningsorganer som har begrenset politimyndighet, for eksempel Statens Naturoppsyn.

Utvalget foreslår at de någjeldende satser for botens størrelse og den subsidiære frihetsstraff blir harmonisert. Det anbefales videre at bøtene skal legges sammen dersom gjerningspersonen har begått flere overtredelser (for eksempel både kjørt for fort og ikke overholdt vikeplikten).

Utvalget tilrår at det gjøres visse endringer i saksbehandlingsreglene for forenklet forelegg. Således mener utvalget at det bør innføres en frist for

vedtakelse også der et forenklet forelegg ilegges på stedet. Etter gjeldende rett er det slik frist bare når forelegget utferdiges i ettertid, for eksempel etter en automatisk fartskontroll.

Hjemmelen for forenklet forelegg er nå plassert i hver enkelt særlov. Utvalget foreslår at disse blir erstattet av en felles hjemmel i straffeprosessloven.

Utvalget anbefaler at det innføres en begrenset registreringsordning for vedtatte forenklete forelegg for å sikre at man blir oppmerksom på tidligere overtredelser. Registreringen bør begrenses til de overtredelsestyper der det er naturlig å legge vekt på gjentakelse ved vurderingen av om nytt lovbrudd skal behandles som ordinær straffesak med sikte på en strengere reaksjon.

17.2 Bruken av forenklete forelegg etter gjeldende rett

Bot ilagt ved forenklet forelegg er straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg. Forenklet forelegg er derfor ikke et alternativ til straff, men en enklere fremgangsmåte ved ileggelse av straff. De viktigste forskjellene mellom forenklet forelegg og ordinært forelegg er disse:

- Ved forenklet forelegg anvendes faste bøtesatser.
- Forenklet forelegg kan ilegges av tjenestemenn i politiet og tollvesenet. Det kreves ikke beslutning fra påtalemyndigheten som ved ordinære forelegg.
- Ved forenklet forelegg stilles det mindre krav til angivelsen av straffebudet og beskrivelsen av det straffbare forhold. Dette kan gjøres ved stikkord, for eksempel ved avkrysning på en blankett.
- Forenklet forelegg registreres ikke i bøtereisteret.

Straffeprosessloven inneholder ingen bestemmelse om forenklet forelegg. Dette kan derfor bare utferdiges når det har hjemmel i særlov. Slike hjemler er gitt i vegtrafikkloven § 31b¹⁾,

¹⁾ Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk.

tolloven § 68²⁾ og småbåtloven § 42.³⁾ Formålet med ordningene er å kunne avgjøre kurante masseovertredelser på en enda enklere måte enn ved ordinære forelegg. På samme måte som ved ordinært forelegg må et forenklet forelegg vedtas av gjerningspersonen for å få rettsvirkning. Anvendelsesområdet er lovbrudd som er mindre alvorlige, som enkelt kan konstateres, og som er egnet til avgjørelse etter standardiserte satser. Det er her ubetenkelig at forelegget kan ilegges av politi- og tolltjenestemenn som har fått den nødvendige opplæring. Bruk av forenklet forelegg gir effektiv håndhevelse, både ved at boten kommer som en umiddelbar reaksjon mot lovbruddet og ved at illeggelsen er mindre ressurskrevende enn ordinær straffesaksbehandling med anmeldelse, avhør og utferdigelse av ordinært forelegg.

Forenklet forelegg er meget praktisk. Tall fra Statens Innkrevingsentral viser at det i 2002 ble utferdiget 96 451 forenklede forelegg på bot etter vegtrafikkloven. Det samlede beløp utgjorde 187,7 millioner kroner. Langt de fleste av foreleggene (85 346) gjaldt fartsoverskridelser. Samme år ble det ilagt 9 455 forenklede forelegg på til sammen 8,4 millioner kroner for overtredelser av tollovgivningen og 596 forenklede forelegg etter småbåtloven. Antall ordinære forelegg på bot er vesentlig lavere. Som det går frem av punkt 17.4.1.3 og 17.4.1.7, resulterte henholdsvis ca. 7 850 fartsovertredelser og noe over 1 300 tilfeller av varesmugling i ordinært forelegg i 2001.⁴⁾

Bestemmelsene er nokså likelydende i vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven. Ettersom flest forenklede forelegg utferdiges etter vegtrafikklovens bestemmelse, gjengis denne til illustrasjon:

”Kongen kan bestemme at bøteleggelse på stedet eller i ettertid for trafikforseelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på liknende måte.

Forelegg utskrevet på stedet faller bort dersom det ikke straks vedtas. For forelegg utskrevet i ettertid gjelder straffeprosessloven § 256 nr. 5 tilsvarende.⁵⁾ Slikt forelegg faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen. Kongen kan gi

nærmere regler om framgangsmåten når forelegget utskrives i ettertid.

Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve vedtatt forelegg.

Politimann som ellers ikke har foreleggsmyndighet, kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg.

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær fengselsstraff for de forskjellige forseelser som ordningen skal omfatte.”

Noen hovedtrekk skal omtales nærmere:

I alle de tre særlovene er bestemmelsen om forenklet forelegg utformet som en forskriftshjemmel. Det overlates således til forskrift å fastsette hvilke overtredelser som skal gi grunnlag for forenklet forelegg, og hvilke satser for bot og subsidiær fengselsstraff som skal gjelde.

Videre er et fellestrekk at forelegget kan utferdiges på stedet eller i ettertid. Ved de fleste overtredelser ilegges forenklet forelegg på stedet. Det mest praktiske eksempel på utferdigelse av forenklet forelegg i ettertid er fartsovertredelser som avdekkes ved automatisk trafikkontroll.

Reaksjonen som kan ilegges ved forenklet forelegg, er bot i alle særlovene. I tillegg fastsetter tolloven § 68 at forelegget alltid skal omfatte inndragning av de varer som har vært gjenstand for toll-overtredelsen, likevel slik at det istedenfor varene kan inndras et beløp som svarer til varenes verdi.

Den personelle kompetanse til å utferdige forenklet forelegg varierer naturlig nok noe mellom forvaltningsområdene. Felles er at kompetansen kan tildeles tjenestemenn som ikke ellers har foreleggsmyndighet, dvs. tjenestemenn som ikke tilhører påtalemyndigheten. Etter vegtrafikkloven kan kompetansen gis til polititjenestemenn, etter tolloven til tolltjenestemenn og etter småbåtloven til både polititjenestemenn og tolltjenestemenn.⁶⁾

Et vedtatt forenklet forelegg har – på samme måte som et vedtatt ordinært forelegg – virkning som en rettskraftig dom,⁷⁾ og det er begrenset adgang til å anke over vedtakelsen.⁸⁾ Påtalemyndigheten kan imidlertid oppheve et vedtatt forelegg til gunst for siktede.⁹⁾ Dersom det forenklede forelegget ikke vedtas, faller det bort. Saken behandles i så fall videre som en ordinær straffesak.

Forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksa-

²⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll.

³⁾ Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter.

⁴⁾ Tall for 2002 foreligger ikke per 1. mars 2003.

⁵⁾ Straffeprosessloven § 256 nr. 5 bestemmer at forelegget skal inneholde en oppfordring til siktede om innen en fastsatt frist å erklære om han vedtar forelegget. Fristen fastsettes slik at han får en betenkningstid som i alminnelighet bør være fra 3 til 10 dager.

⁶⁾ Forskriften om forenklet forelegg i småbåtsaker (se fullstendig referanse nedenfor) § 6 begrenser imidlertid foreleggsmyndigheten til polititjenestemenn.

⁷⁾ Jf. straffeprosessloven § 258 annet ledd.

⁸⁾ Jf. straffeprosessloven § 260.

⁹⁾ Vegtrafikkloven § 31b tredje ledd, tolloven § 68 femte ledd og småbåtloven § 42 tredje ledd.

ker er gitt 29. juni 1990,¹⁰⁾ forskrift om forenklet forelegg i tollsaker er gitt 24. august 1999¹¹⁾ og forskriften om forenklet forelegg etter småbåtloven er av 15. juni 2001.¹²⁾ Hver av forskriftene inneholder en oppregning av hvilke overtredelser som kan bøtelegges med forenklet forelegg, og det er fastsatt en bøtesats for hver overtredelse.

Forskriftene inneholder også bestemmelser om når man skal unnlate å utferdige forenklet forelegg og i stedet behandle overtredelsen som en ordinær straffesak. I forskriftene etter vegtrafikkloven og småbåtloven¹³⁾ gjelder dette der overtredelsen fremstår som særlig graverende eller har fremkalt betydelig fare eller forholdet av andre grunner vil føre til betydelig høyere straff ved vanlig straffeprosessuell forfølgning, og der det foreligger mistanke om flere straffbare overtredelser som ikke alle kan avgjøres ved forenklet forelegg. Alle forskriftene setter en maksimumsgrense for hvor stor bot som kan ilegges ved forenklet forelegg der gjerningspersonen har begått flere lovbrudd som kan avgjøres ved forenklet forelegg (fellesbot).¹⁴⁾ Maksimumsbeløpet varierer mellom 5 000 og 7 000 kroner.

Etter vegtrafikkloven kan det reageres med forenklet forelegg ved fartsoverskridelser med inntil 25 km/t der fartsgrensen er 60 km/t eller lavere og med inntil 35 km/t der fartsgrensen er 70 km/t eller høyere. Bøtesatsene varierer mellom 500 og 5 000 kroner.¹⁵⁾ Videre ilegges forenklet forelegg ved nærmere angitte overtredelser av vegtrafikkloven § 23 (førers ansvar for kjøretøyets stand), ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av vegtrafikkloven § 23b (personlig verneutstyr) og ved en rekke ulike overtredelser av trafikkreglene og skiltforskriften. Bøtesatsene ved andre overtredelser enn fart varierer mellom 500 og 3 500 kroner. Lengden av den subsidiære fengselsstraff er fra 3 til 15 dager, avhengig av botens størrelse.¹⁶⁾

Forenklet forelegg etter tolloven kan anvendes ved mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel.¹⁷⁾ Det kan ikke utstedes forenklet forelegg for varer som det kreves særskilt tillatelse for å innføre, for eksempel narkotika, legemidler, våpen og le-

vende dyr. Forskriften fastsetter at forenklet forelegg kan ilegges ved ulovlig innførsel av alkoholholdig drikk, sigaretter mv., snus, tobakk, kjøtt og drivstoff. Videre anvendes forenklet forelegg ved innførsel av andre varer når varens verdi er 8 000 kroner eller lavere. Ved innførsel av alkoholholdig drikk varierer kvantumsgrensene med alkoholinnholdet. For eksempel er øvre grense 5 liter når alkoholinnholdet ligger mellom 22,1 og 60 volumprosent, mens den er 50 liter når alkoholinnholdet er 7 volumprosent eller lavere. For tobakk er kvantumsgrensen 1 000 gram. Tilsvarende er grensen for kjøtt 40 kilo og for drivstoff 600 liter. Bøtesatsene ved tollovertredelsene varierer fra 300 til 2 600 kroner, og den subsidiære fengselsstraff ligger mellom 1 og 4 dager.¹⁸⁾

Etter småbåtloven kan forenklet forelegg benyttes ved manglende rednings- og flyteutstyr, føring av fartøy i strid med reglene om lanterneføring, overtredelse av bestemmelsene om minstealder, fartsoverskridelser og brudd på forbudet mot ferdsel innenfor oppmerkede badeområder. Bøtesatsene varierer mellom 500 og 5 000 kroner og den subsidiære fengselsstraff mellom 3 og 15 dager.

17.3 Mandatet – problemstillinger

Sanksjonsutvalget skal vurdere utvidet bruk av forenklet forelegg, jf. gjengivelsen av mandatet i punkt 2.2 foran. Etter mandatet¹⁹⁾ skal utvalget drøfte

- om flere former for lovbrudd kan avgjøres med forenklet forelegg,
- om andre enn tjenestemenn i politiet og tollvesenet bør kunne utstede forenklet forelegg,
- om det bør gis generelle regler i straffeprosessloven om forenklet forelegg,
- om det bør gjøres endringer i saksbehandlingsreglene for forenklet forelegg, for eksempel ved at lovbrøtteren gis rett til å ombestemme seg slik at det forenklete forelegget likevel ikke er å anse som vedtatt, og
- om forenklet forelegg bør registreres i et sentralt strafferegister, eventuelt som et tilleggsalternativ til dagens ordning.

Etter utvalgets oppfatning må ordningen med forenklet forelegg på bot ses i sammenheng med de prinsipper for bruk av straff som utvalget anbefaler i punkt 10.3 og 10.6, og utvalgets forslag om økt bruk av administrative sanksjoner, jf. punkt 10.4, 10.5 og kapittel 13. Spørsmålet er derfor ikke bare

¹⁰⁾ Forskrift 29. juni 1990 nr. 492 om forenklet forelegg i vegtrafikksaker.

¹¹⁾ Forskrift 24. august 1999 nr. 959 om bruk av forenklet forelegg i mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel.

¹²⁾ Forskrift 15. juni 2001 nr. 634 om forenklet forelegg i fritids- og småbåtsaker.

¹³⁾ Begges § 4.

¹⁴⁾ Forskriften etter vegtrafikkloven § 2, forskriften etter tolloven § 4 og forskriften etter småbåtloven § 2.

¹⁵⁾ Per 1. februar 2003.

¹⁶⁾ Forskriften § 3.

¹⁷⁾ Jf. forskriftens tittel.

¹⁸⁾ Kvantumsgrenser og bøtesatser per 1. februar 2003.

¹⁹⁾ Mandatets punkt 3.

om nye lovbruddskategorier bør kunne gi grunnlag for forenklet forelegg, men også om lovbrudd som etter gjeldende rett kan medføre forenklet forelegg, i stedet bør sanksjoneres administrativt. Mest aktuelt er her en omlegging fra forenklet forelegg på bot til overtredelsesgebyr.

I mandatet²⁰⁾ regnes det opp en rekke eksempler på sakstyper som det kan være aktuelt å avgjøre med forenklet forelegg. Således nevnes overtredelser av

- vegtrafikkloven,
- legemiddelloven,
- alkoholloven,
- løsgjengerloven,
- tolloven,
- ligningsloven,
- merverdiavgiftsloven,
- regnskapsloven,
- straffeloven kapittel 33 og 34,
- straffeloven § 162 første ledd,
- straffelovens bestemmelser om tyveri, naskeri og skadeverk,
- straffelovens bestemmelser om fred og orden,
- lovgivningen om fisk og vilt,
- motorferdselsloven, og
- serveringsloven.

Utvalget har videre fått oversendt fra departementet brev av 5. januar 2001 fra Politiets Fellesforbund til justisministeren om utvidelse av adgangen til å bruke forenklet forelegg, jf. punkt 2.3.2 foran, og brev av 29. januar 2001 fra Norsk Organisasjon for Reform av MARIHUANA Lovgivningen (NORMAL) om adgang til å gjøre bruk av forenklet forelegg ved mindre brudd på lovgivningen som forbyr bruk av cannabisprodukter, jf. punkt 2.3.3 foran.

Utvalget nevner også at det i Dokument nr. 8:42 (2002-2003) er fremmet forslag fra stortingsrepresentantene Jan Arild Ellingsen og André Kvakkestad om å utrede "forenklet forelegg som straffereaksjon på ordensforstyrrelser og andre forseelser med enkelt hendelsesforløp". I begrunnelsen for forslaget nevnes ordensforstyrrelser i beruset tilstand (løsgjengerloven § 17), urinering på offentlig sted, flaskeknusing og forsøpling som eksempler på overtredelser som normalt burde kunne avgjøres ved forenklet forelegg. Forslaget lyder slik:

"1. Stortinget ber Regjeringen utrede hvilke ordensforstyrrelser og andre forseelser med ukomplisert hendelsesforløp som kan være egnet for å bli strafferettslig avgjort ved bruk av forenklet forelegg.

2. Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre forenklet forelegg som strafferettslig avgjørelse for de lovovertredselsene utredningen finner egnet for en slik avgjørelse.

3. Stortinget ber Regjeringen utarbeide retningslinjer for bruk av forenklet forelegg i slike saker."

I brev av 24. januar 2003 fra Justisdepartementet (statsråden) til Stortingets justiskomite vises det til Sanksjonsutvalgets mandat, og det gis uttrykk for at utvalgets utredning og den påfølgende høringsprosess vil oppfylle forslaget punkt 1. Statsråden har heller ikke merknader til at regjeringen følger opp forslaget i punkt 2 og 3.

Justiskomiteen understreker i sin innstilling til Stortinget²¹⁾ betydningen av at man løpende vurderer tiltak som kan bidra til å øke den operative polititjenesten. En utvidet adgang til å utferdige forenklet forelegg ved bestemte overtredelser vil etter komiteens oppfatning avlaste både patruljerende polititjenestemenn og påtalemyndigheten, og bidra til en mer effektiv bruk av ressursene.

17.4 Utvalgets vurderinger

17.4.1 Området for bruk av forenklet forelegg

17.4.1.1 Fra forenklet forelegg til overtredelsesgebyr

Problemstillingen her er om noen av de overtredelser som etter gjeldende rett kan medføre forenklet forelegg på bot, i stedet bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Utvalget finner innledningsvis grunn til å presisere at en eventuell omlegging fra forenklet forelegg på bot til overtredelsesgebyr i prinsippet er uavhengig av hvor den personelle kompetanse legges. Således er det ikke noe til hinder for at politiet beholder den kompetanse man nå har til å reagere overfor overtredelser, selv om sanksjonen blir gebyr istedenfor bot. Kompetansen kan være eksklusiv, eller andre forvaltningsorganer kan få kompetanse ved siden av politiet. Som eksempel vises til drøftelsen i punkt 19.5.2 om automatisk trafikk kontroll. For politiet vil forskjellen være prosessuell: Ved ileggelse av gebyr opptrer politiet som forvaltningsorgan med Politidirektoratet som overordnet, mens man ved utferdigelse av forenklet forelegg handler som organ i strafferettspleien underlagt påtalemyndigheten.

Som fremholdt i punkt 17.2, er bot ilagt ved for-

²⁰⁾ Mandatets punkt 3.

²¹⁾ Innst. S. nr. 147 (2002-2003).

enklet forelegg straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg eller ved dom. Forenklet forelegg er derfor ikke et *alternativ* til straff, men en enklere fremgangsmåte for *ileggelse* av straff.

Når utvalget skal drøfte om de overtredelser som etter gjeldende rett kan avgjøres ved forenklet forelegg, fortsatt skal være straffbare, må en derfor ta utgangspunkt i de prinsipper for bruk av straff som er foreslått i punkt 10.3. Dette innebærer:

- Det må konstateres for hver enkelt handlingsnorm at det er behov for en sanksjon for å sikre etterlevelse, og at denne sanksjonen bør være straff (*nødvendighetshensynet*).
- Ved vurderingen av om det er nødvendig at sanksjonen er straff bør det særlig legges vekt på om tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås ved administrative sanksjoner (*subsidiaritetshensynet*) og om de interesser straffebestemmelsen skal beskytte i et samfunnsmessig perspektiv er så viktige at de forsvarer bruken av straff (*hensynet til de vernede interesser*).
- Normalt bør straff bare benyttes ved alvorlige overtredelser (*kvalifikasjonskravet*), jf. også punkt 10.6. Sentrale momenter her er handlingens art, hvor vesentlig den aktuelle overtredelse er (omfang og virkninger) og om det foreligger gjentakelse.
- Det bør være en forutsetning for kriminalisering at overtredelser i praksis vil bli søkt avdekket og reagert mot (*håndhevingshensynet*).

Etter utvalgets syn er det åpenbart nødvendig med en sanksjon for å sikre etterlevelse av de aktuelle handlingsnormene. Spørsmålet er imidlertid om denne sanksjonen bør være straff. Forskjellen mellom forenklet forelegg på bot etter faste satser og et overtredelsesgebyr på samme beløp er liten. Riktignok har man subsidiær fengselsstraff som "innfordringsmiddel" ved bøtestraff, men på området for forenklet forelegg har trusselen om fengselsstraff ved unnlatt betaling neppe særlig betydning for graden av etterlevelse. Det er viktigere med en effektiv innfordring av bøtene gjennom Statens Innkrevingsentral. Videre gir straff et sterkere signal fra samfunnets side enn overtredelsesgebyr om misbilligelse av handlingen, og straff har derfor formentlig noe større preventiv effekt enn gebyr. Dette kan likevel ikke tillegges særlig vekt her. Etter utvalgets oppfatning vil det tvert om motvirke respekten for straff og derved generelt svekke straffens preventive virkning hvis straff blir anvendt på forhold av bagatellmessig karakter. Det vises til drøftelsen i punkt 10.5.2. Utvalget ser det derfor slik at hensynet til å sikre etterlevelse

gjennomgående vil være tilstrekkelig ivaretatt ved overtredelsesgebyr. Straff er ikke nødvendig.

Det må imidlertid drøftes om andre momenter tilsier at reaksjonen likevel bør være straff. Utvalget finner det utvilsomt at både hensynet til trafikk-sikkerhet og sikkerhet til sjøs, som begrunner de handlingsnormene som sanksjoneres med forenklet forelegg etter vegtrafikkloven og småbåtloven, og hensynet til statens inntekter som i hovedsak begrunner bot ved forenklet forelegg etter tolloven, generelt sett er så viktige samfunnsinteresser at de kan forsvare bruk av straff.

Etter utvalgets syn blir derfor det avgjørende hvor alvorlig overtredelsen er. Relativt bagatellmessige overtredelser bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr, mens man ved de mer alvorlige lovbrudd fortsatt bør anvende forenklet forelegg. Vurderingen må skje konkret for den enkelte handlingsnorm som er omfattet av forskriftene.

Utvalget har ikke funnet grunn til å foreta en slik detaljert gjennomgang i utredningen her. Denne vil avhenge av om de prinsipper for bruk av straff som utvalget foreslår, får tilslutning, og den bør i så fall skje som en del av den regelverksreform som utvalget foreslår i kapittel 25. Det bør således for hele særlovgivningen tas stilling til hvilke overtredelser som fortsatt bør være straffbare (herunder hvilke lovbrudd som bør behandles som ordinær straffesak og hvilke som kan avgjøres med forenklet forelegg på bot), og hvilke overtredelser som i stedet bør sanksjoneres administrativt (og i tilfelle med hvilke administrative sanksjoner). For overtredelser av vegtrafikkloven vises dessuten til kapittel 19 og for overtredelser av tolloven til kapittel 21. Generelt bør det kunne legges til grunn at overtredelsesgebyr normalt vil være en mer hensiktsmessig reaksjon enn straff ved de overtredelser som nå medfører forenklet forelegg etter lavere og midlere satser.

Fartsovertredelser gir en god illustrasjon. Ut fra prinsippene for bruk av straff mener utvalget at det vil være tilstrekkelig å reagere med et overtredelsesgebyr ved mindre fartsoverskridelser som ikke har medført konkret fare. Fartsovertredelser i den øvre del av området for forenklet forelegg bør derimot fortsatt resultere i en bot. Det vises til den nærmere drøftelse i punkt 19.5.2. Valget mellom overtredelsesgebyr og forenklet forelegg kan heller ikke skje på grunnlag av overskridelsens omfang alene. Det må også ses hen til de nærmere omstendigheter ved handlingen.

De overtredelser som skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr istedenfor bot, bør avkriminaliseres. Om gjennomføringen av dette vises til punkt 10.6 og 10.7.4. Videre vises til punkt 19.4 og 21.5.2.1.

Det er således ikke noe til hinder for at samme type overtredelse, avhengig av hvor vesentlig tilsidesettelsen av handlingsnormen er, kan sanksjoneres med gebyr i noen tilfeller og med bot ved forenklet forelegg i andre. Der overtredelsene enkelt kan grupperes etter grovhet – slik tilfellet er ved fartsovertredelser med overskridelsens størrelse som kriterium, og ved smugling med varens art og kvantum som kriterium – lar dette seg lett gjøre. Ved overtredelser hvor en slik inndeling er vanskeligere, bør man derimot velge enten overtredelsesgebyr eller forenklet forelegg på bot.

17.4.1.2 *Fra ordinært til forenklet forelegg – generelt*

Problemstillingen er her om noen av de overtredelser som nå medfører bot ved ordinært forelegg eller dom, i stedet bør kunne avgjøres med forenklet forelegg på bot.

Formålet med en eventuell utvidelse av anvendelsesområdet for forenklet forelegg er å oppnå en mer effektiv håndhevelse. Ved at reaksjonen kommer som en umiddelbar følge av lovbruddet styrkes den preventive effekt. Videre er bruk av forenklete forelegg vesentlig mindre ressurskrevende enn ordinær straffesaksbehandling.

Som fremholdt tidligere, er bot ilagt ved forenklet forelegg straff på samme måte som bot ved ordinært forelegg eller dom. En utvidelse av området for forenklet forelegg innebærer derfor ingen avkriminalisering. Det er bare måten bøtestraffen ilegges på, som endres. Likevel vil mange se det slik at "straffepreget" er mindre når boten fastsettes ved et forenklet forelegg enn når den kommer som resultat av en ordinær straffesaksbehandling. Dette har sammenheng med at ved forenklet forelegg ordnes forholdet normalt på stedet, at forelegget utferdiges av en politi- eller tolltjenestemann som ikke tilhører påtalemyndigheten, at det anvendes faste (og relativt små) bøtesatser, og at vedtatte forenklete forelegg ikke registreres.

Etter utvalgets syn gir disse forskjeller mellom bot ved forenklet forelegg og bot ved ordinært forelegg en naturlig opptrapping i sanksjonssystemet der reaksjonen skal være betaling av et beløp til det offentlige. Overtredelsesgebyr kan brukes der en administrativ sanksjon er tilstrekkelig for å sikre etterlevelse, og handlingen ikke er så alvorlig at reaksjonen av den grunn bør være straff. Forenklet forelegg anvendes der sanksjonen bør være straff, men hvor overtredelsen ikke er mer alvorlig enn at saken kan behandles på en svært enkel måte. Ordinært forelegg på bot benyttes ved de øvrige lovbrudd der reaksjonen skal være en bot.

Utvalget har lagt følgende kriterier til grunn ved sin vurdering av hvilke overtredelser som bør falle inn under anvendelsesområdet for forenklet forelegg:

- Det må dreie seg om overtredelser der bot er den normale straff. Det tilligger ikke dette utvalget å vurdere endringer i påtalemyndighetens og domstolenes valg av straffart.
- Lovbruddene må ha tilstrekkelig volum. I mandatet fremholder departementet at utvalget "skal legge særlig vekt på å finne frem til sakstyper som har et så stort volum at utvidet bruk av forenklet forelegg merkbart vil avlaste strafferettsapparatet". Departementet understreker således den mulige effektiviseringsgevinst. Saksvolumet har imidlertid også betydning på en annen måte: Når antall overtredelser er stort, får tjenestemennene mye erfaring med sakstypen. Den kompetanse som derved oppnås, gjør det mindre betenkelig å la andre enn påtalemyndigheten utferdige forelegg. Ved vurderingen av om overtredelsene har tilstrekkelig volum kan man for øvrig ikke bare se hen til antall foreleggssaker. På noen områder håndheves bestemmelser i liten grad, fordi politiet mangler enkle reaksjonsmidler. En endring av sanksjonsreglene her vil først og fremst gi en mer effektiv håndheving.
- Lovbruddene må være av en slik art at det er hensiktsmessig å reagere med standardbøter. Dette innebærer at det som regel vil måtte dreie seg om mindre beløp. Etter straffeloven § 27 skal det ved utmålingen av bot "foruten til det straffbare forhold tas særlig hensyn til den dømtes formuesforhold og til hva han etter sine livsforhold antas å kunne utrede". Bestemmelsen gjelder også når boten ilegges ved forelegg. Jo høyere bøtesatsene skal være ved forenklet forelegg, jo mer betenkelig er det å se bort fra gjerningspersonens økonomiske stilling. Videre vil forenklet forelegg være lite egnet ved lovbrudd der den fordel gjerningspersonen har oppnådd – eller tok sikte på å oppnå – ved overtredelsen, må tillegges vesentlig vekt ved reaksjonsfastsettelsen.
- Lovbruddet må enkelt kunne konstateres. Forenklet forelegg bør således forbeholdes områder der vedtakelsesprosenten vil være høy, med andre ord der det "ikke er noe å diskutere". Verken de faktiske forhold – herunder skyldkravet – eller rettsanvendelsen må by på tvil. Normalt ilegges forenklete forelegg på stedet på grunnlag av den bevisbedømmelse tjenestemannen gjør der og da, for eksempel der politiet foretar en farts kontroll eller der en person

stoppes i tollen med noen flasker for mye. Jo mer man fjerner seg fra disse og lignende situasjoner, jo mer problematisk blir det å avgjøre saken med forenklet forelegg. Ved overtredelser som krever en etterfølgende bevisbedømmelse basert på innsamlet faktamateriale bør det således gjennomføres en ordinær straffesaksbehandling. Det samme gjelder i saker der det bør avklares om fornærmede vil be om at et erstatningskrav tas med i saken, for eksempel ved legemsfornærmelser og skadeverk. Hensynet til en enkel behandling av straffekravet bør ikke gå på bekostning av fornærmedes rettsstilling.

- Hvor langt man kan gå i å utvide området for forenklet forelegg vil avhenge av muligheten til å fange opp gjentakelser. Det er mindre betenkelig med en forenklet reaksjon (med standardisert bot) ved en førstegangsovertredelse enn dersom gjerningspersonen er bøtelagt tidligere, kanskje flere ganger. Jo mer alvorlige forhold det dreier seg om, jo viktigere er det at gjentakelse oppdages slik at man kan ta hensyn til gjentakelsen ved vurderingen av om den nye overtredelsen i stedet bør behandles som en ordinær straffesak. Ved de overtredelser som nå omfattes av ordningen med forenklet forelegg, er registrering neppe nødvendig. Det er således her lite problematisk at nye overtredelser medfører nye forenklede forelegg. Hvis man derimot utvider området for forenklet forelegg til for eksempel å omfatte besittelse av mindre kvanta narkotisk stoff, bæring av kniv på offentlig sted eller kjøring uten førerkort, blir situasjonen en annen. Avhengig av antall gjentakelser kan det her både være aktuelt med ordinært forelegg på bot (med større beløp enn standardsatsene ved forenklet forelegg) og til tale med påstand om betinget eller ubetinget fengselsstraff.

I mandatet angir departementet en rekke eksempler på sakstyper det kan være aktuelt å avgjøre med forenklet forelegg. Med utgangspunkt i de kriteriene som er nevnt ovenfor, og med hovedvekt på sakstyper som har et så stort volum at en omlegging kan gi en effektivitetsgevinst som monner, har utvalget gjort et utvalg av lovbrudd som er vurdert nærmere. Utvalget har således ikke funnet grunn til å gå inn på alle aktuelle handlingsnormer. Den viktigste årsaken til dette er at en fullstendig gjennomgang bør utstå til etter at det er avklart hvorvidt utvalgets forslag om prinsipper for bruk av straff og om hvorledes et administrativt sanksjonssystem bør utformes, får tilslutning. Gjennomgangen kan

i så fall naturlig finne sted som en del av den regelverksreform som utvalget foreslår i kapittel 25. En slik gjennomgang vil for øvrig være meget omfattende, og den forutsetter spesialinnsikt på hver sektor. Utvalget er verken sammensatt for eller gitt tilstrekkelig tid til dette.

Utvalget har i valgt å drøfte de utvalgte overtredelsestypene i rekkefølge etter hvor mange ordinære forelegg på bot som ble utferdiget i 2001, jf. punkt 17.4.1.3 til 17.4.1.9. Tallet på foreleggssaker er hentet fra politiets statistikk.²²⁾

17.4.1.3 Trafikkovertrедelser – vegtrafikkloven

Problemstillingen her er om forenklet forelegg bør anvendes ved flere overtredelser av vegtrafikkloven enn i dag. Totalt ble det utferdiget ordinære forelegg på bot etter vegtrafikkloven i over 27 000 saker i 2001.

Med utgangspunkt i volum er det først og fremst aktuelt å vurdere utvidelse av ordningen med forenklet forelegg til også å omfatte mer alvorlige farts overtredelser enn nå, kjøring uten gyldig førerkort, overtredelser av grunnregelen om akt-som kjøring, brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene og bruk av uregistrert motorvogn. Totalt ble det for disse overtredelsene i 2001 ilagt bot ved ordinært forelegg i nesten 21 000 saker.

I 2001 ble ca. 7 850 *fartssaker* avgjort med ordinært forelegg, jf. vegtrafikkloven §§ 5 og 6. Av dette var omtrent en tredjepart anmeldelser etter automatisk trafikk kontroll (ATK). Som nevnt i punkt 17.2, kan forenklet forelegg benyttes ved inntil 25 km/t for høy hastighet der fartsgrensen er 60 km/t eller lavere, og inntil 35 km/t for høy hastighet der fartsgrensen er 70 km/t eller mer. Etter utvalgets oppfatning må større farts overskridelser enn dette – ut fra hensynet til trafikksikkerheten – anses som så alvorlige lovbrudd at de bør behandles som ordinære straffesaker. Øvre grense for forenklet forelegg tangerer dessuten nedre grense for inndragning av førerkort. Dersom forenklet forelegg skal anvendes ved større farts overskridelser enn i dag, må det således også åpnes for at tap av retten til å føre motorvogn skal kunne vedtas ved forenklet forelegg.²³⁾ Utvalget mener at et slikt rettighetstap

²²⁾ Strasak. Tallene for 2002 foreligger ikke per 1. mars 2003. Telleenheten i Strasak er det straffbare forhold. Hvis et forelegg omfatter flere straffbare forhold (for eksempel en farts overtredelse og en overtredelse av vikeplikten) teller dette som like mange saker i Strasak.

²³⁾ Utvalget legger til grunn at grensen for vedtak om tap av retten til å føre motorvogn ("inndragning" av førerkort) ikke skal heves. Videre legger en til grunn at departementets forslag om at slikt rettighetstap skal avgjøres i straffesaken (ved dom eller ordinært forelegg) blir vedtatt. Forslaget er blant annet omtalt i punkt 19.7.

ikke er egnet for en så summarisk behandlingsmåte. Utvalget kan derfor ikke anbefale utvidelse av ordningen med forenklet forelegg til å omfatte mer alvorlige fartsovertredelser enn tilfellet er i dag.

Det ble i 2001 ilagt bot ved ordinært forelegg i ca. 5 500 saker som gjaldt *kjøring uten gyldig førerkort*, jf. vegtrafikkloven § 24 første ledd første punktum.²⁴⁾ Med det farepotensialet motorvogner har er det av stor betydning for trafikksikkerheten at førerne har de nødvendige kvalifikasjoner. Utvalget mener derfor at kjøring uten gyldig førerkort er for alvorlig til at sanksjonen bør være gebyr. Det vises også til drøftelsen i punkt 19.4. Imidlertid synes overtredelsen å være velegnet for forenklet forelegg. Lovbruddet er enkelt å konstatere, og bøtesatsene er også i dag nokså standardiserte. En forutsetning er likevel at vedtatte forenklete forelegg blir registrert, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6. Ved flere gangers gjentakelse anvendes etter rettspraksis vesentlig strengere reaksjoner. Således kan både større bøter og fengselsstraff (betinget eller ubetinget) være aktuelt. Innføring av forenklet forelegg må ikke avskjære muligheten for dette. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ordningen med forenklet forelegg utvides til å omfatte kjøring uten gyldig førerkort.

Vegtrafikkloven § 3 (*grunnregelen for trafikk*) bestemmer at enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade og slik at annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret. I 2001 ble det utferdiget forelegg på bot for noe over 4 800 overtredelser av denne bestemmelsen. Over 3 800 av disse sakene gjaldt ulykker med materiell skade eller personskade. Etter utvalgets oppfatning er overtredelser av vegtrafikkloven § 3 ikke egnet for forenklet forelegg. Det er store variasjoner mellom sakene, slik at standardiserte satser for bøtene passer dårlig, og i de mer alvorlige tilfeller anvendes dessuten høyere bøter enn det som vil være naturlig innenfor rammene for forenklet forelegg. Utmålingen må her skje individuelt og i samsvar med straffeloven § 27. Dessuten kan det ikke sjelden være nødvendig med etterforskning, både for å klarlegge hendelsesforløpet og for å skaffe grunnlag for vurderingen av om skyldkravet er oppfylt. Sakstypen oppfyller derfor heller ikke kravet om at overtredelsen skal være enkel å konstatere og

udiskutabel. Etter dette vil utvalget ikke anbefale bruk av forenklet forelegg ved overtredelser av vegtrafikkloven § 3.

I 2001 ble det ilagt forenklet forelegg på bot i ca. 1 350 saker som gjaldt brudd på bestemmelsene om *kjøre- og hviletid*. Hjemmelen for slike bestemmelser er vegtrafikkloven § 21 annet ledd. Bestemmelsen må ses i sammenheng med den alminnelige regel i § 21 første ledd om at ingen må føre kjøretøy når han er i en slik tilstand at han ikke kan anses skikket til å kjøre på en trygg måte. Som eksempler på slike tilstander nevner loven at føreren er "syk, svekket, sliten eller trett". Vegtrafikkloven § 21 verner således en helt sentral trafikk-sikkerhetsinteresse ved at den forhindrer at førere av større kjøretøy, herunder vogntog og busser, kjører lengre perioder enn forsvarlig. I tillegg har bestemmelsene om kjøre- og hviletid en arbeidsmiljømessig side. Utvalget anser det på det rene at overtredelser av disse bestemmelser oppfyller kvalifikasjonskravet for straff, slik at overtredelsesgebyr ikke bør anvendes. Normalreaksjonen bør derfor fortsatt være straff i form av bot. Samtidig er overtredelsene i de aller fleste tilfeller enkle å konstatere, og det er hensiktsmessig å reagere med standardbøter. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ordningen med forenklet forelegg utvides til å omfatte brudd på reglene om kjøre- og hviletid. En forutsetning er likevel at forenklete forelegg blir registrert, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6.

Bruk av uregistrert motorvogn, jf. vegtrafikkloven § 17 første ledd,²⁵⁾ resulterte i forelegg på bot i noe over 1 300 tilfeller i 2001. Registreringsplikten²⁶⁾ ivaretar flere viktige hensyn. Blant annet bidrar ordningen til at de motorvogner som ferdes i trafikken, er i forsvarlig stand,²⁷⁾ den sikrer at trafikforsikringen er i orden²⁸⁾ og den er en forutsetning for effektiv håndheving av vegtrafikklovgivningen. Overtredelsene av § 17 første ledd kan være av noe ulik karakter. Ytterpunktene er på den ene side en kort flytting av motorvognen på lukket område og på den annen side ordinær bruk i trafikken. Noen overtredelser er således bagatell-

²⁴⁾ For ordens skyld presiseres at § 24 første ledd første punktum rammer kjøring uten å ha førerkort. Dersom føreren har førerkort, men ikke har det *med seg* under kjøringen, anvendes gebyr, jf. forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikkloven § 1 bokstav a.

²⁵⁾ Noen (andre) overtredelser av § 17 første ledd avgjøres allerede med gebyr eller forenklet forelegg. Således anvendes forenklet forelegg dersom foreskrevne kjennemerker mangler (forskriften om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 1 nr. 7 bokstav g), og det ilegges gebyr dersom vognkortet ikke er med under kjøringen (gebyrforskriften § 1 bokstav b).

²⁶⁾ Registreringsplikten fremgår av vegtrafikkloven § 15.

²⁷⁾ Jf. blant annet vegtrafikkloven § 14 om godkjenning av kjøretøyer og utstyr (med tilhørende forskrift), § 19 om kjøretøykontroll og § 36 om bruksforbud.

²⁸⁾ Jf. vegtrafikkloven § 15 fjerde ledd.

messige, og da ville overtredelsesgebyr vært en riktig reaksjon ut fra utvalgets prinsipper for bruk av straff. Andre overtredelser innebærer derimot åpenbart en så vesentlig tilsidesettelse av handlingsnormen at kvalifikasjonskravet for straff er oppfylt. Det er vanskelig å finne enkle og objektive kriterier for å skille mellom disse typetilfellene, og utvalget anser det uhensiktsmessig med hjemmel både for overtredelsesgebyr og forenklet forelegg på bot ved bruk av uregistrert motorvogn. Tatt i betraktning de sentrale hensyn som registreringsordningen ivaretar, mener utvalget at man da bør velge bot og forenklet forelegg. Utvalget legger til grunn at overtredelsene er enkle å konstatere og egnet til avgjørelse etter standardiserte satser. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at ordningen med forenklet forelegg utvides til å omfatte kjøring med uregistrert motorvogn. En forutsetning er likevel at forenklede forelegg blir registrert, slik at gjentakelsestilfeller kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6.

17.4.1.4 Narkotikaovertrædelser – erverv, bruk og besittelse av små mengder til eget bruk

Legemiddeloven § 24 første ledd bestemmer at det er forbudt uten lovlig adkomst å være i besittelse av eller å bruke narkotika. Overtredelse er straffbar etter loven § 31 annet ledd. Straffeloven § 162 første ledd setter straff blant annet for erverv, oppbevaring, omsetning og innførsel av narkotika. I 2001 ble det utferdiget forelegg på bot i til sammen nesten 16 000 narkotikasaker. Herav var det noe over 6 500 forelegg for bruk av narkotika, noe over 4 600 forelegg for besittelse av narkotika og noe over 4 600 forelegg for overtredelse av straffeloven § 162.

I rundskriv nr. 1/1998²⁹⁾ har riksadvokaten – med utgangspunkt i rettspraksis – bestemt at følgende vilkår skal være oppfylt for at påtalemyndigheten skal kunne avgjøre en narkotikasak med et forelegg på bot:

1. Forelegg kan kun brukes ved *erverv og oppbevaring som ikke tar sikte på videre omsetning*. Ved innførsel og omsetning vil utgangspunktet fortsatt være fengselsstraff, jf. Rt 1995 side 1968. Praktiske hensyn kan likevel begrunne bruk av forelegg for innførsel av narkotika når overtredelsen er begått av utlending som også bortvises eller utvises fra riket.
2. Mengden av narkotisk stoff må ikke over-

stige (oppregningen av stoffer er ikke uttømmende):

- a) En til to brukerdoser heroin, amfetamin, kokain og LSD
- b) 5 gram hasjij og marihuana
- c) 5 kilo khat
- d) 1-2 tabletter ecstasy
- e) 25-30 tabletter av vanlige B-preparater (f.eks. Rohypnol, Valium 5 mg, Stezolid o.l.)
- f) 10 tabletter Temgesic 0,2 mg og 1 tablett Dolcontin 100 mg

3. Siktete må ikke i løpet av de siste tre måneder ha fått en reaksjon for overtredelse av narkotikalovgivningen.”

Utvalget legger til grunn at påtalemyndighetens praksis er i samsvar med retningslinjene i rundskrivet.

Utvalget anser befatning med narkotika som en så alvorlig overtredelse at kvalifikasjonskravet for straff er oppfylt.³⁰⁾ Utvalget anbefaler derfor ikke avkriminalisering og bruk av overtredelsesgebyr i stedet for straff.

Innenfor de rammer som er angitt i riksadvokatens rundskriv kan imidlertid mye tale for at boten bør kunne ilegges ved forenklet forelegg. Det dreier seg om befatning med små kvanta narkotika til eget bruk. Overtredelsene er enkle å konstatere. Som regel tas gjerningspersonen med stoffet på seg. Sakene er videre egnet for avgjørelse etter standardiserte bøtesatser. I praksis er bøtens størrelse langt på vei standardisert også i dag. Utvalget tilføyer at bot ved forenklet forelegg vil medføre en umiddelbar reaksjon mot overtredelsen, noe som antas å ha en preventiv effekt. Særlig overfor ungdom er det viktig med rask reaksjon. Forenklet forelegg vil gi en ressursmessig gevinst for politiet og påtalemyndigheten. For polititjenestemannen er det mindre arbeidskrevende å fylle ut en gebyrblankett enn å opprette en ordinær straffesak og skrive anmeldelse. Påtalemyndigheten slipper å behandle saken. Selv om dette i den enkelte sak ikke gir så stor ressursbesparelse fordi behandlingen også nå er enkel og standardisert, fører det store antallet saker til at gevinsten i sum kan bli betydelig.

En forutsetning for å utvide ordningen med forenklet forelegg til også å omfatte narkotikasaker er etter utvalgets syn at vedtatte forelegg blir registrert, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt

²⁹⁾ Rundskriv nr. 1/1998 av 30. oktober 1998 om narkotikasaker – kvantumets betydning for den rettslige bedømmelse og bruk av forelegg punkt IV.

³⁰⁾ I NOU 2002: 4 Ny straffelov side 330-331 har et flertall i Straffelovkommisjonen foreslått at bruk av narkotika, og erverv og besittelse av narkotika til eget bruk, ikke skal være straffbart.

17.4.6. Ved gjentakelse anvendes strengere reaksjoner, og innføring av forenklet forelegg må ikke avskjære muligheten for dette. Det vises også til punkt 3 i sitatet ovenfor fra riksadvokatens rundskriv.

Slik utvalget ser det, er det særlig tre momenter som kan tale mot bruk av forenklet forelegg i narkotikasaker. Før det første kan det hevdes at en slik endring kan gi et signal om at man ser mindre alvorlig på narkotikaovertrædelser. Utvalget er ikke enig i dette. Forslaget er begrenset til befatning med små kvanta narkotika til eget bruk og – normalt – til førstegangsovertrædelser. Innholdet i reaksjonen endres ikke. Det skal som før ilegges straff i form av bot, og bøtenivået skal være det samme. Omleggingen medfører dessuten – som nevnt – at reaksjonen kommer umiddelbart etter at overtrædelser er avdekket, noe som formentlig vil styrke den preventive effekt.

For det andre kan det innvendes at gjerningspersonen i en del tilfeller vil være påvirket av narkotika og derfor befinne seg i en tilstand som ikke gjør vedtakelsen forsvarlig. En slik innvending retter seg imidlertid etter utvalgets syn først og fremst mot vedtakelse på stedet. Etter utvalgets forslag, jf. punkt 17.4.4, skal det alltid settes frist for vedtakelse, slik at denne kan skje i ettertid. Og selv om gjerningspersonen skulle ønske å vedta på stedet for å bli ferdig med saken, skal polititjenestemannen selvsagt ikke ta i mot vedtakelsen dersom det på grunn av gjerningspersonens tilstand kan være tvil om vedtakelsen er gyldig som viljeserklæring, jf. straffeprosessloven § 259 annet ledd nr. 3.

For det tredje kan det hevdes at bøteleggelse av kanskje langtkomne narkotikamisbrukere har lite for seg. Disse er fra før en vanskeligstilt gruppe, og de har i liten grad penger til å betale bøter med. Utvalget har forståelse for et slikt syn. Imidlertid innebærer utvalgets forslag ingen endring i reaksjonspraksis. Det er bare tale om en forenklet fremgangsmåte i de tilfeller det allerede i dag reageres med bot. I praksis utviser politiet atskillig tilbakeholdenhet med å reagere strafferettslig overfor misbrukere som er i besittelse av mindre kvanta stoff til eget bruk. I den grad utvalgets forslag vil lede til økt håndhevelse vil denne neppe bli rettet mot misbrukerne, men mot personer i risikozonen.

Etter dette anbefaler utvalget at ordningen med forenklet forelegg på bot utvides til også å omfatte erverv, besittelse/oppbevaring³¹⁾ og bruk av

mindre kvanta narkotika. Ved erverv, besittelse og oppbevaring er det en forutsetning at stoffet er til eget bruk. De kvantumsgrenser som fremgår av riksadvokatens rundskriv fra 1998, antas å være hensiktsmessige.³²⁾ Vedtatte forenklede forelegg må registreres, slik at gjentakelsestilfeller kan fanges opp og behandles som ordinære straffesaker.

17.4.1.5 Vinningslovbrudd – tyverier og naskerier fra butikk mv.

I 2001 ble det utferdiget forelegg på bot i nesten 6 000 saker som gjaldt naskeri fra butikk (straffeloven § 391a), og ved nesten 1 200 butikkyverier (straffeloven § 257). Ved vurderingen av om man står overfor et naskeri eller et tyveri er varenes verdi det viktigste momentet.

Utvalget anser det uaktuelt å avkriminalisere slike handlinger og erstatte bot med gebyr. Å tillegge seg gjenstander som tilhører andre, er et så vidt alvorlig lovbrudd at samfunnets reaksjon bør være straff, også der det dreier seg om små verdier.

Utvalget ser det imidlertid slik at naskerier er egnet til bøteleggelse med forenklet forelegg. Når overtrederen tas på fersk gjerning med varene, og fortsatt er i butikken når politiet ankommer,³³⁾ vil bevissituasjonen gjennomgående være enkel. Verken de objektive eller subjektive straffbarhetsvilkår byr på nevneverdig tvil, og en forsvarlig bevisbedømmelse kan gjøres av tjenestemannen på stedet. Varenes verdi, som er det viktigste momentet ved utmåling av bot, er heller ikke større enn at det er uproblematisk å anvende faste bøtesatser.³⁴⁾ I praksis er botens størrelse også i dag nokså standardisert. Selv om politituristenes behandling av naskerisaker er rask og effektiv, vil det store volumet av saker gjøre at man vil oppnå en effektiviseringsgevinst ved at tjenestemannen kan avgjøre saken på stedet. Det tilføyes at det ikke oppstår noe

ene eller det andre må vurderes konkret. I riksadvokatens rundskriv angis at grensen mellom besittelse og oppbevaring normalt går ved en til to brukerdoser.

³²⁾ Slik kvantum er angitt i riksadvokatens rundskriv, vil det som regel dreie seg om besittelse etter legemiddeloven, men i noen tilfeller omfattes også oppbevaring. Som nevnt i forrige note, er grensen her skjønsmessig.

³³⁾ Strafferammen for overtrædelse av straffeloven § 391a er bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Dette medfører at butikkpersonalet etter straffeprosessloven § 176 første ledd annet punktum og annet ledd har adgang til å pågripe tyven og holde ham tilbake inntil politiet kommer, såfremt de alminnelige vilkår for pågrep i loven § 171 er oppfylt.

³⁴⁾ Grensen mellom naskeri etter straffeloven § 391a og tyveri etter straffeloven § 257 er skjønsmessig, men med dagens pengeverdi vil verdier opp til ca. 2000 kr kunne regnes som naskeri.

³¹⁾ Kortvaring besittelse av mindre kvanta narkotika til eget bruk straffes etter legemiddeloven § 31 jf. § 24 som "besittelse". Besittelse ut over dette anses som "oppbevaring" og straffes etter straffeloven § 162. Om man står overfor det

spørsmål om erstatning til fornærmede når varene leveres tilbake på stedet.

En forutsetning for å utvide ordningen med forenklet forelegg til også å omfatte naskerier fra butikk er etter utvalgets syn at vedtatte forelegg blir registrert, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6. Ved gjentakelse anvendes strengere reaksjoner, og innføring av forenklet forelegg må ikke avskjære muligheten for dette.³⁵⁾

Naskeri krever påtalebegjæring fra den fornærmede, jf. straffeloven § 408 første ledd. Dette innebærer at polititjenestemannen ikke vil kunne utferdige et forenklet forelegg før en person som har fullmakt til å begjære påtale, jf. straffeloven § 79, har kommet til stede og fremsatt slik begjæring. I noen tilfeller vil dette kunne være et problem,³⁶⁾ som i tilfelle må løses ved at det forenklede forelegg utferdiges i ettertid når påtalebegjæringen foreligger, jf. punkt 17.4.4.

Selv om naskeri fra butikk, kiosk, bensinstasjon eller lignende er det mest praktiske, kan det også være aktuelt med forenklet forelegg ved andre naskerier dersom gjerningspersonen tas på fersk gjerning eller friske spor, erkjenner forholdet og leverer gjenstandene tilbake.

Utvalget har kommet til at utvidelsen av ordningen med forenklet forelegg bør begrenses til naskeriene. Ved tyveri dreier det seg om større verdier og et mer alvorlig lovbrudd. Dette tilsier at overtredelsen behandles på den mer betryggende måte som vil være tilfelle i en ordinær straffesak, blant annet ved at påtalemyndigheten bringes inn. Ved større verdier er det dessuten mindre hensiktsmessig med standardiserte bøter. Utmålingen bør her skje individuelt i samsvar med bestemmelsen i straffeloven § 27.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det åpnes adgang til å ilegge forenklet forelegg ved naskerier fra butikker, kiosker, bensinstasjoner og lignende, men ikke ved tyverier.

17.4.1.6 Ordensovertrædelser – brudd på bestemmelser i løsgjengerloven, politiloven og straffeloven

Under overskriften "ordensovertrædelser" har utvalget samlet en del lovbrudd som håndheves av

politiets ordensstyrke, og som har det til felles at hendelsesforløpet er enkelt og at det både vil kreve færre ressurser og gi bedre håndheving dersom sakene kan avgjøres på stedet. Man vil spare ressurser ved at det er mindre arbeidskrevende for polititjenestemannen å utferdige et forenklet forelegg på bot eller ilegge et overtredelsesgebyr enn å skrive anmeldelse og opprette en ordinær straffesak. Dessuten kreves ikke behandling i påtalemyndigheten ved forenklet forelegg (med mindre dette nektes vedtatt) eller overtredelsesgebyr. Selv om påtalemyndighetens behandling av slike saker også i dag er enkel og standardisert slik at det ikke går med mye tid i hver sak, fører det store antall saker til at den totale ressursgevinst blir betydelig. Håndhevingen blir bedre ved at reaksjonen i større grad enn nå vil komme som en umiddelbar konsekvens av lovbruddet.

De aktuelle overtredelser er:

- drukkenskap (løsgjengerloven § 17³⁷⁾ – nesten 4 000 ordinære forelegg på bot i 2001),
- brudd på politiloven³⁸⁾ og politivedtektene (nesten 2 000 ordinære forelegg på bot i 2001),
- hindring eller forulemping av offentlig tjenestemann (straffeloven § 326 – nesten 1 000 ordinære forelegg på bot i 2001),
- avgivelse av uriktige personalia (straffeloven § 333 – noe over 800 ordinære forelegg på bot i 2001), og
- brudd på knivforbudet (straffeloven § 352a – nesten 750 ordinære forelegg på bot i 2001).

Løsgjengerloven § 17 setter straff for "den, som forsettlig eller uaktsomt hensetter seg i en beruset tilstand, hvorunder han forstyrrer den alminnelige fred og orden eller den lovlige ferdsel eller forulemper eller volder fare for andre". Etter utvalgets oppfatning oppfyller slike lovbrudd kvalifikasjonskravet for straff. Det er ikke grunn til avkriminalisering.

Etter utvalgets syn bør det imidlertid åpnes for at straff på bot kan ilegges ved forenklet forelegg. Overtredelser av løsgjengerloven § 17 er egnet for avgjørelse med bot på standardbeløp, og i langt de fleste tilfeller vil verken de faktiske forhold eller rettsanvendelsen by på tvil. På den annen side kan det innvendes at gjerningspersonen ofte vil befinne seg i en tilstand som ikke gjør vedtakelse på stedet forsvarlig. Utvalget er enig i dette, men viser til forslaget om at det alltid skal settes frist for vedtakelse, slik at denne kan skje i ettertid. Ikke sjelden vil for øvrig gjerningspersonen ved over-

³⁵⁾ Ved gjentakelse subsumeres normalt også handlingen som tyveri etter straffeloven § 257. Etter naskeribestemmelsen i straffeloven § 391a er ett av vilkårene at straffeskylden "må regnes for liten", og dette er sjelden oppfylt når gjerningspersonen tidligere er straffet for tilsvarende forhold.

³⁶⁾ Fullmakten til å begjære påtale er for eksempel lagt til daglig leder, og vedkommende er ikke til stede når naskeriet skjer.

³⁷⁾ Lov 31. mai 1900 nr. 5.

³⁸⁾ Lov 4. august 1995 nr. 53.

tredelse av løsgjengerloven § 17 være så beruset at han blir innbrakt til politistasjon og satt i drukenskapsarrest, jf. politiloven § 9. Det vil da være mest hensiktsmessig å vente med å presentere det forenklete forelegg til løslatelsen, slik det i dag gjøres med ordinære forelegg. Utvalgets forslag til ny § 256a i straffeprosessloven, jf. punkt 17.4.4 og 17.4.5, åpner for både ileggelse og vedtakelse i ettertid.

En forutsetning for å utvide ordningen med forenklet forelegg til også å omfatte overtredelser av løsgjengerloven § 17 er at vedtatte forelegg blir registrert, jf. punkt 17.4.6. Ved gjentakelse kan det være aktuelt å anvende strengere reaksjon, og innføring av forenklet forelegg må ikke avskjære muligheten for dette.

Politoloven § 30 setter straff for nærmere angitte overtredelser av loven, blant annet brudd på plikten etter § 5 om å rette seg etter de pålegg, tegn eller øvrige signaler som politiet gir i medhold av loven. I 2001 ble det utferdiget ordinært forelegg på bot for 875 overtredelser av § 5. Slike lovbrudd er etter utvalgets syn for alvorlige til at de bør avkriminaliseres og erstattes med en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Derimot bør det åpnes adgang til bøteleggelse ved forenklet forelegg. Vedtatte forelegg bør registreres, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6.

Etter politiloven § 30 er det også straffbart å overtre bestemmelser i politivedtektene. Disse fastsettes av kommunen med hjemmel i loven § 14,³⁹⁾ som i første ledd nr. 1 til 7 inneholder en oppregning av hva vedtektene kan regulere. Praktisk viktige bestemmelser i politivedtektene er huseiers plikt til snørydding og renhold av fortau og rennesten, forbudet mot å kaste glass, flasker og annet søppel på offentlig sted, forbudet mot å urinere på offentlig sted, og ulike plikter knyttet til hundehold. I 2001 ble det ilagt bot ved ordinært forelegg for ca. 1 000 overtredelser av politivedtektene, herav gjaldt mer enn 770 urinerings. Utvalget har for øvrig inntrykk av at brudd på politivedtektene håndheves i begrenset grad, hovedsakelig fordi anmeldelse og ordinær straffesak dels er ressurskrevende, dels fremstår som uforholdsmessig. En enklere måte å sanksjonere slike overtredelser på kan derfor ikke bare gi mulighet for en effektiviseringsgevinst, men også for en "legitimitetsgevinst" ved at handlinger som

politiet nå i liten grad har kapasitet til å gripe inn overfor, kan bli prioritert på en bedre måte. Dette kan være overtredelser som publikum opplever som plagsomme og hvor det er uheldig at politiet fremstår som passive.

Etter utvalgets oppfatning bør man imidlertid vurdere å avkriminalisere de fleste av overtredelsene av politivedtektene. Det vises til punkt 17.4.1.1 og 10.3 om hvilke prinsipper utvalget mener bør legges til grunn ved vurderingen av om det skal anvendes straff eller administrativ sanksjon. Det er åpenbart påkrevd med en sanksjon ved brudd på politivedtektene, men utvalget mener at tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås ved overtredelsesgebyr. Overtredelsene er normalt heller ikke så alvorlige at dette i seg selv tilsier at reaksjonen bør være formell straff.

Det er bare politiet som har myndighet til å håndheve bestemmelsene i vedtektene, jf. § 14 annet ledd. Avkriminalisering og omlegging fra bot til overtredelsesgebyr gjør ingen endring i dette. Slik utvalget ser det, bør politivedtektene også i fremtiden håndheves av politiet. Utvalget tar ikke stilling til om det kan være hensiktsmessig om kommunene bør gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte av bestemmelsene, men dette må i tilfelle komme i tillegg til politiets kompetanse.

Utvalget har vurdert om ordningen med forenklet forelegg på bot bør utvides til å omfatte brudd på enkelte av bestemmelsene i *straffeloven kapittel 34 og 35* om henholdsvis forseelser mot offentlig myndighet og forseelser mot den alminnelige orden og fred. Etter utvalgets oppfatning er det ikke grunnlag for avkriminalisering av slike overtredelser, slik at bot ikke bør erstattes med overtredelsesgebyr.

Utvalget anbefaler at bot bør kunne ilegges ved forenklet forelegg ved brudd på plikten etter straffeloven § 333 om å oppgi navn og andre personalia når en polititjenestemann ber om dette i tjenestens medfør, og ved brudd på forbudet etter straffeloven § 352a mot å bære kniv på offentlig sted. I begge tilfeller dreier det seg om overtredelser som er enkle å konstatere og som er egnet for avgjørelse etter standardiserte bøtesatser. Vedtatte forelegg bør registreres, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6. Særlig viktig er dette for knivforbudet. Både ved senere voldsforbrytelser og overtredelser av § 352a vil opplysninger om tidligere straffereaksjoner ha betydning.

Derimot vil utvalget fraråde at saker som gjelder hindring eller forulemping av polititjenestemann (straffeloven § 326 første ledd nr. 1 og nr. 2) skal kunne avgjøres med forenklet forelegg. Etter utval-

³⁹⁾ Kommunale politivedtekter skal godkjennes av departementet eller den instans departementet fastsetter, jf. politiloven § 14 første ledd. Den gjeldende normalpolitivedtekt er utarbeidet av Justisdepartementet i 1996, jf. rundskriv G-42/96 av 31. mai 1996. Ved opprettelsen av Politidirektoratet fra 1. januar 2001 ble departementets godkjenningsmyndighet delegert til direktoratet.

gets syn knytter det seg vesentlige betenkeligheter til å innføre en ordning der den polititjenestemann som blir hindret eller forulempet, også skal være den som tar stilling til reaksjonsspørsmålet. Selv om bestemmelsene ivaretar offentlige hensyn, retter de handlinger som rammes av straffeloven § 326, seg mer direkte mot tjenestemannen enn de øvrige overtredelser utvalget har drøftet. Ordningen med forenklet forelegg bygger på at spørsmålet om illeggelse av straff blir avgjort på grunnlag av tjenestemannens observasjoner på stedet, og dette forutsetter at tjenestemannen er en nøytral iakttaker. Politiet er avhengig av publikums tillit, og i et slikt perspektiv vil det være uheldig å innføre en ordning som kan gi grunnlag for tvil om objektiviteten ved vurderingen av straffansvar.

17.4.1.7 Økonomisk kriminalitet – skatt, avgift, toll og regnskaps overtredelser

I mandatet nevnes overtredelser av ligningsloven, merverdiavgiftsloven, tolloven og regnskapsloven som eksempler på sakstyper der det kan være aktuelt å anvende forenklet forelegg på bot. Videre fremholdes det i mandatet, som nevnt tidligere, at utvalget skal legge særlig vekt på å finne frem til sakstyper som har et så stort volum at utvidet bruk av forenklet forelegg merkbart vil avlaste rettsapparatet.

For ligningsovertredelser og overtredelser av merverdiavgiftsloven og tolloven viser utvalget til punkt 13.5 om tilleggsbetaling. I punkt 13.5.2 drøftes tilleggsbetaling ved overtredelser som består i at det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, mens reaksjoner ved fullstendig unnlattelse av å gi pliktige opplysninger og ved for sen oppfyllelse av opplysningsplikten, behandles i punkt 13.5.3. Videre vises til kapittel 21 der utvalget går nærmere inn på skatte- og avgiftslovgivningen. Utvalgets vurdering av ligningsovertredelser fremgår her av punkt 21.3.3. For brudd på merverdiavgiftsloven gis vurderingene i punkt 21.4.2 og for overtredelser av tolloven i punkt 21.5.2. Det går frem av behandlingen i kapittel 13 og 21 at utvalget på skatte- og avgiftsområdet mener at administrative sanksjoner i form av tilleggsbetaling eller overtredelsesgebyr i stor grad bør anvendes istedenfor straff. Videre peker utvalget på at tvangsmulkt (som ikke er en sanksjon, jf. kapittel 15) ofte kan være et egnet tiltak for å sikre rettidig innsendelse av opplysninger.

Med utgangspunkt i at utvalget særlig skal ha for øye overtredelser med stort volum, er det to typer av lovbrudd som peker seg ut. Det ene er unnlatt innsendelse av selvangivelse, der det i 2001

ble ilagt ordinært forelegg på bot i nesten 1 500 tilfeller. Det andre er smugling av varer, der det ble utferdiget ordinært forelegg i nesten 1 300 saker.

Utvalget vil fremholde at ved *unnlatt eller for sen innsendelse av selvangivelse* – eller andre pliktige oppgaver til skatte- eller avgiftsmyndighetene – vil bestemmelser om tvangsmulkt i mange tilfeller gi et så effektivt oppfyllelsespress at det neppe er behov for administrative sanksjoner eller straff i tillegg. I alvorlige tilfeller – for eksempel ved flere gangers gjentakelse – bør man likevel kunne straffe, men saken bør i så fall behandles som ordinær straffesak med individuell utmåling av straff.

Ved avgivelse av *uriktige eller ufullstendige opplysninger til skatte- eller avgiftsmyndighetene* må også straff kunne benyttes i de alvorlige tilfeller, men det er her åpenbart ikke grunn til å benytte forenklet forelegg. Både faktum og rettsanvendelse er ofte komplisert, og sakene vil gjennomgående være så alvorlige at standardiserte bøtesatser ikke kan komme på tale. Med de anmeldelsesterskler som praktiseres, vil normalreaksjonen for øvrig heller ikke være bot, men betinget eller ubetinget fengsel.

Som det går frem av punkt 17.2 om gjeldende rett, anvendes forenklet forelegg ved mindre alvorlige tilfeller av *ulovlig innførsel*. Kvantumsgrensene for de ulike vareslag er omtalt i punkt 17.2 og punkt 21.5.1.1. I punkt 17.4.1.1 har utvalget tatt til orde for at flere av de overtredelser som nå medfører forenklet forelegg på bot etter tolloven, bør avkriminaliseres og i stedet sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette innebærer at det for straff – iallfall ved førstegangsovertredelser – bør settes en nedre kvantumsgrense.

Spørsmålet er så om anvendelsesområdet for forenklet forelegg bør utvides på motsatt kant, dvs. slik at tollovovertredelser som i dag avgjøres med ordinært forelegg på bot, legges inn under ordningen. Utvalget vil anbefale dette. Som statistikken ovenfor viser, anvendes ordinære forelegg i et betydelig antall saker hvert år. Overtredelsene er enkle å konstatere ved at gjerningspersonen tas på fersk gjerning i tollkontrollen, og verken de objektive straffbarhetsvilkår eller skyldkravet byr på tvil. Utvalget ser ikke betenkeligheter ved å anvende standardiserte bøtesatser. Det er nær sammenheng mellom varens art og kvantum og overtredelsens alvor. Det er dessuten betydelig rom for å heve satsene før bøtenes størrelse blir slik at man av den grunn må gå over til individuell utmåling. Ressursmessig vil det gi en gevinst at sakene kan avsluttes i tollvesenet uten at det er nødvendig å koble inn politiet og påtalemyndigheten. Etter utvalgets syn er det imidlertid en forutsetning for

å utvide ordningen med forenklet forelegg i tollsaker til å omfatte større kvanta at vedtatte forelegg blir registrert, slik at gjentakelser kan fanges opp, jf. punkt 17.4.6.

Utvalgets konklusjon er etter dette at kvantums-grensene for forenklet forelegg etter tolloven bør kunne heves en god del i forhold til dagens nivå, men utvalget finner ikke grunn til å ta nøyaktig stilling til hvor grensene bør ligge.

Om unnlatt innsending av årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret vises til punkt 22.3. Andre overtredelser av *regnskapsloven* oppfyller ikke mandatets forutsetning om volum. Slike overtredelser vil for øvrig gjennomgående heller ikke oppfylle kriteriene om at lovbruddene enkelt skal kunne konstateres og at de skal være av en slik art at de er egnet til avgjørelse med standardbøter.

17.4.1.8 Skadeverk

Skadeverk er tatt med i mandatets oppregning av overtredelser der forenklet forelegg bør vurderes. I 2001 ble det utferdiget ordinære forelegg på bot i ca. 1 350 saker om skadeverk (straffeloven § 291) og i noe over 200 saker om lite skadeverk (§ 391).

Etter utvalgets oppfatning er ødeleggelse eller beskadigelse av bygninger, biler og andre gjenstander som tilhører andre, er et så vidt alvorlig lovbrudd at samfunnets reaksjon bør være straff, også når det dreier seg om relative begrensede verdier. Avkriminalisering og bruk av overtredelsesgebyr istedenfor straff kan derfor ikke anbefales.

Utvalget mener videre at skadeverk ikke er egnet for avgjørelse med forenklet forelegg. Gjerningspersonen tas relativt sjelden på fersk gerning eller friske spor, slik at bøteleggelse på stedet – som hovedregelen må være ved forenklet forelegg – normalt ikke kan skje. Som følge av at gjerningspersonen ikke pågripes på stedet, er det ofte nødvendig med etterforskning for å finne ut hvem som har begått skadeverket og for å klarlegge de nærmere omstendigheter ved overtredelsen. Det er dessuten betydelige forskjeller på verdien av de ting som blir skadet eller ødelagt, og reparasjonskostnadene kan variere mye. Både enkeltvis og samlet gjør disse momentene at saker som gjelder skadeverk verken er egnet for en så summarisk behandlingsmåte som ordningen med forenklet forelegg forutsetter, eller for utmåling av bot etter standardiserte satser.

Etter dette vil utvalget ikke tilrå at forenklet forelegg kan tas i bruk ved skadeverk.

17.4.1.9 Andre overtredelser

Mandatet nevner flere andre lover enn de som omhandlet ovenfor. Således er overtredelser av alkoholloven, serveringsloven, motorferdselsloven og lovgivningen om fisk og vilt med i oppregningen i mandatets punkt 3.

Felles for disse lovene er at det er få straffesaker. Noen effektiviseringsgevinst av betydning vil det derfor ikke bli ved å gi adgang til å ilegge bøter ved forenklet forelegg. Dessuten – og viktigere – dreier det seg for en stor del om handlingsnormer der gode grunner kan tale for at det vil være tilstrekkelig med administrative sanksjoner for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse, jf. punkt 10.3 og 17.4.1.1. Utvalget mener derfor at lovene bør gjennomgås som ledd i den regelverksreform som foreslås i kapittel 25. Det er ikke hensiktsmessig å vurdere bruk av forenklet forelegg på bot før det er tatt stilling til om og i tilfelle i hvilket omfang overtredelser skal være straffbare.

Om overtredelser av viltloven og lakse- og innlandsfiskeoven vises for øvrig til drøftelsen i kapittel 23.

17.4.2 Foreleggskompetanse

Etter gjeldende rett kan forenklet forelegg ilegges av tjenestemenn i politiet ”som ellers ikke har ikke har foreleggsmyndighet,”⁴⁰⁾ dvs. som ikke tilhører påtalemyndigheten,⁴¹⁾ og tolltjenestemenn.⁴²⁾ Kompetanse til å ilegge forenklet forelegg tildeles individuelt etter at tjenestemannen har gjennomgått nødvendig opplæring.

Utvalget skal etter mandatet vurdere om andre enn tjenestemenn i politiet og tollvesenet bør kunne utstede forenklet forelegg. Behovet for en utvidelse må ses i sammenheng med utvalgets vurdering av anvendelsesområdet for forenklet forelegg, jf. punkt 17.4.1.2. Det er selvsagt ikke aktuelt å gi et forvaltningsorgan kompetanse til å ilegge forenklet forelegg hvis ikke overtredelser av den eller de lover som forvaltningsorganet håndhever, kan medføre en slik reaksjon. Utvalget viser videre til drøftelsen i punkt 10.8 av hvorvidt andre enn påtalemyndigheten bør ha kompetanse til å utferdige (ordinære) forelegg.

⁴⁰⁾ Vegtrafikkloven § 31b fjerde ledd og småbåtloven § 42 fjerde ledd.

⁴¹⁾ Jf. straffeprosessloven § 55 første ledd nr. 3 som angir hvilke tjenestemenn i politiet som tilhører påtalemyndigheten.

⁴²⁾ Tolloven § 68 tredje ledd og småbåtloven § 48 fjerde ledd. Tolltjenestemenn er imidlertid ikke gitt foreleggsmyndighet etter forskriften om forenklet forelegg i fritids- og småbåtsaker, jf. § 6 i denne.

Etter utvalgets syn bør spørsmålet om andre enn tjenestemenn i politiet og tollvesenet skal gis kompetanse til å ilegge forenklete forelegg besvares på prinsipielt grunnlag. Argumentasjonen i punkt 10.8 vil derfor langt på vei gjelde tilsvarende her. Bot er formell straff, og etter Grunnloven § 96 kan straff bare ilegges ved dom. Forelegg – herunder forenklet forelegg – er likevel ikke ansett for å stride mot Grunnloven fordi det dreier seg om et tilbud til den siktede om å gjøre opp et straffansvar på en enkel måte, samtidig som reaksjonen ikke innebærer frihetsberøvelse. Utferdigelse av forenklet forelegg på bot bør derfor være forbeholdt de organer som ellers behandler straffesaker, slik at ileggelse av straff tydelig skiller fra ordinære forvaltningsoppgaver. Riktignok er betenkelighetene mindre ved å gi forvaltningen kompetanse til å utferdige forenklete forelegg enn ordinære, fordi forenklete forelegg gjelder overtredelser som er enkle å konstatere samtidig som bøtesatsene er faste og utgjør relativt små beløp. Det er derfor sjelden tvil om faktum og rettsanvendelse, og det er ikke rom for skjønn ved straffutmålingen. Dette rokker likevel ikke ved det prinsipielle. Dersom utvalgets forslag i punkt 17.4.1.1 og 17.4.1.2 om endringer i området for forenklet forelegg får tilslutning, vil dessuten de prinsipielle hensyn få ytterligere vekt. I så fall vil mindre alvorlige overtredelser som etter gjeldende rett kan avgjøres med forenklet forelegg, i stedet bli sanksjonert med overtredelsesgebyr, mens flere lovbrudd som nå medfører ordinært forelegg på bot, legges inn under ordningen med forenklet forelegg. Anvendelsesområdet for forenklet forelegg forskyves med andre ord noe i retning av mer alvorlige overtredelser.

Samtidig synes det praktiske behov å være lite, jf. drøftelsen i punkt 17.4.1.2 og utvalgets eksempler i utredningens del 4. Der forvaltningen selv bør kunne reagere mot mindre alvorlige overtredelser, er det normalt mer hensiktsmessig at dette gjøres gjennom administrative sanksjoner. I stedet for å gi forvaltningen kompetanse til å utferdige forenklet forelegg kan – og bør – det her gis hjemmel for overtredelsesgebyr.

Det følger av drøftelsen ovenfor at utvalget vil fraråde at den ordinære forvaltning, for eksempel skatte- og avgiftsmyndighetene, gis kompetanse til å utferdige forenklet forelegg. Derimot kan det være mer naturlig at tjenestemenn i forvaltningsorganer som driver oppsyn og som har begrenset politimyndighet, tildeles slik kompetanse. Et praktisk eksempel på dette vil være Statens Naturoppsyn dersom det gis adgang til å anvende forenklet forelegg ved overtredelser

av noen av de lover som SNO fører kontroll med.⁴³⁾

17.4.3 Bøtesatser, fellesbot og subsidiær fengselsstraff

Som nevnt under punkt 17.2, varierer bøtesatsene etter gjeldende rett⁴⁴⁾ mellom kr 500 og kr 5 000 i forskriftene etter vegtrafikkloven og småbåtloven, og mellom kr 300 og 2 600 i forskriften etter tollloven. Forskriften etter vegtrafikkloven opererer med 13 ulike satser, tolllovsforskriften har fem satser, og forskriften etter småbåtloven har 10 satser. Ser man forskriftene under ett, anvendes følgende 19 bøtesatser:

300 kr
500 kr
600 kr
1 000 kr
1 100 kr
1 200 kr
1 500 kr
1 700 kr
1 800 kr
1 900 kr
2 000 kr
2 300 kr
2 500 kr
2 600 kr
3 000 kr
3 500 kr
4 000 kr
4 500 kr
5 000 kr

Utvalget har ikke foranledning til å vurdere størrelsen på bøtesatsene, men reiser spørsmålet om man ikke både bør bruke færre satser og tilstrebe en større grad av harmonisering mellom forskriftene. Det er for eksempel vanskelig å se at det skal være behov for 13 ulike bøtesatser i forskriften etter vegtrafikkloven. Det synes heller ikke uten videre velbegrunnet at hver forskrift skal ha "sine" satser. For eksempel er én av satsene både i vegtrafikkloven og småbåtforskriften kr 2 500, mens tolllovsforskriften opererer med kr 2 600. Listen ovenfor viser også at det er åtte bøtesatser i intervallet fra 1 000 til 2 000 kroner.

Videre bør man overveie om satsene – istedenfor angivelse av et kronebeløp for hver overtredelse

⁴³⁾ Se lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn. Hvilke lover SNO skal føre kontroll med fremgår av loven § 2. Etter § 3 kan oppsynspersonell gis begrenset politimyndighet.

⁴⁴⁾ Per 1. mars 2003.

– bør knyttes til andre størrelser, for eksempel til rettsgebyret R.⁴⁵⁾ Derved unngår man å måtte endre forskriften hver gang satsene skal endres, og man sikrer at bøtenivået justeres i takt med pris- og kostnadsutviklingen. Det vises til drøftelsen av de tilsvarende spørsmål for overtredelsesgebyr i punkt 10.4. Utvalget vil for øvrig generelt bemerke at oppdagelsesrisiko og reaksjon normalt er viktigere for å sikre etterlevelse enn hvor høye bøtene er.

Etter forskriftene om forenklet forelegg ved overtredelser av vegtrafikkloven og småbåtloven varierer den subsidiære fengselsstraff mellom 3 og 15 dager, avhengig av botens størrelse.⁴⁶⁾ Ved overtredelser av tolloven ligger den subsidiære fengselsstraffen mellom 1 og 4 dager.⁴⁷⁾ Beløpsgrensene er også ulike. For eksempel vil et forenklet forelegg på en bot på kr 3 000 medføre en subsidiær fengselsstraff på 11 dager hvis vegtrafikkloven er overtrådt, 15 dager hvis lovbruddet gjelder småbåtloven, og 4 dager hvis det dreier seg om en forseelse mot tolloven. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å ha slike forskjeller. Formålet med den subsidiære fengselsstraff er først og fremst å gi siktede et tilstrekkelig motiv til å betale boten. Fengselsstraffens lengde må derfor avpasses etter botens størrelse. I ordinære straffesaker spiller nok også overtredelsens grovhet en viss rolle, men ved forenklete forelegg – der bøtesatsen er uavhengig av siktedes økonomi⁴⁸⁾ – vil grovheten være reflektert gjennom botens størrelse. Etter utvalgets oppfatning bør det derfor ikke ha betydning hvilken lov som er overtrådt. Utvalget tar ikke stilling til hvilke satser som bør gjelde for den subsidiære fengselsstraff, men ser det likevel slik at forskriftene etter vegtrafikkloven og småbåtloven har for strenge regler.

Forskriftene har bestemmelser om hvorledes det skal forholdes når gjerningspersonen har begått flere overtredelser som alle kan medføre forenklet forelegg.⁴⁹⁾ I forskriftene etter vegtrafikkloven og småbåtloven er regelen at den høyeste enkeltbot gis fullt ut, mens summen av de øvrige reduseres med 50 %. Ved forenklet forelegg etter tolloven legges derimot bøtebeløpene

sammen uten noen reduksjon. Begge løsninger er i samsvar med straffeloven § 63 første ledd som bestemmer at det skal anvendes en felles bøtestraff som må være strengere enn den som noen enkelt av forbrytelsene eller forseelsene skulle medført.

Etter utvalgets oppfatning bør det her tilstrebes en større grad av harmonisering. Det synes ikke velbegrunnet at det gis "strafferabatt" ved overtredelser av vegtrafikkloven og småbåtloven, men ikke etter tolloven. Utvalget mener de beste grunner taler for at den generelle regel bør være at bøtene legges sammen. Det dreier seg om relativt små beløp, og det er vanskelig å se at boten for ett forhold bør reduseres, fordi gjerningspersonen samtidig har begått en annen overtredelse. For eksempel er boten for å kjøre i 65 km/t i 50-sone kr 1 800, og boten for å kjøre på rødt lys er kr 3 500. Det er ingen god regel at fartsboten her skal settes ned til 900 kroner hvis bilføreren i tillegg kjører på rødt lys. I utvalgets forslag til ny straffeprosessloven § 256a er det lagt til grunn av bøtene skal summeres, jf. sjette ledd bokstav c i utkastet. Det vises til punkt 17.4.5.

Forskriftene fastsetter at forenklet forelegg ikke skal utstedes hvis fellesboten vil overskride et nærmere angitt beløp. I så fall skal overtredelsen anmeldes og saken behandles som en ordinær straffesak. Maksimumsbeløpet for fellesbot er kr 5 000 ved forenklet forelegg etter småbåtloven, kr 6 000 etter tolloven og kr 7 000 etter vegtrafikkloven.⁵⁰⁾

Utvalget er enig i prinsippet om at det bør settes en grense for når flere overtredelser bør lede til at det ikke utferdiges forenklet forelegg, slik at saken i stedet blir behandlet som en ordinær straffesak. Videre er det hensiktsmessig å knytte denne grensen til fellesbotens størrelse. Imidlertid legger utvalget til grunn at bøtesatsen i forskriften for den enkelte overtredelse normalt er fastsatt ut fra en bedømmelse av alvorlighet. Derved vil også fellesbotens størrelse langt på vei reflektere hvor alvorlige handlingene er, og dette bør være det viktigste momentet ved valget mellom forenklet forelegg og ordinær straffesaksbehandling. Det synes da å være liten grunn til å opprettholde ulike beløpsgrenser i forskriftene. En slik øvre grense for hvor alvorlig overtredelsen kan være må etter utvalgets syn kunne være den samme selv om det er ulike typer av overtredelser som omfattes av hver av forskriftene, og selv om bøtesatsene varierer fra forskrift til forskrift. Utvalget tar ikke stilling til hvilket maksimum som bør settes, bort-

⁴⁵⁾ Dette justeres årlig ved endring i rettsgebyrloven (lov 17. desember 1982 nr. 86) og utgjør kr 700 fra 1. januar 2003. For å unngå uhensiktsmessige beløp i gebyrene dersom disse skal utgjøre en funksjon av R, kan selvsagt disse avrundes til nærmeste hundre kroner.

⁴⁶⁾ Forskriften etter vegtrafikkloven § 3 og forskriften etter småbåtloven § 3.

⁴⁷⁾ Forskriften § 7.

⁴⁸⁾ Jf. straffeloven § 27 om utmålingen av bøtestraff.

⁴⁹⁾ Forskriften etter vegtrafikkloven § 2, forskriften etter tolloven § 4 og forskriften etter småbåtloven § 2.

⁵⁰⁾ Forskriften etter vegtrafikkloven § 2, forskriften etter tolloven § 4 og forskriften etter småbåtloven § 2.

sett fra at beløpsgrensen bør legges høyere enn nå.

Utvalget mener at unntakene fra adgangen til å utferdige forenklet forelegg for overtredelser som ellers omfattes av ordningen, bør gå frem av loven selv. Det vises til drøftelsen i punkt 17.4.5.

17.4.4 Saksbehandlingsregler

Som nevnt i punkt 17.2, er hovedregelen etter gjeldende rett at et forenklet forelegg må skrives ut på stedet, og det faller bort dersom det ikke straks vedtas. Når et forenklet forelegg er utferdiget i ettertid, settes derimot en frist for vedtakelse.⁵¹⁾ Det vises til vegtrafikkloven § 31b første og annet ledd, tolloven § 68 første og fjerde ledd, og småbåtloven § 42 første og annet ledd. Dersom det forenklete forelegget ikke vedtas, behandles saken som en ordinær straffesak.

Etter mandatet skal utvalget vurdere om det bør gjøres endringer i saksbehandlingsreglene for forenklet forelegg, "for eksempel slik at lovbrøtteren gis rett til å ombestemme seg slik at det forenklete forelegg likevel ikke er å anse som vedtatt".⁵²⁾

Utvalget ser det slik at en "angrefrist" ikke er noen god løsning. De hensyn som kan tale for en slik ordning, kan ivaretas på andre måter, jf. nedenfor. Etter utvalgets oppfatning bør forenklete forelegg, såfremt ikke tungtveiende grunner tilsier noe annet, behandles på samme måte som ordinære forelegg. Man bør derfor holde fast ved at et vedtatt forenklet forelegg på bot – på samme måte som et ordinært forelegg – har virkning som en rettskraftig dom, jf. straffeprosessloven § 258 annet ledd. Som ved ordinære forelegg kan vedtakelsen påankes etter bestemmelsene i straffeprosessloven § 259, og påtalemyndigheten kan oppheve et vedtatt forenklet forelegg til gunst for siktede, jf. vegtrafikkloven § 31b tredje ledd, tolloven § 68 femte ledd og småbåtloven § 42 tredje ledd.

Etter utvalgets syn er det mer nærliggende å drøfte om det bør innføres en frist for vedtakelse også hvor et forenklet forelegg ilegges på stedet. Rettsikkerhetshensyn taler for dette. Når det er spørsmål om straff, bør gjerningspersonen gis noe tid til å områ seg før han tar stilling til vedtakelsen. Slik er, som nevnt, både reglene for forenklete forelegg som utferdiges i ettertid, og for ordinære forelegg. Dersom området for forenklete forelegg utvides til å omfatte mer alvorlige overtredelser

enn nå, jf. punkt 17.4.1.2, forsterkes betydningen av dette. Utvalget kan heller ikke se bort fra at personer – med rette eller urette – opplever et press i retning av å vedta et forenklet forelegg, blant annet fordi man da er sikker på å slippe en ordinær straffesak. Dersom det innføres en vedtakelsesfrist, vil det for øvrig også bli mulig å utferdige forenklet forelegg på stedet til personer som ikke er i en tilstand som gjør umiddelbar vedtakelse forsvarlig, for eksempel som følge av beruselse. Denne situasjonen kan være praktisk ved flere av utvalgets forslag i punkt 17.4.1.2, men problemet kan her selvsagt også løses ved at det forenklete forelegg ilegges i ettertid.

Mothensynene er dels hensynet til ordningens effektivitet, dels hensynet til bevisikring. Det kan hevdes at færre forelegg vil bli vedtatt dersom loven ikke lenger setter som vilkår at gjerningspersonen på stedet tar stilling til det. Videre kan det anføres at de overtredelser som kan avgjøres med forenklet forelegg, er så enkle og oversiktlige at det er rimelig å kreve at gjerningspersonen må kunne bestemme seg på stedet. Det vil dessuten bli mer ressurskrevende å følge opp forelegg med betenkningstid.

Etter utvalgets oppfatning bør imidlertid ikke betydningen av effektivitetshensynet overdrives. Man må anta at i praksis vil de aller fleste vedta et forenklet forelegg selv om loven gir rett til betenkningstid. Slik er situasjonen nå både for ordinære forelegg og forenklete forelegg som ilegges i ettertid. Den ressursmessige merbelastningen vil avhenge av hvor mange som tar betenkningstid. Det må her etableres rutiner som sikrer kontroll med om vedtakelse skjer innen fristen og at de overtredelser der forelegget ikke vedtas blir behandlet som ordinære straffesaker. Slike rutiner har man imidlertid allerede for de tilfeller der forenklete forelegg utferdiges i ettertid, for eksempel ved automatisk fartskontroll.

Når et forenklet forelegg vedtas på stedet, får det straks virkning som en rettskraftig dom. Dersom det innføres en vedtakelsesfrist og gjerningspersonen velger å benytte seg av denne, må man derimot være forberedt på at saken i stedet skal behandles som en ordinær straffesak med full bevisførsel i ettertid. Dette innebærer at det i en del saker kan bli nødvendig å sikre bevis i større grad enn i dag, noe som skaper merarbeid. Utvalget ser det likevel slik at dette gjelder et fåtall saker. De fleste overtredelser som kan avgjøres ved forenklet forelegg er bevismessig enkle, og man må regne med at de aller fleste forenklete forelegg, som nå, vil bli vedtatt. Som regel kan dessuten de bevis som danner grunnlag for det forenklete fore-

⁵¹⁾ I dette tilfelle er det nødvendig med en frist for vedtakelse, ettersom det ikke ved illeggelsen er kontakt mellom tjenestemannen og gjerningspersonen.

⁵²⁾ Jf. punkt 2.2.

legg, også benyttes i ettertid og være tilstrekkelig til domfellelse. Dette gjelder for eksempel materialet fra en fartskontroll. Behovet for bevissikring kan først og fremst oppstå der det viktigste bevismidlet er tjenestemannens observasjon, og man i eventuell straffesak senere vil trenge flere opplysninger fra tjenestemannen enn de som fremgår av avkrysningene på foreleggsblanketten. I slike tilfeller kan det være nødvendig at tjenestemannen gjør notater som senere kan overføres til en egenrapport dersom forelegget ikke blir vedtatt, eller sikrer bevis på annen måte. Behovet for dette må vurderes konkret.

Utvalget legger – som nevnt – videre vekt på at det ikke bør være unødige forskjeller mellom reglene om forenklet forelegg som skrives ut på stedet og i ettertid, og heller ikke mellom bestemmelsene om forenklet forelegg og ordinært forelegg.

Utvalget har etter dette kommet til at de beste grunner taler for at det også ved forenklede forelegg som ilegges på stedet, bør være en frist for vedtakelse. Denne bør være den samme som ved ordinære forelegg, dvs. normalt fra 3 til 10 dager, jf. straffeprosessloven § 256 første ledd nr. 5. Utkastet til ny straffeprosessloven § 256a er utformet i samsvar med dette, jf. punkt 17.4.5.

17.4.5 Generell regulering i straffeprosessloven

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere om det bør gis generelle regler i straffeprosessloven om forenklede forelegg. Som det går frem av punkt 17.2, står hjemmelen nå i hver av de aktuelle særlover, dvs. i vegtrafikkloven, tolloven og småbåtloven.

Etter utvalgets syn bør spesialbestemmelsene oppheves og erstattes av en ny bestemmelse i straffeprosessloven, jf. utkastet til ny § 256a. Forenklet forelegg er en særskilt fremgangsmåte for illeggelse av straff på bot.⁵³⁾ Regelens innhold taler derfor for at bestemmelsen bør plasseres i straffeprosessloven. Dette er hensiktsmessig også av flere andre grunner. For det første unngår man å gjenta temmelig likelydende bestemmelser i flere lover, noe som bidrar til en unødvendig oppsvulming av lovverket. For det andre gjør en generell bestemmelse anvendelsesområdet for forenklet forelegg mer fleksibelt ved at endringer kan skje ved forskrift. Det er således ikke nødvendig å innføre nye hjemler i særlovgivningen. Jo mer utbredt ordningen blir, jo større grunn er det med andre

ord til å ha en generell hjemmel i straffeprosessloven. For det tredje kommer de andre bestemmelsene i straffeprosessloven kapittel 20 om forelegg til anvendelse også på forenklede forelegg når ikke avvikende regler følger av spesialbestemmelsene (nå i særlov, etter utvalgets forslag utkastet til ny § 256a). Dette tilsier at både ordinært og forenklet forelegg bør reguleres i samme kapittel.

På den annen side kan det hevdes å være uheldig om ikke Stortinget lenger skal ta stilling til i hvilke lover overtredelser skal kunne medføre forenklet forelegg. En generell hjemmel i straffeprosessloven innebærer at dette overlates til Kongen. Noe tungtveiende motargument er imidlertid dette etter utvalgets syn ikke. Stortingets eventuelle behov kan ivaretas på annen måte. Dessuten må uansett detaljreguleringen – herunder oppregningen av lovbrudd og bøtesatser – skje i forskrift.

Videre kan det anføres at informasjonshensynet er best ivaretatt når hjemmelen finnes i den aktuelle særlov. Imidlertid får de færreste sin kunnskap om aktuelle bestemmelser ved å lese selve loven. Den nødvendige informasjon må sikres på annen måte, og informasjonshensynet kan derfor vanskelig tillegges stor vekt ved avgjørelsen av hvor bestemmelser om forenklet forelegg bør plasseres. De viktigste reglene vil dessuten uansett stå i forskrift.

Behovet for å erstatte særlovsreguleringen med en generell bestemmelse i straffeprosessloven forsterkes av de forslag utvalget fremmer i punkt 17.4.1.2. Uten en slik bestemmelse må det – dersom forslagene skal gjennomføres – vedtas hjemler i andre lover, noe som neppe kan være hensiktsmessig.

Etter utvalgets oppfatning bør den nye bestemmelsen i straffeprosessloven bygge på de nåværende bestemmelsene. Det vises til utkastet til ny § 256a og spesialmotivene i kapittel 26. Etter utkastet overlates det fortsatt til forskrift å angi hvilke overtredelser som skal kunne avgjøres med forenklet forelegg og hvilke bøtesatser som skal gjelde. Slike lister blir nødvendigvis svært detaljerte, og det er ønskelig å kunne gjøre endringer i listen uten å måtte endre loven. Både detaljnivået og endringsbehovet gjør det mer hensiktsmessig med forskrift enn med regulering i selve loven.

Utkastet inneholder to realitetsendringer sammenlignet med de nåværende bestemmelser i særlovene. Den ene er at det alltid skal være en frist for vedtakelse, jf. punkt 17.4.4. Den andre er at det gis en generell adgang til å kombinere bot og inndragning. Etter gjeldende rett gjøres dette bare ved forenklet forelegg etter tolloven. Et eksempel på at det kan være et behov også på andre områ-

⁵³⁾ Bot alene eller sammen med inndragning.

der er inndragning av redskap mv. ved ulovlig jakt eller fiske, dersom det bestemmes at slike overtredelser av viltloven⁵⁴⁾ og innlandsfiskekloven⁵⁵⁾ kan avgjøres med forenklet forelegg.⁵⁶⁾ I hvilke tilfeller inndragning skal kunne skje ved forenklet forelegg må reguleres i forskriften i medhold av ny straffeprosessloven § 256a.

Utvalget anbefaler videre at angivelsen av i hvilke tilfeller det ikke skal utferdiges forenklet forelegg, men i stedet reises ordinær straffesak, tas inn i lovteksten. Dette er nå regulert i forskrift. Det vises til ny straffeprosessloven § 256a sjette ledd. Forenklet forelegg tar sikte på normaltilfellene. Det vil variere fra rettsområde til rettsområde når en overtredelse er så graverende at den bør behandles som ordinær straffesak, selv om den etter sin art omfattes av anvendelsesområdet for forenklet forelegg. Ved vegtrafikkovertrædelser vil for eksempel et moment være om det har oppstått fare for andre trafikanter. Et annet moment kan være om det foreligger gjentakelse. I lovteksten må man imidlertid velge et kriterium som kan gjelde uavhengig av hvilken type overtredelse det dreier seg om, og utvalget har blitt stående ved at det avgjørende bør være om "overtredelsen antas å ville føre til en betydelig strengere straff ved ordinær straffeprosessuell behandling", jf. utkastet til sjette ledd bokstav a.⁵⁷⁾ Gjennom denne formulering markeres at det avgjørende er hvor alvorlig overtredelsen er, at denne vurderingen må skje i det enkelte tilfelle, og at det kreves en betydelig forskjell i straffutmålingen. Også de tilfeller der gjentakelse er grunnen til skjerpet straff, omfattes av bokstav a. Dersom straffen ved ordinær straffeprosessuell behandling bare vil bli noe høyere, tilsier prosessøkonomiske hensyn at forenklet forelegg fortsatt må kunne benyttes.

Alternativene i utkastet til sjette ledd bokstav b og c gjelder begge situasjonen der det foreligger flere overtredelser. Disse bør bedømmes samlet. Dette medfører at forenklet forelegg er utelukket når det for en eller flere av overtredelsene ikke er hjemmel for en slik avgjørelsesform (bokstav b). Og selv om forenklet forelegg kan anvendes for hver av overtredelsene isolert bedømt, får forholdet en annen karakter når det dreier seg om flere lovbrudd (bokstav c). Det vises til drøftelsen i punkt 17.4.2. Fastsettelsen av beløpsgrensen bør likevel overlates til forskrift.

Dersom utvalgets forslag til ny straffeprosess-

loven § 256a vedtas, må hjemmelshenvisningen i de tre någjeldende forskrifter endres. Utvalget tilrår at forskriftene samtidig blir gjennomgått med sikte på standardisering, jf. merknadene i punkt 17.4.3. Utvalget tar ikke stilling til om det fortsatt bør gis en forskrift for overtredelser av hver særlov eller om det bør være en felles forskrift. Etter utkastet kan begge alternativer velges. Utvalget peker imidlertid på at en felles forskrift nok vil være mest oversiktlig, samtidig som denne løsning best sikrer at det ikke oppstår unødvendige forskjeller mellom særlovsområdene. Dessuten unngår man å måtte gjenta bestemmelser som bør være likelydende (for eksempel om fellesbot, subsidiær fengselsstraff, fremgangsmåte og formkrav).

17.4.6 Registrering

Etter mandatet skal utvalget vurdere "om forenklete forelegg bør registreres i et sentralt register, eventuelt som et tilleggsalternativ til dagens ordning."⁵⁸⁾

I punkt 17.4.1.2 anbefaler utvalget at området for forenklet forelegg på bot utvides til blant annet å omfatte visse overtredelser av narkotikalovgivningen⁵⁹⁾ og naskeribestemmelsen i straffeloven.⁶⁰⁾ Utvalget fremholder imidlertid at en forutsetning for disse – og andre utvidelser – er at forenklet forelegg primært skal anvendes ved førstegangs-overtrædelser. Det er derfor nødvendig å kunne kontrollere på en enkel måte om gjerningspersonen tidligere er ilagt forenklet forelegg, slik at dette i tilfelle kan tas i betraktning ved vurderingen av om den nye overtredelsen i stedet bør behandles som en ordinær straffesak. Dette forutsetter at vedtatte forenklete forelegg blir registrert, slik at man enkelt kan konstatere om det foreligger gjentakelse.

Etter utkastet til ny straffeprosessloven § 256a kan et forenklet forelegg gå ut på straff i form av bot, jf. punkt 17.4.5. Lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering bestemmer at vedtatte forelegg på bot skal registreres, jf. § 1 annet ledd (forbrytelser) og § 3 (forseelser). Nærmere regler er gitt i strafferegistreringsforskriften.⁶¹⁾ Registreringen omfatter imidlertid bare bøter som er ilagt ved ordinært forelegg. Forenklete forelegg registreres ikke.

Etter utvalgets syn bør også forenklete forelegg registreres i begrenset utstrekning for å sikre

⁵⁴⁾ Lov 29. mai 1981 nr. 38.

⁵⁵⁾ Lov 15. mai 1992 nr. 47.

⁵⁶⁾ Det vises til drøftelsene i punkt 17.4.1.2 og kapittel 23.

⁵⁷⁾ Tilsvarende kriterium benyttes i forskriften etter vegtrafikkloven § 4 og forskriften etter småbåtloven § 3.

⁵⁸⁾ Jf. punkt 2.2.

⁵⁹⁾ Legemiddeloven § 31 annet ledd, jf. § 24 første ledd, og straffeloven § 162 første ledd.

⁶⁰⁾ Straffeloven § 391a.

⁶¹⁾ Forskrift 20. desember 1974 nr. 4 om strafferegistrering.

at man blir oppmerksom på tidligere overtredelser. Utvalget har imidlertid ikke her utarbeidet lov- eller forskriftsutkast, fordi dette må ses i sammenheng med andre utredninger og annet regelarbeid. Det vises særlig til Politiregisterutvalget som etter det Sanksjonsutvalget har fått opplyst, vil legge frem sin utredning om kort tid. Videre bør det muligens ses hen til arbeidet med utformingen av en registreringsordning for reaksjoner – herunder forenklete forelegg – som medfører prikkbelastning av førerkort, jf. vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd slik bestemmelsen lyder etter lovendring 21. juni 2002 nr. 40. Det vises til omtale i punkt 19.7.2.1. Til sammenligning vises dessuten til utvalgets drøftelse i punkt 12.11 om en registreringsordning for administrative sanksjoner.

Formålet med en registreringsordning er å sikre at gjentakelsestilfeller fanges opp, jf. ovenfor. Det er ikke grunn til å foreta en mer omfattende registrering eller tillegge registreringen større virkninger enn dette formålet tilsier. At bot ved forenklet forelegg ikke blir registrert – i motsetning til bot ved ordinært forelegg – er dessuten et ikke uvesentlig virkemiddel for å oppnå at en høy andel av de forenklete forelegg blir vedtatt. Etter utvalgets oppfatning er det viktig at dette incitamentet til vedtakelse så langt som mulig blir bevart. Av samme grunn bør heller ikke det vedtatte forelegg være registrert lenger enn nødvendig. Utvalget foreslår at sletting skal skje etter tre

år dersom det ikke i mellomtiden er begått nye overtredelser.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at opplysninger fra registeret om et vedtatt forenklet forelegg bare skal kunne gis til politiet, påtalemyndigheten, tollvesenet og eventuelt andre organer som har kompetanse til å utferdige forenklet forelegg, og at opplysningene kun skal benyttes ved vurderingen av hvorvidt en ny overtredelse skal avgjøres ved forenklet forelegg eller behandles som ordinær straffesak.

Hensynet til at registreringen ikke skal være mer omfattende enn nødvendig tilsier også at bare de overtredelser der gjentakelse skal være relevant, bør registreres. Dette vil være de alvorligste av overtredelsene, og disse må regnes opp i bestemmelsen om registrering av vedtatte forenklete forelegg. Utvalget legger til grunn at de fleste av de overtredelser som etter gjeldende rett kan medføre forenklet forelegg, bør falle utenfor registreringsordningen. Det vises til drøftelsen av registreringsbehovet for den enkelte type overtredelse i punkt 17.4.1.3.

Videre bør registreringen være tidsbegrenset. Dersom overtrederen ikke har begått nye overtredelser som kan medføre forenklet forelegg, i løpet av et nærmere angitt tidsrom etter vedtakelsen, bør man kunne se bort fra denne. Opplysningene kan da slettes. Utvalget antar at tre år her kan være passende.

Del IV
Forslag til endringer i sanksjonssystemet på
utvalgte områder

Kapittel 18 Innledning

I utredningens del 3 har utvalget drøftet bruk av straff og administrative sanksjoner og vurdert hvorledes man kan utforme et enhetlig administrativt sanksjonssystem som kan anvendes på tvers av forvaltningsområdene. Det er lagt stor vekt på gjennomføre prinsippet om at straff bare skal brukes der det er nødvendig. Videre har et hovedformål vært å tydeliggjøre hvilke vedtak som er administrative sanksjoner og hvilke som ikke er det, blant annet gjennom en konsekvent begrepsbruk, og å kunne foreslå enklere og mer oversiktlige bestemmelser om administrative sanksjoner.

Utvalget har utarbeidet utkast til mønsterbestemmelser om straff og administrative sanksjoner i særlovgivningen. Videre har utvalget foreslått et nytt kapittel IX i forvaltningsloven med supplerende bestemmelser, blant annet om hver av de administrative sanksjoner og om domstolskontroll. Utvalget har også foreslått et nytt kapittel X i forvaltningsloven om tvangsmulkt.

Gjennom mønsterbestemmelsen til straffebed bud legges til rette for at straff i store deler av særlovgivningen skal være forbeholdt de alvorlige eller gjentatte overtredelser. For øvrig bør man benytte administrative sanksjoner. I en del tilfeller vil det ikke være behov for sanksjoner i det hele tatt, for eksempel fordi en tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås gjennom bestemmelser om tvangsmulkt. Etter utvalgets syn vil en omlegging som foreslått gi et mer effektivt og fleksibelt sanksjonssystem som samtidig ivaretar hensynet til rettsikkerhet for borgere og foretak, som reduserer det kriminaliserte område i betydelig grad, og som også i praksis vil gi mindre bruk av straff.

En omlegging som foreslått med redusert bruk av straff og økt bruk av administrative sanksjoner, gjør det nødvendig å gjennomgå både straffebestemmelsene og de straffesanksjonerte handlingsnormer på det enkelte forvaltningsområde. Dette vil være meget omfattende og forutsetter dessuten spesialinnsikt på hver sektor. Utvalget er verken sammensatt for eller gitt tilstrekkelig tid en slik gjennomgang. I mandatet er utvalget heller ikke pålagt å gjøre dette, men

brudd som bør avkriminaliseres og i stedet følges med andre sanksjonsformer eller eventuelt ikke av offentlige myndigheter i det hele tatt. Det er ikke meningen at utvalget skal undersøke ethvert straffebed. På områder der utvalget etter å ha vurdert de etablerte ordningene ser behov for større reformer, er det tilstrekkelig å trekke opp de prinsipielle linjer for bruk av alternative sanksjoner til straff og på den måten legge til rette for videre oppfølging”.

I utredningens del 4 har utvalget gjennomgått utvalgte forvaltningsområder med sikte på å gi eksempler på lovbrudd som kan avkriminaliseres, og på økt bruk av administrative sanksjoner (kapitlene 19-24). I kapittel 25 drøfter utvalget hvorledes en mer omfattende regelverksreform kan organiseres og gjennomføres.

Ved utvelgelsen av forvaltningsområder har utvalget lagt særlig vekt på tre hensyn:

For det første bør gjennomgåelsen omfatte forvaltningsområder der antall straffereaksjoner er høyt. Ut fra målsetningen i mandatet om at bruken av straff skal reduseres, sier det seg selv at volum må stå sentralt. Vegtrafikkovertrædelser og tollovertrædelser peker seg ut, og særlig aktuelt er omlegging fra bøter til overtrædelsesgebyrer.

For det andre bør de utvalgte forvaltningsområder illustrere hvorledes hver av de administrative sanksjoner kan anvendes i praksis. I del 3 har utvalget foreslått seks generelle administrative sanksjoner (overtrædelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap og formell advarsel). Det sier seg selv at ikke alle sanksjoner er like aktuelle på alle forvaltningsområder. Mens overtrædelsesgebyr – på samme måte som strafferettslig bot – kan ha et vidt anvendelsesområde, forutsetter for eksempel tilleggsbetaling at det dreier seg om skatte-, avgifts- eller tollovertrædelser. Og tap av offentlig ytelse er bare aktuelt ved brudd på opplysningsplikt i forhold til trygde- og stønadsordninger. Administrativ inndragning er det blant annet behov for på miljøområdet. For utvalget er det dessuten viktig å illustrere hvorledes andre forvaltningstiltak – særlig regler om tvangsmulkt – kan redusere sanksjonsbehovet eller gjøre sanksjo-

”(u) tvalget skal gi konkrete eksempler på lov-

ner overflødig. Tvangsmulkt kan blant annet være hensiktsmessig ved regler som pålegger plikt til å gi periodiske opplysninger til det offentlige.

For det tredje bør gjennomgåelsen gjenspeile bredden i forvaltningens virksomhet. I samsvar med mandatet foreslår utvalget et enhetlig administrativt sanksjonssystem til bruk på tvers av forvaltningsområdene, og det er derfor viktig å vise anvendeligheten på ulike sektorer.

På denne bakgrunn har utvalget valgt eksempler fra vegtrafikklovgivningen (kapittel 19), trygdelovgivningen (kapittel 20), skatte- og avgifts-

lovgivningen (kapittel 21), lovgivningen om opplysningsplikt til offentlige registre (kapittel 22), miljølovgivningen (kapittel 23) og finanslovgivningen (kapittel 24).

Utvalget understreker imidlertid at det – av de samme grunner som nevnt ovenfor – heller ikke på disse områdene dreier seg om noen fullstendig gjennomgang. Utvalget har innenfor hvert av områdene måttet nøye seg med å se på enkelte bestemmelser som anses egnet til illustrasjon. Den videre oppfølging må skje gjennom et slikt opplegg som skissert i kapittel 25.

Kapittel 19

Vegtrafikkloven

19.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet 19 behandler utvalget sanksjonsbestemmelser i vegtrafikkloven.¹⁾

I punkt 19.4 peker utvalget på muligheten for å innføre et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter de fleste bestemmelsene i vegtrafikkloven. En overtredelse av disse bestemmelsene vil i så fall bare være straffbar dersom den er vesentlig. Noen overtredelsestyper bør dessuten være straffbare ved gjentakelse, selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

Utvalget behandler spørsmål om administrativt overtredelsesgebyr som sanksjon for brudd på vegtrafikkloven i punkt 19.5. Utvalgets forslag om å vurdere avkriminalisering gjør det samtidig nødvendig å drøfte om adgangen til å ilegge administrative overtredelsesgebyrer for brudd på vegtrafikklovens regler bør utvides. Mange av de overtredelser som det etter utvalgets syn kan være grunn til å vurdere å avkriminalisere, vil det i så fall være et behov for å kunne reagere mot med alternative sanksjoner til straff. Utvalget anbefaler at hjemmelsgrunnlaget for å ilegge overtredelsesgebyr etter vegtrafikkloven, som i dag er spredt i flere bestemmelser, samles i én bestemmelse. Utvalget foreslår at det skal være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for fartsoverskridelser inntil 20 km/t.

Utvalget mener at kompetansen til å håndheve ulike overtredelser bør være delt mellom politiet og vegmyndighetene på samme måte som etter gjeldende rett. I saker som avdekkes gjennom automatisk trafikkontroll (ATK) mener imidlertid utvalget at også Statens vegvesen bør gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr, men uten at dette bør begrense politiets kompetanse i trafikk saker.

For saker om feilparkering anbefaler utvalget at man opphever dagens særordning med klage til tingretten, og i stedet gir de alminnelige klageregulene i forvaltningsloven anvendelse.

I punkt 19.7 behandler utvalget tap av retten til å føre motorvogn som sanksjon.

19.2 Oversikt over lovområdet og hovedproblemstillinger som behandles

I dette kapitlet behandles sanksjonssystemet i vegtrafikkloven. Vegtrafikken har meget stor praktisk betydning og dekker store deler av befolkningens transportbehov. Den norske bilparken utgjør mer enn 2 millioner personbiler.²⁾ Ved siden av nytten har bilkjøring også et stort farepotensial. I 2001 ble det således rapportert 8 244 ulykker til politiet. 275 personer mistet livet og 11 522 kom til skade i disse ulykkene. For å ivareta hensynet til trafikk-sikkerheten er det et åpenbart behov for regulering, også i form av straff og andre reaksjoner.

Vegtrafikkområdet er en av de sektorene der man kan snakke om masseovertredelser av lovgivningen. Dette illustreres godt av at det i 2002 ble ilagt mer enn 97 000 forenkledde forelegg for overtredelse av vegtrafikkloven.³⁾

Loven gir hjemmel for flere sanksjoner og andre tiltak mot brudd på en rekke av handlingsnormene. Det er også et omfattende forskriftsverk knyttet til loven. En fullstendig gjennomgang reaksjonssystemet i vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter holdt opp mot alle handlingsnormer gitt i eller i medhold av loven ligger utenfor hva som er utvalgets oppgave, og ville sprengte rammene for denne utredningen. Utvalget behandler derfor reaksjonssystemet i vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter på et nokså overordnet og prinsipielt nivå. Det er først og fremst lovens bestemmelser om sanksjoner som behandles.

I punkt 19.4 drøfter utvalget spørsmålet om det bør innføres et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter vegtrafikkloven, slik at mindre alvorlige lovbrudd avkriminaliseres.

Spørsmålet om avkriminalisering henger nøye sammen med hvilke administrative sanksjoner vegtrafikkloven skal inneholde. I punkt 19.5 behandler utvalget spørsmål om endringer i reglene om overtredelsesgebyr, herunder behovet for å utvide

¹⁾ Lov 18. juni 1965 nr. 4.

²⁾ Per 30. desember 2001 var det 2 121 765 personbiler i den norske bilparken.

³⁾ Tall fra Statens Innkrevingssentral.

adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for det tilfellet at mindre alvorlige trafikkovertredelser avkriminaliseres, spørsmålet om hvem som bør ha kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr, herunder i saker som avdekkes gjennom automatisk trafikkontroll (ATK), samt klagereglene i parkeringssaker.

I punkt 19.7 behandler utvalget tap av retten til å føre motorvogn som sanksjon.

19.3 Reaksjonshjemplene i vegtrafikkloven etter gjeldende rett

19.3.1 Oversikt

Vegtrafikkloven hjemler flere ulike reaksjoner mot en lang rekke handlingsnormer. Dels er likeartede reaksjoner gitt ulike betegnelser og spredt på ulike steder i loven (slik er det for overtredelsesgebyrene), dels er ulikartede reaksjoner samlet i samme bestemmelse (slik er det for reglene om inndragning av førerkort, som dels er rettighetstap som sanksjon, dels tilbakekall av offentlig tillatelse som annet forvaltningstiltak). Dette skaper et uoversiktlig sanksjonssystem på et område som angår de fleste borgere.

For det første gir vegtrafikkloven § 31 hjemmel for å ilegge *straff*. Med visse unntak er enhver overtredelse av loven eller forskrifter gitt i medhold av loven straffbare. Straff kan ilegges på forenklet måte for enkelte overtredelser. I medhold av vegtrafikkloven § 31b er det gitt bestemmelser om at trafikforseelser av nærmere angitt art kan skje ved *forenklet forelegg* etter faste bøtesatser. Bestemmelsene i § 31 og 31b behandles nærmere i punkt 19.3.2. Det vises også til kapittel 17.

For det andre har vegtrafikkloven flere bestemmelser om *administrative sanksjoner* av ulik art: En type *overtredelsesgebyr* finner man i § 31 femte ledd om "tilleggsavgift" for overtredelser av reglene i medhold av § 8 om avgiftsparkering. Videre kan overtredelsesgebyr ilegges med hjemmel i § 31 sjettede ledd (gebyr for andre parkeringsovertredelser enn de som er regulert i § 8 om avgiftsparkering), § 31 syvende ledd (gebyr for diverse overtredelser etter nærmere regler gitt av Kongen) og § 36a (overlastgebyr). Overtredelsesgebyrene i vegtrafikkloven behandles nærmere i punkt 19.3.3. *Administrativt rettighetstap* kan ilegges i form av "inndragning" av førerkort m.m., jf. § 33, og sperrefrist for utstedelse av førerkort på grunn av straffbart forhold mv., jf. § 24 a. Tap av retten til å føre motorvogn etter § 33 behandles nærmere i punkt

19.3.4. Vegtrafikkloven § 33 nr. 1 første ledd gir hjemmel for *formell advarsel* i form av registrering av nærmere angitte straffbare handlinger ("prikkbelastning") som kan gi grunnlag for senere "inndragning" av førerkort. Det er ennå ikke gitt nødvendige utfyllende forskrifter etter bestemmelsen. Det gis en oversikt over ordningen i punkt 19.7.2.1.

For det tredje har vegtrafikkloven regler om *andre forvaltningstiltak*. I § 37 er det gitt regler om *retting ved direkte inngrep* ved fjerning og forvaring av kjøretøy m.m. Inndragning av førerkort etter loven § 34 innebærer et *tilbakekall av tillatelse* som ikke er en sanksjon etter utvalgets begrepsbruk. Det samme gjelder reglene om forbud mot å kjøre førerkortfri motorvogn i § 35 og forbud mot bruk av kjøretøy, inndragning av kjennemerke og vognkort i § 36. Disse reglene behandles ikke i det følgende.

19.3.2 Straffansvaret etter gjeldende rett – vegtrafikkloven §§ 31 og 31b

Vegtrafikkloven § 31 første ledd lyder:

"Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, straffes med bøter eller med fengsel inntil ett år, dersom forholdet ikke går inn under strengere straffebud. På samme måte straffes overtredelse av vilkår i enkeltvedtak i medhold av denne lov og brudd på forbud etter §§ 35 og 36 [forbud mot å kjøre førerkortfri motorvogn og forbud mot bruk av kjøretøy, inndragning av kjennemerke og vognkort]."

Bestemmelsen fastsetter, med visse unntak som det gjøres rede for nedenfor, at enhver overtredelse av enhver handlingsnorm gitt i loven, eller i forskrift eller i enkeltvedtak i medhold av loven, er straffbar. Denne generelle straffetrusselfølgelsen innebærer at mange mindre alvorlige overtredelser i prinsippet er straffbare. En del av disse straffefølges nok sjelden eller aldri i praksis. Som et eksempel kan nevnes brudd på plikten til å ha hvit eller gul refleks på begge sykkelpedalene.⁴⁾ Men mange overtredelser straffes i stort omfang etter vegtrafikkloven, jf. punkt 19.2.

Til tross for den generelt utformede straffebestemmelsen i vegtrafikkloven § 31 første ledd er enkelte overtredelser av vegtrafikkloven ikke straffbare. I § 31 femte og sjettede ledd er det gitt særlige regler som innebærer at de fleste typer parkeringsovertredelser ikke er straffbare, men i stedet

⁴⁾ Se forskrift 19. februar 1990 nr. 119 om krav til sykkel § 5 nr. 2.

sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Vegtrafikkloven § 31 syvende ledd bestemmer dessuten at det etter nærmere regler gitt av Kongen kan ilegges gebyr i stedet for straff også ved overtredelse av andre regler gitt i eller i medhold av denne lov. Disse begrensningene i straffansvaret behandles nærmere i punkt 19.3.3.

Loven § 31b gir hjemmel for å ilegge bot ved forenklet forelegg. Utvalget behandler ordningen med forenklet forelegg på generelt nivå i kapittel 17. Det er gitt nærmere regler for ordningen på vegtrafikkområdet i forskrift 29. juni 1990 nr. 492 om forenklet forelegg i vegtrafikksaker. Her er det fastsatt en rekke overtredelsestyper som kan bøtelegges etter en slik forenklet prosedyre som ordningen med forenklet forelegg innebærer. Disse overtredelsestypene er kjøring med for høy fart, kjøring mot rødt lys, kjøring i strid med visse skiltregler, kjøring på fortau/over sperrelinje mv., ulovlig forbikjøring, brudd på vikepliktsreglene, manglende bruk av blinklys, kjøring i terrenget mv., manglende eller feilaktig bruk av lys, kjøring uten tilstrekkelig utsyn, kjøring med motorvogn der det er feil ved nærllys, fjernlys eller kjørellys, kjøring med for mange passasjerer, kjøring uten foreskrevne kjennemerker, kjøring med "trimmet" motorsykkel/moped, kjøring med kjøretøy der parkeringsbrems ikke virker, kjøring med traktor på motorvei og ulike former for ulovlig sykling.

19.3.3 Overtredelsesgebyrer etter gjeldende rett

Vegtrafikkloven har i dag fire bestemmelser (fordelt på to paragrafer) som hjemler administrativt overtredelsesgebyr.

I vegtrafikkloven § 31 femte ledd fremgår det at "for parkeringsovertredelser av regler gitt i medhold av § 8 første ledd fastsetter Kongen tilleggsavgift". Det sies ikke uttrykkelig at overtredelser av § 8 ikke også kan straffes etter første ledd, men dette er sikker forståelse av regelverket. Det er gitt nærmere regler om tilleggsavgift i forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr. Tilleggsavgiften er kr 300, jf. forskriften § 13 fjerde ledd.

Vegtrafikkloven § 31 sjette ledd gir Kongen hjemmel til å ilegge "gebyr" for ikke kvalifiserte feilparkeringer som ikke er en overtredelse av reglene i § 8 (avgiftsparkering). Sjette ledd sier uttrykkelig at andre parkeringsovertredelser og overtredelser av forbud mot stans enn de som reguleres av femte ledd, bare straffes dersom parkeringen eller stansen "har voldt eller kunne ha voldt alvorlig trafikkhindring eller fare for person eller gods. Ellers

ilegges gebyr etter § 31 a". Denne reguleringen innebærer en avkriminalisering av overtredelser som ikke oppfyller det angitte kvalifikasjonskravet. Det er gitt nærmere regler om når det kan ilegges gebyr i forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr § 14. Her fremgår det at det kan ilegges gebyr på kr 500 ved stans eller parkering i strid med vegtrafikkloven § 3, trafikkreglene, skiltforskriften og visse andre bestemmelser. Det fremgår også uttrykkelig at gebyr ikke kan ilegges dersom overtredelsen oppfyller kvalifikasjonskravet i vegtrafikkloven § 31 sjette ledd.

Med hjemmel i § 31 syvende ledd kan Kongen gi nærmere regler om "gebyr" i stedet for straff for overtredelse av andre regler gitt i eller i medhold av vegtrafikkloven. Det er gitt slike regler i forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikkloven. Forskriften § 1 fastsetter følgende:

"Den som har fylt 15 år kan av politiet eller biltilsynet ilegges gebyr for følgende overtredelser:

- unnlatt å ha med seg førerkort eller mopedførerbevis
- unnlatt å ha med vognkort under kjøringen
- kjørt uten hastighetsmåler eller med hastighetsmåler som ikke virker
- unnlatt å ha med seg varseltrekant
- kjørt ulovlig med piggedekk eller kjettinger, eller uten å medbringe kjettinger
- kjørt med dekk med mønsterdybde under lovlig minimum
- kjørt med signalhorn som gir lyd med varierende tonehøyde eller styrke
- unnlatt bruk av påbudt verneutstyr (hjelme, bilbelte), jf. forskrift 21. september 1979 nr. 7 om bruk av personlig verneutstyr under kjøring med motorvogn
- ikke etterkommet førers ansvar overfor en eller flere passasjerer under 15 år som ikke bruker påbudt verneutstyr (hjelme, bilbelte, barnesikringsutstyr)."

I § 4 i forskriften er det fastsatt at overtredelse av § 1 bokstavene h og i ikke kan straffes. Disse overtredelsestypene er følgelig avkriminalisert. Etter samme bestemmelse skal det ikke ilegges gebyr dersom "overtredelsen framstår som særlig graverende eller særlig trafikkarfarlig, eller dersom forholdet av andre grunner bør følges opp ved vanlig straffeprosessuell forfølning. Ved bruksforbud eller førerkortbeslag skal forholdet normalt anmeldes". Dersom en overtredelse etter dette skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr, kan den ikke straffes. For overtredelsestypene i § 1 bokstav a

til g er det således innført et kvalifikasjonskrav for straffbarhet, slik at ikke-kvalifiserte overtredelser er avkriminalisert. Gebyret er på kr 500 med unntak av gebyr for overtredelse av forskriftens § 1 bokstav f, h og i hvor gebyret er kr 750.

Vegtrafikkloven § 36a gir Kongen hjemmel til å gi nærmere regler om "gebyr" for overlasting av kjøretøy. Det er gitt nærmere regler i forskrift 17. desember 1971 nr. 1 om gebyr for overlasting. Det er gitt regler om gebyrsatser i forskrift 18. desember 1987 nr. 1101 om gebyrsatser for overlasting med kjøretøy på offentlig veg. Gebyrets størrelse avhenger av hvor stor overlast kjøretøyet fører.

Den personelle kompetansen til å ilegge gebyr etter § 31 er regulert i vegtrafikkloven § 31 a. Det følger av denne bestemmelsen at kompetansen primært ligger hos politiet. Men Kongen kan dessuten gi andre offentlige organer eller kommuner tilsvarende gebyrmyndighet.

Overtredelsesgebyr i form av "tilleggsavgift" etter § 31 femte ledd ilegges av kommunen, jf. forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr § 2 første ledd. Kompetansen til å ilegge gebyr etter § 31 sjette ledd er etter forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr § 17 primært lagt til politiet. Men i medhold av forskriften § 18 kan Vegdirektoratet, etter søknad fra en kommune, tildele kommunen myndighet til å ilegge gebyr etter forskriften § 14. Etter forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikkloven § 1, som er gjengitt ovenfor, er kompetansen til å ilegge gebyr etter § 31 syvende ledd lagt til både politiet og biltilsynet. Biltilsynet eksisterer ikke lenger, slik at det nå er trafikkstasjonene i Statens vegvesen som utøver det tidligere biltilsynets funksjoner. Vegtrafikkloven § 31a gjelder ikke for gebyr etter § 36a om overlastgebyr. I medhold av § 36a er det gitt bestemmelser om kompetanse i forskrift 17. desember 1971 nr. 1 om gebyr for overlasting § 5 annet ledd. Det er normalt Vegsjefen som ilegger slikt gebyr. Når praktiske hensyn tilsier det kan Vegdirektoratet overlate til politiet eller Statens vegvesen ("biltilsynet" i forskriften) å ilegge gebyr, jf. forskriftens § 5 annet ledd. I § 5 første ledd er kompetansen til å foreta selve vektkontrollen lagt til politiet eller Statens vegvesen ("biltilsynet" i forskriften). Vegdirektoratet kan dessuten gi slik myndighet også til andre.

19.3.4 Tap av retten til å føre motorvogn etter gjeldende rett – "inndragning av førerkort"

Gjeldende bestemmelsene om bruk av motorvogn

og krav til førerkort finnes i vegtrafikkloven, førerkortforskriften og håndhevingsinstruksen.⁵⁾

Den som skal føre motorvogn må som hovedregel ha førerkort for den aktuelle motorvogngruppe, jf. vegtrafikkloven § 24 og førerkortforskriften § 1.⁶⁾ For å få slik offentlig tillatelse til å føre motorvogn som et førerkort innebærer, må en rekke vilkår være oppfylt. Det stilles blant annet krav til alder, helse og godkjent førerprøve, jf. vegtrafikkloven § 24 tredje og fjerde ledd og førerkortforskriften §§ 8 og 9 og kapittel 2. Utstedelse av førerkort er enkeltvedtak og fattes på den trafikkstasjonen ved Statens vegvesen der søkeren avla førerprøven.

Retten til å føre motorvogn kan som andre offentlige tillatelser i visse tilfeller nektes eller trekkes tilbake. Avslag på søknad om førerkort behandles ikke i kapitlet her. I loven betegnes tilbakekall av allerede utstedt førerkort som "inndragning" av førerkort. For utvalgets arbeid er det vesentlig å skille mellom "inndragning" av førerkort som *rettighetstap*, som innebærer en sanksjon i utvalgets terminologi og "inndragning" som *tilbakekall av offentlig tillatelse* som ikke er sanksjon, jf. punkt 11.2.2.1, 15.2.2, og 19.7. Vegtrafikkloven har bestemmelser om begge typer reaksjoner. I kapitlet her behandler utvalget bare de hjemlene for "inndragning" av førerkort i vegtrafikkloven som innebærer en sanksjon, altså rettighetstap etter utvalgets terminologi. Hjemlene for tilbakekall som ikke er en sanksjon, behandles ikke.

Vegtrafikkloven har bestemmelser om førerkortreaksjoner som er sanksjoner etter utvalgets begrepsbruk i § 33 om "inndragning" av førerkort og i § 24a om "sperrefrist for utstedelse av førerkort på grunn av straffbart forhold mv".

Alle førerkortreaksjoner, både de som innebærer en sanksjon og de som ikke gjør det, ilegges etter gjeldende regler administrativt av politiet og vegtrafikkmyndighetene. Vedtakene kan påklages administrativt og/eller bringes inn for domstolene ved sivil søksmål.

⁵⁾ Forskrift 23. februar 1979 om førerkort og førerprøve mv. Rundskriv nr. G-102/2000 11. desember 2000 Håndhevingsinstruks vedrørende nektelse og inndragning av førerkort, nektelse og tilbakekalling av kjøresedler, fastsettelse av kjøreforbud m.v.

⁶⁾ Visse typer motorvogner kan etter nærmere regler føres uten førerkort, jf. førerkortforskriften §§ 5 og 6. (Reglene omfatter saktegående motorvogn, moped – som imidlertid krever mopedførerbevis – traktor og motorredskap.)

19.4 Avkriminalisering – bør det innføres et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter vegtrafikkloven?

Vegtrafikkloven § 31 første ledd retter seg mot enhver overtredelse av handlingsnormer gitt i eller i medhold av loven. Som det fremgår i punkt 19.3.2 og 19.3.3, innebærer bestemmelsene om administrativt overtredelsesgebyr i vegtrafikkloven § 31 femte til syvende ledd en viss avkriminalisering, men området for det straffbare etter bestemmelsen er likevel meget omfattende.

Det er klart at det er behov for sanksjoner mot trafikkovertrедelser. Spørsmålet er i hvilken utstrekning disse sanksjonene bør være straff. I tråd med de generelle prinsippene for bruk av straff som utvalget har lagt til grunn i punkt 10.3 og 10.6, mener utvalget det er grunnlag for å vurdere om det bør innføres et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter vegtrafikkloven. Et slikt kvalifikasjonskrav må vurderes for den enkelte bestemmelse.

En rekke brudd på vegtrafikkloven medfører skade på liv eller helse eller skaper nærliggende og konkret fare for dette. Ved flere typer trafikkovertrедelser idømmes regelmessig ubetinget fengselsstraff. Etter utvalgets syn er det åpenbart nødvendig med et straffansvar for å verne om slike sentrale interesser.

Etter utvalgets oppfatning er det grunn til å sondre mellom overtredelser som setter trafikk-sikkerheten direkte i fare, og overtredelser av mer formell art (mindre tekniske mangler, ufarlige feilparkeringer mv.). For den siste gruppen overtredelser vil administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak kunne gi et tilstrekkelig vern i den grad det er nødvendig å oppstille en sanksjon, i alle fall hvis ikke overtredelsen er vesentlig eller gjentatt.

Flere av bestemmelsene i vegtrafikkloven inneholder handlingsnormer som det ikke er aktuelt å knytte et straffansvar til.⁷⁾ Også i forskriftsverket finner man bestemmelser som neppe inneholder noen handlingsnorm som kan danne grunnlag for et straffansvar.

Den nærmere avgrensningen av området for hva som bør være straffbart er ikke lett. Vegtrafikkloven med tilhørende forskrifter rommer en mengde ulike handlingsnormer som utvalget verken har noen mulighet til å skaffe seg uttømmende oversikt over eller er kompetent til å vurdere på en faglig dekkende måte. Det er derfor ikke mulig for utvalget å angi fullstendig og presist hvilke av hand-

lingsnormene som bør vernes av straffebestemmelsen i vegtrafikkloven § 31. Utvalget nøyer seg derfor med å anbefale at det vurderes å avgrense straffansvaret ved å innføre et kvalifikasjonskrav i bestemmelsen, jf. punkt 10.6. Dette kvalifikasjonskravet bør ikke gjelde for alle overtredelser av loven. Enkelte handlingsnormer verner så viktige interesser at enhver overtredelse bør være straffbar. Dette gjelder etter utvalgets syn bestemmelsene i § 10 (unnløstelse av å stanse i trafikkontroll), § 12 (brudd på plikter ved trafikkuhell, herunder hjelpeplikten), § 21 (kjøring i uskikket tilstand) og § 24 (kjøring uten førerkort). For disse bestemmelsene mener utvalget at straffansvaret bør videreføres i sin nåværende form.

Etter utvalgets syn bør det vurderes nærmere om overtredelse av de øvrige bestemmelsene i loven bare skal være straffbar dersom overtredelsen er *vesentlig* eller *gjentatt*. Overtredelse av handlingsnormer gitt i medhold av loven bør dessuten bare være straffbar når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelsen er straffbar, jf. punkt 10.6.4 om utforming av straffebud i slike tilfeller.

Vegdirektoratet har på side 15 i sitt svar til utvalget, jf. punkt 8.3, gitt følgende generelle kommentar til spørsmålet om avkriminalisering:

”Som en generell kommentar til dette punkt, vil Vegdirektoratet uttale at vi anser det viktig at straffehjemmelen i vegtrafikkloven § 31 beholdes slik den er utformet i dag. Dette selv om mange forhold ofte ikke anmeldes, og det for enkelte overtredelser finnes et to-sporet sanksjonssystem. Det er likevel etter Vegdirektoratets oppfatning ved alvorlige overtredelser av betydning å ha en straffehjemmel.”

I argumentasjonen er det behovet for å kunne straffe *alvorlige* overtredelser som understrekes. Dette harmonerer godt med et kvalifikasjonskrav, og utvalget forstår ikke direktoratet slik at det tas avstand fra å justere straffebestemmelsen i den retningen utvalget anbefaler vurdert. Vegdirektoratet peker selv på muligheten for å avkriminalisere overtredelser av piggdekkforskriften og uttaler følgende om dette i sitt svar side 17:

”Det er vanskelig å tenke seg tilfeller hvor en overtredelse av piggdekkforskriften anses som så alvorlig at det bør reageres med straffereaksjon. På denne bakgrunn stiller Vegdirektoratet spørsmålet om ikke overtredelser av piggdekkforskriften bør avkriminaliseres på linje med avgiftsparkeringsovertrедelser. Dette vil medføre en endring i vegtrafikkloven § 31.”

Vurderingen av når en overtredelse skal anses som

⁷⁾ Utvalget antar at dette i alle fall gjelder bestemmelsene i §§ 1, 2, 11, 16, 22a, 24 a, 27 og 30.

”vesentlig” eller ”gjentatt” er nærmere behandlet på generelt nivå i henholdsvis punkt 10.6.2 og 10.6.3.

Ved vesentlighetsvurderingen etter et eventuelt kvalifikasjonskrav i vegtrafikkloven bør det legges særlig vekt på overtredelsens omfang – for eksempel størrelsen på en fartsoverskridelse -, om overtredelsen har voldt skade eller fare i trafikken og på graden av utvist skyld.

Overtredelser som etter rettspraksis i dag medfører ubetinget fengselsstraff, bør selvsagt anses som vesentlige. De overtredelsene som oftest medfører fengselsstraff, er promillekjøring og grove fartsoverskridelser, men man finner også eksempler på andre overtredelsestyper som kvalifiserer til slik straff i rettspraksis, for eksempel uaktsom kjøring med dødsulykke til følge. Slike overtredelser vil typisk være trafikksfarlige og klanderverdige lovbrudd. Terskelen for vesentlig overtredelse, og dermed for straffansvaret, bør imidlertid være lavere enn terskelen for ubetinget fengselsstraff. Også lovbrudd som etter praksis medfører betinget fengselsstraff, antar utvalget at som regel vil innebære en vesentlig overtredelse. Det samme gjelder overtredelser som normalt medfører større bøter enn det som kan ilegges ved forenklet forelegg.

I hvilken grad gjentakelse bør kunne utløse kvalifikasjonskravet for ikke-vesentlige overtredelser av vegtrafikkloven er etter utvalgets syn noe usikkert. Dette må vurderes nærmere for den enkelte type overtredelse. Men enhver gjentatt overtredelse bør neppe være straffbar. Det er for eksempel forsvarlig å avkriminalisere ikke-vesentlige parkeringsovertredelser, selv om de gjentas.

Mange overtredelser som i dag avgjøres med forenklet forelegg, vil ikke oppfylle et slikt kvalifikasjonskrav for straffansvar som er drøftet i det foregående. For eksempel gjelder dette en liten fartsoverskridelse. Men enkelte overtredelser som nå medfører forenklet forelegg vil være vesentlige, for eksempel større fartsoverskridelser. Dessuten vil gjentakelse kunne medføre at kvalifikasjonskravet er oppfylt. I hvilken grad overtredelser som i dag avgjøres med forenklet forelegg, bør avkriminaliseres, har betydning for hvorledes ordningen med forenklet forelegg bør videreføres og for ordningen med prikkbelastning av førerkort, jf. nærmere punkt 19.5.1 og 19.7.2.2. Om forenklet forelegg mer generelt vises til kapittel 17.

19.5 Overtredelsesgebyr – utvalgets vurderinger

19.5.1 Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr

Mange av de overtredelsene som i dag sanksjoneres med bot ved forenklet forelegg, kan ikke anses som ”vesentlige” og vil således ikke være straffbare dersom det innføres et slikt kvalifikasjonskrav for straffansvar som utvalget anbefaler nærmere utredet. Utvalget finner det imidlertid klart at slike overtredelser fortsatt bør kunne sanksjoneres. Dette gjør det nødvendig å gi en ny hjemmel for overtredelsesgebyr til erstatning for forenklet forelegg.

Den gjeldende reguleringen av overtredelsesgebyr i vegtrafikkloven er som det fremgår i punkt 19.3.3, noe uoversiktlig. Hjemlene for å ilegge overtredelsesgebyr er plassert på fire forskjellige steder, nemlig i § 31 femte til syvende ledd og i § 36 a. Dessuten er det gitt nærmere regler om personell kompetanse, saksbehandling mv. ved utstedelse av gebyr i § 31 a, men denne bestemmelsen er ikke en selvstendig hjemmel for ileggelse av gebyr, selv om overskriften i paragrafen, ”Gebyr for parkeringsovertredelser og visse andre overtredelser”, kan gi inntrykk av dette.

Utvalget antar at det er hensiktsmessig at hjemmelsgrunnlaget for å ilegge overtredelsesgebyr etter vegtrafikkloven, samles i én bestemmelse, og at denne tilpasses det generelle sanksjonssystemet utvalget legger opp til, jf. punkt 13.4.1. De særlige hjemmelsgrunnlagene i § 31 femte til syvende ledd og § 36a kan da oppheves.

Utvalget antar at forskriftene om overtredelsesgebyrer, jf. punkt 19.3.3, langt på vei vil kunne videreføres med visse tilpasninger, eventuelt slik at de samles i en felles forskrift.⁸⁾ Videre antar utvalget at overtredelser i forskriften om forenklet forelegg i vegtrafikksaker⁹⁾ som ikke er vesentlige, bør overføres til en forskrift om administrativt overtredelsesgebyr. Som nevnt i punkt 19.4, vil flere av de overtredelser som i dag kan avgjøres med forenklet forelegg, innebære en vesentlig overtredelse, slik at lovbruddet vil være straffbart også dersom det innføres et kvalifikasjonskrav for straffansvar. Blant annet av hensyn til en ordning

⁸⁾ Forskrift 17. september 1993 nr. 855 om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen og forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr.

⁹⁾ Forskrift 29. juni 1990 nr. 492 om forenklet forelegg i vegtrafikksaker. Se oversikten over overtredelsestyper som omfattes i punkt 19.3.1.

med prikkbelastning av førerkort som kan lede til tap av retten til å føre motorvogn, kan det muligens være grunn til å videreføre en ordning med forenklet forelegg for slike overtredelser, jf. nærmere om dette i punkt 19.7.2.2. Prikksystemet bør imidlertid ikke være avgjørende for hvilke overtredelser som skal være straffbare. I hvilken grad forenklet forelegg og overtredelsesgebyr bør benyttes ved siden av hverandre for samme type overtredelser er behandlet på generelt nivå i punkt 17.4.1.1.

Dersom adgangen til å sanksjonere de overtredelsene som er regulert i de omtalte forskriftene videreføres, antar utvalget at sanksjonsbehovet vil være tilstrekkelig dekket, selv om det innføres et vesentlighetskrav for straffansvar etter de fleste av lovens bestemmelser. Utenfor ordningen med forenklet forelegg ilegges det i dag neppe straff i nevneverdig grad for overtredelser som ikke er vesentlige. Skulle det vise seg at det for noen slike overtredelser er et behov for administrativ sanksjon, vil en slik bestemmelse om overtredelsesgebyr som utvalget anbefaler gi hjemmel for å gi regler om dette.

For én overtredelsestype har utvalget vurdert nærmere i hvilke tilfeller det bør være adgang til å benytte overtredelsesgebyr, nemlig for brudd på fartsreglene i vegtrafikkloven §§ 5 og 6. Utvalget foreslår at fartsovertredelser inntil 20 km/t bør kunne sanksjoneres på denne måten.

Det nevnes for ordens skyld at også overtredelser som kan avgjøres med administrativt overtredelsesgebyr, etter omstendighetene i den enkelte sak vil kunne være vesentlig overtredelse, slik at lovbruddet er straffbart. I så fall kan lovbruddet følges med ordinært forelegg, eventuelt ved at det tas ut tiltale.

19.5.2 Kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr – særlig om ordningen med automatisk trafikkontroll (ATK)

Etter utvalgets syn er det ønskelig å frigjøre ressurser i politiet ved å overføre sanksjonskompetanse i mindre alvorlige saker fra politiet til forvaltningen, jf. punkt 10.4 og 10.5.2. På vegtrafikkområdet stiller dette seg imidlertid noe annerledes. Det er tradisjonelt en politioppgave å holde oppsyn med vegtrafikken, og det er flere grunner til at det fortsatt bør være slik. Selv om det innføres et slikt kvalifikasjonskrav for straffansvar som er drøftet i punkt 19.4, vil fortsatt en rekke overtredelser av vegtrafikkloven være straffbare. Disse vil politiet under enhver omstendighet ha et ansvar

for. Det er da neppe hensiktsmessig at politiet ikke skal håndheve mindre alvorlige lovovertridelser av samme art fordi de ikke er straffbare. Utvalget antar etter dette at det ikke er grunn til å endre vesentlig på dagens kompetansefordeling mellom politiet og vegmyndighetene, og politiet bør derfor få kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr som trer i stedet for forenklet forelegg.

Vegmyndighetene bør på sin side som i dag ha kompetanse i tillegg til politiet til å ilegge overtredelsesgebyr i saker om brudd på regler om plikt til ha med førerkort, mopedførerbevis og vognkort, eller kjøretøyets tekniske stand og utrustning, eller ved manglende bruk av påbudt verneutstyr. Det samme gjelder saker om overlasting av kjøretøy og visse saker om parkering i strid med vegtrafikklovens regler.

På ett punkt mener imidlertid utvalget det er grunn til å utvide Statens vegvesens kompetanse, nemlig på området for automatisk trafikkovervåking (ATK). I dag fungerer ordningen slik at Statens vegvesen står for driften av overvåkingskameraene. Fra omtrent 230 fotobokser tas det årlig i underkant av 60 000 bilder som Vegvesenet oversender politiet. Utvalget har fått opplyst at rutinen er slik at det ikke ville medføre noen merkbar merbelastning for vegmyndighetene dersom de selv skulle utstede forenklet forelegg eller overtredelsesgebyr i disse tilfellene. Utvalget legger således til grunn at en kompetanseoverføring vil kunne føre til en vesentlig effektivitetsgevinst ved at det spares ressurser hos politiet, uten at tilsvarende ressursbehov oppstår hos vegmyndighetene. Dessuten vil saksbehandlingen kunne gå raskere. Utvalget antar at man vil kunne få en ytterligere effektivitetsgevinst etter hvert som trafikkovervåkingen intensiveres som følge av gradvis utskifting til digitale kameraer, noe som vil øke kapasiteten og trolig også antall sanksjoner etter ordningen.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at Statens vegvesen får kompetanse til å utstede overtredelsesgebyr ved brudd på fartsreglene i vegtrafikkloven §§ 5 og 6 som avdekkes gjennom automatisk trafikkontroll. Utvalget har vurdert om det bør gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for alle overtredelser som i dag kan avgjøres med forenklet forelegg. På prinsipielt grunnlag har imidlertid utvalget kommet til at prinsippene for bruk av straff kan medføre at de groveste fartsovertredelsene som i dag avgjøres med forenklet forelegg, fortsatt bør være straffbare. Utvalget har som det fremgår av punktet ovenfor, kommet til at overtredelsesgebyr bør kunne benyttes som sanksjon ved

fartsovertredelser inntil 20 km/t. Dette medfører en tredeling i hvordan fartsoverskridelser sanksjoneres: Fartsoverskridelser inntil 20 km/t avgjøres (normalt) med overtredelsesgebyr. Større fartsoverskridelser enn dette må som før oversendes politi/påtalemyndighet. Overtredelser inntil 25/35 km/t¹⁰⁾ avgjøres med forenklet forelegg, mens større fartsoverskridelser må påtaleavgjøres enten med ordinært forelegg eller med utferdigelse av tiltalebeslutning. Av totalt 87 999 forenklede forelegg utstedt for fartsoverskridelser i 2002, ble 74 171 – dvs. omtrent 84 % – ilagt for inntil 20 km/t for høy fart.¹¹⁾

Ved en mer utførlig gjennomgang av sanksjonssystemet i vegtrafikkloven bør det vurderes om Statens vegvesen skal gis kompetanse til å sanksjonere også enkelte andre overtredelsestyper, først og fremst tekniske overtredelser som feil bruk av lys mv., men utvalget drøfter ikke dette i utredningen her.

I punkt 13.3.1 og 13.4 har utvalget gitt generelle anbefalinger om den nærmere utformingen av bestemmelser om overtredelsesgebyr. Utvalget kan ikke se at det er grunn til å fravike disse anbefalingene i en bestemmelse om overtredelsesgebyr i vegtrafikkloven. En bestemmelse om overtredelsesgebyr basert på utvalgets mønsterbestemmelse kan lyde:

”Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av [bestemmelsene i §§...], kan politiet ilegge den ansvarlige administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr). Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre administrativ sanksjon.

Overtredelsesgebyr etter første ledd kan også ilegges av Statens vegvesen for overtredelse av §§ 5 og 6 som avdekkes gjennom automatisk trafikkontroll. Kongen kan gi nærmere regler om hvor store fartsoverskridelser som kan avgjøres med overtredelsesgebyr.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX om dette. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling eller inndragningsbeløp ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som

er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.”

19.6 Klagebehandlingen i saker om feilparkering

19.6.1 Oversikt over ulike typer parkeringsregulering

Man kan skille mellom to nokså forskjellige typer parkeringsregulering. Den ene er offentligrettslige forbud mot parkering på visse steder. Slike parkeringsrestriksjoner skal blant annet forhindre parkering til hinder for nytte- og godstrafikk og parkering som kan representere en trafikkfare. Kvalifiserte overtredelser av slike regler er straffbare, mens mindre alvorlige overtredelser sanksjoneres med gebyr, jf. vegtrafikkloven § 31 første og sjette ledd, jf. punkt 19.3. De straffbare overtredelsene behandles ikke nærmere i det følgende.

Den andre typen regulering er plikt til å betale parkeringsavgift på parkeringsplass, det vil si et forbud mot parkering på ellers lovlig sted dersom det ikke betales avgift. De fleste parkeringsplasser, i hvert fall i de største byene, er avgiftsbelagte. Dette fører til sirkulasjon på plassene, gir inntekter til de som driver parkeringsvirksomhet og sørger for å begrense biltrafikken i bysentra. Plikt til å betale parkeringsavgift kan være aktuelt både på privat og offentlig parkeringsplass.

Mange parkeringsplasser drives av private aktører, gjerne ved at egnede arealer leies bort til private parkeringsselskaper som sørger for skilting, etablerer avgiftsordninger og ilegger kontrollavgift dersom man ikke betaler eller står parkert lenger enn man har betalt for. En del steder driver private selskaper parkeringskontroll på vegne av det offentlige. Kontrollavgift på privat parkeringsplass ilegges etter en avtalekonstruksjon, ikke med hjemmel i lov. Det enkelte parkeringsselskap fastsetter ensidig både parkeringsavgiften og størrelsen på kontrollavgiften. Dersom reglene er tydelig skiltet, anses de vedtatt av bilførere som parkerer på parkeringsplassen. Forbrukerombudet og parkeringsbransjens organisasjoner forhandler for tiden om en standardkontrakt for avgiftsparkering på privat grunn. Slik privat avgiftsparkering behandles ikke nærmere i det følgende. Det er bare offentlig avgiftsparkering som er regulert i vegtrafikkloven § 8, som behandles. Manglende betaling av parkeringsavgift på offentlig parkeringsplass kan sanksjoneres med tilleggsavgift etter vegtrafikkloven § 31 femte ledd, jf. punkt 19.3.3.

¹⁰⁾ Grensen for avgjørelse ved forenklet forelegg er inntil 25 km/t for høy hastighet der fartsgrensen er 60 km/t eller lavere, og inntil 35 km/t for høy hastighet der fartsgrensen er 70 km/t eller mer, jf. punkt 17.2.

¹¹⁾ Tall fra Statens Innkrevingssentral.

Det er gitt utfyllende bestemmelser om både forbud mot parkering på visse steder og avgiftsparkering i forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr.

19.6.2 Oversikt over klageordningen for tilleggsavgift og gebyr

Reglene om klage i parkeringssaker fremgår av forskrift 1. oktober 1993 nr. 921 om offentlig parkeringsregulering og parkeringsgebyr §§ 19 flg. Det er etablert noe ulike klageordninger for ilagt tilleggsavgift etter § 31 femte ledd, jf. § 8, og ilagt gebyr etter § 31 sjette ledd.

For begge typer betalingsforpliktelse er det kommunen som behandler klage dersom den har overtatt parkeringshåndhevingen etter § 14, jf. § 2 i forskriften. Der det ikke er kommunal håndheving, eller gebyr er ilagt ved bruk av blanketter fra Statens Innkrevingsentral, skal klagen sendes politiet på stedet. Dersom klagen ikke gis medhold, kan den "kreves forelagt" tingretten.

Den videre klagebehandlingen varierer etter hva slags reaksjon det er snakk om. Klage på *gebyr* behandles av tingretten etter reglene i § 20 i forskriften. Med visse tilpasninger kommer straffeprosesslovens regler til anvendelse så langt de passer. Klage på *tilleggsavgift* behandles av tingretten etter reglene i § 20a i forskriften, og reglene i tvistemålsloven og lov om rettsgebyr gjelder så langt de passer.

19.6.3 Endring av klagereglene – oppheving av dagens særordning

Som det fremgår ovenfor, er tingretten klageorgan i parkeringssaker, med ulike regler for klagebehandlingen i saker om tilleggsavgift og saker om gebyr.

Uten særlig regulering ville forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om klage komme til anvendelse. Hvem som er klageinstans fremgår av forvaltningsloven § 28. I saker der tilleggsavgift eller gebyr ilegges av politiet, vil Politidirektoratet være klageinstans, jf. første ledd. I saker der kommunen håndhever parkeringsreglene, vil kommunestyret være klageinstans etter dagens regler, jf. § 28 annet ledd.

Forvaltningsloven § 32 fastsetter at klage skal fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket, og dette organet vil etter § 33 ha adgang til å oppheve eller endre vedtaket dersom det finner klagen begrunnet. Dette innebærer at kommunen/politiet ville kunne ta stilling til klagen på samme måte som i dag.

Dersom klageren ikke får medhold, kan saken bringes inn for domstolen i sivilprosessens former etter de alminnelige reglene om prøving av forvaltningsvedtak.

Etter utvalgets syn er det ikke tilstrekkelig grunn til å benytte rettsapparatet som klageinstans i parkeringssaker. Det omtvistede beløp er relativt beskjedent, og bevistema og bevisvurdering må dessuten antas å være enkelt i de fleste parkeringssaker. Det er på den annen side belastende for tingretten å behandle disse klagen. Til illustrasjon har utvalget fått opplyst at Oslo tingrett behandlet 22 klagesaker i 2002, hvorav de fleste gjaldt parkeringssaker.¹²⁾ Det er videre grunn til å understreke at klage på tilleggsavgift som behandles av tingretten etter reglene i § 20a i forskriften, er kostbart, fordi rettsgebyret på kr 700 må betales.

Etter dette anbefaler utvalget at tingretten ikke lenger skal være klageinstans i parkeringssaker. Utvalget kan heller ikke se at de øvrige særreglene for klage er tilstrekkelig begrunnet, og anbefaler derfor at det vurderes å oppheve dagens særregler. Etter utvalgets forslag til ny § 55 i forvaltningsloven er fylkesmannen klageinstans ved kommunale vedtak. Det vises til punkt 12.7.7 om dette. Med en slik endring vil trolig forvaltningsloven gi en tilfredsstillende regulering av klageadgangen.

19.7 Rettighetstap – tap av retten til å føre motorvogn

19.7.1 Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) Om lov om endringer i vegtrafikkloven mv. (domstolsbehandling av tap av retten til å føre motorvogn mv.)

De siste tiårene har spørsmålet om å endre saksbehandlingsreglene ved "inndragning" av førerkort – som innebærer tap av retten til å føre motorvogn i utvalgets terminologi – og andre førerkortreaksjoner som følge av straffbare handlinger, vært reist en rekke ganger. I NOU 1999: 22 Førsteinstansdomstolene i fremtiden, foreslo Strukturutvalget at spørsmålet om inndragning av førerkort som følge av en straffbar handling skulle behandles sammen med den straffesaken som danner grunnlag for førerkortreaksjonen. På bakgrunn av tidligere utredninger, Strukturutvalgets forslag og høringsinstansenes uttalelser, har Justisdepartementet vurdert spørsmålet om avgjørelsesmyndigheten for inndragning av førerkort på nytt.

¹²⁾ Andre klagesaker i denne kategorien er for eksempel klage over bilbeltegebyr, men det er opplyst at det er veldig få slike saker.

I høringsnotat 20. september 2002 sendte departementet forslag om nye regler om tap av retten til å føre motorvogn mv. på høring. Forslaget gikk blant annet ut på at domstolene skal avgjøre om førerkort og mopedførerbevis skal inndras på grunn av straffbare handlinger etter vegtrafikkloven § 33, og at spørsmålet skal behandles som ledd i straffesaken. Justisdepartementet tok også opp spørsmålet om slik reaksjon bør være formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16.

Sanksjonsutvalget har i brev 15. november 2002 til Justisdepartementet avgitt høringsuttalelse om forslagene fra departementet. I uttalelsen redegjør utvalget for sitt syn på grensen mellom førerkortreaksjoner som sanksjoner og som andre forvaltningstiltak. Utvalget redegjør dessuten for sin begrepsbruk og anbefaler at denne følges i det videre arbeidet med forslagene. Videre anbefaler utvalget at tap av retten til å føre motorvogn ikke bør være formell straff, og støtter departementets forslag om at domstolene bør beslutte tap av retten til å føre motorvogn som sanksjon. Høringsuttalelsen følger i sin helhet som vedlegg til utredningen (vedlegg 2).

I Ot.prp. nr. 52 (2002-2003) har Justisdepartementet fremmet forslag til lovendringer som så langt kan ses er i overensstemmelse med utvalgets innspill.

19.7.2 Formell advarsel – "prikkbelastning" av førerkort

19.7.2.1 Gjeldende rett

Ved lov 21. juni 2002 nr. 40 har vegtrafikkloven § 33 nr. 1 fått et nytt første ledd som gir hjemmel for å innføre prikkbelastning av førerkort og tap av retten til å føre motorvogn ved et visst antall prikker.

Bestemmelsen i § 33 nr. 1 sier lite om innholdet i et prikkbelastningssystem, og det er meningen at dette skal fremgå av forskrift. I Justisdepartementets høringsnotat punkt 3.2.3.5 er den tenkte prikkbelastningsordningen beskrevet slik:

"I hovedtrekk går prikkbelastningsordningen ut på at den som blir ilagt straff gjennom vedtatt forelegg eller forenklet forelegg, eller domfelt, for visse overtredelser, typisk fartsovertredelser, får overtredelsen registrert med normalt to prikker, jf. Ot.prp. nr. 71 (2001-2002) s. 1-2. Får førerkortinnehaveren registrert åtte prikker eller mer i løpet av en treårs-periode, skal førerkortet inndras i seks måneder.

Det legges opp til at føreren skal orienteres om at vedtakelse av utstedt forenklet forelegg

eller forelegg vil føre til prikkbelastning, jf. Ot.prp. nr. 71 (2001-2002) s. 10.

Inndragning som følge av prikkbelastning skal være uavhengig av inndragning på annet grunnlag. For eksempel vil inndragning som følge av at en førerkortinnehaver blir ilagt straff eller domfelt for overtredelse av vegtrafikkloven § 22 første eller annet ledd, ikke medføre at tidligere ilagte prikker etter forskriften om prikkbelastning bortfaller, jf. Ot.prp. nr. 71 (2001-2002) s. 12."

I høringsnotat fra Vegdirektoratet 4. april 2000 ble følgende hovedtyper av overtredelser foreslått å inngå i prikkbelastningsordningen:

- diverse fartsovertredelser
- kjøring i strid med trafikklyssignal
- kjøring på eller over sperrelinje eller sperreområde
- ulike typer ulovlig forbikjøring
- brudd på vikepliktsregler
- ilagt bot på kr 1 900 eller mer for overtredelse av kjøre- og hviletidsbestemmelsene, eller for kort avstand til forankjørende, eller overtredelse av vegtrafikkloven § 3 ("generalklausul" om aktsomhetsplikt)

I Ot.prp. nr. 71 (2001-2002), som fulgte opp høringen, uttaler Samferdselsdepartementet følgende om hvilke overtredelser som bør inngå i prikkbelastningsordningen:

"Høringsrunden ga også en rekke merknader til hvilke overtredelser som bør inngå i ordningen, herunder graden av alvorlighet ved den enkelte overtredelse og hvorvidt overtredelsen har betydning for trafikkikkerheten. Blant annet TØI påpeker at det for en del av de overtredelsene som foreslås å inngå, ikke foreligger studier som dokumenterer sammenhengen mellom frekvensen av brudd og antall ulykker. Eksempelvis gjør dette seg gjeldende for kjøring på eller over sperrelinje eller sperreområde avgrenset av heltrukken linje, samt for enkelte tilfeller av ulovlig forbikjøring. Basert på høringsuttalelsene er derfor enkelte forhold tatt ut av forslaget da de kan vise seg å være vanskelig praktiserbare i en prikkbelastningsordning. Dette gjelder kjøring på eller over sperrelinje eller sperreområde avgrenset av heltrukken linje, visse tilfeller av ulovlig forbikjøring, kjøring med for kort avstand til forankjørende, samt overtredelser av vegtrafikkloven § 3. Overtredelser av kjøre- og hviletidsbestemmelsene er også foreløpig tatt ut av ordningen, da det kreves ytterligere vurdering av hvilke overtredelser på dette området som bør underlegges prikkbelastning. Departementet legger ellers

til grunn at overtredelser som oppleves som åpenbart trafikkkfarlige, bør inngå i ordningen på et slikt grunnlag selv om det ikke foreligger dokumentasjon av sammenheng med antall trafikkuulykker. Det er imidlertid viktig at trafikantene og de som skal praktisere prikkssystemet, oppfatter overtredelsene som trafikkkfarlige og dermed naturlige i en prikkbelastningsordning. I forbindelse med senere evaluering vil det derfor bli vurdert om det er forhold som bør legges inn i eller tas ut av systemet.”

19.7.2.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget bemerker at en ordningen med prikkbelastning som det er lagt opp til i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 etter utvalgets terminologi er en formell advarsel, jf. punkt 11.3.4.1. Utvalget har imidlertid etter omstendighetene ikke funnet grunn til å anbefale denne benevnelsen i § 33 nr. 1.

Dersom det etter en slik nærmere vurdering som utvalget anbefaler i punkt 19.4, blir innført et kvalifikasjonskrav for straffansvar i vegtrafikkloven, vil det være nødvendig å åpne for administrativ sanksjon (overtredelsesgebyr) ved overtredel-

ser som tidligere ble straffet med bot ved forenklet forelegg. Avkriminalisering vil kunne medføre at overtredelsestyper som er ment å skulle gi grunnlag for prikkbelastning, ikke lenger vil være straffbare. I så fall oppstår behov for å endre bestemmelsen i § 33 nr. 1 slik at også administrative sanksjoner kan gi grunnlag for prikkbelastning. Etter utvalgets syn skulle det ikke være noe i veien for en slik endring. Registreringen av prikker vil i slike tilfeller ikke bygge på rettskraftig avgjørelse av straffbart forhold, men på endelig administrativ sanksjon.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn på en vurdering av § 31 nr. 1 før ordningen med prikkbelastning av førerkort er etablert gjennom forskrift.

Utvalget understreker for ordens skyld at det legger til grunn at tap av retten til å føre motorvogn på annet grunnlag enn prikkbelastning alltid kommer som en følge av vesentlige overtredelser. Utvalgets anbefaling om en nærmere vurdering av delvis avkriminalisering gjennom innføring av et kvalifikasjonskrav for straffansvar etter vegtrafikkloven berører dermed ikke slik sanksjon.

Kapittel 20

Folketrygdloven og sysselsettingsloven – tap av offentlig ytelse

20.1 Kapittelsammendrag

I kapittel 20 behandler utvalget folketrygdlovens og sysselsettingslovens sanksjonssystem ved opplysningssvikt som leder til uberettiget støtte, det vil si ”trygdemisbruk” eller ”trygdebedrageri”, herunder misbruk av ordningen med dagpenger under arbeidsledighet.

Utvalget foreslår å oppheve straffebestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d. Dette vil innebære en avkriminalisering av simpelt uaktsom overtredelse. Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse vil fortsatt normalt være straffbar etter straffeloven §§ 270 (bedrageri), 271 (grovt bedrageri) eller 271a (grovt uaktsomt bedrageri), eventuelt også § 166 (falsk forklaring til offentlig myndighet).

Utvalget anbefaler videre at bestemmelsen i folketrygdloven § 21-7 (uriktige opplysninger m.m. – følger for ytelse fra trygden) endres slik at det trekkes et klart skille mellom rettighetstap som sanksjon og tilbakekall av retten til ytelse som ikke er sanksjon. Endelig foreslår utvalget at det både i folketrygdloven og sysselsettingsloven gis hjemmel for å ilegge formell advarsel og overtredelsesgebyr ved opplysningssvikt.

20.2 Oversikt over hovedproblemstillinger som behandles

De samlede ytelsene fra folketrygden har et meget betydelig omfang. I 2002 beløp trygdeutgiftene seg til mer enn 190 milliarder kroner, og mer enn en million personer mottok stønad fra trygden.¹⁾ Et stort antall mennesker er i større eller mindre grad avhengig av de ytelsene de mottar. For at de offentlige trygdeytelsene skal kunne tjene sitt formål, må de selvsagt bygge på riktige forutsetnin-

ger. Dette innebærer at forvaltningen må ha den informasjonen som er nødvendig for å bedømme om en person er berettiget til støtte, og for å fastsette omfanget og varigheten av denne. I stor grad må fastsettelsen av trygderettigheter bygge på opplysninger fra den som mottar eller skal motta en ytelse, og trygdesystemet er langt på vei tillitsbasert. Dette skaper et behov for å sanksjonere brudd på forutsetningene for økonomisk støtte, først og fremst uriktige eller mangelfulle opplysninger som gis som grunnlag for ytelsen.

Folketrygdloven²⁾ har sanksjonshjemler for flere ulike typer lovbrudd, herunder uriktig bruk av folketrygdens refusjonsytelser, brudd på arbeidsgivers plikter overfor trygden og trygdemisbruk ved at noen ved å gi uriktige eller mangelfulle opplysninger mottar uberettiget støtte. I det følgende behandles bare reglene knyttet til det å motta uberettiget støtte, altså trygdemisbruk.

Stønad under arbeidsløshet (dagpenger) ytes etter folketrygdloven kapittel 4. Sanksjonsbestemmelsene er imidlertid plassert i sysselsettingsloven.³⁾

Trygdemisbruk antas å forekomme i nokså stor skala. I 2001 traff Aetat til sammen 3 756 vedtak om tilbakekreving av til sammen 64,4 millioner kroner som følge av misbruk av ordningen med dagpenger under arbeidsløshet. Gjennomsnittlig feilutbetalt beløp var på nesten 17 000 kroner. I 54 av sakene var beløpet over 100 000 kroner. I tillegg til krav om tilbakebetaling ble det truffet vedtak om utestengning (tap av offentlig ytelse) i ca. 2 850 saker. Nesten 1 000 overtredelser ble anmeldt til politiet. Det gjennomsnittlige beløp i de anmeldte sakene var 36 000 kroner, og det høyeste beløpet var 360 000 kroner. Utvalget har ikke mottatt tall fra Rikstrygdeverket om andre former for trygdemisbruk.

I punkt 20.3 gis en oversikt over sanksjoner mot trygdemisbruk etter gjeldende rett.

I punkt 20.4 drøfter utvalget spørsmålet om endringer i sanksjonssystemet etter folketrygdloven. For det første drøftes spørsmålet om å oppheve

¹⁾ Totale utgifter for 2002 var nesten 191 milliarder kroner. Per 30. november 2002 oppebar 1 210 511 personer pensjon eller overgangsstonad. I tillegg var det 404 064 andre stønadstilfeller. Utgiftene til dagpenger under arbeidsløshet var nærmere 2 milliarder kroner. Jf. Folketrygden nøkkeltall 2002, Rikstrygdeverkets utredningsavdeling, februar 2003.

²⁾ Lov 28. februar 1997 nr. 19.

³⁾ Lov 27. juni 1947 nr. 9.

straffebestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d, slik at trygdemisbruk eventuelt må straffefølges etter straffelovens bestemmelser, jf. punkt 20.4.1. Dette har betydning for om simpelt uaktsom overtredelse av plikten til å gi riktige og fullstendige opplysninger skal være straffbar. Dessuten behandles spørsmålet om det bør innføres en objektiv terskel for straffbarhet ved trygdemisbruk, jf. punkt 20.4.2.

I punkt 20.4.2 drøftes spørsmålet om hvilken adgang det bør være til å benytte administrative sanksjoner ved trygdemisbruk. Utvalget drøfter her tap av retten til stønad fra trygden, formell advarsel og overtredelsesgebyr.

20.3 Gjeldende rett

20.3.1 Straff

20.3.1.1 Folketrygdloven

Trygdemisbruk kan straffes etter folketrygdloven § 25-12. Bestemmelsen lyder slik:

”Den som mot bedre vitende gir uriktige opplysninger, eller holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, straffes med bøter hvis forholdet ikke går inn under strengere straffebud.

På samme måte straffes den som med hjemmel i denne loven er pålagt å gi opplysninger og meldinger, men som forsettlig eller uaktsomt forsømmer å gjøre dette.

Rikstrygdeverket eller den det gir fullmakt begjærer påtale. I saker der arbeidsmarkeds-etaten gjør vedtak, er det likevel Arbeidsdirektoratet eller den det gir fullmakt som begjærer påtale, se § 20-5.”

Første ledd fastsetter straff for den som ”gir uriktige” opplysninger, eller ”holder tilbake” opplysninger ”som er viktige” for rettigheter eller plikter etter loven.

Alternativet ”uriktige” opplysninger benyttes der søker gir feilaktige opplysninger. Formuleringen ”holder tilbake” opplysninger er anvendelig der søker unnlater å gi relevante opplysninger av eget tiltak eller etter anmodning. Ved brudd på lovhjemlet pålegg om å gi pliktige opplysninger, anvendes annet ledd, jf. nedenfor.

Begrepet ”viktige” kan neppe forstås strengt. Det må være tilstrekkelig at opplysningssvikten har betydning for ytelser etter loven utover det helt marginale. De fleste opplysninger som har betydning for rettigheter og plikter, vil altså omfattes.

Formuleringen ”mot bedre vitende” må forstås som et krav til forsett om opplysningssvikt av betydning for ytelser etter loven.

Annent ledd fastsetter straff for den som forsømmer å etterkomme pålegg med hjemmel i loven om å gi opplysninger eller meldinger. Etter dette leddet er det ikke noe krav at opplysningene er ”viktige” for rettigheter eller plikter etter loven.

Folketrygdloven § 21-3 fastsetter en vidtrekkende plikt for den som krever en ytelse etter loven til å bidra med riktige opplysninger av betydning.⁴⁾ Bestemmelsen lyder slik:

”En person som krever en ytelse, plikter å gi de opplysninger og levere de erklæringer og attester som er nødvendige for at trygdeetaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. Den som mottar en ytelse, plikter å underrette trygdekontoret om endringer i forhold som kan være avgjørende for om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen eller for ytelsens størrelse.

Trygdeetaten kan kreve at den som mottar en ytelse, gir de opplysninger og leverer de erklæringer og attester som er nødvendige for å kontrollere ytelsens størrelse eller om vedkommende fortsatt har rett til ytelsen.

Trygdeetaten kan kreve at den som krever eller mottar en ytelse, lar seg undersøke eller intervju av lege eller annen sakkyndig dersom trygdeetaten finner at det er nødvendig.”

20.3.1.2 Sysselsettingsloven

Straffebestemmelsen i sysselsettingsloven § 40 har denne ordlyd:

”Dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebud, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler

- a) den som overtrer de bestemmelser som er fastsatt i eller med heimel i §§ 26 og 27
- b) den som uten å oppgi navn og uten å ha gitt melding i rett tid etter § 12 averterer etter arbeidstaker, eller som unnlater å gi pliktig melding etter § 14
- c) - - -
- d) den som ikke i rett tid gir slike meldinger og opplysninger som blir krevd med heimel i denne lov, eller som til bruk for Arbeidsdirektoratet eller andre organer som har heimel i loven, gir uriktige eller ufullstendige opplysninger.

⁴⁾ Dessuten kan opplysningsplikten være nærmere spesifisert for enkelte ytelser. I kapittel 8 om sykepenger er det således gitt en særlig bestemmelse om medvirknings- og opplysningsplikt i § 8-8.

Påtale finner bare sted etter krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger.

Overtredelse som nevnt i første ledd anses som forseelse.”

For utvalgets oppmerksomhetsområde – uriktige opplysninger av betydning for egen trygdeytelse – er første ledd bokstav d den aktuelle straffebestemmelsen.

I 2001 ble, som nevnt ovenfor, nesten 1 000 overtredelser anmeldt til politiet, men straffereaksjonene ilegges etter straffeloven. Sysselsettingsloven § 40 spiller liten eller ingen rolle i praksis.

20.3.1.3 *Straffeloven*

Forsettlig opplysningssvikt av betydning for ytelse etter folketrygdloven som kan straffes etter folketrygdloven § 25-12 eller sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d, vil normalt innebære at også straffeloven § 166 om falsk forklaring og § 270 om bedrageri (eventuelt § 271 om grovt bedrageri) er overtrådt. Skyldkravet i disse bestemmelsene er forsett. Straffeloven § 271a fastsetter dessuten straff for grovt uaktsom overtredelse av §§ 270 og 271. Bestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 rekker lenger ved at de også rammer simpel uaktsomhet.

20.3.2 **Tap av offentlig ytelse**

20.3.2.1 *Folketrygdloven*

Folketrygdloven § 21-7 bestemmer :

”Et krav om en ytelse kan avslås og en innvilget ytelse kan holdes tilbake eller stanses helt eller delvis dersom vedkommende

- a) mot bedre vitende gir uriktige opplysninger,
- b) holder tilbake opplysninger som er viktige for rettigheter eller plikter etter denne loven, eller
- c) uten rimelig grunn unnlater å etterkomme pålegg som er gitt med hjemmel i denne loven.”

Det krever selvsagt ingen særskilt hjemmel å nekte en ytelse dersom vilkårene for ytelse overhodet ikke foreligger. Dette er ingen sanksjon og behandles ikke nærmere i det følgende. Det samme gjelder krav om tilbakebetaling av uberettiget mottatt stønad.

I forarbeidene til folketrygdloven § 21-7 uttales følgende:

”Paragrafen svarer fullt ut til den gjeldende lov

§14-8 første ledd. Trygdlovutvalget har foreslått å oppheve denne bestemmelsen som unødvendig. Begrunnelsen er blant annet at det følger av andre bestemmelser at krav kan avslås når vilkårene ikke er oppfylt, og at personer som søker eller mottar stønad har opplysningsplikt. Det vises til omtale på sidene 666 og 667 i utvalgets utredning. Departementet har imidlertid i samråd med Rikstrygdeverket kommet til at det er behov for en bestemmelse som gir klar hjemmel til å avslutte en sak.”⁵⁾

Her omtales bestemmelsen som hjemmelsgrunnlag for vedtak som ikke innebærer en sanksjon. I forlengelsen av det siterte fremgår det imidlertid at bestemmelsen i § 21-7 også gir hjemmel for å nekte et medlem av trygden en ytelse som vedkommende ellers ville hatt krav på. Uttrykket ”holdes tilbake” i bestemmelsen brukes altså i betydningen tap av rettighet.⁶⁾ Et slikt vedtak er en sanksjon etter utvalgets begrepsbruk (tap av offentlig støtte).

Kravet i bokstav b om at det bare er tilbakehold av opplysninger som er ”viktige” for rettigheter og plikter må forstås på samme måte som i § 25-12, jf. punkt 20.3.1.

Det kan være noe uklart etter ordlyden hva som er skyldkravet i de ulike delene av bestemmelsen. Etter Rikstrygdeverkets praksis begrenses imidlertid bruken av bestemmelsen til de tilfellene hvor man ut fra medlemmets manglende vilje til å gi korrekte opplysninger, er usikker på om vilkårene for rett til ytelse er til stede. Dersom vilkårene for støtte ikke anses oppfylt på grunn av annen opplysningssvikt (eller av andre grunner) avslås kravet med en henvisning til at vilkårene ikke foreligger.

20.3.2.2 *Sysselsettingsloven*

Sysselsettingsloven § 36 om utestengning lyder slik:

”Dersom et medlem har gitt uriktige opplysninger om forhold som har noe å si for retten til dagpenger under arbeidsløshet eller for retten til tilskudd under opplæring, og vedkommende var klar over eller burde vært klar over dette, kan de organer som har avgjørelsesmyndigheten, jf. § 32, gjøre vedtak om å utestenge vedkommende fra retten til stønad, helt eller delvis, for et tidsrom av inntil to år. Det samme gjelder dersom vedkommende har unnlatt å gi opplysninger av betydning for retten til stønad.”

Som nevnt foran, ble det truffet vedtak om tap av

⁵⁾ Jf. Ot. prp. nr. 29 (1995-96) side 181.

⁶⁾ Jf. Ot. prp. nr. 29 (1995-96) side 181.

offentlig ytelse (utestengning) i medhold av § 36 i ca. 2 850 saker i 2001. I kjennelse av 28. februar 2003 har Høyesterett avgjort at slikt vedtak er straff i forhold til forbudet mot gjentatt forfølgning i EMKs tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4.

Om hva som menes med "uriktige opplysninger" vises til fremstillingen i punkt 20.3.2.1. Kravet om betydning for stønaden er formulert ulikt i folketrygdloven og sysselsettingsloven. Etter sysselsettingsloven er det nok at opplysningene gjelder forhold "som har noe å si" for retten til dagpenger, mens folketrygdloven § 21-7 etter ordlyden krever at opplysningene må være "viktige" for retten til stønad. Skyldkravet er også forskjellig. Etter sysselsettingsloven § 36 kreves simpel uaktsomhet, mens skyldformen etter folketrygdloven § 21-7 bokstav a er forsett.

Arbeidsdirektoratet har ved intern instruks gitt nærmere retningslinjer for varigheten av utestengningen innenfor lovens maksimum på to år. Det går her frem at utestengning fastsettes til 3, 6, 12, 18 eller 24 måneder, og at det tas utgangspunkt i feilutbetalingens størrelse. Maksimum på 24 måneder anvendes som hovedregel når beløpet er på kr 40 000 eller mer. Retningslinjene angir dessuten en rekke momenter som kan tillegges vekt i skjerpene eller formildende retning.

20.4 Utvalgets vurderinger

20.4.1 Avkriminalisering

20.4.1.1 Avkriminalisering av simpelt uaktsom overtredelse

Ut fra de generelle prinsippene for kriminalisering som det er redegjort for i punkt 10.3 og 10.6, mener utvalget det uten videre er klart at forsettlige trygdebedragerier av en viss størrelse bør være straffbare. Mange mennesker er avhengige av trygdeytelser, og store summer utbetales årlig over trygdebudsjettet. Folketrygden er langt på vei et tillitsbasert system, og et slikt system er sårbart for misbruk. Straff er dermed nødvendig for å gi et tilstrekkelig vern mot trygdebedrageri.

Etter utvalgets syn kan det ut i fra disse betraktningene være gode grunner til å strafflegge grovt uaktsomt trygdebedrageri. Som det fremgår ovenfor, vil imidlertid forsettlig og grovt uaktsomt trygdemisbruk være straffbart etter straffeloven §§ 270 og 271 a. Forsettlig avgivelse av uriktige opplysninger rammes også av straffeloven § 166. Straffeloven er under revisjon, og utvalget ser det ikke som sin oppgave å vurdere endringer i lovens bestemmel-

ser.⁷⁾ Spørsmålet for utvalget er dermed om det er grunn til å opprettholde straffansvaret for de simpelt uaktsomme overtredelsene. I motsatt fall kan straffebestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d oppheves, og slike overtredelser i stedet sanksjoneres administrativt. Flere forhold taler for en slik løsning.

For utvalget er utgangspunktet at straffetrusler bare bør oppstilles der det er nødvendig, jf. punkt 10.7. Det faktum at bestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 spiller liten eller ingen selvstendig rolle i praksis, støtter betraktningen om at straffansvar ikke er nødvendig for simpelt uaktsom overtredelse. I brev av 7. september 2001 fra Sosial- og helsedepartementet, jf. punkt 8.3, er det opplyst at straffebestemmelsen i folketrygdloven § 25-12 om uaktsom opplysningssvikt tas med i anmeldelsen i tilfeller der det tas ut tiltale etter straffeloven §§ 270 eller 166.⁸⁾ Det tas imidlertid sjelden eller aldri ut tiltale etter folketrygdloven § 25-12 alene. Det ser også ut til at folketrygdloven § 25-12 som regel blir utelatt når det tas ut tiltale etter straffeloven § 270, og utvalget kjenner ikke til domfellelser etter folketrygdlovens straffebestemmelse. Situasjonen er den samme for straffebestemmelsen i sysselsettingsloven § 40. Arbeidsdirektoratet har i brev av 21. januar 2003 til riksadvokaten opplyst at man der rutinemessig tar sysselsettingsloven § 40 med i sine påtalebegjæringer, men at bestemmelsen ikke spiller noen rolle i praksis. Der det reageres med straff, brukes kun bestemmelsene i straffeloven.

Utvalget legger videre noe vekt på at den livssituasjonen som gir grunnlag for ytelser etter trygden, i en del tilfeller vil kunne ha en viss betydning også for hvor klanderverdig en uaktsom overtredelse kan sies å være. Under enhver omstendighet er simpel uaktsom overtredelse mindre klanderverdig enn forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse.⁹⁾

Både folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d omfatter opplysningssvikt som ikke medfører tap eller fare for tap for trygden. Her kan straffelovens bedrageribestemmelser ikke benyttes, men straffeloven § 166 om falsk forklaring vil ramme de forsettlige tilfellene. Utvalget mener at dette er tilstrekkelig. Ved

⁷⁾ Jf. NOU 2002: 4 Ny straffelov.

⁸⁾ Det er opplyst at det i år 2000 ble det anmeldt 140 forhold om overtredelse av straffeloven §§ 166 og/eller 270. Om lag en tredjedel av disse ble henlagt.

⁹⁾ Jf. Straffelovkommisjonens generelle holdning til kriminalisering av uaktsomme overtredelser i delutredning VII, NOU 2002: 4 Ny straffelov punkt 4.3.1.

uaktsomme overtredelser som ikke medfører feilutbetaling, må det være nok med en administrativ sanksjon. Slike overtredelser vil ofte være lite straffverdige.

Utvalget foreslår etter dette at straffebestemmelsene i folketrygdloven § 25-12 og sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d oppheves.

Sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav d omfatter riktignok også brudd på opplysningsplikten for andre enn den som søker stønad, sml. loven § 24 om tredjepersoners opplysningsplikt. Utvalget antar at avkriminaliseringen også kan omfatte denne del av bestemmelsen. Hensynet til å sikre etterlevelse vil etter utvalgets syn være tilstrekkelig ivaretatt gjennom bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Man kan spørre om informasjonshensyn tilsier at det bør fremgå av folketrygdloven og sysselsettingsloven at trygdebedrageri er straffbart. Utvalget stiller seg noe tvilende til om det er realistisk å anta at trygdens brukere lettere vil gjøre seg kjent med bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 25 enn straffelovens bedrageribestemmelser. Et eventuelt informasjonsbehov bør under enhver omstendighet ivaretas gjennom en henvisning til straffelovens bestemmelser, for eksempel fra folketrygdloven § 21-3 om opplysningsplikt, og kan uansett ikke begrunne et straffansvar for simpelt uaktsom overtredelse.

20.4.1.2 Avkriminalisering av mindre overtredelser – objektiv terskel for straffansvar

Dersom den nødvendige graden av skyld foreligger, vil normalt enhver opplysningssvikt av betydning for trygdeytelser være straffbar etter straffelovens bedrageribestemmelser. Lite alvorlige overtredelser vil kunne straffes etter § 270 (forsettlig bedrageri) eller § 271a (grovt uaktsomt bedrageri), begge sammenholdt med § 391a fjerde ledd. Det er ingen objektiv terskel for straffansvar etter disse bestemmelsene, slik at også et trygdebedrageri på for eksempel 500 kroner i prinsippet vil være straffbart.

Mange av de samme hensynene som er anført for å avkriminalisere simpelt uaktsom overtredelse, kan anføres for å avkriminalisere også mindre alvorlige forsettlige eller grovt uaktsomme overtredelser. Utvalget legger særlig vekt på at småsaker i praksis ikke følges opp strafferettslig i nevneverdig grad. Rikstrygdeverket har opplyst at det i mange tilfeller går lang tid før politiet får saken.¹⁰⁾ Dette

¹⁰⁾ Tidligere var det Rikstrygdeverket som foretok vurderingen av om saker skulle anmeldes. Ansvaret er nå delegert til fylkestrygdekontorene i et forsøk på å korte ned tiden

gjør bevissituasjonen vanskelig i en del typer saker. Det er for eksempel vanskelig å føre bevis for at en mor bodde sammen med barnets far da hun mottok stønad som enslig forsørger flere år tilbake. I tillegg til problemer med lang saksbehandlingstid internt, opplever etaten at anmeldelser vedrørende trygdemisbruk, spesielt ved mindre beløp, generelt sett blir nedprioritert. Sosial- og helsedepartementet uttaler:¹¹⁾

”På bakgrunn av at anmeldelser om trygdemisbruk blir nedprioritert, kan det være behov for å lovfeste terskler for når det skal straffeforfølges og når det er tilstrekkelig med en administrativ sanksjon. Dette kan være aktuelt i saker som omhandler bedrageri av beløp under 1000-2000 kroner. Det kan her tenkes at det vil være mer effektivt om trygdeetaten kan ilegge en administrativ sanksjon i form av et gebyr i saker under den aktuelle beløpsgrensen.”

Sanksjonsutvalget mener likevel det ikke bør innføres noen objektiv terskel for straffansvaret ved trygdebedrageri der det foreligger forsett eller grov uaktsomhet. Etter utvalgets anbefaling skal slike overtredelser bedømmes etter straffelovens regler. Det er da ikke tilstrekkelig grunn til å gjøre forskjell på trygdebedragerier og andre bedragerier. Utvalget ser det heller ikke som sin oppgave å avgrense straffelovens bestemmelser.

20.4.2 Endringer i det administrative sanksjonssystemet

20.4.2.1 Tap av offentlig ytelse

Som det fremgår ovenfor, er folketrygdloven § 21-7 hjemmelsgrunnlag dels for sanksjon og dels for annet administrativt tiltak. Etter utvalgets syn bør man i så stor grad som mulig skille ut sanksjonshjemler i egne bestemmelser, slik at det er klart når forvaltningen benytter sanksjoner, og når det treffes vedtak om andre tiltak, jf. punkt 10.4. Sanksjonsdelen av § 21-7 bør derfor etter utvalgets syn skilles ut i en egen bestemmelse. Denne bestemmelsen bør ikke inngå i kapittel 21 om saksbehandling. En slik sanksjonsbestemmelse bør utformes i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.6.

mellom lovbrudd og en eventuell straffesanksjon. Det er imidlertid opplyst at det likevel fortsatt i mange tilfeller går lang tid før politiet får saken.

¹¹⁾ Brev av 7. september 2001 fra Sosial- og helsedepartementet til Sanksjonsutvalget side 38. Se punkt 8.3 og 8.4 om Sanksjonsutvalgets forespørselsnotat til departementene, svarene og oppfølgingsmøter.

Gjennom Høyesteretts kjennelse av 28. februar 2003 er det avklart at sysselsettingsloven § 36 er en sanksjonsbestemmelse. Tilbakebetaling er regulert i en annen bestemmelse, jf. § 35. De problemer som ovenfor er omtalt i forhold til folketrygdloven § 21-7, oppstår derfor ikke her.

20.4.2.2 *Formell advarsel*

Folketrygdloven og sysselsettingsloven har i dag ingen bestemmelser om formell advarsel. For å muliggjøre en passende reaksjon ved mindre alvorlig opplysningssvikt kan det imidlertid være god grunn til å åpne for slik sanksjon. Tap av retten til trygdeytelser vil kunne ramme hardt og fremstå som uforholdsmessig i mindre alvorlige saker. Utvalget foreslår derfor at det gis hjemmel for å ilegge formell advarsel ved brudd på opplysningsplikten etter folketrygdloven og sysselsettingsloven. Bestemmelsen bør utformes i samsvar med utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.9.

20.4.2.3 *Overtredelsesgebyr*

Folketrygdloven har ingen bestemmelse om administrativt overtredelsesgebyr for opplysningssvikt. Utvalgets forslag om avkriminalisering av uaktsomt trygdebedrageri innebærer at det kan være behov for å gi en slik bestemmelse både i folketrygdloven og sysselsettingsloven. Stort sett vil det trolig være mulig å ilegge en passende sanksjon gjennom del-

vis og/eller tidsbegrenset tap av rett til ytelse som administrativ sanksjon. Men denne sanksjonen vil ikke ha noen effekt der den som har gitt uriktige eller manglende opplysninger, ikke har hatt krav på eller ikke lenger har krav på støtte. Pålegg om tilbakebetaling av uberettiget mottatt støtte etter folketrygdloven § 22-15 eller sysselsettingsloven § 35 er ikke en sanksjon. For å kunne ivareta sanksjonsbehovet i slike tilfeller bør det derfor gis en bestemmelse om overtredelsesgebyr i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.4.

20.4.2.4 *Fellesbestemmelse om administrative sanksjoner*

De forslagene til regler om administrative sanksjoner som fremgår av det ovenstående, bør etter utvalgets syn samles i en felles sanksjonsbestemmelse som utformes i tråd med utvalgets mønsterbestemmelse, med henvisning til de aktuelle sanksjonstypene i utkastet til ny § 44 i forvaltningsloven (bokstav a om overtredelsesgebyr, bokstav c om tap av offentlig ytelse og bokstav f om formell advarsel), jf. punkt 13.3. I folketrygdloven bør bestemmelsen trolig plasseres i kapittel 25, for eksempel som § 25-12 dersom dagens straffebestemmelse oppheves. I sysselsettingsloven kan dette gjennomføres ved en endring i § 36, som nå bare omhandler tap av offentlig ytelse. Vilkårene for ileggelse av administrativ sanksjon bør formentlig også være likelydende i de to lovene. Utvalget stiller spørsmål ved om de nåværende forskjeller er velbegrunnet.

Kapittel 21

Skatte- og avgiftslovgivningen

21.1 Kapittelsammendrag

I kapittel 21 drøfter utvalget reaksjonssystemet for brudd på egen opplysningsplikt etter ligningsloven,¹⁾ merverdiavgiftsloven²⁾ og tolloven³⁾ av betydning for skatte- eller avgiftsplikten. Ved vurderingen av bestemmelsene i ligningsloven har utvalget tatt utgangspunkt i forslagene fra Tilleggsskatteutvalget som avga sin innstilling 11. februar 2003, jf. NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m. Sanksjonsutvalget anbefaler at det innføres et kvalifikasjonskrav i straffebestemmelsene i ligningsloven § 12-1 og merverdiavgiftsloven § 72, slik at bare vesentlige overtredelser skal være straffbare. Dessuten anbefaler utvalget at det vurderes nærmere å innføre et slikt kvalifikasjonskrav i tollovens straffebestemmelser. I forlengelsen av denne anbefalingen peker utvalget på et mulig behov for å innføre regler om overtredelsesgebyr og administrativ inndragning i tolloven for det tilfellet at visse tollovertredelser avkriminaliseres.

Utvalget behandler videre bestemmelsene om *tilleggsbetaling* i ligningsloven §§ 10-2, jf. 10-4 (tilleggsskatt), merverdiavgiftsloven § 73 (tilleggsavgift) og tolloven § 69 (tilleggstoll). Utvalget foreslår å standardisere bestemmelsene i overensstemmelse med de generelle anbefalingene og forslagene i punkt 13.5. Dette innebærer blant annet at øvre proSENTSATS for tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven anbefales endret fra 100 % til 60 %.

Utvalget behandler også bestemmelsen om "avgiftsforhøyelse" i merverdiavgiftsloven § 54 og anbefaler at denne vurderes endret til en bestemmelse om *tvangsmulkt* i overensstemmelse med utvalgets generelle forslag i punkt 15.4. Det samme gjelder bestemmelsene om "forsinkelsesavgift" i ligningsloven §§ 10-1 og 10-5.

21.2 Oversikt over lovområdet og problemstillinger som behandles

Korrekt beregning av skatte- og avgiftsbyrden for de ulike skatte- og avgiftssubjektene krever et riktig beregningsgrunnlag. For å sikre dette, fastsetter lovgivningen flere steder opplysningsplikt til skatte- og avgiftsmyndighetene, og brudd på disse pliktene kan lede til straff og ulike administrative reaksjoner.

I dette kapitlet behandles bare reaksjonssystemet i ligningsloven, merverdiavgiftsloven og tolloven, men man finner lignende regler i en lang rekke andre lover, for eksempel lov om dokumentavgift 12. desember 1975 nr. 59 og lov om særavgifter 19. mai 1933 nr. 11. Det vises til punkt 13.5. Fremstillingen i det følgende tar sikte på reaksjoner for brudd på skatte- eller avgiftsyters *egen* plikt til å gi riktige og rettidige opplysninger av betydning betalingsplikten, selv om det også er regler om tredjemanns opplysningsplikter i de lovene som behandles.

Det saksområdet som behandles i kapitlet her, har stor samfunnsmessig betydning. Reglene angår også store deler av befolkningen direkte. Ikke minst gjelder dette på skatteområdet. For ligningsåret 2000 var det 3 664 965 forskuddspliktige og 148 832 etterskuddspliktige skattytere. Det ble levert 3 096 525 forhåndsfylte selvangivelser og 577 525 ordinære selvangivelser. Også reglene i merverdiavgiftsloven og tolloven har praktisk betydning for et meget stort antall personer. På denne bakgrunnen er det ikke overraskende at det årlig legges et stort antall sanksjoner for brudd på reglene i disse lovene.

Det ilegges således en rekke *straffereaksjoner* på grunnlag av overtredelser av de lovene som behandles i kapitlet her. Tabell 21.1 gir en oversikt over anmeldelser og påtalevedtak i 2001 for slike overtredelser.⁴⁾ Tallene gjelder enhver straffbar overtredelse av lovene, ikke bare brudd på opplysningsplikten. Ulike former for opplysningssvikt utgjør imidlertid det helt vesentlige innholdet av straffebestemmelsene i ligningsloven §§ 12-1 og

¹⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 24.

²⁾ Lov 19. juni 1969 nr. 66.

³⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5.

⁴⁾ Kilde: Politiets straffesakssystem, Strasak.

Tabell 21.1 Oversikt over anmeldelser og påtalevedtak i 2001 for overtredelser gjennomgått i dette kapitlet

	<i>Ordinært forelegg</i>	<i>Siktelser for tilståelsesdom</i>	<i>Tiltaler</i>
<i>Ligningsloven §§ 12-1 og 12-2</i>	1 626	475	386
<i>Merverdiavgiftsloven</i>	439	116	76
<i>Tolloven</i>	1 904	67	147

12-2 om skattesvik. Det samme gjelder for straffebestemmelsen i merverdiavgiftsloven § 72. Tollovens straffebestemmelser i §§ 61 til 65 retter seg mot mer sammensatte overtredelsestyper, men også her står opplysningssvikt sentralt.

På tollovens område blir det dessuten ilagt bot ved forenklet forelegg i nokså stor utstrekning. I 2002 ble det ilagt 9 455 bøter ved forenklet forelegg for overtredelse av tolløven.⁵⁾

I tillegg til straffereaksjonene ilegges det også i mange tilfeller *administrativ sanksjon* i form av vedtak om tilleggsbetaling for brudd på plikten til å gi opplysninger av betydning for den aktuelle betalingsplikten. Skattedirektoratet har opplyst at det i 2001 ble ilagt *tilleggsskatt* etter ligningsloven i 3 559 tilfeller.⁶⁾ Samlet beløp var kr 131 620 906. Utvalget har ikke statistikk for 2001 om tilleggsavgift etter merverdiavgiftsloven og tilleggstoll etter tolløven, men det er på det rene at også disse bestemmelsene er i bruk i et ikke ubetydelig omfang.⁷⁾

Foruten *sanksjoner* kan brudd på opplysningsplikt etter disse lovene også gi grunnlag for andre *forvaltningstiltak*. Den viktigste reaksjonen av denne typen er "forsinkelsesavgift" ved for sent innlevert selvangivelse. Slik reaksjon – som er en automatisk tvangsmulkt i utvalgets terminologi, jf. punkt 11.4.2, 15.4 og 21.3.1.3 – ble i 2001 ilagt i 13 986 tilfeller og utgjorde et beløp på kr 21 946 411.

Hovedspørsmålet som behandles i kapitlet her, er muligheten for å avkriminalisere brudd på opplysningsplikt etter de tre lovene og overlate slike forhold til administrativ sanksjonering. Dessuten behandles spørsmålet om å endre reglene om tilleggsbetaling i de tre lovene i overensstemmelse med utvalgets generelle anbefalinger i kapittel 13, med sikte på å oppnå en mer enhetlig regulering. Utvalget drøfter dessuten behovet for regler om administrativ inndragning på tollområdet.

⁵⁾ Tall fra Statens Innkrevingssentral.

⁶⁾ Tallet gjelder tilleggsskatt ilagt ved ordinær ligning, og omfatter ikke endringssaker.

⁷⁾ Toll og avgiftsdirektoratet har således opplyst at det i 2002 ble det ilagt tilleggstoll i 269 tilfeller. Tillegget var høyere enn kr 100 000 i 38 saker, mellom kr 50 000 og 100 000 i 21 saker, mellom kr 10 000 og 50 000 i 83 saker og under kr 10 000 i 127 saker.

Reaksjonssystemet etter ligningsloven er nylig vurdert av *Tilleggsskatteutvalget* som avga sin innstilling 11. februar 2003, jf. NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m., jf. punkt 3.4 og 8.5. Sanksjonsutvalget har funnet det naturlig å ta utgangspunkt i Tilleggsskatteutvalgets forslag ved vurderingen av reaksjonssystemet i ligningsloven, og nøyer seg med å kommentere forholdet mellom dette forslaget og Sanksjonsutvalgets generelle anbefalinger.

Ved siden av spørsmålene om sanksjoner, drøfter utvalget om merverdiavgiftsloven § 54 om "avgiftsforhøyelse" bør endres til en (ren) bestemmelse om tvangsmulkt, som ikke er sanksjon, men et annet forvaltningstiltak. Utvalget drøfter videre om "forhøyet avgift" i ligningsloven §§ 10-1 og 10-5 bør endres og bringes i overensstemmelse med utvalgets generelle anbefalinger i punkt 15.4.

21.3 Ligningsloven

21.3.1 Gjeldende rett

21.3.1.1 Opplysningsplikt og straffansvar

Ligningsloven⁸⁾ har regler om utligning av skatt og trygdeavgift, jf. § 1-1. Gjennom folketrygdloven⁹⁾ er ligningsloven dessuten gitt delvis anvendelse på fastsettelse av arbeidsgiveravgift, jf. folketrygdloven § 24-4. De materielle reglene om skatte- og avgiftsplikten følger av annen lovgivning. Plikten for skatte- og avgiftssubjektene til å gi opplysninger om beregningsgrunnlaget for skatte- og avgiftsbyrden – selvangivelsesplikten – er regulert i ligningsloven kapittel 4. Her fastsettes nærmere krav til de opplysningene som skal gis uoppfordret, og det er også bestemt at skattyter må gi eventuelle ytterligere opplysninger som ligningsmyndighetene etterspør.

Foruten disse reglene har ligningsloven en regel om alminnelig opplysningsplikt i § 4-1. Der slås det fast at den som har plikt til å gi opplysninger etter kapittel 4 skal "bidra til at hans skat-

⁸⁾ Lov 13. juni 1980 nr. 24.

⁹⁾ Lov 28. februar 1997 nr. 19.

teplikt i rett tid blir klarlagt og oppfylt. Han skal gjøre vedkommende myndighet oppmerksom på feil ved ligningen og skatteoppgjøret som han er klar over". Her gis altså skattyteren et selvstendig ansvar for sakens opplysning, i motsetning til det normale utgangspunktet, nemlig at forvaltningen har ansvaret for sakens opplysning.

Ligningsloven § 12-1 og 12-2 har straffebestemmelser om henholdsvis skattesvik og grovt skattesvik. For de spørsmålene som behandles i utredningen her er det bestemmelsen i § 12-1 bokstav a og d om ordinært skattesvik som har interesse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- "1. For skattesvik straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt
- a. gir ligningsmyndighetene uriktige eller ufullstendige opplysninger når han forstår eller bør forstå at dette kan føre til skatte- eller avgiftsmessige fordeler, eller
- [...]
- d. på annen måte vesentlig overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.
2. Skattesvik straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Medvirkning straffes på samme måte."

I nr. 1 bokstav a er opplysningssvikt gjort straffbart når dette kan føre til skatte- eller avgiftsmessige fordeler. Det er ikke et krav etter bestemmelsen i bokstav a at skattekreditor faktisk har lidt et tap; bestemmelsen er utformet som et faredelikt.

Bokstav d er en "sekkebestemmelse" som langt på vei konsumerer bokstav a (og b). Bestemmelsen rammer alle overtredelser gitt i eller i medhold av loven, med den reservasjon at overtredelsen må være "vesentlig". Det oppstilles altså et kvalifikasjonsvilkår for straffansvar. Etter bokstav d er det imidlertid ikke noe vilkår for straffansvar at lov-overtredelsen kunne føre til skatte- eller avgiftsmessige fordeler. Et praktisk eksempel på overtredelse av bokstav d er at skattyter helt unnlater å gi opplysninger til ligningsmyndighetene.

Skyldkravet i bestemmelsen er forsett eller grov uaktsomhet for så vidt gjelder selve handlingen eller unnlattelsen. Sempel uaktsomhet er imidlertid tilstrekkelig i forhold til vilkåret om at handlingen eller unnlattelsen må være egnet til å medføre skatte- eller avgiftsmessig fordel.¹⁰⁾ Bakgrunnen for dette er at det er en sterk presumsjon for at handlinger som nevnt i bokstav a er foretatt med sikte på å oppnå en økonomisk fordel.

I nr. 2 andre punktum er det fastsatt at medvirkning straffes på samme måte som ordinær overtredelse.

Overtredelse av ligningsloven er underlagt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77, men påtalemyndigheten vil vanligvis ikke påtale forhold med mindre det foreligger en anmeldelse fra skatteetaten. For å sikre en mest mulig ensartet anmeldelsespraksis har Skattedirektoratet fastsatt en instruks om anmeldelse.¹¹⁾ Etter instruksjonen er det fortrinnsvis grove unndragelsessaker som anmeldes, dvs. saker der betydelige skatte- og avgiftsbeløp er unndratt eller der unndragelsen er planmessig gjennomført. Instruksjonen § 2 fastsetter at overtredelser av ligningsloven § 12-1 nr. 1 bokstav a "anmeldes når de skatte- eller avgiftsmessige fordeler utgjør et betydelig beløp". I § 4 er det fastsatt at overtredelse av bokstav d "anmeldes når skadevirkningene for det offentlige eller andre grunner tilsier det". Anmeldelse for overtredelse foretas "vanligvis ikke før advarsel er gitt og overtredelsen er gjentatt eller pålegg ikke blir fulgt". I § 6 er det gitt instruks om unntak fra de nevnte retningslinjene når det er grunn til å tro at det straffbare forholdet vil bli "henlagt eller lede til påtaleunnlattelse eller annen påtalemessig advarsel", eller overtrederen er så "syk, gammel eller lignende at straffeforfølgning ville være en uforholdsmessig stor påkjenning".

21.3.1.2 Tilleggsbetaling

Ligningsloven §§ 10-2 til 10-4 har regler om "tilleggsskatt". I folketrygdloven § 24-4 tredje ledd er reglene gitt tilsvarende anvendelse når en arbeidsgiver ikke har sendt inn årsoppgave for arbeidsgiveravgift, eller når årsoppgaven er uriktig eller ufullstendig.

Tilleggsskatt skal etter § 10-2 ilegges når skattyter "i selvangivelse, næringsoppgave, klage eller annen skriftlig eller muntlig forklaring gir en ligningsmyndighet uriktige eller ufullstendige opplysninger som har ført til eller kunne ha ført til fastsetting av for lav skatt" (§ 10-2 nr. 1), når en skattyter har "unnlatt å levere pliktig selvangivelse eller næringsoppgave" eller når skattyter har "unnlatt å levere skjema som trer i stedet for selvangivelse etter § 4-6 nr. 1" (§ 10-2 nr. 2). Hvorvidt skattyter har gitt nødvendige/riktige/uriktige opplysninger må avgjøres ut fra den opplysningsplikt skattyter har etter ligningsloven kapittel 4. Avgjørelse om tilleggsskatt er lovbundet, slik at skattemyndighetene *skal* ilegge tilleggsskatt når vilkårene for det foreligger.

Ansvaret for brudd på opplysningsplikten etter § 10-2 er i utgangspunktet objektivt. Betydningen av

¹⁰⁾ Jf. Ot. prp. nr. 21 (1991-92) side 41.

¹¹⁾ Skd. nr. 3/02 av 24. januar 2002.

skattyters subjektive forhold reguleres av bestemmelsene om unntak fra tilleggsatt i § 10-3 og av reglene om satser for tilleggsatt i § 10-4. I sum kan man si at skyldkravet er uaktsomhet med en meget streng aktsomhetsnorm.

I § 10-3 bokstav a til c er det regler om unntak fra plikten til å betale tilleggsatt. Tilleggsatt fastsettes ikke på grunnlag av åpenbare regne- eller skrivefeil i skattyterens oppgaver (bokstav a), når skattyterens forhold må anses unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom, uerfarenhet eller annen årsak som ikke kan legges ham til last (bokstav b), eller når tilleggsatten i alt vil bli under kr 400 (bokstav c). Unntaksbestemmelsen i bokstav a relaterer seg bare til de tilfellene hvor det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger, mens de øvrige unntakene også gjelder for tilleggsatt etter § 10-2 nr. 2.

Etter nærmere regler i § 10-2 fremgår det at tilleggsatten fastsettes noe forskjellig avhengig av hvilket grunnlag den ilegges på. I noen tilfeller fastsettes tilleggsatten i prosent av den skatt som er eller kunne vært unndratt, i andre tilfeller beregnes den av den samlede skatt som fastsettes ved ligningen eller av den skatt som fastsettes for de inntektene som skulle vært oppgitt i skjema som trer i stedet for selvangivelse etter § 4-6 nr. 1.

Hvilken prosentsats av beregningsgrunnlaget tilleggsatten skal utgjøre følger av § 10-4. I alminnelighet skal tilleggsatten være 30 %. Dersom overtredelsen av § 10-2 er forsettlig eller grovt uaktsom, kan tilleggsatten beregnes med inntil 60 %. Satsen skal være 15 % når de uriktige eller ufullstendige opplysninger gjelder poster som er oppgitt ukrevet av arbeidsgiver eller andre etter kapittel 6, eller gjelder forhold som lett kan kontrolleres ved opplysninger som ligningsmyndighetene ellers rår over. Når det foreligger slike unnskyldelige forhold som nevnt i § 10-3 b, men som likevel ikke tilsier at tilleggsatten helt skal falle bort, skal tilleggsatten være halvparten av de satser som er nevnt i § 10-4 nr. 1 første og tredje punktum, det vil si 15 % og 7,5 %. Ved frivillig retting av opplysninger som ikke er foranlediget av kontrolltiltak som er eller vil bli satt i verk og som gjør det mulig å beregne riktig skatt, kan tilleggsatten også beregnes med lavere sats en det som er angitt ovenfor, eller falle helt bort.

21.3.1.3 "Forsinkelsesavgift" etter ligningsloven §§ 10-1 og 10-5

Ligningsloven §§ 10-1 og 10-5 har bestemmelser om "forsinkelsesavgift".

"Forsinkelsesavgift" ilegges skattyter ved for-

sinket levering av selvangivelse, næringsoppgave eller selskapsoppgave med vedlegg, og "avgiftens" størrelse avhenger av hvor lenge forsinkelsen varer. I utvalgets terminologi er derfor dette en *automatisk tvangsmulkt*, jf. punkt 11.4.2.

Hvorvidt det foreligger forsinkelse avgjøres etter reglene om leveringsfristen for den enkelte oppgave i §§ 4-7 og 4-9. Avgjørelsen er lovbundet, slik at ligningsmyndighetene ikke kan utøve skjønn. Forsinkelsesavgiften skal ilegges dersom vilkårene foreligger.

Plikten til å betale forsinkelsesavgift følger i utgangspunktet av en objektiv bedømmelse, med unntak for unnskyldelige forhold som nevnt i § 10-1 nr. 3. Her fremgår det at forsinkelsesavgift ikke kommer til anvendelse når skattyterens forhold må anses unnskyldelig på grunn av sykdom, alderdom, uerfarenhet eller annen særlig årsak som ikke kan legges ham til last. Skattyter må selv redegjøre for eventuelle unnskyldningsgrunner. Ligningsmyndighetene har ingen selvstendig undersøkelsesplikt.

Dersom selvangivelse mv. leveres så sent at den ikke kan behandles under behandlingen av den ordinære ligningen ("høstutlegget") for det aktuelle året, ilegges ikke forsinkelsesavgift, men tilleggsatt. Ilagt tilleggsatt skal imidlertid omgjøres til forsinkelsesavgift dersom manglende selvangivelse mv. kommer inn til ligningsmyndighetene etter at ligningsbehandlingen er avsluttet, men før klagefristens utløp, jf. ligningsloven § 10-5. I slike tilfeller er forsinkelsesavgiften et *overtredelsesgebyr* etter utvalgets begrepsbruk.

Beregningsgrunnlaget for forsinkelsesavgiften er den samlede formue og inntekt ved ligningen, jf. § 10-1 nr. 1. Satsene for forsinkelsesavgiften fremgår av § 10-1 nr. 2. Her fremgår det at avgiften alltid skal være 1 promille av nettoformuen. I tillegg skal det betales en progressiv promille- eller prosentandel av nettoinntekten avhengig av hvor lenge forsinkelsen varer. Avgiften skal ikke settes lavere enn kr 200 og skal når forsinkelsen ikke er over en måned begrenses oppad til kr 10 000.

21.3.2 Tilleggsattutvalgets forslag

Tilleggsattutvalget avga 11. februar 2003 sin utredning NOU 2003: 7 Tilleggsatt m.m., jf. punkt 3.4 og 8.5. I det følgende behandles bare flertallets forslag (alle unntatt ett medlem).

Tilleggsattutvalget foreslår i stor grad å videreføre reaksjonssystemet i ligningsloven slik det er i dag. *Straffansvarets* omfang etter ligningsloven foreslås ikke endret. Det foreslås heller ingen vesentlige endringer i reglene om *tilleggsatt*, ver-

ken i materielle vilkår,¹²⁾ satser,¹³⁾ personell kompetanse eller klageregler. Derimot foreslås enkelte nye bestemmelser om saksbehandlingen, først og fremst med tanke på vern mot selvinkriminering.¹⁴⁾ Dessuten foreslås en bestemmelse om "bevissikring", som gir adgang for ligningsmyndighetene til å kreve adgang til fast eiendom, inventar og annet løsøre for å "søke etter" (og eventuelt ta med) bevis når det er "grunn til å anta at vilkårene for å ilegge tilleggsatt eller straff ... er oppfylt".¹⁵⁾ Reglene om *forsinkelsesavgift* i ligningsloven §§ 10-1 og 10-5 foreslås endret på visse punkter, blant annet ved at betegnelsen endres til "gebyr", og at gebyret foreslås standardisert. Gebyrets størrelse vil likevel fortsatt være avhengig av forsinkelsens varighet.¹⁶⁾ Også enkelte andre forslag i Tilleggsskatteutvalgets innstilling skiller seg fra dagens regler, og det vises til utredningen om detaljene i disse.

Tilleggsskatteutvalget anbefaler at det gjennomføres et enssporet system, slik at brudd på ligningsloven skal sanksjoneres med enten straff eller tilleggsatt. Dette foreslås imidlertid gjennomført ved at det gis en anmeldelsesinstruks – som i dag – fremfor formell avkriminalisering av området for lovbrudd som kan sanksjoneres med tilleggsatt. I punkt 14.2 i utredningen uttales følgende:

"Det må antas at det først og fremst vil være de alvorlige lovbrudd som anmeldes, men etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig med en nærmere lovregulering av hvilke saker som bør anmeldes. Etter utvalgets syn bør det fortsatt være opp til ligningsmyndighetene, basert på en generell anmeldelsesinstruks, å avgjøre hvilke saker som skal oversendes til politiet. Denne avgjørelsesmyndigheten bør som i dag være generell og uavhengig av skyldgrad og størrelsen på det unndratte beløpet. Likhets hensyn tilsier imidlertid at instruksens utformes slik at det blir en konsekvent anmeldelsespraksis."

Tilleggsskatteutvalget peker videre på muligheten for å endre straffeprosessloven § 3 slik at krav om tilleggsatt kan tas med i straffesak etter reglene

om borgerlig rettskrav i straffeprosessloven kapittel 29. Utvalget uttaler følgende om dette i punkt 14.2.4:

"Et annet alternativ som utvalget har vurdert, er om domstolene i straffesaker hvor det er tatt ut tiltale etter ligningsloven kapittel 12, skal kunne fastsette tilleggsatt som en form for borgerlig krav, jf. straffeprosessloven § 3, jf. kapittel 29. En slik løsning forutsetter antakelig en endring av straffeprosessloven § 3 i form av et tillegg for denne type krav. En eventuell endring av straffeprosessloven § 3 bør formodentlig vurderes i en bredere rettslig sammenheng, for eksempel om det er grunn til å gjøre tilsvarende endringer for forelegg, jf. straffeprosessloven § 256, som kan være en aktuell avgjørelsesform for lovbrudd med en lavere strafferamme enn det ligningslovens straffebestemmelser har. Utvalget antar at en nærmere utredning og vurdering av de spørsmål en slik lovendring reiser, ivaretas av Sanksjonsutvalget og går derfor ikke nærmere inn på dette.

Det er dessuten vanskelig å tenke seg en ordning hvor tilleggsatten i en straffesak fremmes som et krav i medhold straffeprosessloven § 3 uten at ligningsmyndighetene i realiteten har vurdert lovovertrедelsen og tilleggsatten. Dette dreier seg om en type krav som ikke eksisterer før en offentlig myndighet har bestemt det. Krav på tilleggsatt kan i denne sammenheng ikke sammenlignes med et erstatningskrav som en fornærmet måtte ha mot en tiltalt skadevolder. En variant kunne muligens være å fremme kravet om tilleggsatt som et forslag, en form for innstilling fra ligningsmyndighetene. Mot en slik ordning kan det med en viss tyngde innvendes at den vil ha preg av omgåelse av forbudet mot gjentatt straffefølgning. Det dreier seg ikke om et krav hvor det sentrale er kompensasjon for utgifter, men om en sanksjon med pønalt formål. Hertil kommer at det fremstår som fremmed å skulle gi en slags erstatningsdom for et krav som har klare elementer av straff. En slik ordning bør eventuelt utredes på en bredere basis hvor det også sees hen til andre administrative sanksjoner enn tilleggsatt."

21.3.3 Utvalgets vurderinger

Det er ikke naturlig at Sanksjonsutvalget foretar en selvstendig og detaljert gjennomgang av ligningslovens reaksjonssystem når det foreligger en nylig avgitt spesialutredning om dette. Som nevnt i punkt 21.2, nøyer utvalget seg med å vurdere forholdet mellom Tilleggsskatteutvalgets konkrete forslag og Sanksjonsutvalgets generelle anbefalinger og forslag.

¹²⁾ Det foreslås imidlertid å lovfeste et uttrykkelig uaktsomhetskrav med omvendt bevisbyrde i lovutkastet § 10-6 Vilkår for ileggelse av tilleggsatt.

¹³⁾ Laveste sats endres imidlertid til 10 % mot 15 % i dag, jf. lovutkastet § 10-10 Satser for tilleggsatt.

¹⁴⁾ Se lovutkastet § 4-10 nr. 5, jf. utkastet § 10-11 Saksbehandling ved ileggelse av tilleggsatt, særlig nr. 1 bokstav b og c.

¹⁵⁾ Se lovutkastet § 4-11 Bevissikring.

¹⁶⁾ Se lovutkastet § 10-1 Gebyr ved forsinket levering av selvangivelse mv., jf. § 10-2 nr. 3. Forslaget er nærmere behandlet i Tilleggsskatteutvalgets utredning punkt 11.4.2.

Tilleggsskatteutvalget foreslår som nevnt ingen endringer i *straffansvaret* etter gjeldende rett, jf. § 12 nr. 1 bokstav a.

Etter § 12-1 nr. 1 bokstav a er enhver form for opplysningssvikt i form av uriktige eller ufullstendige opplysninger som kan lede til skattefordel, straffbar, uavhengig av overtredelsens alvor. I tråd med de generelle prinsippene utvalget legger til grunn for bruk av straff, jf. punkt 10.3, er det grunn til å vurdere rekkevidden av straffetrusselelen i § 12-1 nr. 1 bokstav a nærmere.

Etter utvalgets syn er det åpenbart nødvendig med sanksjoner for å sikre etterlevelse av reglene om opplysningsplikt i ligningsloven. Spørsmålet er når denne sanksjonen må være straff, og når det vil være tilstrekkelig med administrative sanksjoner. Det er klart at det bør gjelde et straffansvar for mer alvorlige former for skattesvikt; problemet er hvor terskelen for straffansvar bør ligge. Svaret på dette må etter utvalgets syn bero på i hvilke tilfeller straff er en nødvendig sanksjon (nødvendighetshensynet) og på hvor alvorlig overtredelsen er (kvalifikasjonskravet). Det forhold at man i henhold til ligningsvesenets anmeldelsesinstruks nøyer seg med en administrativ sanksjon i et betydelig antall tilfeller der det formelt er grunnlag for straffesak, tyder klart på at det ikke er nødvendig med et så omfattende straffansvar som etter gjeldende rett. Særlig vil tilleggsskatt etter §§ 10-2, jf. 10-4 kunne være en tilstrekkelig sanksjon for å sikre etterlevelse ved mindre alvorlige overtredelser, jf. subsidiaritetsprinsippet som er omhandlet i punkt 13.5.3. På samme måte er det neppe heller nødvendig å straffesanksjonere overtredelser som kan medføre forsinkelsesavgift etter §§ 10-1, jf. 10-5.

Etter utvalgets syn er det ønskelig å begrense området for det straffbare formelt, ikke bare ved anmeldelsesinstruks, jf. punkt 10.6.1. Utvalget anbefaler derfor at det vurderes nærmere å ta inn et kvalifikasjonskrav i ligningsloven § 12-1 nr. 1 bokstav a – som drøftelsen her er begrenset til – på samme måte som i bokstav d, slik at bare ”vesentlig” overtredelse av bestemmelsene skal være straffbar.

De *administrative reaksjonene* i ligningsloven står i en særstilling fordi forvaltningsloven etter gjeldende ligningslov § 1-2 ikke kommer til anvendelse i ligningsbehandlingen. Dette innebærer at de bestemmelsene Sanksjonsutvalgets forslår om administrative sanksjoner og tvangsmulkt i forvaltningsloven, uten særskilt regulering ikke vil gjelde i ligningssaker. Etter utvalgets syn kan det være akseptabelt å særregulere et så viktig spesialområde som ligningsforvaltningen dersom de avvikende reglene er velbegrunnet. Utvalget anbefaler

uansett at det vurderes nærmere i hvilken grad det er nødvendig å gjøre avvik fra de generelle bestemmelsene utvalget foreslår i forvaltningsloven og i mønsterbestemmelsene i kapittel 26, jf. kapittel 13 og 15.

Reglene om ”forsinkelsesavgift” i ligningsloven §§ 10-1 og 10-5 er reelt sett *automatisk tvangsmulkt* slik utvalget har karakterisert denne reaksjonstypen, jf. punkt 21.3.1.3. Slik Sanksjonsutvalget ser det, vil dette også gjelde for Tilleggsskatteutvalgets forslag om gebyr for forsinket levering av selvangivelse mv.,¹⁷⁾ fordi gebyrets størrelse også etter dette forslaget vil avhenge av forsinkelsens varighet, med det siktemål å fremtvinge opplysningene i rett tid.¹⁸⁾ Sanksjonsutvalget anbefaler derfor at reaksjonen i tråd med utvalgets begrepsbruk betegnes tvangsmulkt.

Tilleggsskatteutvalget har vist til at Sanksjonsutvalget vil vurdere om krav om tilleggsskatt bør kunne behandles i forbindelse med straffesak. Sanksjonsutvalget har kommet til at det bør være en slik adgang, og foreslår derfor at det tas inn et nytt nr. 6 i straffeprosessloven § 3 som angir administrativ sanksjon som nevnt i forslaget til ny § 44 i forvaltningsloven, som også omfatter tilleggsskatt. Forslaget er nærmere drøftet i punkt 10.7.4.3, jf. utkastet til lovendring med merknader i kapittel 26. Det vises også til Sanksjonsutvalgets forslag til ny straffeloven § 81a, jf. punkt 10.7.4.2 og lovutkastet med merknader i kapittel 26. Her foreslås det at påtale i saker som kan medføre administrativ sanksjon, bare finner sted dersom det inngis anmeldelse fra forvaltningen, med mindre allmenne hensyn krever påtale.

21.4 Merverdiavgiftsloven

21.4.1 Gjeldende rett

21.4.1.1 Opplysningsplikt og straffansvar

Merverdiavgiftsloven¹⁹⁾ har regler om avgift for omsetning av varer og tjenester. Merverdiavgiften er en avgift på omsetning og belastes i siste instans kjøperne av varer og tjenester, men innbetales av de næringsdrivende. I loven kapittel 12 om alminnelig opplysningsplikt og om plikt til å gi kontrollopplysninger, kontrolloppgaver mv. fastsettes en plikt for næringsdrivende²⁰⁾ til å gi avgiftsmyndighetene de opplysningene som er nødvendige for beregning av

¹⁷⁾ Se lovutkastet § 10-1 Gebyr ved forsinket levering av selvangivelse mv., jf. lovutkastet § 10-2 nr. 3.

¹⁸⁾ Se Tilleggsskatteutvalgets utredning punkt 11.4.2.

¹⁹⁾ Lov 19. juni 1969 nr. 66.

²⁰⁾ Subjekter som er oppgavepliktige etter kapittel 8.

merverdiavgiften. I § 29 er det fastsatt en plikt for avgiftspliktige til å sende avgiftsmyndighetene oppgaver over beløp som viser samlet avgiftsgrunnlag. I § 30 er det fastsatt at oppgaver skal gis terminvis, og at hver termin som hovedregel er 2 måneder.

Merverdiavgiftsloven § 72 har følgende ordlyd:

1. Den som forsettlig gir uriktig eller ufullstendig opplysning i omsetningsoppgave eller i annen oppgave eller forklaring til avgiftsmyndighetene, og derved unndrar avgift eller oppnår uberettiget tilbakebetaling av avgift, straffes som for bedrageri etter straffeloven §§ 270 og 271. Straffesak for overtredelse av bestemmelsen her hører under tingrett i første instans.
2. Den som forsettlig unnlater å la seg registrere etter bestemmelsene i kap. VII eller å sende omsetningsoppgave etter bestemmelsen i kap. VIII eller kap. X, eller overtrer regnskaps- eller dokumentasjonsbestemmelsene i kap. XI eller bestemmelsene om opplysningsplikt i kap. XII, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Det samme gjelder overtredelse av forskrift gitt i medhold av disse bestemmelsene eller forskrifter om registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger gitt i medhold av denne lov.

Har hensikten vært å unndra avgift eller å oppnå uberettiget tilbakebetaling av avgift, kan fengsel inntil 3 år idømmes, og bot kan anvendes sammen med fengselsstraffen.

[...]

4. Er en overtredelse som nevnt i denne paragraf skjedd ved uaktsomhet, er straffen bøter.
5. Disse bestemmelser gjelder for så vidt overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser.”

Bestemmelsen i nr. 1 gir strafferammene i bedrageribestemmelsene i straffeloven §§ 270 og 271 tilsvarende anvendelse for den som gir uriktig eller ufullstendig opplysning til avgiftsmyndighetene og derved unndrar avgift eller oppnår uberettiget tilbakebetaling av avgift. Følgelig blir strafferammen for ”simpelt” og ”grovt” ”merverdiavgiftsbedrageri” henholdsvis 3 og 6 år.

Bestemmelsen i nr. 2 retter seg mot overtredelse av nærmere angitte regler i loven om registrering, innsending av omsetningsoppgave, regnskaps-, dokumentasjons- og opplysningsplikt. Dette er bestemmelser som kan ses som en del av opplysningsplikten i vid forstand. Også overtredelse av nærmere angitt forskriftsverk er straffbart etter bestemmelsen. Strafferammen er fengsel inntil 3 måneder eller fengsel inntil 3 år dersom hensikten med lovbruddet har vært å unndra avgift eller oppnå uberettiget tilbakebetaling av avgift.

Skyldkravet i nr. 1 og 2 er forsett, men uaktsom overtredelse kan straffes med bøter etter nr. 4 i bestemmelsen.

Overtredelse av merverdiavgiftsloven § 72 er underlagt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77, men påtalemyndigheten vil vanligvis ikke påtale slike forhold med mindre det foreligger en anmeldelse fra avgiftsforvaltningen (fylkeskattekontorene). For å sikre en mest mulig ensartet anmeldelsespraksis har Skattedirektoratet fastsatt en instruks om anmeldelse.²¹⁾ Instruksen bestemmer at overtredelser av merverdiavgiftsloven § 72 nr. 1, jf. nr. 4 og nr. 2 annet ledd ”anmeldes når de skatte- eller avgiftsmessige fordeler utgjør et betydelig beløp”. Overtredelse av nr. 2 første ledd ”anmeldes når skadevirkningene for det offentlige eller andre grunner tilsier det”. Anmeldelse for overtredelse foretas ”vanligvis ikke før advarsel er gitt og overtredelsen er gjentatt eller pålegg ikke blir fulgt”. I § 6 er det gitt instruks om unntak fra de nevnte retningslinjene når det er grunn til å tro at det straffbare forholdet vil bli ”henlagt eller lede til påtaleunntatelse eller annen påtalemessig advarsel”, eller overtrederen er så ”syk, gammel eller lignende at straffeforfølgning ville være en uforholdsmessig stor påkjenning”.

21.4.1.2 Tilleggsbetaling

Merverdiavgiftsloven § 73 har bestemmelser om ”tilleggsavgift”. Tilleggsavgift kan ilegges ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven når statskassen derved er eller kunne vært unndratt avgift. Avgiften kan bare ilegges i tillegg til avgift fastsatt etter skjønn etter § 55 og i endringssak etter § 56. Tilleggsavgift kan ikke anvendes i tillegg til avgiftsforhøyelse etter § 54, jf. punkt 21.4.1.3.

Tilleggsavgiften ilegges med inntil 100 % av avgiftsplikten som fastsettes etter reglene i §§ 55 (avgift etter skjønn) og 56 (endringssak). Skattedirektoratet har utarbeidet retningslinjer for ilegging av tilleggsavgift. I retningslinjene er det fastsatt at ordinære overtredelser (unnlatt bokført omsetning, unnlatt avgiftsberegning ved uttak til privat bruk, uriktig fradragsføring mv.) normalt skal sanksjoneres med 30-50% tilleggsavgift. Bare i helt spesielle tilfeller skal det ilegges tilleggsavgift med en høyere proSENTSATS enn 50. Ved spesielt unnskyldelige omstendigheter gis det anvisning på at tilleggsavgift bør settes under 30% eller ikke ilegges overhodet.

I bestemmelsens annet ledd er det fastsatt at

²¹⁾ Skd. nr. 3/02 av 24. januar 2002.

den avgiftspliktige svarer for medhjelperes, ektefelles og barns handlinger. Det er tilstrekkelig at de subjektive vilkårene for ileggelse av tilleggsavgift (simpel uaktsomhet) foreligger hos den som har utført den handling eller unnlattelse som gir grunnlag for ileggelse av avgiften.

21.4.1.3 "Avgiftsforhøyelse" etter merverdiavgiftsloven § 54

Merverdiavgiftsloven § 54 har en bestemmelse om "avgiftsforhøyelse". Avgiftsforhøyelse kan ilegges ved forsinket innsending av omsetningsoppgave (første ledd), manglende fremleggelse av opplysninger på forlangende (annet ledd) eller manglende etterlevelse av pålegg om å innrette registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med gjeldende regnskapslovgivning (tredje ledd). Avgiftsforhøyelse etter første og annet ledd er etter utvalgets begrepsbruk et overtredelsesgebyr. Avgiftsforhøyelse etter tredje ledd kan ilegges løpende og er dermed en tvangsmulkt etter utvalgets begrepsbruk.

Bestemmelsen gir etter sin ordlyd anvisning på en rent objektiv vurdering, men i praksis stilles de samme subjektive kravene som til forsinkelsesavgift ved for sent innkommet selvangivelse etter ligningsloven § 10-1. Det vil si at avgiftsforhøyelse ikke ilegges dersom det foreligger forhold som nevnt i ligningsloven § 10-1 nr. 3, jf. ovenfor.

Avgiftsforhøyelse beregnes av utgående avgift. For overtredelse av første ledd kan utgående avgift for vedkommende termin forhøyes med minst kr 250 eller med inntil 3 % av avgiftsbeløpet. Avgiften må likevel ikke forhøyes med mer enn kr 5 000 (hver termin omfatter som hovedregel 2 måneder, jf. § 30). Overtredelse av annet ledd kan forhøyes på samme måte for de 3 siste terminene. Overtredelse av tredje ledd gir grunnlag for en løpende avgiftsforhøyelse. Tredje ledd – i alle fall for så vidt gjelder tiden etter første gangs avgiftsforhøyelse – er derfor som nevnt innledningsvis, en bestemmelse om tvangsmulkt etter utvalgets terminologi.

21.4.2 Utvalgets vurderinger

21.4.2.1 Avkriminalisering

Spørsmålet om avkriminalisering av mindre alvorlige overtredelser av merverdiavgiftsloven § 72 står på mange måter i samme stilling som spørsmålet om delvis avkriminalisering av overtredelser av ligningsloven § 12-1, jf. punkt 21.3.3.

Som det fremgår av punktet ovenfor, er i prin-

sippet enhver opplysningssvikt som medfører unndratt avgift eller uberettiget tilbakebetaling, straffbar. Dette foranlediger en vurdering av straffansvarets utstrekning. På samme måte som for ligningsloven er det klart at alvorlige overtredelser av straffebestemmelsen fortsatt bør være straffbare. Spørsmålet er i hvilken grad straffansvar er nødvendig for mindre alvorlige overtredelser av § 72.

Svaret på dette må etter utvalgets syn bero på i hvilke tilfeller straff er en nødvendig sanksjon (nødvendighets hensynet) og på hvor alvorlig overtredelsen er (kvalifikasjonskravet). I praksis reageres det ikke med anmeldelse og straffefølgning i alle tilfeller der det formelt er grunnlag for straffesak, jf. punktet ovenfor. Dette tyder klart nok på at det ikke er nødvendig med et så omfattende straffansvar som etter gjeldende rett. Særlig vil administrativt ilagt tilleggsbetaling i form av "tilleggsavgift" etter § 73 kunne være en tilstrekkelig sanksjon for å sikre etterlevelse i mindre alvorlige tilfeller, jf. subsidiaritetsprinsippet. Også bestemmelsen i § 54 om "avgiftsforhøyelse" er med på å ivareta behovet for sanksjon eller annet forvaltningstiltak ved mindre alvorlige overtredelser av opplysningsplikten.

Etter utvalgets syn er det ønskelig å begrense området for det straffbare formelt, ikke bare ved anmeldelsesinstruks, jf. punkt 10.6.1. Utvalget foreslår derfor at det tas inn et kvalifikasjonskrav i merverdiavgiftsloven § 72 slik at bare "vesentlig" overtredelse av bestemmelsene skal være straffbar. Dessuten foreslår utvalget en ny påtaleregel i straffeloven § 81a, slik at påtale i sak om administrativ sanksjon blir betinget av anmeldelse fra forvaltningen, med mindre det foreligger allmenne hensyn, jf. punkt 10.7.4.2 og lovutkastet med merknader i kapittel 26.

21.4.2.2 Tilleggsbetaling

Reguleringen av tilleggsbetaling i lovverket er lite enhetlig, blant annet gjelder det forskjellige satser for tilleggsbetalingen etter ulike bestemmelser. Utvalget mener det vil være en fordel med en mer enhetlig regulering av denne typen administrativ sanksjon, og foreslår en generell bestemmelse om tilleggsbetaling i forvaltningsloven § 46. Utvalget har dessuten utarbeidet utkast til en mønsterbestemmelse om administrative sanksjoner, herunder tilleggsbetaling. Det vises til de generelle drøftelsene i punkt 13.5.2, og til mønsterbestemmelse og lovutkast med merknader i kapittel 26.

Utvalget anbefaler på denne bakgrunnen at det vurderes nærmere å bringe tilleggsavgift i mer-

verdiavgiftsloven i overensstemmelse med utvalgets mønsterbestemmelse og generelle forslag for bestemmelser om tilleggsbetaling. Dette vil blant annet innebære at øvre sats for tilleggsbetalingen endres fra 100 % til 60 %.

21.4.2.3 "Avgiftsforhøyelse" etter merverdiavgiftsloven § 54

Som nevnt i punkt 21.4.1.3, er bestemmelsen i merverdiavgiftsloven § 54 tredje ledd etter utvalgets begrepsbruk en tvangsmulktregel. Formålet er å fremtvinge at den avgiftspliktige innretter registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger i samsvar med gjeldende regnskapslovgivning, slik at man sikrer riktige opplysninger til bruk for avgiftsberegningen. Slik utvalget ser det, har også bestemmelsene i første og annet ledd som formål å fremtvinge riktige opplysninger til bruk for avgiftsberegningen. Etter utvalgets syn taler dette for at bestemmelsen i sin helhet bør gjøres om til en tvangsmulktregel.

Bestemmelser om tvangsmulkt – som etter utvalgets begrepsbruk ikke er en sanksjon men et annet forvaltningstiltak – ligger i utkanten av utvalgets oppmerksomhetsområde, jf. punkt 9.2 og 15.1. Av denne grunn, og på bakgrunn av det pågående revisjonsarbeidet med skatte- og avgiftslovgivningen, fremmer ikke utvalget noe konkret forslag til endring av bestemmelsen i § 54.

Dersom § 54 gjøres om til å bli en bestemmelse om tvangsmulkt, bør trolig overtredelser som nevnt i første ledd, møtes med en automatisk tvangsmulkt, mens overtredelser som nevnt i andre og tredje ledd, bør gi grunnlag for ubetinget løpende tvangsmulkt. Utvalget anbefaler for øvrig at begrepsbruken som benyttes i utredningen her, blir fulgt når bestemmelsen revideres. Videre tilrår utvalget at man ser hen til de generelle forslagene og den mønsterbestemmelsen som utvalget presenterer i kapittel 15.4.2, sammenholdt med utvalgets utkast til endringer i forvaltningsloven, jf. lovutkastet med merknader i kapittel 26.

21.5 Tolloven

21.5.1 Gjeldende rett

21.5.1.1 Opplysningsplikt og straffansvar

Tolloven²²⁾ § 24 fastsetter en plikt til uoppfordret å "oppgi eller å legge varene fram for tollvesenet til kontroll" når det "kreves etter gjeldende forskrif-

ter". I forskrift til tolloven²³⁾ punkt 4.5 er det fastsatt at det uoppfordret skal opplyses om alle varer som ikke kan innføres toll- og avgiftsfritt. Også tolloven §§ 22, 28, 32 og 38 har regler om plikt til å gi opplysninger.

Tolloven kapittel 10 inneholder flere straffebestemmelser for ulike brudd på loven med tilhørende forskrifter, jf. §§ 61 til 65. Den mest sentrale bestemmelsen om brudd på opplysningsplikt er § 61, og utvalget nøyer seg i det følgende med å behandle første og annet ledd som lyder slik:

"Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler straffes den som i strid med bestemmelsene gitt i eller med hjemmel i denne lov innfører eller utfører en vare utenom tollvesenets kontroll, eller som disponerer over en vare i strid med noen bestemmelse gitt i eller med hjemmel i denne lov.

Som ulovlig innførsel eller utførsel regnes også ikke å oppgi til tollvesenet vare som finnes ombord i fartøy eller annet transportmiddel når man er pliktig til det. Det samme gjelder når en vare for å unndras riktig tollbehandling er gitt et villedende utseende eller er gjemt inne i eller blant andre varer."

Bestemmelsen i § 61 rammer den typiske "smugling" og retter seg først og fremst mot innførsel og utførsel i strid med loven, herunder udeklart innførsel og utførsel. Dessuten rammes annen disponering over en vare "i strid med noen bestemmelse gitt i eller med hjemmel i denne lov".

I § 60 gis enkelte bestemmelser som gjelder for alle straffebestemmelsene i kapitlet. Her fastslås det at forsett og simpel uaktsomhet er likestilte skyldformer, at forsøk straffes på samme måte som fullbyrdet overtredelse (såkalt "fremskutt fullbyrdelse"), at medvirkning omfattes, og at overtredelsene i §§ 61 til 65 er forseelser uavhengig av strafferammen, kfr. straffeloven § 2.

I § 66 er det gitt en bestemmelse om særlig grov overtredelse av de foregående straffebudene. Strafferammen er "bøter eller fengsel inntil 2 år eller begge disse straffer".²⁴⁾ Strafferammen i § 61 er "bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler".

Bot kan etter nærmere regler ilegges ved forenklet forelegg, jf. § 68 og tilhørende forskrift.²⁵⁾

²²⁾ Lov 10. juni 1966 nr. 5.

²³⁾ Forskrift 15. desember 1967 nr. 8962 til tolloven (tollforskriften).

²⁴⁾ Ved Besl. O. nr. 73 (2002-2003) ble øvre strafferamme i tolloven § 66 hevet til 6 år, jf. Ot. prp. nr. 38 (2002-2003). (Vedtaket er ikke sanksjonert per 04.04.03.)

²⁵⁾ Forskrift 24. august 1999 nr. 959 om bruk av forenklet forelegg i mindre alvorlige tilfeller av ulovlig innførsel.

Etter bestemmelsene der kan ulovlig innførsel av inntil 5 liter sprit, 10 liter vin, 50 liter øl, 1 000 sigaretter 1 000 gram snus/tobakk, 40 kilo kjøtt, 600 liter drivstoff eller andre varer til en verdi av inntil kr 8 000 avgjøres med forenklet forelegg. Botens størrelse varierer fra kr 300 til kr 2 600 per overtredelsestype.

21.5.1.2 Beslag og inndragning

Tolloven § 73 gir hjemmel for å "legge beslag på ting det kan bli tale om å inndra". Grunnvilkåret for slikt beslag er at det foreligger skjellig grunn til mistanke om overtredelse "som nevnt i dette kapittel", dvs. tolloven kapittel X om straff og administrative reaksjoner mv.

Inndragning skjer etter straffelovens regler, jf. punkt 5.1.6 om dette. Tolloven § 68 annet ledd gir hjemmel for å ilegge forenklet forelegg som omfatter inndragning av "de varer som har vært gjenstand for tollovertredelsen. I stedet for varene kan inndras det beløp som svarer til varenes verdi".

21.5.1.3 Tilleggsbetaling

Tolloven § 69 har regler om ileggelse av "tilleggstoll". Merverdiavgiftsloven § 64 annet ledd gir dessuten tolloven § 69 tilsvarende anvendelse for merverdiavgift ved innførsel. Reglene om tilleggstoll gjelder derfor også i tilknytning til merverdiavgift på varer ved innførsel.

Tilleggstoll ilegges etter første ledd dersom vareeier eller den som har hatt omsorg for varen eller representert ham overfor tollvesenet, forsettlig eller uaktsomt har overtrådt tolloven eller tilhørende forskrifter og statskassen derved er eller kunne vært unndratt toll. Dessuten fastsetter annet ledd at tilleggstoll kan ilegges dersom det i forbindelse med tollekspedering er unnlatt å gi pliktige opplysninger, eller det er gitt uriktige opplysninger. Her er det ikke noe krav at opplysningssvikten har medført eller kunne ha medført unndratt toll, men dette momentet kommer inn ved beregningen av tilleggstollen.

Tilleggstollen ilegges med inntil 60 % av den toll som er eller kunne vært unndratt. Toll- og avgiftsdirektoratet har utarbeidet retningslinjer for ileggelse av tilleggstoll. Det følger av retningslinjene at tilleggstoll normalt skal ilegges med en sats på mellom 0 og 30 % ved uaktsom overtredelse. Grovt uaktsom eller forsettlig overtredelse bør normalt medføre tilleggstoll i intervallet 30 til 60 %.

Bestemmelsen om tilleggstoll har størst praktisk betydning ved etterberegning av merverdiavgift ved innførsel, jf. merverdiavgiftsloven § 64.

21.5.2 Utvalgets vurderinger

21.5.2.1 Straff

Som det fremgår av punktet ovenfor, er enhver ulovlig innførsel eller utførsel av varer i prinsippet straffbar, herunder udeklart inn- og utførsel. Slike overtredelser innebærer brudd på opplysningsplikt. I tråd med utvalgets generelle prinsipper for bruk av straff, er det grunn til å vurdere om et så omfattende straffansvar er nødvendig, jf. punkt 10.3. Det må være klart at innførsel og utførsel av varer som er ulovlig på grunn av manglende tolldeklarasjon, i mange tilfeller bør være straffbart. Smugling kan unndra store verdier fra statskassen, og i likhet med annen alvorlig økonomisk kriminalitet bør derfor vesentlige overtredelser av § 61 kunne søkes motvirket med en straffetrussel. Spørsmålet er om det er nødvendig at straffetruselen i § 61 omfatter enhver ulovlig innførsel eller utførsel av varer. Utvalget legger til grunn at ikke alle overtredelser er så samfunnsskadelige at det er grunn til å oppstille en straffetrussel. For mindre alvorlige overtredelser vil det være tilstrekkelig med administrative sanksjoner. Den aktuelle sanksjonen for slike lovbrudd vil uansett være en økonomisk reaksjon, enten i form av bot – eventuelt ilagt ved forenklet forelegg – eller i form av overtredelsesgebyr eller tilleggsbetaling. Det er neppe grunn til å tro at et overtredelsesgebyr vil være mindre effektivt enn bot.

Utvalget mener det på denne bakgrunn bør vurderes innført et kvalifikasjonskrav for den delen av § 61 som angår brudd på opplysningsplikten, slik at bare vesentlige overtredelser blir straffbare. Fordi utvalget i dette kapitlet bare behandler spørsmål om misligholdt opplysningsplikt, omfatter vurderingene av § 61 bare innførsel og utførsel av varer som er ulovlig på grunn av manglende eller uriktig deklarasjon, og ikke andre overtredelser av bestemmelsen. Det fremmes derfor ikke noe lovforslag. Utvalget nøyer seg med å anbefale at straffebestemmelsene i tolloven revideres samlet etter de prinsippene utvalget har omtalt i kapittel 10.

21.5.2.2 Ny bestemmelse om administrativ inndragning

En delvis avkriminalisering vil videre kunne medføre et behov for å gi hjemmel for administrativ inndragning av varer som er ulovlig innført uten at dette innebærer en straffbar overtredelse, jf. punkt 21.5.1.2 der det fremgår at tolloven har hjemmel for administrativt beslag, men ikke for admini-

strativ inndragning. Inndragning av smuglergods skjer etter gjeldende rett med hjemmel i straffelovens bestemmelser. Ved forenklet forelegg må både bot og inndragning vedtas. For ikke straffbare overtredelser vil ikke straffelovens inndragningsbestemmelser komme til anvendelse, og det vil da formentlig være nødvendig med en hjemmel for administrativ inndragning. Ved en eventuell delvis avkriminalisering anbefaler utvalget at det gis en slik hjemmel basert på utvalgets mønsterbestemmelse og generelle forslag, jf. punkt 13.7.

21.5.2.3 *Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr*

En delvis avkriminalisering vil kunne medføre at overtredelser som i dag avgjøres med bot ilagt ved forenklet forelegg, ikke lenger vil være straffbare. I så fall vil det være nødvendig å gi hjemmel for å ilegge administrativt overtredelsesgebyr eller tilleggsbetaling for slike overtredelser. Utvalget anbefaler at en eventuell slik bestemmelse baseres på utvalgets generelle anbefalinger og forslag om mønsterbestemmelse for administrative sanksjo-

ner, herunder overtredelsesgebyr, jf. punkt 13.3.1 og 13.4.

21.5.2.4 *Tilleggsbetaling*

Som nevnt i punkt 21.4.2.2 om tilleggsbetaling etter merverdiavgiftsloven, har bestemmelsene om tilleggsbetaling i lovverket noe forskjellig utforming og innhold. Utvalget anbefaler generelt at bestemmelsene om tilleggsbetaling vurderes harmonisert i samsvar med utvalgets forslag. Det vises til de generelle drøftelsene i punkt 13.5.2, og til mønsterbestemmelse og lovutkast med merknader i kapittel 26.

Den gjeldende bestemmelsen om tilleggstill i tolloven § 69 er i det vesentlige i overensstemmelse med utvalgets forslag for overtredelser som består i uriktige eller ufullstendige opplysninger. I 13.5.3 har imidlertid utvalget anbefalt at sanksjonen tilleggsbetaling ikke benyttes ved total unnlattelse av å gi opplysninger. For slike tilfeller foreslås bruk av overtredelsesgebyr. Utvalget anbefaler at tolloven § 69 bringes i overensstemmelse med dette.

Kapittel 22

Regnskapsloven og foretaksregisterloven – opplysningsplikt til Brønnøysund-registrene

22.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet behandler utvalget reaksjonshjemlene i regnskapsloven og foretaksregisterloven for brudd på bestemmelsene om innsendingsplikt/meldeplikt til henholdsvis Regnskapsregisteret og Foretaksregisteret.

Utvalget foreslår å avkriminalisere slike overtredelser og erstatte straffetruelsen med bestemmelser om tvangsmulkt i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag til mønsterbestemmelser.

For overtredelse av meldeplikten til Foretaksregisteret foreslås dessuten innført en bestemmelse om overtredelsesgebyr.

22.2 Oversikt over problemstillinger som behandles

Regler om opplysningsplikt finnes på mange områder. I dette kapitlet behandles to praktisk viktige lover, nemlig regnskapsloven¹⁾ og foretaksregisterloven²⁾ med sikte på reaksjonshjemplene som kommer til anvendelse ved brudd på bestemmelsene om innsendingsplikt/meldeplikt til Regnskapsregisteret og Foretaksregisteret.

Både offentlige og private kan ha behov for ulike opplysninger om foretak. På denne bakgrunn fastsetter lovgivningen at en rekke foretaksopplysninger skal meldes til Brønnøysund-registrene. Plikt

¹⁾ Lov 17. juli 1998 nr. 56.

²⁾ Lov 21. juni 1985 nr. 78.

til å sende inn årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning følger av regnskapsloven § 8-2.³⁾ Meldingsplikt om foretak til foretaksregisteret følger av foretaksregisterloven § 4-1. For å sikre at de registreringspliktige opplysningene blir registrert som forutsatt, har lovgivningen bestemmelser om straff og tvangsmulkt.

Opplysningsplikt etter de to bestemmelsene berører et stort antall foretak. For regnskapsåret 2001 var det 141 487 foretak som hadde plikt til å sende inn årsregnskap. I Foretaksregisteret var det pr. 31. desember 2002 registrert over 300 000 foretak, og det ble gjort 24 585 nyregistreringer. Dessuten ble det sendt inn 147 636 endringsmeldinger.⁴⁾

Brudd på opplysningsplikten etter regnskapsloven medfører årlig et stort antall reaksjoner i form av tvangsmulkt ("forsinkelsesgebyr" etter regnskapsloven § 8-3). Tabell 22.1 for regnskapsårene 2000 og 2001 angir antall regnskapspliktige foretak, antall foretak som ikke rettidig (innen 1. august det påfølgende år) hadde oppfylt plikten til å sende inn årsregnskap til Regnskapsregisteret, og hvor mange som dermed ble ilagt tvangsmulkt.

Etter det utvalget er kjent med, benyttes ikke straffebestemmelsen i regnskapsloven § 8-5 ved brudd på plikten til å sende inn årsregnskap.

Brudd på opplysningsplikten etter foretaksregisterloven medfører i praksis ikke tvangsmulkt

³⁾ Jf. forskrift 16. desember 1998 nr. 1234 om innsending av årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret og rett til innsyn i årsregnskap mv.

⁴⁾ Kilde: Brønnøysundregistrene.

Tabell 22.1 Foretak med brudd på opplysningsplikten etter regnskapsloven

	Innsendingspliktige foretak	Foretak som ikke hadde sendt inn regnskap 1. august	Foretak som ble ilagt forsinkelsesgebyr ¹⁾
<i>Regnskapsåret 2000</i>	138 000	14 321	13 871
<i>Regnskapsåret 2001</i>	141 487	14 694	13 631

¹⁾ Grunnen til at tallene i denne kolonnen avviker fra kolonnen som angir antall foretak som ikke sendte inn regnskap rettidig innen 1. august er at Regnskapsregisteret har hatt problemer med å identifisere mange nye innsendingspliktige.

etter § 4-5, og Foretaksregistret er svært tilbakeholdne med å begjære påtale etter § 10-4, slik at straffebestemmelsen benyttes i beskjeden grad.

Hovedspørsmålet som behandles i kapitlet, er om brudd på opplysningsplikt etter de to lovene kan avkriminaliseres og i stedet møtes med administrative sanksjoner eller andre forvaltningstiltak. Dette behandles i punktene 22.3.2 og 22.4.2. I punkt 22.3.2.2 og 22.4.2.3 behandles spørsmål om endringer i bestemmelsene om tvangsmulkt. Her drøftes to svakheter ved dagens reaksjonssystem som Brønnøysund-registrene har påpekt. For regnskapsloven gjelder dette spørsmålet om å innføre en maksimal varighet for "forsinkelsesgebyr" etter § 8-3. For foretaksregisterloven behandles spørsmålet om å gi Foretaksregisteret kompetanse til å ilegge tvangsmulkt etter § 4-5 annet ledd.

22.3 Regnskapsloven

22.3.1 Oversikt over innsendingsplikten og reaksjonshjemler etter gjeldende rett

22.3.1.1 Innsendingsplikten

Regnskapsloven § 8-2 fastsetter plikt for den regnskapspliktige etter § 1-2 til å sende inn årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til Regnskapsregisteret. Formålet med innsendingsplikten er å sikre at viktig informasjon er tilgjengelig for dem som har behov for den, blant annet långivere og kreditorer, kontraktspartnere og offentlige myndigheter. Innsendingsplikten bidrar til å sikre at informasjon som skal være offentlig tilgjengelig, faktisk gjenfinnes i Regnskapsregisteret og bidrar dermed til å gi realitet til offentlighetsprinsippet som følger av § 8-1. Regnskapsinformasjonen er offentlig tilgjengelig i 10 år.

De nærmere kravene til årsregnskapets og årsberetningens innhold og form følger av regnskapsloven kapittel 3. Reglene om hvilke selskaper som er revisjonspliktige, følger av revisorloven⁵⁾ § 2-1. Revisjonsberetning skal utarbeides av foretakets revisor, jf. revisorloven § 5-6.

Ved brudd på innsendingsplikten gir loven hjemmel for både straff, jf. § 8-5, og administrativ reaksjon i form av tvangsmulkt ("forsinkelsesgebyr"), jf. § 8-3, jf. nedenfor.

22.3.1.2 Straffansvaret

Straffebestemmelsen i regnskapsloven § 8-5 har følgende ordlyd:

⁵⁾ Lov 15. januar 1999 nr. 2.

"Den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil tre år. Foreligger det særlig skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil seks år idømmes. Medvirkning straffes på samme måte.

Den som for øvrig forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder. Medvirkning straffes på samme måte.

Har den som dømmes etter første ledd tidligere vært straffet for tilsvarende forhold, kan straffen forhøyes med inntil det halve. Har den som dømmes etter annet ledd tidligere vært straffet for tilsvarende forhold, kan straffen forhøyes til fengsel inntil seks måneder.

Korteste foreldelsesfrist for straffbart forhold etter denne lov er fem år."

Straffebestemmelsen retter seg mot enhver forsettlig eller uaktsom overtredelse av enhver handlingsnorm gitt i eller i medhold av regnskapsloven. Følgelig er også brudd på plikten etter § 8-2 til å sende inn regnskap til Regnskapsregisteret straffbart. Medvirkning er straffbart.

Det er bare "vesentlig" overtredelse som straffes etter første ledd. Dette medfører likevel ikke en terskel for straffansvar for brudd på regnskapsloven, fordi annet ledd fastsetter straff for overtredelse "for øvrig". Vesentlighetskravet fungerer derfor bare som et straffskjerpelseskriterium.

Øvre strafferamme varierer fra fengsel i 3 måneder til fengsel i 9 år, avhengig av om overtredelsen er vesentlig og om det dreier seg om gjentatt lovbrudd. Reguleringen innebærer at bestemmelsen fastsetter seks forskjellige strafferammer.⁶⁾

Den strafferammen som er aktuell for brudd på innsendingsplikten etter § 8-2, er 3 eller 6 måneder (ordinær eller gjentatt ordinær overtredelse). Korteste foreldelsesfrist etter bestemmelsen er 5 år uavhengig av strafferammen.⁷⁾

22.3.1.3 Tvangsmulkt

Regnskapsloven § 8-3 gir hjemmel for administrativt "forsinkelsesgebyr" for brudd på plikten til å sende inn årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til Regnskapsregisteret. Som det fremgår nedenfor, er dette "forsinkelsesgebyret" etter utval-

⁶⁾ Ordinær overtredelse (annet ledd): 3 måneder, gjentatt ordinær overtredelse (andre og tredje ledd): 6 måneder, vesentlig overtredelse: 3 år, gjentatt vesentlig overtredelse: 4,5 år, skjerpet vesentlig overtredelse: 6 år, gjentatt skjerpet vesentlig overtredelse: 9 år.

⁷⁾ Sml. straffeloven § 67.

gets terminologi en automatisk løpende tvangsmulkt. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Dersom årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning som skal sendes til Regnskapsregisteret ikke er avsendt før 1. august i året etter regnskapsåret, skal den regnskapspliktige betale forsinkelsesgebyr etter regler fastsatt av departementet.

Dersom påløpt forsinkelsesgebyr ikke betales innen tre uker etter påkrav fra Regnskapsregisteret, svarer den regnskapspliktiges styremedlemmer solidarisk for påløpt og framtidig gebyr. Har ikke den regnskapspliktige styre, svarer deltakerne eller medlemmene og daglig leder solidarisk for gebyret.

Regnskapsregisteret kan helt eller delvis ettergi forsinkelsesgebyret, dersom det blir gjort sannsynlig at innsendingsplikten ikke er overholdt som følge av forhold utenfor den regnskapspliktiges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Ileggelse av forsinkelsesgebyr regnes ikke som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.”

Bestemmelsens første ledd fastsetter at den regnskapspliktige skal betale ”forsinkelsesgebyr” dersom de pliktige opplysningene ikke er sendt før 1. august. Fristen er ikke knyttet til innsendingsfristen etter § 8-2 som inntreffer én måned etter fastsettning av årsregnskapet. Etter § 3-1 skal årsregnskapet og årsberetningen fastsettes *senest* seks måneder etter regnskapsårets slutt. Fristen for selve innsendingsplikten vil derfor regelmessig komme tidligere enn 1. august. I tillegg kan det skje når den regnskapspliktige følger et avvikende regnskapsår, jf. reglene i regnskapsloven § 1-7.

Innsendingsplikten etter regnskapsloven § 8-2 påligger den regnskapspliktige. Hvem som er regnskapspliktig følger av regnskapsloven § 1-2. Også ansvaret for forsinkelsesgebyret ligger prinsipielt hos den regnskapspliktige, dvs. foretaket. I § 8-3 annet ledd er imidlertid den regnskapspliktiges styremedlemmer – eventuelt deltakere/medlemmer/daglig leder når den regnskapspliktige ikke har styre – gjort subsidiært solidarisk ansvarlige for ”forsinkelsesgebyret” dersom dette ikke er betalt innen tre uker etter påkrav fra Regnskapsregisteret.

Nærmere regler om forsinkelsesgebyr etter bestemmelsen er gitt i forskrift.⁸⁾ I forskriftens kapittel 2 er det gitt følgende regler:

”§ 2-1. Beregning av forsinkelsesgebyr

Forsinkelsesgebyret fastsettes til ett eller flere rettsgebyr (R) etter følgende satser:

1. ett R pr. uke de første åtte uker
2. to R pr. uke de neste ti uker
3. deretter tre R pr. uke.

Gebyret ilegges for hele uker slik at del av en uke regnes som full uke. Gebyr ilegges til årsregnskapet, årsberetningen og revisjonsberetningen er mottatt av Regnskapsregisteret. Dersom de innsendte dokumentene har mangler som gjør at de ikke kan godkjennes som årsregnskap mv., ilegges gebyr til manglene er rettet opp.

§ 2-2. Innkreving av forsinkelsesgebyr

Innkreving av forsinkelsesgebyr foretas av Statens Innkrevingsentral.

Regnskapsregisteret skal innhente opplysninger om styremedlemmer m.v. hos den regnskapspliktige, jf. regnskapsloven §8-3 annet ledd, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret.

§ 2-3. Ettergivelse av forsinkelsesgebyr

Regnskapsregisterets vedtak i sak om ettergivelse av forsinkelsesgebyr, jf. regnskapsloven § 8-3 tredje ledd, kan påklages til Kredittilsynet.”

Som det fremgår av loven og forskriften, ilegges forsinkelsesgebyret automatisk dersom pliktige opplysninger ikke er innsendt pr. 1. august. Gebyret løper med økende beløp for hver uke. Det er derfor etter utvalgets terminologi en automatisk, løpende tvangsmulkt. Forsinkelsesgebyret sendes ikke Statens Innkrevingsentral før det er stanset. Dette skjer først når regnskap er innlevert eller selskapet er meldt avviklet. Gebyret kan derfor løpe lenge – og nå et betydelig beløp, i visse tilfeller mye over 100 000 kroner – før det blir tvangsinnndrevet hos de ansvarlige.

22.3.2 Utvalgets vurderinger

22.3.2.1 Avkriminalisering

Som det fremgår av punktet ovenfor, er brudd på innsendingsplikten i prinsippet straffbart. Utvalgets syn på generelle straffebestemmelser og blankettstraffebud er behandlet i punkt 10.3. Som det fremgår der er utvalget skeptisk til denne typen lovregulering fordi den lett kan medføre mer omfattende kriminalisering enn ønskelig. Generelle

⁸⁾ Forskrift 16. desember 1998 nr. 1234 om innsending av årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret og rett til innsyn i årsregnskap mv.

prinsipper for kriminalisering er også behandlet i punkt 10.3.

Blant annet på denne bakgrunn bør det vurderes om det er nødvendig med et straffansvar for brudd på innsendingsplikten. Etter utvalgets syn er det nødvendig å kunne ilegge en eller annen form for reaksjon for å sikre etterlevelse av plikten til å sende inn årsregnskap mv. til Regnskapsregisteret. Det er imidlertid ikke gitt at en *sanksjonsbestemmelse* er nødvendig. Automatisk tvangsmulkt etter § 8-3 ("forsinkelsesgebyr" – som etter utvalgets terminologi ikke er en sanksjon, jf. punkt 11.4.2) antas å være et effektivt virkemiddel for å sikre etterlevelse av innsendingsplikten. Brønnøysund-registrene har også opplyst at innføringen av ordningen med "forsinkelsesgebyr" har hatt en meget god effekt og uttaler blant annet:⁹⁾

"Forsinkelsesgebyret ble innført i 1991 med virkning for regnskapsåret 1990 som en følge av at nær halvparten av de innsendingspliktige selskapene den gangen ikke overholdt innsendingsplikten. Etter innføringen av forsinkelsesgebyret har denne andelen sunket til mellom en og to prosent. Innføringen av forsinkelsesgebyret har således bevirket optimal overholdelse av reglene om regnskapsøffentlighet. Erfaringene er i så måte udelt positive."

Det er videre opplyst at verken tidligere eller nåværende straffebestemmelser har vært benyttet som grunnlag for anmeldelse for brudd på bestemmelsene om innsendingsplikt til Regnskapsregisteret.

Utvalget antar ut fra de opplysningene det er kjent med at det ikke er tilstrekkelig grunn til å sanksjonere brudd på innsendingsplikten, verken med straff eller administrativ sanksjon. Det er særlig en anvendelse av nødvendighetshensynet og subsidiaritetshensynet, jf. punkt 10.3, som leder til et slikt standpunkt: Brudd på innsendingsplikten etter § 8-2 forekommer i stort omfang uten at straff benyttes i praksis. Dette er en sterk indikasjon på at straff heller ikke er nødvendig, og at tvangsmulkt er et tilstrekkelig effektivt alternativ for å sikre etterlevelse av innsendingsplikten.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at brudd på innsendingsplikten etter § 8-2 avkriminaliseres. Dette kan skje ved at det tas inn et nytt femte ledd i regnskapsloven § 8-5 som uttrykkelig fastsetter at brudd på innsendingsplikten etter § 8-2 ikke er straffbart.

På bakgrunn av sitt syn på generelle straffebe-

stemmelser som også er blankettstraffebud, antar utvalget at straffebestemmelsen i § 8-5 bør vurderes med sikte på ytterligere avkriminalisering ved en senere lovrevisjon, jf. punkt 10.3.

22.3.2.2 Tvangsmulkt

Som nevnt i punkt 22.3.1.3, er "forsinkelsesgebyret" i § 8-3 etter utvalgets terminologi en løpende automatisk *tvangsmulkt*. Utvalget ser det som hensiktsmessig å harmonisere begrepsbruken knyttet til sanksjoner og andre administrative tiltak i lovverket. I tråd med dette foreslås det at "forsinkelsesgebyr" i § 8-3 endres til "tvangsmulkt". Også for øvrig mener utvalget at ulike bestemmelser om tvangsmulkt i lovverket i så stor grad som mulig bør ha samme utforming, jf. punkt 15.4.2. Utvalget viser til drøftelsene der og foreslår at bestemmelsen i regnskapsloven § 8-3 bringes i overensstemmelse med utvalgets generelle anbefalinger og forslag.

Brønnøysund-registrene har gitt uttrykk for at det bør settes en tidsgrense for forsinkelsesgebyrets løp og uttaler følgende om dette:¹⁰⁾

"Brønnøysund-registrene har i brev til Finansdepartementet datert den 16.02.1999, 14.07.2000 og 12.10.2000 tatt opp et etter vårt syn svært uheldig utslag av at en ved vedtagelsen av den nye regnskapsloven forlot det gamle system hvoretter forsinkelsesgebyrets løp avbrytes etter 26 uker.

Ovenfor nevnte regler om tvangsavvikling av aksjeselskaper er subsidiære i forhold til en frivillig oppløsningsbeslutning i Foretaksregisteret, annet enn når "særlige grunner tilsier det".

Resultatet er at forsinkelsesgebyret fortsetter å løpe uten stans for mange selskaper som står registrert med frivillig oppløsningsbeslutning, men som av ymse årsaker ikke har greidd å gjennomføre endelig avvikling.

På grunn av denne etter vårt syn noe utilsiktede virkning av de nye lovreglene, har Brønnøysundregistrene i de nevnte brev til Finansdepartementet foreslått at det gjeninnføres en maksimalgrense for gebyrløpet. I svarbrev fra Finansdepartementet datert 18.06.2001 tilkjenner departementet uvilje mot å gjeninnføre slik maksimalgrense. Departementet ber i stedet etaten vurdere alternative måter å unngå de uheldige utslag av det nye regelverket. Av de to tiltak departementet nevner, er fortløpende innkreving under gebyrløpet og ettergivelse etter rimelighetsvurdering.

⁹⁾ Brev til Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2001.

¹⁰⁾ Brev til Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2001.

Etaten følger for tiden opp Finansdepartementets instruks uten at dette har endret vår prinsipielle holdning til spørsmålet. Vi vil særlig peke på at departementets standpunkt medfører større administrative kostnader i forbindelse med forvaltningen av gebyrordningen. Samtidig vil forsinkelsesgebyret bare kunne ettergis etter søknad. Vi mener også det er mindre heldig at størrelsen på ilagte forsinkelsesgebyr vil måtte benyttes som ettergivelsesgrunn.”

I brev av 30. oktober 2001 til Brønnøysund-registrene i anledning denne saken har Statens Innkrevingssentral pekt på at det vil medføre et stort medarbeid i forhold til dagens ordning dersom påløpt gebyr skal innfordres før det er avklart hvor stort det totale gebyret vil bli.

I sine anbefalinger og forslag i punkt 15.4.2 foreslår ikke utvalget å innføre noen generell regel om maksimalgrense for den tiden en tvangsmulkt kan løpe. I hvilken grad en slik grense bør innføres må etter utvalgets syn vurderes konkret på det enkelte lovområde.

Utvalget er enig i forslaget fra Brønnøysund-registrene, og mener det er grunn til å begrense tvangsmulktens løp i tid. Dette støttes av at tvangsmulkten ikke inndrives – og ikke enkelt kan inndrives – før den har sluttet å løpe. Antakelig er da 26 uker en tilstrekkelig lang periode. Utvalget antar for øvrig at regelen om unnskyldningsgrunner som grunnlag for hel eller delvis ettergivelse i utkastet til ny § 58 annet ledd i forvaltningsloven kan legges til grunn også ved tvangsmulkt for brudd på innsendingsplikten, jf. punkt 15.4.2.

22.4 Foretaksregisterloven

22.4.1 Oversikt over meldeplikten og reaksjonshjemler etter gjeldende rett

22.4.1.1 Meldeplikten

Foretaksregisterloven § 4-1 fastsetter plikt for alle næringsdrivende foretak til å melde ulike opplysninger fastsatt i loven kapittel 3 til Foretaksregisteret. Etter bestemmelsen skal for det første nye foretak meldes til registeret (førstegangsmelding). For det andre skal det meldes fra dersom et foretak opphører eller det skjer andre endringer i registreringspliktige forhold eller inntreffer nye forhold som registeret skal inneholde opplysning om (endringsmelding). Hvem meldeplikten påligger følger av § 4-2 og varierer med type foretak. For selskaper med styre påligger plikten hvert enkelt styremedlem.

Formålet med meldeplikten er å sikre rettsvern og økonomisk oversikt, og registeret er en viktig kilde for alle som trenger korrekte opplysninger om aktørene i norsk næringsliv. En registrering i Foretaksregisteret gir et foretak rett til å drive næringsvirksomhet, firmavern som gir rettsbeskyttet navn, firmaattest som legitimasjon overfor långivere, tinglysings-, toll- og avgiftsmyndigheter, og organisasjonsnummer som er en viktig identifikasjon overfor myndighetene og for samordning av offentlige og private næringslivsregistre. Ikke minst gir registreringen dessuten legitimasjon for utøvende personer i et foretak.

Ved brudd på innsendingsplikten gir loven hjemmel for både straff, jf. § 10-4, og administrativ reaksjon i form av pålegg om melding innen en fastsatt frist og tvangsmulkt dersom pålegget ikke følges innen den fristen som er satt, jf. § 4-5, jf. nedenfor.

22.4.1.2 Straff

Foretaksregisterloven har en straffebestemmelse i § 10-4 som fastsetter bøtestraff for overtredelse av bestemmelsen om meldeplikt til foretaksregisteret i § 4-1. Bestemmelsen lyder slik:

”Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene i § 4-1 første og annet ledd om meldeplikt til foretaksregisteret, straffes de som har meldeplikt etter § 4-2 med bøter. Påtale finner sted etter begjæring av departementet.”

Som det fremgår av loven, er påtale betinget av begjæring fra departementet. Ved brev fra Nærings- og energidepartementet av 1. desember 1994 ble myndigheten til å begjære påtale etter foretaksregisterloven § 10-4 delegert til Foretaksregisteret.

22.4.1.3 Tvangsmulkt

I foretaksregisterloven § 4-5 første ledd er det gitt hjemmel for å gi pålegg om melding til registeret innen en fastsatt frist. Annet ledd gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt dersom pålegget ikke følges opp innen den fristen som er satt. Bestemmelsen lyder slik:

”Dersom registerføreren oppdager at et registreringspliktig foretak er forsømt registrert eller oppdager at meldeplikten etter § 4-1 for øvrig er forsømt, kan han pålegge foretaket å inngi melding innen en bestemt fastsatt frist.

Dersom fristen ikke overholdes, kan registerføreren ilegge foretaket og de som har mel-

deplikt etter § 4-2 første ledd løpende tvangsmulkt inntil meldingen er inngitt. Vedtak om tvangsmulkt kan påklages etter reglene i forvaltningsloven § 28 flg. Kongen gir regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt og om ettergivelse av ilagt mulkt.”

Tvangsmulkt etter annet ledd kan bare ilegges dersom pålegg etter første ledd ikke er oppfylt innen fristen. Når tvangsmulkten først er ilagt, begynner den imidlertid å løpe umiddelbart. Etter utvalgets terminologi er dette derfor en ubetinget løpende tvangsmulkt, jf. punkt 11.4.2. Fullmaktshjemmelen til å gi nærmere regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt, og om ettergivelse av ilagt mulkt, er ikke benyttet.

22.4.2 Utvalgets vurderinger

22.4.2.1 Avkriminalisering

Meldeplikten til Foretaksregisteret sikrer opplysninger som er av stor betydning i næringslivet. For å sikre etterlevelse er det derfor etter utvalgets syn klart nødvendig å ha hjemmel for en eller annen reaksjon ved brudd på meldeplikten. Det er imidlertid ikke gitt at straff eller en administrativ *sanksjonsbestemmelse* er nødvendig.

Etterlevelse av meldeplikten er i noen grad selvregulerende som følge av foretakenes egeninteresse i å være registrert i Foretaksregisteret, jf. punkt 22.4.1 om de virkningene en registrering har. Brønnøysund-registrene uttaler således at

”næringslivet selv i kontraheringssituasjoner sørger for håndhevelse av meldeplikten ved å forlange dokumentert innmelding til Foretaksregisteret”.¹¹⁾

Regelverket er imidlertid ikke fullt ut selvregulerende. Det er førstegangsmeldingen som sikrer foretaket slik firmaattest, organisasjonsnummer og legitimasjon som i nokså stor grad er nødvendig for å drive næringsvirksomhet. Foretakene og de ulike meldepliktige enkeltpersoner har derimot ikke samme egeninteresse i å inngi endringsmeldinger, i alle fall ikke for alle typer endringsmeldinger.

For tiltak som sikrer etterlevelse ut over egeninteressen, er det et spørsmål om andre tiltak enn sanksjoner kan være tilstrekkelig. Et argument er at straffebestemmelsen i § 10-4 brukes i beskje-

den grad. I delegeringsbrevet til Foretaksregisteret som er nevnt i punkt 22.4.1.2, er det gitt instruksjoner om anmeldelsespraksis. I tråd med disse har Foretaksregisteret vært svært tilbakeholdende med å begjære påtale.

Foretaksregisteret kan i medhold av § 4-5 første ledd gi pålegg om å gi slik melding om nye foretak som § 4-1 foreskriver. Dersom pålegget ikke følges, gir § 4-5 annet ledd hjemmel for å ilegge tvangsmulkt for å gjennomtvinge pålegget. Tvangsmulkt benyttes ikke i dag, ifølge registeret fordi fullmaktsbestemmelsen i § 4-5 annet ledd til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt, og om ettergivelse av ilagt mulkt, ikke er benyttet. Utvalget mener tvangsmulktbestemmelsen bør gjøres virksom. Dette behandles nærmere i punkt 22.4.2.3.

Utvalget mener det er usikkert om lovens bestemmelser om pålegg og tvangsmulkt – forutsatt at tvangsmulktbestemmelsen gjøres virksom – sammen med næringslivets egeninteresse i registreringen, vil være tilstrekkelig effektive virkemidler for å sikre etterlevelse av meldeplikten. Disse tiltakene vil etter utvalgets syn være effektive for å sikre melding av opplysninger som Foretaksregisteret er kjent med at skulle vært meldt. Men dersom registeret ikke er kjent med at det skulle vært meldt opplysninger fra et foretak, vil selvsagt ikke pålegg og tvangsmulkt være en mulighet. Så lenge registeret ikke er kjent med meldeplikten vil det selvsagt heller ikke være aktuelt å anmelde og strafforfølge overtredelsen. Men det kan jo forekomme at Foretaksregisteret blir kjent med en misligholdt meldeplikt lang tid etter at melding skulle vært innsendt. I mellomtiden kan forsømmelsen – som kan være bevisst og kritikkverdig – ha hatt skadevirkninger. I så fall kan det oppstå et sanksjonsbehov. Spørsmålet om å få inn meldingen for korreksjon av opplysningene i registeret på dette tidspunktet må ses som et separat problem. Etter utvalgets syn er det imidlertid ikke behov for at sanksjonen er straff; det vil være tilstrekkelig med en administrativ sanksjon. Utvalgets anbefaler derfor at straffebestemmelsen oppheves, og erstattes av en bestemmelse om administrativt overtredelsesgebyr.

Dersom bestemmelsen i § 10-4 ikke oppheves, bør påtalekompetansen følge utvalgets utkast til ny § 81a i straffeprosessloven, jf. punkt 10.7.4.2. Utvalget foreslår der at det forvaltningsorgan som har håndhevingen av loven som sitt ansvarsområde, skal ha kompetansen til å inngi anmeldelse. Foretaksregisteret forvalter foretaksregisterloven, og særreguleringen i § 10-4 bør da oppheves. I dag legger som nevnt loven påtalekompetansen til

¹¹⁾ Brev til Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2001.

Nærings- og handelsdepartementet som har delegert kompetansen til Foretaksregisteret.

22.4.2.2 Overtredelsesgebyr

Foretaksregisterloven har ingen bestemmelse om overtredelsesgebyr i dag. Som det fremgår av punkt 22.4.2.1, går imidlertid utvalget inn for å innføre en slik bestemmelse til erstatning for gjeldende straffebestemmelse i § 10-4. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr bør utformes i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.4.

22.4.2.3 Tvangsmulkt

I punkt 22.4.2.1 er muligheten for å ilegge tvangsmulkt etter § 4-5 annet ledd fremholdt som et argument – ved siden av innføring av overtredelsesgebyr – for at brudd på meldeplikten etter § 4-1 kan avkriminaliseres. Som nevnt ovenfor anvendes ikke tvangsmulktbestemmelsen i dag fordi fullmaktshjemmelen i § 4-5 annet ledd siste punktum for Kongen til å gi nærmere regler om fastsettelse og beregning av tvangsmulkt og om ettergivelse av ilagt mulkt, ikke er benyttet.

Brønnøysund-registrene uttaler følgende om behovet for at det blir gitt nærmere regler om tvangsmulkt:¹²⁾

”Det vises til det som er sagt ovenfor vedrørende forskriftshjemling som tilstår Foretaksregisteret kompetanse til å ilegge tvangsmulkt. Dette gjelder særlig ved firmakollisjo-

ner. Foretaksregisteret behandler jevnlig en stor mengde klager om firmabruk i strid med bestemmelsene i lov-1985-06-21-79 om enerett til firma og andre forretningskjennetegn. Ved firmabruk i strid med loven gis pålegg om inngivelse av melding om endring av firma. Hvor dette ikke etterkommes, har Foretaksregisteret ingen annen mulighet enn å anmerke i registeret at foretakets firma er ulovlig. Selv om slik anmerkning fremkommer på foretakets firmaattest, vet vi at manglende etterlevelse av slike pålegg er et problem ettersom firmabruken krenker annens rett. Foretaksregisteret har i slike tilfelle ingen annen mulighet for å gjennomtvinge pålegg enn å reise påtale etter bestemmelsen i foretaksregisterloven § 10-4. Frem til nå har en imidlertid vært svært tilbakeholdende med å benytte denne adgangen, jf. ovenfor om dette.

Det er etter vår mening viktig at disse fullmaktsbestemmelsene beholdes, og at det gis forskrifter i henhold til disse. Vi gjør i den forbindelse oppmerksom på at vi i brev til Næringsdepartementet datert 04.01.2000 har fremsatt et begrunnet forslag til forskriftsbestemmelser om dette. Det er vårt ønske at det med utgangspunkt i dette innspillet blir arbeidet videre for å gi registerfører den nødvendige kompetanse til å ilegge tvangsmulkt for å gjennomtvinge overholdelse av meldeplikten.”

Utvalget er enig i dette og foreslår at tvangsmulktbestemmelsen i § 4-5 annet ledd tilpasses utvalgets forslag til utforming av bestemmelser om tvangsmulkt, jf. punkt 15.4.2.

¹²⁾ Brev til Nærings- og handelsdepartementet av 27. august 2001.

Kapittel 23

Miljø- og ressursforvaltning – viltloven og innlandsfiskeloven

23.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet behandler utvalget reaksjonshjemlene i viltloven¹⁾ og innlandsfiskeloven.²⁾ I punkt 23.3.2.1 og 23.4.2.1 drøfter utvalget muligheten for å avkriminalisere visse overtredelsestyper og i stedet sanksjonere dem administrativt. Utvalget anbefaler at spørsmålet utredes nærmere. Dessuten foreslår utvalget endringer i bestemmelsene i viltloven § 48 og innlandsfiskeloven § 47 annet ledd, jf. punkt 23.3.2.4 og 23.4.2.4. Disse bestemmelsene fastsetter i dag eiendomsrett for henholdsvis Viltfondet/kommunen og for Fiskefondet for vilt og fisk som er ulovlig fanget. Utvalget foreslår at bestemmelsene erstattes av hjemler for administrativ inndragning i tråd med utvalgets mønsterbestemmelser. I denne sammenhengen foreslås også at det gis bestemmelser om administrativt beslag.

23.2 Oversikt over lovområdet og problemstillinger som behandles

I dette kapitlet behandles reaksjonshjemlene i viltloven og innlandsfiskeloven. Utvalget har valgt å behandle disse to lovene fordi de omfatter noen av de mest sentrale beføyelsene som Statens naturoppsyn (SNO) har i sin kontrollvirksomhet, fordi lovene er illustrerende for problemstillinger på området for miljø- og ressursforvaltning, og fordi det kan være behov for visse endringer i reaksjonssystemet i disse lovene. Andre lovområder har større ressursmessig betydning, ikke minst lovgivningen knyttet til saltvannsfiske. Denne lovgivningen fungerer imidlertid etter det utvalget har fått opplyst tilfredsstillende, og det er ikke i den høring utvalget har gjennomført, jf. punkt 8.3 og 8.4, gitt uttrykk for behov for endringer.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) har oppfordret utvalget til særlig å vurdere hvilke sanksjonsmuligheter SNO bør ha:³⁾

”Siden SNO er opprettet bl. a. for å forebygge miljøkriminalitet og kontrollere at nærmere angitte miljølover blir overholdt, anbefaler DN utvalget å se nærmere på hvilke sanksjonsmuligheter organisasjonen bør ha myndighet til å ilegge under sin oppsynstjeneste i naturen.”

DN er et direktorat under Miljøverndepartementet og fungerer som rådgivende og utøvende fagorgan innen naturforvaltning. SNO som er miljøvernmyndighetenes eget oppsyns- og kontrollorgan, er underlagt DN. Foruten en nasjonal ledelse har SNO 24 lokale kontorer i de områder der behovet for oppsyn er størst. SNO har kontrolloppgaver knyttet til syv sentrale lover som samlet hjemler en lang rekke ulike tiltakshjemler, jf. naturoppsynsloven⁴⁾ § 2:

”Oppsynet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av:

- lov av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet,
- lov av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern,
- lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag,
- lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner,
- lov av 29. mai 1981 nr. 38 om viltet, og
- lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v., blir overholdt. Det samme gjelder lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall, så langt departementet bestemmer.”

Både viltloven og innlandsfiskeloven har bestemmelser om straff. Straffebestemmelsene i begge lovene benyttes både som grunnlag for forelegg på bot og som grunnlag for rettslig forfølgning. Tabellen 23.1 angir antall positive påtaleavgjørelser etter de to lovene i 2001.

De to lovene har også ulike bestemmelser om administrative sanksjoner. Den administrative sanksjonen som blir klart mest benyttet, er tilleggsavgift på jegeravgiften som følge av manglende rapportering av jaktutbytte, jf. viltloven § 50. DN har opplyst at det for jaktåret 2001 ble det ilagt omtrent 70 000 gebyrer (første år gebyr ble ilagt), mens

¹⁾ Lov 29. mai 1981 nr. 38.

²⁾ Lov 15. mai 1992 nr. 47.

³⁾ Uttalelse inntatt i brev til utvalget fra Miljøverndepartementet av 3. september 2001.

⁴⁾ Lov 21. juni 1996 nr. 38.

Tabell 23.1 Antall positive påtaleavgjørelser etter de to lovene i 2001

	Forelegg	Tiltale	Siktelse for forhørsrettspådommelse ¹⁾	Påtaleunntatelse
Viltloven	189 ²⁾	27	7	15
Innlandsfiskeloven	220 ³⁾	3	2	10

¹⁾ Nå tilståelsesdom, jf. straffeprosessloven § 248.

²⁾ 26 av foreleggene ble ilagt som følge av ulovlig jakt på elg eller rein, mens 22 av foreleggene ble ilagt for jakt med ulovlig redskap. 113 forelegg er registrert på posten for diverse. Utvalget har fått opplyst at de aller fleste foreleggene ilegges som følge av formalovertredelser under jakt, først og fremst manglende medbringelse av jegeravgiftskort, bevis for avgitt skytterprøve eller jaktkort.

³⁾ I tillegg til de foreleggene som med sikkerhet angår lakse- og innlandsfiskeloven, er det registrert 120 forelegg på posten for diverse ulovlig fiske. Hvilke lover som er overtrådt i disse tilfellene fremgår ikke, men utvalget har fått opplyst at det overveiende antall forelegg trolig ilegges etter lakse- og innlandsfiskeloven for fiske av laks med ulovlig redskap, først og fremst garn.

Kilde: Politiets straffesakssystem, Strasak.

det for jaktåret 2002 ble ilagt omtrent 15 000 gebyrer.

Et hovedspørsmål som behandles i kapitlet her, er i hvilken grad overtredelser av viltloven og innlandsfiskeloven kan avkriminaliseres og i stedet møtes med administrative sanksjoner. Utvalget behandler de administrative sanksjonene overtredelsesgebyr og rettighetstap. Dessuten behandles spørsmålet om å erstatte reglene om eiendomsrett for henholdsvis Viltfondet/kommunen og Fiskefondet ved ulovlig fangst med bestemmelser om administrativ inndragning i overensstemmelse med utvalgets forslag til mønsterbestemmelser. I denne sammenhengen behandles også spørsmålet om å innføre bestemmelser om administrativt beslag.

23.3 Viltloven

23.3.1 Gjeldende rett

23.3.1.1 Viltlovens formål og hovedinnhold

Viltloven § 1 angir lovens formål. Her fremgår det at viltet og viltets leveområder skal forvaltes slik at naturens produktivitet og artsrikdom bevares og at viltproduksjonen innenfor denne rammen kan høstes til gode for landbruksnæring og friluftsliv. Loven har videre bestemmelser om blant annet vern av viltets leveområder, jaktbare arter og jakttider, utøvelse av jakt og fangst, og rett til jakt og fangst for grunneiere og andre.

Det er gitt en rekke forskrifter i medhold av viltloven. DN har gjort oppmerksom på at det pågår en omfattende prosess med revisjoner, sammenstilling og forenkling av forskriftene.

23.3.1.2 Straff

Viltloven § 56 fastsetter straffansvar for den som overtrer regler gitt i eller i medhold av loven. Straff-

ferammen er fengsel inntil 1 år, eller fengsel inntil 2 år under særdeles skjerpene omstendigheter.

Straffebestemmelsen i viltloven § 56 har følgende ordlyd:

”Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som overtrer regler gitt i eller i medhold av denne lov dersom ikke forholdet rammes av strengere straffebud. Under særlig skjerpene omstendigheter kan fengsel inntil 2 år anvendes.

Overtredelse av loven er forseelse. Forsøk straffes likt med fullbyrdet forseelse. Uaktsom overtredelse og medvirkning er straffbar.”

Straffebestemmelsen rammer enhver forsettlig eller uaktsom overtredelse av enhver handlingsnorm gitt i eller i medhold av loven.

Uten særlig regulering ville overtredelse av bestemmelsen være forbrytelse, jf. straffeloven § 2 sammenholdt med strafferammene, men det er uttrykkelig fastsatt at overtredelse skal være forseelse. Straffebestemmelsen fastsetter også såkalt fremskutt fullbyrdelse, det vil si at forsøk likestilles med fullbyrdet overtredelse.

23.3.1.3 Overtredelsesgebyr

En bestemmelse som i utvalgets terminologi er et *overtredelsesgebyr* finner man i viltloven § 50. Ved brudd på plikten til å gi opplysninger om årlig jaktutbytte, herunder plikten til å rapportere når jakten ikke har gitt noe utbytte, gir bestemmelsen med tilhørende forskrifter anvisning på en tilleggsavgift på jegeravgiften for det påfølgende jaktår. Gebyret er på kr 150.⁵⁾

Viltloven gir ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for andre overtredelsestyper.

⁵⁾ Gebyret er fastsatt i St. prp. nr. 1 (2001-2002) som budsjettvedtak, og ble ikke endret ved siste statsbudsjett.

23.3.1.4 Administrativt rettighetstap

Viltloven har ingen bestemmelser om rettighetstap. Tap av jaktrett idømmes etter straffeloven § 29 nr. 2 og forutsetter at det er begått en straffbar handling.

I forskrift om autorisasjon av preparanter er det imidlertid fastsatt at autorisasjon kan trekkes tilbake dersom vedkommende er ilagt straff for overtredelse av viltloven mv.⁶⁾ Utvalget legger til grunn at formålet med å trekke autorisasjonen i slike tilfeller er pønalt og at dette dermed er en sanksjon etter utvalgets begrepsbruk. Bestemmelsen søker sin hjemmel i viltloven § 49 der det heter at "Kongen kan fastsette forskrifter om autorisasjon av viltpreparanter".

23.3.1.5 Administrativ inndragning

Viltloven § 48 kan etter utvalgets terminologi ses som en regel om administrativ inndragning. Bestemmelsen fastslår at alt vilt som er ulovlig felt, fanget eller innført til Norge tilfaller Viltfondet. Bestemmelsen er konstruert som en regel om eiendomsrett og har følgende ordlyd:

"§ 48. (viltfondets og kommunens eiendomsrett)

Vilt som ulovlig er felt, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet etter § 43 første punktum. Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av § 12 og § 14 a, av humanitære grunner eller under nødverge eller nødstilstand.

Hvis viltet som nevnt i første ledd er hjortevilt og bever, tilfaller viltet i stedet kommunen. Kommunen kan likevel overlate hjortevilt og bever som er ulovlig felt i jakttid, eller dets verdi, til den jaktberettigede mot tilsvarende fradrag i hans fellingskvote.

Kommunen skal så vidt mulig sørge for at viltet blir tatt vare på."

Bestemmelsen er gjennom forvaltningspraksis og rettspraksis forstått slik at det oppstår eiendomsrett for Viltfondet/kommunen dersom ikke alle regler i viltloven, eller forskrifter med hjemmel i viltloven, for lovlig tilegnelse av vilt mv. er fulgt. For at viltet skal tilfalle Viltfondet/kommunen er det nok å konstatere at det objektivt ikke er lovlig tilegnet, med andre ord uavhengig av eventuell straffeskyld. Vilt mv. kan vindiseres i kraft av eien-

domsretten. Det varierer imidlertid noe hvordan bestemmelsen praktiseres. I en del tilfeller overtar Viltfondet/kommunen fangsten formløst. I andre tilfeller fattes et administrativt vedtak om inndragning av viltet eller dets verdi, og det praktiseres klagerett. Det kan være noe uklart hvorvidt det er rettslig nødvendig med et vedtak.

23.3.1.6 Andre administrative tiltak

Viltloven med tilhørende forskrifter har en del bestemmelser om administrative tiltak som ikke er sanksjoner. Blant annet er det gitt regler om pålegg om retting av forhold i strid med loven. Dersom pålegg ikke følges kan det iverksettes retting for den forpliktedes regning.⁷⁾

23.3.2 Utvalgets vurderinger

23.3.2.1 Avkriminalisering

Utvalget er generelt av den oppfatning at slike generelle straffebestemmelser og blankettstraffebud som man finner i viltloven, bør unngås. Denne form for lovregulering kan lett medføre mer omfattende kriminalisering enn ønskelig. Utvalgets forslag til generelle prinsipper for kriminalisering er behandlet i punkt 10.3. Her understrekes at behovet for straff må vurderes i forhold til den enkelte handlingsnorm.

For mange av de handlingsnormene som er oppstilt i eller i medhold av viltloven, er det utvilsomt nødvendig å ha regler som sikrer etterlevelse. Det er imidlertid ikke gitt at det er nødvendig med en *sanksjonsbestemmelse* knyttet til enhver handlingsnorm som er gitt i eller i medhold av loven, eller at en eventuell sanksjon nødvendigvis må være *straff*.

De groveste overtredelsene av viltloven er så alvorlige at en fullstendig avkriminalisering ikke er aktuelt. For eksempel er det klart at brudd på reglene om human og forsvarlig jakt, jakt på fredede dyr og annen ulovlig jakt i stor stil, bør være straffbar. Det er på det rene at det etter gjeldende bestemmelser gis ubetinget fengsel i en del tilfeller.

Utvalget antar imidlertid at det er et betydelig potensial for avkriminalisering av mindre alvorlige overtredelser av denne lovgivningen, avhengig av hvilke endringer som gjøres i lovenes administrative reaksjonssystem. Etter det utvalget har fått

⁶⁾ Se forskrift 31. januar 1986 nr. 228 om autorisasjon av preparanter § 5.

⁷⁾ Se forskrift 15. februar 1999 nr. 357 om hold av vilt i fangenskap, oppdrett av vilt i innhegnet område, og om jakt på oppdrettet utsatt vilt § 5-6, jf. viltloven § 26.

opplyst finnes det en rekke bagatellovertredelser som ikke bør kunne medføre straffansvar, men som likevel bør håndheves av kontrollhensyn. Dette gjelder blant annet brudd på plikten til å medbringe jegeravgiftskort, bevis for avgitt skytterprøve og jaktkort under jakten, og brudd på rapporterings- og meldeplikten fastsatt i medhold av viltloven § 50. Administrative sanksjoner – fortrinnsvis overtredelsesgebyr – vil således trolig være tilstrekkelig til å sikre etterlevelse av slike formalovertridelser.

Også gjennom organiseringen av forvaltningsapparatet ligger det vel til rette for delvis avkriminalisering og utvidet bruk av administrative sanksjoner. Statens naturoppsyn (SNO) er oppsyns- og kontrollorgan for de lover som er nevnt i naturoppsynsloven § 2 – herunder viltloven – med nasjonalt ansvar. Tjenestemenn i SNO har allerede i dag begrenset politimyndighet, jf. naturoppsynsloven § 3 som viser til politiloven § 20 tredje ledd, og bør være vel skikket til å kunne ivareta administrative sanksjonsoppgaver.

Den nærmere vurderingen av hvilke handlingssnormer det er nødvendig å håndheve med en sanksjonsbestemmelse, og hvilke av disse som bør håndheves med straff, krever grundige overveielser etter de linjer som følger av utvalgets generelle drøftelser om prinsipper for bruk av straff, jf. punkt 10.3. Ikke minst bør det sondres mellom handlingstyper som innebærer en krenkelse av sentrale miljøverdier, slik som spredning av smitte av lakseparasitter, jakt på fredede dyrearter mv. – og som derfor bør gis et strafferettslig vern – og handlingstyper som mer kan karakteriseres som formalovertridelser som ikke direkte krenker de interesser lovgivningen skal verne om, for eksempel manglende meldinger om jaktutbytte mv. som nevnt ovenfor. En slik gjennomgang vil sprengte rammene for denne utredningen.

Behovet for en nærmere vurdering av hvilke mindre alvorlige handlingstyper som bør kunne møtes med en forenklet sanksjon understrekes av DN (riktignok med sikte på spørsmålet om å innføre en adgang til å ilegge forenklet forelegg):⁸⁾

”Direktoratet understreker at det på dette stadium ikke er foretatt noen klar grensegang for hva som anses som slike mindre alvorlige overtridelser som kan gjøres opp ved forenklet forelegg. Grensedragningen her må bli gjenstand for en grundig vurdering. Det vi mener å kunne

fastslå er at det er en rekke mindre alvorlige overtridelser som bør kunne avgjøres ved forenklet forelegg.”

Utvalget antar at enkelte handlingstyper kan avkriminaliseres helt, mens andre overtridelser alltid bør være straffbare. Endelig bør trolig en del overtridelser bare være straffbare dersom de oppfyller et kvalifikasjonskrav.

Når grensen er trukket for hva som kan avgjøres med administrative sanksjoner, oppstår spørsmålet om det er handlingstyper innenfor området for det straffbare som bør avgjøres ved *forenklet forelegg*. Utvalget antar at administrativt overtredelsesgebyr kan erstatte straff som sanksjon for alle eller i alle fall de aller fleste overtredelsestypene på dette området der det er aktuelt med en økonomisk sanksjon ilagt på stedet (eller i ettertid etter forenklet prosedyre). Dersom det innføres en ordning med overtredelsesgebyr, antar utvalget derfor at behovet for å kunne ilegge forenklet forelegg vil falle bort. På grunn av det brede spekter av sakstyper etter de to lovene og det relativt store antallet oppsynsmenn, vil det neppe være særlig ressursbesparende å opprette en ordning med forenklet forelegg for de få tilfellene som eventuelt ikke er egnet for administrativ sanksjonering, men som kunne være aktuelle for forenklet forelegg.

DN har som det fremgår av sitatet ovenfor tatt til orde for at det bør innføres adgang til å ilegge forenklet forelegg. Direktoratet uttaler videre:

”DN antar at det er innen vilt- og laks-innlandsfisklovgivningen man finner det største volum av mindre alvorlige straffesaker. DN antar videre at effektiviseringsgevinsten ved overgang til en ordning med forenklete forelegg på disse områdene ville være betydelig[...]

Alvorlige overtridelser av miljøvernlovgivningen er gitt prioritet som straffesaksområde av både Riksadvokaten og Justisdepartementet. Men det viser seg svært vanskelig å oppnå en slik prioritering i praksis, selv i saker som etter miljømyndighetenes syn må betegnes som alvorlige. Ser man på de mindre alvorlige overtredselsene, må man konstatere at disse sakene er svært lavt prioritert.

Det er også et betydelig problem med rettslikhet i håndhevelsen av de mindre alvorlige sakene. Eksempelvis er det erfaringen at viltloven med forskrifter praktiseres til dels svært ulikt fra villreinområde til villreinområde. Jegerne burde kunne forvente samme reaksjon på samme type jaktadferd – men så vel bøtenivåene som terskelen for hva som i det hele tatt blir gjenstand for anmeldelse synes å variere ganske sterkt. Dette taler for at det både

⁸⁾ Uttalelsen er inntatt i brev fra Miljøverndepartementet til utvalget av 3. september 2001.

med tanke på så vel effektivitet som rettslikhet i håndhevelsen ville være tjenlig å gå over til et system med forenklede forelegg for de mindre alvorlige overtredelsene.”

Disse uttalelsene viser, slik utvalget ser det, at det er behov for en effektivisering av sanksjonssystemet. Dette må ha like stor gyldighet i forhold til spørsmålet om å innføre administrativt overtredelsesgebyr som for spørsmålet om å innføre forenklet forelegg. Slik utvalget oppfatter det, er ikke forholdet til administrativt overtredelsesgebyr vurdert av DN. Utvalget antar som nevnt at en effektivisering av regelverket heller bør skje gjennom avkriminalisering og innføring av administrativt overtredelsesgebyr, enn ved at det gis adgang til å ilegge forenklet forelegg.

23.3.2.2 Overtredelsesgebyr

Som det fremgår av vurderingene i punktet ovenfor, mener utvalget at det er behov for en nærmere gjennomgang av hvilke handlingsnormer i viltloven og innlandsfiskekloven som bør sanksjoneres med straff, og hvilke overtredelser som kan sanksjoneres administrativt. Når disse vurderingene er gjort, bør utformingen av en bestemmelse om overtredelsesgebyr tilpasses utvalgets generelle anbefalinger, jf. punkt 13.4.

23.3.2.3 Administrativt rettighetstap

Ved en gjennomgang av sanksjonssystemet i viltloven bør det vurderes om det skal gis en bestemmelse om administrativt rettighetstap for overtredelser av viltloven. Det må i så fall vurderes nærmere hvilke rettigheter denne sanksjonstypen er aktuell for og hvilke overtredelser som bør kunne medføre slik sanksjon. En eventuell bestemmelse om administrativt rettighetstap bør tilpasses utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.8.

Tap av jaktrett må etter gjeldende rett idømmes etter straffeloven § 29 nr. 2, jf. punkt 23.3.1.4. Det bør vurderes om slikt rettighetstap også skal kunne vedtas administrativt. Utvalget viser her til sine generelle vurderinger i punkt 10.7.4.3 og 13.8. Dersom man i tråd med utvalgets anvisninger avkriminaliserer visse mindre alvorlige lovbrudd, kan det tenkes at det blir behov for en hjemmel for administrativt rettighetstap, først og fremst med sikte på tidsbegrenset tap av jaktrett. Dette fremstår som usikkert for utvalget, og må vurderes i sammenheng med en gjennomgang av handlingsnormene i viltloven.

Etter utvalgets syn bør også ordningen med ”inndragning” av autorisasjon for preparanter gis et sikrere hjemmelsgrunnlag, jf. punkt 23.3.1.4.

23.3.2.4 Administrativ inndragning og administrativt beslag

De hensynene som gjør seg gjeldende for de strafferettslige inndragningsreglene – herunder hensynet til rettferdighet, prevensjon og respekten for loven, jf. punkt 5.1.6.1 – gjør seg også gjeldende ved ulovlig tilegnelse av ulovlig felt vilt mv. Etter utvalgets syn er det således klart at det bør være en adgang til å frata lovbyrteren fangsten. Spørsmålet er om dette bør skje etter en bestemmelse om administrativ inndragning i tråd med den mønsterbestemmelsen utvalget foreslår i punkt 13.7.3, eller om samme realitet fortsatt bør sikres gjennom den spesielle konstruksjonen med eiendomsrett som man finner i viltloven.

Konstruksjonen med eiendomsrett til ulovlig fangst kan ha visse rettslige implikasjoner, først og fremst for om ulike formuesforbrytelser som forutsetter krenkelse av eiendomsrett, er overtrådt. Bestemmelsen i viltloven § 48 medfører som nevnt at det oppstår *eiendomsrett* for Viltfondet/kommunen i og med den ulovlige tilegnelsen av vilt mv. Disse organene får imidlertid ikke besittelsen i og med den ulovlige fangsten. En ”tyvjeger” vil således ikke kunne straffes for tyveri etter straffeloven § 257 – som krever at både eiendomsretten og besittelsen krenkes, men han vil kunne straffes for underslag, jf. straffeloven § 255 – som bare krever at eiendomsretten krenkes. Uten konstruksjonen med eiendomsrett for Viltfondet/kommunen vil imidlertid en ”tyvjeger” heller ikke kunne straffes etter § 255 for å ta med seg fangsten. Derimot kan straffeloven § 392 som setter straff for den som ”rettsstridig sætter sig eller andre i Besiddelse af nogen Løsøregjenstand” være anvendelig. Strafferammen er bøter dersom løsøregjenstandens verdi er inntil 10 kroner, og bøter eller fengsel inntil 3 måneder dersom verdien overstiger dette beløpet.

Foruten slike subsamsjonsspørsmål kan det oppstå særlige strafferettslige spørsmål om villfarelse og vinnings hensikt. Utvalget mener den rettslige betydningen av at det oppstår eiendomsrett for det offentlige i og med den ulovlige fangsten ikke forsvarer en slik spesiell konstruksjon ved siden av de reglene som foreslås om administrativ inndragning. En avvikling av eiendomsrettsbestemmelsene vil riktignok medføre at selve tilegnelsen av det ulovlige viltet ikke kan straffes som sådan (annet enn etter § 392). Men det er det neppe heller behov for all den tid den ulovlige jakten kan straf-

fes etter straffebestemmelsen i viltloven. Dersom det ulovlig er sikret en stor fangst, vil dette kunne være straffskjerpene innenfor den ordinære strafferammen. Utvalget kan ikke se at det i tillegg er noe særskilt behov for å straffe tilegnelse av fangst fra ulovlig jakt etter straffelovens bestemmelser om underslag og naskeri.

I tillegg til de strafferettslige implikasjonene har konstruksjonen med eiendomsrett dessuten den virkningen at det neppe er påkrevet med et inndragningsvedtak. Dette har imidlertid i praksis utgjort et problem fordi det har vært noe uklart om det er nødvendig å fatte et vedtak, og om jegeren eller fiskeren har klagerett.

Utvalget foreslår etter dette at bestemmelsene i viltloven § 48 erstattes av en bestemmelse om administrativ inndragning etter utvalgets generelle anbefalinger og forslag, jf. punkt 13.7.3.

Omleggingen av bestemmelsen i viltloven § 48 bør etter utvalgets syn ikke få betydning for forvaltningen av ulovlig fanget vilt eller hvem inndragningen skjer til fordel for. Det foreslås således at administrativ inndragning fortsatt skal skje til fordel for Viltfondet/kommunen.

Et grunnvilkår for inndragning etter straffelovens regler er at det foreligger en straffbar handling. Dersom utvalgets anbefaling om avkriminalisering av visse lovbruddstyper følges opp, vil det kunne være behov for en hjemmel for å inndra redskaper mv. administrativt. Dette vil være nødvendig dersom man vil inndra redskaper mv. i forbindelse med ulovlig, men ikke straffbar, fangst. Den bestemmelsen om administrativ inndragning som utvalget foreslår til erstatning for viltloven § 48 bør derfor gi grunnlag for inndragning av ulovlige fangstredskaper mv. Også uten avkriminalisering vil det trolig være hensiktsmessig med hjemmel for administrativ inndragning, ikke minst i tilfeller der naturoppsynsmenn kommer over ulovlig fangstredskap og eieren er ukjent. Spørsmålet om inndragning i slike tilfeller må etter dagens regler bringes inn for retten etter reglene i straffeloven § 37c.

Det bør også gis en bestemmelse om administrativt beslag i tilknytning til bestemmelsene om administrativ inndragning. Dette vil gjøre det klart at det også ved rent administrative overtredelser, der straffeprosesslovens regler ikke er anvendelige, vil være adgang til å ta beslag i ulovlig fanget vilt selv om konstruksjonen med eiendomsrett for Viltfondet/kommunen avvikes.

23.4 Innlandsfiskeleven

23.4.1 Gjeldende rett

23.4.1.1 *Innlandsfiskelevens formål og hovedinnhold*

Innlandsfiskeleven § 1 har en formålsbestemmelse der det fremgår at loven skal sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk, innlandsfisk og deres leveområder samt andre ferskvannsorganismer forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammene skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Loven inneholder videre bestemmelser om blant annet vern og utvikling av fiskestammer og biotoper, grunneiere og andres rett til fiske, organisering og drift av vassdrag, pålegg om salg av fiskekort til allmennheten, fiskeravgift samt fisketider, fiskemåter og redskapsbruk.

Det er gitt en rekke forskrifter i medhold av innlandsfiskeleven. DN har gjort oppmerksom på at det pågår en omfattende prosess med revisjoner, sammenslåing og forenkling av forskriftene.

23.4.1.2 *Straff*

Innlandsfiskeleven har en generell straffebestemmelse i § 49. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller medvirker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller opprettholdt ved loven eller vilkår fastsatt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes.

Det foreligger uaktsomhet når den som foregir å fiske etter saltvannsfisk eller innlandsfisk burde ha skjont at det i forhold til redskapets art og fiskeeffekt, og mengdeforholdet mellom anadrome laksefisk og saltvannsfisk eller innlandsfisk på fiskeplassen, var en nærliggende mulighet for fangst av anadrome laksefisk.

Overtredelse er å betrakte som forseelse.
Forsøk straffes likt med fullbyrdet overtredelse.”

Som det fremgår, rammes enhver forsettlig eller uaktsom overtredelse av enhver handlingsnorm gitt i eller i medhold av loven. Det er dessuten

uttrykkelig fastsatt at brudd på vilkår fastsatt i medhold av loven er straffbart.

I annet ledd er uaktsomhet nærmere definert for ulovlig fiske.

Uten særlig regulering ville overtredelse av bestemmelsen være forbrytelse, jf. straffeloven § 2 sammenholdt med strafferammene, men det er uttrykkelig fastsatt at overtredelse skal være forseelse. Straffebestemmelsen fastsetter også såkalt fremskutt fullbyrdelse, det vil si at forsøk likestilles med fullbyrdet overtredelse.

23.4.1.3 Administrativt rettighetstap

Innlandsfiskeleven har ingen uttrykkelig hjemmel for å ilegge rettighetstap for brudd på lovens regler. I forskrift om fiskeforvaltning på statsgrunn § 15 er det imidlertid gitt regler om "inndragning" av lakseplass dersom fiskeren gjør seg skyldig i overtredelser av loven eller ikke i rett tid betaler avgiften for utvisning/utleie.⁹⁾ En "lakseplass" er en offentlig tillatelse til å drive fiske etter anadrome laksefisk i sjøen med faststående eller bundne redskaper, og som "utvises" for et nærmere angitt område, jf. forskriftens § 13. Utvalget legger til grunn at "inndragning" av lakseplass som følge av lovbrudd eller betalingsmislighold må sies å ha et pønalt formål, og at reaksjonen derfor er en bestemmelse om administrativt rettighetstap i utvalgets terminologi.

Videre fastsetter innlandsfiskeleven § 44 en oppgaveplikt om årlig fiskefangst. Bestemmelsen fastsetter at brudd på oppgaveplikten kan sanksjoneres med *nektelse av registrering* av redskaper som er registreringspliktige etter § 43, det vil si andre fiskeredskaper enn stang, håndsnøre, dorg og oter, for eksempel garn eller ruse. Dette innebærer at slike redskaper ikke lovlig kan benyttes i fiske. Utvalget legger til grunn at slik registreringsnektelse har et pønalt formål og derfor er en type administrativt rettighetstap som er en sanksjon i utvalgets terminologi.

23.4.1.4 Administrativ inndragning

I innlandsfiskeleven § 47 annet ledd er det en bestemmelse som etter utvalgets terminologi kan ses som en bestemmelse om administrativ inndragning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Anadrome laksefisk som er ulovlig fanget og bragt i land eller verdien av denne tilfaller fiskefondet. Departementet skal så vidt mulig sørge

for at fangsten eller dens verdi blir tatt vare på."

Bestemmelsen må i det vesentlige forstås på samme måte som viltloven § 48, jf. punkt 23.3.1.5.

Innlandsfiskeleven har ingen bestemmelse om inndragning av ting, herunder ulovlige redskaper og redskaper/fartøyer som benyttes til ulovlig fiske. Slik inndragning må eventuelt skje etter straffelovens regler.

23.4.1.5 Andre forvaltningstiltak

Innlandsfiskeleven har foruten sanksjonsbestemmelser også bestemmelser om andre forvaltnings-tiltak. Blant annet er det gitt regler om pålegg om retting av forhold i strid med loven. Dersom pålegg ikke følges, kan det iverksettes retting for den forpliktetes regning, jf. innlandsfiskeleven § 7 fjerde ledd og § 14 annet ledd.

23.4.2 Utvalgets vurderinger

23.4.2.1 Avkriminalisering

Spørsmålet om avkriminalisering står langt på vei i samme stilling for innlandsfiskeleven som for viltloven, jf. punkt 23.3.2.1. For mange av de handlingsnormene som er oppstilt i eller i medhold av loven, er det nok nødvendig å ha regler som sikrer etterlevelse. Det er imidlertid ikke gitt at det er nødvendig med en *sanksjonsbestemmelse* knyttet til enhver handlingsnorm som er gitt i eller i medhold av loven, eller at en eventuell sanksjon nødvendigvis må være *straff*.

De groveste overtredelsene av innlandsfiskeleven vil kunne være så alvorlige at en fullstendig avkriminalisering ikke er aktuelt. Utvalget antar imidlertid at det er et betydelig potensial for avkriminalisering av mindre alvorlige overtredelser av denne lovgivningen, avhengig av hvilke endringer som gjøres i lovenes *administrative reaksjonssystem*. Etter det utvalget har fått opplyst er det en rekke bagatellovertredelser som ikke bør kvalifisere til straffansvar, men som likevel bør håndheves av kontrollhensyn. Administrative sanksjoner – fortrinnsvis overtredelsesgebyr – vil trolig være tilstrekkelig her. Dette støttes av at de fleste overtredelsene av innlandsfiskeleven i praksis sanksjoneres med mindre bøteforelegg.

På samme måte som for viltloven innebærer organiseringen av forvaltningsapparatet på området at det ligger vel til rette for delvis avkriminalisering og utvidet bruk av administrative sanksjoner, jf. punkt 23.3.2.1.

⁹⁾ Forskrift 18. desember 1992 nr. 1176 om fiskeforvaltning på statsgrunn kapittel 4.

Den nærmere vurderingen av hvilke handlingsnormer det er nødvendig å håndheve med en sanksjonsbestemmelse, og i hvilke tilfeller sanksjonen bør være straff, krever på samme måte som for viltloven grundige overveielser etter de linjer som følger av utvalgets generelle drøftelser om prinsipper for bruk av straff, jf. punkt 10.3. På samme måte som for viltloven bør det sondres mellom handlingstyper som innebærer en krenkelse av sentrale miljøverdier, slik som spredning av smitte av lakseparasitter mv.– og som derfor bør gis et strafferettslig vern – og formalovertrедelser som ikke direkte krenker de interesser lovgivningen skal verne om, slik som manglende oppfyllelse av plikten til å levere oppgave over årlig fiskefangst, jf. innlandsfiskeoven § 44.

Når grensen er trukket for hva som kan avgjøres med administrative sanksjoner, oppstår spørsmålet på samme måte som for viltloven om det er handlingstyper innenfor området for det straffbare som bør avgjøres ved *forenklet forelegg*. Spørsmålet står etter utvalgets syn i det vesentlige i samme stilling for innlandsfiskeoven som for viltloven. Det vises til drøftelsen i punkt 23.3.2.1 om dette.

23.4.2.2 Overtrедelsesgebyr

Som det fremgår av vurderingene i punktet ovenfor, mener utvalget at det er behov for en nærmere gjennomgang av hvilke handlingsnormer i innlandsfiskeoven som bør sanksjoneres med straff og hvilke overtrедelser som kan sanksjoneres administrativt. Når disse vurderingene er gjort, bør utformingen av en bestemmelse om overtrедelsesgebyr tilpasses utvalgets generelle anbefalinger, jf. punkt 13.4.

23.4.2.3 Administrativt rettighetstap

Utvalget mener det er ønskelig med en sikrere hjemmelsforankring for ordningen med tap av lakseplass og nektelse av registrering av fiskeredskap enn den man har i dag, jf. punkt 23.4.1.3, dersom man mener rettighetstap er den mest hensiktsmessige sanksjonstype i disse tilfellene. Et alternativ kan være overtrедelsesgebyr.

Ved en revisjon av sanksjonssystemet i innlandsfiskeoven bør det vurderes nærmere om administrativt rettighetstap er en nødvendig og hensiktsmessig sanksjon også i andre tilfeller enn de som er nevnt ovenfor. Tap av retten til å drive fiske må etter gjeldende rett idømmes etter straffeoven § 29 nr. 2, jf. punkt 23.4.1.3. Det bør vurderes om slikt rettighetstap også bør kunne vedtas administrativt. Utvalget viser her til sine generelle vurderinger i punkt 13.8. Dersom man i tråd med utvalgets anvisninger avkriminaliserer visse mindre alvorlige lovbrudd, kan det tenkes at det blir behov for en hjemmel om administrativt rettighetstap, først og fremst med sikte på midlertidig tap av fiskerett. Dette fremstår som usikkert for utvalget, og må vurderes i sammenheng med en nærmere gjennomgang av handlingsnormene i innlandsfiskeoven.

23.4.2.4 Administrativ inndragning og administrativt beslag

Utvalget antar at spørsmålet om en bestemmelse om administrativ inndragning i innlandsfiskeoven i det vesentlige står i samme stilling som for viltloven. Det samme gjelder for spørsmålet om administrativt beslag, og det vises til drøftelsen i punkt 23.3.2.4.

Kapittel 24

Finanslovgivningen – meldeplikt etter verdipapirhandelloven

24.1 Kapittelsammendrag

I dette kapitlet vurderer utvalget straffesanksjone- ringen av overtredelser av de såkalte meldeplikts- bestemmelsene i verdipapirhandelloven.¹⁾ Reglene går i hovedtrekk ut på at styremedlemmer og led- ende ansatte i børsnoterte selskaper straks må gi melding til børsen om alle kjøp eller salg de foretar av aksjer mv. i det selskap de er tilknyttet. I for- hold til de hensyn reglene skal ivareta – at verdipa- pirmarkedet skal få informasjon om kurssensitive transaksjoner – fremstår mange av de overtredel- ser som skjer som mindre graverende. Med straff som eneste formelle sanksjonsmulighet, leder det dels til straff for forhold som burde vært møtt med andre sanksjoner og dels til unnlatt reaksjon over- for forhold som er kritikkverdige. Utvalget fore- slår – i tråd med de generelle vurderinger i utred- ningen – at de mindre alvorlige overtredelser av meldepliktsreglene avkriminaliseres og at det inn- føres adgang til å reagere med administrative sank- sjoner i form av overtredelsesgebyr eller formell advarsel.

24.2 Innledning

Med utgangspunkt i utvalgets oppmerksomhets- område er det innen finanslovgivningen få områ- der hvor det skjer straffesanksjone- ring av norm- overtredelser i et slikt omfang at det er naturlig for utvalget å behandle området nærmere med tanke på avkriminalisering eller innføring av admi- nistrative sanksjoner. Et slikt felt er brudd på de såkalte meldepliktsbestemmelsene i verdipapir- handelloven, hvor det foreligger opp mot et par hundre overtredelser årlig. Dette behandles nær- mere i dette kapitlet. Det vises også til kapittel 22 som behandler visse overtredelser av regnskapslo- ven og foretaksregisterloven. Den utvelgelse som utvalget har foretatt, betyr imidlertid ikke at det ikke finnes andre overtredelsestyper som er egnet for en tilsvarende regulering av sanksjonssiden. Det er tvert i mot utvalgets oppfatning at man med

utgangspunkt i de anbefalinger utvalget gir, bør vurdere både eksisterende og nye bestemmelser på andre områder for avkriminalisering og innfø- ring av administrative sanksjoner.

Verdipapirhandelloven har i § 3-1 nærmere reg- ler om såkalt meldeplikt for tillitsvalgte og visse ansatte ("primærinnsidere") i utstederselskaper. I korthet går disse ut på at styremedlemmer og led- ende ansatte i børsnoterte selskaper straks må gi melding til børsen om alle kjøp eller salg de fore- tar av aksjer mv. i det selskap de er tilknyttet. For- settlig eller uaktsom overtredelse er straffesank- sjonert med bøter eller fengsel inntil 1 år, jf. loven § 14-3 annet ledd nr. 1.

Hovedhensynet bak reglene er å gi verdipapir- markedet rask informasjon om slike transaksjoner, da handel foretatt av et selskaps primærinnsidere ofte vil oppfattes som "kjøps- eller salgssignal" og derved være av betydning for prisingen av verdi- papiret i markedet. Slike personer vil normalt reg- nes som særlig innsiktsfulle og profesjonelle, og de mottar ofte mer informasjon rundt selskapet enn andre. Det er derfor av betydning at markedet får rask og samtidig tilgang til informasjon om slike transaksjoner. Det samme gjelder selskapets han- del i egne aksjer. I tillegg skal meldeplikten virke forebyggende mot innsidehandel.

Overtredelser av et visst alvor blir straffefor- fulgt etter oversendelse til påtalemyndigheten fra Kredittilsynet. Det er i de senere år reagert med bøtestraffer i en rekke tilfeller, jf. punkt 24.3.2. Mange overtredelser er imidlertid av mindre alvor- lig art, og det har tidligere blitt fremmet forslag om delvis avkriminalisering og innføring av admi- nistrativt overtredelsesgebyr for slike tilfeller, jf. punkt 24.4.

Utvalget vil i tråd med de generelle vurderin- ger i punkt 10.3 vurdere om det er grunnlag for å foreslå hel eller delvis avkriminalisering av over- tredelser av meldeplikten og innføring av admi- nistrative sanksjoner. Se punkt 24.5.

¹⁾ Lov 19. juni 1997 nr. 79.

24.3 Straffansvaret for brudd på meldeplikten etter gjeldende rett

24.3.1 Nærmere om innholdet av meldeplikten og straffbestemmelsen

Innholdet av meldeplikten følger av to bestemmelser i verdipapirhandelloven. Loven § 3-1 pålegger de såkalte primærinnsidere i børsnoterte selskaper å gi melding til børsen om alle kjøp eller salg de foretar i aksjer og visse andre finansielle instrumenter utstedt av det selskap de er tilknyttet. Meldingen skal sendes "straks" kjøpet eller salget er foretatt, og blir da offentliggjort av børsen. Etter § 3-3 første ledd stilles det nærmere krav til meldingens innhold.

Bestemmelsen om *selve meldeplikten* i § 3-1 første ledd lyder:

"Personer som nevnt i § 2-3 første ledd skal straks gi norsk børs og autorisert markedsplass hvor aksjene er notert, melding om kjøp, salg eller tegning av aksjer utstedt av selskapet eller av selskaper i samme konsern. Det samme gjelder for selskapets handel med egne aksjer. Foretak som eier børsnoterte aksjer i et annet foretak eller aksjer i et annet foretak som er notert på autorisert markedsplass, og som på grunn av eierskapet er representert i vedkommende foretaks styre, må gi melding ved handel i slike aksjer. Meldingen skal sendes senest innen åpningen av børsen eller markedsplassen dagen etter at kjøp, salg eller tegning har funnet sted."

"Personer som nevnt i § 2-3 første ledd" – såkalte primærinnsidere – omfatter selskapets styremedlemmer, ledende ansatte, medlemmer av kontrollkomité, samt revisor. Videre gjelder meldeplikten også for selskapet selv når det handler med egne aksjer, og for andre foretak som på grunn av aksjeie i det børsnoterte selskapet er representert i sistnevntes styre. Reglene er gitt tilsvarende anvendelse i forhold til selskaper med aksjer notert på en autorisert markedsplass, men dette er p.t. uten praktisk betydning.

I tillegg til aksjer gjelder meldeplikten også for grunnfondsbevis og for handel i selskapets konvertible lån, tegningsretter, opsjoner og tilsvarende rettigheter til aksjer eller grunnfondsbevis (jf. § 3-1 annet og sjette ledd).

Primærinnsideren skal i tillegg til å melde egne handler også gi melding om handler som gjelder vedkommendes "nærstående", det vil særlig si ektefeller, samboere, mindreårige barn og selskaper som primærinnsideren kontrollerer. Børsen

fører et eget "innsidereregister" over meldepliktige personer og foretak, samt over deres nærstående.

Overtredelse av meldeplikten i form av manglende eller forsinket melding er straffesanksjonert etter loven § 14-3 annet ledd nr. 1 med bøter eller fengsel inntil 1 år. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Det følger av § 14-3 fjerde ledd at overtredelse er forseelse uten hensyn til straffens størrelse.

Loven har i § 3-3 første ledd fastsatt nærmere *krav til meldingens innhold*. I korthet skal meldingen inneholde opplysninger om tidspunktet for handelen og hvem den gjelder, antall verdipapirer, kurs og beholdning etter transaksjonen.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av § 3-3 første ledd er straffesanksjonert med bøter etter loven § 14-3 tredje ledd.

Både i forhold til § 3-1 og § 3-3 første ledd, er det fastsatt at medvirkning straffes på samme måte, og at påtale er betinget av allmenne hensyn (se § 14-3 fjerde og femte ledd).

24.3.2 Straffansvaret i praksis

Mulige overtredelser av meldepliktreglene oppdages i hovedsak av Oslo Børs gjennom deres markedsovervåkningssystemer mv. og oversendes til Kredittilsynet for eventuell oppfølging. Etter nærmere undersøkelser anmelder Kredittilsynet overtredelser av meldeplikten til påtalemyndigheten, hvor sakene kan bli ytterligere etterforsket før påtaleavgjørelse.

Saker som fremstår som mindre alvorlige anmeldes ikke, etter nærmere retningslinjer fastsatt av Kredittilsynets styre. Vurderingskriteriene er særlig om transaksjonen gjelder et beskjedent beløp, om den fremstår som mindre kursrelevant, og om den manglende eller mangelfulle meldingen ikke er ment å dekke over annet straffbart eller klanderverdig forhold. Kredittilsynet har ikke andre reaksjonsmuligheter overfor overtredere – som alternativ til politianmeldelse – enn brev med "kritikk" e.l. Ved mindre alvorlige brudd sender Kredittilsynet i praksis brev med (ikke formalisert) advarsel til overtrederen om at alvorlige eller gjentatte brudd kan bli anmeldt. Saker som fremstår som klart bagatelmessige og unnskyldelige blir avsluttet ("henlagt") også uten slik advarsel.

Frem til 2. september 2002 oversendte Kredittilsynet alle politianmeldelser knyttet til meldeplikten til ØKOKRIM. Fra dette tidspunkt er anmeldelser inngitt til de lokale politidistrikter. Bakgrunnen var at ØKOKRIM – i forståelse med Kredittilsynet – ikke lenger fant grunn til å behandle slike saker, under henvisning til sin saklige kompetanse og

Tabell 24.1 Behandlingen av saker i 2001 og 2002 hos Kredittilsynet kan oppsummeres slik

År	Saker fra Oslo Børs	Ferdigbehandlet i Kredittilsynet (inkludert restanser fra tidligere år)			
		Totalt	Anmeldelser: saksnivå og (antall straffbare forhold)	Advarsler	Intet straffbart eller "henlagt" i Kredittilsynet
2001	536	402	19 (36)	115	268
2002	326 ¹⁾	445	27 (36)	103	315

¹⁾ Nedgangen fra 2001 skyldes i noen grad at Kredittilsynet fra 2002 ikke registrerer helt bagatellmessige overtredelser (i beløp som eget saksnummer, men i "samlesaker").

Kilde: Kredittilsynet.

Tabell 24.2 Oppsummering av påtaleavgjørelsene fra ØKOKRIM i 2001 og 2002 (frem til 1. september 2002)

		Anmeldelsesår	
		2001	2002
Utferdigede forelegg	Person	4	14
	Foretak	10	3
	Totalt	14	17
Vedtatte forelegg	Person	3	11
	Foretak	9	2
	Totalt	12	13
Henleggelse	Allmenne hensyn	1	0
	Bevisets stilling	2	1
	Totalt	3	1

av ressurshensyn, jf. påtaleinstruksen § 35-4 som bl.a. uttrykker at ØKOKRIM skal behandle "særlig alvorlige overtredelser av ... verdipapirhandelen". ØKOKRIM vil likevel kunne vurdere å ta inn saker som konkret fremstår som særlig alvorlige eller prinsipielle. I forbindelse med omleggingen utarbeidet ØKOKRIM et særskilt erfaringskompendium "Etterforskning og påtale av meldeplikt overtredelser".²⁾

Kredittilsynet fikk i 2002 oversendt i alt 326 meldepliktsaker fra Oslo Børs, mot 536 saker i 2001, 92 saker i 2000 og 30 i 1999. Hovedårsaken til økningen i 2000 var at Oslo Børs fra november 2000 tok i bruk et nytt elektronisk overvåknings-system som automatisk fanger opp mulige meldepliktige transaksjoner. For rundt halvparten av de oversendte transaksjoner fra Oslo Børs i 2001 og 2002 viste det seg imidlertid ikke å foreligge straffbare forhold (men transaksjonen ble registrert for eksempel pga. feil i innsideregisteret osv.). Flertallet av overtredelsene i de øvrige sakene gjaldt transaksjoner av til dels ubetydelig omfang, eller

hvor meldefristen i bare liten grad var oversittet, og hvor det ikke forelå mistanke om at den for sent fremsatte meldingen var ment å dekke over annet straffbart eller klanderverdig forhold. Mange overtredelser antas å skyldes rene forglemmelser og/eller manglende kjennskap til regelverket.

Behandlingen av saker i 2001 og 2002 hos Kredittilsynet kan oppsummeres i tabell 24.1.

Alle straffesaker om meldeplikt har pr. 1. september 2002 vært anmeldt fra Kredittilsynet.³⁾ Positive påtalevedtak har bestått i forelegg på bøter mot person eller foretak. Bare i to spesielle tilfelle har ØKOKRIM henlagt meldepliktsaker under henvisning til påtalevilkåret om allmenne hensyn. Rettspraksis om meldeplikt overtredelser begrenser seg til to underrettsdommer.⁴⁾ Forøvrig kan påtaleavgjørelsene fra ØKOKRIM i 2001 og 2002 (frem til 1. september 2002) oppsummeres som i tabell 24.2.

Bøtenivået er omtalt i ØKOKRIMs skriftserie nr. 14, august 2002, side 8. Ved forelegg utstedt mot *personer* i perioden januar 2001 til juli 2002 har

²⁾ ØKOKRIMs skriftserie nr. 14, august 2002, som veiledning til de lokale politidistriktene.

³⁾ ØKOKRIMs skriftserie nr. 14, august 2002, side 2.

⁴⁾ Begge basert på to ikke vedtatte forelegg fra hhv 2001 og 2002.

bøtene som hovedregel vært på kr 25 000, subsidiært 5 dagers fengsel. Det har i perioden ikke vært utstedt forelegg på under kr 20 000. Den strengeste boten, som gjaldt et gjentakelsestilfelle, var på kr 65 000. I forelegg utstedt mot *foretak* i perioden har bøtene som utgangspunkt vært på kr 75 000. Den laveste boten, som gjaldt et spesielt tilfelle, var på kr 30 000, mens den strengeste var på kr 125 000.

Overtridelser av § 3-3 første ledd alene – dvs. kun innholdsfeil i en rettidig melding – har i praksis (pr. august 2002) kun vært straffesanksjonert i ett enkelt tilfelle.⁵⁾

24.4 Tidligere forslag om overtredelsesgebyr

Allerede i 1999 behandlet Kredittilsynet over 30 saker om brudd på meldepliktreglene. Ved påfølgende oversendelser til ØKOKRIM ble det etter Kredittilsynets oppfatning samlet sett en meget betydelig ressursbruk også på saker som i det vesentlige fremstod som mindre alvorlige og dels som rene formalovertridelser. På denne bakgrunn fremmet Kredittilsynet ved brev 21. januar 2000 et forslag til Finansdepartementet om en lovendring for å gi Kredittilsynet kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr ved mindre overtridelser av meldepliktbestemmelsen. I tillegg til den høye ressursbruken og det store antall saker, ble det bl.a. vist til tvil om hensiktsmessigheten av strafferettslige sanksjoner i tilfeller hvor den for sent fremsatte meldingen gjelder lite kursrelevante transaksjoner eller forsinkelsen ikke var ment å dekke over annet straffbart eller klanderverdig forhold. Etter en høringsrunde våren 2000 fremmet Finansdepartementet et forslag for Stortinget om en slik administrativ sanksjonsmulighet i Ot.prp. nr. 80 (2000-2001) av 27. april 2001. Finansdepartementet sluttet seg i hovedsak til Kredittilsynets begrunnelse, jf. side 34-37. Det heter i punkt 9.4 (Departementets vurdering):

”Departementet er enig med Kredittilsynet i at det bør innføres en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om meldeplikt i verdipapirhandelloven § 3-1 og § 3-3, og slutter seg til den begrunnelse som er gitt av Kredittilsynet i høringsnotatet. Det vises også til at ingen av høringsinstansene går i mot at det innføres en slik administrativ sanksjonsmulighet.

Når det gjelder klagebehandlingen vises det til at Justisdepartementet har tatt opp spør-

målet om hvorvidt overtridelse av meldepliktreglene bør avkriminaliseres, slik at gebyrene i sin helhet behandles administrativt. Finansdepartementet er enig med Justisdepartementet i at lite grove overtridelser bør kunne avkriminaliseres. Imidlertid mener departementet at grove overtridelser fortsatt bør være straffesanksjonert. Departementet foreslår derfor et to-sporet system som medfører at Kredittilsynet kan ilegge gebyr ved overtridelse av meldeplikten ved mindre grove overtridelser. Vedtak om gebyr vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven, som vil kunne påklages til Finansdepartementet. Det foreslås videre at straffesansvar videreføres for grove og gjentatte overtridelser.

Kredittilsynet har foreslått at de nærmere regler om gebyrets størrelse, ileggelse, klage etc. fastsettes i forskrift. Departementet slutter seg til Kredittilsynets vurdering, og foreslår at kompetansen til å gi slike regler legges til departementet. Den foreslåtte hjemmelen gir etter departementets syn rom for å gi regler som tar hensyn til individuelle økonomiske forhold, jf. Justisdepartementets merknad om dette.

Departementet viser ellers til at grensen mellom overtridelsene som skal medføre gebyr og overtridelser der det skal ilegges straff nødvendigvis vil måtte bli skjønnsmessig, og det enkelte tilfelle vil måtte avgjøres konkret. Departementet antar imidlertid at relevante momenter i vurderingen blant annet vil kunne være omfanget av den meldepliktige transaksjonen, hvor lenge meldefristen er oversittet og årsaken til at melding ikke er gitt. Det vises til forslag til ny § 14-2 om overtredelsesgebyr og til forslag til endringer i straffebestemmelsen i ny § 14-4.”

Forslaget til ny § 14-2 i verdipapirhandelloven var utformet slik:

”§ 14-2. Overtredelsesgebyr

Kredittilsynet kan ved overtridelse av lovens § 3-1 og § 3-3 første ledd ilegge overtredelsesgebyr til staten.

Vedtaket om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere regler om gjennomføringen av reglene i denne paragraf, herunder om gebyrets størrelse og beregning, inndrivelse, betalingsfrist og klagefrist.”

Forslaget innebar samtidig en avkriminalisering av slike overtridelser, ved at straffebestemmelsen i lovens § 14-3 ble foreslått tilsvarende endret til kun å ramme den som ”grovt eller gjentatte ganger” overtrer § 3-1.

Forslaget ble behandlet av Stortingets finans-

⁵⁾ ØKOKRIMs skriftserie nr. 14, august 2002, side 4.

komité i mai 2001 og et flertall i komiteen besluttet at "spørsmål om å innføre overtredelsesgebyr ikke behandles nå, men tilbakesendes til departementet for ytterligere utredning", jf. Innst. O. nr. 111 (2000-2001) punkt 9.2. Flertallet ba særlig om en nærmere vurdering av rettssikkerhetsspørsmål og forholdet til Grunnloven § 96.

Som del av oppfølgingen av Stortingets beslutning oversendte Finansdepartementet til utvalget den 31. oktober 2001 en redegjørelse av 22. oktober 2001 innhentet fra Kredittilsynet om bruk av sanksjoner på finansmarkedsområdet, inkludert en redegjørelse om mulig overtredelsesgebyr i meldepliktsaker.⁶⁾ I brevet anmoder Finansdepartementet utvalget om å "vurdere nærmere de spørsmål som ble reist av Stortingets finanskomité i Innst. O. nr. 111 (2000-2001) punkt 9.2 om overtredelsesgebyr som sanksjonsform ved brudd på meldeplikten". I Kredittilsynets notat punkt 3 heter det bl.a.:

"Kredittilsynet er fortsatt i tvil om bruk av strafferettslige sanksjoner er hensiktsmessig i de tilfeller hvor den for sent fremsatte meldingen ikke var ment å dekke over annet straffbart eller klanderverdig forhold. Det vises også til at dagens reaksjonssystem kan slå uheldig ut for de børsnoterte foretak, idet sentrale personer i foretakene, selv ved mindre overtredelser av reglene om meldeplikt kan se seg nødt til å fratse sine stillinger eller verv etter ileggelse av bøter.

På bakgrunn av ovennevnte, er det fortsatt Kredittilsynets oppfatning at man for transaksjoner som fremstår som mindre kursrelevante, og hvor overtredelsen fremstår som lite vesentlig i forhold til de hensyn regelen er ment å ivareta og hvilke brudd på adferdsreglene som bør prioriteres for å opprettholde tilliten i verdipapirmarkedet, bør innføre adgang til å anvende administrative sanksjoner i form av gebyrer ved overtredelse av meldeplikten. Grove eller gjen-tatte overtredelser av § 3-1 bør fortsatt sanksjoneres etter dagens straffebestemmelse."

24.5 Utvalgets vurderinger

24.5.1 Avkriminalisering. Hvilke overtredelser av meldeplikten bør være straffbare?

Etter straffebestemmelsen i verdipapirhandelloven § 14-3, jf. punkt 24.3, er i prinsippet enhver uaktsom eller forsettlig overtredelse av meldeplikten – og kravene til meldingens innhold – straffbar. Påtale er riktignok betinget av at allmenne hensyn kre-

ver det. I praksis avsluttes en rekke bagatellmessige saker hvor det i prinsippet antas å foreligge straffbar overtredelse ved uformell "henleggelse" eller brev med advarsel til den antatte overtreder, jf. punkt 24.3.2. I tråd med de generelle prinsipper for bruk av straff, jf. punkt 10.3, mener utvalget det må være grunnlag for å vurdere en avkriminalisering av de mindre alvorlige overtredelsene og erstatte straffetrusselen med (en mulighet for) administrative sanksjoner i disse tilfellene. Det som synes særlig aktuelt er ileggelse av overtredelsesgebyrer, samt formell advarsel ved de minst alvorlige overtredelser.

Utvalget viser til at Verdipapirhandellovutvalget i sin tid foreslo en minstegrense for transaksjonens størrelse for at den skulle være gjenstand for meldeplikt.⁷⁾ Begrunnelsen var særlig at ubetydelige handler neppe har informasjonsverdi for markedet. Forslaget ble ikke fulgt opp av Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 29 (1996-97), med den begrunnelse at dette kunne åpne for omgåelser av meldeplikten og at en slik løsning reiste vanskelige retstekniske og praktiske avgrensningsspørsmål, spesielt i forhold til behovet for å konsolidere ulike personer og transaksjoner.⁸⁾

Drøftelsene viser etter utvalgets oppfatning uansett at overtredelser av meldeplikten ved mindre transaksjoner – i lys av bestemmelsens formål – generelt sett ikke vil ha den alvorlighetsgrad at de bør kriminaliseres. Straff synes heller ikke nødvendig for å sikre en tilstrekkelig grad av etterlevelse. Ved de mindre alvorlige overtredelser kan man derfor nøye seg med administrative sanksjoner.

Utvalget viser ellers til uttalelsene fra Kredittilsynet gjengitt i punkt 24.4, om grunnlaget for å kunne innføre administrative sanksjoner, herunder tilsynets vurdering av hvilke overtredelser av adferdsreglene for verdipapirmarkedet som det anses viktig å prioritere ved strafferettslig forfølgning for å kunne opprettholde tilliten til markedet. Det er også et moment av betydning at også det børsnoterte selskapet selv rammes når en av deres primærinnsidere får en reaksjon i form av formell straff, selv for mindre grove overtredelser. På grunn av den eksponering og renommérisiko slike "primærinnsidere" i børsnoterte foretak har i markedet, i samfunnet og allmennheten og i media, viser Kredittilsynet til at disse under gitte omstendigheter "selv ved mindre overtredelser av reglene om meldeplikt kan se seg nødt til å fratse sine stillinger eller verv etter ileggelse av bøter".

⁶⁾ Jf. punkt 2.3.4.

⁷⁾ Jf. NOU 1996: 2 punkt 5.4.5 side 75-76.

⁸⁾ Jf. Ot. prp. nr. 29 (1996-97) side 48.

Dette antas særlig å gjelde hvis vedkommende har en stilling eller verv hvor det etter annen lovgivning er krav til hederlig vandel eller skikkethet. Den formelle rubrisering av reaksjonen – som straff – synes her å ha en viss betydning.

Som nevnt støttet Finansdepartementet i Ot.prp. nr. 80 (2000-2001) at det ble innført en adgang til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om meldeplikt i verdipapirhandelloven § 3-1 og § 3-3, jf. punkt 24.4. Departementet opplyste der videre at ingen av høringsinstansene hadde gått imot forslaget om en slik administrativ sanksjonsmulighet i den forutgående høringen av det opprinnelige forslag fra Kredittilsynet.

Utvalget viser også til at det allerede eksisterer et forvaltningsorgan – Kredittilsynet – som har kontroll- og tilsynsansvar på området. Innføring av administrativt gebyr ved mindre alvorlige overtredelser vil ventelig medføre betydelig nedgang i tallet på slike saker som i dag oversendes til påtalemyndigheten, og således medføre ressursbesparelser der. På den annen side vil Kredittilsynet ved ileggelse av overtredelsesgebyr selv måtte utrede sakens faktiske og rettslige sider i nødvendig grad for dette, samt utarbeide forhåndsvarsel og endelig vedtak mv. Normalt må dette antas å være mer ressurskrevende enn en mer direkte oversendelse av saken til påtalemyndigheten. Også forut for en anmeldelse, vil imidlertid Kredittilsynet normalt ha besørget en rimelig avklaring av de faktiske sider ved saken. Videre vil eventuelle klager i sanksjonsaker måtte forberedes i Kredittilsynet, før behandling i overordnet forvaltningsorgan (Finansdepartementet).

Utvalget antar imidlertid at en omlegging samlet sett vil medføre redusert ressursbruk på det offentliges side, gjennom de besparelser som skjer hos politiet og påtalemyndigheten. Det kan reises spørsmål om økt ressursforbruk i sanksjonssaker hos Kredittilsynet vil kunne lede til at færre overtredelser avdekkes og/eller rettsforfølges, gitt uendret ressurstilgang. Utvalget finner denne effekten vanskelig å anslå, men antar den neppe er av avgjørende betydning. For det første avdekkes det alt vesentlige av overtredelsene gjennom børsens overvåkningssystemer. For det andre vil behandlingen av de mindre alvorlige overtredelser i noen grad kunne standardiseres for en effektiv saksbehandling. For det tredje er jo forutsetningen at effektiv og enhetlig oppfølging av overtredelsene skal virke allmennpreventivt og derved redusere antall overtredelser. Uansett finner utvalget det av stor betydning at gevinsten vil være en mer enhetlig og raskere oppfølging og reaksjon overfor lovovertrædelser.

Utvalget er etter dette kommet til at det bør foreslås innført en adgang til ileggelse av administrative sanksjoner – typisk overtredelsesgebyr – ved mindre alvorlige overtredelser av meldepliktsreglene. Dette vil kunne gi grunnlag for reaksjoner i saker som i dag ikke oversendes påtalemyndigheten, på grunn av den terskel som er utviklet for formell straffefølgning – inkludert vilkåret om at allmenne hensyn krever påtale – men hvor det vurderes å være et behov for en reaksjon overfor lovovertræderen. Videre forutsettes administrative sanksjoner å kunne benyttes for ”det nedre sjikt” av saker som i dag oversendes påtalemyndigheten. Nødvendige reaksjoner vil i sistnevnte tilfeller normalt kunne skje raskere og mer effektivt ved at man slipper å gå veien om politianmeldelse før det reageres. Om forholdet til Grunnloven § 96, vises til punkt 5.1.1.

Samtidig foreslås disse mindre alvorlige overtredelser av bestemmelsene avkriminalisert. Om utforming av straffetrusselen og regulering av de administrative sanksjonene vises til hhv punkt 24.5.2 og 24.5.3.

Som nevnt i punkt 24.3.1, er straffetrusselen for overtredelse av verdipapirhandelloven § 3-3 første ledd om *meldingens innhold* begrenset til bøter. Videre er som nevnt overtredelse av denne bestemmelsen alene – dvs. at meldingen var rettidig men med feilaktig innhold – kun straffesanksjonert i et par tilfelle. Utvalget har vurdert om overtredelse av § 3-3 første ledd på denne bakgrunn bør avkriminaliseres helt, slik at brudd kun sanksjoneres ved administrative sanksjoner. Hensynet bak bestemmelsen er imidlertid at informasjon om primærinnsideres handel, og selskapets handel i egne aksjer, kan være svært kurssensitiv informasjon og derfor skal offentliggjøres samtidig for alle aktørene i verdipapirmarkedet. Uriktige opplysninger i meldingen, spesielt om den kurs transaksjonen er skjedd til, kan være direkte villedende og skadelig for markedet. Videre vil vedkommende da alene kunne besitte den korrekte informasjonen, noe som i prinsippet vil kunne misbrukes som grunnlag for innsidehandel. Dersom slike feilopplysninger gis forsettlig, og for eksempel for å skjule andre ulovlige eller klanderverdige sider ved handelen – det kan også gjelde tidspunktet for eller volumet i transaksjonen – kan overtredelsen fremstå som så vidt grov eller vesentlig at det bør være adgang til å reagere med straff. Etter omstendighetene vil dette også kunne være overtredelse av forbudet mot kursmanipulering i verdipapirhandelloven § 2-6, som kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 år etter § 14-3 første ledd, men det er her særskilte skyldkrav som ikke

er sammenfallende. Det vises også til at samtidig overtredelse av 3-1 og 3-3 første ledd – for eksempel en forsinket melding med uriktig angivelse av transaksjonsdato for å prøve å skjule forsinkelsen – kan fremstå som mer alvorlig.

Utvalget finner etter dette at de beste grunner taler for at man begrenser seg til en *delvis* avkriminalisering også av overtredelser av § 3-3 første ledd om *meldingens innhold*.

24.5.2 Forslag til ny straffebestemmelse

Utvalget foreslår etter dette at straffetrusselen for overtredelse både av *selve meldeplikten* i verdipapirhandelloven § 3-1 og av § 3-3 første ledd om *meldingens innhold*, skal begrenses til den som "vesentlig overtrer" bestemmelsen. Avgrensingen av den nedre grense for straffansvar ved begrepet "vesentlig overtredelse", er i samsvar med utvalgets generelle vurderinger i punkt 10.6.2, jf. 10.6.4.

Sentralt for bedømmelsen av om det foreligger en "vesentlig" overtredelse av bestemmelsene, vil være i hvilken grad hensynet bak meldeplikten er satt til side ved overtredelsen. Hovedhensynet er som nevnt at informasjon om kursrelevante transaksjoner av primærinnsidere (og foretaket selv) skal gis raskt og samtidig til markedet. Videre skal meldeplikten forebygge muligheten for innsidhandel. Et hovedspørsmål er da i hvilken grad markedet ville utviklet seg annerledes ved en korrekt og/eller rettidig melding. Momenter her vil være om transaksjonen gjelder et betydelig beløp, forsinkelsens varighet og arten og omfanget av innholdsmessige feil (for eksempel uriktig angivelse av kursen). Av betydning for bedømmelsen kan da være om det gjelder en aksje med god eller dårlig likviditet, da kursen normalt vil påvirkes lettere for aksjer som omsettes sjelden over børs. Videre vil det klart tale for at overtredelsen er vesentlig, hvis den er foretatt i den hensikt å villedde markedet eller for å skjule et underliggende lovbrudd (innsidhandel, manglende flagging etter § 3-2, overtredelse av eierbegrensningsregler i f.eks. finansieringsvirksomhetsloven, egenhandelsreglene i verdipapirhandelloven kapittel 2a mv.). En forsinket melding som i tillegg gir uriktig opplysning om transaksjonsdatoen for å prøve å skjule forsinkelsen, vil normalt bedømmes som mer alvorlig.⁹⁾

Utvalget antar dette hensiktsmessig kan komme til uttrykk i straffebestemmelsen ved at det fastsettes at det ved vurderingen av om overtredel-

sen er vesentlig særlig skal legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld. Det vises også til utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 10.6.4.

Selv om en overtredelse ikke anses som "vesentlig", forutsetter utvalgets forslag at dersom vedkommende tidligere er ilagt en sanksjon for overtredelse av loven, skal straff kunne anvendes. Det vises til punkt 10.6.3, med utkast til ny straffeloven § 61a, og til utkast til mønsterbestemmelse i punkt 10.6.4.

Strafferammen for overtredelse av *selve meldeplikten* er etter gjeldende § 14-3 annet ledd nr. 1 bøter eller fengsel inntil 1 år, og er felles for overtredelser av en rekke andre angitte bestemmelser i loven. Utvalget har ikke funnet grunn til å foreslå endringer i strafferammen.

Utvalget har ut fra sitt mandat ikke funnet grunn til å vurdere endringer i strafferammen for straffbare overtredelser alene av § 3-3 første ledd om *meldingens innhold*. Det foreslås derfor ikke noen skjerpelse i forhold til dagens strafferamme, som etter § 14-3 tredje ledd er begrenset til bøter.

Etter de gjeldende regler er skyldkravet ved begge typer overtredelser forsett eller uaktsomhet. Videre straffes medvirkning på samme måte, se § 14-3 fjerde ledd. Utvalget har ut fra sitt mandat ikke funnet grunn til å foreslå endringer i dette. Det bemerkes imidlertid at straff for medvirkning kan antas ikke å være upraktisk, og en direkte regulering er hensiktsmessig bl.a. for å klargjøre ansvaret for enkeltpersoner når meldeplikten etter loven påligger et foretak som sådan. Etter omstendighetene kan ellers medvirkerens forhold fremstå som mer graverende enn hovedmannens, for eksempel hvis en megler overtaler eller forleder en primærinnsider til ikke å sende en melding for å skjule en planlagt transaksjon/oppkjøp/posisjonering som megleren selv har økonomisk interesse i.

Det følger av verdipapirhandelloven § 14-3 femte ledd at "påtale finner sted bare når allmenne hensyn krever det". Om vilkårene for påtale vises til utvalgets drøftelser i punkt 10.7.4, med utkast til ny straffeloven § 81a. Det foreslås her som generell regel at offentlig påtale skal være betinget av anmeldelse fra forvaltningen eller at allmenne hensyn foreligger. Påtaleregelen i § 14-3 femte ledd foreslås derfor opphevet, slik at påtalereglene vil følge av ny straffeloven § 81a.

Etter dette foreslår utvalget at straffebestemmelsen i § 14-3 utformes slik:

"§ 14-3. Straff

Med bøter eller fengsel inntil seks år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

⁹⁾ Det vises også til pkt 4.1 om straffutmålingsmomenter i erfaringskompendiet inntatt i ØKOKRIMs skriftserie nr. 14, august 2002.

§ 2-1 første ledd eller § 2-6 første eller annet ledd.

Med bøter eller fengsel inntil 1 år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

1. overtrer § 2-2, §§ 2a-1 til 2a-7, § 2-6 tredje ledd, § 5-1, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-5, § 7-1, § 7-11, §§ 8-2 til 8-8, §§ 9-3 til 9-8, § 11-3 eller § 12-2,
2. overtrer § 2-3 dersom det foreligger innsi-deopplysninger i foretaket,
3. gir villedende eller uriktige opplysninger i prospekt, annonser m.v. som nevnt i § 5-5,
4. overtrer plikten i § 9-1 første ledd nr. 3 til å oppbevare finansielle instrumenter og midler som tilhører investoren atskilt fra foretakets,
5. overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 12-4,
6. grovt eller gjentatte ganger overtrer §§ 2-5 eller 9-2 eller
7. *vesentlig overtrer § 3-1.*

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 3-2 eller 3-3 *annet og tredje ledd, eller vesentlig overtrer § 3-3 første ledd.*

Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov, kan straff etter annet ledd nr. 7 for overtredelse av § 3-1 eller etter tredje ledd for overtredelse av § 3-3 første ledd anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig. Ved vurdering av om overtredelsen er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Medvirkning straffes på samme måte. Overtredelse av annet og tredje ledd er forseelse uten hensyn til straffens størrelse.”

24.5.3 Forslag til administrative sanksjoner

Det vises til konklusjonen i punkt 24.5.1 hvor utvalget foreslår innført en adgang til illeggelse av administrative sanksjoner ved mindre alvorlige overtredelser av meldepliktsreglene. Som nevnt vil det kunne gi grunnlag for reaksjoner i saker som i dag ikke oversendes påtalemyndigheten, på grunn av den terskel som er utviklet for formell straffeforfølgning – inkludert vilkåret om at allmenne hensyn krever påtale – men hvor det vurderes å være et behov for en reaksjon overfor lovovertrедeren. Videre forutsettes administrative sanksjoner å kunne benyttes for ”det nedre sjikt” av saker som i dag oversendes påtalemyndigheten. Det antas at dette vil gjelde for de fleste av disse sakene, jf. punkt 24.3.2.

Bruk av administrative sanksjoner vil ikke være rettslig begrenset til de overtredelser som ikke kan straffesanksjoner. Forvaltningen må vurdere konkret om det antas tilstrekkelig og hensikts-

messig å reagere med administrative sanksjoner, eller om saken er av en slik art at den bør oversendes påtalemyndigheten for straffeforfølgning, jf. punkt 10.7.4.3.

For brudd på meldepliktsbestemmelsene i verdipapirhandelloven §§ 3-1 og 3-3 første ledd, antas det særlig aktuelt med en adgang til illeggelse av administrativt *overtredelsesgebyr*, se generell omtale i punkt 11.3.2.1 og 13.4. Det vises til at bøtestraff i dag er den aktuelle reaksjonsform for de mer alvorlige overtredelser, samt at det gjelder overtredelse av bestemmelser som regulerer forhold ved økonomiske transaksjoner.

Videre antar utvalget at gode grunner taler for å innføre en adgang til å ilegge *formell advarsel*, jf. drøftelsen av denne sanksjonstypen i punkt 11.3.4.1 og 13.9. Det vises til omtale i punkt 24.3.2 om Kredittilsynets behandling i dag av de mest bagatellmessige overtredelsene. I slike saker sender Kredittilsynet normalt et brev med advarsel om at alvorlige eller gjentatte brudd kan bli politianmeldt. Advarselen har ellers ingen formell eller direkte rettslig betydning. Innføring av en adgang til å ilegge *formell advarsel* vil kunne gi en hensiktsmessig reaksjonsform ved de minst alvorlige overtredelser og vil samtidig medføre et rettslig grunnlag for å kunne reagere med straff ved gjentakelser. Samtidig vil slike advarsler være enhetlig regulert og gi overtrederen formelle rettigheter i form av krav til forhåndsvarsel, klageadgang osv. Det vises til drøftelsene i punkt 13.9 og forslaget til ny straffeloven § 61a. Ellers understreker utvalget at ny overtredelse etter en slik advarsel ikke nødvendigvis skal bringe saken over i straffesporet. Dette må vurderes konkret, bl.a. i lys av overtredelsenes alvor, graden av skyld, nærhet i tid osv. Også en gjentatt overtredelse bør kunne lede til (ny) administrativ sanksjon, hvis den anses mindre alvorlig. Om offentliggjøring av formell advarsel vises til de generelle vurderinger i punkt 12.9.

Utvalget antar det er lite aktuelt å innføre en hjemmel for *administrativ inndragning*, se generell omtale i punkt 11.3.2.4 og 13.7. Overtredelse av meldepliktsbestemmelsene er ikke omfattet av gjeldende bestemmelse om vinningsavståelse i verdipapirhandelloven § 14-2, som gjelder ved overtredelse av en rekke andre bestemmelser i verdipapirhandelloven. Det antas mindre praktisk at ”ordinære” overtredelser av meldeplikten skjer i vinnings hensikt eller at en slik overtredelse i seg selv medfører noen vinning. Ved grovere overtredelser, f.eks. for å skjule en annen økonomisk gunstig og ulovlig transaksjon som innsidehandel e.l., må det antas at saken blir oversendt påtalemyndigheten for straffeforfølgning. Inndragning av even-

tuell vinning vil da kunne medtas i den strafferettslige behandling etter de alminnelige inndragningsbestemmelser i straffeloven.

For helhetens skyld bemerkes at *administrativt rettighetstap* ikke anses aktuelt. Overtredelse av meldepliktsbestemmelsene har ikke særskilt tilknytning til virksomhet som drives i medhold av noen offentlig tillatelse.

I samsvar med de generelle drøftelser i punkt 13.3.1 foreslår utvalget følgende nye bestemmelse i verdipapirhandelloven om administrative sanksjoner ved brudd på bestemmelsene om meldeplikt:

”§ 14-3. Administrative sanksjoner.

Kredittilsynet kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 3-1 eller § 3-3 første ledd administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr) og bokstav f (formell advarsel). Medvirkning kan sanksjoneres på samme måte.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon. Forskriften kan inneholde bestemmelser om tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt gebyret eller tilleggsbetalingen, er ansvarlig for at dette blir betalt.”

Utvalget antar *skyldkravet* bør være som i straffebestemmelsen. Videre foreslås fastsatt at *medvirkning* til slike overtredelser skal kunne sanksjoneres på samme måte. For det første gir dette best sammenheng og harmoni med reguleringen i straffebestemmelsen av de vesentlige overtredelser, hvor medvirkning kan straffes, jf. nærmere i punkt 24.5.2. For det andre er det hensiktsmessig at det gjøres klart direkte i lovteksten at en administrativ sanksjon skal kunne rettes (også) mot den som overtrer bestemmelsen på vegne av et foretak, dvs. ved foretakets handel i egne aksjer. Dette vil kunne være andre personer enn dem som har det formelle ansvar på vegne av et aksjeselskap etter aksjeloven, dvs. styret eller daglig leder. For det tredje vil medvirkerens forhold – på samme måte som i forhold til straffebestemmelsen – etter omstendighetene kunne fremstå som mer graverende enn hovedmannens, for eksempel hvis en megler overtaler eller forleder en primærinnsider til ikke å sende en melding for å skjule en planlagt transaksjon/oppkjøp/posisjonering som megleren selv har økonomisk interesse i. Administrative sanksjoner bør da kunne ilegges i tilfeller hvor

overtredelsen ikke er så vesentlig at straffansvar er aktuelt. Også for medvirkning vil skyldkravene være forsett eller uaktsomhet.

Om administrativt overtredelsesgebyr som foretakssanksjon, vises til omtale av forslaget til ny forvaltningsloven § 51 i punkt 13.10. For overtredelse av meldepliktsbestemmelsene antas dette særlig praktisk ved overtredelser foretatt av utstederselskapet selv ved handel i egne aksjer o.l. Foretakssanksjon kan også tenkes aktuelt overfor medvirkeren til en privatpersons overtredelse av reglene, for eksempel et verdipapirforetak.

Etter lovutkastet ovenfor om administrative sanksjoner kan Kongen gi nærmere forskrifter om utmåling av sanksjon, dvs. regler om fastsettelse av overtredelsesgebyrets størrelse. Utvalget har for meldepliktsloven ikke funnet det hensiktsmessig å fastsette noen nærmere rammer for dette i loven selv, f.eks. i form av øvre grense for gebyrets størrelse, kriterier for inndeling av ulike gebyrnivåer mv. Selv for de mindre alvorlige overtredelser som forutsettes sanksjonert med administrativt gebyr, antas det i praksis å være relativt stor variasjon i omstendighetene rundt den enkelte overtredelse, og herunder i hvilke forhold som vil være relevant for utmåling av gebyret. Videre forutsettes som nevnt ovenfor, at også mer alvorlige overtredelser etter omstendighetene skal kunne møtes med administrative sanksjoner, og ikke nødvendigvis må politianmeldes for straffeforfølgning. Overtredelsene vil i praksis kunne være relatert til svært store beløp, dvs. verdien av den transaksjon som unnlates meldt osv, og overtrederne vil kunne være personer eller foretak med svært varierende økonomisk situasjon. Også det sistnevnte bør anses relevant ved utmåling av overtredelsesgebyr. Utvalget ser derfor ikke grunn til å fastsette noen øvre grense for gebyret direkte i loven.

Slike regler kan imidlertid fastsettes i forskrift, dersom det anses hensiktsmessig. Behovet for detaljeringsnivå vil her måtte vurderes konkret, herunder om det for eksempel er tilstrekkelig å fastsette generelle momenter som skal vektlegges i en skjønnsmessig utmåling av gebyret. Som nevnt antas at det vil være betydelige variasjoner i de konkrete omstendigheter rundt de ulike overtredelser. Noen ren standardisering – for eksempel av den art man har ved forenklet forelegg for fartsovertredelser og andre trafikkforseelser – synes vanskelig. For eksempel er transaksjonens størrelse i seg selv ikke et egnet kriterium for en direkte differensiering, da betydningen av dette må ses i forhold til verdipapirets art og likviditet, og andre forhold som har betydning for om transaksjonen fremstår som mer eller mindre kursrelevant.

Det vises ellers til forslaget og drøftelsene i punkt 24.5.2 til straffebestemmelsens vesentlighetskrav. Etter denne skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld. Utvalget forutsetter at det i stor utstrekning vil være de samme momenter som er relevante ved utmåling av overtredelsesgebyr, som ved vurderingen av overtredelsens grovhet i forhold til straffebestemmelsen. Det vises for så vidt til drøftelsene i punkt 24.5.2 foran. Utvalget foreslår derfor at det også i lovbestemmelsen om administrative sanksjoner ved overtredelse av meldeplikten, inntas en uttrykkelig regulering av at det ved utmåling av overtredelsesgebyr det særlig skal legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld. Se lovforslagets annet ledd ovenfor.

For overtredelser som i dag sanksjoneres med bøter, men etter forslaget avkriminaliseres og underlegges administrativt overtredelsesgebyr, kan det synes naturlig å videreføre det bøtenivå som ØKOKRIM har utviklet i sin praksis. Det vises til omtale i punkt 24.3.2. For overtredelser som i dag ligger under terskelen for når Kredittilsynet har gått til politianmeldelse, bør gebyrnivået naturlig ligge noe lavere.

Etter utvalgets oppfatning, bør det ikke være noen absolutt forutsetning for at sanksjonskompetansen skal kunne benyttes at Kongen gir slike forskrifter med nærmere regler. I så fall vil gebyrer måtte utmåles skjønnsmessig innenfor og i samsvar med de retningslinjer og relevante momenter som følger av lovutkastets annet ledd og bestemmelsens forarbeider. Det vises i denne sammenheng også til omtalen foran om forholdet til videreføring av ØKOKRIMs praksis mv. Det vil være full klageadgang over ilagte overtredelsesgebyrer. Utvalget viser også til punkt 12.8.6, om omfanget domstole-

nes prøvelsesrett ved overprøving av administrative sanksjoner. Utvalget forutsetter der at domstolene i prinsippet bør kunne foreta en prøving av sanksjonens størrelse, utover den vanlige gyldighetskontrollen knyttet til lovanvendelse, saksbehandlingsfeil og myndighetsmisbruk mv. Det overordnede departement vil ellers kunne følge utviklingen, og eventuelt gripe inn med regulering hvis det anses hensiktsmessig.

Ilagt overtredelsesgebyr må inneholde bestemmelse om frist for oppfyllelse (betaling). Dette forutsettes fastsatt i det enkelte vedtak. Utgangspunktet må være at overtrederen gis en rimelig frist for oppfyllelse, i samsvar med god forvaltningsskikk. Utvalget viser her til forslaget til ny § 45 (overtredelsesgebyr) i forvaltningsloven, jf. omtale i punkt 13.4. Etter utkastet § 45 første ledd annet punktum, vil oppfyllelsesfristen være fire uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i forskrift eller i det enkelte vedtak. Uansett må det opplyses om fristen i vedtaket.

Klage over ilagt overtredelsesgebyr vil etter den alminnelige regel i forvaltningsloven § 42 ikke ha oppsettende virkning for vedtakets iverksettelse, herunder for betalingsplikten, med mindre underinstansen eller klageinstansen beslutter noe annet.

Med hjemmel i tredje ledd i utkastet til bestemmelse om administrative sanksjoner, vil det imidlertid kunne gis nærmere og avvikende regler om oppfyllelsesfrister og om oppsettende virkning ved klage mv., jf. at forskriften også kan omfatte regler om "gjennomføring av sanksjon".

Om inndrivelse (fullbyrding) og om overtredelsesgebyret som tvangsgrunnlag for utlegg, vises til punktene 12.10 og 13.4 og utvalgets forslag til ny forvaltningsloven § 45 tredje ledd.

Del V
*Gjennomføringen av en regelverksreform,
lovutkast og konsekvenser*

Kapittel 25

Opplegg for gjennomføring av en regelverksreform

25.1 Kapittelsammendrag

Utvalget anbefaler at man først etablerer generelle rammer for et enhetlig og helhetlig administrativt sanksjonssystem gjennom endringer i straffeloven, straffeprosessloven, forvaltningsloven og tvangsfullbyrdsloven, og at eventuell ny særlovgivning utformes i tråd med dette.

Derneft bør revisjon av de eksisterende særlovene ta til. Utvalget anbefaler at man starter med de særlovene som likevel skal revideres, og et utvalg av forvaltningsområder som kan egne seg for å prøve ut regelverksendringene.

Utvalget anbefaler også at det settes en tidsfrist for når regelverksreformen som helhet skal være gjennomført.

25.2 Innledning

Forslagene i denne utredningen tar sikte på å etablere et helhetlig system for administrative sanksjoner som legger bedre til rette for å håndheve handlingsnormer uten nødvendigvis å gjøre overtredelsene straffbare. Ved å etablere et helhetlig system for administrative sanksjoner får lovgiver et alternativ til strafferettslige bestemmelser når nye lover skal vedtas.

Utvalget anbefaler også at eksisterende særlover gjennomgås slik at lovverket blir mest mulig enhetlig. Det bør vurderes om det er nødvendig at overtredelser er straffbare, eller om det vil være tilstrekkelig med administrative sanksjoner for å sikre tilstrekkelig etterlevelse. Det er videre påkrevet med et klarere skille mellom sanksjoner som er vesentlig pønalt begrunnet, og andre forvaltningstiltak. I tillegg vil et enhetlig system for administrative sanksjoner gi større fleksibilitet i håndhevingen. Etter utvalgets oppfatning vil dette kunne gjøre lovgivningen mer effektiv.

Utvalgets forslag vil legge til rette for å:

- Unngå nykriminalisering: Det blir enklere for lovgiver å benytte andre sanksjoner enn straff når nye lover skal utformes.
- Avkriminalisere eksisterende handlingsnormer: Endring av eksisterende lovgivning i tråd

- med utvalgets forslag, vil innebære at brudd på enkelte handlingsnormer som nå er belagt med straff, heller kan møtes med administrative sanksjoner, og samtidig gjøre det klarere hvilke handlingsnormer straff skal være knyttet til.
- Effektivisere håndhevingen: Et mer fleksibelt sanksjonssystem vil gjøre det mulig å tilpasse sanksjonen bedre til overtredelsens art og alvorlighet, ved at forvaltningen i mindre grad enn før står overfor valget mellom enten å benytte et snevert sett av administrative sanksjoner eller å anmelde forholdet til politiet – eller i noen tilfeller å unnlate å sanksjonere.
- Effektivisere lovarbeidet: Et helhetlig sanksjonssystem, med blant annet saksbehandlingsregler og regler for klage og domstolsprøving, vil gjøre administrative sanksjoner til et mer anvendelig alternativ for lovgiver.
- Forenkle lovverket: Utvalgets forslag tar sikte på å hindre ulik begrepsbruk og uklarheter i lovverket, ved at likeartede sanksjoner gis like lydende benevnelser og kategoriseres enten som sanksjon eller som annet forvaltningstiltak. Med dette vil man unngå uklarheter med hensyn til om tiltak fra forvaltningens side er en sanksjon eller et annet forvaltningstiltak. Dette får igjen betydning for enkelte saksbehandlingsregler og kan medføre ulike rettigheter og plikter for den enkelte.

25.3 Forslag til gjennomføring

25.3.1 Regelverksreform i tre trinn

Utvalget foreslår at man først etablerer *rammene* for et helhetlig administrativt sanksjonssystem. Dette er etter utvalgets syn avgjørende for de endringene i særlovene som utvalget tar til orde for. Utvalget foreslår konkrete endringer i forvaltningsloven, straffeloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdsloven.

For at et administrativt sanksjonssystem i tråd med utvalgets forslag skal kunne gjøres gjeldende, må de enkelte særlovene hjemle bruken av administrative sanksjoner, og eventuelle straffehjemler

må i noen tilfeller endres. Utvalget har derfor foreslått mønsterbestemmelser for hvordan straff og adgangen til å ilegge administrative sanksjoner kan reguleres i særlovene. Slike endringer kan gjøres gjeldende for ny lovgivning og for eksisterende lovgivning.

Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å skissere et helhetlig og enhetlig system for administrativ sanksjonering som kan anvendes på tvers av forvaltningsområdene. For å oppnå dette foreslår utvalget at hjemmel til å ilegge administrative sanksjoner plasseres i den enkelte særlov, og at det gis supplerende generelle bestemmelser om sanksjonene i forvaltningsloven. Det trengs god kunnskap om de enkelte forvaltningsområdene for å vurdere hvilke administrative sanksjoner det er behov for og om det trengs spesiell regulering av særskilte spørsmål. På noen områder kan endringer i tråd med utvalgets forslag kreve mer utredning, på andre områder kan endringene gjennomføres raskere. En total gjennomgang av alle forvaltningsområder på en gang vil være ressurskrevende. Det kan også være nyttig for tunge og komplekse forvaltningsområder å høste erfaring fra andre forvaltningsområders lovgivningsprosess. Det er derfor ikke nødvendig, og heller ikke ønskelig, å gjennomføre endringene som utvalget forslår, i all forvaltningslovgivning samtidig. Utvalget vil likevel understreke at effekten av omleggingen – i forhold til målene om å avkriminalisere overtredelser som nå er straffbare, å hindre nykriminalisering, å effektivisere håndhevingen og å forenkle lovgivningsprosessen – taler for at endringene gjennomføres på en så stringent og rask måte som mulig.

Utvalget vil foreslå at regelverksreformen gjennomføres i tre trinn:

1. Det generelle grunnlaget for gjennomføring av et administrativt sanksjonssystem etableres ved endringer av forvaltningsloven, straffeloven, straffeprosessloven, tvistemålsloven og tvangsfullbyrdelsesloven.
2. Det nye systemet for administrative sanksjoner og regulering av straffbarhetsvilkår gjennomføres for ny lovgivning der det er aktuelt.
3. De eksisterende særlovene går gjennom slik at sanksjonshjemler og straffebestemmelser endres.

25.3.2 Et helhetlig system som setter rammer

Utvalget anbefaler at man så raskt som mulig etter høring og vurdering i departementet og regjeringen, legger frem for Stortinget de generelle endringene som er nødvendige for å etablere et helhetlig administrativt sanksjonssystem. Utvalget vil

også vise til at forslagene i denne utredningen er et bidrag til å følge opp Straffelovkommissjonens utredning, som fremhever administrative sanksjoner som et alternativ til straff.

Stortinget bør presenteres for helheten i oppbyggingen av et administrativt sanksjonssystem og særlig hvordan administrative sanksjoner avgrenses mot straff og andre forvaltningstiltak. Det bør tas til orde for at ny lovgivning skal følge det begrepsapparatet og den lovstruktur Justisdepartementet og regjeringen på grunnlag av utvalgets utredning, finner grunn til å anbefale. Det bør i tillegg gjøres rede for hvordan regelverksreformen videre skal gjennomføres for det eksisterende lovverket. Prinsippene for reguleringen av administrative sanksjoner bør innarbeides i Justisdepartementets veiledning "Lovteknikk og lovforberedelse" (Justisdepartementets lovavdeling 2000).

25.3.3 Gjennomføring av endringer i særlovene

I tillegg til at et administrativt sanksjonssystem gjøres gjeldende for ny lovgivning, vil utvalget anbefale at de enkelte særlovene revideres i tråd med utvalgets generelle anbefalinger og forslag.

Denne revisjonen kan gjennomføres skrittvis:

1. For alle særlover som er til revisjon, skal det vurderes om eksisterende straffetrusler er nødvendige og om det er behov for administrative sanksjoner. Utformingen av eventuelle straffebud skal utformes slik at straff knyttes til overtredelser av særskilt angitte handlingsnormer.
2. Enkelte særlover og forvaltningsområder plukkes ut og blir gjenstand for revisjon i tråd med utvalgets forslag. Dette kan være forvaltningsområder der
 - forvaltningen selv gir uttrykk for at det er behov for et mer fleksibelt og bedre tilpasset sanksjonssystem – og det derfor er en klar interesse i å implementere regelverket,
 - det er et stort volum av saker – og det derfor kan være en betydelig gevinst å hente ut av et mer fleksibelt og effektivt sanksjonssystem,
 - det ikke er behov for særskilte ordninger eller avvikende regulering i forhold til forslagene i denne utredningen – og som derfor egner seg godt for å prøve ut det nye sanksjonssystemet.
3. Det settes en tidsfrist for når alle særlover skal være gjennomgått og brakt i overensstemmelse med et helhetlig og enhetlig sanksjonssystem.

Denne fremgangsmåten vil kunne bidra til å gjen-

nomføre regelverksreformen med minst mulig ressursbruk til selve lovgivningsprosessen. Utvalget vil ikke anbefale at det nye regelsettet tas i bruk *kun* i nye lover og i lover som likevel skal revideres. Det vil i tilfelle ikke bidra vesentlig til å få et enklere og mer enhetlig lovverk. Noe av hensikten med omleggingen – å få et ens og stringent system som øker effektiviteten og legger til rette for avkriminalisering – blir tapt. Reformen vil miste fremdrift, og begrensninger av gjennomføringen av reformen på denne måten vil signalisere at omleggingen ikke har prioritet.

Å innføre endringene for lover som er til revisjon og samtidig gjennomføre en regelverksreform for et knippe av forvaltningsområder, kan derimot ha store fordeler. Det vil være nyttig om noen forvaltningsområder går foran og høster erfaringer med gjennomføring av regelverksendringene og setter ”standard” for hvordan sanksjonshjemler og straffebud skal utformes i særlovene. Dette gjøres antakelig mest effektivt om man starter med forvaltningsområder som oppfyller ett eller flere av strekpunktene under punkt 2 over.

Revisjonsperioden bør likevel ikke strekkes for langt ut i tid, slik at det blir en uforholdsmessig lang overgangsperiode med sprik i lovgivningen.

25.4 Klare styringssignaler og organisering

En vellykket gjennomføring av regelverksrefor-

men krever at det gis klare styringssignaler og at reformen gis tilstrekkelig prioritet fra fagdepartementene og regjeringen. Utvalget vil anta at de forvaltningsorganene som ser klare fordeler av et nytt sanksjonssystem, vil ha fremdrift i reformarbeidet. For at reformen skal ha full effekt, kanskje særlig for målsettingen om avkriminalisering og forenkling, er det viktig at reformen også gjennomføres på forvaltningsområder der behovet kanskje ikke synes like påtrengende sett fra det enkelte forvaltningsorganets side.

Utvalget vil tro at regjeringen selv har det beste utgangspunktet for å ta stilling til hvordan arbeidet med regelverksreformen bør organiseres. Utvalget vil likevel anta at de enkelte særlovene bør gjennomgås av faggrupper for de enkelte forvaltningsområdene. Hovedtyngden av arbeidet med å gjennomføre en enhetlig reform for hele forvaltningen vil falle på de enkelte sektormyndighetene.

For å sikre at reformen ikke blir svekket med mange særordninger og at unødvendige straffebud blir beholdt fordi de er ”kjekke å ha”, bør selve reformprosessen styres og kvalitetssikres fra sentralt hold. En mulighet er å sette ned en sentral styringsgruppe som kan se til at reformen gjennomføres etter intensjonene. Sammen med en innarbeiding av prinsippene i Justisdepartementets veiledning ”Lovteknikk og lovforberedelse” og reglene i utredningsinstruksen, bør dette kunne sikre tilstrekkelig tyngde og autoritet slik at endringene blir gjennomført på en enhetlig måte og innen akseptabel tid.

Kapittel 26

Mønsterbestemmelser og samlet lovutkast med merknader

26.1 Mønsterbestemmelser med merknader

26.1.1 Innledning

Utvalget foreslår at administrative sanksjoner og tvangsmulkt dels reguleres i særlov, dels av de generelle bestemmelsene som foreslås i forvaltningsloven nytt kapittel IX og X. I punkt 13.3 drøftes hvilke regler om administrative sanksjoner som normalt bør stå i særlov, og hvilke regler som er egnet for generell regulering i forvaltningsloven. I punkt 15.4 drøftes tvangsmulkt.

For å legge til rette for et enhetlig sanksjonssystem, og for å lette arbeidet med en regelverksreform, har utvalget utarbeidet mønsterbestemmelser som kan tjene som "mal" for sanksjonsbestemmelser og bestemmelser om tvangsmulkt i særlovgivningen.

I tillegg til mønsterbestemmelser for administrative reaksjoner har også utvalget utarbeidet mønsterbestemmelse for straffebud. Denne "malen" er også ment å bidra til at det foretas en nærmere vurdering av hvilke handlingsnormer i særlovgivningen som skal strafflegges.

Utvalget foreslår altså tre typer mønsterbestemmelser, nemlig for

- straff,
- administrative sanksjoner og
- tvangsmulkt.

For straff og administrative sanksjoner foreslås to alternative mønsterbestemmelser. For tvangsmulkt foreslås en mønsterbestemmelse for automatisk tvangsmulkt og en mønsterbestemmelse for tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen.

26.1.2 Mønsterbestemmelser for straffebud¹⁾

Alternativ 1 (kvalifikasjonskrav for alle handlingsnormer):

Den som²⁾ forsettlig eller uaktsomt vesentlig³⁾ overtrer [bestemmelsene i §§...]⁴⁾ eller bestemmelse gitt i medhold av loven når det i forskriften⁵⁾ er fastsatt at slik overtredelse⁶⁾ av den aktuelle bestemmelse⁷⁾ er straffbar, straffes med bøter eller fengsel inntil [...måneder/år]⁸⁾. Dersom⁹⁾ personen eller foreta-

- 1) Utkastene til mønsterstraffebestemmelser er omhandlet i punktene 10.6.2 til 10.6.4.
- 2) "Den som" er en så vid angivelse av personkretsen som mulig, og omfatter i utgangspunktet enhver. Personkretsen kan imidlertid være begrenset som følge av at bestemmelsen som angir handlingsnormen, bare retter seg mot en bestemt personkrets. Om foretaksstraff der vedkommende har handlet på vegne av et foretak, vises til straffeloven §§ 48a og 48b.
- 3) Se momentene i annet ledd og merknadene til disse.
- 4) Det skal – gjennom en presis beskrivelse og/eller ved oppregning av de aktuelle bestemmelser – angis hvilke av særlovens handlingsnormer straffebudet skal omfatte. Det vises til omtalen av nødvendighetsvilkåret i punkt 10.3. Presis angivelse er nødvendig av hensyn til forutberegnelighet. Det sikrer dessuten at lovgiver konkret har vurdert hvilke handlingsnormer straffetrusselen skal rette seg mot.
- 5) Den forskrift som inneholder handlingsnormen.
- 6) Ordet "slik" viser tilbake til kravet om vesentlig overtredelse og til skyldkravet.
- 7) Det vises til omtalen i punkt 10.6.4. Forskriften må inneholde en egen bestemmelse som angir hvilke av forskriftens handlingsnormer straffetrusselen skal omfatte, jf. nødvendighetsvilkåret i punkt 10.3. Kravet om presis angivelse av handlingsnormene gjelder når disse følger av forskrift på samme måte som når de er tatt inn i loven.
- 8) Utvalget foreslår ingen spesialregulering av forsøk og medvirkning. Etter straffeloven § 49 er forsøk på forbrytelse straffbart, og ved overtredelser av særlovgivningen er strafferammen avgjørende for grensen mellom forbrytelse og forseelse når ikke annet er bestemt, jf. straffeloven § 2 som bestemmer at en straffbar handling regnes som forbrytelse dersom den kan medføre fengsel i mer enn 3 måneder. Dersom det på enkelte områder er behov for avvikende regler, må dette reguleres særskilt. Utkastet inneholder ingen medvirkningsbestemmelse. Dersom medvirkning skal være straffbart, må det derfor tilføyes en bestemmelse om dette i den enkelte særlov.
- 9) Det vises til punkt 10.6.3 og 10.6.4 der utvalget understreker at det må vurderes i forhold til den enkelte særlov hvorvidt det er behov for å ramme ikke-vesentlige overtredelser med straff. Dersom det ikke er tilfelle, skal annet punktum gå ut. I de tilfeller gjentakelse skal ha betydning for noen handlingsnormer, men ikke for alle, må dette angis kon-

ket¹⁰⁾ tidligere er ilagt sanksjon¹¹⁾ for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven,¹²⁾ kan¹³⁾ straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.¹⁴⁾

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.¹⁵⁾

Alternativ 2 (kvalifikasjonskrav for noen handlingsnormer, men ikke for alle):¹⁶⁾

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer [bestemmelsene i §§...], straffes med bøter eller fengsel inntil [...måneder/år].

På samme måte straffes den som forsettlig eller uaktsomt vesentlig overtrer [bestemmelsene i §§...] eller bestemmelse gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at slik overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar. Dersom personen eller

foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven, kan straff anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig.

Ved vurderingen av om en overtredelse er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.

26.1.3 Mønsterbestemmelser om administrative sanksjoner

Alternativ 1:¹⁷⁾

Ved forsettlig eller uaktsom¹⁸⁾ overtredelse av [bestemmelsene i §§...]¹⁹⁾, kan²⁰⁾ [forvaltningsorganet – personell kompetanse]²¹⁾ ilegge [overtrederen – ansvarssubjektet]²²⁾ administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav [...].²³⁾ Det samme gjelder ved overtredelse av

kret i annet punktum. Dette kan for eksempel gjøres ved at "overtredelse av denne lov eller forskrift gitt i medhold av loven" erstattes med en oppregning av de handlingsnormer der gjentakelse skal være relevant. En annen mulighet er å beholde den generelle angivelse, men tilføye "med unntak av §§ ..." eller "Dette gjelder likevel ikke ved overtredelse av §§ ...". Den førstnevnte utforming er aktuell der gjentakelse bare er relevant ved noen handlingsnormer, mens den sistnevnte utforming tar sikte på situasjonen der gjentakelse generelt skal kunne medføre straff samtidig som noen handlingsnormer ikke skal være omfattet.

- 10) Foretak skal avgrenses på samme måte som i straffeloven § 48a annet ledd. Det skal selvsagt ikke anvendes gjentakelsesstraff overfor en person selv om foretaket er ilagt en sanksjon tidligere. Derimot regnes det som gjentakelse i forhold til foretaket om det tidligere er ilagt en sanksjon overfor en person som har opptrådt på vegne av foretaket.
- 11) Se utkastet til ny § 61a i straffeloven og omtalen i punkt 10.6.3.
- 12) At den tidligere overtredelser må være av "denne lov" er en normalregel, jf. drøftelsen i punkt 10.6.3. Det bør vurderes i forhold til hver enkelt særlov om overtredelser av flere lover skal være relevant. For eksempel kan dette være aktuelt der samme tilsynsorgan regelmessig avdekker lovbrudd av ulike, men beslektede lover. Således kan det være naturlig å se overtredelser av skattelovgivning, avgiftslovgivning og regnskapslovgivning under ett. Det er likegyldig om den tidligere overtredelse gjelder en handlingsnorm i selve loven eller i en forskrift gitt i medhold av loven. Bestemmelsen kommer til anvendelse også der den tidligere overtredelsen gjelder bestemmelse i en annen forskrift enn den nye overtredelsen. Avgjørende er om hjemmelsloven er den samme.
- 13) I "kan" ligger at det ikke er noen automatikk i at straff skal anvendes ved gjentakelse. Utkastet er ikke til hinder for ny administrativ sanksjon, for eksempel dersom den nye overtredelsen må anses som bagatellmessig.
- 14) Annet punktum viser tilbake til hele første punktum, dvs. både bestemmelsene i loven og bestemmelsene i forskrift.
- 15) Loven bør angi noen hovedmomenter ved vesentlighetsvurderingen. Oppregningen er ikke uttømmende. Om det nærmere innhold i momentene vises til drøftelsen i punkt 10.6.2.
- 16) Se omtalen i punkt 10.6.4 der det nærmere er redegjort for forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2. For øvrig vises til merknaden til alternativ 1.

17) Utkastet til mønsterbestemmelse er omhandlet i punkt 13.3.1 og det vises til drøftelsen der. Forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2 ligger i angivelsen av ansvarssubjekt.

18) Skyldkravet bør reguleres i særloven, jf. punkt 12.3.2 og 13.3.1.3 der utvalget peker på at skyldkravet bør kunne variere. Utvalget legger til grunn at det for enkeltpersoner skal kreves subjektiv skyld, mens foretakssanksjon kan ilegges på objektivt grunnlag.

19) Kravet til angivelse av de handlingsnormene i loven som skal omfattes av sanksjonsbestemmelsen, er nærmere omtalt i punkt 13.3.1.2.

20) "Kan" gir uttrykk for opportunitetsprinsippet. "Kan" markerer også at forvaltningen i stedet for å ilegge sanksjon selv, kan anmelde de alvorlige overtredelsene til politiet. Det vises til punkt 13.3.1.3.

21) Det må angis presist hvem som skal ha den personelle kompetansen til å ilegge sanksjonen. Også eventuell delegasjonskompetanse bør reguleres.

22) Sanksjonshjemmelen må presist angi hvem som er ansvarssubjekt, jf. punkt 13.3.1.2. Normalt vil dette være den eller de personer som har overtrådt bestemmelsen. Det kan imidlertid på en del områder være naturlig å angi også et foretak som subjekt i sanksjonsbestemmelsen, selv om denne generelt suppleres av utkastet til bestemmelse om foretaks-sanksjon, jf. utkastet til ny forvaltningsloven § 51. Ved ikke å innlede sanksjonsbestemmelsen med "den som" får man større fleksibilitet ved angivelsen av hvem som skal være ansvarssubjekt(er) etter den enkelte særlov.

Medvirkning er ikke tatt med i mønsterbestemmelsen. På noen områder kan det være aktuelt å ramme medvirkere også, men generelt vil dette slå for vidt, for eksempel ved overtredelser av vegtrafikkloven.

Unntaksvis kan ansvarssubjektet være et annet enn overtrederen. For eksempel vil bilføreren være overtreder ved overlast, mens ansvarssubjektet er bileieren. Så lenge sanksjonsbestemmelsen ikke retter seg mot "den som", er det ikke nødvendig med særregulering selv om ansvarssubjektet kan ilegges sanksjoner på objektivt grunnlag for en annens uaktsomme overtredelse. Det er for øvrig forskjell mellom å være ansvarssubjekt (dvs. den som sanksjonen ilegges) og "heftelsessubjekt" (dvs. stå solidarisk ansvarlig med overtrederen for betalingen av en økonomisk sanksjon), jf. nærmere om det siste i tilknytning til utkastet til bestemmelse om overtredelsesgebyr, jf. utkastet til forvaltningsloven § 45.

23) Særloven må inneholde en henvisning til bestemmelsene om den eller de administrative sanksjoner som skal kunne

bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften²⁴⁾ er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse²⁵⁾ kan medføre administrativ sanksjon.²⁶⁾

Kongen kan gi²⁷⁾ forskrift med nærmere regler om fastsettelse²⁸⁾ og gjennomføring²⁹⁾ av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel IX.³⁰⁾ Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente³¹⁾ og tilleggsgebyr³²⁾ dersom overtredelsesgebyr,³³⁾ tilleggsbetaling³⁴⁾ eller inndragningsbeløp³⁵⁾ ikke blir betalt ved forfall, og

anvendes ved de aktuelle lovovertridelser. Hver sanksjon skal regnes opp særskilt, og av informasjonshensyn bør både betegnelse og lovhenvisning benyttes (f.eks. "forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr)"). Det vises til punkt 13.3.1.2.

- 24) "Forskriften" er den forskrift som hjemler handlingsnormen.
- 25) Også forskriften må angi konkret hvilke handlingsnormer som skal omfattes av sanksjonstrusselen. Se for øvrig den tilsvarende formuleringen i mønsterbestemmelsen for straffebud.
- 26) Det må kreves at dette er bestemt for den enkelte handlingsnorm, jf. nødvendighetskravet i punkt 10.3. Derimot må det være tilstrekkelig at "sanksjonsrammen" (dvs. hvilke sanksjoner som skal kunne benyttes) fremgår av den generelle sanksjonsbestemmelsen i loven.
- 27) Det vil som regel være hensiktsmessig å gi nærmere regler i forskrift. For overtredelsesgebyr – hvor forskrift ofte vil være nødvendig – foreslås generelle (men ikke uttømmende) bestemmelser om hva forskriften kan inneholde i utkastet til § 45.
- 28) "Fastsettelse" er ment å omfatte både utmåling og (eventuelt) valg mellom ulike sanksjoner der dette er mulig. Det sistnevnte vil det vel uansett bare unntaksvis være aktuelt å regulere i forskrift.
- 29) "Gjennomføring" vil blant annet gi hjemmel for å fastsette regler om oppfyllelse av sanksjonen, både for økonomiske og ikke-økonomiske sanksjoner. For rettighetstap kan det for eksempel være aktuelt å gi regler om innlevering av dokumenter som legitimerer tillatelsen. Alternativet "gjennomføring" sammenholdt med ordlyden i § 45 åpner også for at det kan fastsettes en annen oppfyllelsesfrist enn lovens normalordning. Videre kan forvaltningen gis adgang til å innrømme betalingsutsettelse og betaling i avdrag.
- 30) Det vises til punkt 13.3.3. Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX er supplerende regler, som skal gjelde når ikke annet er fastsatt. Utvalget antar at avvik fra bestemmelsene i kapittel IX ikke bare bør kunne gjøres i særloven selv, men også i forskrift i medhold av denne.
- 31) Se omtalen i punkt 13.3.3.
- 32) Bestemmelser om tilleggsgebyr vil muligens ha hjemmel allerede i første punktum, alternativet "gjennomføring". Det er likevel for tydelighets skyld foreslått en særskilt hjemmel. Tilleggsgebyr er knyttet til betalingsmislighold, og formålet med tilleggsgebyr er å fremtvinge betaling. Det dreier seg således om et inndragningsmiddel. Bestemmelsen om tilleggsgebyr bør gjelde for de mest praktiske økonomiske sanksjoner, dvs. overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling og administrativ inndragning.
- 33) Jf. utkastet til forvaltningsloven § 45.
- 34) Jf. utkastet til forvaltningsloven § 46.
- 35) Jf. utkastet til forvaltningsloven § 48 og merknadene til dette i punkt 13.7. Dersom særloven (jf. første ledd første punktum) bare gir hjemmel for en eller to av disse sanksjonene (for eksempel bare overtredelsesgebyr), skal selsvagt bare denne/disse nevnes i annet ledd annet punktum.

om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.³⁶⁾

Alternativ 2:³⁷⁾

[Forvaltningsorganet – personell kompetanse] kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer [bestemmelsene i §§ ...], administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav [...]. Det samme gjelder ved overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse kan medføre administrativ sanksjon.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon, herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel IX. Forskriften kan inneholde bestemmelser om rente og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling eller inndragningsbeløp ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt sanksjonen, er ansvarlig for at dette blir betalt.

26.1.4 Mønsterbestemmelser om tvangsmulkt

Mønsterbestemmelse om automatisk tvangsmulkt:³⁸⁾

Ved manglende oppfyllelse av plikten etter § [...],³⁹⁾ skal⁴⁰⁾ det betales tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 58. Tvangsmulkten løper fra [...].⁴¹⁾ Kongen gir regler om tvangsmulktens størrelse og

- 36) Ansvarssubjektet for sanksjonen er her uendret, men flere gjøres betalingsansvarlige. Ved vegtrafikkovertridelser der føreren er ansvarssubjekt, kan det for eksempel bestemmes at kjøretøyets eier er solidarisk ansvarlig for betalingen. Bestemmelser om subsidiære heftelsessubjekter må ha hjemmel i lov. Den generelle hjemmel i første punktum omfatter ikke dette.
- 37) Forskjellen mellom alternativ 1 og alternativ 2 ligger i angivelsen av ansvarssubjekt. I alternativ 2 er dette angitt som "den som", mens alternativ 1 har en mer fleksibel utforming. Både alternativ 1 og alternativ 2 suppleres av utkastet til foretakssanksjon, jf. utkastet til forvaltningsloven § 51.
- 38) Mønsterbestemmelsen er omhandlet i punkt 15.4.2, og det vises til fremstillingen der.
- 39) Bestemmelsen må angi presist hvilke pliktregler som utløser automatisk tvangsmulkt.
- 40) Ved automatisk tvangsmulkt følger betalingsplikten direkte av loven. Det treffes således ikke noe vedtak i forvaltningen. Bestemmelsen må derfor utformes som en "skal-regel".
- 41) Det bør fremgå direkte av loven når mulkten skal begynne å løpe. I mange tilfeller vil det være naturlig at en automatisk tvangsmulkt skal løpe fra første virkedag etter at plikten senest lovlig kunne oppfylles. Det bør dessuten vurderes om noen av de forhold som kan reguleres i forskrift, for eksempel om mulktens størrelse og varighet, bør tas inn i loven. Der lovregulering ikke gjør det nødvendig med hyp-pige lovendringer eller fører til at lovbestemmelsen svulmer opp, vil utvalget anbefale regulering i lov fremfor i forskrift.

varighet⁴²⁾ og eventuelle andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring,⁴³⁾ og kan herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel X.⁴⁴⁾

Mønsterbestemmelse om tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen:⁴⁵⁾

For å sikre at plikt etter [...] (lov, forskrift, enkeltvedtak/pålegg)⁴⁶⁾ blir oppfylt, kan⁴⁷⁾ [...] (forvaltningsorganet)⁴⁸⁾ ilegge [...] (den ansvarlige)⁴⁹⁾ tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 59. Kongen gir regler om tvangsmulkten størrelse og varighet og eventuelle andre bestemmelser om fastsettelse og gjennomføring, og kan herunder fravike bestemmelsene om dette i forvaltningsloven kapittel X.⁵⁰⁾

26.2 Lovutkast med merknader til de enkelte bestemmelsene

26.2.1 Endringer i straffeloven

Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) endres slik:

- ⁴²⁾ Det er behov for at Kongen kan gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Således er det nødvendig å gi bestemmelser om tvangsmulkten størrelse og varighet dersom dette ikke allerede er gjort i loven. En automatisk tvangsmulkt vil i praksis bli fastsatt som en løpende mulkt. Det må da reguleres om mulkten skal løpe per dag, per uke eller per måned, det må tas stilling til om beløpet skal være standardisert eller fastsettes i den enkelte sak, og det må avgjøres om det skal være en lengste løpetid for tvangsmulkten, eventuelt at tvangsmulkten i sum ikke skal overstige et nærmere angitt maksimumsbeløp.
- ⁴³⁾ For eksempel kan det gis bestemmelser om hvorledes tvangsmulkten skal beregnes og om adgang til å inngå avtaler om betalingsutsettelse og avdragsbetaling.
- ⁴⁴⁾ Det anses hensiktsmessig med en derogasjonshjemmel. Som eksempel nevnes at det i på noen områder kan være aktuelt å bestemme at tvangsmulkten skal tilfalle kommunen, selv om normalregelen i § 58 er at den tilfaller statskassen.
- ⁴⁵⁾ Mønsterbestemmelsen er omhandlet i punkt 15.4.2, og det vises til fremstillingen der.
- ⁴⁶⁾ Bestemmelsen må angi presist hvilke pliktregler som skal kunne gi grunnlag for vedtak om tvangsmulkt. Generelt kan pliktgrunnlaget være lov, forskrift og enkeltvedtak.
- ⁴⁷⁾ Bestemmelsen er fakultativ. Det overlates således til forvaltningens skjønn om tvangsmulkt skal ilegges i den enkelte sak.
- ⁴⁸⁾ Det må fremgå av særloven hvilket forvaltningsorgan som skal ha den personelle kompetanse.
- ⁴⁹⁾ Særloven må angi ansvarssubjektet. Det er ikke noe i veien for bestemmelser om at flere (personer og/eller foretak) skal være ansvarlige, prinsipielt eller subsidiært.
- ⁵⁰⁾ Det vises til merknaden til siste punktum i mønsterbestemmelsen om automatisk tvangsmulkt.

Ny § 61a skal lyde:

§ 61a.⁵¹⁾

Der loven setter som vilkår for straff⁵²⁾ at personen eller foretaket⁵³⁾ tidligere er ilagt sanksjon,⁵⁴⁾ kan straff bare ilegges dersom⁵⁵⁾

- den tidligere sanksjonen er en strafferettslig reaksjon⁵⁶⁾ eller en administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44,⁵⁷⁾ og⁵⁸⁾
- den nye overtredelsen er begått⁵⁹⁾ mindre enn 2 år etter at den tidligere sanksjonen ble endelig.⁶⁰⁾

⁵¹⁾ Bestemmelsen er nærmere omhandlet i punkt 10.6.3.

⁵²⁾ Etter utkastet gjelder § 61a bare i forhold til det reduserte kvalifikasjonskrav ved gjentakelse. Det er således ikke noe til hinder for å ta ut tiltale etter fristen når overtredelsen er vesentlig.

⁵³⁾ Foretak skal avgrenses på samme måte som i § 48a annet ledd. Se også utkastet til ny § 51 i forvaltningsloven om foretakssanksjon.

⁵⁴⁾ Se utkastet til mønsterbestemmelse for straffebed med kvalifikasjonskrav i særlovgivningen, som er omtalt i punkt 10.6.4. Utkastet til § 61a kommer bare til anvendelse når gjentakelsesvilkåret i straffebestemmelsen er formulert som "tidligere ilagt sanksjon". Det er nødvendig å bruke et annet uttrykk her enn "gjentakelse", fordi en rekke straffebed gir adgang til å anvende forhøyet straff ved gjentakelse, se for eksempel straffeloven § 230 om voldsforbrytelser. For slike tilfeller fremgår de generelle betingelser av § 61. En grunnleggende forskjell mellom bestemmelsen i § 61 og utkastet til § 61a er således at utkastet til § 61a gjelder gjentakelse som straffbarhetsvilkår, mens § 61 omhandler straffskjerpelse ved gjentakelse.

⁵⁵⁾ I tillegg til vilkårene i bokstav a og b kreves normalt at den nye overtredelse gjelder bestemmelser i eller i medhold av samme lov som den tidligere. Her kan det imidlertid på flere rettsområder være behov for avvikende løsninger, jf. drøftelsen i punkt 10.6.3. Det er derfor ikke hensiktsmessig å ta et slikt vilkår inn i § 61a. Reguleringen bør skje i særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse.

⁵⁶⁾ Med "strafferettslig reaksjon" menes både formell straff (jf. straffeloven §§ 15 og 16) og reaksjoner som ilegges i straffeprosessens former, men som ikke er straff. Innenfor utvalgets oppmerksomhetsområde er inndragning og påtaleunntatelse de mest praktiske eksempler.

⁵⁷⁾ Henvisningen omfatter både første og annet ledd i utkastet til ny § 44 annet ledd. Dette innebærer at ikke bare de administrative sanksjoner som er regnet opp i § 44 annet ledd omfattes, men også eventuelle andre administrative sanksjoner i særlovgivningen, jf. den generelle definisjon av "administrativ sanksjon" i utkastet til § 44 første ledd. Også administrative sanksjoner på forvaltningsområder som ikke omfattes av forvaltningsloven, for eksempel sanksjonene i ligningsloven kapittel 10 (jf. loven § 1-2), vil falle inn under utkastet til § 61a.

⁵⁸⁾ Vilråene i bokstav a og b er kumulative.

⁵⁹⁾ Tidspunktet for den nye overtredelsen avgjør om man er innenfor toårsfristen. Fristen begynner å løpe fra den tidligere sanksjonen ble endelig, jf. nærmere i neste note, og løper frem til den nye overtredelsen er begått. Enkeltstående handlinger anses begått den dagen handlingen skjer eller påbegynnes. Dersom det dreier seg om overtredelse i form av en vedvarende virksomhet, regnes overtredelsen som begått når virksomheten er påbegynt. Ved unntatelse er det tilstrekkelig at den sanksjonerte handleplikten har oppstått innen utløpet av toårsfristen.

⁶⁰⁾ For administrative vedtak passer betegnelsen "endelig" bedre enn "rettskraftig", og utvalget antar at den tidligere

Ny § 81a skal lyde:

§ 81a.⁶¹⁾

Når ikke annet er bestemt,⁶²⁾ er overtredelser som etter loven⁶³⁾ kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44,⁶⁴⁾ bare undergitt offentlig påtale når forholdet⁶⁵⁾ er anmeldt⁶⁶⁾ av forvaltningen⁶⁷⁾ eller det kreves av allmenne hensyn.⁶⁸⁾
Anmeldelsen må være fremsatt senest 1 år⁶⁹⁾ etter at forvaltningen⁷⁰⁾ er kommet til kunnskap om den

sanksjon normalt vil være administrativ. Man må også kunne bruke "endelig" som synonymt med rettskraftig i straffesaker. Etter utvalgets syn bør det anvendes et felles begrep både for straffesaker og administrative vedtak, og "endelig" er da mer egnet enn "rettskraftig".

- ⁶¹⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 10.7.4.2. Det vises til drøftelsen der. Bestemmelsen reflekterer et hovedpunktet i utvalgets forslag, nemlig at forvaltningen må velge spor i den enkelte sak der en overtredelse både kan sanksjoneres administrativt og strafferettslig, jf. punkt 10.7.4.1.
- ⁶²⁾ Bestemmelser som fraviker hovedregelen i utkastet til § 81a, må fremgå av særloven, enten i lovens straffebestemmelse eller i en separat bestemmelse om påtalen.
- ⁶³⁾ Det avgjørende er sanksjonsrammen i loven. Således gjelder bestemmelsen selv om det i den konkrete sak ikke er aktuelt å reagere administrativt.
- ⁶⁴⁾ Henvisningen omfatter både første og annet ledd i utkastet til ny § 44 annet ledd. Dette innebærer at ikke bare de administrative sanksjoner som er regnet opp i § 44 annet ledd omfattes, men også eventuelle andre administrative sanksjoner i særlovgivningen, jf. den generelle definisjon av "administrativ sanksjon" i utkastet til § 44 første ledd. Også administrative sanksjoner på forvaltningsområder som ikke omfattes av forvaltningsloven, for eksempel sanksjonene i ligningsloven kapittel 10 (jf. loven § 1-2), vil falle inn under utkastet til § 81a.
- ⁶⁵⁾ Hva som er "samme forhold" skal forstås på samme måte som i straffeprosessloven § 38.
- ⁶⁶⁾ Se begrunnelsen i punkt 10.7.4.2 for å kreve "anmeldelse" og ikke påtalebegjæring. Der redegjøres det også for forskjellen mellom begrepene.
I noen tilfeller (for eksempel ved enkelte overtredelser av vegtrafikkloven) er kompetansen til å ilegge administrativ sanksjon lagt til politiet, som da opptrer som forvaltningsorgan. Bestemmelsen bør tolkes innskrenkende for disse tilfellene. Det er unødig formalisme om en anmeldelse fra en tjenestemann i politiet skal være påtalevilkår i en sak som politiet fra før arbeider med.
- ⁶⁷⁾ Hvilket organ og hvilke personer innen organet som skal ha anmeldelseskompetanse, må avklares ved interne instruksjer og fullmakter. Det er ikke grunn til stille opp særskilte begrensninger i bestemmelsen her. Således skal ikke kompetansen til å anmelde være undergitt de samme begrensninger som kompetansen til å begjære påtale etter straffeloven § 79 fjerde og femte ledd
- ⁶⁸⁾ "Allmenne hensyn" i § 81a skal forstås på samme måte som når dette uttrykket brukes i andre bestemmelser om påtalen.
- ⁶⁹⁾ Se drøftelsen av fristens lengde i punkt 10.7.4.2.
- ⁷⁰⁾ Normalt vil dette være det forvaltningsorgan som har kompetansen til å ilegge administrativ sanksjon. Det må imidlertid vurderes konkret – og avklares gjennom rettspraksis – om og i tilfelle i hvilken grad dette forvaltningsorganet skal identifiseres med kunnskap andre organer har. Utvalget antar at dette ofte kan være naturlig når organene står i et over- eller underordningsforhold til hverandre.

straffbare handling og om hvem som har foretatt den.⁷¹⁾

26.2.2 Endringer i vegtrafikkloven

Vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven) endres slik:

§ 31b oppheves.

26.2.3 Endringer i tolloven

Lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven) endres slik:

§ 68 oppheves.

26.2.4 Endringer i forvaltningsloven

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) endres slik:

Nytt § 13 tredje ledd skal lyde:⁷²⁾

Taushetsplikt etter første ledd omfatter ikke opplysning om vedtak⁷³⁾ om administrativ sanksjon som omtalt i § 44 annet ledd, eller om lovovertrødelse som et slikt vedtak er eller kan bli⁷⁴⁾ basert på, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold⁷⁵⁾ som må anses som personlige eller som omfattes av første ledd nr. 2.

§13 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Nytt kapittel IX skal lyde:

- ⁷¹⁾ Formuleringen er den samme som i straffeloven § 80, og skal i utgangspunktet forstås på samme måte. Det vises til den nærmere omtale i punkt 10.7.4.2.
- ⁷²⁾ Det vises generelt til drøftelsen i punkt 12.9.2.
- ⁷³⁾ Det er ikke noe krav om "endelig" vedtak – dvs. at klagefristen skal ha utløpt. Dersom vedtaket påklages, må spørsmålet om offentlighet før endelig avgjørelse i saken avgjøres etter bestemmelsene i offentlighetsloven, og særlig i forhold til unntaksbestemmelsen i § 6 første ledd nr. 5.
- ⁷⁴⁾ Unntaket fra taushetsplikt gjelder også opplysninger om (mulige) lovovertrødelse som foreligger før vedtaket er truffet. Før dette tidspunkt må offentliggjøring vurderes i lys av bestemmelsene om adgang til å unnta dokumentene fra offentlighet, jf. særlig offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 mv. Se også drøftelsene i punkt 12.9.3 og 12.9.4.
- ⁷⁵⁾ Det er altså "andre forhold" enn sanksjonsvedtaket eller lovovertrødelsen i seg selv som her forutsettes å kunne være omfattet av taushetsplikten etter første ledd nr. 1 eller nr. 2. I den utstrekning opplysning om selve vedtaket eller lovovertrødelsen vil røpe et klientforhold eller andre forhold som er taushetsbelagt som personlige forhold eller "forretningshemmeligheter" vil altså også opplysninger om selve vedtaket eller lovovertrødelsen være taushetsbelagt. Det gjelder også for eksempel slike opplysninger i den nærmere begrunnelsen for vedtaket om sanksjon.

Kapittel IX. Administrative sanksjoner

§ 44. (definisjoner og anvendelsesområde)⁷⁶⁾

En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av⁷⁷⁾ et forvaltningsorgan⁷⁸⁾ med hjemmel i lov,⁷⁹⁾ som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse,⁸⁰⁾ og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.⁸¹⁾

Som administrative sanksjoner⁸²⁾ regnes blant annet:⁸³⁾

- a) overtredelsesgebyr
- b) tilleggsbetaling
- c) tap av offentlig ytelse
- d) administrativ inndragning
- e) administrativt rettighetstap
- f) formell advarsel

Når loven⁸⁴⁾ gir hjemmel for å anvende ulike administrative sanksjoner, kan forvaltningsorganet ilegge en eller flere av disse.⁸⁵⁾

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov.⁸⁶⁾

⁷⁶⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.3.2, og det vises til drøftelsen der.

⁷⁷⁾ Formuleringen "som kan ilegges av" istedenfor alternativet "ilagt av" i definisjonen tydeliggjør dels at begrepet "administrativ sanksjon" selvsagt ikke er avhengig av om sanksjonen rent faktisk er ilagt; dels at også andre kan ha kompetanse til å ilegge slike sanksjoner, selv om forvaltningen har primærkompetanse, jf. punkt 9.4 om utvalgets begrepsbruk. Det vises videre til utvalgets forslag om at påtalemyndigheten etter begjæring fra forvaltningen kan ta med krav om administrative sanksjoner i straffesak, jf. punkt 10.7.4.

⁷⁸⁾ Se definisjonen av forvaltningsorgan i loven § 1.

⁷⁹⁾ Lovhjemmelen for administrativ sanksjon skal etter utvalgets forslag tas inn i den enkelte særlov. Således skal ikke forvaltningsloven gi selvstendig hjemmel for sanksjoner (hvilke sanksjoner som kan brukes ved hvilke overtredelser), men inneholde generelle, supplerende bestemmelser. Det vises til punkt 13.3.2.

⁸⁰⁾ Normalt vil dette være enkeltvedtak, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og b. "Individuell avgjørelse" er likevel valgt for å fange opp tilfeller der det ikke dreier seg om et enkeltvedtak, for eksempel fordi det er gjort unntak i lov eller fordi det dreier seg om forbud nedlagt av domstolene.

⁸¹⁾ De enkelte elementer i definisjonen er nærmere drøftet i punkt 9.4 om utvalgets begrepsbruk.

⁸²⁾ Se utkastene til nærmere bestemmelser nedenfor.

⁸³⁾ Gjennom "blant annet" tydeliggjøres at oppregningen ikke er uttømmende. Det kan være sanksjoner i særlovgivningen som omfattes av definisjonen i første ledd, men som ikke dekkes av oppregningen i annet ledd. Bestemmelsene i kapittel IX får også anvendelse på slike sanksjoner.

⁸⁴⁾ Med "loven" siktes her til sanksjonsbestemmelsen i særloven.

⁸⁵⁾ Etter utvalgets syn bør det for tydelighets skyld sies uttrykkelig at flere administrative sanksjoner kan kumuleres. Man kan imidlertid selvsagt ikke ilegge andre sanksjoner enn de som er hjemlet i særloven. Samtidighetskravet i utkastet til § 52 tredje ledd om forbud mot dobbeltfølgning mot samme person for samme forhold vil dessuten gjelde.

⁸⁶⁾ Om forholdet mellom særlov og forvaltningslov vises til

§ 45. (overtredelsesgebyr)⁸⁷⁾

Når det særskilt er fastsatt i lov,⁸⁸⁾ kan⁸⁹⁾ forvaltningsorganet⁹⁰⁾ pålegge den ansvarlige⁹¹⁾ for en overtredelse å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr).⁹²⁾ Når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov⁹³⁾ eller i enkeltvedtak,⁹⁴⁾ er oppfyllelsesfristen 4 uker fra vedtaket ble truffet.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle.⁹⁵⁾ Der det skal anvendes faste satser må disse fremgå av lov eller forskrift.⁹⁶⁾ Dersom det ikke skal anvendes faste satser,

fremstillingen i punkt 13.3. Bestemmelsens karakter av supplerende regelverk understreker at særlige hensyn kan tilsi at det på enkelte områder er behov for mer detaljerte bestemmelser enn det legges opp til i kapittel IX. Selv om utvalgets utgangspunkt er at man bør ha et ensartet sanksjonssystem og unngå for mye "skreddersøm" på de enkelte forvaltningsområder, må man også legge til grunn at det vil være behov for andre løsninger enn "normalordningen". Lovgiveren står selvsagt her helt fritt. Formuleringen "i medhold av annen lov" viser til at bestemmelsene i kap IX også kan fravikes ved forskrift, noe som antas hensiktsmessig. Derogasjonshjemmelen må i så fall fremgå av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1. En forutsetning for at bestemmelsene i kapittel IX ikke skal gjelde er at avviket fremgår tydelig av særloven eller forskrift i medhold av denne. Selv om sanksjonshjemmelen der er gitt en generell utforming i samsvar med første ledd i mønsterbestemmelsen i punkt 13.3.1.1, innebærer dette selvsagt ikke at man kan se bort fra de tilleggsvilkår for enkelte sanksjon som måtte være tatt inn i bestemmelsene i kapittel IX. Det vises til punkt 13.3.2.

Videre gjelder bestemmelsene i kapittel IX bare der forvaltningsloven ellers får anvendelse. Forvaltningsloven gjelder for eksempel ikke for ligningsforvaltningen, jf. ligningsloven § 1-2. Følgelig kan heller ikke forvaltningsloven kapittel IX benyttes ved ligningsovertredelser.

⁸⁷⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.4, og det vises til drøftelsen der.

⁸⁸⁾ Det vises til utkastet til mønsterbestemmelse for sanksjonshjemmel i særlov og til utkastet til § 44 med merknader. For tydelighets skyld bør det imidlertid også fremgå av § 45 at denne bestemmelsen ikke er noen sanksjonshjemmel. Gjennom "særskilt" gjenntas at særloven må angi presist hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

⁸⁹⁾ "Kan" må ses i sammenheng med tilsvarende utforming av sanksjonshjemmelen, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1 og drøftelsen i punkt 13.3.1.3.

⁹⁰⁾ "Forvaltningsorganet" henviser til reguleringen av personell kompetanse i den enkelte særlov.

⁹¹⁾ "Den ansvarlige for en overtredelse" viser til reguleringen av ansvarssubjektet i den enkelte særlov.

⁹²⁾ Normalordningen bør være at beløpet tilfaller statskassen, men andre løsninger kan fremgå av særlov, jf. § 44 siste ledd. Det vises til drøftelsen i punkt 13.4.

⁹³⁾ Forskriften må være gitt i medhold av særloven. Det bør gå direkte frem av ordlyden at § 45 ikke er en selvstendig forskriftshjemmel.

⁹⁴⁾ Eksempler på hva som kan fastsettes i enkeltvedtak, fremgår av punkt 13.4. Her kreves ikke særskilt hjemmel i særlov.

⁹⁵⁾ De to hovedtypene av overtredelsesgebyrer bør fremgå uttrykkelig av loven. Om valget mellom dem vises til punkt 13.4.

⁹⁶⁾ "Forskrift" viser til forskrift i medhold av særloven. Utvalget har også tatt med i utkastet at avvikende bestemmelser

bør det i lov eller forskrift⁹⁷⁾ angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen, og det skal fastsettes et maksimum.⁹⁸⁾

Forhåndsvarsel⁹⁹⁾ kan¹⁰⁰⁾ unnlates når overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser.

Endelig vedtak¹⁰¹⁾ om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.¹⁰²⁾

§ 46. (tilleggsbetaling)¹⁰³⁾

Når det for avgivelse av uriktige eller ufullstendige opplysninger¹⁰⁴⁾ til avgiftsforvaltningen¹⁰⁵⁾ om egen avgiftsforpliktelse¹⁰⁶⁾ er særskilt fastsatt i lov,¹⁰⁷⁾

kan være fastsatt i lov, selv om dette er selvsagt. Det er naturlig å nevne forskrift uttrykkelig, selv om slike vedtak alltid vil være forskrift etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Hvilket forvaltningsnivå som har kompetansen til å vedta forskriften, vil fremgå av forskriftshjemmelen og eventuelle delegasjonsbestemmelser. Om ulike former for standardisering av gebyrsatser vises til drøftelsen i punkt 13.4.

97) "Forskrift" viser til forskriftshjemmelen i bestemmelsen om administrative sanksjoner i særloven. Det er imidlertid ikke noe krav om forskriftsregulering, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i særloven og "bør" i utkastet her. De nødvendige rammer kan for eksempel i stedet fremgå av særloven selv. Det kan kanskje unntaksvis også tenkes at det ikke er hensiktsmessig å gi nærmere regler.

98) Det er naturlig at forvaltningsloven på dette punkt gir anbefalinger om hva forskriften i medhold av særloven, bør inneholde. Det vises til drøftelsen i punkt 13.4. Sentrale momenter antas å være de samme som er nevnt ovenfor i mønsterbestemmelsen om straff.

99) Jf. forvaltningsloven § 16.

100) Loven gir en adgang til å unnlate forhåndsvarsel. Bestemmelsen tar sikte på de enkelt konstaterbare masseovertredelser der gebyr ilegges med mindre beløp og ofte på stedet. Utenfor disse tilfeller bør forhåndsvarsel gis som ved andre enkeltvedtak. Det vises til punkt 13.4 og 12.7.2.

101) Vedtaket er "endelig" når klagefristen er utløpt eller (ved klage) når klageinstansens vedtak er truffet. Det er uten betydning om det er reist søksmål. Ved at vedtaket må være endelig fravikes hovedregelen i forvaltningsloven § 42 om at klage ikke har oppsettende virkning for så vidt gjelder grunnlaget for utlegg. Om adgangen til å reise innsigelser under fullbyrdelsen vises til punkt 12.10.6

102) Se tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e. Om foregrepet tvangskraft vises til forslaget om endring av tvangsfullbyrdsloven § 4-18. Det vises for øvrig til punkt 12.10.3 og 13.4.

103) Bestemmelsen er nærmere omhandlet i punkt 13.5.2, og det vises til drøftelsen der.

104) Det vises til drøftelsen i punkt 13.5.2. Total unnlattelse av å gi opplysninger faller utenfor. Det samme gjør forsinkede (men riktige) opplysninger. Om hvilke tiltak som her er aktuelle, vises til punkt 13.5.3.

105) Med "avgiftsforvaltningen" menes det eller de forvaltningsorganer som skal motta eller behandle opplysninger i medhold av den aktuelle særlov. Bestemmelsen omfatter ikke ligningsovertredelser, jf. ligningsloven § 1-2 som fastsetter at forvaltningsloven ikke gjelder for saker som behandles etter ligningsloven.

106) Det vises til drøftelsen i punkt 13.5.2.

107) "Lov" viser her til sanksjonshjemmelen i særlovgivningen om avgifter til det offentlige, se eksemplene i punkt 11.3.2.2.

kan¹⁰⁸⁾ forvaltningsorganet,¹⁰⁹⁾ når opplysningsviktet¹¹⁰⁾ har ført til eller kunne ha ført til unndragelse av avgift,¹¹¹⁾ treffe vedtak om at den ansvarlige¹¹²⁾ skal betale et tillegg. Tilleggsbetalingen fastsettes i prosent av det beløp som er eller kunne vært unndratt.¹¹³⁾

Tilleggsbetalingen beregnes i alminnelighet med 30 %. Dersom overtredelsen er forsettlig eller grovt uaktsom, kan tillegget utgjøre inntil 60 %.¹¹⁴⁾ Når særlige grunner foreligger, kan det anvendes en lavere prosentsats enn angitt i første punktum.¹¹⁵⁾

Endelig vedtak om tilleggsbetaling er tvangsgrunnlag for utlegg.¹¹⁶⁾

§ 47. (tap av offentlig ytelse)¹¹⁷⁾

Når det for brudd på opplysningsplikt¹¹⁸⁾ særskilt

108) "Kan" må ses i sammenheng med tilsvarende utforming av sanksjonshjemmelen, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1 og drøftelsen i punkt 13.3.1.3. Utformingen av sanksjonsbestemmelsen avgjør om illeggelse av tilleggsbetaling skal være fakultativ eller obligatorisk. Ileggelse av tilleggsskatt er for eksempel obligatorisk etter gjeldende rett, jf. ligningsloven § 10-2.

109) "Forvaltningsorganet" viser til angivelsen av personell kompetanse i sanksjonshjemmelen i særloven.

110) "Opplysningsviktet" viser tilbake til de uriktige eller ufullstendige opplysninger.

111) Om vilkåret "har ført til eller kunne ha ført til unndragelse av avgift" vises til drøftelsen i punkt 13.5.2. Dette vilkåret kommer i tillegg til de materielle vilkår som følger av sanksjonsbestemmelsen i særloven, men ettersom det dreier seg om et fellesvilkår er det er naturlig å ta det inn i bestemmelsen her. I motsatt fall måtte det vært gientatt i alle særlovsbestemmelsene.

112) "Den ansvarlige" henviser til ansvarssubjektet etter særloven. Det vises til drøftelsen i punkt 13.5.2. Videre vises til merknaden foran om "egen avgiftsforpliktelse". Personkretsen utvides generelt gjennom utkastet til bestemmelse om foretakssanksjon i forvaltningsloven § 51.

113) Det vises til drøftelsen i punkt 13.5.2 og til merknadene til tredje ledd.

114) Etter utvalgets oppfatning bør satsene fastsettes i loven. Som det går frem av punkt 13.5.2, varierer satsene atskillig i de någjeldende bestemmelser. Utvalget mener at satsene med fordel kan standardiseres. Om begrunnelsen for valget av 30 % og 60 % vises til punkt 13.5.2. Her drøftes også uttrykket "i alminnelighet".

115) Det vises til drøftelsen i punkt 13.5.2.

116) Det vises til merknaden til det tilsvarende ledd i utkastet til § 45 og til punkt 12.10.3.

117) Bestemmelsen er nærmere omhandlet i punkt 13.6, og det vises til drøftelsen der.

118) De materielle vilkår må fremgå av sanksjonshjemmelen i særloven. Ved tap av offentlig ytelse er imidlertid bare handlingsnormer som pålegger opplysningsplikt, aktuelle. Det er derfor naturlig å angi dette særskilt også i § 47. Det vises til punkt 13.6.

er fastsatt i lov,¹¹⁹⁾ kan¹²⁰⁾ forvaltningsorganet¹²¹⁾ treffe vedtak om å avslå eller redusere en ytelse¹²²⁾ den ansvarlige¹²³⁾ ellers ville hatt krav på.¹²⁴⁾ Vedtaket skal gjelde for bestemt tid, og denne kan bare unntaksvis overstige to år.¹²⁵⁾

§ 48. (administrativ inndragning)¹²⁶⁾

Når det særskilt er fastsatt i lov¹²⁷⁾ kan¹²⁸⁾ forvaltningsorganet¹²⁹⁾ treffe vedtak om inndragning av utbytte¹³⁰⁾ som er oppnådd ved overtredelsen.¹³¹⁾ Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt.¹³²⁾ Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt.¹³³⁾ Utgifter kommer ikke til fradrag ved beregningen av utbyttet.¹³⁴⁾ Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjø-

¹¹⁹⁾ "Lov" viser her til sanksjonshjemmelen i særlovgivning som gir borgere eller foretak et rettskrav på ytelser fra det offentlige.

¹²⁰⁾ "Kan" må ses i sammenheng med tilsvarende utforming av sanksjonshjemmelen, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1 og drøftelsen i punkt 13.3.1.3. Det vises også til omtalen av utmåling av sanksjonen i punkt 13.6.

¹²¹⁾ "Forvaltningsorganet" viser til angivelsen av personell kompetanse i særloven.

¹²²⁾ Det vises til omtalen av sanksjonens innhold i punkt 13.6.

¹²³⁾ "Den ansvarlige" viser til angivelsen av ansvarssubjektet i særloven.

¹²⁴⁾ "Ellers ville hatt krav på" er tatt med for å tydeliggjøre sanksjonselementet. Det er selvsagt ingen sanksjon at man avslår noe borgeren ikke har krav på. "Avslå eller redusere" omfatter fullstendig avslag og innvilgelse med nedsett beløp. Det vises for øvrig til drøftelsen av sanksjonens innhold i punkt 13.6.

¹²⁵⁾ Annet punktum er primært aktuelt for løpende ytelser. Det vises til drøftelsen i punkt 13.6 om maksimumstid og om utmåling.

¹²⁶⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.7, og det vises til drøftelsen der.

¹²⁷⁾ "Lov" viser til sanksjonshjemmelen i særloven.

¹²⁸⁾ "Kan" må ses i sammenheng med tilsvarende utforming av sanksjonshjemmelen, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1 og drøftelsen i punkt 13.3.1.3. Ved at inndragning er fakultativ har utvalget valgt en annen løsning enn i straffeloven § 34. Etter denne bestemmelsen skal inndragning skje, men det er adgang til lemping etter bestemmelsens første ledd annet punktum.

¹²⁹⁾ "Forvaltningsorganet" viser til angivelsen av personell kompetanse i særloven.

¹³⁰⁾ "Utbytte" skal forstås på samme måte som i straffeloven § 34. I fjerde punktum er det – på samme måte som i straffeloven § 34 – uttrykkelig sagt at det ikke skal gjøres fradrag for utgifter ved beregningen av utbyttet. "Vinning" i de någjeldende bestemmelser om vinningsavståelse i konkurranse-loven § 6-5 og verdipapirhandel-loven § 14-2 er et nettobegrep og derfor snevrere. Det vises til drøftelsen i punkt 13.7.2.

¹³¹⁾ Kravet om sammenheng mellom overtredelsen og vinningen (jf. "som er oppnådd ved") skal også forstås på samme måte som i straffeloven og de någjeldende bestemmelser om vinningsavståelse. Her er det ingen forskjell mellom disse.

¹³²⁾ Det vises til punkt 13.7.2.

¹³³⁾ Her angis ansvarssubjektet for sanksjonen. Dette kan både være lovovertrедeren og andre. Det vises til drøftelsen i punkt 13.7.2.

¹³⁴⁾ Se noten til begrepet "utbytte" i første punktum.

res, fastsettes beløpet skjønnsmessig.¹³⁵⁾ Dersom den ansvarlige¹³⁶⁾ for inndragningskravet er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.¹³⁷⁾

Ved overtredelser der det særskilt er fastsatt i lov kan forvaltningsorganet treffe vedtak om inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen eller er produsert ved eller har vært gjenstand for denne.¹³⁸⁾ I stedet for tingen kan inndras et beløp som svarer til tingens verdi eller en del av denne.¹³⁹⁾ Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Inndragning etter annet ledd kan foretas hos lovovertrедeren eller den han har handlet på vegne av. Inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen, eller et beløp som helt eller delvis tilsvare tingens verdi, kan også foretas hos en eier som har forstått eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en overtredelse.¹⁴⁰⁾

Endelig vedtak om inndragning av vinning etter første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg.¹⁴¹⁾ Det samme gjelder endelig vedtak om inndragning av beløp istedenfor ting etter annet ledd. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsesloven kap. 13.¹⁴²⁾

Inndratte ting og beløp tilfaller statskassen.¹⁴³⁾

§ 49. (administrativt rettighetstap)¹⁴⁴⁾

Når det særskilt er fastsatt i lov,¹⁴⁵⁾ og det anses nød-

¹³⁵⁾ En tilsvarende bestemmelse om adgangen til å fastsette utbyttet skjønnsmessig finnes i straffeloven § 34 annet ledd første punktum og i konkurranse-loven § 6-5 første ledd siste punktum og verdipapirhandel-loven § 14-2 første ledd siste punktum.

¹³⁶⁾ "Den ansvarlige" viser tilbake til den som utbyttet har tilfalt.

¹³⁷⁾ Bestemmelsen er identisk med annet ledd i konkurranse-loven § 6-5 og annet ledd i verdipapirhandel-loven § 14-2 og skal forstås på samme måte.

¹³⁸⁾ Om begrepene vises til straffeloven § 35 første og annet ledd. Begrepene skal forstås på samme måte. Det vises til punkt 13.7.3.

¹³⁹⁾ Det vises til straffeloven § 35 tredje ledd og drøftelsen i punkt 13.7.3.

¹⁴⁰⁾ Se den tilsvarende bestemmelse i straffeloven § 36 første og annet ledd. Det vises for øvrig til punkt 13.7.3.

¹⁴¹⁾ Se merknadene til den tilsvarende bestemmelse i § 45 om overtredelsesgebyr. Det vises også til drøftelsen i punkt 13.7.2 og til punkt 12.10.3.

¹⁴²⁾ Se drøftelsen i punkt 13.7.3 og punkt 12.10.

¹⁴³⁾ Andre løsninger kan fremgå av særloven. Det vises til drøftelsen i punkt 13.7.2 og 13.7.3.

¹⁴⁴⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.8, og det vises til drøftelsen der.

¹⁴⁵⁾ "Lov" viser til sanksjonshjemmelen i særloven. De materielle vilkår må fremgå av denne. Det samme gjelder angivelsen av ansvarssubjekt. I tillegg må rettighetstap være påkrevd av hensyn til formålet med den lovbestemmelse som er

vendig av hensyn til lovens¹⁴⁶⁾ formål,¹⁴⁷⁾ kan¹⁴⁸⁾ forvaltningsorganet¹⁴⁹⁾ treffe vedtak om å trekke tilbake eller begrense¹⁵⁰⁾ en offentlig tillatelse.¹⁵¹⁾ Vedtaket skal gjelde for bestemt tid som bare unntaksvis kan overstige to år.¹⁵²⁾

§ 50. (formell advarsel)¹⁵³⁾

Når det særskilt er fastsatt i lov,¹⁵⁴⁾ kan forvaltningsorganet¹⁵⁵⁾ treffe vedtak om å ilegge den ansvarlige for en overtredelse¹⁵⁶⁾ en formell advarsel.¹⁵⁷⁾ Vedtak om dette innebærer at den ansvarlige varsles om at forvaltningen,¹⁵⁸⁾ dersom det innenfor et tidsrom på 2 år fra vedtaket er endelig¹⁵⁹⁾ begås ny overtredelse,¹⁶⁰⁾ vil vurdere å anvende en strengere administrativ sanksjon eller å anmelde forholdet til politiet.¹⁶¹⁾

§ 51. (foretakssanksjon)¹⁶²⁾

Når en overtredelse som kan medføre sanksjon, er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan administrativ sanksjon som nevnt i § 44 annet ledd, ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes sanksjon mot noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stif-

overtrådt. Dette er en generell betingelse for rettighetstap som derfor bør plasseres i forvaltningsloven.

¹⁴⁶⁾ "Lovens" viser her til den særloven som inneholder den handlingsnorm som er overtrådt

¹⁴⁷⁾ Vilkåret er nærmere drøftet i punkt 13.8.

¹⁴⁸⁾ "Kan" må ses i sammenheng med tilsvarende utforming av sanksjonshjemmelen, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 13.3.1.1 og drøftelsen i punkt 13.3.1.3.

¹⁴⁹⁾ "Forvaltningsorganet" viser til angivelsen av personell kompetanse i særloven.

¹⁵⁰⁾ Alternativene "trekke tilbake" og "begrense" er drøftet i punkt 13.8.

¹⁵¹⁾ Se straffeloven § 332 om ansvar for å drive uten tillatelse.

¹⁵²⁾ Bestemmelsen om varighet er drøftet i punkt 13.8.

¹⁵³⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.9, og det vises til drøftelsen der.

¹⁵⁴⁾ "Lov" viser til sanksjonshjemmelen i særloven.

¹⁵⁵⁾ "Forvaltningsorganet" viser til angivelsen av personell kompetanse i særloven

¹⁵⁶⁾ "Den ansvarlige for en overtredelse" viser til angivelsen av gjerningsperson i særloven.

¹⁵⁷⁾ På samme måte som de andre administrative sanksjoner, er vedtak om formell advarsel et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

¹⁵⁸⁾ "Forvaltningen" benyttes her istedenfor "forvaltningsorganet" (jf. første punktum) for å tydeliggjøre at den nye sanksjon kan ilegges – eller anmeldelsen inngis – av et annet forvaltningsorgan enn det som ga den formelle advarselen.

¹⁵⁹⁾ Vedtaket er endelig når klagefristen er utløpt dersom det ikke klages. Ved klage er vedtaket endelig når klageinstansen har avgjort saken.

¹⁶⁰⁾ Hva som skal regnes som "ny overtredelse" er drøftet i punkt 13.9.

¹⁶¹⁾ Det vises til drøftelsen av annet punktum i punkt 13.9 og til utkastet til straffeloven § 61a med merknader.

¹⁶²⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 13.10, og det vises til drøftelsen der.

telse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, ved sanksjonsvalget og ved utmålingen av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

- a) *overtredelsens grovhet*
- b) *om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen*
- c) *om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser*
- d) *om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen*
- e) *om det foreligger gjentakelse*
- f) *foretakets økonomiske evne.*

§ 52. (anmeldelse og forbud mot gjentatt forfølgning)¹⁶³⁾

Dersom forvaltningen anmelder¹⁶⁴⁾ overtredelsen til politiet, kan forvaltningen¹⁶⁵⁾ begjære at krav om administrativ sanksjon tas med i straffesaken.¹⁶⁶⁾ Slik begjæring skal fremsettes uten ugrunnet opphold.¹⁶⁷⁾

¹⁶³⁾ Bestemmelsen er omtalt i punkt 10.7.4.1 og 10.7.4.3, og det vises til drøftelsen der. Bestemmelsen omhandler begjæring om pådømmelse av administrativ sanksjon i straffesak. Videre gjennomfører den prinsippet om at alle sanksjoner mot samme person for samme forhold skal ilegges gjennom én forfølgning. Forvaltningen må derfor velge om overtredelsen skal sanksjoneres administrativt eller anmeldes til politiet med henblikk på straffesak. Det vises til tilsvarende utkast til endring av rettskraftregelen i straffeprosessloven § 51.

¹⁶⁴⁾ Om personell kompetanse innen forvaltningen til å inngi anmeldelse vises til merknadene til utkastet til påtalerregel i § 81a i straffeloven.

¹⁶⁵⁾ Hvilket organ og hvilke personer innen organet som skal ha kompetanse til å fremsette begjæring om at administrativ sanksjon skal tas med i straffesaken, må avklares ved interne instruksjoner og fullmakter. Det er for eksempel ikke meningen at kompetansen til å begjære dette skal være undergitt de samme begrensninger som kompetansen til å begjære påtale etter straffeloven § 79 fjerde og femte ledd.

¹⁶⁶⁾ Det vises til utkastet til straffeprosessloven § 3 første ledd nytt nr. 6 og til drøftelsen i punkt 10.7.4.3. Slik begjæring er ikke enkeltvedtak, jf. punkt 13.3.1.3.

¹⁶⁷⁾ Det vises til drøftelsen i punkt 10.7.4.3. Utvalget mener at forvaltningen ikke bør pålegges å ta stilling til spørsmålet ved anmeldelsen, men ofte vil man allerede på dette tidspunktet ha avklart om administrativ sanksjon bør ilegges ved siden av straffen. I så fall bør begjæringen inngå som en del av anmeldelsen. I andre tilfeller bør begjæringen fremsettes så snart som mulig. At dette skal gjøres "uten ugrunnet opphold" er en ordensforskrift. Kravet kan derfor tas med i straffesaken selv om fristen er oversittet.

Hvis overtredelsen anmeldes, kan forvaltningen¹⁶⁸⁾ ikke også ilegge den ansvarlige¹⁶⁹⁾ en administrativ sanksjon for samme forhold,¹⁷⁰⁾ med mindre påtalemyndigheten beslutter å tilbakeføre saken uten strafferettslig reaksjon.¹⁷¹⁾

Forvaltningen kan ikke ilegge den ansvarlige en administrativ sanksjon dersom den ansvarlige tidligere ved rettskraftig dom eller endelig vedtak er frifunnet eller ilagt strafferettslig reaksjon eller administrativ sanksjon for samme forhold.¹⁷²⁾ Dersom det er ilagt strafferettslig reaksjon eller administrativ sanksjon i saken, kan det likevel senere treffes vedtak om administrativ inndragning hvis krav om

inndragning¹⁷³⁾ ikke ble behandlet i den tidligere saken.¹⁷⁴⁾ Er det i den tidligere saken avgjort krav om inndragning kan det senere fremmes krav om ytterligere inndragning hvis det avgjorte kravet var begrenset til gjenstander som kan føres direkte tilbake til overtredelsen.

§ 53. (vern mot selvinkriminering)¹⁷⁵⁾

I sak om administrativ sanksjon¹⁷⁶⁾ eller mulig politianmeldelse¹⁷⁷⁾ har enhver¹⁷⁸⁾ rett til¹⁷⁹⁾ å nekte

¹⁶⁸⁾ Sperren for forvaltningen gjelder bare når den selv har anmeldt forholdet. En anmeldelse fra en privatperson bør ikke legge noen begrensninger på forvaltningssaken. Hvis politiet iverksetter etterforskning, og uansett om det skjer av eget tiltak eller på grunnlag av anmeldelse fra andre enn forvaltningen, må forvaltningen underrettes om dette og det må skje en koordinering. Det vises til omtalen i punkt 10.7.4.2.

Bestemmelsen har (selvsagt) bare betydning for forvaltningens kompetanse. Sanksjonen kan således godt bli ilagt av domstolen/påtalemyndigheten i en straffesak, jf. utkastene til endring i straffeprosessloven §§ 3 og 256.

¹⁶⁹⁾ "Den ansvarlige" tydeliggjør den subjektive rettskraft. Sperren gjelder bare i forhold til det rettssubjekt som anmeldes.

¹⁷⁰⁾ "Samme forhold" tydeliggjør den objektive rettskraft. Sperren gjelder bare for det forhold som er anmeldt. Man kan godt anmelde noen forhold, og avgjøre andre administrativt. Hva som er samme forhold bør tolkes med utgangspunkt i forståelsen av det tilsvarende uttrykk i straffeprosessloven § 38 og i lys av praksis etter EMK P 7-4.

¹⁷¹⁾ Strafferettslig reaksjon er alle reaksjoner som ilegges i straffprosessens former, uansett om det dreier seg om formell straff eller ikke. Påtaleunntattelse er for eksempel en strafferettslig reaksjon. Om tilbakeføring vises til utkastet til ny § 71b i straffeprosessloven med merknader i kapitlet her og omtalen av bestemmelsen i punkt 10.7.4.4.

¹⁷²⁾ Utkastet til tredje ledd lovfester det forbud som følger av rettspraksis, jf. EMK P 7-4. Det vises til tilsvarende utkast til endring av straffeprosessloven § 51 for det tilfelle at den administrative sanksjon kommer først. Alternativet "rettskraftig dom" er aktuelt for dommer i straffesak og for vedtatte forelegg, jf. straffeprosessloven § 258. "Endelig vedtak" omfatter både forvaltningens vedtak om administrativ sanksjon og påtalemyndighetens vedtak om strafferettslige reaksjoner som ikke er straff, for eksempel påtaleunntattelse. Et vedtak er endelig når fristen for å klage eller (for påtaleunntattelser) fristen for å bringe saken inn for retten er utløpt. Dersom det klages, er vedtaket endelig når klageinstansens vedtak foreligger. "Frifunnet" tar først og fremst sikte på rettslige avgjørelser. I den grad avgjørelser av påtalemyndigheten (henleggelse) eller vedtak i forvaltningen om ikke å ilegge en administrativ sanksjon eventuelt må likestilles med frifinnelse i relasjon til P 7-4, skal det samme gjelde etter utkastet. Om dette vises til punkt 5.7.16.2 og 10.7.4.4.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at det reises ny sak om samme forhold dersom vilkårene for gjenopptakelse er til stede. Hvis den første saken er en straffesak, må det i så fall begjæres gjenopptakelse etter straffeprosesslovens bestemmelser, jf. lovens kapittel 27 og § 435. Dersom den første saken er avgjort av forvaltningen, må vilkårene for omgjøring være til stede, jf. forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler. Det vises også til EMK P 7-4 nr. 2 og omtalen i punkt 10.7.4.6.

¹⁷³⁾ Med "inndragning" menes her både strafferettslig og administrativ inndragning.

¹⁷⁴⁾ Bestemmelsen er utformet som en parallell til straffeprosessloven § 51 annet ledd. Hensikten med bestemmelsen er å unngå at man i slike tilfeller skal bli tvunget til å fremme inndragningskravet i straffesak, fordi utkastet til første punktum ellers vil sperre for senere administrativ inndragning. På samme måte som straffeprosessloven § 51 annet ledd kan bestemmelsen bare anvendes innenfor rammen av EMK P 7-4. Det er med andre ord et vilkår enten at inndragning anses som et annet krav enn den administrative sanksjon som den første saken gjaldt, eller at det dreier seg om en fortsatt forfølgning i konvensjonens forstand, jf. punkt 5.7.16.4. Det vises også til merknadene til utkastet til endringer i straffeprosessloven § 51.

¹⁷⁵⁾ Forslaget er kommentert i punkt 12.7.4, og det vises generelt til fremstillingen der.

¹⁷⁶⁾ Vernet gjelder således kun når opplysninger mv. kreves i en sak om administrativ sanksjon. Om begrepet administrativ sanksjon vises til § 44 og merknadene til denne. Om tidspunktet for når en sak må sies gjelde administrativ sanksjon som vil kunne bli rettet mot en eller flere bestemte personer, i en slik forstand at de aktuelle personers vern mot selvinkriminering kommer til anvendelse, vises til drøftelsen i punkt 12.7.4. I tilfeller hvor en ordinær forvaltningssak – for eksempel om mulig tilbakekall av en gitt tillatelse – går over til (også) å være en sak om administrativ sanksjon, antar utvalget at vernet normalt vil inntre når det sendes forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 om mulig sanksjon.

¹⁷⁷⁾ En sak om administrativ sanksjon vil kunne ende opp med at saken i stedet oversendes politi eller påtalemyndighet for strafferettslig forfølgning. Dette vil typisk gjelde hvis overtredelsen anses som vesentlig og det ikke anses tilstrekkelig å sanksjonere den aktuelle overtredelse administrativt. På et tidlig stadium i saken kan det være vanskelig å vite hvilket utfall saken vil få. Videre kan det tenkes tilfeller hvor det ikke er grunnlag for eller hjemmel for administrativ sanksjon overfor den aktuelle opplysningspliktige, men hvor det foreligger mistanke om en straffbar overtredelse som forvaltningsorganet vil vurdere å politianmelde. I begge tilfeller mener utvalget det bør fremgå klart av bestemmelsen at vernet mot selvinkriminering gjelder tilsvarende.

¹⁷⁸⁾ Retten til å nekte gjelder også for juridiske personer hvor opplysningsplikt er pålagt et selskap e.l. som sådan, og besvarelse eller utlevering av dokumenter kan utsette selskapet for foretakssanksjon eller -straff. Se ellers nærmere i punkt 12.7.4.

¹⁷⁹⁾ Den opplysningspliktige kan selvsagt velge å ikke påberope seg retten til å nekte å gi opplysninger mv. Forutsatt at vedkommende er gjort kjent med retten, jf. bestemmelsens annet punktum – og det forøvrig ikke hefter mangler ved vedkommendes beslutning om ikke å nekte å gi forklaring – vil normalt forvaltningen senere kunne bruke slike forklaringer eller bevis mot vedkommende som grunnlag for

å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter¹⁸⁰⁾ eller gjenstander¹⁸¹⁾ når svaret eller utleveringen vil kunne utsette¹⁸²⁾ vedkommende¹⁸³⁾ for administrativ sanksjon eller straff.¹⁸⁴⁾ Forvaltningsorganet¹⁸⁵⁾ skal¹⁸⁶⁾ gjøre vedkommende kjent med denne retten.

§ 54. (meddelelse om sakens utfall)¹⁸⁷⁾

Den som har mottatt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon, skal også meddeles utfallet av saken.

§ 55. (klageinstans ved kommunale vedtak)¹⁸⁸⁾

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om administrativ sanksjon.

en administrativ sanksjon. Det samme gjelder som grunnlag for eventuell politianmeldelse, og bruk av forklaringen mv. hos påtalemyndighet og domstoler.

¹⁸⁰⁾ Dette vil også inkludere dokumenter som kun befinner seg i elektronisk form. Vernet gjelder imidlertid bare slik at vedkommende kan nekte å delta aktivt i å fremskaffe inkriminerende dokumenter, jf. nærmere om omfanget av vernet etter EMK i punkt 12.7.4 med videre henvisninger. Bestemmelsen er ikke til hinder for at forvaltningen hvor den ellers har hjemmel for det, kan ta beslag i slike dokumenter eller andre eksisterende bevisgjensstander. Vedkommende har altså ikke rett til å motsette seg eller hindre at slike dokumenter utleveres eller fremskaffes på annen måte, herunder ved å nekte tilgang til kontorlokaler ved lovhjemlede kontrollundersøkelser, inspeksjoner o.l.

¹⁸¹⁾ Det tenkes her på bevisbærende gjenstander, som for eksempel ulovlige typer garn eller fiskeredskaper i saker om ulovlig fangst eller fiske mv.

¹⁸²⁾ Formuleringen "vil kunne utsette" er den samme som i bestemmelsen om vitners rett til å nekte forklaring i straffeprosessloven § 123 første ledd første punktum, og bør kunne forstås på samme måte.

¹⁸³⁾ Vernet er begrenset til tilfeller hvor det er vedkommende selv – den opplysningspliktige – som vil kunne utsettes for sanksjon mv. Utvalget har ikke funnet grunn til ha noen generelle regler om identifikasjon med nærstående e.l. i denne sammenheng.

¹⁸⁴⁾ Regelen gir ikke i seg selv noen opplysnings- eller utleveringsplikt, men er utformet med sikte på saker hvor det i henhold til særlovgivning i utgangspunktet foreligger opplysningsplikt og/eller plikt til å utlevere dokumenter eller gjenstander.

¹⁸⁵⁾ Dvs. det forvaltningsorgan som har rett til å kreve forklaring e.l. etter den aktuelle bestemmelse om opplysningsplikt.

¹⁸⁶⁾ Plikten til å opplyse om selvinkrimineringsvernet er ubetinget, og kan ikke unnlates fordi forvaltningsorganet antar den opplysningspliktige er kjent med regelverket e.l. Dette innebærer også at forvaltningsorganet har en selvstendig plikt til å ta stilling til om eller når det foreligger en "sak om administrativ sanksjon" i forhold til den opplysningspliktige. Når krav om opplysninger e.l. fremsettes skriftlig, bør informasjon om retten inntas i samme brev. Skjer det muntlig, herunder i møte, bør det skapes størst mulig notoritet om når og hvordan det ble opplyst om adgangen til å nekte å gi forklaring. Etter telefonsamtaler bør dette nedtegnes i notat på saken, og eventuelt sendes skriftlig bekreftelse av samtalen i ettertid. Under møter bør det fremlegges skriftlig orientering, som vedkommende også kan undertegne.

¹⁸⁷⁾ Forslaget er kommentert i punkt 12.7.6, og det vises til fremstillingen der.

¹⁸⁸⁾ Forslaget er kommentert i punkt 12.7.7, og det vises til fremstillingen der.

§ 56. (registrering av sanksjoner)¹⁸⁹⁾

Når det i lov er satt som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt administrativ sanksjon,¹⁹⁰⁾ skal det forvaltningsorgan som treffer sanksjonsvedtak av betydning for straffbarhetsvilkår som nevnt, registrere denne når den er blitt endelig.¹⁹¹⁾ Endelig vedtak om formell advarsel som nevnt i § 44 annet ledd bokstav f skal alltid registreres. Offentlighetsloven gjelder ikke for innsyn i registeret.¹⁹²⁾

Behandlingen av registeropplysningene etter første ledd skal følge reglene i lov om behandling av personopplysninger hvis ikke annet er særskilt fastsatt i lov. Registeropplysningene skal slettes etter tre¹⁹³⁾ år.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om organisering¹⁹⁴⁾ og gjennomføring av registrering av administrative sanksjoner, herunder om innsyn i registre.¹⁹⁵⁾

§ 57. (domstolenes prøvingsrett)¹⁹⁶⁾

Søksmål om overprøving av administrative sanksjo-

¹⁸⁹⁾ Se drøftelsene i punkt 12.11.

¹⁹⁰⁾ Se utkastene til straffeloven § 61a og forvaltningsloven § 50.

¹⁹¹⁾ Sanksjonen er endelig når klagefristen er utløpt eller vedtak i klagesak er truffet.

¹⁹²⁾ Utvalget har ikke gått nærmere inn på hvorvidt offentlighetsloven uten denne reguleringen kommer til anvendelse, men har for tydelighets skyld tatt inn en bestemmelse som avklarer dette i utkastet.

¹⁹³⁾ Frister for skjerpede konsekvenser ved gjentatt overtredelse følger av utkastet til straffeloven § 61a med hensyn til senket terskel for straffbarhet ved gjentakelse, og av utkastet til forvaltningsloven § 50 med hensyn til strengere sanksjon ved gjentakelse etter formell advarsel. I begge tilfeller er fristene for slik skjerpet gjentakelsesvirkning satt til 2 år. Skjæringspunktet er imidlertid knyttet til når det "begås ny overtredelse". Dette vil jo kunne oppdages av myndighetene først etter utløpet av 2 års-fristen, selv om overtredelsen er begått før utløpet av denne. Det er derfor foreslått at registrerte sanksjoner skal slettes etter 3 år. Det bemerkes at det for øvrig ikke har noen rettsvirkninger i seg selv om en sanksjon er registrert i registeret. Det er da også slik at en sanksjon som (eventuelt ved en feil) ikke er blitt registrert, vil ha samme betydning for senere gjentakelse så lenge forvaltningen er kjent med den tidligere sanksjonen.

¹⁹⁴⁾ Regler om organisering av registre kan bl.a. være aktuelt for felles registre når flere organer ilegger sanksjoner for overtredelse av de samme bestemmelser, for eksempel på regionalt nivå. Det kan også tenkes behov for samordning når ulike organer ilegger sanksjoner for overtredelse av ulike lover som er av betydning for samme straffebestemmelse.

¹⁹⁵⁾ Utvalgets utgangspunkt er at innsyn i registrene skal være forbeholdt de forvaltningsorganer som har behov for det som ledd i sitt arbeid. Det forutsettes således at det ikke er alminnelig og offentlig innsyn i registrene. Se nærmere i punkt. 12.11.

¹⁹⁶⁾ Domstolenes prøvingsrett ved søksmål om administrative sanksjoner er nærmere drøftet i punktene 12.8.4 til 12.8.6.

ner,¹⁹⁷⁾ kan ikke reises uten at vedkommende part har benyttet klageretten¹⁹⁸⁾ og klagen er avgjort av klageinstansen.¹⁹⁹⁾ Søksmål skal likevel i alle tilfelle kunne reises når det er gått 6 måneder fra det tidspunkt erklæringen om klage første gang ble fremsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.²⁰⁰⁾

Ved slikt søksmål, kan²⁰¹⁾ retten prøve alle sider av saken.²⁰²⁾ Retten skal sørge for at saken blir fullstendig opplyst.²⁰³⁾ Retten er ikke bundet av partenes anførsler og påstander. Retten kan idømme en annen administrativ sanksjon enn forvaltningen har truffet vedtak om.²⁰⁴⁾ Før retten idømmer en annen sanksjon enn det er fremsatt krav om, eller bygger på en annen anførsel enn partene har påberopt, eller går utenfor påstanden ved utmåling av administrativ sanksjon, skal den gi partene anledning til å uttale seg om spørsmålet.²⁰⁵⁾

Nytt kapittel X skal lyde:

Kapittel X. Tvangsmulkt

§ 58. (automatisk tvangsmulkt)²⁰⁶⁾

¹⁹⁷⁾ Det vises til definisjonen og oppregningen i forvaltningsloven § 44 annet ledd. Bestemmelsen om prøvingsrettens omfang gjelder også dersom det i særlov er fastsatt andre sanksjoner, som omfattes av den generelle definisjon i § 44 første ledd, men som ikke er dekket av oppregningen i annet ledd.

¹⁹⁸⁾ Det vises til forvaltningsloven kapittel VI.

¹⁹⁹⁾ Se forvaltningsloven § 28 første ledd og § 34.

²⁰⁰⁾ Formuleringen i dette punktet er hentet fra tvistemålsloven § 437 første ledd tredje punktum.

²⁰¹⁾ Bruken av "kan" markerer at bestemmelsen er en kompetanseregulering. Det er selvsagt ikke opp til domstolens skjønn om den vil benytte seg av kompetansen dersom saken gir grunn til å gå utenfor anførsler eller påstander.

²⁰²⁾ Det vises til den nærmere drøftelse i punkt 12.8.6 av prøvingsrettens omfang både i forhold til sanksjonsvedtaket og et eventuelt underliggende vedtak.

²⁰³⁾ Sml. straffeprosessloven § 294. Utvalget finner det naturlig at den samme regel bør gjelde ved domstolsprøving av en administrativ sanksjon.

²⁰⁴⁾ Utvalget antar at dette bør sies uttrykkelig for å tydeliggjøre at adgangen til å gå utenfor påstandene ikke bare gjelder innenfor den enkelte sanksjon som er påberopt (for eksempel størrelsen på et overtredelsesgebyr), men også gir retten kompetanse til å ilegge en annen sanksjon. Retten finner for eksempel at administrativt rettighetstap er for strengt, og idømmer i stedet en formell advarsel. Retten må imidlertid selvsagt holde seg innenfor den samlede sanksjonsramme som særloven gir anvisning på.

²⁰⁵⁾ Hensynet til kontradiksjon tilsier at det bør tas inn en slik bestemmelse. Det vises for øvrig til straffeprosessloven § 38 tredje ledd og utvalgets forslag om endringer i denne, som vil regulere det tilsvarende spørsmål når krav om administrativ sanksjon tas med i straffesaken. Videre vises til Tvistemålslovutvalgets utkast til § 5-1 (3) i NOU 2001: 32 Rett på sak.

²⁰⁶⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 15.4.2, og det vises til fremstillingen der.

Denne paragraf gjelder når det særskilt er fastsatt i lov²⁰⁷⁾ at tvangsmulkt inntreer automatisk²⁰⁸⁾ for å fremtvinge oppfyllelse av en plikt.²⁰⁹⁾ Tvangsmulkt tilfaller statskassen²¹⁰⁾ og er tvangsgrunnlag for utlegg²¹¹⁾. Mulkten kan inndrives hos den som etter loven er ansvarlig for oppfyllelse av plikten.²¹²⁾

Forvaltningsorganet²¹³⁾ kan etter søknad²¹⁴⁾ ettergi tvangsmulkten helt eller delvis når unnlattelsen av å oppfylle plikten må anses unnskyldelig som følge av forhold utenfor den ansvarliges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.²¹⁵⁾

Avgjørelse i sak om feilaktig ilagt tvangsmulkt²¹⁶⁾ eller om ettergivelse av tvangsmulkt²¹⁷⁾ kan påklages. Reglene i kapittel VI gjelder tilsvarende.

§ 59. (tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen)²¹⁸⁾

²⁰⁷⁾ "Lov" viser til bestemmelsen om automatisk tvangsmulkt i særloven, jf. også utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3.

²⁰⁸⁾ Med automatisk tvangsmulkt sikter utvalget til de tilfeller der det fremgår direkte av loven at det begynner å løpe en tvangsmulkt når den frist loven angir er oversittet. Både handlingsnormen og betalingsplikten følger således direkte av loven.

²⁰⁹⁾ Gjennom formuleringen "for å fremtvinge oppfyllelse av en plikt" angis bestemmelsens formål, og det tydeliggjøres at det ikke dreier seg om en sanksjon. "Plikt" brukes som en fellesbetegnelse for handlingsplikter og plikter til å unnlate noe, men i praksis kan automatisk tvangsmulkt vanskelig tenkes ved annet enn handlingsplikter.

²¹⁰⁾ Normalt bør tvangsmulkten tilfalle statskassen. Andre løsninger kan imidlertid fastsettes ved forskrift i medhold av særloven, jf. derogasjonshjemmelen i utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3.

²¹¹⁾ Se tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e.

²¹²⁾ Bestemmelsen viser her til angivelsen av ansvarssubjektet i særloven. Særloven kan også inneholde bestemmelser om at flere er ansvarlige, prinsipielt eller subsidiært.

²¹³⁾ Hvilket organ dette er, vil fremgå den særlov som hjemler mulkten.

²¹⁴⁾ Det er naturlig at initiativet legges hos borgeren. Det skal imidlertid ikke stilles strenge krav for at det skal foreligge en søknad i lovens forstand.

²¹⁵⁾ Annet ledd er en sikkerhetsventil. Automatisk tvangsmulkt innebærer at betalingsplikten inntreer uten at det er mulig å ta særlige forhold i den enkelte sak i betraktning på forhånd. Dette gjør det nødvendig å kunne frafalle mulkten helt eller delvis i ettertid. I tillegg kan det ha inntruffet omstendigheter etter at mulkten begynte å løpe som gjør det urimelig å fastholde denne fullt ut. Det vises til merknaden til § 59 siste ledd.

²¹⁶⁾ Ved automatisk tvangsmulkt følger betalingsplikten direkte av loven. Riktignok skjer innfordringen ved at forvaltningen sender krav om betaling, men det er lite naturlig å anse et slikt påkrav som et vedtak. Gjenstanden for klage er derfor forvaltningens avgjørelse i den sak som oppstår når borgeren henvender seg dit og anfører at lovens vilkår for tvangsmulkt ikke er oppfylt. Han hevder for eksempel at han ikke omfattes av lovens angivelse av ansvarssubjekt.

²¹⁷⁾ Det siktes her til avgjørelse av søknad som nevnt i annet ledd.

²¹⁸⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 15.4.2, og det vises til drøftelsen der.

Når det særskilt er fastsatt i lov,²¹⁹⁾ kan forvaltningsorganet²²⁰⁾ treffe vedtak²²¹⁾ om tvangsmulkt for å sikre at en plikt²²²⁾ som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak,²²³⁾ blir oppfylt.²²⁴⁾

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp.²²⁵⁾ Ved løpende mulkt kan forvaltningsorganet bestemme at mulkten enten skal begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt (ubetinget tvangsmulkt),²²⁶⁾ eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av pålegget dersom denne fristen er utløpt uten atplikten er oppfylt (betinget tvangsmulkt).²²⁷⁾ Tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan bare fastsettes som betinget tvangsmulkt.²²⁸⁾

²¹⁹⁾ "Lov" viser til hjemmelen for tvangsmulkt i særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3.

²²⁰⁾ "Forvaltningsorganet" viser til reguleringen av den personelle kompetanse i særloven.

²²¹⁾ Vedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2, jf. punkt 15.4.3. Tvangsmulkten ilegges den som etter særloven er ansvarlig for å oppfylleplikten.

²²²⁾ "Plikt" er her brukt som en fellesbetegnelse. Plikt kan både være en handleplikt (for eksempel til å gjennomføre et tiltak) og en plikt til å unnlate å handle (for eksempel til å avstå fra en ulovlig aktivitet).

²²³⁾ Hvilke pliktbrudd som skal kunne utløse tvangsmulkt, fremgår av hjemmelen for tvangsmulkt i særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3. I den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven er det naturlig å regne opp de tre aktuelle pliktgrunnlag.

²²⁴⁾ Formuleringen "for å sikre at en plikt ... blir oppfylt" angir bestemmelsens formål, og tydeliggjør at det ikke dreier seg om en sanksjon.

²²⁵⁾ De to hovedformene for tvangsmulkt – løpende mulkt og engangsmulkt – bør fremgå av loven, sammen med de viktigste reglene om utmålingen. Loven gir ikke anvisning på hvilken type tvangsmulkt som bør anvendes. Dette kan imidlertid være regulert i forskrift i medhold av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3. Der begge alternativer står åpne, antar utvalget at man i de fleste tilfeller bør bruke løpende tvangsmulkt, fordi dette i størst grad bidrar til oppfyllelse.

²²⁶⁾ Begrepene ubetinget og betinget tvangsmulkt er nærmere drøftet i punkt 11.4.2. Ubetinget tvangsmulkt karakteriseres ved at forvaltningen konstaterer et pliktbrudd og bestemmer at tvangsmulkt skal begynne å løpe umiddelbart. Bestemmelsen om at mulkten likevel ikke løper den første uken etter vedtakstidspunktet er satt av praktiske grunner. Etter utvalgets oppfatning bør den ansvarlige være underrettet om vedtaket før mulkten begynner å løpe, og en uke er tilstrekkelig til å ivareta dette. Det vises til punkt 15.4.2.

²²⁷⁾ I stedet for å ilegge en ubetinget tvangsmulkt kan forvaltningen fastsette en (ny) særskilt frist for oppfyllelse avplikten (rettingsfrist) og kombinere dette med vedtak om at tvangsmulkten begynner å løpe dersom rettingsfristen er utløpt uten atplikten er oppfylt. I utvalgets terminologi, som også foreslås brukt i loven, er dette en betinget tvangsmulkt.

Bestemmelsen regulerer ikke tvangsmulkten størrelse, med hvilke intervaller den skal løpe (for eksempel per dag, per uke eller per måned) og heller ikke om det skal være et maksimum for hvor mange den skal løpe eller for hvor stort beløp den kan utgjøre. Her er det behov for ulike regler på ulike forvaltningsområder. Slike bestemmelser bør derfor fastsettes i forskriften i medhold av særloven, jf. utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3. Det vises til punkt 15.4.2.

²²⁸⁾ Annet ledd siste punktum bestemmer at tvangsmulkt i form

Tvangsmulkt tilfaller statskassen,²²⁹⁾ og er tvangsgrunnlag for utlegg.²³⁰⁾

Forvaltningsorganet²³¹⁾ kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.²³²⁾

26.2.5 Endringer i straffeprosessloven

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) endres slik:

§ 3 første ledd ny nr. 6 skal lyde:²³³⁾

6) krav om administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44.²³⁴⁾

§ 38 annet og tredje ledd skal lyde:²³⁵⁾

Med hensyn til det straffebud som skal anvendes på forholdet, er retten ikke bundet av tiltalen eller de påstander som er fremsatt. Det samme gjelder med hensyn til straff og andre rettsfølger. Mortifikasjon kan bare idømmes når det er fremmet krav om det, og ikke i større utstrekning enn påstått. Straff eller rettsfølger som nevnt

av et engangsbeløp bare kan ilegges som betinget tvangsmulkt. En ubetinget tvangsmulkt i form av et engangsbeløp er ikke egnet som pressmiddel for å sikre oppfyllelse, fordi mulkten ville påløpt uansett. Et slikt vedtak ville derfor i realiteten være et overtredelsesgebyr, jf. punkt 15.4.2.

²²⁹⁾ Normalt bør tvangsmulkten tilfalle statskassen. Andre løsninger kan imidlertid fastsettes ved forskrift i medhold av særloven, jf. derogasjonshjemmelen i utkastet til mønsterbestemmelse i punkt 26.1.3.

²³⁰⁾ Se tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e.

²³¹⁾ Jf. merknaden til første ledd om den personelle kompetanse.

²³²⁾ Siste ledd har karakter av å være en "benådningsbestemmelse". Bestemmelsen antas å ha størst betydning dersom omstendigheter som har inntruffet etter at vedtaket ble truffet, gjør det klart urimelig å fastholde mulkten fullt ut. Det kan også være aktuelt å bruke bestemmelsen der det ikke i vedtaket er satt noen grense for hvor lenge en løpende mulkt skal løpe og heller ikke er fastsatt et maksimumsbeløp. I slike tilfeller kan mulkten komme til å utgjøre svært høye beløp. Ut fra en samlet vurdering – der det blant annet må tas hensyn til hva årsaken er til at det har gått lang tid uten atplikten er oppfylt, herunder i hvilken grad den ansvarlige kan klandres for dette, om den ansvarlige har hatt noen fortjeneste ved ikke å oppfylleplikten, og den ansvarliges økonomiske situasjon – kan reduksjon av mulkten være aktuelt dersom sterke grunner tilsier dette.

²³³⁾ Det vises til drøftelsen i punkt 10.7.4.3.

²³⁴⁾ Henvisningen omfatter både første og annet ledd i utkastet til ny § 44 annet ledd. Dette innebærer at ikke bare de administrative sanksjoner som er regnet opp i § 44 annet ledd omfattes, men også eventuelle andre administrative sanksjoner i særlovgivningen, jf. den generelle definisjon av "administrativ sanksjon" i utkastet til § 44 første ledd. Også administrative sanksjoner på forvaltningsområder som ikke omfattes av forvaltningsloven, for eksempel sanksjonene i ligningsloven kapittel 10 (jf. loven § 1-2), vil falle inn under utkastet.

²³⁵⁾ Utkastet er omhandlet i punkt 10.7.4.3. Det vises til drøftelsen der.

i § 2 nr. 1, kan ikke idømmes i en sak som bare gjelder inndragning eller mortifikasjon. *Ved krav om administrative sanksjoner som nevnt i forvaltningsloven § 44,²³⁶⁾ er retten ikke bundet av partenes anførsler og påstander.²³⁷⁾ Retten kan også ilegge en annen administrativ sanksjon enn påstått.²³⁸⁾*

Før retten bruker et annet straffebede enn tiltaleslutningen, eller idømmer en annen rettsfølge eller et større inndragningsansvar enn påstått, skal den gi partene anledning til å uttale seg om spørsmålet. *Det samme gjelder²³⁹⁾ dersom retten vurderer å gå utenfor påstanden ved utmålingen av en administrativ sanksjon²⁴⁰⁾ eller idømme en annen administrativ sanksjon enn påstått.²⁴¹⁾ Siktete skal få en passende utsettelse når retten finner det ønskelig for forsvaret.*

§ 51 skal lyde:²⁴²⁾

§ 51. Reises ny sak om et krav som er avgjort

ved rettskraftig dom²⁴³⁾ eller endelig vedtak²⁴⁴⁾ om administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44,²⁴⁵⁾ skal retten avvise saken av eget tiltak.

Er det ilagt straff eller administrativ sanksjon²⁴⁶⁾ i saken, kan det likevel fremmes sak med krav om inndragning hvis et slikt krav ikke ble behandlet under straffesaken eller saken om administrativ sanksjon.²⁴⁷⁾ Er det under straffesaken pådømt krav om inndragning, kan det senere fremmes krav om ytterligere inndragning hvis det pådømte kravet var begrenset til gjenstander som kan føres direkte tilbake til den straffbare handling.

Ny § 71b skal lyde:²⁴⁸⁾

§ 71b. Finner påtalemyndigheten at vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt for en overtredelse som etter loven²⁴⁹⁾ kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44,²⁵⁰⁾

²³⁶⁾ Det vises til utkastet til tilføyelse i straffeprosessloven § 3 nr. 6 om hvilke sanksjoner retten kan behandle i straffesak. Det følger av §§ 427 og 428 at begjæring fra forvaltningen er en forutsetning for at pådømmelse av administrative sanksjoner kan skje i straffesaken.

²³⁷⁾ Det vises til den nærmere drøftelse i punkt 12.8.6 av prøvingsrettens omfang i forhold til det underliggende vedtak. Løsningene er her de samme for straffedomstolen som for den sivile domstol ved søksmål om sanksjonsvedtaket, jf. utkastet til forvaltningsloven § 57.

²³⁸⁾ Utvalget antar at dette bør sies uttrykkelig for å tydeliggjøre adgangen til å gå utenfor påstandene ikke bare gjelder innenfor den enkelte sanksjon som er påberopt (for eksempel størrelsen på et overtredelsesgebyr), men også gir retten kompetanse til å ilegge en annen sanksjon. Retten finner for eksempel at administrativt rettighetstap er for strengt, og idømmer i stedet en formell advarsel. Retten må imidlertid selvsagt holde seg innenfor den sanksjonsramme som særloven gir anvisning på. Adgangen til å idømme en annen sanksjon enn påstått gjelder i begge retninger. Således kan retten også gjøre dette til skade for tiltalte.

²³⁹⁾ Det kontradiktoriske prinsipp vil selvsagt gjelde selv om det ikke lovfestes regler om dette for behandlingen av administrative sanksjoner. Utvalget mener likevel at lovfesting er hensiktsmessig. Det foreslås derfor en uttrykkelig bestemmelse om at partene skal gis anledning til å uttale seg dersom retten vurderer å gå utenfor påstandene eller idømme en annen sanksjon enn påstått. Om situasjonen ved søksmål om vedtak om administrative sanksjoner vises til merknadene til utkastet til forvaltningsloven § 57.

²⁴⁰⁾ Dette alternativet tar sikte på fravikelse av påstanden innenfor samme sanksjon. Det er for eksempel lagt ned påstand om et overtredelsesgebyr på 10 000 kroner, mens retten mener det bør settes til 20 000 kroner.

²⁴¹⁾ Retten finner for eksempel at administrativt rettighetstap er for strengt, og idømmer i stedet en formell advarsel.

²⁴²⁾ Utkastet til endringer i annet ledd lovfester det forbud som følger av rettspraksis, jf. EMK P 7-4, og likestiller endelige avgjørelser i straffesak og sak om administrativ sanksjon. Det vises til omtalen av gjeldende rett i punkt 5.7.16 og til utvalgets vurdering i punkt 10.7.4.1. Videre vises til utkastet til ny § 52 i forvaltningsloven for det tilfelle at avgjørelsen i straffesak kommer først.

²⁴³⁾ Alternativet "rettskraftig dom" omfatter dommer i straffesak og vedtatte forelegg, jf. straffeprosessloven § 258.

²⁴⁴⁾ Hvis det ikke klages, er vedtak om administrativ sanksjon endelig når klagefristen er utløpt. Ved klage er vedtaket endelig når klageinstansen har truffet sin avgjørelse.

²⁴⁵⁾ Henvisningen omfatter både første og annet ledd i utkastet til ny § 44 annet ledd. Dette innebærer at ikke bare de administrative sanksjoner som er regnet opp i § 44 annet ledd omfattes, men også eventuelle andre administrative sanksjoner i særlovgivningen, jf. den generelle definisjon av "administrativ sanksjon" i utkastet til § 44 første ledd. Også administrative sanksjoner på forvaltningsområder som ikke omfattes av forvaltningsloven, for eksempel sanksjonene i ligningsloven kapittel 10 (jf. loven § 1-2), vil falle inn under utkastet.

²⁴⁶⁾ Se merknaden til første ledd.

²⁴⁷⁾ Utkastet til endringen likestiller straffesak og sak om administrativ sanksjon også i forhold til særbestemmelsen om inndragning i annet ledd. En forutsetning for at bestemmelsen kan anvendes er at en slik oppdeling av sanksjonsileggelsen ikke strider mot forbudet mot gjentatt forfølgning i EMK P 7-4. Høyesterett la i Rt 2002 side 1271 (inndragning/Greenpeace) til grunn at inndragning med hjemmel i straffeloven § 35 annet ledd av en gjenstand som har vært brukt til en straffbar handling, ikke kunne anses som straff ("penalty/punishment") i EMK P 7-4s forstand. P 7-4 var derfor ikke til hinder for etterfølgende inndragning. Det kan også tenkes at en etterfølgende sak om inndragning vil bli sett som en fortsettelse av den samme forfølgning som tidligere har resultert i straff, slik at forbudet mot gjentatt forfølgning av den grunn ikke er aktuelt, jf. uttalelser om dette i Rt 2002 side 1216 (førerkort), der det blant annet vises til EMDs dom av 5. juli 2001 i saken Phillips mot Storbritannia som gjaldt inndragning. Utvalget antar imidlertid at slike situasjoner som annet ledd regulerer, bare rent unntaksvis vil være aktuelle i saker med administrativ sanksjon.

²⁴⁸⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 10.7.4.4. Det vises til drøftelsen der.

²⁴⁹⁾ Avgjørende er sanksjonsrammen i loven.

²⁵⁰⁾ Henvisningen omfatter både første og annet ledd i utkastet til ny § 44 annet ledd. Dette innebærer at ikke bare de administrative sanksjoner som er regnet opp i § 44 annet ledd omfattes, men også eventuelle andre administrative sanksjoner i særlovgivningen, jf. den generelle definisjon av "administrativ sanksjon" i utkastet til § 44 første ledd. Også

kan²⁵¹⁾ påtalemyndigheten oversende²⁵²⁾ saken til forvaltningen²⁵³⁾ til behandling av spørsmålet om administrativ sanksjon.

§ 229 første og tredje ledd skal lyde:

Når påtalemyndigheten antar at det er foretatt en straffbar handling, og påtale krever *anmeldelse²⁵⁴⁾* eller begjæring fra særskilt myndighet, skal den straks bringe de foreliggende opplysninger til vedkommende myndighets kunnskap for at denne kan ta standpunkt til om *anmeldelse skal inngis eller påtale begjæres.²⁵⁵⁾* Så lenge *anmeldelse ikke er inngitt eller påtale* begjært, tas bare etterforsknings-skrutt som ikke uten skade kan utsettes.

§ 256 annet ledd skal lyde:²⁵⁶⁾

Et forelegg kan også omfatte bestemmelse om at den siktede skal betale til den berettigede pengekrav som går inn under § 3, og saksomkostninger til staten. *Videre kan forelegget omfatte bestemmelse om administrative sanksjoner som nevnt i § 3 første ledd nr. 6.* Reglene i § 432 første, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.²⁵⁷⁾

administrative sanksjoner på forvaltningsområder som ikke omfattes av forvaltningsloven, for eksempel sanksjonene i ligningsloven kapittel 10 (jf. loven § 1-2), vil falle inn under utkastet.

²⁵¹⁾ Påtalemyndigheten har ikke plikt til å oversende saken til forvaltningen. Dersom etterforskningen for eksempel viser at den person som er anmeldt, ikke har begått den aktuelle handlingen, må saken kunne henlegges fordi intet straffbart forhold anses bevist. Oversendelse antas først og fremst å være aktuelt i de tilfeller som er omtalt i punkt 10.7.4.4. Det forhold at en henleggelse normalt ikke vil sperre for en senere administrativ sanksjon, tilsier også at påtalemyndigheten bør kunne utvise et fornuftig skjønn med hensyn til om saken skal henlegges (for eksempel etter bevisets stilling) eller om den skal oversendes til forvaltningen.

²⁵²⁾ Etter utkastet til § 81a i straffeloven er offentlig påtale som hovedregel avhengig av anmeldelse fra forvaltningen. Formuleringen "oversende" tydeliggjør at bestemmelsen både gjelder når forvaltningen har inngitt anmeldelse og saken sendes tilbake dit, og når påtalemyndigheten har iverksatt etterforskning av eget tiltak.

²⁵³⁾ Med "forvaltningen" siktes her til det forvaltningsorgan som har kompetansen til å ilegge administrativ sanksjon.

²⁵⁴⁾ Bestemmelsen er omtalt i punkt 10.7.4.2. Det vises også til utkastet til § 81a i straffeloven.

²⁵⁵⁾ Alternativet "anmeldelse" gjelder de tilfeller som omhandles i § 81a, mens alternativet "påtale" sikter til straffbare handlinger hvor påtalebegjæring er et vilkår.

²⁵⁶⁾ Det vises til drøftelsen i punkt 10.7.4.3.

²⁵⁷⁾ Adgangen til å ta med administrative sanksjoner i forelegget omfatter alle de sanksjoner som er nevnt i § 3 nr. 6. Selv om det for eksempel normalt vil være unaturlig å kumulere bot og overtredelsesgebyr, er det ikke gjort unntak for dette. Slike spørsmål må finne sin løsning i den enkelte sak. Bestemmelse om at et forelegg kan omfatte administrative sanksjoner er tatt inn som et eget punktum, fordi den må omfatte alle typer administrative sanksjoner, ikke bare betalingsforpliktelsene.

Ny § 256a skal lyde:²⁵⁸⁾

§ 256a. Kongen kan bestemme at boteleggelse på stedet eller i ettertid for overtredelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på liknende måte.

Forelegget kan omfatte inndragning i tillegg til bot.

Forelegget skal inneholde en oppfordring til siktede om innen en fastsatt frist å erklære om han vedtar forelegget. Fristen fastsettes slik at han får en betenkningstid som i alminnelighet bør være fra 3 til 10 dager. Forelegget faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen.

Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve vedtatt forelegg.

Polititjenestemann eller tolltjenestemann som ellers ikke har foreleggsmyndighet, kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg. Det samme gjelder tjenestemenn i andre forvaltningsorganer som er tildelt begrenset politimyndighet.

Forenklet forelegg skal ikke utferdiges hvis

- a) overtredelsen antas å ville føre til en betydelig strengere straff ved ordinær straffeprosessuell behandling, eller*
- b) det foreligger mistanke om flere overtredelser som ikke alle kan avgjøres med forenklet forelegg, eller*
- c) det foreligger mistanke om flere overtredelser, og summen av bøtene overstiger det maksimumsbeløp for fellesbot som er fastsatt i forskrift.*

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidier fengselsstraff for de overtredelser ordningen skal omfatte.

26.2.6 Endringer i tvangsfullbyrdelsesloven

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdelsesloven) endres slik:

§ 4-18 nytt femte ledd skal lyde:²⁵⁹⁾

²⁵⁸⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 17.4.5, og det vises til drøftelsen der. Det vises også til punkt 17.4.3 og 17.4.4.

²⁵⁹⁾ Bestemmelsen er omhandlet i punkt 12.10.3, og det vises til drøftelsen der. Utkastene til §§ 44, 45 og 48 i forvaltningsloven gjør overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling og inndragning som medfører en betalingsplikt, til et særlig tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 siste ledd som viser til særlov. I slike tilfeller reguleres tvangskraften av § 4-18. Reglene i første til fjerde ledd om varsel passer etter utvalgets syn også når det først er endelig vedtak som er tvangsgrunnlag. Derimot trengs spesialregulering av foregrepet tvangskraft.

Lyder et vedtak om administrativ sanksjon på betaling av penger,²⁶⁰⁾ kan utlegg begjæres når oppfyllesfristen er oversittet, selv om vedtaket ikke er endelig.²⁶¹⁾ Dersom det²⁶²⁾ stilles sikkerhet, kan utlegg likevel ikke begjæres før vedtaket er endelig.

26.2.7 Endringer i verdipapirhandelloven

Lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) endres slik:

Ny § 14-3 skal lyde:

§ 14-3. Administrative sanksjoner.²⁶³⁾

Kredittilsynet kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 3-1 eller § 3-3 første ledd administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr) og bokstav f (formell advarsel).²⁶⁴⁾ Medvirkning kan sanksjoneres på samme måte.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon. Forskriften kan inneholde bestemmelser om tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt gebyret eller tilleggsbetalingen, er ansvarlig for at dette blir betalt.²⁶⁵⁾ Gjeldende § 14-3 blir ny § 14-4.

§14-4 skal lyde:

§ 14-4. Straff²⁶⁶⁾

Med bøter eller fengsel inntil seks år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 2-1 første ledd eller § 2-6 første eller annet ledd.

²⁶⁰⁾ Utvalgets forslag til endring i § 4-18 omfatter bare økonomiske sanksjoner. Dette vil være overtredelsesgebyr, jf. utkastet til forvaltningsloven § 45, tilleggsbetaling, jf. utkastet til forvaltningsloven § 46, og inndragning av vinning eller av beløp som svarer til verdien av ting, jf. utkastet til § 48.

²⁶¹⁾ Både første og annet punktum er formulert etter mønster av § 4-12 annet ledd om dommer.

²⁶²⁾ I § 4-12 brukes "saksøkte", men det passer ikke ved et vedtak om administrativ sanksjon. Normalt vil sikkerhet bli stilt av den som vedtaket retter seg mot, men regelen bør være den samme også om andre stiller sikkerheten. Derfor er formuleringen "det stilles sikkerhet" valgt. For forvaltningen må det avgjørende være at fullbyrdelsen senere kan gjennomføres, ikke hvem som sikrer dette.

²⁶³⁾ Det vises til drøftelsen i punkt 24.5.3.

²⁶⁴⁾ Se drøftelsene av forslaget til ny forvaltningsloven § 44 i punkt 13.3.2 og § 50 i punkt 13.9.

²⁶⁵⁾ Til siste punktum vises til drøftelsen av mønsterbestemmelsen i punkt 13.3.1.

²⁶⁶⁾ Det vises til drøftelsen i punkt 24.5.2.

Med bøter eller fengsel inntil 1 år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

1. overtrer § 2-2, §§ 2a-1 til 2a-7, § 2-6 tredje ledd, § 5-1, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-5, § 7-1, § 7-11, §§ 8-2 til 8-8, §§ 9-3 til 9-8, § 11-3 eller § 12-2,
2. overtrer § 2-3 dersom det foreligger innsideopplysninger i foretaket,
3. gir villedende eller uriktige opplysninger i prospekt, annonser m.v. som nevnt i § 5-5,
4. overtrer plikten i § 9-1 første ledd nr. 3 til å oppbevare finansielle instrumenter og midler som tilhører investoren atskilt fra foretakets,
5. overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 12-4,
6. grovt eller gjentatte ganger overtrer §§ 2-5 eller 9-2 eller
7. vesentlig overtrer § 3-1.

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 3-2 eller 3-3 annet og tredje ledd, eller vesentlig overtrer § 3-3 første ledd.

Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon²⁶⁷⁾ for overtredelse av denne lov, kan straff etter annet ledd nr. 7 for overtredelse av § 3-1 eller etter tredje ledd for overtredelse av § 3-3 første ledd anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig. Ved vurdering av om overtredelsen er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Medvirkning straffes på samme måte. Overtredelse av annet og tredje ledd er forseelse uten hensyn til straffens størrelse.

26.2.8 Endringer i småbåtloven

Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven) endres slik:

§ 42 oppheves.

26.3 Forslag til endring i påtaleinstruksen

Forskrift 28. juni 1985 nr. 1679 om ordningen av påtalemyndigheten (Påtaleinstruksen) endres slik:

²⁶⁷⁾ Om gjentakelse – dvs. tidligere ilagt sanksjon – som vilkår for straff, vises til drøftelsen av forslaget til ny straffeloven § 61a i punkt 10.6.3 og mønsterbestemmelse i punkt 10.6.4. Den tidligere sanksjon kan både være en strafferettslig reaksjon eller en administrativ sanksjon som angitt i forslaget til ny forvaltningsloven § 44 (se punkt 13.3.2). Det vises også til punkt 12.11 om registrering av administrative sanksjoner, samt forslaget til ny forvaltningsloven § 56.

Ny § 22-4a skal lyde:

§ 22-4a. Foreleggelse for forvaltningen²⁶⁸⁾

Når det tas ut tiltale for en overtredelse som etter loven kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i

forvaltningsloven § 44, skal påtalemyndigheten, når forvaltningen ikke tidligere har fremmet krav om pådømmelse av administrativ sanksjon i straffesaken, normalt gi forvaltningen anledning til å ta stilling til om slik pådømmelse begjæres, enten i tillegg til straff eller for det tilfelle at retten frifinner for straff.

²⁶⁸⁾ Utkastet er behandlet i punkt 10.7.4.3 og det vises til drøftelsen der.

Kapittel 27

Administrative og økonomiske konsekvenser

27.1 Innledning

Den grunnleggende systemomlegging som utvalget foreslår i kapittel 10, tar sikte på å begrense det kriminaliserte området gjennom en utvidet og forenklet adgang til bruk av administrative sanksjoner. Samtidig foreslås gjennomført et såkalt ensporet system, slik at alle *sanksjoner* i anledning en overtredelse blir ilagt av ett og samme organ. Disse forslagene vil ha økonomiske og administrative konsekvenser. Mange sanksjonssaker vil ikke lenger forutsette medvirkning fra politi, påtalemyndighet og domstoler. Derved vil besparelser oppnås. Det er dessuten grunn til å tro at et nytt sanksjonssystem vil lede til en høyere grad av regeletterlevelse.

Utvalgets oppgave er generelt å utrede overgang fra straff til administrative sanksjoner. Det er ikke mulig for utvalget å foreslå konkrete regelendringer annet enn på visse forvaltningsområder som er valgt ut som eksempler eller fordi de fortøner seg som spesielt egnet for regelomlegging. Det er derfor heller ikke mulig for utvalget å kvantifisere de administrative og økonomiske konsekvensene av at forslagene blir gjennomført for samtlige forvaltningsområder. Utvalget må begrense seg til å identifisere de viktigste administrative og økonomiske elementene som vil kunne bli en følge av forslagene.

Utvalget ser ikke bort fra at reformen på en del områder kan lede til et økt antall saker om ileggelse av administrative sanksjoner. Det vil selvfølgelig påvirke ressursbruken i forvaltningsorganene og hos private parter. Det er imidlertid meget vanskelig å forutsi om og eventuelt i hvilket omfang en økning av antallet administrative sanksjonssaker vil bli konsekvensen innen de mange og forskjellige forvaltningsområder reformen forutsettes å omfatte.

Dersom forslagene leder til at flere overtredelser enn før blir sanksjonert (administrativt og/eller med straff), er kostnadene ved dette en konsekvens av styrket håndheving, ikke av regelendringene. En styrket håndheving vil dessuten forhåpentligvis føre til økt regeletterlevelse, hvilket i seg selv er positivt, og som igjen kan lede til reduksjon i antall sanksjonssaker. Utvalget vil derfor pre-

sisere at vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene er basert på et uendret håndhevingsnivå.

I hvilket omfang nye sanksjonsregler vil medføre økt arbeidsbyrde og kostnader, vil avhenge av særtrekk ved de enkelte forvaltningsområdene og reglene på vedkommende område. Håndhevingen av sanksjonsreglene vil i mange tilfeller utgjøre en integrert del av det tilsynsarbeidet som vedkommende forvaltningsorgan løpende utfører. Det bør kunne forventes at sanksjonsarbeidet i slike tilfeller ikke vil bebyrde arbeidet med den enkelte sak i særlig grad.

Utvalget vil likevel peke på at man generelt – og ikke bare ved ileggelse av administrative sanksjoner – opplever skjerpede krav til saksforberedelse og saksbehandling, hvilket lett medfører økt ressursforbruk i forvaltningen. Det er flere grunner til denne utviklingen. Når det spesielt gjelder administrative sanksjoner, har de senere få årenes utvikling av de rettslige rammebetingelsene ledet til markert strengere krav til hvordan ileggelsen må finne sted. Utvalget har her særlig i tankene de krav som EMK stiller gjennom forbudet i P 7-4 mot dobbeltforfølgning, jf. fremstillingen under punkt 5.7.16. Omlegging til et ensporet system for de fleste av de administrative sanksjoner (og som lovgivningen allerede innholder) er uansett nødvendig som følge av forbudet. Det er her ikke noe alternativ å beholde dagens ordning. Den økte bruk av ressurser som denne utviklingen i de rettslige rammebetingelsene medfører, kan ikke ses som en følge av utvalgets forslag. Selv om man ikke skulle beslutte å gjennomføre endringer ved å gå over fra straff til administrative sanksjoner, vil endringer og tilpasninger være nødvendige. Disse endringene og tilpasningene vil i seg selv få administrative og økonomiske konsekvenser.

27.2 Regelverksendring

27.2.1 Det rettslige rammeverket

Det første steget i den regelverksreform som utvalget foreslår, gjelder endringer i forvaltningsloven,

straffeprosessloven, straffeloven og tvangsfyllbyr-delsesloven. Disse endringene vil ikke romme de egentlige sanksjonshjemlene, med de vil være nød-vendige for at den nye typen sanksjonshjemler skal kunne fungere. Endringene vil på vanlig måte bli forberedt av sentralforvaltningen. Det er ikke grunn til å forsøke kvantifisere utgiftene her.

27.2.2 Gjennomgang av særlovgivningen

Under punkt 25.3 har utvalget skissert alternative fremgangsmåter ved endring av sanksjonsbestem-melsene i særlovgivningen. Utvalget anbefaler at man etter å ha valgt ut noen viktige områder for snarlig omlegging, innen en fastsatt tidsramme reviderer hele særlovgivningen for å sikre ensar-tet implementering av nytt regelverk.

Arbeidet må utføres av sentrale forvaltnings-organer på samme måte som annet fortløpende regelverksarbeid. Utvalget har ikke hatt grunnlag for å tallfeste kostnadene her.

Etter utvalgets syn er det viktig at de nye reg-lene blir ens utformet, med mindre spesielle til-pasninger eller løsninger er nødvendige på det enkelte området. Dersom det blir besluttet at en spesialisert instans skal lede arbeidet, eller rådgi de forskjellige departementene og direktoratene, vil visse ekstra utgifter påløpe.

27.3 Konsekvenser av at reglene blir endret

27.3.1 Generelt

De viktigste administrative og økonomiske konse-kvensene av utvalgets forslag knytter seg selvsagt til håndhevingen, særlig fordi konsekvensene her er tidsubestemte.

Utvalget finner det hensiktsmessig å dele drøf-telsene i tre. Hovedvekten vil (under punkt 27.3.2) bli lagt på den gruppen saker der sanksjonen i dag er straff, men etter utvalgets opplegg skal være en administrativ sanksjon. Deretter (punkt 27.3.3) knyttes noen kommentarer til tilfeller der sanksjo-nen både før og etter reformen er administrativ. Til sist (punkt 27.3.4) omtales kort sanksjonssaker som etter forslaget skal behandles i straffespo-ret.

27.3.2 Overgang til administrative sanksjoner der man tidligere anvendte straff

Når dagens strafferegler konverteres til admini-strative sanksjoner, vil i de fleste sakene kun for-

valtningen behandle sakene. Dagens ordning, der sanksjonen er formell straff, forutsetter at også poli-tiet, påtalemyndigheten og domstolene behandler saken. Utvalgets forslag om overgang til admini-strative sanksjoner gir et potensial for besparelse. Besparelsen oppnås ved at sanksjonssaken kun behandles i forvaltningen. Politiet og påtalemyndigheten får ingen befatning med sakene. Man unngår den ressursbruk som etterforskning, påtale-behandling og irettføring for domstolene repre-senterer. Også i saker som ville blitt henlagt uten etterforskning, spares ressurser i strafferettsappa-ratet. Man slipper registrering av sakene og gjen-nomgang av saken fra etterforsker og jurist. De fleste saker som anmeldes fra forvaltningen, blir for øvrig etterforsket.¹⁾

For forvaltningen som skal ilegge de admini-strative sanksjonene, vil arbeidsmengden i de aller fleste tilfeller øke sammenlignet med situasjonen i dag. Administrativ sanksjon er – i motsetning til anmeldelse – et enkeltvedtak, slik at reglene om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, begrunnelse og klage gjelder. Saksbehandlingen i første instans kan derfor lett bli mer omfattende når saken skal føres frem til sanksjonsvedtak enn når den skal anmeldes. Men dette avhenger selvsagt av hvor grundig en anmeldelse forberedes. Når overtredel-sen skal sanksjoneres administrativt, slipper for-valtningsorganet å sette andre organer inn i saken. Men de må selv utrede den, og sluttundersøkelser og utferdigelse av sanksjonsvedtak vil nå komme i tillegg som en oppgave organene vil måtte forestå alene. Dette inkluderer den delen av forberedel-sene som skal gi parten anledning til å fremlegge sin sak og kommentere forvaltningens utgangs-punkt om at det foreligger en sanksjonerbar over-tredelse av reglene. Alt etter sakens karakter kan dette forutsette flere runder korrespondanse og/eller møter med parten. Dessuten kan det bli aktu-elt å innhente ytterligere opplysninger fra tredje-mann eller forestå andre undersøkelser. Denne prosessen skal tre i stedet for politiets etterforsk-ning og den kontradiksjon som en eventuell retts-sak innebærer.

I hvilken grad prosessen frem til sanksjonsved-tak vil medføre økt ressursforbruk i forvaltningen, avhenger av saksområdet og normalsammenset-ningen av den aktuelle sakstypen. Ileggelse av over-tredelsesgebyrer ved lett konstaterbare brudd, ut fra nærmest objektiviserte skyldkrav, kan medføre

¹⁾ Andelen saker som henlegges varierer for øvrig betydelig mellom de ulike forvaltningsområder. Man kan derfor ikke generalisere. Trafikksaker, skatte- og avgiftssaker og toll-saker henlegges for eksempel etter utvalgets erfaring sjel-den.

så å si intet økt ressursforbruk i forvaltningen. Kanskje kan til og med bortfallet av kontakten med politi, påtalemyndighet og domstol medføre redusert ressursforbruk. På andre områder, der saksforberedelsen lett blir tyngre, der faktumklarleggingen er arbeidskrevende, og der skyldvurderingen er mindre standardisert, vil overgangen til administrative sanksjoner lett lede til økt ressursforbruk i forvaltningen.

Utvalgets forslag vil pådra forvaltningen noen nye typer kostnader.

For det første vil det være en generell klageadgang ved ileggelse av administrative sanksjoner.²⁾ Kostnadene ved klagebehandlingen vil være nye sammenlignet med en situasjon der saken avgjøres strafferettslig, og de vil pådras i forvaltningen. Dels vil førsteinstansorganet pådra seg visse ekstra kostnader ved å forberede klagesakene, men det er særlig klageorganet selv som vil bli påført økte kostnader. Foruten den totale saksmengden, vil det være klagefrekvensen som avgjør totalbelastningen for klageorganet. Frekvensen vil variere svært meget etter hva slags forvaltningsområde man befinner seg på. Likeså må tyngden av den enkelte klagesak ventes å variere atskillig fra område til område. Dette er igjen grunner som gjør en kvantifisering av de administrative og økonomiske konsekvensene nærmest umulig, så lenge man taler om en tverrsektoriell og generell reform. Klageadgangen vil imidlertid utvilsomt medføre en viss økning av ressursbruken i forvaltningen. På flere forvaltningsområder er det likevel grunn til å tro at både underliggende vedtak og sanksjonsvedtak vil bli påklagd samtidig. Sanksjonsdelen av klagesaken vil da normalt neppe påføre klageinstansen merarbeid av vesentlig omfang.

For det andre vil utvalgets forslag i punkt 12.11 om registrering av administrative sanksjoner innebære et nytt kostnadselement sammenlignet med dagens situasjon. Informasjonsteknologi og -utstyr er imidlertid generelt så utbredt i forvaltningen, at kostnadene på dette punktet bør bli nokså begrensede. På områder hvor alle sanksjonsvedtak blir fattet av ett og samme organ, bør registrering kunne gjennomføres nokså enkelt. På områder der flere organer – typisk regionale – ilegger sanksjoner, må det skje en sentralisering eller samordning av likeartede registre, hvilket kan føre til noe økte omkostninger. Men også innen slike områder har man i dag normalt nasjonalt sammenholdte systemer.

For det tredje vil forvaltningsorganer bli pådratt

en ny type kostnad i form av utgifter i forbindelse med sivilt søksmål om administrative sanksjoner. Overgangen til administrative sanksjoner vil lede til at forvaltningsorganene (statlige så vel som kommunale) vil måtte engasjere egne prosessfullmektiger når det reises sak om gyldigheten av et sanksjonsvedtak. Om disse vil være offentlig ansatte advokater eller privatpraktiserende advokater, er ikke sentralt her. Funksjonelt vil disse prosessfullmektigene utføre en stor del av det arbeidet som påtalemyndigheten i dag forestår i straffesaker. Omfanget av utgiftsposten vil selvsagt i høy grad påvirkes av søksmålsfrekvensen og saksotypen. Størrelsen av utgifter til prosessfullmektig i sivile saker har vært stadig økende. På en del områder kan man ikke se bort fra at disse utgiftene vil kunne bli av betydning, så vel samlet som i enkeltstående saker. Motstykket på dette punktet er særlig den besparelsen som påtalemyndigheten oppnår ved ikke å delta i sanksjonssaken.

For politi og påtalemyndighet er det klart at utvalgets forslag vil lede til besparelser. Dersom forvaltningen utstyres med effektive hjemler for selv å ilegge administrative sanksjoner, er det grunn til å anta at svært få saker vil bli anmeldt sammenlignet med i dag.

Når strafferegler konverteres til administrative sanksjoner, slipper domstolene å behandle sakene som straffesaker. Domstolene vil bare få befatning med sanksjonssakene når parten beslutter å reise sivilt søksmål. Nye regler innebærer at prosessinitiativet snus, samt at sivilt søksmål jo bare er aktuelt hvor parten vil ha overprøvet den sanksjon som allerede er ilagt av forvaltningen. Videre vil forvaltningsrettslig klageadgang "ta over" for en del søksmål. Dette antas på de fleste områder å lede til at en langt lavere andel av sanksjonssakene bringes inn for domstolene.

Samlet sett antar utvalget at det oppnås en besparelse ved at sakene behandles i én instans (forvaltningen) istedenfor i to, tre eller fire (forvaltning/politi/påtalemyndighet og domstoler). Innsparinger vil særlig kunne ventes på områder for "masseovertrедelser", der medvirkning fra to i stedet for ett organ i dag representerer et særlig ressursforbruk. Her er det naturlig å vise til utvalgets forslag i punkt 19.5.2 om kompetanseoverføring fra politiet til vegmyndighetene i saker som avdekkes gjennom automatisk trafikk kontroll (ATK). Man unngår at to etater beskjeffiger seg med håndhevelsen. Dette vil føre til raskere saksbehandling og ressursbesparelse for samfunnet totalt fordi kompetanseoverføringen i ubetydelig grad vil føre til merarbeid for vegmyndighetene, samtidig som politiet slipper oppgaver i forbindelse med utstedelse av

²⁾ Med mindre klage ut fra særegne hensyn avskjæres på bestemte områder.

forenklet forelegg. Som det fremgår av punkt 19.5.2 er antall saker her meget høyt, slik at man i sum kan forvente en betydelig besparelse. Økt kapasitet vil dessuten kunne innebære økt håndhevelse og dermed også økt etterlevelse av fartsreglene.

Økonomiske og administrative konsekvenser ved overgang fra straff til administrative sanksjoner på verdipapirhandellovens område i tilknytning til reglene om såkalt meldeplikt er omtalt i punkt 24.5.1.

På den annen side er det grunn til å anta at de mer detaljerte reglene for ileggelse av administrative sanksjoner som forslaget inneholder, vil lede til en noe mer omstendelig saksbehandling enn tidligere. Dette er imidlertid ikke en entydig konklusjon, også fordi dagens regler ofte oppfattes som usikre av forvaltningen selv. På en del områder der det i dag finnes regler om administrative sanksjoner, savnes det standardiserte regler for fremgangsmåten ved ileggelse, og man kan også observere usikkerhet med hensyn til vilkårene for når sanksjoner kan ilegges og om utmåling mv. Det er utvalgets håp at de generelle reglene som foreslås, vil kunne lette forvaltningsorganenes arbeid med sanksjonssakene, og også at den skisserte reformen vil lede til et klarere regelskille mellom disse sakene og reglene som gjelder forvaltningens primæroppgaver. Slik klarhet vil kunne lede til lavere ressursforbruk innen begge områder.

Utvalget antar at en bred overgang fra straff til administrative sanksjoner totalt sett vil lede til et lavere ressursforbruk for det offentlige, forutsatt et uendret håndhevingsnivå. Det vil imidlertid finne sted en sideveis forflytning av ressursforbruket fra politi, påtalemyndighet og domstoler, til forvaltningen. På samme måte som i spørsmålet om endringene vil lede til økt ressursforbruk totalt sett, antas størrelsen av denne forskyvningen i stor grad å avhenge av saksfeltets karakter.

27.3.3 Fortsatt bruk av administrative sanksjoner

Utvalgets forslag vil ha betydning også på områder der man allerede i dag ilegger administrative sanksjoner. Utvalget har blant annet foreslått nærmere regler om saksbehandlingen i kapittel 12, så som plikt til å gi meddelelse om sakens utfall. Men de fleste av kostnadene knyttet til saksbehandling og domstolsprøving pådras også i dag. Også nå kan f.eks. vedtak om administrative sanksjoner påklages. Hvis man forutsetter et uendret håndhevingsnivå, antar utvalget at det for denne gruppen saker ikke vil oppstå nevneverdige nye kostnader. Administrativ inndragning kan innebære en bespa-

relse ved at ikke enhver sak om inndragning må forelegges for retten, jf. f.eks. punkt 23.3.2.4 og 23.4.1.4. Utvalget har dessuten i kapittel 19.6 foreslått opphevet særordningen med klage til retten i parkeringssaker, hvilket antas å ville medføre en besparelse.

Når administrative sanksjoner ilegges av forvaltningen, innebærer det at eventuell overprøvelse ved domstolene skjer ved at parten reiser sivil retts sak. Utvalget har foreslått enkelte særregler for slik overprøvelse, jf. utkastet til ny § 57 i forvaltningsloven. Utvalget antar at disse særreglene ikke vil påvirke ressursforbruket i nevneverdig grad, sammenlignet med de alminnelige prinsippene for overprøvelse av forvaltningsvedtak som alternativt ville blitt anvendt.

27.3.4 Sanksjonssaker som etter forslaget skal behandles i straffesporet

For politiet, påtalemyndigheten og domstolene vil økonomiske og administrative konsekvenser for denne gruppen saker bare oppstå hvis sakenes omfang eller karakter endres. Så lenge man taler om en sanksjon ilagt som formell straff, vil situasjonen være som i dag.

Den viktigste endringen i omfang og karakter vil følge av at administrative sanksjoner kan tas med i straffesaken som borgerlige rettskrav, altså slik at også denne ilegges i straffesaken (normalt av domstol), jf. punkt 10.7. Dette gjør temaet for etterforskning, påtalebehandling og domstolsbehandling noe mer omfattende enn om man hadde holdt seg til straffekravet. Forbudet i P 7-4 mot dobbeltfølgning nødvendiggjør en samlet pådømmelse.

Grunnlaget for den administrative sanksjon vil i disse tilfeller alltid være den straffbare handling, slik at bevisførselen som hovedsak ikke utvides som følge av at saken også gjelder krav om ileggelse av administrativ sanksjon (med unntak av ved administrativ inndragning). De rettslige spørsmål kan imidlertid bli flere og mer kompliserte. Dessuten må utmålingen av den administrative sanksjon prøves.

Videre må det legges til grunn at noen færre straffesaker enn nå vil bli avgjort med vedtakelse av forelegg eller ved tilståelsesdom, og at det vil bli noen flere anker. For eksempel kan en tenke seg at en person som har kjørt for fort erkjenner dette og er villig til å godta straffen. Derimot er førerkortspørsmålet så viktig at han vil ha det prøvd i ordinær hovedforhandling, og på dette punkt vil han anke.

Forvaltningens undersøkelser og saksforberedelse vil stort sett være den samme som i den

tidligere ordning med administrativ sanksjon. Således må forvaltningen fremsette begjæring overfor påtalemyndigheten om at administrativ sanksjon skal tas med i straffesaken, og forvaltningen må dokumentere grunnlaget for kravet. Imidlertid er en slik begjæring ikke et enkeltvedtak. Den viktigste konsekvens av dette er at "klagebehand-

lingen" overføres fra forvaltningen til domstolene. Her antas det å ligge en besparelse for forvaltningen. Samlet sett antas at besparelsene hos forvaltningen – særlig ved at man slipper klagebehandling – er større enn det økte ressursforbruket hos påtalemyndighet og domstoler. Disse instansene skal allikevel behandle saken.

Vedlegg 1

Samlet lovutkast uten noter

1 Endringer i straffeloven

Lov 22. mai 1902 nr. 10 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) endres slik:

Ny § 61a skal lyde:

§ 61a.

Der loven setter som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon, kan straff bare ilegges dersom

a) den tidligere sanksjonen er en strafferettslig reaksjon eller en administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, og

b) den nye overtredelsen er begått mindre enn 2 år etter at den tidligere sanksjonen ble endelig.

Ny § 81a skal lyde:

§ 81a.

Når ikke annet er bestemt, er overtredelser som etter loven kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, bare undergitt offentlig påtale når forholdet er anmeldt av forvaltningen eller det kreves av allmenne hensyn.

Anmeldelsen må være fremsatt senest 1 år etter at forvaltningen er kommet til kunnskap om den straffbare handling og om hvem som har foretatt den.

2 Endringer i vegtrafikkloven

Vegtrafikklov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven) endres slik:

§ 31b oppheves.

3 Endringer i tolloven

Lov 10. juni 1966 nr. 5 om toll (tolloven) endres slik:

§ 68 oppheves.

4 Endringer i forvaltningsloven

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) endres slik:

Nytt § 13 tredje ledd skal lyde:

Taushetsplikt etter første ledd omfatter ikke opplysning om vedtak om administrativ sanksjon som omtalt i § 44 annet ledd, eller om lovovertrødelse som et slikt vedtak er eller kan bli basert på, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige eller som omfattes av første ledd nr. 2.

§ 13 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Nytt kapittel IX skal lyde:

Kapittel IX. Administrative sanksjoner

§ 44. (definisjoner og anvendelsesområde)

En administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.

Som administrative sanksjoner regnes blant annet:

- a) *overtredelsesgebyr*
- b) *tilleggsbetaling*
- c) *tap av offentlig ytelse*
- d) *administrativ inndragning*
- e) *administrativt rettighetstap*
- f) *formell advarsel*

Når loven gir hjemmel for å anvende ulike admi-

nistrative sanksjoner, kan forvaltningsorganet ilegge en eller flere av disse.

Bestemmelsene i kapitlet her gjelder som utfyllende regler når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov.

§ 45. (overtredelsesgebyr)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet pålegge den ansvarlige for en overtredelse å betale et pengebeløp til statskassen (overtredelsesgebyr). Når ikke annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov eller i enkeltvedtak, er oppfyllelsesfristen 4 uker fra vedtaket ble truffet.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle. Der det skal anvendes faste satser må disse fremgå av lov eller forskrift. Dersom det ikke skal anvendes faste satser, bør det i lov eller forskrift angis hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved utmålingen, og det skal fastsettes et maksimum.

Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser.

Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 46. (tilleggsbetaling)

Når det for avgivelse av uriktige eller ufullstendige opplysninger til avgiftsforvaltningen om egen avgiftsforpliktelse er særskilt fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet, når opplysningssvikten har ført til eller kunne ha ført til unndragelse av avgift, treffe vedtak om at den ansvarlige skal betale et tillegg. Tilleggsbetalingen fastsettes i prosent av det beløp som er eller kunne vært unndratt.

Tilleggsbetalingen beregnes i alminnelighet med 30 %. Dersom overtredelsen er forsettlig eller grovt uaktsom, kan tillegget utgjøre inntil 60 %. Når særlige grunner foreligger, kan det anvendes en lavere prosentsats enn angitt i første punktum.

Endelig vedtak om tilleggsbetaling er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 47. (tap av offentlig ytelse)

Når det for brudd på opplysningsplikt særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å avslå eller redusere en ytelse den ansvarlige ellers ville hatt krav på. Vedtaket skal gjelde for bestemt tid, og denne kan bare unntaksvis overstige to år.

§ 48. (administrativ inndragning)

Når det særskilt er fastsatt i lov kan forvaltningsorganet treffe vedtak om inndragning av utbytte som er oppnådd ved overtredelsen. Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt. Utgifter kommer ikke til fradrag ved beregningen av utbyttet. Kan størrelsen av utbyttet ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig. Dersom den ansvarlige for inndragningskravet er et selskap som inngår i et konsern, hefter selskapets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet.

Ved overtredelser der det særskilt er fastsatt i lov kan forvaltningsorganet treffe vedtak om inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen eller er produsert ved eller har vært gjenstand for denne. I stedet for tingen kan inndras et beløp som svarer til tingens verdi eller en del av denne. Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt.

Inndragning etter annet ledd kan foretas hos lovovertrederen eller den han har handlet på vegne av. Inndragning av ting som har vært brukt ved overtredelsen, eller et beløp som helt eller delvis tilsvarer tingens verdi, kan også foretas hos en eier som har forstått eller burde ha forstått at tingen skulle brukes ved en overtredelse.

Endelig vedtak om inndragning av vinning etter første ledd er tvangsgrunnlag for utlegg. Det samme gjelder endelig vedtak om inndragning av beløp istedenfor ting etter annet ledd. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13.

Inndratte ting og beløp tilfaller statskassen.

§ 49. (administrativt rettighetstap)

Når det særskilt er fastsatt i lov, og det anses nødvendig av hensyn til lovens formål, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å trekke tilbake eller begrense en offentlig tillatelse. Vedtaket skal gjelde for bestemt tid som bare unntaksvis kan overstige to år.

§ 50. (formell advarsel)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om å ilegge den ansvarlige for en overtredelse en formell advarsel. Vedtak om dette innebærer at den ansvarlige varsles om at forvaltningen, dersom det innenfor et tidsrom på 2 år fra vedtaket er endelig begås ny overtredelse, vil vurdere å anvende en strengere administrativ sanksjon eller å anmelde forholdet til politiet.

§ 51. (foretakssanksjon)

Når en overtredelse som kan medføre sanksjon, er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan administrativ sanksjon som nevnt i § 44 annet ledd, ilegges foretaket. Dette gjelder selv om det ikke kan anvendes sanksjon mot noen enkeltperson. Med foretak menes her selskap, enkeltpersonforetak, stiftelse, forening eller annen sammenslutning, bo eller offentlig virksomhet.

Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon, ved sanksjonsvalget og ved utmålingen av sanksjonen skal det særlig legges vekt på

- a) overtredelsens grovhet
- b) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- c) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- d) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- e) om det foreligger gjentakelse
- f) foretakets økonomiske evne.

§ 52. (anmeldelse og forbud mot gjentatt forfølgning)

Dersom forvaltningen anmelder overtredelsen til politiet, kan forvaltningen begjære at krav om administrativ sanksjon tas med i straffesaken. Slik begjæring skal fremsettes uten ugrunnet opphold.

Hvis overtredelsen anmeldes, kan forvaltningen ikke også ilegge den ansvarlige en administrativ sanksjon for samme forhold, med mindre påtalemyndigheten beslutter å tilbakeføre saken uten strafferettslig reaksjon.

Forvaltningen kan ikke ilegge den ansvarlige en administrativ sanksjon dersom den ansvarlige tidligere ved rettskraftig dom eller endelig vedtak er frifunnet eller ilagt strafferettslig reaksjon eller administrativ sanksjon for samme forhold. Dersom det er ilagt strafferettslig reaksjon eller administrativ sanksjon i saken, kan det likevel senere treffes vedtak om administrativ inndragning hvis krav om inndragning ikke ble behandlet i den tidligere saken. Er det i den tidligere saken avgjort krav om inndragning kan det senere fremmes krav om ytterligere inndragning hvis det avgjorte kravet var begrenset til gjenstander som kan føres direkte tilbake til overtredelsen.

§ 53. (vern mot selvinkriminering)

I sak om administrativ sanksjon eller mulig politianmeldelse har enhver rett til å nekte å svare på

spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Forvaltningsorganet skal gjøre vedkommende kjent med denne retten.

§ 54. (meddelelse om sakens utfall)

Den som har mottatt forhåndsvarsel om administrativ sanksjon, skal også meddeles utfallet av saken.

§ 55. (klageinstans ved kommunale vedtak)

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak om administrativ sanksjon.

§ 56. (registrering av sanksjoner)

Når det i lov er satt som vilkår for straff at personen eller foretaket tidligere er ilagt administrativ sanksjon, skal det forvaltningsorgan som treffer sanksjonsvedtak av betydning for straffbarhetsvilkår som nevnt, registrere denne når den er blitt endelig. Endelig vedtak om formell advarsel som nevnt i § 44 annet ledd bokstav f skal alltid registreres. Offentlighetsloven gjelder ikke for innsyn i registret.

Behandlingen av registeropplysningene etter første ledd skal følge reglene i lov om behandling av personopplysninger hvis ikke annet er særskilt fastsatt i lov. Registeropplysningene skal slettes etter tre år.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om organisering og gjennomføring av registrering av administrative sanksjoner, herunder om innsyn i registre.

§ 57. (domstolenes prøvingsrett)

Søksmål om overprøving av administrative sanksjoner, kan ikke reises uten at vedkommende part har benyttet klageretten og klagen er avgjort av klageinstansen. Søksmål skal likevel i alle tilfelle kunne reises når det er gått 6 måneder fra det tidspunkt erklæringen om klage første gang ble fremsatt, og det ikke skyldes forsømmelse fra klagerens side at klageinstansens avgjørelse ikke foreligger.

Ved slikt søksmål, kan retten prøve alle sider av saken. Retten skal sørge for at saken blir fullstendig opplyst. Retten er ikke bundet av partenes anførsler og påstander. Retten kan idømme en annen administrativ sanksjon enn forvaltningen har truffet vedtak om. Før retten idømmer en annen sanksjon enn det er fremsatt krav om, eller bygger på en annen anførsel enn partene har påberopt, eller går utenfor

påstanden ved utmåling av administrativ sanksjon, skal den gi partene anledning til å uttale seg om spørsmålet.

Nytt kapittel X skal lyde:

Kapittel X. Tvangsmulkt

§ 58. (automatisk tvangsmulkt)

Denne paragraf gjelder når det særskilt er fastsatt i lov at tvangsmulkt inntreder automatisk for å fremtvinge oppfyllelse av en plikt. Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg. Mulkten kan inndrives hos den som etter loven er ansvarlig for oppfyllelse avplikten.

Forvaltningsorganet kan etter søknad ettergi tvangsmulkten helt eller delvis når unnlåtelsen av å oppfylleplikten må anses unnskyldelig som følge av forhold utenfor den ansvarliges kontroll eller dersom særlige rimelighetsgrunner tilsier det.

Avgjørelse i sak om feilaktig ilagt tvangsmulkt eller om ettergivelse av tvangsmulkt kan påklages. Reglene i kapittel VI gjelder tilsvarende.

§ 59. (tvangsmulkt fastsatt av forvaltningen)

Når det særskilt er fastsatt i lov, kan forvaltningsorganet treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at en plikt som følger av lov, forskrift eller enkeltvedtak, blir oppfylt.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan forvaltningsorganet bestemme at mulkten enten skal begynne å løpe en uke etter vedtaket om tvangsmulkt (ubetinget tvangsmulkt), eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av pålegget dersom denne fristen er utløpt uten atplikten er oppfylt (betinget tvangsmulkt). Tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan bare fastsettes som betinget tvangsmulkt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen, og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Forvaltningsorganet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

5 Endringer i straffeprosessloven

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) endres slik:

§ 3 første ledd ny nr. 6 skal lyde:

6) krav om administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44.

§ 38 annet og tredje ledd skal lyde:

Med hensyn til det straffebed som skal anvendes på forholdet, er retten ikke bundet av tiltalen eller de påstander som er fremsatt. Det samme gjelder med hensyn til straff og andre rettsfølger. Mortifikasjon kan bare idømmes når det er fremmet krav om det, og ikke i større utstrekning enn påstått. Straff eller rettsfølger som nevnt i § 2 nr. 1, kan ikke idømmes i en sak som bare gjelder inndragning eller mortifikasjon. Ved krav om administrative sanksjoner som nevnt i forvaltningsloven § 44, er retten ikke bundet av partenes anførsler og påstander. Retten kan også ilegge en annen administrativ sanksjon enn påstått.

Før retten bruker et annet straffebed enn tiltalebeslutningen, eller idømmer en annen rettsfølge eller et større inndragningsansvar enn påstått, skal den gi partene anledning til å uttale seg om spørsmålet. Det samme gjelder dersom retten vurderer å gå utenfor påstanden ved utmålingen av en administrativ sanksjon eller idømme en annen administrativ sanksjon enn påstått. Siktete skal få en passende utsettelse når retten finner det ønskelig for forsvaret.

§ 51 skal lyde:

§ 51. Reises ny sak om et krav som er avgjort ved rettskraftig dom eller endelig vedtak om administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, skal retten avvise saken av eget tiltak.

Er det ilagt straff eller administrativ sanksjon i saken, kan det likevel fremmes sak med krav om inndragning hvis et slikt krav ikke ble behandlet under straffesaken eller saken om administrativ sanksjon. Er det under straffesaken pådømt krav om inndragning, kan det senere fremmes krav om ytterligere inndragning hvis det pådømte kravet var begrenset til gjenstander som kan føres direkte tilbake til den straffbare handling.

Ny § 71b skal lyde:

§ 71b. Finner påtalemyndigheten at vilkårene for straff eller offentlig påtale ikke er oppfylt for en overtredelse som etter loven kan medføre administrativ sanksjon som nevnt i forvaltningsloven § 44, kan påtalemyndigheten oversende saken til forvaltningen til behandling av spørsmålet om administrativ sanksjon.

§ 229 første og tredje ledd skal lyde:

Når påtalemyndigheten antar at det er foretatt en

straffbar handling, og påtale krever *anmeldelse eller* begjæring fra særskilt myndighet, skal den straks bringe de foreliggende opplysninger til vedkommende myndighets kunnskap for at denne kan ta standpunkt til om *anmeldelse skal inngis eller* påtale begjæres.

Så lenge *anmeldelse ikke er inngitt eller påtale* begjært, tas bare etterforskingsskritt som ikke uten skade kan utsettes.

§ 256 annet ledd skal lyde:

Et forelegg kan også omfatte bestemmelse om at den siktede skal betale til den berettigede pengekrav som går inn under § 3, og saksomkostninger til staten. *Videre kan forelegget omfatte bestemmelse om administrative sanksjoner som nevnt i § 3 første ledd nr. 6.* Reglene i § 432 første, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende.

Ny § 256a skal lyde:

§ 256a. Kongen kan bestemme at bøteleggelse på stedet eller i ettertid for overtredelser av nærmere angitt art kan skje ved forenklet forelegg etter faste bøtesatser. I slikt forelegg kan straffebudet og det straffbare forhold betegnes ved stikkord eller på liknende måte.

Forelegget kan omfatte inndragning i tillegg til bot.

Forelegget skal inneholde en oppfordring til siktede om innen en fastsatt frist å erklære om han vedtar forelegget. Fristen fastsettes slik at han får en betenkningstid som i alminnelighet bør være fra 3 til 10 dager. Forelegget faller bort dersom det ikke vedtas innen fristen.

Påtalemyndigheten kan til gunst for siktede oppheve vedtatt forelegg.

Polititjenestemann eller tolltjenestemann som ellers ikke har foreleggsmyndighet, kan gis myndighet til å utferdige forenklet forelegg. Det samme gjelder tjenestemenn i andre forvaltningsorganer som er tildeelt begrenset politimyndighet.

Forenklet forelegg skal ikke utferdiges hvis

- a) *overtredelsen antas å ville føre til en betydelig strengere straff ved ordinær straffeprosessuell behandling, eller*
- b) *det foreligger mistanke om flere overtredelser som ikke alle kan avgjøres med forenklet forelegg, eller*
- c) *det foreligger mistanke om flere overtredelser, og summen av bøtene overstiger det maksimumsbeløp for fellesbot som er fastsatt i forskrift.*

Kongen gir nærmere regler om bruk av forenklet forelegg og fastsetter bøtesatser og subsidiær fengselsstraff for de overtredelser ordningen skal omfatte.

6 Endringer i tvangsfullbyrdsloven

Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring (tvangsfullbyrdsloven) endres slik:

§ 4-18 nytt femte ledd skal lyde:

Lyder et vedtak om administrativ sanksjon på betaling av penger, kan utlegg begjæres når oppfyllelsesfristen er oversittet, selv om vedtaket ikke er endelig. Dersom det stilles sikkerhet, kan utlegg likevel ikke begjæres før vedtaket er endelig.

7 Endringer i verdipapirhandelloven

Lov 19. juni 1997 nr. 79 om verdipapirhandel (verdipapirhandelloven) endres slik:

Ny § 14-3 skal lyde:

§ 14-3. Administrative sanksjoner.

Kredittilsynet kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 3-1 eller § 3-3 første ledd administrativ sanksjon som fastsatt i forvaltningsloven § 44 annet ledd bokstav a (overtredelsesgebyr) og bokstav f (formell advarsel). Medvirkning kan sanksjoneres på samme måte.

Ved utmåling av overtredelsesgebyr skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av sanksjon. Forskriften kan inneholde bestemmelser om tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyr ikke blir betalt ved forfall, og om at også andre enn den som er ilagt gebyret eller tilleggsbetalingen, er ansvarlig for at dette blir betalt.

Gjeldende § 14-3 blir ny § 14-4.

§ 14-4 skal lyde:

§ 14-4. Straff

Med bøter eller fengsel inntil seks år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 2-1 første ledd eller § 2-6 første eller annet ledd.

Med bøter eller fengsel inntil 1 år, straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

8. overtrer § 2-2, §§ 2a-1 til 2a-7, § 2-6 tredje ledd, § 5-1, § 5-7, § 5-8, § 6-1 første ledd, § 6-5, § 7-1, § 7-11, §§ 8-2 til 8-8, §§ 9-3 til 9-8, § 11-3 eller § 12-2,

9. overtrer § 2-3 dersom det foreligger innsideopplysninger i foretaket,
10. gir villedende eller uriktige opplysninger i prospekt, annonser m.v. som nevnt i § 5-5,
11. overtrer plikten i § 9-1 første ledd nr. 3 til å oppbevare finansielle instrumenter og midler som tilhører investoren atskilt fra foretakets,
12. overtrer pålegg gitt med hjemmel i § 12-4,
13. grovt eller gjentatte ganger overtrer §§ 2-5 eller 9-2 eller
14. vesentlig overtrer § 3-1.

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktomt overtrer §§ 3-2 eller 3-3 *annet og tredje ledd, eller vesentlig overtrer § 3-3 første ledd.*

Dersom personen eller foretaket tidligere er ilagt sanksjon for overtredelse av denne lov, kan straff etter annet ledd nr. 7 for overtredelse av § 3-1 eller

etter tredje ledd for overtredelse av § 3-3 første ledd anvendes selv om overtredelsen ikke er vesentlig. Ved vurdering av om overtredelsen er vesentlig skal det særlig legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger og graden av skyld.

Medvirkning straffes på samme måte. Overtredelse av annet og tredje ledd er forseelse uten hensyn til straffens størrelse.

8 Endringer i småbåtloven

Lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter (småbåtloven) endres slik:

§ 42 oppheves.

Vedlegg 2

Sanksjonsutvalgets høringsuttalelse til Justisdepartementets høringsnotat om endringer i vegtrafikklovens regler om inndragning av førerkort mv.

1 Innledning

Det vises til departementets høringsbrev av 20. september d.å. med høringsnotat. Flere av de problemstillinger og forslag notatet drøfter berører sentrale punkter i Sanksjonsutvalgets mandat. Det er også vist til utvalget på side 38 i notatet. Selv om utvalget ikke er høringsinstans, har en derfor på møte 12. november d.å. besluttet å avgi høringsuttalelse om noen av de prinsipielle spørsmål. Sanksjonsutvalget skal utforme forslag til et helhetlig administrativt sanksjonssystem. Med utgangspunkt i mandatet er det derfor naturlig for utvalget å se førerkortreaksjonene i sammenheng både med tilbakekall av offentlige tillatelser utenfor vegtrafikkområdet og med andre administrative sanksjoner enn rettighetstap.

På denne bakgrunn ønsker utvalget å uttale seg om

- begrepsbruken og grensen mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak
- tap av retten til å føre motorvogn som følge av en straffbar handling, bør være formell straff, jf. straffeloven §§ 15 og 16
- kompetansen til å beslutte tap av retten til å føre motorvogn som følge av en straffbar handling, bør overføres fra forvaltningen (politiet) til domstolene

Sammenfatningsvis vil utvalget anbefale at

- det sondres tydelig mellom førerkortreaksjoner som er sanksjoner, og tilbakekall på annet grunnlag av retten til å føre motorvogn (for eksempel som følge av sviktende helse eller edruelighet). Denne hovedsondringen bør reflekteres ved at de ulike typer vedtak reguleres av forskjellige bestemmelser (for eksempel vegtrafikkloven § 33 om rettighetstap som sanksjon og § 34 om tilbakekall fordi førerkortinnehaveren av andre grunner ikke fyller vilkårene for å beholde førerkortet). Det vises til pkt. 2.2 nedenfor.
- inndragning ikke lenger bør brukes som beteg-

nelse på førerkortreaksjoner. Som fremholdt i høringsnotatet, dreier det seg om tap/nektelse av rett til å føre motorvogn. Utvalget bruker i sin terminologi rettighetstap som betegnelse når et slikt vedtak er en sanksjon, og tilbakekall av offentlig tillatelse når vedtaket ikke er en sanksjon. En anbefaler samme begrepsbruk i vegtrafikkloven. Etter utvalgets syn bør betegnelsen "inndragning" forbeholdes sanksjoner som har paralleller med strafferettslig inndragning (straffeloven §§ 34 flg.), for eksempel vinningsavståelse etter konkurranseloven § 6-5. Det vises til pkt. 2.2 nedenfor.

- tap av retten til å føre motorvogn (og beslutninger om sperrefrist og forbud mot å kjøre førerkortfri motorvogn) som sanksjon, jf. vegtrafikkloven § 24a annet ledd, § 33 og utkastet til nytt første ledd i § 35, bør ikke være formell straff selv om sanksjonen skal ilegges av domstolene i en straffesak. Utvalget kan ikke se at en slik endring er påkrevd av hensyn til etterlevelsen av trafikkbestemmelsene og mener man her må legge avgjørende vekt på hensynet til et helhetlig sanksjonssystem. En sanksjon bør ikke endre karakter selv om den personelle kompetanse overføres fra forvaltningen til domstolene. Dersom tap av retten til å føre motorvogn gjøres til formell straff, burde derfor samme løsning velges for det som nå er administrative rettighetstap på andre forvaltningsområder. Dette ville innebære en generell overføring av sanksjonskompetanse ved rettighetstap fra forvaltningen til påtalemyndigheten og domstolene som utvalget ikke kan se at det er grunnlag for. Det vises til pkt. 3 nedenfor.

Utvalget støtter forslaget om at tap av retten til å føre motorvogn overføres fra forvaltningen til domstolene når rettighetstapet er en sanksjon og ilegges i tilknytning til en straffesak, jf. pkt. 4 nedenfor.

2 Grunnlaget for reaksjonen – grensen mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak, begrepsbruk

2.1 Generelt om utvalgets sanksjonsbegrep

For sammenhengens skyld finner utvalget det hensiktsmessig først å redegjøre for det sanksjonsbegrep som anvendes. I mandatet angir departementet at Sanksjonsutvalget skal søke å finne frem til en "hensiktsmessig terminologi som kan være rettesnor for den nærmere utformingen av administrative sanksjoner i særlovgivningen". Utvalget har også for sin egen del hatt behov for å utvikle en ensartet terminologi.

Begrepet "sanksjon" forekommer ikke i noen legaldefinisjon, og det har heller ikke på annen måte rettsvirkninger etter gjeldende rett. Utvalgets sanksjonsbegrep er derfor i hovedsak utformet med sikte på en hensiktsmessig avgrensning av utvalgets oppmerksomhetsområde.

Utvalget har valgt å definere "*sanksjon*" slik:

En sanksjon er en negativ reaksjon ilagt av offentlig myndighet med hjemmel i lov, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål.

Etter denne definisjonen er det karakteristisk for en sanksjon at den er "bakover-rettet" ved at grunnlaget for å anvende sanksjonen er den overtredelsen som er begått. Videre er det karakteristisk at formålet med sanksjonen er å påføre gjerningspersonen eller foretaket et onde som en reaksjon fra samfunnets side mot overtredelsen. Formålet skiller sanksjonene fra andre forvaltningstiltak som kan utløses av et lovbrudd. Utvalget understreker at det avgjørende er formålet med regelen, ikke formålet med det aktuelle vedtak. Etter utvalgets syn er det treffende å betegne en sanksjon som "bakover-rettet", selv om den også er ment å bidra til fremtidig etterlevelse fra andre (allmennprevensjon) og fra gjerningspersonen selv (individualprevensjon). Legalitetsprinsippet medfører at en sanksjon alltid må ha hjemmel i lov.

Utvalgets definisjon av "sanksjon" faller i det alt vesentlige sammen med et materielt straffebegrep. Straff defineres således som "et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at han skal føle det som et onde", jf. blant annet Andenæs, Statsforfatningen i Norge (8. utgave) side 248 og Rt 1977 side 1207. Utvalget anvender derfor "sanksjon" som et overbegrep som både omfatter de reaksjoner som loven har definert som formell straff, og reaksjoner som

faller inn under sanksjonsbegrepet uten å være definert som straff i loven.

Sanksjoner som ilegges av forvaltningsorganer, betegnes tradisjonelt som *administrative sanksjoner*, og utvalget anvender den samme terminologi.

Tiltak som er "fremover-rettet" vil ikke være sanksjoner etter denne definisjonen. Eksempler på slike tiltak er forvaltningsorganers vedtak om å ilegge tvangsmulkt og vedtak om å trekke tilbake en offentlig tillatelse fordi innehaveren ikke lenger fyller vilkårene for å ha den. Formålet med en tvangsmulkt er å sørge for at lovlig tilstand (gjen)opprettes, med andre ord skal tvangsmulkten bidra til å gjennomtvinge at en forpliktelse oppfylles. Formålet med å kalle tilbake en tillatelse på grunnlag som nevnt, er å hindre at innehaveren av tillatelsen fortsetter en virksomhet han ikke lenger er skikket til å drive eller for øvrig ikke lenger fyller vilkårene for. Mens en sanksjon normalt utløses av en begivenhet (overtredelsen), vil et tiltak som ikke er en sanksjon ofte bli utløst av en tilstand (for eksempel sviktende faglige kvalifikasjoner, sviktende økonomi, sviktende helse eller sviktende vandel).

Utvalget benytter begrepet *andre forvaltningstiltak* om slike vedtak som ikke er sanksjoner. "Andre forvaltningstiltak" avgrenses således negativt. Alle forvaltningsvedtak som ikke er en sanksjon, jf. definisjonen av sanksjon ovenfor, regnes i utvalgets terminologi som et annet forvaltningstiltak. Utvalget har vurdert å bruke uttrykket "forvaltningsreaksjon" istedenfor "forvaltningstiltak", men er kommet til at dette blir for snevert. Ordet reaksjon leder tanken i retning av at vedtaket må være utløst av en handling eller en begivenhet og komme som en negativ konsekvens av denne. Et forvaltningstiltak kan imidlertid også utløses av en tilstand, for eksempel insolvens. Forvaltningstiltaket kan dessuten være positivt, for eksempel ha form av en belønning eller et annet incentiv. En annen sak er at utvalget ut fra sitt mandat i hovedsak vil befatte seg med de tyngende forvaltnings-tiltakene.

2.2 Sanksjonsbegrepet anvendt på vegtrafikklovens reaksjoner – rettighetstap eller tap av offentlig tillatelse

I prinsippet er sondringen mellom sanksjoner og andre forvaltningstiltak klar nok. Når en offentlig tillatelse trekkes tilbake, står man overfor en sanksjon når rettighetstapet er utløst av et lovbrudd, samtidig som hovedformålet eller et vesentlig formål med rettighetstapet er å påføre innehaveren et onde som en reaksjon fra samfunnet mot overtredelsen.

delsen. Tilsvarende står man overfor et tilbakekall som ikke er en sanksjon, dersom formålet med tilbakekallet er å hindre at vedkommende fortsetter å drive en virksomhet som han ikke (lenger) er kvalifisert for.

I utvalgets terminologi vil inndragning av førerkort etter § 33 nr. 1 annet ledd første punktum (typisk fartsovertredelser og uaktsom kjøring), § 33 nr. 1 første ledd (inndragning etter prikkbelastning), § 33 nr. 2 og nr. 4 første ledd bokstav a (promillekjøring og etterfølgende alkoholnytelse) og annet ledd (brudd på hjelpeplikten) være sanksjoner. Grunnvilkåret for inndragning er i disse tilfeller at førerkortinnehaveren er ilagt straff eller domfelt for en straffbar handling. Det er således nær sammenheng mellom overtredelsen og førerkortreaksjonen. Selv om det også er et formål med bestemmelsen å "luke ut" fra trafikken personer som er uskikket til å kjøre motorvogn, jf tilleggsvilkåret i § 33 nr. 1 om at enten hensynet til trafikksikkerheten eller allmenne hensyn ellers krever at førerkortet inndras, fremstår sanksjonsformålet som vesentlig. Ved vurderingen av hvor sentralt sanksjonsformålet er sammenliknet med trafikksikkerhetsformålet, legger utvalget ved inndragning etter § 33 nr. 1 også vekt på at hensynet til trafikksikkerheten neppe kan ivaretas i særlig grad ved en kortvarig inndragning uten rekvalifiserende tiltak.

Der grunnlaget for forvaltningens vedtak ikke er en overtredelse, er det innlysende at man ikke står overfor en sanksjon. Dette illustreres godt av bestemmelsene i vegtrafikkloven § 34 (førerkortinnehaveren oppfyller ikke lenger kravene til helse, trafikkkunnskap eller kjøreferdighet). Her inneholder loven ingen kopling til et lovbrudd, og følgelig er det heller ikke noe sanksjonsformål.

Vanskeligere er det der loven inneholder et krav om godandel eller allmenn tillit og grunnlaget i det enkelte tilfelle for å konstatere at kravet ikke er oppfylt, er at innehaveren har begått en eller flere overtredelser. Som regel har tilbakekall i slike tilfeller et dobbelt formål. Dels er formålet å beskytte samfunnet eller andre borgere eller foretak ved å hindre at personer / foretak som ikke oppfyller vandels- eller tillitskravet, får fortsette å utøve en virksomhet de ikke anses kvalifisert til, dels er formålet pønalt. Bestemmelsen i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 annet ledd annet punktum (vandelsalternativet) kan sies å være i denne kategorien.

Utvalget ser det generelt slik at dersom loven – i tillegg til eller som del av det generelle tillits- eller vandelskravet – også oppstiller som vilkår for rettighetstap/tilbakekall at det er begått et lovbrudd, taler de beste grunner for å anse vedtaket som

en sanksjon (dvs. som et rettighetstap i utvalgets terminologi). Når vedtaket alltid er betinget av et lovbrudd, er koblingen mellom lovbruddet og rettighetstapet så klar at det pønale formål normalt vil være tilstrekkelig fremtredende. Og omvendt – der loven kun angir krav om godandel eller allmenn tillit, slik som i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 annet ledd annet punktum – vil vedtaket normalt ikke være en sanksjon. Her kan manglende oppfyllelse av kravet også skyldes annet enn lovbrudd, og utvalget anser da det pønale formål som så vidt lite vesentlig at det i utvalgets terminologi dreier seg om et tilbakekall, som er et annet forvaltnings tiltak. Dette må gjelde selv om grunnlaget for å konstatere sviktendeandel i den enkelte sak er at det er begått en straffbar handling. Ved førerkort kommer dette spørsmålet for øvrig ikke på spissen, fordi det – som også fremholdt i høringsnotatet på side 34 – er naturlig å anvende inndragnings hjemmelen i § 33 nr. 1 annet ledd første punktum (som er en sanksjon) også der den utløsende straffbare handling ikke er en trafikkovertredelse.

Det finnes også bestemmelser som oppstiller krav om tillit,andel eller skikkethet, samtidig som lovovertridelser angis som ett av flere alternative grunnlag for å konstatere at kravet ikke (lenger) er oppfylt. Etter utvalgets syn vil slike bestemmelser normalt stå i samme stilling som bestemmelser som nøyer seg med et generelt krav om tillit,andel eller skikkethet, jf. avsnittet ovenfor. Det er ikke grunn til å bedømme situasjonen forskjellig avhengig av om lovbrudd er uttrykkelig nevnt i loven som eksempel eller ikke. Vegtrafikkloven § 35 (§ 35 annet ledd i utkastet) er et eksempel på en slik bestemmelse.

I tvilstilfeller kan det også være grunn til å legge vekt på om rettighetstapet/tilbakekallet er tidsbegrenset eller har skjedd for alltid. Det pønale element fremtrer tydeligere ved tidsbegrensede vedtak, særlig dersom det heller ikke stilles krav om rekvalifiserende tiltak før tillatelsen gis tilbake. Tilsvarende taler gode grunner for at man ikke står overfor en sanksjon dersom vedtaket i prinsippet er tidsbegrenset, men det likevel kan søkes om ny tillatelse så snart en kan dokumentere at kvalifikasjonskravet igjen er oppfylt.

Det finnes bestemmelser om rettighetstap/tilbakekall på mange forvaltningsområder. Ikke sjelden omfatter bestemmelsene flere grunnlag for tilbakekall uten at disse holdes fra hverandre. Det kan derfor ofte være vanskelig å ta stilling til om man står overfor en sanksjon eller et annet forvaltningstiltak, slik utvalget bruker disse begrepene. Tilbakekall kan i praksis også skje ved at forvaltningen bruker sin (lovfestede eller ulovfestede)

rett til å omgjøre det tidligere vedtak om å gi tillatelsen.

Etter utvalgets syn er det her behov for en opprydning. Utvalget anbefaler derfor at man så langt det lar seg gjøre plasserer tilbakekall som er sanksjoner og tilbakekall som ikke er sanksjoner i ulike bestemmelser. Blant annet av hensyn til EMKs forbud mot dobbeltstraff (Tilleggsprotokoll nr. 7 artikkel 4, jf. Høyesteretts dom av 11. oktober 2002), er det behov for å sondre tydelig mellom disse to gruppene. Også hensynet til den personelle kompetanse – at både straff og sanksjoner som ikke er straff bør fastsettes av domstolene når det er reist straffesak, jf. nedenfor, mens forvaltningen skal beholde kompetansen til å treffe vedtak om tilbakekall som ikke er sanksjon selv om det også verserer en straffesak – tilsier at det må være tydelig hva slags rettighetstap/tilbakekall man står overfor i det enkelte tilfelle. Utvalget slutter seg således til forslaget i høringsnotatet om å flytte bestemmelsen i vegtrafikkloven § 33 nr. 1 annet ledd annet punktum (om inndragning på grunn av sviktende edruelighet eller vandel) til § 34. Lovens § 33 bør være en bestemmelse om tap av retten til å føre motorvogn som sanksjon, mens lovens § 34 regulerer tilbakekall som ikke er sanksjon.

Utvalget mener videre at sondringen bør gjen speiles i begrepsbruken. Generelt vil en derfor foreslå at *rettighetstap* anvendes som betegnelse på sanksjonene, og at *tilbakekall av offentlig tillatelse* benyttes ved andre forvaltningstiltak. I resultat er reaksjonene identiske; det er formålet med vedtaket som danner skillet mellom gruppene. Administrativt eller sivilrettslig rettighetstap vil ha samme formål som det strafferettslige. Det er da naturlig å bruke samme betegnelse på den administrative eller sivilrettslige sanksjon som på den strafferettslige, dvs. å kalle sanksjonen for rettighetstap, men samtidig markere forskjellen i personell kompetanse ved å bruke betegnelsen administrativt rettighetstap der forvaltningen kan ilegge sanksjonen. Når kompetansen ligger hos domstolene, markerer "sivilrettslig" motsetningen til de rettighetstap som er formell straff, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

I vegtrafikkloven brukes uttrykksmåten "inndragning" av tillatelsen. Dette er etter utvalgets oppfatning uheldig. "Inndragning" som administrativ sanksjon bør forbeholdes tilfeller som er parallelle med straffelovens inndragningsbestemmelser (straffeloven §§ 34 flg.), for eksempel bestemmelsene i konkurranseloven § 6-5 og verdipapirhandelloven § 14-2 om vinningsavståelse. Utvalget anbefaler derfor at begrepsbruken i departementets

lovutkast B endres slik at det også her brukes betegnelsen tap av retten til å ha førerkort.

3 Bør sanksjonen "tap av retten til å føre motorvogn" være straff eller sivilrettslig sanksjon?

Etter sitt mandat skal Sanksjonsutvalget foreta "en grunnleggende gjennomtenkning av hvordan det bør reageres mot lovbrudd, og ... utrede hvilke sanksjoner som etter omstendighetene kan være mer effektive enn straff." I lys av dette er det naturlig at utvalget knytter noen merknader til spørsmålet om tap av retten til å føre motorvogn (inndragning av førerkort) bør være formell straff etter straffeloven §§ 15 og 16, jf. pkt. 5.4 i høringsnotatet.

Med utgangspunkt i mandatets forutsetning om å begrense bruken av straff legger utvalget til grunn at straff bare skal anvendes der dette er *nødvendig*. I nødvendighetshensynet ligger to delelementer: For det første må det være nødvendig å kunne sanksjonere overtredelser for å sikre at handlingsnormen etterlevs i tilstrekkelig grad. For det andre må det være nødvendig at denne sanksjonen er straff. Straff bør derfor som regel være *subsidiær*. Dersom tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås gjennom sanksjoner som ikke er straff (herunder administrative sanksjoner) bør disse foretrekkes. Videre bør det for anvendelse av straff stilles krav til de *vernede interesser*. Således vil det som regel være naturlig å sette som vilkår at de (offentlige eller private) interesser som gjennom sanksjonen skal beskyttes, i et samfunnsmessig perspektiv er så sentrale at de berettiger bruk av straff.

Det kan uten videre konstateres at sanksjoner er nødvendig for å sikre etterlevelse av vegtrafikklovgivningen. Det er også på det rene at hensynet til trafikksikkerheten – som begrunner førerkort-sanksjoner – er en viktig samfunnsmessig interesse. Det springende punktet blir derfor subsidiaritetkravet: Er det nødvendig av hensyn til etterlevelsen at sanksjonen gjøres til formell straff?

Etter utvalgets syn må dette spørsmålet besvares benektende. Tap av retten til å føre motorvogn er ikke straff i dag. Sanksjonen har likevel god preventiv effekt, og det er – etter det utvalget kan se – ingen holdepunkter for at etterlevelsen av handlingsnormene (for eksempel fartsbestemmelsene) vil bli bedre om man gjør sanksjonen til straff.

I høringsnotatet side 38 viser departementet til at det vil kunne understreke det klanderverdige ved handlingen om førerkortreaksjoner gjøres til

straff, og at dette vil kunne ha en holdningsskapende virkning. Etter utvalgets syn bør dette hensynet tillegges begrenset vekt. Utvalget er, som det fremgår av avsnittet ovenfor, skeptisk til om en slik endring vil gi noen nevneverdig "merefekt". Førerkortsanksjoner oppleves som inngripende uavhengig av om disse regnes som formell straff eller ikke, og understrekningen av kladder oppnås ved at sanksjonen uansett ilegges i straffesak.

Utvalget vil dessuten peke på hensynet til et helhetlig sanksjonssystem. En kan vanskelig se at det er grunnlag for å etablere en særordning på vegtrafikkområdet. Utenfor førerkorttilfellene vil forvaltningen normalt ha en valgrett ved overtredelser som både er straffbare og kan medføre en administrativ sanksjon: Forvaltningen kan enten reagere selv med en administrativ sanksjon eller anmelde lovbruddet til politiet med sikte på at det skal reises straffesak. Forbudet mot dobbeltstraff vil derimot som regel være til hinder for at både forvaltningen og strafferettsapparatet sanksjonerer samme overtredelse. Også uavhengig av EMK (P 7-4) taler gode grunner for at alle sanksjoner bør ilegges samtidig av samme organ. Når det reises straffesak, bør derfor sanksjonskompetansen samles hos domstolene (eller påtalemyndigheten ved forelegg), jf. pkt. 4 nedenfor. Imidlertid er det verken nødvendig eller hensiktsmessig at sanksjonene av den grunn skal endre karakter. En administrativ sanksjon er ikke straff når vedtak treffes av forvaltningen, og den bør da heller ikke bli straff selv om den ilegges av domstolene i en straffesak. Under enhver omstendighet bør ordningen være den samme på de ulike forvaltningsområdene. Dersom tap av retten til å føre motorvogn gjøres til formell straff, bør derfor samme løsning velges for det som nå er administrative rettighetstap på andre forvaltningsområder. Dette vil i så fall innebære en generell overføring av sanksjonskompetanse ved rettighetstap fra forvaltningen til påtalemyndigheten og domstolene. Utvalget kan vanskelig se at det er grunnlag for å gjøre slike endringer, og da bør konsekvensen være at heller ikke tap av retten til å føre motorvogn gjøres til straff.

Om tap av offentlig tillatelse som følge av straffbar handling, generelt gjøres til straff får dessuten betydning for den personelle kompetanse. Straff kan bare ilegges av domstolene (eller ved forelegg som må vedtas av lovovertrederen når det ikke dreier seg om frihetsberøvelse), jf. Grunnloven § 96. Dersom man beholder ordningen med administrative rettighetstap, oppnås fleksibilitet. Sanksjonen kan ilegges av domstolene dersom det også fremmes krav om straff, mens forvaltningen kan

ilegge rettighetstapet såfremt overtredelsen ikke anmeldes.

4 Hvem bør beslutte tap av retten til å føre motorvogn – domstolene eller forvaltningen (politiet)?

For ordens skyld presiseres at utvalget her bare behandler førerkortreaksjoner som er sanksjoner. Det er åpenbart at kompetansen til å treffe vedtak om tap av retten til å føre motorvogn på annet grunnlag (for eksempel som følge av sviktende vandel, helse eller edruelighet) fortsatt må ligge hos forvaltningen.

Slik vegtrafikkloven er utformet, vil tap av retten til å føre motorvogn som sanksjon, alltid være knyttet til en straffesak. Således er det et generelt vilkår for ileggelse av sanksjonen at førerkortinnehaveren blir domfelt eller vedtar forelegg for overtredelsen. Når det alltid vil foreligge en straffesak, tilsier både hensynet til samordning av sanksjonene og hensynet til domfelte at straff og førerkortreaksjon fastsettes samtidig av samme organ, dvs. ved dom eller ved at det utferdiges og vedtas et forelegg som omfatter alle sanksjoner.

Derimot kan utvalget vanskelig se at hensynet til rettsikkerheten, som nevnes på side 31 i høringsnotatet, har særlig vekt her. Når først skyldspørsmålet er avgjort, er det etter praksis lite rom for skjønn ved fastsettelsen av førerkortsanksjonen. Dette gjelder både for spørsmålet om sanksjonen skal ilegges og varigheten av rettighetstapet, jf. høringsnotatet side 16 og 43. I stor grad dreier det seg om en regelbundet avgjørelse. Til sammenligning nevnes at ved vedtak som ikke er en sanksjon, for eksempel nektelse av førerkort på grunn av manglende edruelighet eller vandel (jf. vegtrafikkloven § 24 og høringsnotatet side 35), er forvaltningens prøving atskillig mer omfattende både ved at den her må vurdere faktum og ved at det er større rom for skjønn ved vurderingen av om nektelse bør skje. Når man er utenfor sanksjonsområdet, er det imidlertid ikke aktuelt å overføre kompetansen til domstolene.

Utenfor førerkorttilfellene vil forvaltningen normalt ha en valgrett ved overtredelser som både er straffbare og kan medføre en administrativ sanksjon: Forvaltningen kan enten selv ilegge en administrativ sanksjon eller anmelde lovbruddet til politiet, jf. pkt. 3 ovenfor. Utvalget vil i sin utredning foreslå endringer i straffeprosessloven § 3, slik at det gis en generell hjemmel for at (ellers) administrative sanksjoner kan tas med i en straffesak. I høringsnotatet side 61 foreslår departementet (for

det tilfelle at man velger alternativet med sivilrettslig sanksjon fastsatt av domstolene) at det tilføyes et nytt nr. 4 i straffeprosessloven § 2. Tatt i betraktning at førerkortsanksjonene skiller seg fra andre administrative sanksjoner ved at det alltid skal være et vilkår at innehaveren blir ilagt straff eller domfelt for overtredelsen, er utvalget enig i dette. For sanksjoner som forvaltningen selv har kompetanse

til å ilegge utenfor straffesak, men som skal tas med i straffesaken når forholdet anmeldes, er det imidlertid mest hensiktsmessig å gi en hjemmel i § 3.

Oslo, 15. november 2002

Hans-Petter Jahre
leder av utvalget
