

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
Postboks 8005 Dep.  
0030 OSLO

Oslo, 14.01.2022

Deres ref.:  
21/5609

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2021/12004

Saksbehandler:  
Ingvild Rosseland Sandhaug

## Hørings svar Miljødirektoratet - høring av utredning om foretaksstraff og korrupsjon

Miljødirektoratet viser til høring av utredningen om foretaksstraff og korrupsjon med frist 11. januar 2022, som vi mottok ved brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. oktober 2021. Vi viser også til epost fra Tage Henningsen, lovrådgiver i Lovavdelingen, datert 11. januar 2022, hvor Miljødirektoratet fikk innvilget utsatt frist til 14. januar. Miljødirektoratet bemerker at vi bare har vurdert forslagene som knytter seg til straffeloven § 27 og forvaltningsloven § 46, siden disse bestemmelsene er av størst betydning for vårt arbeid mot miljøkriminalitet.

### Generell merknad

Bruk av straff overfor foretak er et viktig virkemiddel i bekjempelsen av miljøkriminalitet. En stor andel brudd på miljølovgivningen skjer i forbindelse med ellers lovlig og samfunnsnyttig virksomhet. Forurensning, ulovlig avfallshåndtering og produkter som ikke oppfyller krav til innhold, emballering og merking, skyldes ofte at noe svikter i flere ledd i virksomheten, uten at det er en enkeltperson som kan klandres for det alene. Foretaksstraff er viktig for å styrke etterlevelsen av miljølovgivningen, ved at det sender et tydelig signal til foretaket som helhet om at de må skjerpe rutineene i alle ledd. Foretaksstraff er også egnet til å virke allmennpreventivt overfor en bransje, når de ser at brudd på miljøregelverket kan medføre straff. Miljødirektoratet er derfor positive til at man nå har foretatt en evaluering av foretaksstraffen, med sikte på å styrke og effektivisere dette reaksjonsmiddelet.

### Om forslaget knyttet til foretaksstraff

#### *Innledning*

Høringsforslaget innebærer blant annet flere endringer av ordlyden i straffeloven § 27, som til dels kodifiserer det som allerede anses som gjeldende rett, og dels endrer gjeldende rett. Blant de mest sentrale endringene fra vårt ståsted er gjeninnføringen av skyldkravet og tilføyselsen av en særskilt rettsstridsreservasjon. Nedenfor knyttes noen korte bemerkninger til skyldkravets betydning på miljøfeltet. Vi har også noen kommentarer til den særskilte rettsstridsreservasjonen som foreslås inntatt i § 27 første ledd tredje punktum.

### *Skyldkravets betydning på miljøfeltet*

Miljødirektoratet støtter gjeninnføringen av skyldkravet for bruk av foretaksstraff. Vi viser til skyldprinsippet som ligger til grunn for norsk strafferett, og som er viktig både av hensyn til den enkelte som blir ilagt straff, straffens preventive virkning og den alminnelige respekt for strafferettssystemet.

Bakgrunnen for at man i straffeloven 2005 åpnet for bruk av foretaksstraff uten hensyn til om det var utvist skyld, var hovedsakelig effektivitetshensyn. Departementet uttrykte i forarbeidene at et vilkår om skyld kunne forvanske bruken av foretaksstraff.<sup>1</sup> Det foreslåtte vilkåret om at straffebudets skyldkrav er oppfylt, vil etter vårt syn i liten grad utgjøre en utfordring for straffesanksjonering på miljøfeltet, forutsatt at man (fortsett) legger til grunn at skyldkravet kan oppfylles ved å se flere personers handlinger og kunnskap i sammenheng (kumulative feil). For de fleste straffbare brudd på miljøregelverket er det tilstrekkelig med uaktsomhet. Vår erfaring er at det sjelden er problematisk å vurdere om en overtredelse skyldes uaktsomhet hos en eller flere personer som handlet på vegne av foretaket.

Vilkåret om at straffebudets skyldkrav er oppfylt, kan imidlertid være til hinder for bruk av straffeloven § 240 første ledd om alvorlig forurensning- og avfallskriminalitet overfor foretak. I denne bestemmelsen er det vilkår om forsett eller grov uaktsomhet. Miljødirektoratets erfaring er som nevnt at det svært ofte er summen av flere personers handlinger som har medført brudd på miljøregelverket. I slike tilfeller er det mer utfordrende å finne beviset at overtredelsen skjedde ved grov uaktsomhet eller forsettlig. Etter strl. § 240 første ledd er det et vilkår at forurensningen eller den ulovlige avfallshåndteringen har medført betydelig skade på livsmiljøet i et område, eller (nærliggende) fare for slik skade. I tråd med dekningsprinsippet må forsettet eller den grove uaktsomheten omfatte denne skadefølgen. Det innebærer en svært høy terskel for å anvende straffeloven § 240. I lys av at forurensnings- og avfallskriminalitet i forbindelse med ellers ordinær virksomhet ofte skyldes feil hos flere ledd i virksomheten, kan kravet om forsett eller grov uaktsomhet for bruk av foretaksstraff, medføre at man sjelden eller aldri kan straffe foretak for brudd på strl. § 240.

### *Rettsstridsreservasjon i § 27 første ledd tredje punktum*

Det forslås inntatt en ny rettsstridsreservasjon i straffeloven § 27 første ledd tredje punktum, som innebærer at foretaket ikke straffes dersom det ikke kunne ha forebygget den straffbare handlingen gjennom retningslinjer, rutiner, instruksjoner m.v. Formålet er, slik vi forstår det, å stimulere foretakene til å forebygge straffbare handlinger ved å sørge for interne rutiner som er egnet til å forebygge straffbare handlinger.

På miljøfeltet er det gjennomgående slik at virksomhet som er underlagt miljøregelverkene skal ha internkontrollsystemer som sikrer etterlevelse av lovene. Internkontrollsystemene skal være risikobaserte, og det innebærer at foretaket skal sikre kunnskap om gjeldende regler, risikofaktorer og tiltak for å avhjelpe risikoen. Manglende eller svært mangelfulle internkontrollsystemer kan som sådan være straffbart, jf. forurensningsloven § 78 bokstav b) jf. § 52 b, jf. internkontrollforskriften. På miljøfeltet eksisterer det med andre ord normer for det forebyggende arbeidet, som det vil være naturlig å vurdere en slik rettsstridsreservasjon opp

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) s. 242.

mot. Miljødirektoratet vil imidlertid også gjøre departementet oppmerksom på at det ofte vil bero på en skjønnsmessig vurdering om normene er etterlevd. En del av kravene til internkontrollsystemer må tolkes i lys av den enkelte virksomhetens risikosituasjon. Vi antar derfor at dette i praksis *kan* bli krevende vurderinger den enkelte sak, særlig tatt i betraktning strafferettens krav til klarhet, forutsigbarhet og beviskravet. Miljødirektoratet har ikke forutsetninger for å ta stilling til om en slik potensiell utfordring knyttet til rettsstridsreservasjonen taler for eller imot forslaget, men ønsker som nevnt å gjøre departementet oppmerksom på dette.

### **Om forslaget knyttet til administrative foretakssanksjoner**

*Om administrative foretakssanksjoner er omfattet av forpliktelsene i EMK artikkel 7*

I utredningen legges det til grunn at administrative foretakssanksjoner er å anse som en "penalty" etter EMK artikkel 7. Vurderingen er basert på forvaltningsloven § 43, og det foretas i liten grad en selvstendig drøftelse som synliggjør hvilke sanksjoner dette gjelder, hvilke kriterier som skal legges til grunn for å vurdere om en sanksjon er å anse som straff etter EMK, og hvilke rettighetsforpliktelser som gjelder for de ulike sanksjonene. I lys av forventningene om at forvaltningen skal håndtere en vesentlig andel lovbrudd selv, mener vi det bør foretas en grundigere vurdering av forholdet mellom EMK artikkel 7 og administrative foretakssanksjoner. Vi antar at noe av effektivitetsgevinsten ved administrativ iretteføring kan svekkes, dersom de samme menneskerettslige forpliktelsene gjelder for alle administrative sanksjoner, som for straff. I utredningen drøftes først og fremst spørsmålet om EMK artikkel 7 oppstiller et krav om skyld ved ileggelse av en "penalty", og om kravet også gjelder for administrative sanksjoner. Det legges til grunn at det gjelder et krav om skyld, og at dette også gjelder ved administrative forvaltningssanksjoner.<sup>2</sup> Miljødirektoratet mener det kan stilles spørsmål ved denne konklusjonen. Rettspraksisen som danner grunnlag for konklusjonen, HR-2021-797-A og G.I.E.M. S.r.l. mfl. mot Italia<sup>3</sup>, gjaldt inndragning og straff. Ingen av sakene tok stilling til administrative sanksjoner.

Miljødirektoratet viser til artikkelen av Rui, *Fra menneskerettighetsdomstolen*, Tidsskrift for strafferett, 2018, s. 202–215, som blant annet drøfter hvorvidt EMDs avgjørelse i G.I.E.M.-saken kan tas til inntekt for et generelt krav om skyld ved administrative sanksjoner. Rui peker på at EMD i G.I.E.M.-saken ikke eksplisitt legger til grunn Engel-kriteriene for vurderingen av om inndragningen i saken var å anse som straff. Domstolen legger riktignok til grunn kriterier som ligner, men også to kriterier som ikke er anvendt i forbindelse med artikkel 6-sakene. I G.I.E.M.-saken vurderer Domstolen også om sanksjonen er ilagt etter en person er funnet skyldig i en straffbar handling og hvilke prosedyrer som er fulgt for ileggelse og gjennomføringen av sanksjonen. Rui mener derfor det kan stilles spørsmål om straffebegrepet i artikkel 7 er snevrere enn det som er lagt til grunn for rettighetsbeskyttelsen i artikkel 6 nr. 2, og videre om skyldkravet kommer til anvendelse for administrative sanksjoner.

---

<sup>2</sup> Utredning om foretaksstraff og korrupsjon, s. 89-91.

<sup>3</sup> G.I.E.M. S.r.l. mfl. mot Italia, dom 28. juni 2018, forent behandling av sakene 1828/06, 34163/07, 19029/11. Her omtalt som "G.I.E.M.-saken".

Miljødirektoratet mener på bakgrunn av dette at det bør foretas en grundigere analyse av forholdet mellom administrative foretakssanksjoner og rettighetsvernet som følger av EMK artikkel 7. Analysen bør konkret ta stilling til hvilke sanksjoner som er å anse som straff etter EMK artikkel 7, og hvilke forpliktelser det i så fall medfører.

#### *Skyldkravet ved administrative foretakssanksjoner*

Miljødirektoratet vil også bemerke at selv om man skulle anse administrative sanksjoner for å være omfattet av artikkel 7, så kan det stilles spørsmål ved om det samtidig innebærer at det må legges til grunn et minstekrav om uaktsomhet for ileggelse av administrative foretakssanksjoner. I saker hvor det har vært spørsmål om brudd på EMK artikkel 6 nr. 2 (uskyldspresumsjonen), har EMD holdt det åpent for at konvensjonspartene kan "*...in principle and under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence*".<sup>4</sup> EMD har vurdert flere saker hvor nasjonal rett åpnet for ileggelse av straff på tilnærmet objektivt grunnlag. I praksis foretas det i slike tilfeller en proporsjonalitetsvurdering, og EMD har eksempelvis funnet at det ikke er i strid med EMK art. 6 nr. 2 å ilegge straff på tilnærmet objektivt grunnlag, dersom tiltalte hadde anledning til å forsvare seg ved å anføre *force majeure*.<sup>5</sup> Det kan stilles spørsmål om hvordan denne praksisen skal forenes med et generelt minstekrav om uaktsomhet i artikkel 7.

Dersom G.I.E.M-saken tolkes som at det må være bevist skyld i form av minst uaktsomhet for ileggelse av *straff*, kan det likevel stilles spørsmål om man vil legge tilsvarende forpliktelse til grunn for *administrative sanksjoner*. Vi viser til at EMD i praksis har åpnet for en noe "romsligere" vurdering av rettighetsvernet utenfor det som kan sies å være kjernestrafretten.<sup>6</sup>

Miljødirektoratet mener det kan tenkes brudd på særlovgivningen som er av en slik art at det bør være rom for å ilegge en sanksjon på objektivt grunnlag. Effektivitetshensyn kan eksempelvis tale for at regler som først og fremst ivaretar kontrollhensyn, hvor manglende etterlevelse ikke bærer preg av "klanderverdig" opptreden, bør kunne håndheves med foretakssanksjoner som ilegges på objektivt grunnlag. Det gjelder særlig der hvor manglende etterlevelse er økonomisk motivert, hvor en økonomisk sanksjon kan skape et oppfylleelsespress, i tillegg til å virke preventivt. Vi mener det bør bero på en grundig vurdering av Norges menneskerettslige forpliktelser, dersom man eventuelt utelukker bruk av administrative sanksjoner på objektivt grunnlag.

Miljødirektoratet vil til slutt bemerke at det foregående ikke skal tolkes som en generell innsigelse mot et vilkår om skyld for administrative sanksjoner. Vi legger som utgangspunkt til grunn at et vilkår om skyld for ileggelse av eksempelvis overtredelsesgebyr til foretak, ikke representerer en vesentlig utfordring for håndheving av reglene. Vår erfaring tilsier at det som regel ikke er vanskelig å avgjøre om et brudd på regelverket skyldes at noen har opptrådt uaktsomt, eller om det eksempelvis skyldes et hendelig uhell. Vårt poeng er at dette er spørsmål som bør utredes nærmere.

---

<sup>4</sup> Se eksempelvis Janosevic mot Sverige, dom 23. juli 2002, sak 34619/97.

<sup>5</sup> Se Salabiaku mot Frankrike, dom 7. oktober 1988, sak 10519/83.

<sup>6</sup> Se Jussila mot Finland, dom 23. november 2006, sak 73053/01.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Frantz Nielsen  
seksjonsleder

Ingvild Rosseland Sandhaug  
seniorrådgiver