



## Kapittel 16

# Reaksjoner ved regelbrudd

### 16.1 Innledning

For å sikre etterlevelse av regelverket, er det ikke tilstrekkelig med klare regler, informasjon om regelverket og tilsyn med at reglene etterleves (oppdagelsesfare). Den som skal etterleve regelverket, må også vite at det blir reagert dersom vedkommende bryter det.

De reaksjoner som settes inn ved brudd på regelverket, kan ha forskjellige formål. For det første er det viktig å iverksette reaksjoner for å sørge for å bringe forholdene i lovlig stand av hensyn til de interesser regelverket skal ivareta (forvaltningstiltak). Videre kan reaksjoner ha som formål å straffe eller pålegge regelbryteren et onde, både av individualpreventive og allmennpreventive årsaker (pønale reaksjoner). Både bevisstheten om forvaltningstiltak og pønale reaksjoner vil være insentiver til etterlevelse av regelverket.

Reaksjoner må tilpasses ut i fra hva som er formålet med reaksjonen – å rette opp i en rettsstridig situasjon og/eller å straffe eller pålegge den ansvarlige et onde. Hvilke reaksjoner som skal settes inn for å sikre etterlevelse, vil måtte variere bl.a. ut i fra type regelbrudd, omfanget av bruddet og i hvor stor grad vedkommende kan lastes for regelbruddet. I utgangspunktet bør en velge det reaksjonsmidlet som gir best etterlevelseseffekt i det enkelte tilfelle. Konsekvensen av reaksjonen må imidlertid også vurderes opp mot det som oppnås med den. Ofte kan det være nødvendig å sette inn flere reaksjoner, f.eks. både stenging av måleredskap og anmeldelse med påfølgende straff.

Først i kap. 16.2 gis en oversikt over de reaksjonsmidlene som finnes i dagens regelverk. Videre gis i kap. 16.3 en vurdering av hvilke reaksjoner som bør tas inn i den nye loven. Reaksjonsmidlene er delt i forvaltningstiltak og sanksjoner (dvs. til-

tak med pønalt formål). Sanksjoner kan være både administrative sanksjoner og vanlige strafferettslige reaksjoner. For noen reaksjonsmidler kan det være tvil om det dreier seg om et forvaltningstiltak eller en sanksjon. Formålet med reaksjonen kan til dels være å sørge for at lovens regler oppfylles og samtidig ha et pønalt formål. Nedenunder er de ulike reaksjonsmetodene fremstillingsmessig plassert i den kategorien hvor hovedvekten av formålet med reaksjonen anses å ligge.

Prosjektgruppen har brukt Sanksjonsutvalgets utredning<sup>1</sup> som veileder ved vurderingen av hvilke reaksjonsbestemmelser som bør fastsettes i ny lov om måling. Det har imidlertid ikke vært mulig å følge Sanksjonsutvalgets forslag til løsninger og lovforslag fullt ut fordi noen av deres forslag krever endringer i andre lover før de kan benyttes direkte. Det må også tas i betraktning at forslaget fra Sanksjonsutvalget kan bli endret i den etterfølgende prosessen fram mot endelig lovvedtak.

### 16.2 Reaksjonsmidler i dagens regelverk

Dagens lov om mål og vekt hjemler flere ulike reaksjonsmuligheter dersom brudd på regelverket avdekkes. I dag er lovens virkemidler pålegg om retting, fjerning av godkjenningssmerke, stenging, destruksjon eller fjerning av måleredskap og anmeldelse (bøter/fengsel). Bortsett fra kravet om retting, er reaksjonsmulighetene til dels lite fleksible i forhold til å tilpasse reaksjonen til regelbruddet. Loven mangler særlige fleksible økonomiske reaksjonsmuligheter.

Dersom et måle- eller vektredskap ved fornyet

<sup>1</sup> NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

behandling (omjustering) ikke lenger tilfredsstillende kravene, skal de justerstemplene (godkjenningsmerkene) som tidligere er satt på redskapet, tilintetgjøres, jf. målv. § 33.

Dersom det ved undersøkelse for justering eller ved ettersyn blir funnet måle- og vektredskaper som ikke tilfredsstillende de gjeldende krav, følger det av målv. § 39 første ledd at redskapet kan fjernes eller ødelegges, eller at en av de vitale deler på redskapet skal fjernes slik at redskapet blir ubrukbart. Det fremgår videre av bestemmelsen at de fjernede deler, ulovlige lodder og andre ulovlige enkle redskaper kan senkes på dypt vann(!). Det er justertjenestemannen som skal utføre disse tiltakene. I praksis er dette en lite anvendt bestemmelse.

I målv. § 39 annet ledd er det en bestemmelse om at dersom brukeren av redskapet vil la det reparere og deretter omjustere, kan redskapet merkes med at det er ulovlig til bruk i handel og vandel og om mulig forsegles. Redskapet blir da ikke ødelagt eller tatt fra eieren, men kan ikke brukes før det er reparert og omjustert. Det fremgår for øvrig av forarbeidene til loven at det skal være en vid adgang til reparasjon.

I praksis er det imidlertid mest vanlig at det gis midlertidig brukstillatelse for en kort periode inntil redskapet er brakt i tråd med kravene som stilles til det, jf. målv. § 39 tredje ledd og forskrift om justering § 18 tredje ledd. For at slik midler-

tidig tillatelse kan gis, må følgende vilkår være oppfylt:

- Avviket fra de gjeldende krav må ikke være vesentlig,
- redskapet må ikke være forandret eller skadet i en slik grad at det ikke kan justeres, og
- brukeren må forplikte seg til å få reparert redskapet og til å kreve justering innen en fastsatt frist.

Krav om retting (midlertidig brukstillatelse) må i praksis anses som hovedregelen i dag. Selv om lovens system er at fjerning, ubrukbargjøring eller ødeleggelse, eventuelt stenging til reparasjon er foretatt, er hovedregelen, må disse virkemidlene altså anses som sekundære virkemidler ut i fra dagens praksis.

Når det gjelder e-merkede produkter, er det i forskrift om justering fastsatt at det kan pålegges stans av bruk av e-merket eller salg av e-merkede produkter som ikke tilfredsstillende fastsatte krav. Forpakkeren eller importøren kan også pålegges å trekke tilbake varepartier fra utsalgsstedet.

For øvrig hjemler loven straffesaksjoner mot den som forsettelig eller uaktsomt overtrer loven, jf. målv. § 51. Strafferammen er bøter eller fengsel i inntil 3 måneder dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebud. Straffebestemmelsen har vært svært lite brukt, og det har ikke vært anmeldt noen forhold de senere år. Siste straffesak

### **Boks 16.1: Straffesak hvor brudd på lov om mål og vekt ble lagt til grunn.**

Ved dom i Solør forhørsrett 14. oktober 1997 ble to medarbeidere ved et kornmottak dømt for grovt bedrageri etter straffeloven og for brudd på lov om mål og vekt. De ble dømt til henholdsvis fengsel i 8 måneder (hvorav 5 måneder betinget) og 90 dager (hvorav 60 dager betinget). Sistnevntes straff ble omgjort til betinget i sin helhet i lagmannsretten.

Grunnlaget for domfellelsen var at de to medarbeiderne bevisst hadde manipulert med kornvekten slik at den viste for lite. Det måleresultatet som ble lagt til grunn for det økonomiske oppgjøret med kornleverandørene, var omtrent en ½ prosent for lite i forhold til det som ble veid. Det ble lagt til grunn at de to domfelte ved manipuleringen av vekten hadde vært med på å gi henholdsvis 1,8 millioner kroner og 260 000 kroner for lite i oppgjør til kornleverandørene.

### **Boks 16.2: Straffesak hvor lov om mål og vekt var overtrådt, men ikke ble brukt som grunnlag for selve siktelsen og domfellelsen.**

En nyere straffesak hvor bruk av ulovlige vekter var et element, men hvor lov om mål og vekt imidlertid ikke ble brukt som grunnlag for tiltalen, er følgende sak:

Ved dom av 28. februar 2003 ved Søre Sunnmøre tingrett ble daglig leder og produksjonsansvarlig ved et fiskemottak dømt til ubetinget fengsel i to år hver etter straffelovens bestemmelser om grovt bedrageri. De ble dømt for å ha manipulert en vekt på fiskemottaket slik at det måleresultatet vekten viste, var betydelig mindre enn den reelle vekten på den fisken som ble veid. Differansen mellom reelt kvantum fisk og måleresultatet som ble lagt til grunn for det økonomiske oppgjøret, var på ca. 2 tonn fisk med en verdi på ca. 6,5 millioner kroner.

etter lov om mål og vekt omtales i boks 16.1.

Dersom et redskap er å anse som ulovlig, kan både Justervesenets tjenestemenn og politiet forsegle det, jf. målv. § 52.

Bestemmelse om inndragning i lov om mål og vekt ble opphevet i 1973, og ved spørsmål om inndragning følges de alminnelige reglene i straffeloven.

## **16.3 Reaksjonsmidler i ny lov**

### **16.3.1 Forvaltningstiltak**

#### *16.3.1.1 Retting, stansing og ubrukbargjøring*

Utgangspunktet er at det må reageres på alle forhold som er i strid med regelverket. Den minst inngripende reaksjonen fra myndigheten vil være å godta videre bruk/aktivitet under forutsetning av at forholdet bringes i orden. Prosjektgruppen mener at det, i tråd med dagens praksis, først bør vurderes om krav om retting er et tilstrekkelig reaksjonsmiddel før mer inngripende reaksjoner iverksettes. Ved pålegg om slik retting, må det settes en frist for når forholdet skal være brakt i orden. Et pålegg om *retting* vil da samtidig innebære en *midlertidig tillatelse* til fortsatt aktivitet. For å legge press på den ansvarlige, bør det vurderes om det samtidig med pålegg om retting skal vedtas en tvangsmulkt som skal inntre ved eventuell ikke-oppfyllelse innen fristen, jf. kap. 16.3.1.4 under. Det foreslås hjemmel for å pålegge retting i lovutkastet § 28.

En forutsetning for at det kun skal kunne gis pålegg om retting, er at det ikke foreligger regelbrudd som er vesentlig. Stansing bør alltid pålegges hvis det ikke er forsvarlig at det rettsstridige forholdet fortsetter inntil retting er foretatt. I og med at stansing er inngripende, bør det alltid foretas en avveining av de fordelene og ulempene som følger med en stansing av forholdet, f.eks. det å stoppe bruken av et måleredskap som ikke oppfyller de kravene som gjelder. Det foreslås derfor i lovutkastet § 28 annet ledd første punktum at det skal pålegges umiddelbar stansing hvis det ulovlige forhold er vesentlig og det ikke er sterkt urimelig å pålegge slik stansing.

Dersom et pålegg om retting ikke følges opp og tvangsmulkt ikke anses som et tilstrekkelig tiltak, bør den regelstridige handlingen kunne pålegges stanset. Det foreslås derfor i lovutkastet § 28 annet ledd annet punktum at det alltid skal kunne

anses som et vesentlig forhold hvis en rettefrist er oversittet, selv om den rettsstridige situasjonen i utgangspunktet ikke er å anse som vesentlig. Det foreslås videre i tredje punktum at myndigheten for måleteknikk kan gi nærmere pålegg om hvordan måleredskaper og andre innretninger som presenterer et måleresultat skal ubrukbargjøres når det vedtas stansing.

Prosjektgruppen ser at det, på samme måte som i dag, vil være behov for at myndigheten for måleteknikk kan gjennomføre stansing selv, f.eks. ved å forsegle et måleredskap. Det foreslås derfor i tredje ledd at myndigheten for måleteknikk får en slik handlingsrett dersom det ikke er trolig at den ansvarlige vil etterkomme stansingspålegget eller det av andre grunner er hensiktsmessig at den fysiske handlingen gjennomføres av myndigheten.

I og med at stansing er et inngripende tiltak, foreslås det at departementet i forskrift kan gi mer konkrete kriterier for når stansing skal pålegges, jf. lovutkastet § 28 fjerde ledd.

#### *16.3.1.2 Omsetningsforbud og pålegg om tilbaketrekking*

Ovenfor er krav om retting og stansing omtalt. Disse reaksjonsmidlene knytter seg til alle brudd på loven eller bestemmelser i medhold av den, men er først og fremst praktiske i forhold til de krav som gjelder under selve måleprosessen (krav til måleredskaper under bruk, bruk av måleredskap og angivelse av måleresultat). For produkter med angitt kvantitativt innhold eller måleredskaper som salgsvare (eller som er gjenstand for annen omsetning, jf. lovutkastet § 10 annet ledd), er det også nødvendig å kunne iverksette andre typer reaksjoner. De aktuelle reaksjonsmidlene er forbud mot omsetning og tilbaketrekking fra markedet hvis produktene eller måleredskapene allerede er lagt ut for omsetning, f.eks. tilbaketrekking fra utsalgsstedet.

Prosjektgruppen foreslår i lovutkastet § 29 en bestemmelse som skal sikre mulighet for å fastsette omsetningsforbud og pålegg om å trekke tilbake produkter som ikke er tilfredsstillende. Om disse reaksjonsmidlene skal tas i bruk, må vurderes ut i fra den type feil som foreligger. Dersom feilen er liten, kan det være aktuelt å kreve at forholdet blir rettet opp i, men tillate at allerede produserte eller markedsførte produkter omsettes. Det kan også være aktuelt å offentliggjøre informasjon om produktets mangler i stedet for å pålegge omsetningsforbud, jf. kap. 16.3.1.5 under.

Dersom noen produkter i et vareparti eller en produksjonsserie er beheftet med en feil, er det grunn til å anta at flere av produktene i samme parti har samme feil. Det må derfor være mulig både å nedsette omsetningsforbud for konkrete produkter/måleredskaper og å sette forbud mot omsetning av, og eventuelt kreve tilbaketreking av, hele varepartier. Omsetningsforbud eller tilbaketreking av hele varepartiet er bl.a. hovedregelen for e-merkede varer. For å unngå noen uklarheter rundt dette, foreslås det derfor presisert i lovteksten at forbud mot omsetning og tilbaketreking kan knytte seg til hele varepartier, produksjonsserier o.l.

#### *16.3.1.3 Tilbakekall av godkjenninger*

Lovforslaget åpner bl.a. for at det kan settes krav om godkjenning for å kunne selge eller bruke måleredskaper og for å sette krav om godkjenning av andre personer/virksomheter som har oppgaver i forhold til måleredskaper og målinger. Godkjenning er også nødvendig for å påføre ferdigpakkninger (produkter) e-merket.

Det vil ofte være satt som vilkår i godkjenninger at de faller bort eller kan trekkes tilbake dersom forutsetningene for godkjenningsvedtaket faller bort. Hvis slikt vilkår blir satt, er det ikke i tillegg behov for egen lovhjemmel for å kalle tilbake godkjenningen. Spørsmålet er om det bør være anledning til å kalle tilbake godkjenninger selv om dette ikke står eksplisitt i det fastsatte vedtaket. Det kan anføres at dersom myndigheten ikke har tatt stilling til spørsmålet om tilbakekalling på godkjenningsstadiet, og dermed heller ikke varslet at en konsekvens av brudd på vilkårene er at godkjenningen kan trekkes tilbake, så bør det heller ikke være anledning til å trekke tilbake godkjenningen. På den annen side kan det være gode grunner, som myndigheten først ser i ettertid, som tilsier at en godkjenning bør kalles tilbake.

Videre kan det være andre brudd på regelverket enn de vilkårene som ligger til grunn for godkjenningen, som kan tilsi at en godkjenning kalles tilbake. Et brudd på regelverket kan tilsi at en person ut fra en forsvarlighetsvurdering ikke bør få beholde sin godkjenning. I disse tilfellene vil det være behov for en lovhjemmel til å kalle tilbake en godkjenning.

Prosjektgruppen mener på denne bakgrunn at det er et behov for en generell hjemmel for tilbakekall av godkjenninger. En slik bestemmelse foreslås i lovutkastet § 30.

En tilbakekalling av en godkjenning kan også

være et ønske om å påføre den som har brutt regelverket på denne måten, et onde. I så fall blir det en sanksjon som kan betegnes som et administrativt rettighetstap. Tilbakekall av godkjenning som sanksjon foreslås ikke i den nye loven.

#### *16.3.1.4 Tvangsmulkt*

Dagens lov inneholder ingen bestemmelser om tvangsmulkt<sup>2</sup>. Tvangsmulkt er ikke en straff, men et administrativt virkemiddel for å tvinge gjennom krav som går ut på annet enn penger, f.eks. krav om retting. Økonomiske reaksjoner på manglende etterlevelse av pålegg i regelverk og enkeltvedtak er ofte et mer praktisk virkemiddel enn stenging eller fjerning av måleredskap, både fordi tvangsmulkt kan være mindre inngripende og fordi det kan være lettere å gjennomføre. Fordelen med et økonomisk reaksjonsmiddel, som tvangsmulkt, er videre at dette kan rettes direkte mot den som bryter pålegget slik at tredjepersoner i mindre grad blir rammet enn ved andre reaksjonsformer. F.eks. vil arbeidstakerne kunne bli direkte berørt ved en stenging av bedriften, men dette vil være mindre sannsynlig ved pålegg av tvangsmulkt. Videre kan en tvangsmulkt lettere tilpasses i forhold til hvor alvorlig det er at pålegget ikke følges.

Ved praktisering av dagens lov har det vist seg behov for en slik reaksjonsmulighet som tvangsmulkt. Dette er derfor en reaksjonsmåte som bør hjemles i den nye loven, og det foreslås en bestemmelse om tvangsmulkt i lovutkastet § 31.

Det foreslås kun hjemmel for å pålegge tvangsmulkt ved enkeltvedtak og ikke noen automatisk iverksatt tvangsmulkt ved regelbrudd. Grunnen til dette er at brudd på regelverket kan ha mange årsaker, og at det i enkelte tilfeller kan være sterkt urimelig at tvangsmulkt skal løpe med en gang det ulovlige forholdet oppstår/oppdages. Det må være mulighet for å vurdere i det enkelte tilfelle om det er hensiktsmessig og rettferdig at tvangsmulkt skal påløpe.

Sanksjonsutvalget har foreslått en mønsterbestemmelse om tvangsmulkt som kan tas inn i særlover. I tillegg er det foreslått nye generelle regler om tvangsmulkt i forvaltningsloven. En del vesentlige spørsmål knyttet til tvangsmulkt, som f.eks. hvem tvangsmulkten skal tilfalle og når den skal begynne å løpe, er foreslått regulert i forvaltningsloven. I mønsterbestemmelsen til særlov

<sup>2</sup> Det tas gebyrer når måleredskaper ikke kan justeres fordi de ikke oppfyller fastsatte krav. Dette er imidlertid ikke en økonomisk reaksjon for å sikre etterlevelse av regelverket, men har som formål å dekke Justervesenets kostnader ved undersøkelsen av redskapet.

henvises det til disse nye reglene i forvaltningsloven. På dette tidspunktet er det uvisst om disse foreslåtte bestemmelsene i forvaltningsloven blir vedtatt uten endringer, og i så fall når. Mønsterbestemmelsen er derfor sett hen til i den grad den kan brukes på det nåværende tidspunkt. I vårt forslag til tvangsmulktbestemmelse i lov om måling har vi tatt inn noen elementer fra den foreslåtte bestemmelsen i forvaltningsloven, mens andre forhold bare er kommentert i spesialmerknaene til bestemmelsen.

#### 16.3.1.5 Offentliggjøring og annen informasjon

Offentliggjøring av hvem som overtrer de plikter som følger av lov mv., er en effektiv måte å sikre etterlevelse av regelverket på. En offentliggjøring kan nok oppfattes som en påføring av et onde, men hovedhensikten med å offentliggjøre er å sikre etterlevelse av regelverket og informere dem som skal beskyttes av regelverket, f.eks. forbruker.

Med mindre det er i strid med regler om taushetsplikt om f.eks. forretningshemmeligheter, er det ikke noen rettslige hindringer for å offentliggjøre informasjon om hvem som ikke oppfyller pålagte krav. Prosjektgruppen antar at det sjelden vil være tale om taushetsbelagte opplysninger innenfor måleteknikkområdet. At en vekt i en produksjonslinje av ferdigpakninger eller en bensinpumpe ikke er iht. til regelverkets krav, kan ikke betraktes som forretningshemmeligheter. Sanksjonsutvalget foreslår i sin utredning en ny bestemmelse i forvaltningsloven som skal presisere at opplysninger om vedtak om administrative sanksjoner eller lovovertrødelse, normalt ikke er underlagt taushetsplikt. I kap. 12.9.2 i Sanksjonsutvalgets utredning uttales følgende i forhold til fvl. § 13 annet ledd:

*”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.”*

Prosjektgruppen foreslår på denne bakgrunn ikke noen spesiell bestemmelse om offentliggjøring i lov om måling, men prosjektgruppen mener at dette er et reaksjonsmiddel som bør vurderes benyttet av myndigheten for måleteknikk. Det bør da utarbeides interne rutiner for når og hvordan opplysninger skal offentliggjøres. Tilstrekkelig kvalitetssikring av den informasjonen som legges

ut er for øvrig en selvfølge og helt avgjørende for å kunne sette i verk et slikt system.

#### 16.3.1.6 Virksomhetskarantene

Virksomhetskarantene er å nedsette forbud mot å utøve en virksomhet som det i utgangspunktet er full frihet til å utøve. Et slikt forbud skiller seg derfor fra et forbud mot å drive virksomhet som følger av at en godkjenning trekkes tilbake eller ikke blir gitt, da en godkjenning i disse tilfellene er en forutsetning for å utøve virksomheten. En virksomhetskarantene har et sterkt preg av å være en sanksjon selv om hovedformålet er å hindre videre brudd på regelverket. Hvis virksomhetsforbud nedlegges, må det derfor vurderes om det vil betraktes som straff i forhold til EMK<sup>3</sup>.

En virksomhetskarantene er en streng reaksjon som kun bør benyttes i helt spesielle tilfeller. Sanksjonsutvalget anbefaler ikke bruk av virksomhetsforbud og uttaler følgende:

*”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 handlingsfrihet som reaksjon mot en overtrødelse, enn for å gi et forvaltningsorgan adgang til å trekke tilbake en tillatelse organet tidligere har gitt.”*

Det kan reises spørsmål om de forhold som reguleres av ny lov om måling er av en slik karakter at de berettiger en virksomhetskarantene. De fleste brudd på loven vil ikke kunne berettige en slik reaksjon. Det kan imidlertid være tenkelig med en slik reaksjon hvor det forsettelig foretas gjentatte og alvorlige brudd på regelverket. Alvorlige tilfeller kan være hvor et brudd på regelverket vil få store konsekvenser for enkeltpersoner (f.eks. i helse sammenheng) eller hvor store grupper blir berørt (f.eks. omfattende økonomisk kriminalitet).

Til tross for at det en sjelden gang kan oppstå situasjoner som kan tilsi en virksomhetskarantene, går prosjektgruppen likevel ikke inn for å fastsette bestemmelser om virksomhetsforbud i denne omgang. De reaksjonsmidlene som er skissert ovenfor, antas å være tilstrekkelig for å sikre etterlevelse av regelverket. I alvorlige tilfeller ved domfellelse for straffbart forhold, vil også straffelovens bestemmelser om fradømming av retten

<sup>3</sup> Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Europeiske menneskerettskonvensjonen) implementert i norsk rett ved lov 21. mai 1999 nr. 30 § 2.

til å drive virksomhet kunne anvendes, jf. strl. §§ 29 og 48a. Dersom disse reaksjonsmidlene viser seg ikke å være tilstrekkelige, bør det heller senere vurderes å ta inn en bestemmelse om virksomhetskarantene i loven. Det kan imidlertid uansett være hensiktsmessig å be spesielt om høringsinstansenes syn på spørsmålet om virksomhetskarantene under høringen av forslaget til ny lov om måling.

## 16.3.2 Sanksjoner

### 16.3.2.1 Innledning

Sanksjoner er av Sanksjonsutvalget definert på følgende måte:

*”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.”*

Sanksjoner deles i administrative sanksjoner og straffesanksjoner. I tillegg kommer andre sanksjoner, som f.eks. formell advarsel. Sanksjonsutvalget deler de administrative sanksjonene i to hovedgrupper: Økonomisk forpliktelse og tap av rettighet. De administrative sanksjonene som er drøftet av utvalget er følgende:

- Overtredelsesgebyr
- Tilleggsbetaling
- Tap av offentlig ytelse
- Administrativ inndragning
- Administrativt rettighetstap
- Formell advarsel

Tap av offentlig ytelse og tilleggsbetaling er etter prosjektgruppens syn ikke relevante sanksjoner i ny lov om måling og drøftes ikke nærmere. Administrativ inndragning blir heller ikke drøftet nærmere da dette ikke anses som en hensiktsmessig og praktisk reaksjon på det måletekniske området.

Når det gjelder rettighetstap, er dette aktuelt i forhold til tilbakekalling av godkjenninger. I og med at tilbakekalling av godkjenninger også er et forvaltningstiltak (formål om å hindre uheldige forhold), ønsker ikke prosjektgruppen i tillegg å foreslå dette som en sanksjon. Hvis en godkjenning trekkes tilbake, kan det være tvil om dette er en sanksjon eller forvaltningstiltak. Prosjektgruppen mener at forholdene blir mer ryddige hvis et

slikt rettighetstap kun benyttes med tanke på å hindre uheldige forhold og ikke for å påføre noen et onde.

Overtredelsesgebyr behandles nedenfor i kap. 16.3.2.2. Formell advarsel omtales i kap. 16.3.2.3. I kap. 16.3.2.4 omtales straff.

### 16.3.2.2 Overtredelsesgebyr

Sanksjonsutvalget uttaler i sin utredning at bøtestraff og forenklet forelegg i mange tilfeller bør kunne erstattes av overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr er ikke en straff i strafferettslig forstand, men har et pønalt formål dvs. har som formål å påføre den det gjelder et onde som følge av en overtredelse av regelverket.

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 (enkeltvedtak).

Prosjektgruppen foreslår at det tas inn en bestemmelse om overtredelsesgebyr i lov om måling, jf. lovutkastet § 32. Dette er en sanksjon som i mange tilfeller vil være mer hensiktsmessig enn straffeforfølgning. Det kan være riktig å påføre lovovertrederen et onde, men det er ikke alltid at et slikt brudd bør være kriminalisert, jf. kap. 16.3.2.4 under, hvor vesentlighetskriteriet for straff omtales. Overtredelsesgebyr er videre også mindre tungvint å få gjennomført og forutsetter ikke påtalemyndighetens og domstolens medvirkning.

Prosjektgruppen mener altså at det er behov for en hjemmel for overtredelsesgebyr i tillegg til en bestemmelse om bøter, jf. kap. 16.3.2.4 under. Prosjektgruppen mener imidlertid at det ikke er behov for bestemmelse om forenklet forelegg i tillegg til overtredelsesgebyret.

Den foreslåtte bestemmelsen om overtredelsesgebyr i lovutkastet § 32 er formulert etter Sanksjonsutvalgets mønsterbestemmelse om administrative sanksjoner, med noen mindre endringer. Bestemmelsen er imidlertid begrenset til overtredelsesgebyr alene, i og med at dette er den eneste administrative sanksjonen som foreslås i lov om måling. Videre er aspekter fra Sanksjonsutvalget forslag til ny § 45 i forvaltningsloven om overtredelsesgebyr tatt med i bestemmelsen.

De overtredelser som skal kunne rammes av et overtredelsesgebyr, må være å anse som så alvor-

lige at det er ønskelig å påføre den ansvarlige et onde, men ikke så alvorlige at de tilsier en strafferettslig reaksjon. Det vil derfor være naturlig å la flere overtredelser rammes av overtredelsesgebyr enn straff. De fleste materielle bestemmelsene i loven bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Samme bestemmelse vil kunne ramme ulike handlinger av ulik alvorlighetsgrad, f.eks. kan et ulovlig måleredskap ha en mer eller mindre vesentlig feil i forhold til måleresultatet. Selv om muligheten til overtredelsesgebyr foreligger for de fleste bestemmelser, bør en slik sanksjon følgelig kun benyttes når det etter et forholdsmessighetsprinsipp anses som en riktig reaksjon. Et brudd på de generelle minstestandardene i lovutkastet §§ 7 og 8 bør imidlertid uansett ikke medføre overtredelsesgebyr, og de er derfor ikke tatt med i oppramsingen i lovutkastet § 32.

På denne bakgrunn foreslås at brudd på følgende bestemmelser kan rammes av overtredelsesgebyr:

- § 4 Målenheter.
- § 9 Krav til merking av måleredskaper.
- §§ 10-12 Krav til måleredskaper ved salg.
- §§ 15-17, jf. §§ 13 og 14 Krav ved bruk.
- § 18 Krav til angivelse av måleresultat.
- § 19 Krav til produkters kvantitative innhold.
- § 20 Plikter for å sikre etterlevelse.
- § 21 Plikter for andre.
- § 24 Uhindret adgang.
- § 25 Rett til opplysninger.
- § 26 Praktisk bistand.
- § 27 Opplysninger for å vurdere behov.

Flere av lovbestemmelsene er fullmaktsbestemmelser som overlater til forskrifter eller enkeltvedtak å avgjøre om det skal settes krav og hvilke krav som skal settes. Når det gjelder forskrifter, er det da nødvendig å fastsette i forskrifter at brudd på forskriftsbestemmelsene skal medføre overtredelsesgebyr. Selv om det kan settes nærmere krav i forskriftene, kan det imidlertid for enkelte lovbestemmelser allerede før nærmere presisering i forskrift være klart at brudd på bestemmelsen bør medføre overtredelsesgebyr selv om kravene konkretiseres nærmere i forskrift. Brudd på enkeltvedtak fattet med direkte hjemmel i lovbestemmelsen vil alltid falle direkte inn under bestemmelsen.

Utmålingen av overtredelsesgebyret kan base- res på faste satser eller det kan avgjøres konkret i det enkelte tilfelle. Prosjektgruppen foreslår at det åpnes for begge muligheter i loven. Det foreslås

videre at det i loven gis noen veiledende momen- ter som det skal legges vekt på ved fastsettelse av størrelsen på overtredelsesgebyr. Videre foreslås det at det fastsettes en hovedregel om oppfyllel- sesfrist, og om at gebyrene er tvangsgrunnlag for utlegg. Det foreslås ikke noen bestemmelse om maksimumsbeløp på overtredelsesgebyret i selve loven, men det kan gis forskrifter om dette. Slikt maksimumsbeløp kan være mer aktuelt å sette når man får litt mer erfaring med hvordan loven et- terleves og hvilke typer overtredelser som gjør seg gjeldende.

Straffesanksjoner kan pålegges foretak, jf. strl. §§ 48a og 48b. Det er et behov for tilsvarende mulighet ved sanksjoner som pålegges av forvalt- ningen. Det foreslås derfor bestemmelser om at bestemmelsene i strl. §§ 48a første og annet ledd og § 48b kommer tilsvarende til anvendelse ved ilegging av henholdsvis overtredelsesgebyr og formell advarsel, se nedenfor i kap. 16.3.2.3.

#### 16.3.2.3 Formell advarsel

Sanksjonsutvalget gir følgende beskrivelse av for- mell 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...”*

Formell advarsel anbefales som sanksjon fordi det bidrar til å gjøre det administrative sanksjonssys- temet mer fleksibelt og er et godt alternativ til mer ”alvorlige” sanksjoner som overtredelsesgebyr. Prosjektgruppen antar at advarsler om at sanksjo- ner vil bli satt inn kan gis uformelt og uavhengig av lov hjemmel, men en *formell* advarsel under- streker ytterligere hvor alvorlig myndigheten ser på saken. Videre vil en formell advarsel gi myn- digheten bedre dokumentasjon på at det tidligere har foreligget en overtredelse ved senere brudd på regelverket. Det kan også ha en betydning i for- hold til gjentakelsesbestemmelsen i lovutkastet § 34 første ledd annet punktum om straff. Formell advarsel må følges opp av en egen registrering av dette hos myndigheten. I og med at det formelt på- legges en sanksjon, og dermed formelt konstateres en overtredelse, bør formell advarsel anses som et enkeltvedtak.

Prosjektgruppen foreslår på denne bakgrunn at det gis hjemmel for en slik reaksjon i loven. Av fremstillingsmessige årsaker foreslår prosjekt- gruppen at formell advarsel reguleres i en egen

bestemmelse, jf. lovutkastet § 33. Ved utarbeidelse av bestemmelsen er det sett hen til Sanksjonsutvalgets forslag til ny § 50 i forvaltningsloven og mønsterbestemmelsen om administrativ sanksjon.

Formell advarsel ved overtredelser bør kunne gis både ved forsettelig og uaktsom handling. Formell advarsel bør kunne gis ved brudd på de samme bestemmelser som medfører overtredelsesgebyr. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering av om det er tilstrekkelig med en formell advarsel eller om det bør iverksettes tyngre sanksjoner som overtredelsesgebyr og straffefølgning med en gang.

#### 16.3.2.4 *Straff*

Sanksjonsutvalget fremholder at straff bare bør anvendes ved *alvorlige* overtredelser. I tillegg anfører utvalget at følgende momenter bør ses hen til når det vurderes om en handling/unnløstelse bør kriminaliseres:

- *Nødvendighet* (konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle).
- *Subsidiaritet* (er andre sanksjoner tilstrekkelige?).
- *De vernede interesser* (hvor viktige er de?).
- *Håndheving* (vil straffen bli håndhevet i praksis?).

Prosjektgruppen foreslår at det gås bort i fra dagens ordning i lov om mål og vekt om at alle brudd på loven, eller på bestemmelser i medhold av den, er straffbare. Det foreslås en oppregning av de bestemmelser som skal kunne medføre straff ved overtredelse. I stor grad foreslås at de samme overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, i utgangspunktet også skal kunne medføre straff. Når det gjelder krav til bruk av gjeldende målenheter (lovutkastet § 4) og plikt til å gi opplysninger for kunne vurdere behov for nye regler mv. (lovutkastet § 27), er dette imidlertid overtredelser som ikke bør kriminaliseres, men som det kun bør kunne gis overtredelsesgebyr for.

Tatt i betraktning Sanksjonsutvalgets momenter over, er det klart at ikke alle brudd på de straffesanksjonerte bestemmelsene bør medføre straffereaksjon, men at visse overtredelser av bestemmelsene kan være av en slik karakter at straff er rett reaksjonsmiddel. Det må derfor foretas en konkret vurdering av overtredelsen av de straffesanksjonerte bestemmelsene i det enkelte tilfelle. Sanksjonsutvalget foreslår at det stilles et kvalifikasjonskrav for å kunne anvende straff, og at kvalifikasjonskravet gjennomføres ved at straffebestemmelsen begrenses til å ramme *vesentlige* eller *gjentatte* overtredelser. Det oppstilles derfor et vesentlighetskriterium eller kriterium om gjentakelse for bruk av straff i utvalgets forslag til mønsterbestemmelse om straff. Ved vurderingen av om noe er vesentlig, skal det bl.a. legges vekt på omfanget og virkningen av overtredelsen, om overtredelsen er egnet til å skade de interesser som skal beskyttes av bestemmelsen og utvist skyld hos overtrederen.

Prosjektgruppen foreslår at Sanksjonsutvalgets forslag til lovbestemmelse om straff følges med noen endringer. I motsetning til Sanksjonsutvalgets forslag, avgrenses de tilfeller hvor overtredelse av forskriftsbestemmelser kan gjøre straffbare, til de tilfeller hvor overtredelse av hjemmelbestemmelsen i loven er gjort straffbar. Straffebestemmelsen er tatt inn i lovutkastet § 34.

Strafferammen for overtredelser foreslås å ligge på samme nivå som i dag, dvs. tre måneder. Ved gjentakelse av vesentlige overtredelser, bør det imidlertid kunne reageres sterkere. Prosjektgruppen foreslår derfor at det i slike tilfeller kan gis fengselsstraff i inntil 1 år.

I tillegg vil brudd på bestemmelsene i lov om måling kunne rammes av strengere straffebud enn det som følger loven selv, f.eks. straffelovens bestemmelser om bedrageri.