

Helse og omsorgsdepartementet

Deres ref:

Oslo, 15.09.2017

Vår ref: Robert Hval Straumann/ 17-21854

Høring - innføring av overtredelsesgebyr mv. i flere lover med folkehelseformål mv.

Vi viser til overnevnte høring.

Hovedorganisasjonen Virke representerer drøyt 20 000 virksomheter med 230 000 ansatte i handel og tjenesteyting. Virkes medlemmer produserer, distribuerer, selger og serverer mat og drikke. Virkes medlemmer er også salgsleddet for legemidler, tobakk og andre varer omfattet av høringsforslaget.

Vårt utgangspunkt er et ønske om en fornuftig og forutsigbar håndheving av lovverket. Sanksjonsmulighetene som er foreslått skal bidra til at lovverkets intensjon om blant annet trygghet og folkehelse. For Virkes medlemmer har disse sanksjonsmulighetene en tilleggsverdi, nemlig at en høyere terskel for å begå overtredelser gir seriøse aktører en forholdsmessig gevinst.

Vi har tatt utgangspunkt i prinsippene om sanksjonsbehov, forholdsmessighet for overtredelsesgebyr. Vi har også vurdert om hvilke forvaltningsorganer som bør gis mulighet for å gi slikt gebyr.

Generelt om bruk av overtredelsesgebyr

Virke er enig i at overtredelsesgebyr kan være egnet til å sikre at regelverk overholdes. Når ordinær straffeforfølgning eller tvangsmulkt ikke er aktuelt vil overtredelsesgebyr kunne være en effektiv og avskrekkende sanksjon. Samtidig er det helt avgjørende at rettssikkerheten ivaretas.

Dette viktige tema er berørt i høringsnotatets punkt 3.2.5 hvor det understrekes at det ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges må ses hen til klarheten i regelverket, om forholdet reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevissspørsmål og i hvilken grad det er skjønnsmessige vurderinger i handlingsnormen. Dette tilsier at myndighetene i visse tilfeller må utvise varsomhet med å ilegge overtredelsesgebyr. Dette gjelder for eksempel ved mistanker om brudd på alkohollovens bestemmelser om reklameforbud. Dette vil bli utdypet under.

Hovedorganisasjonen Virke

Besøksadresse:
Henrik Ibsens gate 90
NO 0255 Oslo
Postadresse:
P.O. Box 2900 Solli
NO-0230 Oslo
Tel +47 22 54 17 00
Fax +47 22 56 17 00
E-post
info@virke.no
Bankgiro
6030.05.18543
Org nr.
970 134 646 MVA

www.virke.no

Virke støtter høringsforslaget vurderinger om at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr bør gjøres skjønnsmessig slik at hjemlene formuleres som «kan-regler».

For at overtredelsesgebyr skal ha noen effekt, både pønalt og preventiv, må gebyrene være av en viss størrelse. Virke er likevel opptatt av at de reaksjonene som ilegges er forholdsmessige slik at det tas hensyn til overtredelsens art og grovhet, hvem som er overtreder og overtrederens betalingsevne. Virke støtter derfor forslaget om at utmåling ikke standardiseres i generelle regler, men at det i særlovene gis hjemmel til å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift og at forskriftsgiver har mulighet til å innføre både faste satser og individuell utmåling. Utmålingsreglene må ha et stort spenn fra lave gebyrer for enkeltstående «glipper» til høye gebyrer for bevisste overtredelser av sentrale bestemmelser.

Alkoholloven

For å sikre etterlevelse av reklameforbudet i alkoholloven ser Virke fordeler ved å innføre adgang til overtredelsesgebyr for denne type overtredelser. Den preventive effekten vil medføre økt etterlevelse av regelverket og dermed mer rettferdig konkurranse for de seriøse aktørene. Samtidig vil myndighetene få anledning til å reagere på allerede utførte brudd. Virke støtter derfor at det innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet.

Virke ser samtidig betenkeligheter ved forslagene og dette er i hovedsak relatert til at det ofte er svært vanskelig å konstatere at det foreligger brudd. Ved vurderingen av den konkrete hendelsen må det foretas vanskelige avveininger og selv om Helsedirektoratet har utformet omfattende veiledninger om anvendelsen av reglene oppstår jevnlig tvilsomme spørsmål. Som departementet selv skriver på side 37 i høringsnotatet ser departementet «at det i enkelte tilfeller kan være uklart om informasjonen rammes av reklameforbudet (...)»

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr må ta hensyn til denne virkeligheten. Det bør derfor settes krav til overtredelsens grovhet for at gebyr skal ilegges, f. eks at overtredelsesgebyr kan ilegges ved grove brudd, vesentlige brudd, gjentatte brudd eller klare brudd. Selv om man med en slik «terskel» kan risikere at noen mindre lovbrudd unngår overtredelsesgebyr, vil dette av hensyn til rettssikkerheten være bedre enn om usikre (og kanskje feilaktige) tilfeller blir rammet. En klageadgang kan ikke endre dette.

Dersom det ikke innføres regler med krav om overtredelsens grovhet må det klart fremgå av lovforarbeidene at dette er en «kan-regel» og at det skal utvises varsomhet med å ilegge overtredelsesgebyr for mindre og/eller usikre brudd. Uttalelsene i høringsnotatet punkt 4.2.3.2 om denne problemstillingen må presiseres og tas med videre i lovarbeidsprosessen.

Alkohollovens reklameforbud og sosiale medier

Sammen med andre aktører har Virke den senere tid engasjert seg i arbeidet med å etablere klarere regler for alkoholreklame i sosiale medier og en bedre håndhevspraksis for brudd på disse reglene. Dagens regelverk er uklart og misbrukes av mange slik at de seriøse aktørene blir skadelidende i konkurransen.

Virke støtter innføring av overtredelsesgebyr for brudd på alkohollovens reklameforbud, men forutsetter at reglene om alkoholomtale i sosiale medier klargjøres. Dette vil skape økt

rettssikkerhet, mer rettferdig konkurranse og styrke lovens legitimitet. Det vil også bli enklere for myndighetene å håndheve reglene.

Sammen med andre aktører vil Virke foreslå følgende endringer/presiseringer:

1. De prinsippene som i dag gjelder for hjemmesider (nøkterne produktomtaler og bilder) utvides til å omfatte sosiale medier.
2. Det gis ikke adgang til å fremme omtaler gjennom betalt plassering.
3. Det gjøres unntak fra reklameforbudet for aktører som driver eksport, etter samme prinsipper som for bransjetidsskrifter i Norge. Aktørene må dokumentere at de driver eksport og har kun adgang til å omtale produkter som finnes på eksportmarkedet. All kommunikasjon må skje på annet språk enn norsk.
4. Lukkede grupper i sosiale medier (der det ikke er adgang til å dele informasjon utenfor gruppen) unntas fra reklameforbudet.
5. Helsedirektoratet gis en eksplisitt veiledningsplikt i enkeltsaker som angår gråsoner i forhold til reklameforbudet, på lik linje med bl.a. Mattilsynet (slik veiledning gis ikke i dag).

Tobakksskadeloven

Når Stortinget nå har vedtatt innført regler om registreringsplikt og tilsyn med utsalgssteder av tobakksvarer støtter Virke at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å registrere seg i et nasjonalt register. Det samme gjelder brudd på et ilagt vedtak om salgsforbud. Når det gjelder brudd på aldersgrensen har Virke forståelse for at tilsynsmyndighetene også ilegges kompetanse til å utstede overtredelsesgebyr. Også her må det fremgå at den skjønsmessige adgangen til å bruke reglene må medføre at mindre alvorlige brudd ikke ilegges gebyr.

For brudd på internkontrollregler vil det etter Virkes syn ikke være behov for overtredelsesgebyr. Denne type brudd blir ofte avdekket i sammenheng med andre (og mer alvorlige brudd) og det vil da uansett være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Hva gjelder forbudet mot synlig oppstilling er dette etter hva Virke er kjent med i dag et lite problem. Videre har tilsynsmyndighetene adgang til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud. Dette må etter Virkes syn være tilstrekkelige virkemidler for denne type brudd.

Matloven

Overtredelsesgebyr etter matloven må på samme måte som for øvrig lovverk omfattet av forslaget være forholdsmessige etter tilfellets art og grovhet. For matloven er det særlig viktig at vurderinger av overtredelser er mer skjønnspreget, og det tilsier at man utøver forsiktighet og søker å bruke andre sanksjonsmuligheter. Kompleksiteten i matloven og tilliggende forskrifter gjør også at man burde ha utredet konsekvensene nærmere i dette tilfellet, særlig hvilke deler av regelverket hvor det er hensiktsmessig å ha muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr.

Det foreslås at myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr legges til regionalt nivå hos Mattilsynet og at klageinstans blir sentralledd i samme etat. Vi mener dette er uheldig, og mener at siste klageinstans bør legges et annet sted.

Lov om medisinsk utstyr

Det er foreslått adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på flere bestemmelser i lov om medisinsk utstyr. Mens høringsnotatet innenfor andre lover har redegjort for formålet med og nødvendigheten av overtredelsesgebyr savner Virke tilsvarende begrunnelse for overtredelser av denne loven. Den manglende begrunnelse for nødvendigheten av overtredelsesgebyr må etter Virkes oppfatning tilsi at det ikke er behov for denne type virkemiddel innenfor lov om medisinsk utstyr.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Harald Jachwitz Andersen

Direktør