

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
16/1282

Vår ref.
17/3322 - TJU

Dato
22.08.2017

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

Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementets brev 26. mai 2017 med vedlegg.

Justis- og beredskapsdepartementet har følgende merknader:

I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 7.4.3.2 anbefales det at vurderingen av om det bør innføres administrative sanksjoner som utgangspunkt bør skje ut fra hver enkelt handlingsnorm. I høringsnotatet er dette, med sikte på sanksjonering av overtredelser av bestemmelser i forskriftsverket, søkt ivaretatt ved at loven gir hjemmel for å regulere nærmere i forskrift hvilke overtredelser av forskriftene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter vårt syn er dette et fornuftig grep med sikte på å unngå for vidtgående hjemler for bruk av overtredelsesgebyr. Det er viktig at man i en eventuell proposisjon gir tydelig uttrykk for behovet for å vurdere kritisk behovet for å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på handlingsnormer fastsatt i forskrift. Vi har merket oss at allerede høringsnotatet inneholder noen føringer for når dette bør kunne skje, men understreker betydningen av at dette følges opp også ved utarbeidelse av høringsnotater om endringer i forskriftsverket. Særlig bør det vises tilbakeholdenhet med å gi hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet i tilfeller der handlingsnormen ikke retter seg mot en avgrenset gruppe (f.eks. aktører innen en bestemt avgrenset næring).

Handlingsnormene synes i en del tilfeller også å rette seg mot ansatte og oppdragstakere i virksomheten. Vi antar i så fall at det er ganske praktisk at disse overtrer handlingsnormene. I noen tilfeller synes lovutkastet å skissere hjemmel for overtredelsesgebyr for fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, uten at det er klart om det er intensjonen, f.eks. ved enkelte overtredelser av alkoholloven §§ 1-5 og 9-1 annet ledd samt tobakkskadeloven § 25 fjerde ledd, se utkastet til

bestemmelser i tobakksskadeloven § 36 a og alkoholloven § 10-5 første ledd nr. 1 og nr. 3. Lovutkastet bør gjennomgås for å klargjøre hvem som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Når det gjelder en del av de skisserte hjemlene for overtredelsesgebyr, bør forholdet til Grunnloven § 96 første ledd i en eventuell proposisjon trolig kommenteres noe nærmere enn det som fremgår av høringsnotatet punkt 3.1. Det bør i drøftelsene skilles mellom personer som driver etter bevilling og andre personer, samt fysiske personer som opptrer i og utenfor næringsvirksomhet, sml. vurderingene i Rt. 2014 s. 620 avsnitt 67. Videre bør det også tas høyde for forskjellen avhengig av om overtredelsesgebyr rettes mot en fysisk eller juridisk person.

Helse- og omsorgsdepartementet skisserer lovbestemmelser der fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, i likhet med foretak kan ilegges overtredelsesgebyr uten vilkår om skyld, jf. høringsnotatet punkt 4.4 (alkoholloven). Departementet trekker blant annet frem at det er vanskelig å se hvorfor reglene skal være ulike for personer som opptrer i næringsvirksomhet og enkeltpersonforetak. Vi finner grunn til å peke på at de særlige hensynene som ligger bak foretakssanksjon – å sikre prevensjon og unngå ansvarspulverisering – ikke slår til på samme måte der det ikke foreligger et enkeltpersonforetak med ansatte eller oppdragstakere. Dermed må en eventuell obektivisering av skyldkravet for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, begrunnes på annen måte. Skyldkravene for overtredelser begått av fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, bør vurderes ut fra retningslinjene i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 11.6. Dersom departementet mener at det i noen tilfeller er tilstrekkelig behov for at overtredelsesgebyr kan ilegges på objektivi grunnlag eller tilnærmet objektivi grunnlag, må forholdet til EMK vurderes, jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 4.6 og 11.2.

Som departementet er inne på i høringsnotatet punkt 3.15 om økonomiske og administrative konsekvenser, er det grunn til å anta at hjemmel for et tilsynsorgan til å illegge reaksjoner som utgjør straff etter EMK, kan medføre at den private ved tilsynsorganets undersøkelser må anses som «charged» (siktet) i EMK artikkel 6 sin forstand på et tidligere stadium enn ellers, jf. Stub, Tilsynsforvaltningens kontrollvirksomhet (2011) side 147 til 154 med videre henvisninger. Som departementet nevner, vil et mulig selvinkrimineringsvern og orienteringsplikten etter forvaltningsloven § 48 dermed også inntre tidligere. I en eventuell proposisjon bør det gis en oversikt over hvilke konsekvenser det kan få for hvor effektivt tilsynet kan gjennomføres. Her kan en søke veiledning i redegjørelsen for gjeldende rett i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 22.2. Videre bør disse konsekvensene drøftes som et moment ved spørsmålet om det bør innføres hjemmel for overtredelsesgebyr, og ikke bare tas opp under punktet om økonomiske og administrative konsekvenser.

Ved overtredelser av tobakksskadeloven gis det i høringsnotatet punkt 5.5 uttrykk for at hjemmelen for overtredelsesgebyr rettet mot foretak (og dermed reguleringen av skyldkravet som følger av forvaltningsloven § 46 første ledd) også bør omfatte

enkeltpersonforetak der det verken er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, jf. høringsnotatet punkt 5.5. Reglene i forvaltningsloven § 46 kommer etter forarbeidenes tydelige forutsetninger bare til anvendelse på enkeltpersonforetak såfremt det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 34.1 på side 199. Det er i høringsnotatet ikke foreslått noen lovbestemmelse som fanger opp det som uttrykkes som intensjonen. Etter Justis- og beredskapsdepartementets mening bør en ikke uten at det foreligger mer tungtveiende grunner enn dem som er oppgitt, fravike det opplegget som følger av endringene i forvaltningsloven. Der enkeltpersonforetaket verken har ansatte eller oppdragstakere, er det vanskelig å se behovet for å kunne ramme både foretaket og enkeltpersonen. Et eventuelt behov for et lavere skyldkrav kan ivaretas ved regulering av skyldkravet for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet. Se generelt om forholdet mellom forvaltningsloven og ny lovgivning i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 8.4.4.

Løsningen i utkastet til atomenergiloven § 55 a første ledd og strålevernloven § 23 a første ledd, som innebærer at det i enkeltvedtak kan fastsettes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, kunne ha den fordel ved seg at en unngår oversanksjonering. Prinsipielt mener vi imidlertid adgangen til å benytte administrativ sanksjon mot overtredelser bør vurderes generelt og ikke i den enkelte sak.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi gjør oppmerksom på at forslaget om innføring av overtredelsesgebyr trolig vil føre til flere saker for domstolene. Den enkelte sak kan være stor og omfattende. Motivasjonen og prosessrisikoen for å prøve gebyret i retten kan være i favør av den som er ilagt gebyret. Det er imidlertid vanskelig for Justis- og beredskapsdepartementet, på det nåværende tidspunkt, å si noe om hvor mange saker overtredelsesgebyret kan medføre. Det er mulig det kun blir et begrenset antall saker. Hvis Oslo tingrett får majoriteten av sakene, vil det imidlertid være merkbart for dem. Dette er en domstol som allerede har mange oppgaver. Det er videre mulig sakene medfører krav til opplæring og endring av datasystemet LOVISA. Dette vil kreve økte ressurser. Disse økte kostnadene for domstolene må beregnes og det må tas hensyn til de når forslaget fremlegges. Vi har merket oss at Domstoladministrasjonen ikke står oppført på høringslisten, men legger til grunn at Helse- og omsorgsdepartementet i den videre oppfølgingen tar kontakt med Domstoladministrasjonen for å beregne kostnadene i sakens anledning.

Avslutningsvis minner vi om at skatter, avgifter og gebyrer som innkreves på Svalbard, bare skal komme Svalbard til gode. Det fremmes et eget svalbardbudsjett hvor bl.a. slike inntekter skal synliggjøres.

Med vennlig hilsen

Harald Aass
fagdirektør

Toril Juul
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur