

postmottak@hod.dep.no

Vår dato:

15.09.2017

## **Høring - innføring av overtredelsesgebyr mv. i en rekke lover med folkehelseformål**

NHO Reiseliv viser til høringsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet 26.05.2017 om innføring av overtredelsesgebyr i en rekke lover der folkehelseformål er eneste eller ett av flere formål.

NHO Reiseliv stiller seg bak NHO og NHO Mat og drikkes høringsuttalelser. NHO Reiseliv vil i det følgende særlig kommentere forslagene om å innføre bruk av overtredelsesgebyr i matloven og alkoholloven.

### **Rettsikkerhet**

NHO Reiseliv er på et overordnet nivå bekymret for rettsikkerheten til enkeltpersoner og bedrifter ved bruk av overtredelsesgebyr. På regelverkssiden har det de siste årene vokst fram en mer offensiv tilsynsforvaltning, og det er gitt langt flere hjemler enn tidligere for å ilegge overtredelsesgebyr. Det er viktig at forvaltningen har de beste og mest effektive midlene mot næringslivets og andres overtramp, men enhver forfølgelse som har karakter av å være en straffeforfølgelse bør ledsages av de rettsikkerhetsgarantiene som gjelder i straffeprosessen. Overtredelsesgebyr har vist seg i flere tilfeller å være en betydelig straffereaksjon som ilegges av forvaltningen, uten de rettsikkerhetsprosedyrer som foreligger ved behandling av ordinære straffesaker ved påtalemyndighet og domstoler.

Et grunnproblem er at forvaltningen er gitt store fullmakter til å fortolke, forfølge og reelt sett straffe etter særlige hjemler som ikke gir den enkelte eller næringsdrivende det samme prosessuelle og innholdsmessige vern mot vilkårlighet og myndighetsmisbruk som ellers er tilfellet når det offentlige griper inn i borgernes rettssfære. Den mer alvorlige siden ser vi når forvaltningen utøver direkte tvangsmakt. Forvaltningen har alltid hatt hjemler og mulighet til å regulere, og å sanksjonere mindre overtredelser med tilbakekall av tillatelser og i noen grad med såkalte gebyrer. Gebyrer er et forvaltningsord for bøter, men siden bøter er et strafferettslig begrep, med tilhørende rettigheter etter straffeprosessen, kaller man det noe annet.

NHO Reiseliv mener det er en tendens til å miste individperspektivet når det er snakk om næringslivet. I en bedrift er det ansatte som kan miste arbeidet, og det står eiere bak som har investert og kan tape store summer. Leverandører og kunder kan lide tilsvarende tap. En reaksjon som setter bedriften ut av spill ved gebyrer, bøter eller mest dramatisk; inndragelse av driftstillatelse, må være like betryggende behandlet og like saklig begrunnet som når det gjelder å anvende ordinær straff. Dessverre er det ikke situasjonen i dag. Utviklingen går dessuten i retning av en utvidet forvaltningsstrafferett som har etablert seg på siden av, og noen ganger i tillegg til, den ordinære straffeprosess.

## Matloven

NHO Reiseliv er bekymret over at det gis hjemmel til å illegge overtredelsesgebyr etter paragrafer der regelverket er skjønnspreget, der det alltid vil kunne oppnås etterlevelse med mindre inngripende reaksjonsmidler, og det nesten alltid vil være uforholdsmessig å illegge overtredelsesgebyr.

Klageadgang og en uavhengig klageinstans er viktig for å ivareta rettssikkerheten. Departementet skriver at "ved klage over vedtak om overtredelsesgebyr fattet av Mattilsynet, foreslås det at overordnet forvaltningsnivå i Mattilsynet behandler saken. Dersom vedtak om overtredelsesgebyr fattes av Mattilsynet, ved hovedkontoret, foreslås det at overordnet faglig ansvarlig matdepartement behandler klagen." Dette er lite tilfredsstillende, da dette ikke kan anses som en uavhengig og objektiv klageinstans.

NHO Reiseliv mener bedrift og borger har krav på en klageordning som sikrer at en sak kan bli prøvet i to uavhengige instanser. NHO Reiseliv har sett tendenser til at forvaltningen organiserer klageordninger som ikke gir en slik reell uavhengig prøving. Et eksempel er vedtak truffet av Mattilsynet når regionkontor og hovedkontor behandler sak og senere klagesak. Vi kan vanskelig se at dette er to uavhengige instanser.

NHO Reiseliv er bekymret for at det foreslås å legge vedtaksretten til regionalt nivå, og at klageinstans da vil bli Mattilsynets hovedkontor. Vedtaksrett om et så inngripende tiltak, bør tilligge overordnet nivå, med departementet som klageinstans.

## Alkoholoven

Departementet skriver følgende: "I oppdraget til Helsedirektoratet la departementet som føring at det ikke skulle foreslås overtredelsesgebyr for bestemmelser knyttet til de kommunale salgs- og skjenkebevillingene. Grunnen til dette er at det 1. januar 2016 trådte i kraft et prikktildelingssystem for inndragning av kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Dette reaksjonssystemet bør få virke noen tid og evalueres før man eventuelt ser på behovet for ytterlige reaksjonsmidler i form av overtredelsesgebyr, tvangsmulkt eller lignende." NHO Reiseliv er helt enig i denne konklusjonen.

I dag er kommunen som driver tilsyn av steder med skjenkebevilling innen hotell og restaurantbransjen. Departementet skriver at "Direktoratet har foreslått at overtredelsesgebyr innføres for de handlingsnormene hvor direktoratet eller fylkesmannen har tilsynsansvar, dvs.: – alkoholreklameforbudet, jf. alkoholoven kapittel 9,". NHO Reiseliv er klar over at Helsedirektoratet også i dag har tilsynsmyndighet hos kommunale bevillingshavere, men at direktoratet i det store og det hele overlater tilsynet til kommunen. At direktoratet nå også får mulighet til å illegge overtredelsesgebyr på steder med kommunal bevilling, gjør rammene for tilsyns- og sanksjonsmyndighet som bevillingshaver må forholde seg til mer uklare.

NHO Reiseliv mener departementet, ved å åpne opp for at Helsedirektoratet kan illegge overtredelsesgebyr ved brudd på alkoholovens kapittel 9, reklameforbudet, åpner opp for at innehavere av kommunal skjenkebevilling vil kunne ilegges overtredelsesgebyr. For selv om det er kommunen som har tilsynsmyndighet ved kommunale skjenkebevillinger, har også Helsedirektoratet anledning til å kontrollere bevillingshaver for brudd på reklamebestemmelsene og dermed også anledning til å illegge overtredelsesgebyr. Dersom man for eksempel gjennomfører en samordnet kontroll hvor både kommunale myndigheter og helsedirektoratet deltar, øker muligheten for en slik dobbeltstraff.

Hotell –og restaurantbedriftene risikerer dobbeltstraff gjennom å bli prikkbelastet av en kommunal tilsynsmyndighet og å bli ilagt overtredelsesgebyr av en annen statlig myndighet. I og med at overtredelsesgebyr er et gebyr som kan ilegges med tilbakevirkende effekt, stiller vi også spørsmål ved om helsedirektoratet vil benytte seg av informasjon innhentet av kommunale tilsynsmyndigheter om brudd på reklameforbudet? Og motsatt, vil et overtredelsesgebyr ilagt en kommunal bevillingshaver kunne føre til at kommunen kan sanksjonere med prikkssystemet? Departementet skriver kort om på side 32 i høringsnotatet at "tilsynsmyndigheten må også sørge for å samordne ileggelse av overtredelsesgebyr med andre reaksjoner som er å anse som straff for ikke å komme i konflikt med forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold." Allikevel er ikke nevnte problemstilling spesifikt drøftet i høringsnotatet, noe den burde ha vært med tanke på forvaltningslovens kapittel IX og § 47 om samordning av sanksjoner.

Departementet mener at det bør innføres overtredelsesgebyr for brudd på alkohollovens regler om reklameforbud, fordi dagens regler "i liten grad gir mulighet til å sanksjonere allerede foretatte overtredelser av reklameforbudet". Alkoholforskriften § 14-3 inneholder imidlertid i dag i alt tjue unntak fra forbudet mot alkoholreklame, og rekkevidden av unntakene kan i mange tilfeller kan by på tvil.

NHO Reiseliv har jevnlig kontakt med medlemmer som har saker hvor brudd på reklameforbudet er tema, nettopp på grunn av disse tvilstilfellene. Området er og preget av at tilsynsmyndighet ikke alltid har god nok kjennskap til regelverket, og velger å gi anmerkning for noe man hevder er et brudd, som igjen resulterer i at den næringsdrivende må gå til kommunen for å klage.

I tillegg har man med systemet med prikkbelastning er et system der brudd/avvik på alkoholloven og de kommunale retningslinjene fører til én eller flere prikker i stedet for en advarsel. Når et sted har fått et bestemt antall prikker, fører det til at bevillingen blir inndratt. Med andre ord vil et brudd på reklamebestemmelsene faktisk medføre en konsekvens for bevillingshaver, og føre til at sannsynligheten for å miste bevillingen øker. Som ytterste konsekvens kan det å miste skjenkebevillingen bety at stedet går konkurs. Det er således ikke nødvendig med overtredelsesgebyr for å, som departementet skriver, for å "sikre at brudd på regelverket får konsekvenser for overtreder." Man får allerede konsekvenser i dag.

NHO Reiseliv mener derfor at departementet må sørge for at man kun blir sanksjonert fra en instans for samme foreteelse. Med innføring av overtredelsesgebyr for brudd på alkohollovens kapittel 9, åpner departementet for dobbeltstraff.

Kommunene skal kontrollere at salgs- og skjenkesteder overholder reklameforbudet, mens departementet foreslår at det er Helsedirektoratet som "kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de de aktuelle handlingsnormene." Dette blir uklart og uoversiktlig, da det for skjenkebevilling til hoteller og restauranter er den enkelte kommune som kontrollerer og sanksjonerer reklamebestemmelsene. Klageinstans for dette er fylkesmannen. Klageinstans for overtredelsesgebyr som følge av brudd på reklameforbudet foreslår departementet skal være Markedsrådet. Dersom en bevillingshaver blir anklaget for brudd på reklameforbudet og både kommunen og Helsedirektoratet sanksjonerer, risikerer man at en bevillingshaver må forholde seg til to ulike klageorgan for samme foreteelse. Dette blir unødvendig byråkratisk, og vil øke kostnaden og tidsbruken til den klagende part.

Departementet skriver også om alkoholloven at "det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr uavhengig av om det kan påvises at noen har utvist skyld." Ved lempingen av skyldkravet

hos den som har handlet på vegne av foretaket, vil innføringen av overtredelsesgebyr utgjøre en risiko for handlinger som er begått i periferien av selskapets kontroll. En ansatt kan for eksempel anses for å handle «på vegne av» foretaket selv om vedkommende har handlet i strid med instruks og retningslinjer. I og med at det nevnte reklameforbudet i alkohollovens kapittel 9 og forskriftens kapittel 14 inneholder flere områder hvor skjønn benyttes, ser NHO Reiseliv et potensial for uheldige konsekvenser av en lemping av skyldkravet.

### **Gebyrets størrelse**

NHO Reiseliv mener det er beklagelig at det ikke angis størrelse på gebyrene og heller ikke settes en maksimal grense i høringsnotatet. Ved å unnlate å angi størrelse på gebyret, får ikke høringsinstansene en tilstrekkelig forståelse av hvor stor alvorlighetsgrad et overtredelsesgebyr vil medføre for den man representerer. Departementet drøfter flere ulike måter å utmåle overtredelsesgebyret på, faste satser eller individuell utmåling eller en kombinasjon av disse. NHO Reiseliv mener at man bør unngå en kombinasjon og gå for en modell hvis man først skal benytte seg av slike gebyr.

For å unngå dobbeltstraff for samme forhold, mener NHO Reiseliv at overtredelsesgebyret må trekkes tilbake dersom det er ilagt en kommunal bevillingshaver hvor kommunen allerede har sanksjonert gjennom prikkssystemet. Motsatt bør heller ikke kommunen ilegge prikk om Helsedirektoratet alt har ilagt gebyr. Dette bør også fremgå av bestemmelsens ordlyd.

Med vennlig hilsen



Kristin Krohn Devold  
Administrerende direktør



Ole Michael Bjørndal  
Politisk rådgiver