

Foretaksregisteret bekrefte med «rett kopi» på samtlige utsendelser. Dette vil medføre at elektroniske dokumenter på lik linje med papirdokumenter autoriseres av Brønnøysundregistrene ved utsendelse, og at troverdigheten til elektroniske dokumenter således vil bli styrket. Det er også foreslått at det alltid skal benyttes tillitstjenester for å bekrefte elektroniske kopier av dokumenter og andre opplysninger fra Brønnøysundregistrene.¹⁸

Reduksjon av gebyrer hos Brønnøysundregistrene

Gjennomføringen av digitaliseringsdirektivet skal også medføre at gebyrsatsene som belastes av Brønnøysundregistrene ved stiftelse og registrering,

18 Høringsnotat om gjennomføring av digitaliseringsdirektivet, s. 31 og 32.

reduseres. Dette skyldes at digitaliseringsdirektivet forutsetter at ethvert gebyr for elektroniske tjenester ikke skal overstige kostnaden med å levere tjenesten. Departementet har derfor i høringsnotatet understreket at gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene må legges om, og vist til det pågående arbeidet som er på høring med høringsfrist 15.8.2021 (høringsnotat om endringer i gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene¹⁹).²⁰

Av høringsnotat om endringer i gebyrstrukturen for Brønnøysundregistrene er det foreslått at gebyret ved elektro-

19 Høring om endringer i gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene, link: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5625b52a28dc4f81b9ee6486cf503905/horingsnotat-ny-gebyrstruktur-bronnoysundregistrene.pdf>

20 Høringsnotat om gjennomføring av digitaliseringsdirektivet, s. 35 – 36.

nisk nyregistrering i Foretaksregisteret for aksjeselskaper og allmenaksjeselskaper reduseres fra kr 5570 til kr 4470. Det foreslås videre at gebyrer for elektronisk kunngjøring i Foretaksregisteret, ved for eksempel fusjon og fisjon eller kapitalnedsettelse, reduseres fra kr 1440 til kr 1003.²¹ Reduksjonen i gebyrene forutsetter imidlertid at departementet reduserer gebyrinntektskravene i statsbudsjettet som fastsettes i den ordinære budsjettprosessen.²²

21 Høring om endringer i gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene, S. 23 – 24.

22 Høring om endringer i gebyrstrukturen i Brønnøysundregistrene, s. 4.

Administrativ ileggelse av overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag:

Rettsstridig praksis?

Artikkelen retter et kritisk søkelys på lovgivningens bruk av administrative overtredelsesgebyr som kan ilegges foretak uten at det er utvist skyld og konkluderer med at dette er i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.



Advokat
Hans P. Bjerke
Partner i Bjerke Lowzow von
Ahnen Advokatfirma

Lovgivningen bør revurderes

I lys av Høyesteretts dom av 15. april i år og tidligere avgjørelser fra Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD) er det behov for å revurdere lovgivningen som hjemler administrativt ilagte overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag og styrke rettsvernet for foretak ved å innføre uttrykkelige krav om utvist skyld hos noen som har handlet for foretaket. Frem til lovgivningen er endret må enten et skyldkrav innfortolkes slik Høyesterett gjorde i dom av 15. april 2021 (beskrevet nedenfor) vedr. foretaksstraff eller bestem-

melsene om overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag må settes til side som stridende mot EMK. Foretak som har blitt ilagt overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag kan, dersom forvaltningen ikke kan føre bevis for at noen på foretakets vegne har utvist skyld, ha krav på erstatning og omgjøring av vedtaket. Forvaltningsorganer som har ilagt overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag bør uoppfordret vurdere omgjøring av vedtakene i.h.t. forvaltningsloven § 35.

Gebyrer på flere hundre millioner kroner

Norsk lovgivning har i en rekke lover innført overtredelsesgebyr som sankisjon mot lovovertrедelser. I skrivende stund hjemler nesten 100 lover ileggelse av overtredelsesgebyr. Eksempler

på dette finnes bl.a. i verdipapirhandelloven, i skipssikkerhetsloven og i akvakulturloven. Gebyrene kan beløpe seg til flere hundre millioner kroner.

I en dom av 15. april 2021, HR-2021-797-A, behandlet Høyesterett en sak om foretaksstraff på objektivt grunnlag var forenelig med Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen («EMK») og innfortolket et skyldkrav i straffeloven § 27, 1. ledd, som etter sin ordlyd hjemlet foretaksstraff på objektivt grunnlag. Dette foranlediger spørsmål om overtredelsesgebyr lovlig kan ilegges på objektivt grunnlag.

Utvist skyld kreves ikke

Norsk lovgivning inneholder en rekke bestemmelser om at foretak adminis-

trativt kan ilegges overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag ved overtredelse av lov eller forskrift. Et vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr er at det objektivt sett foreligger en overtredelse av lov eller forskrift som er sanksjonert med overtredelsesgebyr. I motsetning til straffesanksjoner kreves det ikke at det er utvist noen form for skyld fra foretakets side. Særlovgivningen som hjemler overtredelsesgebyr viser ofte til forvaltningsloven § 46, 1. ledd, 1. pkt. som har følgende ordlyd:

«Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.»

I forvaltningsloven § 43, 2. ledd defineres «*administrativ sanksjon*» som følger:

«Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.»

Overtredelsesgebyr etter forvaltningsloven § 44 er en slik administrativ sanksjon som utgjør straff i.h.t. EMK, jf. Prop. 62 L (2015-2016) hvorfra hitsettes følgende fra s. 22:

«Med overtredelsesgebyr sikter departementet til et administrativt fastsatt pålegg om at en person eller et foretak skal betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av et lovbrudd, når dette utgjør straff etter EMK.»

Utvist skyld ingen betingelse for ilegging av overtredelsesgebyr

Bruk av overtredelsesgebyr er begrunnet i hensynet til en effektiv rettspleie. Det kan ilegges administrativt og hensynet til borgernes rettssikkerhet søkes ivaretatt ved at vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages og bringes inn for domstolene som en sivil sak av den som har blitt ilagt et overtredelsesge-



Artikkelforfatteren mener at det er behov for å revurdere lovgivningen som hjemler administrativt lagte overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag og styrke rettsvernet for foretak ved å innføre uttrykkelige krav om utvist skyld hos noen som har handlet for foretaket.

byr. Utvist skyld er ofte relevant ved forvaltningens skjønnsmessige avgjørelse av hvorvidt det skal ilegges overtredelsesgebyr og det er vanligvis et relevant moment for utmålingen av overtredelsesgebyret, men det er altså ingen betingelse for ilegging av overtredelsesgebyr.

Foretakene pålegges søksmålsbyrden

Ved strafferettslige sanksjoner må påtalemyndigheten bevise utover enhver rimelig tvil at det objektivt sett foreligger en lovovertrødelse og at overtrederen har utvist skyld i form av uaktsomhet eller forsett. Ved bruk av overtredelsesgebyr pålegges foretakene søksmålsbyrden og det strenge beviskravet i strafferetten m.h.t. utvist skyld kommer ikke til anvendelse for overtredelsesgebyr som etter loven kan ilegges på objektivt grunnlag.

Etter grunnloven § 96 kan ingen dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom. Forholdet til grunnloven blir i lovgivningen om overtredelsesgebyr gjennomgående søkt håndtert ved at det i lovgivningen presiseres at overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon mot en lovovertrødelse, jf. forvaltningsloven §§ 43, 44 og 46.

Overtredelsesgebyr er straff etter EMK

I relasjon til EMK er imidlertid overtredelsesgebyr regulært å anse som straff. EMK inneholder i motsetning til grunnloven intet uttrykkelig krav om at straff kun kan ilegges ved dom. Etter EMK art. 7 kan ingen straffes uten etter lov og av art. 6.2 følger det at «enhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven».

Høyesterett: Overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 var ikke straff

Grunnlovens krav om at ingen kan straffes uten etter lov og dom og kravet om lovhjemmel i.h.t. EMK er søkt ivaretatt ved å definere overtredelsesgebyr som en administrativ sanksjon mot en lovovertrødelse. Også uskyldpresumpsjonen blir søkt ivaretatt ved at overtredelsesgebyr defineres som en administrativ sanksjon mot en lovovertrødelse i motsetning til straff. Høyesterett har akseptert at overtredelsesgebyr ikke nødvendigvis er straff etter norsk rett og at det i så fall kan ilegges administrativt, jf. HR-2014-01296-A hvor Høyesterett la til grunn at overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 ikke var straff etter norsk rett. Saken gjaldt overtredelsesgebyr etter akvakulturlovens § 30 som, i motsetning til

forvaltningsloven § 46, stilte vilkår om utvist skyld i form av uaktsomhet eller forsett for ileggelse av overtredelsesgebyr. Spørsmål om lovligheten av overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag ble derfor ikke prøvd i denne saken. Akvakulturloven § 30 er senere endret slik at det ikke lenger kreves utvist skyld for å ilegge overtredelsesgebyr.

Høyesterett: Straff uten utvist skyld var i strid med EMK

I en dom av 15. april i år, HR-2021-797-A, behandlet Høyesterett en sak om hvorvidt foretaksstraff på objektivt grunnlag var forenelig med EMK og innfortolket et skyldkrav i straffeloven § 27, 1. ledd, som etter sin ordlyd hjemlet foretaksstraff på objektivt grunnlag. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket straffes. Det gjelder selv om ingen enkeltperson har utvist skyld eller har skyldvne etter [§ 20.](#)»

Høyesterett konkluderte, under henvisning til praksis ved EMD, med at straff uten at det var utvist skyld, var i strid med EMK. Høyesterett viste til Sud Fondi S.r.l. med flere mot Italia hvor EMD uttalte følgende:

«As regards the Convention, Article 7 does not expressly mention any mental link between the material element of the offence and the person deemed to have committed it. Nevertheless, the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (in the English version) and the corresponding notion of ‘personne coupable’ (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, an intellectual link (awareness and intent) disclosing an element of liability in the conduct of the perpetrator of the offence, failing which the penalty will be unjustified.

The Grand Chamber endorses the analysis to the effect that the rationale of the sentence and punishment, and the ‘guilty’ concept (in the English version) with the corresponding notion of ‘personne coupable’ (in the French version), support an interpretation whereby Article 7 requires, for the purposes of punishment, a mental link.»

I tillegg kan det vises til EMDs dom i saken Varvara mot Italia hvor domstolen uttalte følgende:

«Another consequence of cardinal importance flows from the principle of legality in criminal law, namely a prohibition on punishing a person where the offence has been committed by another.

«Nor can one conceive of a system whereby a penalty may be imposed on a person who has been proved innocent or, in any case, in respect of whom no criminal liability has been established by a finding of guilt. This is the third consequence of the principle of legality in criminal law: the prohibition on imposing a penalty without a finding of liability, which also flows from Article 7 of the Convention. (min understreking)»

Kreves at overtrederen har utvist skyld etter EMDs praksis

I den utstrekning overtredelsesgebyr ansees som straff i.h.t. menneskerettighetene, kan heller ikke slike gebyrer ilegges på objektivt grunnlag. Det kreves etter EMDs praksis at overtrederen har utvist skyld. Videre har overtredelsesgebyrer, som i.h.t. EMK er å anse som straff, et anstrengt forhold til grunnloven § 96 hvoretter ingen kan straffes uten etter dom, men Høyesterett har gått langt i å anerkjenne forvaltningens rett til å ilegge overtredelsesgebyr når det er utvist skyld, jf. HR-2014-01296-A, men bevisskravet er et annet enn i strafferetten. Ved ileggelse av overtredelsesgebyr er det ifølge Høyesterett tilstrekkelig med klar sannsynlighetsovervekt, jf. HR-

2012-1942-A, mens det i strafferetten er krav om at utvist skyld finnes bevist utover enhver rimelig tvil.

Klanderverdig adferd er ikke ensbetydende med utvist strafferettslig skyld.

Forvaltningen ser ikke ut til å ha tatt inn over seg Høyesteretts dom av 15. april i år og betydningen av at overtredelsesgebyr ansees som straff i relasjon til EMK. I et overtredelsesgebyr på kr 400 millioner vedtatt av Finanstilsynet 30. april i år uttaler Finanstilsynet at «*Overtredelsesgebyr kan ilegges rapporteringspliktige foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld*». Selv om Finanstilsynet i denne saken la til grunn at det forelå klanderverdig adferd fra foretakets side, reflekterer vedtaket ikke at det foreligger skyld som tilfredsstillende det strafferettslige skyldkravet. Klanderverdig adferd er ikke ensbetydende med at det er utvist strafferettslig skyld.