



# Representantforslag 30 L

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Michael Tetzschner, Gunnar Gundersen, Frank Bakke-Jensen, Ingjerd Schou, André Oktay Dahl og Siri A. Meling

Dokument 8:30 L (2012–2013)

## Representantforslag fra stortingsrepresentantene Michael Tetzschner, Gunnar Gundersen, Frank Bakke-Jensen, Ingjerd Schou, André Oktay Dahl og Siri A. Meling om lov om rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler

Til Stortinget

### Bakgrunn

Forslagsstillerne mener at rettssikkerheten overfor forvaltningen er under press. Enkeltmenneskets og næringslivets stilling er utsatt under forvaltningens økende kontroll- og tvangsmiddelbruk. Det er i seg selv et sentralt problem at mer og mer forvaltningsmakt utøves ved at samme instans velger ut fakta, foretar rettsanvendelse, fastsetter straff – og i noen tilfeller, iverksetter tvangstiltak.

Forslagsstillerne vil peke på at når den offentlige part er regelgiver, regeltolker, «påtalemyndighet» og avsier dommer, smelter statsmakten sammen med funksjoner som landets konstitusjon har tiltenkt domstolene. Følgen er at de rettsgarantier man har i Grunnloven, svekkes for dem som har saker til avgjørelse i forvaltningen. Særlig utsatt er mindre bedrifter med begrenset tilgang til juridisk hjelp og som mister oversikt over regler og påbud.

Norge har ca. 400 000 enkeltmannsforetak, hvor gjeld oppstått i næring, for eksempel skattekrav, øyeblikkelig slår inn i den næringsdrivendes privatøkonomi. Forvaltningens overtak, der regelmakt, fastsettelsesmyndighet uten kontradiksjon overfor en uhildet instans og til slutt inndrivning, fører til at mange føler seg avmektige i møte med systemet.

Forslagsstillerne viser til at mens løsningsgraden før rettslige skritt blir tatt er over 80 pst. i privat sek-

tor, herunder inkassobransjen, medfører offentlig pågang daglig at vanlige, lovlidige mennesker med vilje til å gjøre opp for seg, ofte blir behandlet urimelig. Det paradoksale er at stat/kommune kunne nådd flere av sine mål med minnelige ordninger.

Kontaktflaten med det offentlige er stor og mangeartet, og gjenspeiler det gjennomregulerte samfunn. Bedrifter og selvstendig næringsdrivende er naturlig nok gjenstand for myndighetenes tilsyn og kontroll med at ulike lover følges. Det samme gjelder også for mer bransjespesifikke pålegg som følger forskjellige former for næringsvirksomhet, som krever at bedriften etterlever og fortsatt fyller vilkårene for en konsesjon eller driftstillatelse.

Forslagsstillerne viser til at næringslivet er omspunnet av rettsregler, og håndhevelsen av dem reiser en del særlige spørsmål om rettssikkerhet fordi de fleste reglene er, selv om de er fastsatt i lov og forskrift, overlatt til forvaltningen å praktisere etter eget skjønn, og hvor domstolene spiller liten rolle.

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.

Forslagsstillerne 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 kan ha tatt stor personlig, økonomisk risiko. 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.

Det administrative sanksjonssystem baserer seg gjennomgående på å kunne straffe på grunnlag av en generell uaktsomhetsnorm, der det ellers ville vært krav om konkret, bevisst og villet overtredelse av reglene. Et slikt system kan føre til betydelig urett overfor den enkelte.

### Fremveksten av administrative straffer i Norge

Forslagsstillerne viser til at Brændevinsloven av 1887 og Ølloven av 1912 gav hjemmel for administrativt å ilegge et avgiftstillegg på henholdsvis det doble og firedobbelte hvis avgiften var unndratt. Dette ble ikke omtalt som straff, men gjenoppretting, med et visst påslag for administrasjonsomkostninger. Det kan også ha vært medvirkende at en ikke anså produksjon og omsetning av slike forbrukervarer som særlig beskyttelsesverdige i moralsk forstand.

Områder med masseovertredelser, et typisk eksempel er parkeringsbøter, har skutt fart etter 1990 og spredt seg til stadig nye områder. Disse straffene har kommet inn bakveien uten særlig rettspolitisk debatt, og reflekterer det som i annen sammenheng har vært problematisert; at staten ofte fremstår som summen av ukoordinerte sektorinteresser.

Sanksjonsutvalget, NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» anbefalte økt bruk av administrative straffer. Utvalgets innstilling ligger fortsatt til behandling i Justisdepartementet på niende året. Forslagsstillerne viser til at holdningen var den motsatte i Straffelovutvalget tyve år tidligere. Det var opptatt av å begrense forvaltningsaksjonene til enkle bagatellsaker som ble overtrådt av mange, ut fra mange av forslagsstillerne bekymring for rettssikkerheten.

### EU-retten bidrar til løsning?

Forslagsstillerne viser til at Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) i artikkel 6 stiller krav til saksbehandlingstid, domstolenes prøvelsesrett, bevisføring og vern mot selvinkriminering. EMK ble en del av norsk rett ved menneskerettsloven av 1999. Ved motstrid går den foran norske bestemmelser.

Forslagsstillerne mener derfor at økt bruk av forenklete forelegg kan være et alternativ til forvaltningsvedtak med straffinnhold, og bare dette vil ha styrket rettssikkerheten betydelig. Dette er fordi den som rammes av sanksjonen kunne overveie situasjonen og eventuelt nekte å betale, hvoretter vedkommende forvaltningsinstans gjennom søksmål måtte dokumentere grunnlaget for kravet.

Hvis utviklingen går i retning av større bruk av administrativt ilagte inngrep og sanksjoner, og det

dermed de facto videreutvikles en forvaltningsstrafferett, fremtvinger det seg, etter forslagsstillerne oppfatning, også en forvaltningsstraffeprosess. Med dette menes en rekke kjernebestemmelser for å ivareta rettssikkerheten på alle stadier av saksbehandling og gjennomføring av tvangsinngrep og sanksjoner.

I dag bidrar det til usikkerhet om regler og praksis når de kan skifte fra område til område. Sanksjonsreglene er i tillegg utformet med sektordepartementer og direktorater som interessenter, og, som forståelig nok, vektlegger effektiv regelhåndhevelse på sine områder. Deres spesialfelt er ikke rettssikkerhet, og heller ikke deres anliggende.

Derfor mener forslagsstillerne at man bør ha en gjennomgående, generell lov om rettssikkerhet i forvaltningen som setter minstestandarder som på en del områder vil sikre større rettssikkerhet for den enkelte enn i dag hvor ulike bestemmelser er spredt rundt i spesiallovgivningen med tilsvarende varierende praksis.

Forslagsstillerne ønsker også at forvaltningen ved valg av virkemidler blir seg bevisst overgangen til ordinær straffeforfølgelse etter straffeloven, der den som utsettes for straffeforfølgning er bedre beskyttet, både gjennom lov og praksis.

Forslagsstillerne ønsker likeledes å fastslå EMKs prinsipp om vern mot selvinkriminering og proporsjonalitetsprinsippet også på områder hvor forvaltningen har fått fullmakt til å anvende sanksjoner.

### Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

forslag:

lov

om rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler

#### § 1 Lovens virkeområde

Loven gjelder bruk av tvangsmidler av forvaltningen utenfor strafferettens område og som består i

1. husransaking,
2. undersøkelse eller beslag i brev og andre papirer,
3. undersøkelse av andre lokaliteter,
4. undersøkelse eller beslag i andre gjenstander,
5. brudd på kommunikasjonshemmelighet eller
6. kontroll eller annen undersøkelse av personer.

Loven gjelder ikke for tvangsmidler som brukes på grunnlag av innhentet rettskjennelse eller rettskraftig dom.

Vedkommende departement kan etter forhåndsuttalelse fra Justisdepartementet fastsette regler om at loven helt eller delvis skal gjelde for nærmere angitte selskaper, institusjoner, foreninger mv., som ikke er en del av den offentlige forvaltning, i den utstrekning disse i eller i medhold av lov har fått tildelt myndighet til å bruke tvangsmidler eller kreve opplysninger som nevnt i første til tredje ledd.

## § 2 Proporsjonalitetsprinsippet

Tvangsmidler må kun brukes når mindre inngripende tiltak ikke er tilstrekkelige, og hvis inngrepet for øvrig står i et rimelig forhold til formålet med det.

## § 3 Forholdet til forvaltningsloven

Ved beslutninger om iverksettelse av tvangsinngrep gjelder forvaltningsloven §§ 3 til 10, 12 til 18 og 22 til 26 tilsvarende.

## § 4 Nedtegning av muntlige opplysninger

I saker om iverksettelse av tvangsinngrep må den forvaltningsmyndighet som muntlig mottar opplysninger om sakens faktiske sider av betydning for vedtaket om iverksettelse av tvangsinngrepet, eller som på annen måte er blitt kjent med slike opplysninger, nedtegne eller protokollere innholdet av opplysningene. Dette gjelder likevel ikke hvis opplysningene fremgår av sakens øvrige dokumenter.

## § 5 Forhåndsvarsling, begrunnelse og underretning om vedtak om tvangsinngrep

Før gjennomføring av vedtak om iverksettelse av et tvangsmiddel skal den berørte parten varsles om vedtaket.

Forhåndsvarslingen skal skje skriftlig minst 14 dager før tvangsinngrepet gjennomføres og skal inneholde opplysninger om

1. tid og sted for inngrepet,
2. retten til å la seg representere eller bistå av andre etter forvaltningsloven § 12,
3. hovedformålet med tvangsmidlet og
4. det faktiske og rettslige grunnlaget for inngrepet, jf. forvaltningsloven § 25.

Parten kan innen en frist myndigheten fastsetter, fremme innsigelse mot vedtaket. Fastholdes beslutningen, skal dette begrunnes skriftlig for parten, og det skal gis underretning etter forvaltningsloven § 27. Slik underretning skal gis senest samtidig med gjennomføringen av tvangsinngrepet.

Reglene i første til tredje ledd kan fravikes helt eller delvis hvis

1. hensikten med tvangsinngrepet ville forspilles dersom det blir gitt forhåndsvarsling,
2. hensynet til parten selv taler for det, eller partens rettigheter bør vike for hensyn til tungtveiende private eller offentlige interesser,
3. hensynet til utenrikske eller forsvarsmessige interesser tilsier det,
4. øyeblikkelig gjennomføring av tvangsinngrepet etter forholdets særegne karakter er påkrevet eller
5. forhåndsvarsling viser seg umulig eller er uforholdsmessig vanskelig.

Hvis vilkårene etter fjerde ledd for å unnlate forhåndsvarsling er til stede for en ikke uvesentlig del av et tvangsinngrep, kan forvaltningsmyndigheten gjennomføre det samlede tvangsinngrep uten forutgående melding.

Hvis et vedtak om iverksettelse av tvangsmiddel gjennomføres uten forhåndsvarsling, jf. fjerde og femte ledd, skal parten samtidig med gjennomføringen av inngrepet gis skriftlig underretning om vedtaket, med opplysninger som nevnt i annet ledd. Underretningen skal også inneholde en begrunnelse for fravikelsen av reglene i første til tredje ledd, jf. forvaltningsloven § 27.

Det kan gis muntlig underretning om vedtak etter sjette ledd hvis hensynet til parten selv eller hensyn til tungtveiende private eller offentlige interesser taler for at et tvangsinngrep gjennomføres innen forvaltningsmyndigheten har hatt mulighet til å utforme en skriftlig begrunnelse. Den som har fått slik muntlig underretning, kan senere kreve å få skriftlig begrunnelse. En begjæring om dette må fremsettes til forvaltningsmyndigheten innen 14 dager etter at tvangsinngrepet er gjennomført. Forvaltningsmyndigheten må besvare begjæringen snarest mulig. Er begjæringen ikke besvart innen 14 dager etter at forvaltningsmyndigheten har mottatt begjæringen, skal den underrette parten om grunnen til dette, samt når begjæringen kan forventes besvart.

## § 6 Legitimasjon

Tvangsmidler som skal iverksettes utenfor forvaltningsmyndighetens egne lokaler, skal foretas mot forevisning av legitimasjon. Dette kan unntaksvis fravikes helt eller delvis hvis tungtveiende hensyn taler for det.

## § 7 Skånsomhet

Tvangsinngrepet skal foretas så skånsomt som omstendighetene tillater og så langt som mulig uten å forårsake skade, og uten at inngrepet på grunn av

tidspunktet eller den måte det foretas på, gir anledning til unødige oppmerksomhet.

#### § 8 Rapport om inngrepet

Hvis forvaltningsmyndigheten under gjennomføringen av et tvangsinngrep mener at den som inngrepet er rettet mot, har overtrådt bestemmelser i eller i medhold av lov, skal vedkommende myndighet utarbeide rapport om gjennomføringen av inngrepet. Rapporten skal snarest mulig utleveres til vedkommende.

I andre tilfeller enn de som er nevnt i første ledd, skal myndigheten utarbeide og utlevere en rapport om gjennomføringen av inngrepet hvis en part fremsetter begjæring om det. En begjæring om dette må fremsettes til forvaltningsmyndigheten innen 14 dager etter at tvangsinngrepet er gjennomført. Forvaltningsmyndigheten må besvare begjæringen snarest mulig. Er begjæringen ikke besvart innen 14 dager etter at forvaltningsmyndigheten har mottatt begjæringen, skal den underrette parten om grunnen til dette, samt når begjæringen kan forventes besvart.

#### § 9 Forholdet til straffeprosessuelle regler ved gjennomføring av tvangsmidler

Hvis en fysisk eller juridisk person med skjellig grunn mistenkes for å ha begått en straffbar handling, kan tvangsinngrep mot den mistenkte for å fremskaffe opplysninger om det eller de forhold som mistanken omfatter, bare gjennomføres etter reglene i straffeprosessloven.

Første ledd gjelder ikke hvis tvangsinngrepet gjennomføres for å fremskaffe opplysninger til bruk for behandlingen av andre spørsmål enn fastsettelse av straff.

Første og annet ledd gjelder tilsvarende hvis det i saken foretas et tvangsinngrep mot andre enn den mistenkte.

Den mistenkte kan samtykke i fravikelse av første og tredje ledd. Samtykket skal være skriftlig og må avgis på frivillig, konkret og informert grunnlag. Et samtykke kan til enhver tid tilbakekalles.

#### § 10 Retten til ikke å inkriminere seg selv mv.

Hvis det foreligger konkret mistanke om at en fysisk eller juridisk person har begått en handling som kan medføre straff, gjelder bestemmelser i eller i medhold av lov om plikt til å gi opplysninger til myndighetene ikke i forhold til den mistenkte, med mindre det kan utelukkes at de opplysninger som innhentes kan ha betydning for bedømmelsen av det antatte lovbrudd.

Overfor andre enn den mistenkte gjelder bestemmelser i eller i medhold av lov om plikt til å gi opplysninger i den utstrekning opplysningene innhentes til bruk for behandlingen av andre spørsmål enn fastsettelse av straff.

Vedkommende myndighet skal veilede den mistenkte om at han ikke har plikt til å gi opplysninger som kan ha betydning for bedømmelsen av det antatte lovbrudd. Hvis den mistenkte samtykker i å gi opplysninger, gis reglene i § 9 fjerde ledd annet og tredje punktum tilsvarende anvendelse.

Den mistenkte kan meddele samtykke til bruk av en opplysningsplikt overfor andre for å innhente opplysninger til bruk i straffesak mot den mistenkte. Reglene i § 9 fjerde ledd annet og tredje punktum gis tilsvarende anvendelse.

#### § 11 Ikrafttredelse

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

19. desember 2012