



Innst. 271 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:30 L (2012–2013)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om 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

1. Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Det vises i dokumentet til at forslagsstillerne mener rettssikkerheten overfor forvaltningen er under press. Enkeltmenneskets og næringslivets stilling er utsatt under forvaltningens økende kontroll- og tvangsmiddelbruk.

Forslagsstillerne peker 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.

Forslagsstillerne mener det er en tendens til å miste individperspektivet når det er snakk om næringslivet.

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.

I dokumentet gis en nærmere omtale av fremveksten av administrative straffer i Norge.

Forslagsstillerne viser videre til at 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.

Forslagsstillerne viser til EMK artikkel 6 og mener at økt bruk av forenklede forelegg kan være et alternativ til forvaltningsvedtak med straffinnhold, og at bare dette vil ha styrket rettssikkerheten betydelig.

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.

Forslagsstillerne mener derfor 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.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag i dokumentet:

«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 Nedtegnelse 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 sjettede 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.»

2. Komiteens behandling

Komiteen sendte 25. januar 2013 brev til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ved statsråd Rigmor Aasrud og ba om departementets vurdering av forslaget. Brev fra statsråden av 8. mars 2013 følger vedlagt.

Komiteen avholdt høring i saken 19. februar 2013, der Norsk redaktørforening og Advokatforeningen møtte.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Lise Christoffersen, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til representantforslaget Dokument 8:30 L (2012–2013) fra representantene Michael Tetzsch-

ner, Gunnar Gundersen, Frank Bakke-Jensen, Ingjerd Schou, André Oktay Dahl og Siri A. Meling om lov om rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler.

Komiteen viser til vedlagte svarbrev fra fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren av 8. mars 2013. Det vises til at en vesentlig del av forslaget gjelder regler som allerede følger ulovfestet rett eller bestemmelser nedfelt i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Det påpekes, som i forslaget, at denne konvensjonen gjelder som norsk rett med forrang foran annen lovgivning, jf. menneskerettighetsloven § 2 nr. 1 og § 3. I tillegg kommer de rettssikkerhetsgarantier som er nedfelt i Grunnloven.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, ber regjeringen vurdere om §§ 1-9 i forslaget til lov om rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler i representasjonsforslaget skal utredes nærmere og sendes ut på alminnelig høring.

Flertallet imøteser at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en lovproposisjon som skal følge opp NOU 2003:15 Fra bot til bedring og med det bidra til å styrke rettssikkerheten i saker om forvaltningssanksjoner.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti deler forslagsstillernes syn på den asymmetriske situasjon som eksisterer mellom staten på den ene side og en liten bedrift med begrensede ressurser på den andre. Jo videre fullmakter og jo sterkere sanksjonsmidler staten har, desto sterkere blir misforholdet. På den annen side har staten viktige kontrollfunksjoner i samfunnet, som vanskelig kan ivaretas uten kontrollmekanismer og sanksjonsmidler.

Disse medlemmer er ikke særlig beroliget over Justis- og beredskapsdepartementets forsikringer om at arbeidet med å omforme anbefalingene i NOU 2003:15 Fra bot til bedring til konkrete lovforslag har kommet langt. En saksbehandlingstid på snart 10 år er oppsiktsvekkende, selv i Justis- og beredskapsdepartementet. Disse medlemmer imøteser fra Justis- og beredskapsdepartementets side en klar tidsplan for det videre arbeid med oppfølgingen av NOU 2003:15.

Disse medlemmer ser nødvendigheten av en lovmessig presisering av det representantforslaget dreier seg om, nemlig rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler. Samtidig synes det noe prematurt å vedta en lov basert på representantforslaget samtidig som det arbeides med et liknende lovforslag i Justis- og beredskapsdepartementet. Disse

medlemmer vil anbefale at representantforslaget ses i sammenheng med utarbeidelse av forslag til ny lov i departementet og inngår i lovforarbeidet. Disse medlemmer vil også anmode om at arbeidet med forslag til ny lov, basert på NOU 2003:15 og det foreliggende representantforslag, prioriteres vesentlig høyere enn det som så langt har vært tilfellet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil påpeke at forslaget er fremkommet på bakgrunn av en sterkt økende bruk av virkemidler til disposisjon for forvaltningen for å disiplinere og påvirke borgernes adferd. Tradisjonelt har sanksjoner og inngrep som griper inn i enkeltmenneskenes frihet og økonomi med det formål å tvinge frem en adferd, vært forbeholdt strafferetten.

Disse medlemmer viser til at trenden er internasjonal og til at det har versert en rekke saker for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) om at den økte utbredelsen av administrative tiltak med straffepreg er blitt så omfattende at den ikke bare krever hjemmel, men at det blir spørsmål om hvorvidt staten er forpliktet til å tilby de berørte borgerne adgang til å kreve at en uavhengig domstol uten partsinteresse fastslår hva faktum er – på bakgrunn av den anklagedes mulighet til å føre motbevis. Det innebærer vern av bevisbyrdereregler som slår fast at det er den som påstår noe om de faktiske forhold som har bevisbyrden og hvor den som er anklaget for noe, skal slippe å føre bevis for egen uskyld.

Disse medlemmer mener at det ved fremveksten av en administrativ strafferett er naturlig å kreve en administrativ straffeprosess som gir borgerne bedre vern mot vilkårlighet og urimelige inngrep.

Disse medlemmer viser til at departementet har omtalt forslaget som «et verdifullt innspill til forbedringer av gjeldende regelverk om forvaltningens bruk av tvangsmidler» og viser til at en «vesentlig del av forslaget gjelder regler som allerede følger av ulovfestet rett eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen».

Disse medlemmer deler denne oppfatningen, men vil understreke at svært forskjellig praksis i ulike deler av forvaltningen tilsier en klar lovfesting av prosessuelle grunnprinsipper når forvaltningen utøver tvangsinngrep overfor privatpersoner, organisasjoner eller bedrifter.

Disse medlemmene mener, som påpekt i forslaget, at menneskerettighetskonvensjonen (EMK) gjelder som norsk lov med forrang foran annen lovgivning, jf. menneskerettighetsloven § 2 nr. 1 og § 3. Disse medlemmer mener likevel det vil gjøre reglene enklere tilgjengelig og bidra til økt rettssikkerhet dersom reglene gis i lovs form.

Disse medlemmer er også av den oppfatning at det kan være hensiktsmessig å ha visse administrative sanksjoner. For at lovgivningen skal ha den virkning som er tilsiktet, er det ofte en forutsetning at det kan iverksettes sanksjoner ved overtredelser. Samtidig kan straffeforfølgning være lite egnet fordi det er ressurskrevende, tar for lang tid og virker unødvendig hardhendt overfor den private parten.

Disse medlemmer vil understreke at en forvaltningssanksjon, for eksempel et overtredelsesgebyr, kan være tilnærmet like inngripende som en strafferettslig bot. Straff har i teorien noen andre effekter som forvaltningssanksjoner, men for den som rammes i praksis er forskjellen ikke stor.

Disse medlemmer mener på denne bakgrunn at det må være knyttet langt sterkere rettssikkerhetsgarantier til bruk av forvaltningssanksjoner blant annet i form av betryggende saksbehandlingsregler og full domstolskontroll med vilkårene for ileggelse og utmåling av sanksjonen, og det må gjelde et vern mot selvinkriminering. Representantforslaget adresserer svært viktige problemstillinger, og de foreslåtte bestemmelser løser sentrale problemer, selv om en del beslektede problemstillinger må løses gjennom ytterligere lovrevisjon.

Disse medlemmer vil peke på at Justis- og beredskapsdepartementet ennå ikke har vært i stand til å fremme oppdatert lovgivning på tross av at forarbeidet for lengst ble gjort av utvalget som fremmet en prinsipputredning om administrative straffer i NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Det haster nå, mer enn noen gang, å fremme en lovproposisjon med forslag som vil styrke rettssikkerheten i saker om forvaltningssanksjoner.

4. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:30 L (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Michael Tetzschner, Gunnar Gundersen, Frank Bakke-Jensen, Ingerd Schou, André Oktay Dahl og Siri A. Meling om lov om rettssikkerhet ved forvaltningens bruk av tvangsmidler – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 29. april 2013

Aksel Hagen

leder

Morten Ørsal Johansen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 8. mars 2013****Dokument 8:30 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 - Svar til komiteen**

Det vises til komiteens brev 25. januar 2013, der det bes om departementets vurdering av representantforslag 30 L (2012-2013) 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. Svaret her er utarbeidet i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet.

Forslaget er et verdifullt innspill til forbedringer av gjeldende regelverk om forvaltningens bruk av tvangsmidler. En vesentlig del av forslaget gjelder regler som allerede følger av ulovfestet rett eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Som påpekt i forslaget, gjelder denne konvensjonen som norsk lov med forrang foran annen lovgivning, jf. menneskerettighetsloven § 2 nr. 1 og § 3. Det kan likevel være at det vil gjøre reglene enklere tilgjengelig og bidra til økt rettssikkerhet dersom reglene gis i lovs form.

Når det gjelder hensiktsmessigheten av å ha administrative sanksjoner, deler jeg ikke fullt ut vurderingene i representantforslaget. For at lovgivningen skal ha den virkning som er tilsiktet, er det ofte en forutsetning at det kan iverksettes sanksjoner ved overtredelser. Samtidig kan straffeforfølgning være lite egnet fordi det er ressurskrevende, tar for lang tid

og virker unødvendig hardhendt overfor den private parten. En forvaltningssanksjon, for eksempel et overtredelsesgebyr, kan være tilnærmet like inngripende som en strafferettslig bot. Straff har likevel visse virkninger som forvaltningssanksjoner ikke har. Ved idømmelse av bot utmåles det en subsidiær fengselsstraff, jf. straffeloven § 28 første ledd og bøter registreres i strafferegisteret, jf. strafferegisterloven § 1 nr. 2. Det vil også kunne være et større omdømmetap knyttet til straff enn forvaltningssanksjoner. Jeg er imidlertid enig i at det må være knyttet rettssikkerhetsgarantier til bruk av forvaltningssanksjoner blant annet i form av betryggende saksbehandlingsregler og full domstolskontroll med vilkårene for ileggelse og utmåling av sanksjonen, og det må gjelde et vern mot selvinkriminering. Justis- og beredskapsdepartementet har nå kommet langt i arbeidet med å følge opp NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Formålet er å fremme en lovproposisjon med forslag som vil styrke rettssikkerheten i saker om forvaltningssanksjoner.

Når det gjelder § 10 i representantforslaget om retten til å ikke inkriminere seg selv, inngår det i oppfølgingen av NOU 2003: 15 å vurdere et tilsvarende forslag. §§ 1 til 9 i representantforslaget gjelder imidlertid forhold som ikke var omfattet av forslagene i NOU 2003: 15. Det er derfor heller ikke lagt opp til å foreslå noen lovregulering av disse forholdene i proposisjonen som følger opp utredningen. Disse forslagene bør derfor eventuelt utredes nærmere og sendes på alminnelig høring før det tas endelig stilling til dem.

