



STORTINGET

# Innst. 386 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra justiskomiteen

Prop. 81 L (2021–2022)

---

**Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglens anvendelse for statsråder)**

---

Til Stortinget

## Sammendrag

Justis- og beredskapsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til endringer i forvaltningslovens regler om administrativ foretakssanksjon og forvaltningslovens regler om habilitet.

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 (EMK). En administrativ foretakssanksjon er en administrativ sanksjon som kan ilegges foretak.

Proposisjonen følger opp et av forslagene i advokat Knut Høiviks enpersonsutredning om foretaksstraff og korrupsjon avgitt 26. mai 2021 som gjelder administrativ foretakssanksjon.

Etter departementets syn er det ønskelig å få en snarlig avklaring av rettstilstanden hva gjelder administrativ foretakssanksjon. I motsetning til på strafferettens område er håndhevingen av administrativ foretakssanksjon desentralisert, spredt mellom en rekke ulike forvaltningsorganer og basert på en rekke ulike hjemler i særlovgivningen. Dette innebærer at det er et ekstra behov for å legge til rette for en enhetlig behand-

ling av saker om administrativ foretakssanksjon innenfor de rettslige rammer som følger av blant annet EMK. I tillegg er det et mer uttalt behov for klargjøring av rettstilstanden for administrativ foretakssanksjon enn for foretaksstraff.

Departementet foreslår i proposisjonen å innføre et skyldkrav i forvaltningsloven § 46 første ledd om administrativ foretakssanksjon. Endringen bygger på et forslag i ovennevnte utredning. Forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum oppstiller i dag et utgangspunkt og en hovedregel om at foretak kan ilegges administrativ sanksjon selv om det ikke kan påvises subjektiv skyld hos noen enkeltperson som har handlet på vegne av foretaket. Ansvaret er dermed som utgangspunkt gjort objektivt.

Forslaget i proposisjonen går ut på at skyldkravet for administrativ foretakssanksjon skal være uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt i særlovgivningen. Forslaget er i hovedsak i samsvar med utrederens forslag, likevel slik at det i større grad åpner for at særlovgivningen etter en nærmere vurdering kan gi bestemmelser om objektivt ansvar.

Forslaget vil ha betydning for bestemmelser i særlovgivningen som hjemler administrativ foretakssanksjon. Det vil måtte foretas en gjennomgang av den enkelte særlov for å vurdere om det er behov for å gjøre endringer tilsvarende de som foreslås i forvaltningsloven § 46, endringer med sikte på å opprettholde et objektivt ansvar eller andre endringer med sikte på klargjøring av forholdet mellom forvaltningsloven § 46 og sanksjonshjemmelen i den enkelte særlov. Det vil være opp til det enkelte departement å vurdere når og hvordan et slikt arbeid bør skje, og hvilke endringer som er nødvendige. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget i denne proposisjonen vil dermed

først og fremst avhenge av hvordan arbeidet følges opp i særlovgivningen.

I tillegg foreslår departementet å utvide virkeområdet til forvaltningslovens habilitetsregler slik at reglene også kommer til anvendelse for statsråder i egenskap av regjeringsmedlemmer, det vil si når de opptrer i statsråd, forberedende statsråd og regjeringskonferanse. Departementet foreslår å gjennomføre endringen ved å oppheve unntaket i forvaltningsloven § 10 annet punktum. Endringen vil ha liten praktisk betydning, men vil tydeliggjøre regelverket på et praktisk viktig område, og den vil etter departementets syn styrke tilliten til det politiske system. Endringen er i tråd med forslaget fra forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5 («Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)») og en anbefaling fra GRECO (Group of States Against Corruption) – Europarådets ekspertgruppe mot korrupsjon.

Endringene i habilitetsreglene vil etter departementets vurderinger ikke ha nevneverdige administrative eller økonomiske konsekvenser.

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre, Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til Prop. 81 L (2021–2022) Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder).

Komiteen viser til at det i proposisjonen fremmes forslag til endringer i forvaltningslovens regler om administrativ foretakssanksjon og forvaltningslovens regler om habilitet. Komiteen peker på at proposisjonen følger opp enkelte av forslagene i advokat Knut Høiviks enpersonsutredning om foretaksstraff og korrupsjon avgitt 26. mai 2021, samt forslag fra forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5 og en anbefaling fra GRECO (Group of States Against Corruption) – Europarådets ekspertgruppe mot korrupsjon.

Komiteen viser til at departementet følger opp forslaget om å endre forvaltningsloven § 46 slik at det innføres en hovedregel om at det gjelder et krav om uaktsomhet for å ilegge administrativ foretakssanksjon. Hovedregelen vil gjelde med mindre noe annet følger av bestemmelser i særlovgivningen. Komiteen merker seg at departementet anslår at endringen vil ha begren-

set betydning i praksis, og at det fortsatt ikke vil være aktuelt med foretakssanksjon ved hendelige uhell og force majeure.

Komiteen viser videre til at bakgrunnen for forslaget blant annet er Høyesteretts dom avsagt den 15. april 2021 (HR-2021-797-A). I dommen var spørsmålet om det objektive straffansvaret for foretak var forenelig med straffebegrepet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7, slik det er fastlagt i Den europeiske menneskerettstols (EMDs) storkammerdom 28. juni 2018 «G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia» (EMD-2006-1828). Saken gjaldt foretaksstraff etter straffeloven § 27, men antas å ha betydning for tolkningen av forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon, ettersom slike sanksjoner regnes som straff etter EMK. Komiteen viser til Høyesteretts dom avsnittene 21–24 og departementets vurdering av dommen i Prop. 81 L (2021–2022) punkt 5.5.

Komiteen merker seg at departementet mener at et generelt krav om uaktsomhet ikke bør ha karakter av å være en minimumsregel, og at det fortsatt bør være adgang til å fastsette regler om administrativ foretakssanksjon på «tilnærmet objektivt grunnlag etter en konkret vurdering av behovet og forholdet til EMK», jf. Prop. 81 L (2021–2022) side 28. Komiteen peker på at Høyesteretts dom gjaldt foretaksstraff etter straffeloven, og at det ikke er gitt at den EMK-rettslige vurderingen slår ut helt likt for administrativ foretakssanksjon etter forvaltningsloven.

Komiteen merker seg at det i bestemmelser om objektivt ansvar ved administrativ foretakssanksjon i særlovgivningen må foretas en konkret vurdering av behovet for slike regler på det aktuelle området. Det må dessuten alltid vurderes om slikt ansvar ligger innenfor rammene av EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7. Komiteen understreker at disse forholdene må tas i betraktning ved innføring av nye hjemler og ved forvaltningens praktisering av eksisterende hjemler, og viser til Prop. 81 L (2021–2022) kapittel 7.4.

Komiteen merker seg videre at departementet foreslår at uaktsomhetsansvaret i forvaltningsloven § 46 skal kunne oppfylles av anonyme og kumulative feil, og legger til grunn at EMK artikkel 7 ikke er til hinder for å ilegge foretak ansvar for slike feil. Komiteen er enig med departementet i at det å omfatte anonyme og kumulative feil er godt egnet til å motvirke former for ansvarspulverisering, og at det er sentralt for å oppnå den preventive effekten som er hovedbegrunnelsen for ordningen med administrativ foretakssanksjon.

Komiteen viser til at departementet følger opp forvaltningslovutvalgets forslag om at habilitetsreglene skal komme til anvendelse på statsråder i egenskap av å være regjeringsmedlemmer. Forslaget er begrunnet i hensynet til tilliten til det politiske systemet. Konkret

innebærer forslaget at forvaltningsloven § 10 andre setning oppheves. Komiteen viser til at begrunnelsen for unntaket for regjeringsmedlemmer ikke lenger er like aktuell etter at forvaltningsloven § 8 ble endret i 1977, og at risikoen for at Kongen i statsråd blir beslutningsudyktig, er for liten til å begrunne en videreføring av unntaket. Dessuten kan hensynet til å sikre at regjeringen forblir et effektivt beslutningsorgan, trekkes inn i habilitetsvurderingen etter forvaltningsloven § 6 andre ledd. Komiteen understreker at habilitetsreglene ikke bør anvendes så strengt at de lammer eller vesentlig fordreier beslutningssystemet i forvaltningen, og viser for øvrig til departementets vurdering i Prop. 81 L (2021–2022) kapittel 8.5.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

### vedtak til lov

om endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder)

#### I

I lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker gjøres følgende endringer:

§ 10 andre punktum oppheves.

§ 46 første ledd skal lyde:

Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, *er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt*. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.

#### II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Oslo, i justiskomiteen, den 24. mai 2022

**Per-Willy Amundsen**

leder

**Ingunn Foss**

ordfører

