



# Administrative sanksjoner – når effektivitet utfordrer rettssikkerheten

*Av Susanne Haaland, jurist i Civita*

## SAMMENDRAG

Bruken av administrative sanksjoner har økt betraktelig de siste tiårene. Til tross for at administrative sanksjoner i utgangspunktet er et effektivt verktøy for å oppnå regelhåndhevelse, har utviklingen bragt med seg visse rettssikkerhetsutfordringer. Et uoversiktlig og fragmentert regelverk, kombinert med forvaltningens dobbeltrolle og begrensede forutsetninger, skaper vanskeligheter.

Da administrative sanksjoner i utgangspunktet er mindre inngripende enn straff, kan det godtas at rettssikkerhetskravene er lavere. Paradokset oppstår når grensen mellom straff og sanksjonering ikke er klar, men kravene til rettssikkerhet ulike. Det er problematisk når et rettssystem behandler like alvorlige handlinger ulikt avhengig av tilfeldige juridiske skillelinjer.

Problemet forsterkes ytterligere ved at domstolskontrollen av forvaltningen i praksis er svak. Den omfattende klageordningen gjennom spesialiserte nemnder kan ikke alene erstatte domstolsbehandling, særlig ikke når nemndsystemet selv har en rekke mangler. Resultatet er at forvaltningen har fått økende makt, og at effektivitet går på bekostning av rettssikkerhet.

Dette notatet viser at det er behov for en reform på området. For å gjenopprette balansen mellom effektivitet og rettssikkerhet bør enkelte tiltak iverksettes.

### **Følgende tiltak foreslås:**

- Foreta en bredere vurdering av bruken av administrative sanksjoner.
- Utform et samlet regelverk for administrative sanksjoner med en mer helhetlig tilnærming. Dette kan skje gjennom en egen lov eller gjennom en utvidelse av kapittel 9 i forvaltningsloven.
- Styrk rettssikkerhetsgarantiene ved administrative sanksjoner, særlig i de mer komplekse og/eller inngripende sakene.
- Opprett forvaltningsdomstoler som et sideordnet system og supplement til de alminnelige domstolene, eller videreutvikle det allerede eksisterende nemndsystemet.

## **INNLEDNING**

De seneste tiårene har forvaltningens karakter endret seg, og dens kompetanse til å ilegge administrative sanksjoner har økt kraftig. Dette er straffelignende tiltak som ilegges utenfor domstolene, og de omfatter alt fra å gi advarsler og mindre parkeringsgebyrer, til utestengelse fra velferdsytelser og milliardgebyrer. I dag har den utøvende myndighet omfattende tvisteløsningsoppgaver og kontroll- og reguleringsoppgaver på de fleste livsområder.<sup>1</sup>

Administrative sanksjoner er effektive og målrettede tiltak for å sikre etterlevelse av lover og regler. De må likevel balanseres mot grunnleggende rettsstatsprinsipper, og det oppstår visse betenkeligheter ved dagens utstrakte bruk av dem. Forvaltningen kan nemlig ilegge administrative sanksjoner uten å følge straffeprosessens strenge regler, og den må derfor ikke forholde seg til visse grunnleggende rettssikkerhetsgarantier. Samtidig kontrolleres forvaltningen, og sanksjonene som den ilegger, bare unntaksvis i domstolene. Vi står dermed overfor en situasjon med et svært omfattende sanksjonssystem, med inngripende sanksjonering, manglende rettssikkerhet og begrenset domstolskontroll.

Dette reiser flere grunnleggende spørsmål om balansen mellom effektivitet og rettssikkerhet i en demokratisk og liberal rettsstat. Hva skjer når den samme myndigheten både utformer reglene og håndhever dem, uten at grunnleggende rettssikkerhetsgarantier er til stede? Hvilken påvirkning har det på rettsstaten og folks rettsfølelse at antallet forvaltningsanksjoner øker kraftig, samtidig så få av dem, rent komparativt, bringes inn for domstolene? Til tross for at disse spørsmålene omhandler grunnleggende aspekter ved rettsstaten, og misnøyen mot dagens system er økende, drøftes dette i liten grad av politikerne.

I dette notatet undersøkes utviklingen i bruken av administrative sanksjoner i Norge, utfordringene ved dagens system identifiseres, og det drøftes hvordan man kan finne en bedre balanse mellom rettssikkerhet og effektiv regelhåndhevelse.

## FORVALTNINGENS ROLLE SOM HÅNDHEVER

### Administrative sanksjoner

Forvaltningsorganer kan i vid utstrekning sanksjonere både borgere og foretak. Dette skjer gjennom såkalte administrative sanksjoner. Forvaltningsloven §43 definerer dette som «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 menneskerettighetskonvensjon». I praksis er de viktigste formene for administrative sanksjoner økonomiske reaksjoner, som overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse eller administrativ inndragning, i tillegg til rettighetstap og formell advarsel.

Det at sanksjonen ilegges administrativt, innebærer at den rent formelt er å regne som et forvaltningsmessig enkeltvedtak. Saksbehandlingen reguleres derfor av forvaltningsloven og den enkelte særlov som hjemler sanksjonen. Administrative sanksjoner er med andre ord ikke omfattet av straffebegreper i henhold til norsk rett, og alminnelig straffe- og straffeprosessrett kommer ikke til anvendelse.

Det er likevel flere likhetstrekk mellom administrative sanksjoner og straff, da begge er negative reaksjoner på en overtredelse. Både sanksjonering og straff er et utslag av det offentliges myndighetsutøvelse og innebærer et inngrep i borgerens rettssfære. Grensene mellom straff og forvaltningsmessig sanksjonering er derfor ikke alltid lette å trekke. Eksempelvis vil administrative sanksjoner, slik som rettighetstap, tilleggsnett og overtredelsesgebyr, ha et fremtredende straffende formål og ligge nært opp til det som regnes som straff. Andre typer administrative sanksjoner, eksempelvis tilbakekallelse av tillatelse eller inndragning, har mindre straffende formål og skiller seg i større grad fra straff.

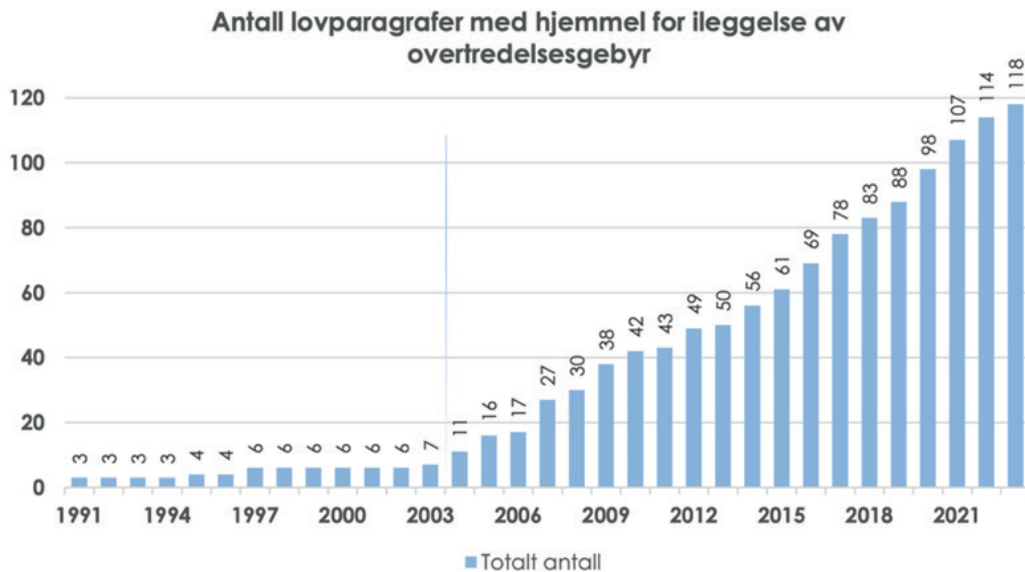
I et samfunn basert på maktfordeling er det i utgangspunktet domstolene som har den dømmende kompetansen, og som skal være samfunnets foretrukne tvisteløser. Det er imidlertid gode grunner til at forvaltningen skal inneha lignende kompetanse. Administrative sanksjoner er nemlig et verktøy for å oppnå effektiv, fleksibel og rettferdig håndheving av regelverk. Ved at administrative sanksjoner kan ilegges direkte og umiddelbart av et forvaltningsorgan, uten å gå veien om straffeapparatet og domstolene, sparer samfunnet tid og ressurser. Gjennom spesialiserte kontrollorgan som fører tilsyn med lovgivningen på bestemte områder, kan myndighetene i større grad sikre tilstrekkelig effektiv håndheving og lik oppfølging, og etterlevelsen av regelverket kan styrkes. Videre gir prosessreglene for administrative sanksjoner rom for fleksibilitet og tilpasning, som kan bidra til mer rettferdig og hensiktsmessig reaksjon på lovbrudd.

Totalt sett er hensynet til effektivitet hovedbegrunnelsen bak bruken av administrative sanksjoner. Samfunnet sparer både tid og kostnader, og sikrer i tillegg effektiv håndhevelse. Når administrative sanksjoner er like eller mer effektive enn straff, er de å foretrekke fordi de ofte er mindre inngripende og stigmatiserende.

### Kraftig økning i bruken av administrative sanksjoner

Over tid er det skjedd en endring i det norske systemet, med stadig mer utstrakt bruk av administrative sanksjoner. Tidligere inneholdt strafferetten en rekke bestemmelser av mer bagatellmessig art, noe som i praksis innebar at de var tomme trusler og i liten grad ble håndhevet.<sup>2</sup> En slik situasjon var samfunnsmessig uheldig og kunne bidra til å svekke respekten for straff. Ved å avkriminalisere slike overtredelser, og i stedet benytte de mer tilgjengelige administrative sanksjonene for disse tilfellene, kunne staten i større grad håndheve reglene. Dette er noe av bakgrunnen for at både sanksjonsutvalget fra 2003 og proposisjonen om endringer i forvaltningsloven fra 2022, konkluderte med det foreligger et klart behov for å sanksjonere administrativt.<sup>3</sup>

I etterkant av disse konklusjonene ser man en tydelig økning i antall lovhjemler for administrative sanksjoner. Dette gjelder særlig for overtredelsesgebyrer, men også for inndragning og rettighetstap. Som en illustrasjon på denne økningen kan man se til figuren nedenfor, som gir en oversikt over antall lovparagrafer med hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr i perioden 1990 til september 2023. I 2003 fantes det syv hjemler for dette, mens dette tallet hadde økt til 118 i 2023. Dette tilsvarer en 16-dobling i lovparagrafer som gir grunnlag for gebyrer. Til tross for veksten i hjemler og sanksjonsapparatet, finnes det ingen samlet oversikt over overtredelsesgebyr og næringslivssanksjoner.<sup>4</sup>



5

Som ledd i denne utviklingen er det etablert en rekke forvaltningsorganer som helt eller delvis har i oppgave å håndheve regelverket, samt avdekke overtredelser. Eksempler på dette er Skatteetaten, Tollvesenet, Kredittilsynet, Konkurransetilsynet, Forbrukerombudet, Statens vegvesen, Statens forurensingstilsyn og Arbeidstilsynet, for å nevne noen. I dag har den utøvende myndighet omfattende tvisteløsningsoppgaver og kontroll- og reguleringsoppgaver på de fleste livsområder.<sup>6</sup> Administrative sanksjoner brukes blant annet innen områder som trafikk og transport, skatt og avgift, markedsføring og personvern, naturmangfold og miljø, industri, jordbruk og fiske, og arbeidsmiljø

og helse.

Denne utviklingen kommer oppå en allerede omfangsrik forvaltningsvirksomhet. Tidlig på 2000-tallet beregnet Statskonsult at Statsforvalteren alene behandlet 60 000 klagesaker årlig.<sup>7</sup> Det høye antallet med klager – som kun rettet seg mot en andel av den totale mengden forvaltningsvedtak – gir en pekepinn på omfanget av avgjørelser fattet av forvaltningen. Mengden har neppe blitt mindre i dag.

Forvaltningens myndighet og kompetanse har med andre ord økt betraktelig de seneste tiårene, og hver dag fatter de et høyt antall enkeltvedtak av stor betydning for den enkelte. Den kraftige veksten viser en tydelig tendens til at håndhevingsansvar overføres fra domstolene til forvaltningsorganer. For enkeltpersoner og foretak innebærer dette at langt flere kan bli underlagt administrative sanksjoner, med potensielt store konsekvenser for deres økonomi og rettigheter. Forvaltningen besitter utstrakt myndighet til å regulere, kontrollere og sanksjonere i dagens samfunn. Hvilke implikasjoner har dette?

## **SVEKKET RETTSSIKKERHET VED ADMINISTRATIVE SANKSJONER**

### **Avveiningen mellom effektivitet og rettssikkerhet**

Den utstrakte bruken av administrative sanksjoner skjer ikke uten betenkeligheter. Det er nemlig en kjensgjerning at rettssikkerhetskravene ved bruken av administrative sanksjoner er lavere enn dem som stilles ved alminnelig straff. Med rettssikkerhetskrav siktes det til regler og mekanismer som sikrer at innbyggere får rettferdig, forutsigbar og lik behandling i møte med rettssystemet og offentlige myndigheter. Dette er garantier som er ment å sikre at rettigheter og plikter blir korrekt håndhevet og beskytter mot vilkårlige eller urettferdige inngrep fra staten. Eksempler på rettssikkerhetsgarantier er blant annet retten til kontradiksjon og likbehandling, bevisskrav og domstolskontroll. Da flere slike garantier er mindre fremtredende ved administrative sanksjoner, oppstår det enkelte innvendinger mot utstrakt bruk av dem, særlig der sanksjonen er av inngripende karakter.

I en alminnelig straffesak trekker straffeprosessloven opp rammene for statens maktbruk og fastslår de involvertes rettigheter og plikter på alle stadier i prosessen. Loven inneholder regler for saksbehandling, samt påtalemyndighetens regler for etterforskning og tiltale. Loven stiller høye krav, og den utøvende myndighet er bundet av disse reglene. Hovedformålet er å sikre at visse rettssikkerhetsprinsipper ivaretas, slik at det garanteres at saken behandles på en rettferdig og betryggende måte. Flere av de mest grunnleggende rettssikkerhetsprinsippene fungerer derfor som bærebjelker i straffesaker.

Da administrative sanksjoner ikke regnes som straff i henhold til norsk rett, er ikke forvaltningens sanksjonering underlagt straffeprosessens strenge rammer. I stedet vil forvaltningsretten komme til anvendelse, med forvaltningsloven og den enkelte særlov som rettesnor for saksbehandlingen. Flere av prinsippene som straffeprosessen bygger på, og som fungerer som rettssikkerhetsgarantier, er langt mindre fremtredende på forvaltningsrettens område. Kapittel 9 i forvaltningsloven, som ble tilføyd i 2016, inneholder ingen bestemmelser om rettssikkerhetsgarantier eller

hvordan disse skal ivaretas. Forvaltningsretten har simpelthen ikke like sterke prosessuelle rettssikkerhetsgarantier som det straffeprosessen har. Forvaltningssaker behøver derfor ikke å behandles med samme grundighet som en straffesak. Dette betyr at rettssikkerheten ofte blir dårligere ivaretatt ved administrative sanksjoner enn i straffesaker.

Det er særlig to grunner til at man godtar lavere rettssikkerhetskrav ved administrative sanksjoner. For det første er det nettopp de lempeligere kravene til saksbehandling – og følgelig lavere rettssikkerhet – som skaper mye av effektivitetsgevinsten man oppnår ved administrative sanksjoner. Det at forvaltningen ikke behøver å gå veien om samtlige av de tungvinte, tid- og ressurskrevende prosessene som kreves i en straffesak, er litt av poenget. Dersom samtlige saker skulle gått veien om påtalemyndigheter og domstoler, vil man fjerne svært mye av systemets effektivitet. Ved å benytte administrative sanksjoner får vi en effektiv stat og en løpende kontroll, og unngår samtidig unødvendig ressursbruk. Effektiv ressursforvaltning er, i likhet med rettssikkerhet, et sentralt hensyn i en moderne rettsstat. Et system som benytter administrative sanksjoner på en god måte, er derfor både formålstjenlig og et gode for samfunnet.

Den andre grunnen til at man godtar lavere rettssikkerhetskrav, er at administrative sanksjoner normalt er mindre inngripende og stigmatiserende enn alminnelig straff. Så lenge minimumskravene i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og Grunnloven ivaretas, vil det derfor ikke være behov for at samtlige av strafferettens rettssikkerhetsgarantier er til stede. I avveiningen mellom effektivitet og rettssikkerhet går hensynet til effektivitet seirende ut fordi reaksjonen er mildere enn ved alminnelig straff.

Det er imidlertid på sin plass å utfordre synspunktet om at administrative sanksjoner er mindre inngripende og stigmatiserende enn straff. Selv om straff prinsipielt sett regnes som samfunnets strengeste reaksjon mot lovbrudd, og derfor ofte er strengere enn administrative sanksjoner, kan forvaltningen utvilsomt fatte svært inngripende vedtak som ledd i sin myndighetsutøvelse. Eksempelvis kan tap av offentlige ytelser over et lengre tidsrom eller utvisning fra landet ha enorm innvirkning på livet til en enkeltperson og vedkommendes familie. Videre kan overtredelsesgebyr være avgjørende for et foretaks overlevelse. Administrative sanksjoner kan, i likhet med straff, ha alvorlige følger for dem som berøres.

Nettopp her ligger noe av paradokset. Grensen mellom straff og sanksjonering er ikke alltid klar; likevel er kravene til rettssikkerhet ulike. Administrative sanksjoner kan med dette være svært inngripende og samtidig ha lave rettssikkerhetskrav. Dette paradokset kan undergrave tilliten til rettssystemet, fordi like alvorlige handlinger behandles ulikt avhengig av hvilket regelverk det faller under. Dette kan skape et inntrykk av at rettssikkerheten er avhengig av tilfeldige juridiske skillelinjer. Eksempelvis blir ikke bøter og rettighetstap mindre inngripende bare fordi de ilegges etter et annet regelverk enn det strafferettslige. For dem som ilegges et gebyr, vil den eneste reelle forskjellen mellom dette og en strafferettslig bot ligge i betegnelsen på reaksjonen. I praksis vil det føles likt for den som blir berørt. Hvorfor skal det da stilles høyere krav til rettssikkerheten ved ileggelse av en bot på 100 000 kroner, enn ved ileggelsen av et gebyr på samme beløp?

Både effektiv ressursforvaltning og rettssikkerhet er hensyn som er i kjernen av rettsstaten, og de

er forutsetninger for tillit og legitimitet i et rettssamfunn. Disse hensynene må balanseres mot hverandre, og i en slik avveining er sanksjonens karakter av stor betydning. Det vil være mindre behov for strafferettens rettssikkerhetsgarantier når det er tale om små gebyrer for brudd på parkeringsbestemmelser, enn i svært komplekse saker som kan resultere i milliardgebyrer. Samme krav til grundighet ved behandlingen bør selvsagt ikke stilles i alle saker. Likevel, en rettsstat må holde fast ved visse grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper, særlig i de mer inngripende tilfellene, uavhengig av om inngrepet karakteriseres som straff eller ikke.

I dagens system er fraværet av enkelte rettssikkerhetsgarantier ved bruken av administrative sanksjoner påfallende. Det har skjedd mye siden sanksjonsutvalget i 2003 mente at kontrollnivået var for lavt, og at det var rom for å styrke håndhevelsen adskillig før betenkeligheter knyttet til rettssikkerhet ble aktualisert.<sup>8</sup> Den eksplosive økningen i bruken av administrative sanksjoner gjør det nødvendig å se nærmere på hvordan rettssikkerheten ivaretas. I det følgende pekes det på enkelte sider ved administrative sanksjoner som særlig utfordrer rettssikkerheten.

### **Mangler ved regelverket**

Mangelen på helhetlige og klare regler er trukket frem som den største utfordringen ved administrative sanksjoner.<sup>9</sup> Regelverket er fragmentert og vanskelig å navigere i, noe som fører til mindre tilgjengelighet, svekket likebehandling og uklare regler. Til tross for at kapittel 9 i forvaltningsloven inneholder enkelte generelle saksbehandlingsregler, er disse langt fra uttømmende. I stedet reguleres bruken av administrative sanksjoner av et betydelig antall regler, som er spredt utover et spekter av lover og forskrifter. En lignende problemstilling ser man riktignok på strafferettens område, særlig for økonomisk kriminalitet. Straffeprosessen inneholder imidlertid rettssikkerhetsgarantier som skyldkrav, strengere beviskrav og krav om domstolsbehandling, som til en viss grad avhjelper disse betenkelighetene. Videre er det domstolene som håndterer det fragmenterte regelverket i strafferetten. Til sammenligning blir administrative sanksjoner håndhevet av et mylder av ulike forvaltningsorganer og nemnder, som har stor skjønnsmessig myndighet og varierende kompetanse. Det skaper utfordringer.

Når det gjelder manglende tilgjengelighet, er det i dag en krevende oppgave å orientere seg i regelverket, og vite hva som gjelder på enkelte områder. Dette er særlig problematisk i tilfeller hvor en formell eller prosessuell feil er tilstrekkelig for streng sanksjonering, noe man blant annet ser i fiskerinæringen. I ett tilfelle fikk en fisker inndratt fangst til en verdi av nesten 600 000 kroner fordi han ikke hadde sendt kopi av leveringsavtale med godkjent kjøper til Fiskeridirektoratet.<sup>10</sup> En nokså bagatellmessig feil, en formfeil, medførte altså en sanksjon som neppe står i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Tilsvarende tilfeller ser man på flere områder, hvor strenge rapporterings- eller dokumentasjonskrav forsvinner i et komplekst regelverk. Feilaktig etterlevelse av formregler, som i praksis er av liten betydning, får store følger for den enkelte.

Manglende tilgjengelighet er ikke det eneste problemet. Regelverkets fragmentering skaper også utfordringer for likebehandling og ensartet praksis. Det at reglene er spredt på tvers av ulike lover og forskrifter uten felles struktur, gjør det vanskelig å sikre likebehandling. Ulike forvaltningsorganer følger nemlig ulike prosedyrer og standarder. Dette skiller seg fra det tradisjonelle straffeapparatet,

som i stor grad er sentralisert og styrt ovenfra, nettopp for å sikre sammenhengende praksis. Store variasjoner mellom sektorer gjør det uunngåelig at likeartede saker behandles ulikt. Resultatet av dette er at sanksjonsnivået i enkelte tilfeller fremstår som vilkårlig, og til dels vil undergrave likebehandlingsprinsippet.

Ser man eksempelvis på området for overtredelsesgebyr, er det enorme sprik for maksbeløpene tilsynene opererer med. Hos Arbeidstilsynet ligger maksbeløpet på 15G, noe som tilsvarer 1,78 millioner kroner. For Konkurransetilsynet, derimot, er maksbeløpet på 10 prosent av foretakets omsetning, noe som åpnet for et gebyr på 8,8 milliarder kroner til NorgesGruppen.<sup>11</sup> Det er langt fra åpenbart at en overtredelse avdekket av Konkurransetilsynet skal sanksjoneres ekstremt mye hardere enn en overtredelse avdekket av Arbeidstilsynet, som eksempelvis kan avdekke sosial dumping på en arbeidsplass. Store forskjeller i sanksjonsnivå skaper inntrykk av tilfeldighet og kan svekke tilliten til forvaltningen. Ulike sektorer trenger riktignok ulike rammer, men de bør følge felles prinsipper for forholdsmessighet. Ved flere anledninger oppstår variasjonene trolig på grunn av manglende koordinering, oversikt og sammenheng i regelverket.

I tillegg til store variasjoner i forvaltningen, er reglene ofte uklare. Hvis vi igjen ser på reglene for overtredelsesgebyr, er det ofte vanskelig å forstå hvordan forvaltningen har kommet frem til gebyrenes størrelse. Forvaltningsloven §46 gir enkelte retningslinjer for utmåling, men mangler detaljer om hvordan dette skal vurderes i praksis. Dette gir forvaltningen stor skjønnsmargin, noe som kan føre til uforutsigbarhet. Selv på de mer spesifiserte områdene, slik som for forskriften knyttet til konkurranselovgivning, er det vanskelig å forstå logikken bak utmålingen. Dette illustreres ved at Konkurransetilsynet, tingretten og lagmannsretten alle har kommet til ulikt resultat for hva som er riktig nivå på gebyret i en enkelt sak.<sup>12</sup>

Uklarheten forsterkes ved at forvaltningen ikke har samme krav som domstolene når det gjelder begrunnelse og offentlighet omkring vedtak. I flere tilfeller blir ikke engang gebyrets størrelse offentliggjort, noe som svekker muligheten for innsikt i forvaltningens virkemåte. Denne uklarheten undergraver tilliten til forvaltningens vedtak og gjør det vanskeligere å forutsi konsekvensene av eventuelle regelbrudd.

Dagens fragmenterte, uoversiktlige og uklare regler er en utfordring ved bruken av administrative sanksjoner. I takt med økende regulering vil denne problemstillingen forsterkes ytterligere, noe som er uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv.

### **Forvaltningens dobbeltrolle og forutsetninger**

En annen rettssikkerhetsmessig utfordring ved bruken av administrative sanksjoner, er knyttet til forvaltningens generelle egnethet til å håndtere slike saker. Hovedutfordringene ligger i forvaltningens dobbeltrolle, samt at systemet ikke har forutsetninger til å håndtere samtlige saker på en tilstrekkelig rettssikker måte.

For det første har forvaltningen en klar dobbeltrolle i prosessen, ved at det normalt vil være samme organ som administrerer et regelverk, som etterforsker og avdekker overtredelser, og som avgjør hvorvidt det skal sanksjoneres. Selv klageorganet mangler ofte reell uavhengighet,

da det organisatorisk er plassert under offentlige etater eller departementer. Hele ansvaret for prosessen ligger derfor under samme statsmakt. Selv om det ikke foreligger klare holdepunkter for at statlige interesser favoriseres, er denne dobbeltrollen like fullt problematisk, både rent prinsipielt og i praksis.

Forvaltningens dobbeltrolle skiller seg klart fra strafferetten, hvor rollene som etterforsker og dømmende organ er uavhengige av hverandre. Domstolens virksomhet avhenger av et straffeforfølgingsinitiativ fra en påtaleberettiget, og domstolen kan utelukkende behandle de «forhold» som påtalemyndigheten legger frem.<sup>13</sup> Denne grunnleggende rolle- og kompetansefordelingen er et utslag av maktfordelingsprinsippet. Målet er å sikre upartisk behandling, noe som styrker rettssikkerheten betraktelig. Det at forvaltningen, på sin side, aktivt involveres på samtlige stadier i prosessen, utfordrer hensynet til objektivitet og uavhengighet. Dette inntrykket forsterkes ytterligere i tilfeller der den underliggende instansen har økonomiske eller politiske interesser i utfallet.

Dobbeltrollen svekker tilliten til prosessen og reiser blant annet spørsmål om selvinkrimineringsvernet blir ivaretatt. Vernet skal i utgangspunktet sikre at den som har en sak om administrative sanksjoner rettet mot seg, ikke under tvang skal måtte gi opplysninger om forhold av betydning for sanksjonsspørsmålet. Hvordan håndteres dette når et foretak har opplysningsplikt overfor sitt tilsynsorgan, slik eksempelvis ligningsloven og konkurranseloven foreskriver, samtidig som organet har kompetanse til å vedta overtredelsesgebyr? Hvor langt kan opplysningsplikten gå før den bryter med selvinkrimineringsvernet? Disse spørsmålene er vanskelige å besvare, og tydeliggjør hvordan forvaltningens dobbeltrolle utfordrer grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper.

Videre kan dobbeltrollen som forvaltningen har som både rådgiver, tilsyns- og sanksjonsmyndighet, skape uklarhet i relasjon til private aktører. Når opptretr forvaltningen som et rådgivende organ, og når er den primært en sanksjonsmyndighet? Uklarhet omkring dette kan svekke åpenhet og dialog mellom private aktører og det offentlige. For å illustrere dette, kan man se til situasjonen hvor et havbruksselskap søkte om dispensasjon fra et lovpålagt krav. I søknaden ga selskapet omfattende informasjon om sin produksjon. I stedet for dispensasjon eller rådgivning, resulterte opplysningene i et gebyr på 8 millioner kroner.<sup>14</sup> Selv om dette er effektiv regelhåndhevelse, kan slike opplevelser bidra til at aktører vegrer seg for å dele informasjon eller søke dispensasjon, noe som undergraver muligheten for samarbeid og etterlevelser av regelverket.

I tillegg til den problematiske dobbeltrollen kan det spørres hvorvidt tilsynene i tilstrekkelig grad er rigget til å håndtere sakene på god nok måte. Blant annet er saksbehandlingstiden i enkelte saker svært lang. Til tross for at forvaltningen er underlagt forvaltningslovens krav om forsvarlig behandlingstid, finnes det få konkrete frister. Dette gir forvaltningen et stort spillerom, mens individet eller foretaket har manglende rettigheter knyttet til saksbehandlingstid. Kombinasjonen av et stort antall saker og sakenes kompleksitet, åpner derfor for at offentlige etater med begrensede ressurser kan bruke opptil flere år på å avgjøre saker.<sup>15</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) slo nylig fast at Datatilsynets saksbehandlingstid, som i gjennomsnitt er på ett år for klager, er uakseptabelt lang.<sup>16</sup> Den er betydelig lenger enn i Sverige og Danmark.<sup>17</sup>

Antallet klager Sivilombudet har mottatt på lang saksbehandlingstid og manglende svar fra forvaltningen, har økt vesentlig de siste årene.<sup>18</sup> En slik trend er problematisk, da saksbehandlingstid har stor innvirkning på den berørtes rettsstilling og økonomiske situasjon. Eksempelvis kan de som blir fratatt en ytelse fra NAV, bli stående uten midler til livsopphold i flere måneder mens klagebehandlingen pågår. Problemstillingen gjør seg også gjeldende i næringslivet, noe som illustreres ved at enkelte i privat sektor sitter med inntrykket av at det ikke er realistisk å få avklart klager på mange år.<sup>19</sup> Lang saksbehandlingstid svekker rettssikkerheten og tilliten til prosessen, reduserer sakens aktualitet og oppleves som en urett for dem som rammes. Selv om det er forståelig at enkelte saker krever lenger saksbehandlingstid, er det grenser for hvor lang frist man kan akseptere.

Det er riktignok lang saksbehandlingstid i mange straffesaker også. I disse tilfellene kan imidlertid mye av tidsbruken forklares med at det er krav om en grundigere prosess, da rettssikkerhetskravene for straffesaker er høyere. Det er noe paradoksalt ved at administrative sanksjoner – som nettopp er ment å være effektive på grunn av lempeligere saksbehandling – likevel har såpass lang saksbehandlingstid. Gjennomgående synes saksbehandlingstiden i nemndene ikke å være nevneverdig kortere enn i tingretten.<sup>20</sup> Dette undergraver mye av hensikten med systemet.

Utover lang saksbehandlingstid er mange av håndhevingsorganene ikke rigget for å ivareta muntlighet og kontradiksjon i prosessen. Igjen skiller behandlingen seg fra domstolene, hvor man har anledning til å fremføre sin sak muntlig for dem som konkret treffer avgjørelsen i en sak. En slik sakshåndtering er mer ressurskrevende, men også nødvendig for å sikre et akseptabelt nivå av rettssikkerhet i enkelte saker. Det er bekymringsverdig at det selv i svært komplekse saker, hvor sanksjonen potensielt er meget inngripende, er et fravær av slike grunnleggende rettssikkerhetsmekanismer. Dette kan tyde på at saken er lagt til et forvaltningsorgan som simpelthen ikke har forutsetninger til å behandle saken forsvarlig, eller til å håndheve saken på en tilstrekkelig rettssikker måte.

Forvaltningens dobbeltrolle, lange saksbehandlingstid og fraværet av grunnleggende rettssikkerhetsmekanismer svekker borgernes rettssikkerhet og tillit til prosessen.

## **DOMSTOLENES ROLLE ER SVEKKET – HVEM KONTROLLERER FORVALTNINGEN?**

Som vi nå har sett, er det flere rettssikkerhetsmessige utfordringer knyttet til bruken av administrative sanksjoner. Disse betenkelighetene vil imidlertid avhjelpes ved at forvaltningens maktutøvelse ledsages av en solid domstolskontroll. Paragraf 89 i Grunnloven fastslår domstolenes rett og plikt til å påse at myndighetsbeslutninger, herunder forvaltningsvedtak, er i overensstemmelse med lovverket.

Domstolskontrollen er rettsstatens virkemiddel for å profesjonalisere forvaltningen og forhindre maktmisbruk. Dette er blant nøkkelfunksjonene til de uavhengige domstolene i et liberalt samfunn og er tidligere omtalt som en av de viktigste garantier mot overgrep fra statens side overfor borgerne.<sup>21</sup> All den tid forvaltningens sanksjonering og håndhevelse ikke trer i stedet for

domstolsprøving, men snarere kommer som et tillegg til retten på domstolsbehandling, vil de problematiske sidene ved den utstrakte bruken av administrative sanksjoner derfor bli mindre. Domstolene skal fungere som en garantist for rettssikkerheten til borgere i konflikt med det offentlige.

Problemet i dag er imidlertid at det ikke foretas en solid domstolskontroll av forvaltningens sanksjonering. Selv om muligheten til å klage på forvaltningsvedtak er en grunnleggende rettighet i Norge, viser tallene at forvaltningen bare unntaksvis kontrolleres i domstolene. I 2020 fant domstolkommisjonen at en relativt liten andel av de sivile sakene for domstolene gjelder konflikter mellom borgere og det offentlige. I underkant av syv prosent av alle alminnelige tvistesaker som ble ført for norske tingretter mellom 2016 og 2018 kan kategoriseres som forvaltningsrettslige, og andelen var fallende i løpet av den undersøkte treårsperioden.<sup>22</sup> Selv om forvaltningen formelt sett er underlagt domstolens kontroll, er det svært få saker som faktisk bringes inn.

Den norske domstolskontrollen av forvaltningsvedtak er også liten sammenlignet med andre land.<sup>23</sup> I Norge bringes det inn cirka 0,04 slike saker for domstolene per 100 innbyggere.<sup>24</sup> Det europeiske snittet er 0,5 per 100 innbyggere, altså 12 ganger høyere.<sup>25</sup> For ytterligere illustrasjon kan det nevnes at det i Sverige bringes inn cirka én administrativ sak per 100 innbyggere, noe som er 25 ganger høyere enn i Norge.<sup>26</sup> Tallene er høyere både i land med og uten forvaltningsdomstoler. Nesten uavhengig av hvilket perspektiv som legges til grunn, skiller Norge seg betydelig fra øvrige land i Europa når det gjelder domstolskontroll av forvaltningen.

Det er særlig to årsaker til den svake domstolskontrollen i Norge. For det første kan det å bringe forvaltningsvedtak inn for domstolene i praksis være en utilgjengelig mulighet for mange. Til tross for at dette er en grunnleggende rettighet, og adgangen rent formelt sett er vid, er det både tidkrevende og kostbart å bringe en sak inn for domstolsystemet.<sup>27</sup> I perioden mellom 2009 og 2018 har det skjedd en betydelig økning i kostnader ved å føre saker for retten.<sup>28</sup> Kombinasjonen av dagens prosessordning, en begrenset rettshjelpsordning og risiko for kostnader, øker terskelen for å anlegge søksmål mot staten i Norge.<sup>29</sup> Dette gjelder særlig sammenlignet med stater som har mer tilgjengelige forvaltningsdomstoler.

Den andre årsaken til at få saker bringes inn for domstolene, er at tusenvis av klager håndteres av forvaltningen selv, i nemndsystemet eller hos øvrige kontrollorganer. Det norske systemet har altså en rekke kontrollorganer utenfor de alminnelige domstolene, som utgjør et lavterskel tvisteløsningstilbud. Felles for flere av kontrollorganene er at de både reelt og formelt er mer tilgjengelige enn domstolene. Særlig fremtredende i dette systemet er nemndene, som er klageorganer opprettet for å behandle spesifikke typer tvister. For å bøte på den tidligere nevnte dobbeltrollen som forvaltningen har i prosessen, er det over tid blitt opprettet nye klagenemnder for å sikre større avstand til politisk ledelse.<sup>30</sup> Tanken er at disse nemndene skal gi bedre rettsikkerhet enn det en ordinær forvaltningsklage til et overordnet organ vil gi. De som mener at forvaltningen har gått utover sine fullmakter, får med dette muligheten til å vinne frem uten å pådra seg de ulempene som oppstår i de alminnelige domstolene. Disse klageorganene avgjør langt flere

klagesaker mot forvaltningen enn det domstolene gjør.

Forvaltningens lavterskel tvisteløsning er i utgangspunktet et gode. Gitt den vide adgangen til klagebehandling, står det trolig ikke så dårlig til med rettsbeskyttelsen som tallene på den svake domstolskontrollen umiddelbart gir inntrykk av. Kontrolltrykket mot forvaltningen er stort, selv med en komparativt sett svak domstolskontroll. Det er likevel grunn til å spørre om nemndssystemet er godt nok til å sikre en rettsbundet forvaltning, da det er flere svakheter med dette systemet. Selv om det er ikke er like treffende som tidligere å omtale nemndene som viltvoksende, er populasjonen av klagenemnder fortsatt fragmentert og uensartet.<sup>31</sup> I dag finnes det drøyt 50 ulike nemndordninger forankret i forskjellige særlover og/eller forskrifter. Utviklingen av dette systemet har vært lite styrt, og det er ikke tatt hensyn til helheten. Klagenemndene skiller seg fra hverandre både når det gjelder graden og formen av uavhengighet, styringsmidlene som departementene har, og når det gjelder kvaliteten i behandlingen. Selv om det allerede i 1959 ble foreslått å utarbeide felles prinsipper for organisering og saksbehandling i nemndene, herunder å sikre kontradiksjon og tilfredsstillende rimelige krav til judisielle avgjørelser, er dette ennå ikke gjort på tilfredsstillende måte.<sup>32</sup>

Det norske systemet, hvor ordinære forvaltningsklager og nemndsbehandling i stor grad trer i stedet for domstolskontroll, skiller seg fra systemene i land vi gjerne sammenligner oss med. Sverige, Finland, Tyskland, Nederland og Danmark er land, som i likhet med Norge, har høy rettssikkerhet. Samtlige av disse har systemer som i større grad sikrer reell uavhengig kontroll og overprøving av forvaltningen. Sverige, Finland, Tyskland og Nederland opererer med egne forvaltningsdomstoler. Danmark har på sin side ikke forvaltningsdomstoler, men benytter seg i mindre grad av administrative sanksjoner og har i tillegg lavere terskel for tvisteløsning i de alminnelige domstolene.<sup>33</sup> Totalbildet blir altså at Norge skiller seg nokså markant fra resten. Vi har både et svært omfattende system for administrative sanksjoner og samtidig begrenset uavhengig kontroll. Det er påfallende at misnøyen med administrative sanksjoner er større i Norge enn i de nevnte landene.

Utover at dagens kontrollsystem i praksis trolig ikke sikrer tilfredsstillende behandling i samtlige saker, er det også prinsipielle motforestillinger mot dagens system. I et konstitusjonelt og rettsstatlig perspektiv er det problematisk å legge stadig flere tvisteløsningsoppgaver til forvaltningen, samtidig som det er en begrenset domstolskontroll. Utviklingen vil i realiteten innebære en maktforskyvning fra den dømmende til den utøvende makt, og føre til en større maktkonsentrasjon. Til tross for at nemnder er et godt supplement i kontrollen av forvaltningen, kan ikke dagens nemndsbehandling erstatte uavhengig domstolsbehandling. Det konstitusjonelle utgangspunktet er etter Grunnloven §88 og 95 at den endelige avgjørelsen av tvister ligger til domstolene. Det er ikke en illegitim mistenkeliggjøring å peke på at dagens situasjon er problematisk. Tvert om, det er gode grunner til at makten, etter helt grunnleggende statsrettslig lære, skal fordeles mellom ulike aktører.

Domstolene, som i utgangspunktet skal være en garantist for rettssikkerheten, vil ikke kunne fylle denne rollen når antallet forvaltningssaker som bringes inn er såpass lavt. Domstolenes perifere rolle er et paradoks i lys av at domstolene antas å ha en nøkkelrolle i rettsstaten.<sup>34</sup> For å bevare balansen mellom statsmaktene og sikre borgernes rettssikkerhet, bør det skje endringer i

organisering og måten tvisteløsning tilbys på.

## VEIEN VIDERE

### Fare for tillitssamfunnet?

Norge troner helt i toppen av internasjonale undersøkelser om rettssikkerhet i forvaltningen. Et effektivt håndhevingsregime, som administrative sanksjoner kan bidra til, er i denne sammenhengen et gode. Derfor har det ved flere anledninger blitt gitt oppfordringer til å øke bruken av dem, og innføringen av nye sanksjoner har foregått uten særlig debatt. Administrative sanksjoner er, og vil i fremtiden også være, et sentralt virkemiddel for å sikre etterlevelse av regler i et stadig mer komplekst samfunn.

Den kraftige veksten i antallet forvaltnings sanksjoner gjør imidlertid at situasjonen stiller seg annerledes i dag enn i 2003, da sanksjonsutvalget kom med sine anbefalinger. Kontrollnivået er neppe for lavt i dag, og det er ikke lenger rom for å styrke håndhevelsen adskillig før betenkeligheter knyttet til rettssikkerhet blir aktualisert, slik det var den gang.<sup>35</sup> I stedet står vi overfor en situasjon med et svært omfattende sanksjoneringsystem; et system som har vokst kraftig de siste tiårene. Veksten har vært såpass stor at en kan spørre seg om det er skjedd en utilsiktet strafferettsliggjøring av forvaltningen, der administrative sanksjoner blir like inngripende som straff, men uten de samme rettssikkerhetsgarantiene. Samtidig blir forvaltningen, rent komparativt, i liten grad utsatt for uavhengig kontroll. Betenkeligheter knyttet til rettssikkerhet ved systemet for administrative sanksjoner er aktualisert med stor styrke.

Dette illustreres ved den brede misnøyen man kan se i dag. Aktører som NHO, Advokatforeningen, LO, akademikere, bransjeforeninger som Finans Norge, samt enkeltselskaper og enkeltindivider, har alle kommet med innsigelser. Dette indikerer at problemene med administrative sanksjoner ikke er begrenset til enkeltsaker, men peker på en systemsvikt. Ved flere anledninger har konkrete lovforslag, som kan forsterke utviklingen ytterligere, blitt møtt med negative høringsvar.<sup>36</sup> Selv lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet innrømmer at det er utfordringer i dagens regelverk.<sup>37</sup> Når misnøyen er såpass stor, bør den tas på alvor. En lignende misnøye med systemet ser man ikke i ellers sammenlignbare land som Finland, Sverige, Tyskland, Nederland og Danmark. Samtlige av disse har som nevnt systemer som i større grad bevarer rettssikkerhet og uavhengig overprøving.

Problemstillingen knyttet til administrative sanksjoner diskuteres i liten grad av myndighetene selv, til tross for at den omhandler grunnleggende aspekter ved rettsstaten. I ytterste konsekvens kan fravær av rettsstatsprinsipper både medføre overgrep fra myndighetenes side, og også skape en følelse av fundamental mangel på legitimitet i samfunnet. I samfunnskontrakten ligger ikke et løfte om myndighetenes ufeilbarhet, men at feil blir avdekket, erkjent og eventuelt rettet av domstolene.<sup>38</sup> Dersom borgere føler seg urettferdig behandlet av den utøvende makt, samtidig som de ikke har reell adgang til domstolene, vil aksepten for myndighetsutøvelsen forvitne i befolkningen. Dagens situasjon, hvor både store og små aktører i næringslivet, samt enkeltborgere, sitter med en følelse av å være maktesløse i møte med systemet, er motstykket til legitimitet.

Resultatet av situasjonen er ikke bare er den enkelte som ilegges en administrativ sanksjon taper;

samfunnet som helhet er også en taper slik regelverket praktiseres i dag. Som tidligere justis- og beredskapsminister Monica Mæland (H) har uttalt, er tillit Norges viktigste ressurs.<sup>39</sup> En tillitskultur bygger på at borgerne opplever rettferdighet og likebehandling i møte med myndighetene. Når rettssikkerheten svekkes, settes denne tilliten på spill, og det kan få bredere samfunnsmessige konsekvenser. For å bevare tilliten til myndighetene og styrke rettsstaten bør det settes inn målrettede tiltak som adresserer svakhetene i dagens system for administrative sanksjoner. Dette bringer oss til mulige løsninger.

## LØSNINGER

Problemene knyttet til administrative sanksjoner kan heldigvis adresseres på flere måter. Som poengtert tidligere, er administrative sanksjoner i utgangspunktet et effektivt verktøy for å oppnå regelhåndhevelse. De er i mange tilfeller formålstjenlige, og målet er følgelig ikke å fjerne dem, men snarere å rette opp i manglene vi ser i dagens system.

Når det gjelder det fragmenterte, uoversiktlige og uklare regelverket, er det behov for en mer helhetlig tilnærming til administrative sanksjoner. Et samlet regelverk, enten gjennom en egen lov eller en utvidelse av kapittel 9 i forvaltningsloven,<sup>40</sup> vil kunne gi klare rammer for vilkår, prosess og klageadgang. Dette kan bidra til å redusere vilkårlighet, sikre likbehandling og gi bedre forutsetninger for å etterleve reglene.

Med tanke på forvaltningens egnethet til å håndtere saker, bør det i et slikt samlet regelverk være en noe sterkere tyngde på rettssikkerhet. Rettigheter knyttet til saksbehandlingstid, kontradiksjon og muntlighet bør styrkes, særlig i de mer komplekse eller inngripende sakene. De uheldige sidene ved forvaltningens dobbeltrolle kan også minskes, ved å etablere et klarere skille mellom de enheter som avdekker overtredelser og de som ilegger sanksjoner. For å unngå at organisatoriske skiller går på bekostning av effektiv ressursbruk og samlet kompetanse, kan dette eventuelt avhjelpes gjennom tydelige retningslinjer for veiledning og forbedret kommunikasjon til brukergrupper.

Videre er det hensiktsmessig med en bredere vurdering av bruken av administrative sanksjoner. Over tid har det skjedd en voldsom økning i bruken av dem, hvor nye hjemler stadig er blitt innført. Dette har foregått uten særlig diskusjon. En utvikling hvor saker flyttes fra strafferetten til forvaltningsretten, krever en bred og grundig vurdering av saksbehandlingsregler og rettssikkerhetsgarantier. Mye har skjedd siden sanksjonsutvalget i 2003 kom med sine anbefalinger, og tiden er moden for å se på problemstillingen igjen.

Disse tiltakene – samlet lovgivning, felles retningslinjer og bedre tilgjengelighet – kan redusere utfordringene som i dag preger regelverket for administrative sanksjoner. På sikt vil dette styrke rettssikkerheten og tilliten til at sanksjonsordningene blir anvendt på en rettferdig og forutsigbar måte.

Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig, da det også er behov for sikre sterkere uavhengig kontroll av forvaltningens praksis. Dersom man ønsker å styrke den rettslige kontrollen av administrative

sanksjoner, bør det trolig skje en endring i organisering og måten tvisteløsning tilbys på området. Endringer som kan sikre dette, vil i mange tilfeller kunne gjøre at vi mister noe av effektiviteten vi ser i dagens system og skape et mer prosessvillig samfunn. Det er likevel slik at rettssikkerhet har en verdi, og at grundighet er viktigere enn effektivitet i mange saker. Dette er en viktig balansegang. Et første steg er å gjøre de alminnelige domstolene mer tilgjengelige for befolkningen. Tiltak som å lempe noe av kostnadsrisikoen, tilpasse prosessen og saksbehandlingen for enkelte sakskomplekser, eller å opprette hurtigspor, kan alle være aktuelle tiltak. På denne måten kan domstolene til en viss grad møte behovet for lavterskel tvisteløsning. Samtlige saker kan likevel ikke gå veien om påtalemyndighet og domstoler, da det vil fjerne svært mye av systemets effektivitet. Tingretten har heller ikke kapasitet til å overta alle saker som i dag håndteres av forvaltningen selv. En tilgjengeliggjøring av alminnelige domstoler bør derfor suppleres med andre tiltak.

Et slikt tiltak kan være å opprette forvaltningsdomstoler i Norge, slik de som nevnt har i Sverige, Finland, Nederland og Tyskland. Forvaltningsdomstoler kan fungere som et sideordnet system, som supplerer de alminnelige domstolene. Slike forvaltningsdomstoler sikrer domstolskontroll med forvaltningsavgjørelser i en helt annen grad enn det som er realistisk i det norske systemet. Til tross for at dette trolig er et alternativ med mange fordeler, er det likevel utbredt skepsis mot å opprette egne, formelle forvaltningsdomstoler i Norge. Rent praktisk er det blitt pekt på at forvaltningsdomstoler i andre land fra tid til annen sliter med kapasitetsproblemer, forsinkelser og lang saksbehandlingstid. Videre utfordrer et slikt system den tradisjonelle domstoltradisjonen vi har i Norge. Som nevnt av Domstolkommisjonen, står prinsippene om allmenndomstoler og generalistdommere sterkt i norsk rett.<sup>41</sup> Innføringen av egne forvaltningsdomstoler har med andre ord blitt møtt med både praktiske og prinsipielle motforestillinger.

Et mer moderat alternativ til å utvikle formelle forvaltningsdomstoler, er å reformere det allerede eksisterende nemndsystemet. Dagens system er som nevnt fragmentert, med ujevn kvalitet og praksis. Det er likevel et stort potensial å bygge videre på. Til tross for at nemdene formelt sett er en del av den utøvende makt og teoretisk sett ikke er forvaltningsdomstoler, er skillet mellom norske nemnder og forvaltningsdomstoler lite på enkelte områder. Eksempelvis er Utlendingsnemnda en av flere nemnder som er uavhengige «tribunaler» etter EMK, og allerede fungerer som domstollignende forvaltningsorganer. I realiteten jobber Utlendingsnemnda på omtrent samme måte som en migrantdomstol i Sverige.<sup>42</sup> Til tross for terminologien, og at disse ikke regnes som domstoler i formell forstand, ligner altså flere av de norske nemndene allerede på de forvaltningsdomstolene man ser i andre land. En videreutvikling av det eksisterende nemndsystemet, med større vekt på samordning, helhetstenkning og overordnet styring, er en god idé. I denne videreutviklingen kan vi sikre større grad av uavhengighet og bedre rettssikkerheten i forvaltningssaker, uavhengig av hvilket forvaltningsområde man er på.

For å sikre et mer rettssikkert system for administrative sanksjoner, er det nødvendig med en helhetlig tilnærming som kombinerer et styrket regelverk, økt rettssikkerhet og bedre organisering av måten tvisteløsning tilbys på. En samlet innsats på disse områdene vil ikke bare bidra til å rette opp i svakhetene i dagens system, men også styrke tilliten til forvaltningens praksis og legitimiteten

til administrative sanksjoner.

## **AVSLUTNING**

Administrative sanksjoner er et sentralt virkemiddel for å sikre etterlevelse av regler i dagens samfunn. Gitt den kraftige økningen i bruken av dem, er tiden blitt moden for at politikerne igjen ser nærmere på bruken av administrative sanksjoner. De seneste årenes utvikling med et stadig mer omfattende sanksjonssystem, preget av inngripende sanksjonering, manglende rettssikkerhet og begrenset domstolskontroll, skaper et behov for endringer. Endringer kan videre begrunnes med den svekkede tilliten systemet nyter, også sammenlignet med våre naboland.

Reformene bør inkludere et helhetlig regelverk som i større grad vektlegger rettssikkerhetsprinsipper og en forbedring av prosessene innad i forvaltningen. Videre bør den uavhengige kontrollen av forvaltningen styrkes, blant annet gjennom økt tilgjengeliggjøring av de alminnelige domstolene. Ved å også innføre forvaltningsdomstoler, eller reformere og styrke det eksisterende nemndsystemet, vil vi skape et system som både sikrer uavhengig kontroll og effektivitet.

Gjennom slike forbedringer kan vi styrke både rettssikkerheten i forvaltningens arbeid, og tilliten til staten som en garantist for en rettferdig og moderne rettsstat. Med riktige tiltak kan vi skape et system som balanserer effektivitet og rettssikkerhet – en balanse som er avgjørende.

*Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.*

*Ta kontakt med forfatteren på [susanne@civita.no](mailto:susanne@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no)*

## Kilder

- Advokatforeningen, «Makt og motmakt – om styrkeforholdet i rettsstaten», Årstale 2021
- Advokatforeningen. Forslag til forskrift om renter på overtredelsesgebyr for brudd på konkurranseloven. Høringssvar. 2024: <https://www.advokatforeningen.no/horingsuttalelser/2024/august/forslag-til-forskrift-om-renter-pa-overtredelsesgebyr-for-brudd-pa-konkurranseloven/>
- Andenæs, Johs (2017) *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave
- Bragdø, «Domstolsprøving av forvaltningsvedtak i et komparativt perspektiv», *Lov og rett*, 2005 s. 68–89
- Bragdø-Ellenes, «Overprøving av forvaltningsvedtak i Norge, Sverige og Frankrike» 2014.
- CMS Kluge. Høringssvar fra CMS Kluge Advokatfirma AS. 2024: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-20249-ny-lov-om-offentlige-anskaffelser/id3039354/?uid=3c23c9eb-bc8a-47dc-aec1-4170b75f6d1e>
- Datatilsynet, «Personvernemndas Grindr-vedtak i Oslo Tingrett» 2024: <https://www.datatilsynet.no/aktuelt/aktuelle-nyheter-2024/personvernemndas-grindr-vedtak-til-oslo-tingrett/>
- Dahl, Thea «Vil ha tydeligere regler for forvaltningssanksjoner», Advokatbladet 12. februar 2024: <https://www.advokatbladet.no/administrative-sanksjoner-advokatforeningen/vil-ha-tydeligere-regler-for-forvaltningssanksjoner/207366>
- DFØ (2024) DFØ-rapport 2024:8 Både vaktbikkje og førerhund? <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-20248-bade-vaktbikkje-og-forerhund>
- DFØ (2024) DFØ-rapport 2024-1: Nemd eller ikke nemd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandlingen i staten. <https://dfo.no/rapporter/dfo-rapport-2024-1-nemnd-eller-ikke-nemnd-en-kartlegging-av-organiseringen-av-klagebehandling-i/sammendrag>
- Graver, Hans-Petter «Har folk god nok beskyttelse mot feil og overgrep fra offentlige myndigheter?», Aftenposten 7. september 2020: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/6zj6k8/har-folk-god-nok-beskyttelse-mot-feil-og-overgrep-fra-offentlige-myndigheter>
- Konkurransetilsynet, «Konkurranseskagenemnda opphever vedtak mot aktører i bokmarkedet» 2023: <https://konkurransetilsynet.no/konkurranseskagenemnda-opphever-vedtak-mot-aktorer-i-bokmarkedet/>
- Gimse, Mikkell og Fornes, Celine «Utmåling av overtredelsesgebyr – vilkårlige millionbeløp?», Finansavisen, 21. mai 2021. <https://www.finansavisen.no/nyheter/debattinnlegg/2021/05/21/7677054/utmaling-av-overtredelsesgebyr-vilkarlige-millionbelop>
- Knutli, Lena «Fiskeren mente at direktoratets fangstinndragning var maktmisbruk. Nå har han fått medhold», Fiskeribladet, 13. oktober 2021: <https://www.fiskeribladet.no/fiskeri/fiskeren-mente-at-direktoratets-fangstinndragning-var-maktmisbruk-na-har-han-fatt-medhold-/2-1-1078852?zephrossoott=HzQpXt>
- Lov 22. mai 1981 Lov om rettergang i straffesaker (straffeprosessloven)
- Mæland (2019) «Innledning» Forvaltningskonferansen 2019: <https://vimeo.com/374491736>
- NOU 2003: 15 Fra bot til bedring
- NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov
- NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring

- NyAnalyse (2024) Kartlegging av administrative sanksjoner i næringslivet. <https://www.regnskapnorge.no/globalassets/naringspolitikk/kartlegging-av-administrative-sanksjoner-i-naringslivet-31.1-n-yanalyse---endelig-rapport.pdf>
- Ot.prp.nr. 30. (1959-1960) Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Gustavsen, Øyvind «Milliardsprik i bøtene fra offentlige tilsyn», NRK 15. november 2022: <https://www.nrk.no/dokumentar/milliardsprik-i-botene-fra-offentlige-tilsyn-1.16166835>
- Sivilombudet (2022) Årsmelding Sivilombudet 2022. <https://www.sivilombudet.no/arsmelding-sivilombudet-2022/#Utviklingstrekk%20i%20klagesaksbehandlingen10>
- Sivilombudet (2023) Årsmelding Sivilombudet 2023: <https://www.sivilombudet.no/arsmelding-sivilombudet-2023/#Saker%20fra%202023:%20Saksbehandlingstid6>
- Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)
- Prop. 81 L (2021-2022) Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretaksreaksjon og habilitetsreguleringenes anvendelse for statsråder)
- Smith, Eivind (2022) *Våre perifere domstoler*, 1. utgave
- Smith, Eivind. «Hvem kontrollerer forvaltningen?», Aftenposten, 3. oktober 2022: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/q1WAae/hvem-kontrollerer-forvaltningen>
- Michael Tetzschner «USAs konstitusjonelle forfall har åpnet veien for Trump», Minerva, 1. november 2024: <https://www.minerva.no/demokrati-trump-usa/usas-konstitusjonelle-forfall-har-apnet-veien-for-trump/459480>

## Sluttnoter

- 1 NOU 2019: 5 punkt 5.2.2.
- 2 NOU 2003: 15 punkt 9.1
- 3 Prop. 62 L (2015-2016), punkt 7.4.4 og Prop. 81 L (2021-2022), punkt 3.3
- 4 NyAnalyse (2024) s.5
- 5 NyAnalyse (2024) s. 12
- 6 NOU 2019: 5, punkt 5.2.2.
- 7 NOU 2020: 11, punkt 7.3.1
- 8 NOU 2003: 15, punkt 10.5.2.3
- 9 Dahl «Vil ha tydeligere regler for forvaltningssanksjoner»
- 10 Knutli «Fiskeren mente at direktoratets fangstinnndragning var maktmisbruk. Nå har han fått medhold»
- 11 Gustavsen «Milliardsprik i bøtene fra offentlig tilsyn». Gebyret ble senere redusert kraftig av Konkurransetilsynet, men likevel påklaget av NorgesGruppen. Saken er under behandling i Konkurransklagenemnda og endelig beslutning er ennå ikke fattet.
- 12 Gimse «Utmåling av overtredelsesgebyr – vilkårlige millionbeløp?»
- 13 Jf. straffeprosessloven §63 og §38
- 14 Advokatforeningen (2021)
- 15 Se eksempelvis Datatilsynet mot Grindr i 2024 og Konkurransetilsynet mot aktører i bokmarkedet i 2023
- 16 DFØ (2024) Både vaktbikkje og førerhund?
- 17 DFØ (2024) Både vaktbikkje og førerhund? Det danske datatilsynet hadde tidligere lignende problemer. Gjennom et effektivitetsprosjekt som fokuserte på strømlinjeformet produksjon, tydelige mål for tidsbruk og sterk styring ble saksbehandlingstiden betraktelig redusert.
- 18 Sivilombudet (2022) og Sivilombudets (2023)
- 19 Dahl «Vil ha tydeligere regler for forvaltningssanksjoner»
- 20 NOU 2020:11, punkt 7.4.4
- 21 Andenæs (2017) s. 445
- 22 NOU 2020: 11, punkt 7.3.2
- 23 Se Bragdø (2005) og Bragdø-Ellenes (2014)
- 24 NOU 2020: 11, punkt 7.3.3
- 25 NOU 2020: 11, punkt 7.3.3
- 26 NOU 2020: 11 punkt 7.3.3
- 27 Se Bragdø (2005) og Bragdø-Ellenes (2014)
- 28 NOU 2020: 11, punkt 7.3.4
- 29 Her kan det også nevnes at staten, i motsetning til enkeltpersoner, har nærmest ubegrenset med ressurser til å føre saker for retten.

- 30 DFØ (2024) Nemd eller ikke nemd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandlingen i staten
- 31 DFØ (2024) Nemd eller ikke nemd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandlingen i staten
- 32 Ot.prp.nr.30 (1959-1960)
- 33 Danmark har i likhet med Norge enkelte prosessøkonomiske barrierer. Likevel er det større tilgjengelighet grunnet en rettskultur som vektlegger domstolskontroll sterkt, lavere rettsgebyrer for småsaker, og mer rettshjelp i forvaltningssaker.
- 34 Smith «Hvem kontrollerer forvaltningen?»
- 35 NOU 2003: 15, punkt 10.5.2.3
- 36 Se blant annet Advokatforeningen (2024) og CMS Kluge (2024)
- 37 Dahl «Vil ha tydeligere regler for forvaltningssanksjoner»
- 38 Tetzschner «USAs konstitusjonelle forfall har åpnet veien for Trump»
- 39 Mæland (2019)
- 40 Dahl «Vil ha tydeligere regler for forvaltningssanksjoner»
- 41 NOU 2020:11, punkt 7.4.4
- 42 Smith «Våre perifere domstoler» s. 17