

Forslag om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr ved brudd på tivoliregelverket

Innhold

1	INNLEDNING.....	2
2	BAKGRUNN	3
3	NÆRMERE OM STATENS JERNBANETILSYN (SJ) SOM TILSYNSMYNDIGHET	3
4	GJELDENDE RETT	5
4.1	TIVOLILOVGIVNINGEN	5
4.2	FORVALTNINGSLOVEN KAPITTEL IX OM ADMINISTRATIVE SANKSJONER	5
4.2.1	Innledning	5
4.2.2	Forvaltningsloven § 43 om det saklige anvendelsesområdet for administrative sanksjoner	5
4.2.3	Forvaltningsloven § 44 om overtredelsesgebyr	6
4.2.4	Forvaltningsloven § 46 om administrative sanksjoner overfor foretak	6
5	OVERTREDELSESGBYR OVERFOR VIRKSOMHETER	7
6	SKYLDKRAVET.....	7
7	MEDVIRKNING	8
8	BEVISREGLER.....	8
9	HVILKE OVERTREDELSE KAN FØRE TIL OVERTREDELSESGBYR?	9
9.1	RETTLIG UTGANGSPUNKT	9
9.2	FORSLAGET I HØRINGSNOTATET	10
9.3	UTVELGELSE AV PLIKTER I SANKSJONSBESTEMMELSEN.....	10
10	FORSLAG TIL ØVRE RAMME FOR OVERTREDELSESGBYR	11
10.1	RETTLIG UTGANGSPUNKT	11
10.2	RELATIV ELLER ABSOLUTT ØVRE RAMME?.....	11
10.3	VURDERING AV STØRRELSEN PÅ DEN ØVRE RAMMEN.....	11
10.4	ØVRE RAMME VED FLERE ELLER GJENTATT PLIKTBREDD	12
10.5	DEN ØVRE RAMMENS BETYDNING FOR GEBYRFASTSETTINGEN I DEN ENKELTE SAKEN	13
11	UTMÅLING AV OVERTREDELSESGBYR I DEN ENKELTE SAKEN.....	13
11.1	MOMENTER VED INDIVIDUELL UTMÅLING	13
11.2	FASTE SATSER.....	13
12	SÆRLIGE SAKSBEHANDLINGSREGLER I SAKER OM OVERTREDELSESGBYR.....	14
12.1	GJELDENDE RETT.....	14
12.2	MUNTLIG FREMLEGGELSE	14
12.3	FORHÅNDSVARSEL	15
12.4	ORIENTERING OM TAUSHETSRETT.....	15
12.5	SÆRLIG OM PLIKTEN TIL RAPPORTERING ETTER TIVOLILOVEN OG SELVINKRIMINERINGSVERNET	15
12.6	SAKSBEHANDLINGSTID	15
12.7	SAMORDNING AV SANKSJONSSAKER.....	16
12.8	BESKJED TIL PARTEN OM AT SAKEN ER AVSLUTTET	16
12.9	OMGJØRING UTEN KLAGE	16
12.10	KLAGEADGANG, FORBEREDELSE AV KLAGESAK OG UTSATT PLIKT TIL Å BETALE OVERTREDELSESGBYR	16
12.11	FORELDELSE.....	17

12.12	FRIST FOR Å TA UT SØKSMÅL	17
12.13	KRAV OM AT KLAGEADGANGEN MÅ VÆRE UTTØMT FOR Å KUNNE REISE SØKSMÅL	17
13	OPPFYLLELSE AV VEDTAK OM OVERTREDELSESGBYR.....	17
13.1	BETALINGSFRIST FOR OVERTREDELSESGBYR.....	17
13.2	FORSINKELSESRENTER	17
13.3	FULLBYRDELSE.....	18
14	SUBSIDIÆRT ANSVAR FOR ANDRE ENN DEN SOM ER ILAGT SANKSJONEN	18
15	INNKREIVING	18
16	HVEM SKAL INNTEKTENE TILFALLE?.....	18
17	FORSLAG TIL IKRAFTTREDELSE AV DE FORESLÅTTE FORSKRIFTSBESTEMMELSENE.....	18
18	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	19
18.1	KONSEKVENSER FOR FORVALTNINGEN	19
18.2	KONSEKVENSER FOR NÆRINGSLIVET.....	19
19	MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE	19
	TIL § 6-1. HVA DETTE KAPITTELET GJELDER, OG FORHOLDET TIL FORVALTNINGSLOVEN.....	19
	TIL § 6-2. FORBUD MOT Å BRUKE INNRAPPORTERTE OPPLYSNINGER I SAK OM OVERTREDELSESGBYR	19
	TIL § 6-3. VILKÅR FOR Å KUNNE VEDTA OVERTREDELSESGBYR	20
	TIL § 6-4. MOMENTER VED VURDERINGEN AV OM OVERTREDELSESGBYR SKAL VEDTAS, OG GEBYRETS STØRRELSE.....	21
	TIL § 6-5. DEN ØVRE RAMME FOR HVA ET OVERTREDELSESGBYR KAN VÆRE	21
	TIL § 6-6. BETALINGSFRIST	21
20	FORSLAG TIL FORSKRIFTSBESTEMMELSER I TIVILIFORSKRIFTEN.....	22

1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår vi bestemmelser om nærmere regulering av overtredelsesgebyr etter tivililoven § 19 ved brudd på pliktregler i medhold av tivililoven og tiviliforskriften.

Vi foreslår et nytt kapittel 6 om overtredelsesgebyr i tiviliforskriften med følgende bestemmelser:

- Informasjon til leseren om at bestemmelsene om overtredelsesgebyr må forstås i lys av lovbestemmelsen om overtredelsesgebyr i tivililoven § 19 og behandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner.
- Det er forbudt å bruke opplysninger, som er innrapportert på grunnlag av plikten i tivililoven § 10, i en sak om overtredelsesgebyr.
- Ethvert pliktbrudd kan i prinsippet sanksjoneres, men enkelte plikter fremstår som særlig aktuelle å sanksjonere med overtredelsesgebyr dersom de brytes. Vi har tatt med disse pliktreglene i den bestemmelsen som stiller opp vilkårene for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.
- Vi foreslår en egen bestemmelse for hvilke momenter man skal og kan vurdere når overtredelsesgebyr er aktuelt å ilegge, og ved fastsettelse av gebyrets størrelse.
- Den øvre rammen for overtredelsesgebyr blir 170 G per pliktbrudd, som i dag er 21 084 760 kroner. Ved gjentatt eller flere pliktbrudd dobles rammen til 340 G. I praksis vil utmålt overtredelsesgebyr ligge betydelig under denne rammen.
- Fristen for å betale ilagt overtredelsesgebyr er i utgangspunktet fire uker.

Dagens kapittel 6 om avsluttende bestemmelser blir nytt kapittel 7.

Vi foreslår at de nye forskriftsbestemmelsene skal tre i kraft straks.

Når forskriften er vedtatt, kommer vi til å publisere den og kommentarer til forskriften på nettsiden vår, www.sjt.no. Vi kommer også til å lage interne retningslinjer for illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr innenfor rammene av regelverket.

Merk at vi vil vurdere å foreslå endringer i tivolireguleringen om forsinkelsesrenter og ber om høringsinstansenes eventuelle syn på et slikt forslag allerede nå, se punkt 13.2.

2 Bakgrunn

Tivoliloven har som formål å sikre at fornøyelsesinnretninger blir anlagt, bygget, drevet, vedlikeholdt og fjernet slik at de ikke fører til skade på person, eiendom eller miljø. Loven pålegger virksomheten en rekke plikter, blant annet å drive fornøyelsesinnretningen på en sikker måte og sikre at vilkårene som er satt for den i eller i medhold av loven er oppfylt.

Det er nødvendig at vi har tilstrekkelige virkemidler for å sikre en effektiv og forholdsmessig håndheving av brudd på regelverket. Vi fører tilsyn med at tivoliregelverket etterleves, og kan blant annet gi pålegg om å rette brudd på regelverket og tvangsmulkt dersom pålegget ikke blir fulgt opp innen fristen. For å fremtvinge enda bedre etterlevelse av dette regelverket, gir tivoliloven § 19 oss også myndighet til å legge overtredelsesgebyr til virksomheter for brudd på plikter etter loven, tivoliforskriften og individuelle avgjørelser i medhold av disse.

Overtredelsesgebyr er en sanksjon som kan benyttes der overtredelsene av lov eller forskrift enkeltvis eller samlet er alvorlige og der de øvrige reaksjons- eller sanksjonsmidlene er utilstrekkelige. Det er et alternativ til politianmeldelse og straff ved manglende etterlevelse av regelverket.

Bakgrunnen for forslagene som nå legges frem, er at forvaltningsloven § 44 andre ledd oppstiller krav om at dersom overtredelsesgebyr skal benyttes, så må det skje «etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i, eller i medhold av lov». Justis og beredskapsdepartementet sendte i 2020 brev til alle departementene om å sørge for at det er fastsatt øvre rammer for overtredelsesgebyr i tråd med kravene i forvaltningsloven § 44, innenfor sine ansvarsområder. Dagens tivoliregelverk stiller ikke opp noen øvre ramme for overtredelsesgebyrets størrelse, og det er nødvendig at vi fastsetter slike regler for å sikre at saker om illeggelse av overtredelsesgebyr skjer i samsvar med forvaltningslovens krav. Det er heller ikke regulert hvilke konkrete pliktbrudd som kan føre til gebyr eller hvilke virksomheter som kan sanksjoneres. Bestemmelser som er grunnlag for administrativ sanksjon, slik som overtredelsesgebyr, må være forutberegnelige.

De supplerende reglene i forskriften skal sørge for å ivareta kravene til overtredelsesgebyr som følger av annen lovgivning, gi myndighetene et effektivt regelverk og sikre forutsigbarhet for tivolibransjen. De foreslåtte bestemmelsene skal ivareta disse hensynene.

3 Nærmere om Statens jernbanetilsyn (SJT) som tilsynsmyndighet

SJT er et forvaltningsorgan underlagt Samferdselsdepartementet, og er fagorgan og tilsynsmyndighet for virksomheter med driftstillatelse etter tivoliregelverket. Ifølge instruksen fra departementet 20. juni 2020, punkt 3.3, skal vi innenfor rammen av den til enhver tid gjeldende jernbane-, taubane- og tivolilovgivning og myndighet gitt av Samferdselsdepartementet blant annet ha ansvaret for å:

- gi driftstillatelse til fornøyelsesinnretninger
- føre tilsyn og kontroll med at virksomheten utøves i samsvar med gjeldende lovgivning, herunder at det personell som benyttes har de nødvendige sikkerhetsmessige kvalifikasjoner mv.
- fastsette forskrifter der dette følger av lovgivningen

Tabellen under viser noen nøkkeltall på området, som er hentet fra vår årsrapport for 2024:

Nøkkeltall	2022	2023	2024
Virksomheter med driftstillatelse for fornøyelsesinnretninger	273	270	275
Fornøyelsesinnretninger med driftstillatelse	660	659	679
Nye / avsluttede driftstillatelser	37 / 24	57/33	47/17
Tilsyn	20	16	21
- Dokumenttilsyn	36	0	41
Innrapporterte hendelser	274	358	529
Antall avdekte alvorlige brudd på regelverk for fornøyelsesinnretninger	13	8	4

Tilsynsaktiviteten på tivoliområdet er omtalt slik i årsrapporten vår:

«Tilsynene med fornøyelsesinnretninger har gjennomgående handlet om styringssystem, risikovurderinger, beredskap og rapportering av uønskede hendelser. Vi har oppnådd at bransjen rapporterer noen flere uønskede hendelser, men det er fortsatt noen aktører som dominerer rapporteringen. Det er et langsiktig arbeid å øke forståelsen i virksomhetene for at disse hendelsene er et grunnlag for å forbedre sikkerhet og effektivitet. Fra rapporteringen av uønskede hendelser ser vi at det er mange hendelser i vannsklier der publikum ikke følger anleggets anvisninger. Tilsvarende ser vi også i klatreparker og i zipliner. Det er en tendens til at dette alene tilskrives brukerfeil, uten at virksomhetene systematisk vurderer hva som kan gjøres for å hindre gjentakelse. Tilsynene har bidratt til at aktørene i større grad gjennomfører risikovurderinger og får bedre oversikt over egen risiko.

I 2024 har vi prioritert veiledningsarbeid fremfor dokumenttilsyn mot fornøyelsesinnretninger. Gjennom veiledning, for eksempel skriftlige dokumenter og strømming av presentasjoner, når vi mange flere enn vi gjør i tilsyn med enkeltvirksomheter. Vi har brukt 2024 til å prøve ut ulike former for tilsyn og vurdert hvordan dette tas imot av virksomhetene. Vi har blant annet laget flere skriftlige veiledere for fareidentifisering.»

Når det gjelder hendelser og pliktbrudd, fremkommer blant annet følgende i årsrapporten:

«Avdekte alvorlige brudd:

Antall alvorlige brudd på regelverket oppdaget gjennom tilsyn er lavere enn foregående år. I 2024 sendte vi varsel om stans til fire virksomheter med fornøyelsesinnretninger. Varslene skyldtes manglende gjennomføring av uavhengig teknisk inspeksjon.

Antall innrapporterte hendelser:

Vi ser en sterk økning i antall rapporterte hendelser fra virksomheter vi har gjennomført stedlig tilsyn hos. Det er fortsatt et mindretall av virksomhetene som rapporterer. Vi ser likevel en sterk økning fra 2023 til 2024 i antall uønskede hendelser som rapporteres. Det indikerer at informasjon, veiledning og tiltakene fra SJT har god effekt. Omfanget av innrapporteringer gjør at vi i større grad kan bruke rapportene til å føre statistikk og si noe om trender som vi kan melde tilbake til bransjene. Vi vil fortsette å ha stor oppmerksomhet om rapportering av hendelser, både på tilsyn og i arbeidet vi gjør med veiledning.

Regelverkskjennskap:

Erfaringer fra tilsyn de siste årene viser at det fortsatt er store mangler i forståelse av regelverket, særlig for kravene til risikovurderinger, til rapportering av uønskede hendelser og til strukturert sikkerhetsstyring generelt. I 2024 har vi gjennomført flere veiledningsaktiviteter for bransjene, spisset mot blant annet de temaene hvor vi ser utfordringer hos de fleste vi fører tilsyn med.»

I 2019 vedtok vi å ilegge en virksomhet et overtredelsesgebyr på 20 000 kroner. Dette er det eneste vedtaket om overtredelsesgebyr som er blitt vedtatt av SJT etter at tivoliloven trådte i kraft i 2017. Vi har anmeldt ett brudd på tivoliloven. Anmeldelsen ble henlagt av påtalemyndigheten, og vi klaget ikke over henleggelsen.

4 Gjeldende rett

4.1 Tivolilovgivningen

Vi fører tilsyn med at tivoliloven med tilhørende forskrifter overholdes. I tivoliloven er «tilsynsmyndigheten» gitt hjemmel for flere reaksjoner og sanksjoner for å sikre etterlevelse av regelverket. Vi kan gi pålegg om korrigerende tiltak etter tivoliloven § 15, pålegge stans eller opphør av bruk i medhold av tivoliloven § 16, og tilbakekalle driftstillatelsen med hjemmel i tivoliloven § 17. Vi kan også ilegge tvangsmulkt dersom et pålegg ikke er oppfylt innen den fastsatte fristen i medhold av tivoliloven § 18. Etter bestemmelsen i tivoliloven § 20 er forsettlig eller uaktsomme brudd på bestemmelse i eller i medhold av loven straffesanksjonert.

Det er etter bestemmelsen i tivoliloven § 19 bare virksomheter som kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Vi har derfor ikke adgang til å sanksjonere fysiske personer med overtredelsesgebyr. Se nærmere om dette i punkt 5 nedenfor.

Tivoliloven § 19 andre ledd angir en rekke momenter som skal vektlegges ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved utmålingen av slikt gebyr.

Kjerneområdet for vår bruk av overtredelsesgebyr er overtredelser av tivoliregelverket som ikke er så alvorlig at det bør forbeholdes strafferettslig forfølgning, og hvor andre reaksjoner ikke er tilstrekkelig effektive. Overtredelsesgebyr ilegges typisk ved overtredelser av en viss alvorlighet eller ved gjentatte brudd på tivoliregelverket. Eksempler på dette kan være

- der vi avdekker alvorlige brudd eller brudd med stort skadepotensial
- at virksomheter bryter regelverket på ny etter å ha fått pålegg om å rette opp det samme bruddet tidligere
- der virksomheter oppnår en stor økonomisk gevinst ved lovbruddet som ikke reduseres ved bruk av andre reaksjoner

4.2 Forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner

4.2.1 Innledning

Forvaltningslovens regler gjelder med mindre annet er bestemt i eller i medhold av særlov, jmfør lovens § 1 første punktum. Det innebærer at forvaltningslovens regler gjelder ved behandlingen og avgjørelsen av saker om overtredelsesgebyr, med mindre noe annet er bestemt i tivoliloven.

Forvaltningslovens kapittel IX regulerer administrative sanksjoner. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon som omfattes av kapittelet, se nærmere om forvaltningsloven § 43 nedenfor. Ifølge Prop. 62 L (2015–2016), punkt 1, var hovedsiktemålet med den foreslåtte reguleringen «å legge til rette for mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, i første rekke Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)».

Overtredelsesgebyr er særskilt regulert i forvaltningsloven § 44. Bestemmelsen danner rammene for regler om overtredelsesgebyr i særlovgivningen. Forvaltningsloven § 46 regulerer administrativ foretakssanksjon og omfatter overtredelsesgebyr. I § 46 andre ledd er det listet opp en rekke momenter som kan vektlegges både i vurderingen av om administrativ sanksjon skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen. Tilsvarende som for forvaltningsloven § 44 er oppregningen ikke uttømmende, og det er heller ingen plikt til å legge vekt på momentene.

4.2.2 Forvaltningsloven § 43 om det saklige anvendelsesområdet for administrative sanksjoner

Det følger av forvaltningsloven § 43 at administrative sanksjoner er negative reaksjoner som kan ilegges av forvaltningen mot begåtte overtredelser av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og at de regnes som straff etter EMK.

At et overtredelsesgebyr etter tivoliloven § 19 blir regnet som en administrativ sanksjon, betyr at forvaltningslovens alminnelige regler om administrative sanksjoner og de særlige bestemmelsene om overtredelsesgebyr skal anvendes, med mindre annet er bestemt i særlovgivningen.

Vilkåret om administrativ sanksjon, slik som overtredelsesgebyr, inntre når kriteriet «siktet» etter EMK artikkel 6 er oppfylt. Hvis en undersøkelse ikke har kommet så langt at vedkommende regnes som «siktet», foreligger det heller ingen sak om administrativ sanksjon. Normalt går en sak over fra å være en ordinær forvaltningssak til også å bli en sanksjonssak på det tidspunktet parten forhåndsvarsles om et mulig sanksjonsvedtak, men i en del tilfeller vil vernet kunne inntre tidligere. Trolig vil vernet inntre tidligere i rene sanksjonssaker, det vil si i saker som ikke har noe annet formål enn å avdekke mulige lovbrudd, enn i saker som initieres av tilsynsvirksomhet med et videre formål. Det at forvaltningen igangsetter ordinære kontrolltiltak mot en part, uten spesifikk mistanke om forhold som kan gi grunnlag for overtredelsesgebyr, medfører imidlertid ikke at vedkommende må regnes som siktet. For mer om «siktet-kriteriet», se Prop. 62 L (2015-2016), punkt 4.3.2.

4.2.3 Forvaltningsloven § 44 om overtredelsesgebyr

I forvaltningsloven § 44 er det gitt regler om overtredelsesgebyr. Det følger av første ledd at forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr når det er fastsatt i lov. Forvaltningsloven § 44 gir dermed ikke selvstendig hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr.

I andre ledd er det slått fast at overtredelsesgebyret kan ilegges etter faste satser, eller utmåles ved individuell utmåling innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Paragrafen angir dermed to hovedformer for å utmåle overtredelsesgebyr, etter faste satser og individuell utmåling, i tillegg til at den ved individuell utmåling fastsetter en plikt til å gi rammer for utmålingen.

De to hovedformene kan kombineres. Rammen for individuell utmåling kan knyttes til ulike størrelser, som for eksempel én prosent av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er å gi en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

Bakgrunnen for bestemmelsen er å sikre forutberegnelighet for de som kan rammes av slike gebyrer og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt. Bestemmelsen gir det ansvarlige departementet hjemmel til å fastsette slike rammer i forskrift på sitt sektorområde.

Overtredelsesgebyr er en sanksjon mot begåtte lovbrudd. Det skiller seg på denne måten først og fremst fra forvaltningstiltak som skal skape et fremtidig oppfyllelsespress, slik som tvangsmulkt.

4.2.4 Forvaltningsloven § 46 om administrative sanksjoner overfor foretak

Forvaltningsloven § 46 gjelder i prinsippet for alle administrative sanksjoner mot foretak, men er best tilpasset overtredelsesgebyr. Bestemmelsen gir ikke selvstendig hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr.

Bestemmelsens første ledd har regler om hvilke krav til subjektiv skyld som gjelder ved illeggelse av administrative sanksjoner rettet mot foretak. Bestemmelsen slår fast at skyldkravet er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt i den enkelte særlov. Uaktsomhet skal her forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet¹. Uaktsomhetskravet kan oppfylles av én (eller flere) enkeltperson(er) som opptre på vegne av foretaket, inkludert anonyme gjerningspersoner. Ansvar kan også oppfylles gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd (kumulative feil).²

I særlovgivningen kan det oppstilles strengere krav til skyld enn det som følger av forvaltningsloven § 46. Det kan også gis regler om et tilnærmet objektivt ansvar i særlovgivningen. I slike tilfeller må

¹ Se [Prop. 81 L \(2021–2022\), s. 45](#). Stub, Marius. Karnov lovkommentar: Forvaltningsloven – fvl 1967, note 2 til § 46 ..uaktsomhet..., [Lovdata.no](#) (hentet 30. oktober 2023), hvor det uttales: «Forarbeidene gir begrenset veiledning ved den nærmere fastleggningen av skyldkravets innhold. Ofte vil det være naturlig å ta utgangspunkt i definisjonen i straffeloven § 23, som fastsetter at den «som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom». Aktsomhetskravet har i så fall en objektiv og en subjektiv side. I en konkret sak vil det både måtte undersøkes om foretaket har brutt de reglene som gjelder på vedkommende område (den objektive siden), og om noen foretaket hefter for, kan bebreides for det (den subjektive siden).»

² Se Prop. 81 L (2021–2022) s. 45. Se også [Prop. 81 L \(2021–2022\) kapittel 6](#). Se også Høyesteretts dom av 27. juni 2022 (HR-2022-1271-A) hvor skyldkravet er drøftet i relasjon til EMK og straffelovens bestemmelser om foretaksstraff.

behovet for slike regler på det aktuelle området vurderes konkret, og om et slik ansvar ligger innenfor rammene som følger av EMK.

I første ledd er det også gitt en nærmere definisjon av begrepet foretak. Bestemmelsen skal forstås på samme måte som straffeloven § 27.³ Se mer om tivolilovens virksomhetsbegrep i punkt 5.

Bestemmelsens andre ledd regner opp momenter som det kan tas hensyn til ved avgjørelsen om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen. Oppregningen er ikke uttømmende. Vektleggingen av momentene vil variere avhengig av hvor alvorlig overtredelsen er, og hvor inngripende sanksjon det er snakk om å legge. Oppregningen tilsvarer i hovedsak oppregningen i straffeloven § 28.⁴

Dersom særlovgivningen har momenter som det skal eller kan legges vekt på ved spørsmål om illeggelse eller utmåling av administrativ sanksjon overfor foretak, vil disse normalt ikke være i strid med forvaltningsloven § 46, men supplere forvaltningslovens regler.

5 Overtredelsesgebyr overfor virksomheter

Tivoliloven § 19 åpner for at «virksomheter» kan legges overtredelsesgebyr, ikke enkeltpersoner. Begrepet «virksomhet» er definert i tivoliloven § 3 bokstav b bestemmelsen som «foretak, enkeltpersonforetak eller forvaltningsorgan som har driftstillatelse for én eller flere fornøyelsesinnretninger».

Ved tolkningen av hva som omfattes av uttrykket «foretak» tar vi utgangspunkt i forvaltningsloven § 46 første ledd som definerer «foretak» i forbindelse med administrative sanksjoner mot foretak. Med foretak menes «selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet». Etter vårt syn er det ingen rettslige hindre for at uttrykket «virksomhet» i tivoliloven § 19 leses som om det sto «foretak» med driftstillatelse.⁵

Loven gir oss bare myndighet til å vedta overtredelsesgebyr for foretak som «har driftstillatelse». Dersom foretaket ikke har driftstillatelse, må eventuell sanksjonering av pliktbrudd finne sted i det formelle straffespetret. En praktisk konsekvens av dette er at vi ikke kan sanksjonere drift uten driftstillatelse med overtredelsesgebyr. I disse tilfellene er vi henvist til å anmelde den ulovlige driften.

Det kan være greit å merke seg at en forutsetning for at bestemmelsen om foretakssanksjon skal gjelde for enkeltpersonforetak, er «at det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten».⁶ I motsatt fall vil innehaveren av enkeltpersonforetaket bare hefte etter de reglene som gjelder for fysiske personer. Derfor legger vi til grunn at bare enkeltpersonforetak som har ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, kan anses som «foretak» eller «virksomhet».

6 Skyldkravet

Det er ikke lovfestet noe krav til subjektiv skyld i tivoliloven § 19 for å kunne sanksjonere pliktbrudd med overtredelsesgebyr. I merknadene til bestemmelsen i Prop. 163 L (2015–2016) står det at «[o]vertredelsesgebyret kan bare ilegges virksomheten og er uavhengig av skyld». Dette var i tråd med tidligere rett, før endringen til dette skyldkravet i forvaltningsloven § 46 i 2022.

Forvaltningsloven § 46 stiller opp et skyldkrav om uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt i særlovgivningen. I forarbeidene til bestemmelsen i Prop. 81 L (2021–2022), punkt 7.4, står det at om det trengs eventuelle endringer i særlovgivningen, vil dette blant annet komme an på hvordan de aktuelle bestemmelsene er formulert. Dersom særloven viser til forvaltningsloven § 46, eller om ordlyden ikke sier noe om skyld for foretak, legges det til grunn at det i utgangspunktet ikke er behov for å endre på bestemmelser i særlovgivningen. Videre står det at alminnelig uaktsomhetsansvar som

³ Jamfør [Prop. 62 L \(2015–2016\), s. 199](#).

⁴ Jamfør [Prop. 62 L \(2015–2016\), s. 199](#) og [Ot.prp. nr. 90 \(2003–2004\), punkt 30.1, s. 432–433](#).

⁵ Ordet «virksomhet» er i dag innarbeidet i bransjen og regelverket på området. Å introdusere et nytt uttrykk – «foretak» – kan bidra til å skape en viss uklarhet. For å sikre konsekvent ordbruk i regelverket viderefører vi derfor uttrykket «virksomhet» i forskriftens bestemmelser om overtredelsesgebyr. I utgangspunktet må dette uttrykket, isolert sett, leses som om det sto «foretak» i den betydningen som følger av forvaltningsloven § 46 første ledd.

⁶ Se spesialmerknadene til forvaltningsloven § 46 i Prop. 62 (2015–2016) og Rt-2007-785, avsnitt 16.

regel vil være tilstrekkelig som skyldkrav. Det fremgår likevel at det kan tenkes å være unntak begge veier.

På bakgrunn av Prop. 81 L (2021–2022) mener vi at uttalelsene i forarbeidene til tivoliloven om objektivt ansvar ikke kan få avgjørende betydning for hvilket skyldkrav som skal gjelde. Vi mener at det må legges til grunn at skyldkravet etter tivoliloven § 19 er uaktsomhet på den samme måten som etter forvaltningsloven § 46 første ledd. Vi mener dette bør presiseres i forskriften. Også forsettlig overtredelser av regelverket kan sanksjoneres, noe som også bør presiseres i forskriften.

I Prop. 81 L (2021–2022), punkt 6, drøfter Justis- og beredskapsdepartementet hvilken personkrets som kan pådra foretak et sanksjonsansvar. Dersom en fysisk person har overtrådt reglene, kan virksomheten ilegges overtredelsesgebyr, forutsatt at personen har handlet «på vegne av virksomheten». Det er ikke nødvendig at det er virksomhetens eiere eller øverste ledelse som har begått overtredelsen, virksomheten kan også bli ansvarlig for atferden til andre personer som handler på virksomhetens vegne. Se punkt 4.2.4. om blant annet anonyme og kumulative feil.

Vi legger til grunn at virksomheten bare kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr ved handlinger som utføres «på vegne av virksomheten». Dette kriteriet må som utgangspunkt forstås i samsvar med det tilsvarende kriteriet i straffeloven § 27 første ledd. Dette innebærer at dersom en fysisk person har overtrådt reglene, kan også virksomheten ilegges overtredelsesgebyr, forutsatt at handlingen er utøvd av noen på vegne av virksomheten. Det er ikke nødvendig at overtredelsen er begått av virksomhetens eiere eller øverste ledelse. Virksomheten kan også bli ansvarlig for atferden til andre personer som handler på vegne av denne.⁷

7 Medvirkning

Tivoliloven har ikke bestemmelser som omfatter medvirkningsansvar. Medvirkning krever lovhjemmel.⁸ Siden tivoliloven ikke har noen slike bestemmelser, er det ikke aktuelt å foreslå å forskriftsregulere dette.

8 Bevisregler

I Prop. 62 L (2015–2016), punkt 19, drøfter Justis- og beredskapsdepartementet bevisreglene i saker om administrative sanksjoner. Med utgangspunkt i rettspraksis stiller departementet i utgangspunktet et minstekrav om klar sannsynlighetsovervekt som vilkår for å ilegge administrative sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6. Departementet foreslo ikke å lovfeste bevisreglene i forvaltningsloven, blant annet fordi rettsutviklingen ganske raskt ville løpe fra en slik lovfesting, og fordi rettspraksis har vist at kravene til bevisets styrke kan variere med hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon.

Utgangspunktet i saker om straff er at bevisbyrden påligger det offentlige. Det kan likevel stilles opp regler om omvendt bevisbyrde innenfor rimelighetens grenser i visse saker, og også dette vil kunne utvikles gjennom rettspraksis.

Vi legger til grunn at det er tilsynsmyndigheten som har bevisbyrden for om vilkårene for overtredelsesgebyr er oppfylt. Videre at kravene til bevistes styrke normalt vil være klar sannsynlighetsovervekt. For fakta av betydning for sanksjonsfastsettelsen kan det likevel ikke legges til grunn et generelt utgangspunkt om klar sannsynlighetsovervekt. Ellers viser vi til at utviklingen av hvilke krav som skal stilles til bevisets styrke og hvem som skal ha bevisbyrden, vil kunne skje gjennom rettspraksis knyttet til EMK artikkel 6.

⁷ Se HR-2023-1212-A, avsnitt 57. På bakgrunn av denne uttalelsen, og uttalelsene i forarbeidene til forvaltningsloven § 46, legger vi til grunn at adgangen til å vedta overtredelsesgebyr krever at noen har handlet uaktsomt «på vegne av» virksomheten. Når det gjelder kravet om at personen må ha «handlet på vegne av» en virksomhet, er et tilsvarende kriterium omtalt slik i spesialmerknadene til straffeloven § 27 første ledd i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

⁸ Se Prop. 62 L (2015–2016), punkt 9.3.

9 Hvilke overtredelser kan føre til overtredelsesgebyr?

9.1 Rettslig utgangspunkt

Tivolilovens bestemmelse som innførte overtredelsesgebyr var ny og var på høring da den kom i 2017, se punkt 2 ovenfor. Ordlyden i § 19 avgrenser ikke overtredelsesgebyr til å gjelde bare noen av de mulige pliktbruddene.

Det sentrale vilkåret for å ilegge overtredelsesgebyr er at en virksomhet overtrer «[...] bestemmelser gitt i eller i medhold av loven». At «bestemmelser» omfatter lov- og forskriftsbestemmelser er sikker rett.

Det er ikke like klart om uttrykket også omfatter overtredelse av en plikt i medhold av enkeltvedtak eller prosessledende avgjørelse. Vi mener tivoliloven § 19 må leses og forstås på bakgrunn av føringene i Prop. 62 (2015–2016) og bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX. Ifølge forvaltningsloven § 43 andre ledd er en administrativ sanksjon «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse». Vi mener derfor at også det å overtre plikter som er etablert ved individuelle avgjørelser kan gi grunnlag for overtredelsesgebyr. Ifølge spesialmerknaden til forvaltningsloven § 43 er individuelle avgjørelser oftest enkeltvedtak, men det finnes noen pålegg som ikke er enkeltvedtak, men som dekkes av alternativet «individuelle avgjørelser». Pålegg om å gi opplysninger kan være eksempel på en individuell avgjørelse som innebærer en sanksjonerbar plikt, men som normalt ikke anses som et enkeltvedtak.

Etter dette gir tivoliloven § 19 myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr til virksomheter som bryter enhver bestemmelse i tivoliloven, tivoliforskriften eller individuelle avgjørelser gitt med hjemmel i lov eller forskrift.

Etter tivoliloven § 19 har tilsynsmyndigheten adgang, men ingen plikt, til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser i eller i medhold av loven. Dette fremgår av ordlyden «kan» i bestemmelsen. Det er dermed opp til tilsynsmyndigheten om virksomheten skal ilegges overtredelsesgebyr for pliktbruddet.

Tilsynsmyndighetens avgjørelse om det skal ilegges overtredelsesgebyr, tidspunktet for overtredelsesgebyr og overtredelsesgebyrets størrelse vil bero på en vurdering av de bestemte kriteriene i tivoliloven § 19 andre ledd om hvilke momenter tilsynsmyndigheten da skal vektlegge. Det gjelder også om overtredelsesgebyr er en egnet sanksjonsmåte.

Etter tivoliloven § 4 andre ledd bokstav j, kan departementet gi forskrifter om «overtredelsesgebyr, inkludert hvordan den skal fastsettes, beregnes og frafalles». Bestemmelsen er ikke nærmere omtalt i forarbeidene til tivoliloven.

Det er gitt alminnelige føringer i NOU 2003:15 «Fra bot til bedring» og Prop.62 (2015-2016) om utforming av sanksjonsbestemmelser. En av hovedføringene fra sanksjonsutvalget er at bruken av straff bør reduseres. Videre er det fremholdt at følgende hensyn bør vektlegges når det skal vurderes om brudd på en pliktregel skal gjøres straffbar:

- Nødvendighet: Det grunnleggende spørsmålet er om det er nødvendig med en sanksjon ved overtredelse, og om sanksjonen i tilfelle må være straff. Behovet for kriminalisering bør vurderes konkret for hver enkelt handlingsnorm.
- Subsidiaritet: Det er normalt ikke grunn til å reagere med straff hvis tilstrekkelig grad av etterlevelse kan oppnås på annen måte.
- De vernede interesser: De interesser straffebestemmelsen skal beskytte bør i et samfunnsmessig perspektiv være så viktige at de forsvarer bruken av straff.
- Alvorlighet: Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser.
- Håndheving: Når en overtredelse gjøres straffbar, bør det være en forutsetning at straffbare handlinger i praksis vil bli søkt avdekket og straffetrusselen håndhevet.

For den nærmere utformingen av sanksjonsbestemmelser frarådet Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15, punkt 13.3.1.2 at lovens sanksjonsbestemmelse «i generell form skal rette seg mot overtredelser av forskrift. Samtidig er det retts teknisk lite heldig å ta inn i loven en oppregning av alle de

handlingsnormer i forskrift som kan utløse administrative sanksjoner. Lovteksten vil da ofte svulme opp og bli uoversiktlig».

Avveiningen mellom retts tekniske hensyn og krav til å utforme sanksjonsbestemmelser som gir tilstrekkelig forutberegnelighet, er omtalt i Prop. 62 L (2015–2016), punkt 9.3. Justis- og beredskapsdepartementet understreket at «behovet for at handlingsnormen, som er en del av grunnlaget for å kunne sanksjonere overtredelser av loven, utformes tilstrekkelig klart» og at «[d]et gjelder både med sikte på hvilke plikter som gjelder og hvem som har plikter etter loven».

9.2 Forslaget i høringsnotatet

Utformingen av sanksjonsbestemmelsen vi foreslår i forskriften bygger på føringene i Prop. 62 (2015–2016), punkt 9.3 sammenholdt med de fem hensynene nødvendighet, subsidiaritet, de vernede interesser, alvorlighet og håndheving. Forarbeidene til tivoliloven § 19 sier at tilsynsmyndigheten kan reagere med overtredelsesgebyr ved «alvorlige sikkerhetsbrudd» som er opphørt slik at andre reaksjoner ikke lenger kan brukes for å gjenopprette lovlig tilstand. Og videre at det skal legges vekt på forskjellige momenter som blant annet overtredelsens grovhet, omfang og gjentakelse.

Tivoliloven og tivoliforskriften inneholder et stort antall bestemmelser med plikter, og fordi føringene er at overtredelsesgebyr særlig skal benyttes ved overtredelser av en viss alvorlighet eller ved gjentakelser, er oppstillingen i den foreslåtte sanksjonsbestemmelsen begrenset til de pliktbruddene SJT særlig anser som aktuelle å sanksjonere i praksis. Men ettersom tivoliloven § 19 gir myndighet til å sanksjonere alle brudd på pliktreglene i tivoliregelverket, er sanksjonsbestemmelsen utformet slik at den også åpner for å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på plikter som ikke eksplisitt er listet opp.

Når det gjelder den regel tekniske utformingen av sanksjonsbestemmelsen om hvilke pliktregler som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, har vi lagt vekt på føringene i «Lovteknikk og lovforberedelse», Språkrådets veileder «Godt språk i regelverket», føringene i Prop. 62 (2015–2016) og språklova § 9 om klart språk.

Vi mener at henvisninger til pliktregler i form av nakne paragrafer, ledd og punktum kan gjøre det vanskeligere for den som leser sanksjonsbestemmelsen å forstå hvilke pliktbrudd som kan medføre overtredelsesgebyr. Forskriftsbestemmelsene gjengir derfor overskriften til de utvalgte pliktreglene som kan sanksjoneres.

9.3 Utelgelse av plikter i sanksjonsbestemmelsen

Tilsynsmyndigheten kan som utgangspunkt ilegge overtredelsesgebyr for enhver overtredelse av plikter i tivoliloven, tivoliforskriften eller enkeltvedtak i medhold av disse, se punkt 9.1. Av retts tekniske hensyn har vi foreslått å begrense forskriftens sanksjonsbestemmelse til de overtredelsene det er mest aktuelt å ilegge gebyr for.

Når det gjelder hvilke pliktregler som skal gjengis i sanksjonsbestemmelsen, har vi tatt utgangspunkt i tivolilovens formål, som ifølge § 1 er å «sikre at fornøyelsesinnretninger blir anlagt, bygget, drevet, vedlikeholdt og fjernet slik at innretninger ikke fører til skade på person, eiendom eller miljø». Brudd på plikter som direkte beskytter publikums helse, eiendom og miljø er i kjerneområdet for hva som i prinsippet må kunne sanksjoneres. Etter vår vurdering vil brudd på plikter som er direkte relevante for publikums sikkerhet ofte anses forholdsmessig å sanksjonere etter en konkret vurdering av momentene i § 19 andre ledd.

Vi har også lagt vekt på pliktbrudd som vi har avdekket gjennom vår tilsynsvirksomhet. En motforestilling ved denne tilnærmingen er at den som bare leser forskriften kan få inntrykk av at andre pliktbrudd ikke er så viktige at de vil bli sanksjonert, for eksempel pliktene til å ha forsikring, å rapportere om uønskede hendelser eller å gi tilsynsmyndigheten opplysninger mv. Dette er også viktige regler som er gitt for å ivareta publikum og tilsynsmyndighetens rolle, men de er ikke i kjerneområdet for sikkerhet.

Vi skal etter en tid evaluere om regelverket er hensiktsmessig utformet.

10 Forslag til øvre ramme for overtredelsesgebyr

10.1 Rettslig utgangspunkt

Tivoliregelverket begrenser i dag ikke hvor høye overtredelsesgebyrer kan være. Det er ikke fastsatt bestemmelser i dag om faste satser eller øvre rammer for individuell utmåling av overtredelsesgebyr i tråd med kravet i forvaltningsloven § 44. Se punkt 4.2.3 for mer om kravene i forvaltningsloven § 44. Vi har gjennomgått forskjellige lovbestemmelser i annet regelverk, som setter en øvre ramme for overtredelsesgebyr. Lovproposisjonenes begrunnelser for de aktuelle beløpsgrensene er gjennomgående svært kortfattet eller fraværende.

Forarbeidene til tivoliloven gir heller ingen konkrete føringer eller anbefalinger for hvordan man bør komme frem til den øvre rammen. Sanksjonsutvalget mente⁹ at Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner, punkt 1, stiller opp et minimumskrav om at lovgivningen angir maksimalstørrelsen på økonomiske sanksjoner. Samtidig går det frem av rekommandasjonen at maksimumssatsens formål er å sikre at regelverket blir etterlevd («to ensure observance of particular legislative measures»).

10.2 Relativ eller absolutt øvre ramme?

Justis- og beredskapsdepartementet skrev i brev 15. september 2020 til departementene at rammen ikke trenger å stå som et bestemt kronebeløp. Rammen kan knyttes til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyrer eller folketrygdens grunnbeløp eller en prosentandel av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er at private parter får en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser, slik at hensynet til forutberegnelighet blir ivaretatt.

Et bestemt kronebeløp gir trolig den beste forutberegneligheten for parten. En ulempe er at dette beløpet vil måtte justeres etter hvert på grunn av prisutviklingen i samfunnet.

En maksimumsgrense som er relativ, byr på utfordringer når en skal avklare hva den øvre rammen er i en konkret sak. Det er enkelt å avklare den øvre rammen der den følger av et bestemt antall rettsgebyrer eller grunnbeløpet, G. Mer komplisert blir det der den øvre rammen fastsettes som en funksjon av økonomien til virksomheten, for eksempel omsetningen i foregående regnskapsår. Denne måten å komme frem til maksimumsbeløpet på kan vise seg ressurskrevende for både parten og forvaltningen, for eksempel der aktuelle tall ikke foreligger før ved regnskapsårets slutt, slik at sanksjonssakens fremdrift blir påvirket.

Etter vårt syn bør utgangspunktet for å fastsette en øvre ramme være et beløp som er enkelt å slå fast. Vi mener en prisjustert tilnærming i form av grunnbeløpet, G, fremstår som mest hensiktsmessig. Dessuten gir denne tilnærmingen den største forutberegneligheten for parten.

10.3 Vurdering av størrelsen på den øvre rammen

Utgangspunktet i vurderingen vår for å fastsette den øvre rammen er vedvarende og gjentakende alvorlige brudd på en pliktregel i tivolilovgivningen. Vi tar ikke i betraktning eventuelle andre lovbrudd, som brudd på straffeloven. Også risikoen for skade som fornøylesinnretningen kan forvolde, må være et sentralt moment ved fastsetting av den øvre rammen.

Enkelte fornøylesinnretninger har et stort antall passasjerer om gangen, slik at skadeomfanget kan være betydelig dersom det først skjer en alvorlig ulykke. Brudd på regelverket for sikkerhet kan ha svært alvorlige følger. Dette alvoret bør gjenspeiles ved fastsettingen av den øvre rammen.

Når man skal fastsette den øvre grensen, må det også tas hensyn til at overtredelsesgebyrets øvre grense må være reelt preventiv for alle virksomheter som er fristet til ikke å etterleve pliktene sine etter regelverket. Den øvre grensen bør ta utgangspunkt i at den skal virke reelt preventivt for de virksomhetene på tivoliområdet med sterkest økonomisk rygggrad.

Etter vårt syn må det også legges vekt på at formålet med regelverket er å beskytte person, eiendom og miljø mot skader. Overtredelsesgebyrets øvre ramme bør reflektere det strenge vernet disse interessene bør ha.

⁹ Se NOU 2003: 15, punkt 6.3.

Sikkerhetsstyring har som overordnet formål å beskytte liv, helse og eiendom, uavhengig av hvilken teknologi eller bransje den anvendes på. Det avgjørende er ikke *hva* som forårsaker en ulykke, men *konsekvensene* av manglende sikkerhetsstyring. En alvorlig svikt i sikkerhetsstyringen ved fornøylesinnretninger kan føre til de samme fatale konsekvensene som innenfor jernbanevirksomhet.

Domstolenes vurderinger av foretaksstraff i saker om sikkerhetssvikt på jernbane gir relevante holdepunkter for fastsettelsen av en øvre ramme for overtredelsesgebyr i andre sektorer. Dersom en overtredelse innebærer tilsvarende fare for liv og eiendom, tilsier likebehandling at den øvre rammen for overtredelsesgebyr bør ligge på samme nivå, uavhengig av om risikoen skriver seg fra en togulykke eller en avsporing av en berg-og-dal-bane.

Som vi ser i Høyesterettssaken i HR-2022-1271-A (Filipstad-saken), kan brudd på regelverket for sikkerhet ha svært alvorlige følger. Tre ungdommer tok seg inn på Bane NOR SFs driftsbanegård i Oslo og klatret opp på et tog. Én ble drept og to sterkt skadet da de kom i kontakt med en høyspent kontaktledning. Foretaksstraffen var på 10 millioner kroner.

Alvorlige brudd på tivoliregelverket kan føre til tilsvarende, eller mer alvorlige, følger enn det som var tilfellet i HR-2022-1271-A, for eksempel ved avsporing av en berg-og-dalbane-vogn. I de mest ekstreme tilfellene av alvorlige, gjentakende og vedvarende pliktbrudd gjort av økonomisk sterke virksomheter, eventuelt også i strid med pålegg og krav fra tilsynsmyndigheten, bør tilsynsmyndigheten i teorien kunne reagere med overtredelsesgebyr som er dobbelt så stor som foretaksstraffen i HR-2022-1271-A.

Vi mener derfor at man må finne en hensiktsmessig balanse mellom et reelt preventivt maksimumsnivå, men som også er forholdsmessig.

På bakgrunn av rettspraksis mener vi en øvre ramme for overtredelsesgebyr passende kan settes til 170 ganger folketrygdens grunnbeløp (G)¹⁰, dvs. omtrent 21 millioner kroner.

10.4 Øvre ramme ved flere eller gjentatt pliktbrudd

Det må vurderes hva den øvre rammen skal være når flere pliktbrudd skal sanksjoneres samtidig eller der virksomheten på ny har begått et pliktbrudd av samme art som tidligere. Har kan det tenkes flere tilnærminger:

- Rammen knytter seg til det enkelte pliktbruddet. Ved flere pliktbrudd summeres de øvre rammene per pliktbrudd.
- Rammen knytter seg til ethvert pliktbrudd frem til det endelige vedtaket om overtredelsesgebyr treffes, uavhengig av hvor mange pliktbrudd som har funnet sted.
- Rammen økes med en gitt størrelse ved flere pliktbrudd, for eksempel med 100 %.

Straffeloven § 28 om foretaksstraff oppstiller ingen særlig utmålingsregel for foretaksstraff der flere lovbrudd pådømmes samtidig, slik tilfellet er for fengselsstraff etter straffeloven § 79. Dette henger trolig sammen med at vi ikke har noen øvre rammer for bøtestraff, slik vi har for frihetsstraff. Dermed utmåles én bot for samtlige lovbrudd.

Etter vårt syn kan den totale øvre rammen fremstå som overdrevet høy, dersom man ved sanksjonering av flere pliktbrudd summerer den øvre rammen per pliktbrudd. Ved ti pliktbrudd som skal sanksjoneres samtidig, blir i så fall den øvre rammen 1 700 G. En slik øvre ramme fremstår som uproporsjonalt høyt på sikkerhetsområdet.

I den motsatte enden av skalaen kan man tenke seg å at den øvre rammen ikke justeres ut fra antallet pliktbrudd i det hele tatt. Altså at den øvre rammen forblir 170 G uavhengig av om det foreligger gjentakelse og/eller at flere pliktbrudd skal sanksjoneres. En slik tilnærming harmonerer etter vårt syn dårlig med en grunnleggende rettsfølelse av at flere lovbrudd er mer alvorlig enn ett enkelt lovbrudd, og derfor bør sanksjoneres strengere.

¹⁰ Ifølge www.nav.no/grunnbeløpet er grunnbeløpet (G) 124 028 kroner per 1. mai 2024. Grunnbeløpet er et tall som blir brukt til å beregne mange av NAVs utbetalinger. Beløpet blir oppdatert 1. mai hvert år og blir bestemt av Stortinget etter trygdeoppgjøret.

Vi mener derfor at hensynene best balanseres hvis den øvre rammen dobles til 340 G i tilfeller med flere eller gjentakende pliktbrudd. Vi forutsetter at andre pliktbrudd er av et visst alvor før det er aktuelt å doble rammen. For eksempel vil enkle formalfeil ved dokumentstyringen ikke gi grunnlag for doblet ramme, selv om pliktbruddet kan tas med i grunnlaget for overtredelsesgebyret.

10.5 Den øvre rammens betydning for gebyrfastsettingen i den enkelte saken

Den øvre rammen er ikke ment som veiledende for utmåling av gebyr i den enkelte saken. Rammen er ment å gi virksomhetene forutberegnelighet med tanke på omfanget av sanksjonen hen utsetter seg for ved å bryte plikter. Rammen etablerer et tak for tilsynsmyndigheten.

Det er normalt bare pliktbrudd som tilsynsmyndigheten avdekker under ordinært tilsyn eller saksbehandling som er aktuelle å sanksjonere. Pliktbrudd som avdekkes etter uhell, med skadefølger på person eller eiendom, blir antakelig anmeldt og strafforfulgt. Som hovedregel antar vi at det sjelden er aktuelt for tilsynsmyndigheten å sanksjonere virksomheten i slike tilfeller.

Etter vårt syn må det tas hensyn til at de pliktbruddene som tilsynsmyndigheten blir kjent med i praksis (ennå) ikke har ført til et uhell med skadefølger. Dersom det er helt tilfeldig at et alvorlig uhell ennå ikke har skjedd, mener vi at beløpet i utgangspunktet kan nærme seg reaksjonen i Filipstad-saken. Det beløpsmessige utgangspunktet må justeres ut fra momentene i forslaget til § 4, som vi omtaler nedenfor.

11 Utmåling av overtredelsesgebyr i den enkelte saken

11.1 Momenter ved individuell utmåling

Tivoliloven § 19 andre ledd stiller opp fem momenter, «forhold», som tilsynsmyndigheten særlig skal legge vekt på for å avgjøre om et overtredelsesgebyr skal ilegges, og ved fastsettelsen av størrelsen på overtredelsesgebyret. Ifølge spesialmerknaden til bestemmelsen i Prop. 163 L (2015–2016) angir bestemmelsen «de bestemte vurderingsforhold som tilsynsmyndigheten skal særlig legge vekt på ved avgjørelse av om et overtredelsesgebyr skal ilegges, og når overtredelsesgebyrets størrelse skal fastsettes». Videre leser vi at «[d]et gis her klare føringer til hvilke momenter tilsynsmyndigheten skal legge vekt på, samtidig som det gis tilstrekkelig fleksibilitet til å vurdere om overtredelsesgebyr er en egnet sanksjonsmåte». Vi legger dermed til grunn at disse momentene alltid skal vektlegges når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges, og hvilken størrelse gebyret skal få.

Siden momentene alltid «skal» vektlegges, må disse vurderingene gå frem av begrunnelsene for vedtakene fra SJT i tråd med begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 25 første og andre ledd.

Tivoliloven § 19 åpner for å vurdere flere momenter, jamfør «særlig legge vekt på disse forholdene». Momentene som det skal legges vekt på etter tivoliloven § 19 andre ledd, finner vi langt på vei igjen i forvaltningsloven § 46. Forvaltningsloven § 46 andre ledd regner opp momenter som det «blant annet [kan] tas hensyn til» ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Det følger også av Prop. 62 L (2015–2016), i merknadene til bestemmelsen, at oppregningen i § 46 andre ledd ikke er ment å være uttømmende. Vektleggingen av momentene vil også kunne variere etter hvor alvorlig overtredelsen er, og hvor inngripende sanksjon det er tale om å ilegge. Oppregningen tilsvarer i all hovedsak oppregningen i straffeloven § 28, men har enkelte tilpasninger til administrative sanksjoner. Vi viser særlig til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004), punkt 30.1, om merknadene til straffeloven § 28.

Vi foreslår å harmonisere i forskriften hvilke momenter det skal tas hensyn til etter tivoliloven § 19, og hvilke det kan tas hensyn til etter bestemmelsen i forvaltningsloven § 46 andre ledd.

11.2 Faste satser

Vi legger til grunn at forskriftshjemmelen i tivoliloven § 4 bokstav j, i seg selv, åpner for at det kan gis bestemmelser om faste satser. Faste satser innebærer at det fastsettes standardiserte beløp for overtredelser av regelverket uten at det vurderes etter momentene som omtalt i punkt 11.1.

Tivoliloven § 19 bestemmer at når gebyret utmåles, «skal» det særlig legges vekt på momentene i bokstavene a til e. I spesialmerknadene til bestemmelsen i Prop. 163 L (2015–2016) skriver departementet dette: «Bestemmelsens *andre ledd* angir de bestemte vurderingsforhold som

tilsynsmyndigheten skal særlig legge vekt på ved avgjørelse av om et overtredelsesgebyr skal ilegges, og når overtredelsesgebyrets størrelse skal fastsettes. Det gis her klare føringer om hvilke momenter tilsynsmyndigheten skal legge vekt på, samtidig som det gis tilstrekkelig fleksibilitet til å vurdere om overtredelsesgebyr er en egnet sanksjonsmåte.»

Denne bestemmelsen forutsetter dermed at utmålingen bare skal skje etter en individuell vurdering. En slik individuell vurdering stenger etter vårt syn for å kunne forskriftsregulere faste satser for overtredelsesgebyr.

12 Særlige saksbehandlingsregler i saker om overtredelsesgebyr

12.1 Gjeldende rett

I Prop. 62 L (2015–2016), kapittel 21, drøfter Justis- og beredskapsdepartementet om det er behov for særskilte saksbehandlingsregler i saker om administrative sanksjoner og hva disse skal gå ut på. Konklusjonen er at forvaltningslovens regler gir et godt utgangspunkt for å behandle saker om administrative sanksjoner, slik som overtredelsesgebyr.

Det blir fremhevet at forvaltningsloven bygger på en grunnleggende avveining mellom hensynet til rettssikkerhet og effektivitet. Mange av reglene, inkludert de fleste reglene om enkeltvedtak, er fleksible, slik at det vil gjelde mer eller mindre strenge krav til forvaltningens saksbehandling avhengig av blant annet hvor inngripende den administrative sanksjonen er og behovet for effektiv sanksjonsileggelse på området. Det pekes på at særregler eventuelt kan fastsettes i særlovgivningen.

Noen av saksbehandlingsreglene knyttet til administrative sanksjoner ble foreslått og vedtatt i nytt kapittel IX i forvaltningsloven om administrative sanksjoner. Andre ble ikke foreslått tatt inn i loven, men gjelder likevel ved behandlingen av slike saker og er omtalt nærmere i Prop. 62 L (2015–2016).

SJT mener at reglene i kapittel IX i forvaltningsloven vil være tilstrekkelig for tilsynsmyndighetens saksbehandling om overtredelsesgebyr etter tivoliregelverket. Vi har derfor ikke funnet grunn til å foreslå ytterligere bestemmelser om dette.

I den videre fremstillingen vil vi trekke frem saksbehandlingsregler som knytter seg til tilsynsmyndighetens bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på tivoliregelverket eller individuelle avgjørelser gitt med hjemmel i dette. Mye av det vi redegjør for, følger allerede av forvaltningsloven kapittel IX og Prop. 62 L (2015–2016). Men av hensyn til virksomhetene som kan bli ilagt et overtredelsesgebyr for brudd på tivoliregelverket, vil det etter vår oppfatning gi en merverdi å omtale disse saksbehandlingsreglene samlet. På denne måten vil saksbehandlingen i saker om overtredelsesgebyr etter tivoliregelverket være tydelig og forutsigbar for de involverte virksomhetene. Vi understreker at omtalen vår ikke er ment å være uttømmende. For detaljer viser vi til forvaltningsloven kapittel IX og Prop. 62 L (2015–2016).

12.2 Muntlig fremleggelse

I kapittel 21.3 i Prop. 62 L (2015–2016) drøfter Justis- og beredskapsdepartementet retten til muntlig fremleggelse for vedtaksinstansen i saker om administrative sanksjoner. Muntlig fremføring vil i noen tilfeller gi et mer fullstendig bilde av saken enn utelukkende skriftlig materiale. I forvaltningsprosessen er det ikke tilsvarende regler som det er ved domstolsbehandling, som gir partene en rett til å fremføre sin sak muntlig overfor instansen som skal avgjøre saken. Det ble likevel ikke tatt inn bestemmelser om retten til muntlig fremleggelse i saker om administrative sanksjoner i forvaltningsloven.

I proposisjonen vises det til at i saker om administrative sanksjoner kan forvaltningen ha behov for å snakke med parter og andre berørte for å få saken tilstrekkelig opplyst i tråd med kravene etter forvaltningsloven § 17. Det er også slik at forvaltningsloven § 11 d gir en viss rett for parter til å snakke med en tjenestemann i forvaltningsorganet som behandler saken. Særlig i saker om mer inngripende administrative sanksjoner kan det være grunn til å gi parter og andre berørte anledning til å snakke med noen i forvaltningsorganet som behandler saken.

Justis- og beredskapsdepartementet viser i Prop. 62 L (2015–2016), kapittel 21.3, for øvrig til at det kan være aktuelt å fastsette egne bestemmelser om retten til muntlighet i særlovgivningen. SJT mener det ikke er særskilte hensyn som tilsier at det bør innføres en slik regulering i tivoliregelverket.

12.3 Forhåndsvarsel

Forvaltningsloven § 44 fjerde ledd åpner for at et forvaltningsorgan kan la være å forhåndsvarsle når overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Justis- og beredskapsdepartementet legger likevel til grunn at de alminnelige reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 skal gjelde i saker om administrative sanksjoner, se Prop. 62 L (2015–2016), punkt 13.4. Vi legger til grunn at vi i praksis ikke kommer til å ilegge overtredelsesgebyr på stedet, og at det derfor ikke er nødvendig å regulere dette ytterligere utover det som går frem av forvaltningsloven.

12.4 Orientering om taushetsrett

Forvaltningsloven § 48 regulerer forvaltningens plikt til å veilede parter i sanksjonssaken om retten som kan foreligge til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen kan utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Dette blir gjerne omtalt som «selvinkrimineringsvernet» og er nærmere behandlet i Prop. 62 L (2015–2016), kapittel 22.

Justis- og beredskapsdepartementet fremhever at veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 48 har samme formål som veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11, som er at parten skal gis adgang til å ivareta sine interesser i saken. Forvaltningsloven § 48 legger til rette for at parten skal kunne velge å benytte seg av en eventuell taushetsrett eller rett til å nekte å utlevere dokumenter eller gjenstander og dermed å unngå å bidra til egen fellelse, selvinkriminering. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at veiledningsplikten etter § 48 er ment å dekke kravene som følger av EMK, og at rettspraksis knyttet til denne bestemmelsen kan få betydning for tolkningen.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at den ytre rammen for veiledningsplikten er knyttet til at vedkommende er part i en sak om administrativ sanksjon. En slik sak foreligger når vedkommende etter EMK artikkel 6 må regnes som «siktet» i en sak om straff. For mer om når siktet-kriteriet er oppfylt, se punkt 4.3.2 i Prop. 62 L (2015–2016).

Når det gjelder veiledningsplikten om selvinkrimineringsvernet, synes det ikke å være avklart at selvinkrimineringsvernet bare oppstår på tidspunktet for forhåndsvarsel. Vernet kan oppstå tidligere, slik vi forstår Prop. 62 L (2015–2016) med videre henvisninger. Etter vårt syn kan det dermed være gode grunner til å veilede parten om selvinkriminering tidligere enn det som følger av forvaltningsloven § 48, altså at veiledningen skjer før parten får forhåndsvarsling om overtredelsesgebyret.

Vi finner likevel ikke grunn til å foreslå forskriftsregulering av tidspunktet for når veiledningen må gis ut over det som følger av forvaltningslovens regler. Vi viser til at forskriftsreguleringen av overtredelsesgebyr skal evalueres etter noe tid, og at det da vil være naturlig å vurdere om det er behov for å forskriftsregulere denne veiledningsplikten nærmere.

Veiledningen om retten til å forholde seg taus må ikke utformes slik at virksomheter blir tilbakeholdne med å gi de opplysningene de er pliktige til å gi. Samtidig må veiledningen gis tidlig nok til at parten får anledning til å påberope seg en eventuell taushetsrett. Veiledningen må være konkret nok til at parten kan ivareta interessene sine, men uten at taushetsretten påberopes der den ikke er relevant.

12.5 Særlig om plikten til rapportering etter tivoliloven og selvinkrimineringsvernet

Rapporteringsplikten i tivoliloven § 10 følger direkte av loven. Denne straffesanksjonerte rapporteringsplikten er uavhengig av at SJT har vært i kontakt med virksomheten. Opplysningene i rapporteringen kan gi grunnlag for å mene at for eksempel kravet til sikker drift i tivoliloven § 5 ikke er overholdt fullt ut. Dermed ser vi behov for en særlig beskyttelse av selvinkrimineringsvernet i disse tilfellene. Vi mener ordlyden i forskriften bør ta utgangspunkt i ordlyden i tivoliloven § 11 femte ledd.

12.6 Saksbehandlingstid

Verken ordlyden i tivoliloven eller Prop. 163 L (2015–2016) gir føringer om krav til saksbehandlingstid for overtredelsesgebyr etter § 19 i tivoliloven, utover en generell henvisning til Prop. 62 L (2015–2016). Dermed er det den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven § 11 a om at saker skal behandles uten «ugrunnet opphold», som gjelder.

I kapittel 21 i Prop. 62 L (2015–2016) drøfter Justis- og beredskapsdepartementet behovet for en maksimaltid for behandling av administrative sanksjoner, men en slik regel ble ikke innført. Det blir likevel vist til viktigheten av rimelig fremdrift i saker om administrative sanksjoner. Slike sanksjoner kan være inngripende og saksbehandlingstiden som sådan kan dermed være en belastning for de berørte. Videre fremheves at det er viktig å overholde kravet om avgjørelse innen rimelig tid etter EMK artikkel 6. Hensynsfullhet kan også tilsi at det i forhåndsvarsel om administrativ sanksjon redegjøres for forventet saksbehandlingstid i saken.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det kan være hensiktsmessig å innføre maksimaltidsbestemmelser i særlovgivningen. Det vises i denne sammenheng til forvaltningsloven § 11 b om muligheten til å fastsette en slik maksimaltid i forskrift. Vi ser ikke behov for en slik særregulering. Det er ingen særskilte hensyn som tilsier at dette bør innføres i tivoliregelverket.

12.7 Samordning av sanksjonssaker

Forvaltningsloven § 47 lovfester en plikt for forvaltningsorganer til å samordne seg med påtalemyndigheten og andre forvaltningsorganer når det er grunn til å anta at det er aktuelt å ilegge straff eller andre administrative sanksjoner ved overtredelser som gjelder samme forhold.

Formålet med bestemmelsen er å legge til rette for at dobbeltforfølgning unngås i sanksjonssaker, noe som igjen sikrer et passende samlet reaksjonsnivå mot lovbrudd og at belastningen ved gjentatt straffeforfølgning unngås.

Vi viser til at brudd på bestemmelser i eller i medhold av tivoliloven er straffesanksjonert i medhold av straffeloven § 167 eller tivoliloven § 20. Hvis tilsynsmyndigheten har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuelt i en sak, må dette avklares med påtalemyndigheten i samsvar med vilkårene i forvaltningsloven § 47.

Etter vårt syn er det ikke behov for ytterligere å regulere slike beskjeder i saker om overtredelsesgebyr etter tivoliregelverket.

12.8 Beskjed til parten om at saken er avsluttet

Forvaltningsloven § 49 pålegger forvaltningen en plikt til å gi parten beskjed om at saken om overtredelsesgebyr er avsluttet, og kort gi en begrunnelse for det. Begrunnelsen kan for eksempel være at det nødvendige faktumet ikke er bevist, «bevisets stilling», at man på grunn av hensyn til ressurser og kapasitet har valgt å ikke utrede om vilkårene for å ilegge sanksjon er oppfylt, eller at å sanksjonere vurderes som for strengt.

Etter vårt syn er det ikke behov for ytterligere å regulere slike beskjeder i saker om overtredelsesgebyr etter tivoliregelverket.

12.9 Omgjøring uten klage

Avgjørelser om ilagte administrative sanksjoner regnes som enkeltvedtak og kan omgjøres av forvaltningen etter reglene i forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler. Dette er nærmere drøftet av Justis- og beredskapsdepartementet i punkt 21.7 i Prop. 62 L (2015–2016). Det ble ikke innført særlige regler om omgjøring i saker om administrative sanksjoner i forvaltningsloven.

Det regnes ikke som omgjøring dersom et forvaltningsorgan først lar være å bruke en adgang til å treffe avgjørelse av eget tiltak og deretter ombestemmer seg og treffer en slik avgjørelse. Se mer om dette i «NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov — Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)», punkt 25.1.

Etter vårt syn er det ikke behov for ytterligere å regulere dette i tivoliregelverket.

12.10 Klageadgang, forberedelse av klagesak og utsatt plikt til å betale overtredelsesgebyr

Klageadgang, forberedelse av klagesak og utsatt plikt til å betale overtredelsesgebyr, som Justis- og beredskapsdepartementet vurderer i punkt 21.6 i Prop. 62 L (2015–2016), er allerede godt ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven.

Etter vårt syn er det ikke behov for særregulering ut over forvaltningslovens bestemmelser.

12.11 Foreldelse

Justis- og beredskapsdepartementet mente i Prop. 62 L (2015–2016), punkt 29, at foreldelse av adgangen til å sanksjonere pliktbrudd med overtredelsesgebyr bør reguleres i særlovgivningen. Tivoliloven har ingen slik bestemmelse, og temaet er heller ikke behandlet i forarbeidene.

Det er derfor ikke nødvendig å regulere en særskilt foreldelsesfrist i saker om overtredelsesgebyr etter tivoliregelverket.

12.12 Frist for å ta ut søksmål

I Prop. 62 L (2015–2016), punkt 23.7, vurderer Justis- og beredskapsdepartementet om det bør settes en frist for å ta ut søksmål, men overlater reguleringen av dette til særlovgivningen.

Vi mener det ikke er nødvendig å innføre en slik søksmålsfrist, men bemerker at en slik frist likevel kan stilles som vilkår for en beslutning om utsatt iverksettelse av vedtaket etter forvaltningsloven § 42 andre ledd. Hvor lang søksmålsfrist som skal settes, må vurderes konkret for hver sak.

12.13 Krav om at klageadgangen må være uttømt for å kunne reise søksmål

Justis- og beredskapsdepartementet mente i Prop. 62 L (2015–2016), punkt 23.4, at det ikke var særlige hensyn som talte for å innføre et generelt krav om at klageadgangen må være uttømt for å kunne reise søksmål over administrative sanksjoner, utover det som i dag følger av forvaltningsloven § 27 b.

Det betyr at en virksomhet kan gå til søksmål selv om de ikke har benyttet klageadgangen, med mindre SJT bestemmer at klageadgangen må være benyttet før det reises søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak eller krav om erstatning.

SJT mener at det ikke er behov for særregulering av søksmålsadgang for vedtak om overtredelsesgebyr utover forvaltningsloven § 27 b.

13 Oppfyllelse av vedtak om overtredelsesgebyr

13.1 Betalingsfrist for overtredelsesgebyr

Forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum fastsetter en generell frist for betaling av overtredelsesgebyr på fire uker. Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Både for forvaltningen og den som blir ilagt overtredelsesgebyr, er det viktig at det er klart når forfall inntreffer. Ved at forfallsfristen settes til fire uker, vil parten normalt også ha mulighet til å vurdere om det skal begjæres utsatt iverksettelse etter forvaltningsloven § 42. Spørsmålet om utsatt iverksettelse er nærmere behandlet i punkt 12.10.

Det følger av forvaltningsloven § 44 femte ledd annet punktum at det kan fastsettes en lengre forfallsfrist i vedtaket om overtredelsesgebyr. Forvaltningen har også adgang til å treffe senere avgjørelse om fristutsettelse. Justis- og beredskapsdepartementet viste i proposisjonen til at en slik senere avgjørelse i praksis kan treffes nokså formløst. Justis- og beredskapsdepartementet viser videre til at betalingsfristen bør komme til uttrykk i vedtaket om illeggelse av administrativ sanksjon. Forvaltningen bør da fortrinnsvis fastsette en bestemt forfallsdato, slik at oppfyllelsesfristen utgjør en del av vedtaket. Virksomheten kan også be om utsatt frist.

Videre viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det kan fastsettes at overtredelsesgebyret betales i avdrag til ulike tidspunkt, forutsatt at det første avdraget ikke forfaller før fireukersfristen. Slik avdragsbetaling kan være særlig praktisk ved større overtredelsesgebyr.

Av hensyn til forutberegnelighet foreslår vi at betalingsfristen forskriftsreguleres.

13.2 Forsinkelsesrenter

Forsinket betaling av pengeforpliktelser som følge av et forvaltningsvedtak er ikke ansett som et pengekrav på formuerettens område. Forsinkelsesrenteloven gjelder derfor som utgangspunkt ikke,

jamfør § 1. Men forsinkelsesrenteloven § 5 gjelder for pengekrav utenfor formuerettens område og kommer til anvendelse. Det innebærer at pengekrav etter denne bestemmelsen, som blir gjenstand for domstolsbehandling og stadfestet i en fullbyrdsdom, også kan bli tillagt forsinkelsesrenter. Som en følge av at det ikke påløper renter på forfalte overtredelsesgebyr, kan et søksmål til domstolene gi virksomhetene en gevinst i form av rentefri utsettelse av betalingen sammenlignet med virksomheter som ikke går til søksmål.

Justis- og beredskapsdepartementet vurderte i Prop. 62 L (2015–2016), punkt 13.6, behovet for å ta inn en generell hjemmel i forvaltningsloven for å ilegge renter ved forsinket betaling av overtredelsesgebyr, men det ble konkludert med at behovet best reguleres i særlovgivningen. Siden tivoliloven ikke gir en slik hjemmel, er det ikke aktuelt å forskriftsregulere dette.

Vi vil vurdere å foreslå endringer i tivolireguleringen om forsinkelsesrenter og ber om høringsinstansenes eventuelle syn på et slikt forslag allerede nå.

13.3 Fullbyrdelse

Det følger direkte av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav d at en beslutning om administrativ sanksjon, i dette tilfellet overtredelsesgebyr, er tvangsgrunnlag for utlegg. Tivoliloven har ikke bestemmelser om at overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. SJT mener dette heller ikke er nødvendig ettersom tvangsfullbyrdsloven uansett medfører at et vedtak om overtredelsesgebyr vil være tvangsgrunnlag for utlegg.

Vi foreslår derfor ingen endringer i tivoliregleverket om dette.

14 Subsidiært ansvar for andre enn den som er ilagt sanksjonen

Tivoliloven har ikke bestemmelser som omfatter subsidiært ansvar. Subsidiært ansvar vil si at andre enn den som er ilagt sanksjonen kan gjøres ansvarlig for at sanksjonen betales, typisk at morselskapet er ansvarlig for gebyr som er ilagt datterselskapet. Subsidiært ansvar krever lovhjemmel¹¹.

Siden tivoliloven ikke åpner for subsidiært ansvar, er det ikke aktuelt å foreslå å forskriftsregulere dette.

15 Innkreving

I dag inndriver SJT ilagte overtredelsesgebyr. Hvis Statens innkrevingssentral skal inndrive overtredelsesgebyr, er det nødvendig å endre SI-forskriften § 1 første ledd bokstav g slik at den omfatter at overtredelsesgebyr etter tivoliloven.

Vi vil vurdere om det bør foreslås en endring av SI-forskriften.

16 Hvem skal inntektene tilfalle?

Det følger direkte av tivoliloven § 19 tredje ledd at inntektene fra overtredelsesgebyr etter tivoliloven tilfaller statskassen. Dette samsvarer med forvaltningsloven § 44 sjette ledd.

Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette i forskriften.

17 Forslag til ikrafttredelse av de foreslåtte forskriftsbestemmelsene

Ifølge utredningsinstruksen, punkt 4.6, skal lover og forskrifter som har betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet, normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Dagens hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr i tivoliloven § 19 er allerede innført og i kraft. Vi forutsetter at denne bestemmelsen og de aktuelle pliktreglene er kjent for pliktsubjektene. De foreslåtte forskriftsbestemmelsene utfyller gjeldende rett og forutsetter dermed ikke at foretak eller personer skal få tid til å innrette seg før iverksettelsen.

¹¹ Se Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.7.

Vi foreslår derfor at forskriftsreguleringen trer i kraft straks.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser

18.1 Konsekvenser for forvaltningen

Saker om illeggelse av overtredelsesgebyr forutsetter en tilstrekkelig grundig og rettssikker saksbehandling hos tilsynsmyndigheten. Slike saker kan være kompliserte og krever juridisk og økonomisk kompetanse. Dette er kompetanse vi har i dag.

Det er forventet at nye saker om overtredelsesgebyr vil føre til noe mer ressursbruk ved behandlingen og avgjørelsen av de enkelte sakene. I tillegg kommer eventuell klagebehandling. Vi finner likevel ikke grunn til å anta at antallet saker om overtredelsesgebyr kommer til å bli så høyt at tilsynsmyndighetens økonomiske rammer blir utilstrekkelige. Vi kan ikke se at forskriftsendringene forutsetter endringer i tilsynsmyndighetens organisering.

18.2 Konsekvenser for næringslivet

Når det gjelder mulige konsekvenser de nye bestemmelsene kan få for næringslivet, legger vi til grunn at virksomhetene får enda en oppfordring til å påse at de følger tivoliregelverket. Virksomhetene er allerede i dag kjent med tivoliregelverket som har hatt en bestemmelse om overtredelsesgebyr siden 2017. Prinsipielt sett skal dermed sanksjonsadgangen ikke medføre noe nytt for virksomhetene.

Ilagt overtredelsesgebyr kan innebære en forholdsvis stor kostnad, særlig for de mindre virksomhetene. Her viser vi likevel til at et av momentene ved utmåling er virksomhetens økonomiske evne. Det er dermed i virksomhetens beste interesse å se til at de overholder regelverket før for eksempel tilsyn, fremfor å risikere reaksjoner og kanskje sanksjoner i ettertid.

19 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 6-1. Hva dette kapittelet gjelder, og forholdet til forvaltningsloven

Formålet med denne bestemmelsen er å gi leseren informasjon om hva kapittelet handler om, og hva de rettslige rammene for forskriftsreguleringen er. *Første ledd* viser til at det rettslige utgangspunktet for overtredelsesgebyr er tivoliloven § 19.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon. Administrative sanksjoner er nærmere regulert i forvaltningsloven kapittel IX. Forskriftsbestemmelsens *andre ledd* informerer derfor om at disse bestemmelsene i utgangspunktet skal anvendes ved behandling og i avgjørelse av saker om overtredelsesgebyr.

Unntak fra forvaltningsloven kapittel IX finner vi for eksempel i § 6-4. Denne bestemmelsen stiller et krav om at noen momenter skal vurderes i forbindelse med illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr, mens forvaltningsloven § 46 andre ledd kun bestemmer at det *kan* tas hensyn til angitte momenter.

Til § 6-2. Forbud mot å bruke innrapporterte opplysninger i sak om overtredelsesgebyr

Bestemmelsen stiller opp et forbud mot å bruke opplysninger som tilsynsmyndigheten mottar i medhold av tivoliloven § 10, som bevis i en senere sak om overtredelsesgebyr mot den som har gitt opplysningene. Hovedbegrunnelsen for bestemmelsen er å likestille bevisavskjæring etter tivoliloven § 11 femte ledd for den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr med formell straff. Forbudet gjelder i en sak om overtredelsesgebyr, uavhengig av om det er SJT, departementet eller domstolene som skal avgjøre saken.

Til § 6-3. Vilkår for å kunne vedta overtredelsesgebyr

Bestemmelsen stiller opp vilkår for å kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er «tilsynsmyndigheten», som er ordlyden i tivoliloven § 19. «Tilsynsmyndigheten» må ikke tas på ordet. Også departementet har som klageinstans myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr.

At bestemmelsen bruker ordet «kan» innebærer at det er opp til tilsynsmyndigheten om myndigheten til å ilegge gebyr skal brukes eller ikke, såkalt diskresjonær kompetanse eller «fritt skjønn». Om det skal reageres med overtredelsesgebyr i den enkelte saken må vurderes konkret, i lys av momentene i forskriften § 6-4. Hensynet til likhet for loven og konsekvent og forutsigbar praksis med hensyn til å sanksjonere lovbrudd, medfører at avklarte pliktbrudd, med et visst alvor, normalt bør sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dersom tilsynsmyndigheten i slike tilfeller likevel velger å ikke sanksjonere pliktbruddet, bør denne avgjørelsen normalt begrunnes skriftlig og legges ved saken.

Skyldkravet er «forsett eller uaktsomhet» og inneholder flere elementer. Kravet retter seg mot handlingene eller unnlatsene til fysiske personer på vegne av virksomheten. Det er ikke en forutsetning at handlingen eller unnlatsen kan knyttes til en bestemt person. Både anonyme og kumulative feil kan gi grunnlag for sanksjonen, dersom handlingen må anses uaktsom eller forsettlig. Feilen er anonym når den ikke kan knyttes til noen enkeltperson. Feilen er kumulativ når flere personers handlinger eller unnlatelser er årsaken til feilen.

Kravet til «forsett eller uaktsomhet» innebærer at den som har handlet på vegne av virksomheten må ha utvist subjektiv skyld. Begrepene «forsett» og «uaktsomhet» skal forstås på samme måte som i straffeloven §§ 22 og 23. Også bestemmelsene i straffeloven §§ 24, 25 og 26 er relevante ved vurderingen av om det foreligger subjektiv skyld. For eksempel må uvitenhet om en rettslig forpliktelse, for eksempel om plikten til å rapportere om ulykken etter tivoliloven § 10, vurderes analogt med rettsuvitenhet etter strl. § 26. Dersom virksomheten er innforstått med at de faktisk ikke har rapportert ulykken, foreligger i utgangspunktet en forsettlig overtredelse av rapporteringsplikten, etter vårt syn.

Det er kun fysiske personers handlinger «på vegne av» virksomheten som kan pådra virksomheten overtredelsesgebyr. Dette vilkåret skal forstås på den samme måten som det tilsvarende kriteriet i straffeloven § 27 første ledd. Vilket innebærer at den fysiske personen og handlingen eller unnlatsen må ha en viss tilknytning til foretaket. Det er ikke nødvendig at overtredelsen er begått av virksomhetens eiere, styre eller øverste ledelse. Virksomheten kan også bli ansvarlig for atferden til ansatte eller selvstendige oppdragstakere som handler på virksomhetens vegne, typisk som følge av avtale, sedvane eller lov. Men at det foreligger instruksbrudd utelukker ikke sanksjonering. Dersom vedkommende har gått utenfor det som det er rimelig å regne med for stillingen, eller det er tvil om handlingen overhodet ligger innenfor foretakets virksomhet, kan det spørres om kravet til tilknytning mellom handlingen og virksomheten er oppfylt.

Bestemmelsen bruker ordet «virksomhet», som altså er et «foretak» som har driftstillatelse. «Virksomhet» forstås likt med begrepet «foretak» i forvaltningsloven § 46 første ledd andre punktum.

Tivoliloven § 19 åpner for at alle pliktbrudd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, både de alvorlige og mindre alvorlige. Det innebærer at dersom en virksomhet har begått flere pliktbrudd knyttet opp til en fornøylesinnretning, kan alle pliktbruddene tas med i grunnlaget for overtredelsesgebyr, også de mindre alvorlige.

Sanksjonsbestemmelser skal normalt vise til de konkrete bestemmelsene som kan gi grunnlag for sanksjon. En slik komplett oppramsing av alle pliktregler vil på tivoliområdet medføre at forskriftsbestemmelsen svulmer opp og blir uoversiktlig. Vi har derfor valgt å vise til et utvalg av plikter som kan sanksjoneres dersom de brytes. Vi presiserer at utvalget av pliktregler i bestemmelsen ikke er uttømmende. I tillegg til de opplistede pliktreglene i tivoliloven og tivoliforskriften som kan medføre overtredelsesgebyr, kan også overtredelse av individuelle avgjørelser sanksjoneres. Dette er ofte enkeltvedtak, men kan også være såkalte prosessledende avgjørelser. Det avgjørende er om plikten springer ut av tivoliloven direkte, eller av en forskriftsbestemmelse som har tilstrekkelig hjemmel i loven.

De pliktreglene som er valgt ut å vises til i bestemmelsen er de som særlig er aktuelle å sanksjonere med overtredelsesgebyr dersom de brytes. Utvalget er foretatt på bakgrunn av tivolilovens formål, som ifølge § 1 er å «sikre at fornøylesinnretninger blir anlagt, bygget, drevet, vedlikeholdt og fjernet slik at innretninger ikke fører til skade på person, eiendom eller miljø». Brudd på plikter som direkte beskytter publikums helse, eiendom og miljø er i kjerneområdet for hva som ofte bør gi grunnlag for overtredelsesgebyr. Vi har også sett hen til pliktbrudd som vi avdekker gjennom tilsynsvirksomheten vår.

Til § 6-4. Momenter ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal vedtas, og gebyrets størrelse
Bestemmelsen lister opp de momentene som tilsynsmyndigheten skal og kan ta hensyn til når man avgjør om overtredelsesgebyr skal ilegges og gebyrets størrelse.

Plikten til å ta hensyn til momentene i *første ledd* følger direkte av tivoliloven § 19 andre ledd. Bruken av ordet «skal» innebærer at det er obligatorisk å vurdere disse momentene, både ved spørsmålet om sanksjonen skal ilegges og ved utmålingen. Vi legger til grunn at vurderingen av disse momentene må gå frem av begrunnelsen for å ilegge overtredelsesgebyret i tråd med kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i forvaltningsloven § 25.

Andre ledd oppstiller momenter som tilsynsmyndigheten har adgang til å ta hensyn til. Dette er de samme momentene som følger av forvaltningsloven § 46 andre ledd og som ikke er omfattet av tivoliloven § 19 andre ledd. Disse momentene har det samme innholdet som etter bestemmelsen i forvaltningsloven, og skal forstås på den samme måten. Selv om tilsynsmyndigheten ikke plikter å vurdere disse momentene, jamfør «kan», legger vi til grunn at også disse momentene alltid blir vurdert. På tilsvarende måte som etter første ledd, mener vi at vurderingen av momenter bør gå frem av begrunnelsen i enkeltvedtaket.

Listen av momenter er ikke ment å være uttømmende, slik at det er rettslig adgang til å se hen til andre momenter enn de som er listet opp i forskriften og som er relevante ved vurderingene.

Til § 6-5. Den øvre ramme for hva et overtredelsesgebyr kan være
Bestemmelsen etablerer den øvre rammen for hva et overtredelsesgebyr kan være for ett pliktbrudd. Rammen er ment å gi parten forutberegnelighet med tanke på omfanget av sanksjonen hen utsetter seg for ved å bryte plikter. Rammen etablerer et tak for hvor stort et overtredelsesgebyr kan være.

Rammen er 170 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). G er 124 028 kroner per 1. mai 2024, slik at den øvre rammen fra samme tidspunkt er i overkant av 21 millioner kroner. Den øvre rammen justeres i takt med justeringen av G.

Rammen dobles til 340 G ved gjentakelse av tidligere pliktbrudd som er blitt sanksjonert. Det samme gjelder dersom flere pliktbrudd avdekkes under tilsyn og sanksjoneres i det samme vedtaksbrevet. Vi forutsetter at andre pliktbrudd er av et visst alvor før det er aktuelt å doble rammen. For eksempel vil enkle formalfeil ved dokumentstyringen ikke gi grunnlag for doblet ramme, selv om pliktbruddet kan tas med i grunnlaget for overtredelsesgebyret. Dersom det både er gjentakelse og flere pliktbrudd som avgjøres samtidig, er den øvre rammen fortsatt 340 G.

Det er G på tidspunktet for det enkelte pliktbruddet som skal legges til grunn, ikke G på vedtakstidspunktet.

Denne øvre rammen er ikke ment som veiledende for utmåling av gebyr i den enkelte saken. I en enkeltsak kan vi finne noe veiledning om utmålingen ut fra det nivået som er blitt lagt til grunn i tidligere saker. Dersom det er helt tilfeldig at et alvorlig uhell ennå ikke har skjedd, mener vi at beløpet i utgangspunktet kan nærme seg reaksjonen i Sjursøya-saken. Det beløpsmessige utgangspunktet må justeres ut fra momentene i forslaget § 6-4.

Til § 6-6. Betalingsfrist

Begrunnelsen for å innta en egen bestemmelse om betalingsfrist er hensynet til partenes behov for forutberegnelighet. Bestemmelsen gjentar og skal forstås likt med forvaltningsloven § 44 femte ledd om betalingsfrist.

20 Forslag til forskriftsbestemmelser i tivoliforskriften

Vi foreslår et nytt kapittel 6 i tivoliforskriften med hjemmel i tivoliloven § 4 andre ledd bokstav j.

Videre foreslår vi at dagens kapittel 6 blir nytt kapittel 7 og at paragrafnummereringen derfor endres.

Vi foreslår at bestemmelsene trer i kraft straks.

Kapittel 6. Regler om overtredelsesgebyr

§ 6-1. Hva dette kapittelet gjelder, og forholdet til forvaltningsloven

I dette kapittelet gis nærmere bestemmelser om den administrative sanksjonen overtredelsesgebyr etter tivoliloven § 19.

Forvaltningslovens bestemmelser i §§ 43, 44, 46, 47, 48, 49 og 50 om administrative sanksjoner gjelder så langt ikke annet er bestemt her.

§ 6-2. Forbud mot å bruke innrapporterte opplysninger i sak om overtredelsesgebyr

Opplysninger som tilsynsmyndigheten mottar i medhold av tivoliloven § 10, kan ikke brukes som bevis i en senere sak om overtredelsesgebyr mot den som har gitt opplysningene.

§ 6-3. Vilkår for å kunne vedta overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til en virksomhet som forsettlig eller uaktsomt overtrer plikter etter tivoliloven eller denne forskriften, eller individuelle avgjørelser i medhold av tivoliloven eller denne forskriften, særlig

- a. tivoliloven § 5 om virksomhetens plikter
- b. tivoliloven § 7 om plikt til sikkerhetsstyringssystem (internkontrollsystem)
- c. tivoliloven § 9 om varslingsplikt
- d. pålegg i medhold av tivoliloven § 16 om øyeblikkelig stans eller opphør av bruk
- e. tivoliloven § 24 om fjerning av fornøyelsesinnretning
- f. tivoliforskriften § 2-11 om krav til sikkerhetsstyringssystem
- g. tivoliforskriften § 2-13 om krav til beredskapsplaner
- h. tivoliforskriften § 3-1 om generelle krav til driftspersonellet
- i. tivoliforskriften § 3-2 om bemanningskrav for fornøyelsesinnretningen
- j. tivoliforskriften § 3-3 om driftspersonellets oppgaver
- k. tivoliforskriften § 3-4 om driftsrutiner
- l. tivoliforskriften § 3-5 om kontroll og vedlikehold
- m. tivoliforskriften § 3-6 om driftskontroll
- n. tivoliforskriften § 3-7 om skilting

§ 6-4. Momenter ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal vedtas, og gebyrets størrelse

Når tilsynsmyndigheten avgjør om et overtredelsesgebyr skal legges, og gebyrets størrelse, skal den særlig legge vekt på

- a. overtredelsens grovhet og omfang
- b. om overtrederen kunne ha forebygget overtredelsen ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak
- c. om overtredelsen er gjentatt
- d. om overtrederen har eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- e. overtrederens økonomiske evne

Ved vurderingen etter første ledd kan tilsynsmyndigheten også ta hensyn til

- a. om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld
- b. sanksjonens preventive virkning
- c. om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser

- d. om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff
- e. om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff

§ 6-5. Den øvre ramme for hva et overtredelsesgebyr kan være

Den øvre rammen for overtredelsesgebyr er 170 ganger folketrygdens grunnbeløp (G) for ett enkelt pliktbrudd. Grunnbeløpet på datoen for pliktbruddet legges til grunn for den øvre rammen.

Dersom virksomheten har begått flere pliktbrudd, eller på nytt begår tilsvarende pliktbrudd som tidligere er blitt sanksjonert, dobles den øvre rammen til 340 G.

§ 6-6. Fristen for å betale overtredelsesgebyr

Fristen for å betale overtredelsesgebyret er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere.

Nåværende Kapittel 6. Avsluttende bestemmelser, blir nytt Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser.

Nåværende § 6-1. Tilsyn og håndhevelse, blir ny § 7-1. Tilsyn og håndhevelse

Nåværende § 6-2. Klage, blir ny § 7-2. Klage

Nåværende § 6-3. Ikrafttredelse, blir ny § 7-3. Ikrafttredelse