

KARTLEGGING AV ADMINISTRATIVE SANKSJONER I NÆRINGSLIVET



Januar 2024

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Innsamling av data	5
2 Administrative sanksjoner	7
2.1 Generelt.....	7
2.2 Overtredelsesgebyr for næringsdrivende	9
2.3 Overtredelsesgebyr i media.....	10
3 Utvikling av overtredelsesgebyr i lovverket	11
3.1 Antall lover.....	11
3.2 Antall vedtak om overtredelsesgebyr	14
3.2.1 Tilgang på statistikk.....	14
3.2.2 Utvalgte lover.....	14
3.3 Utmåling av overtredelsesgebyr.....	21
3.4 Eksempler på vedtak.....	23
4 Hvor mye er inndrevet av overtredelsesgebyr?	24
4.1 Budsjettetert overtredelsesgebyr alle tilsynsmyndigheter	24
4.2 Inntekt fra overtredelsesgebyr	27
5 Klagemuligheter	29
6 Oppsummerte funn	31
7 Kildehenvisning	33
7.1 Referanser i offisielle dokumenter.....	33
7.2 Medieoppslag	34
Vedlegg A	35
Vedlegg B	35
Vedlegg C	36
Vedlegg D	37
Vedlegg E	38

Kort om rapporten

Denne rapporten er skrevet av NyAnalyse på oppdrag fra Regnskap Norge. NyAnalyse AS er et uavhengig rådgivnings- og utredningselskap med spisskompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse, næringspolitikk, arbeidsliv og beregninger tilknyttet verdiskaping og ringvirkninger. Funn og konklusjoner i denne utredningen representerer NyAnalyse sine egne faglige vurderinger.

Rapporten er utarbeidet av:

Terje Strøm, sjeføkonom

Marte Sæther Ottesen, samfunnsøkonom og analytiker

Ingunn Meringdal, seniorrådgiver kommunikasjon og strategi

Sammendrag

Regnskap Norge (RN) har igangsatt en kartlegging som NyAnalyse (NA) har gjennomført for å utforske bekymringen rundt den økende bruken av administrative sanksjoner, spesielt overtredelsesgebyr.

Med bakgrunn i denne kartlegging og de kilder som er brukt velger NyAnalyse derfor å trekke frem 4 overordnede funn.

Funn 1: NyAnalyse har ikke funnet en helhetlig oversikt over den totale bruken av overtredelsesgebyr, samt manglende informasjon om antall klager og utfall av klagesaker. Dette gir grunn til bekymring for rettssikkerheten til de som pålegges sanksjoner, da administrative sanksjoner håndteres internt i forvaltningen. For å adressere denne utfordringen foreslås det å etablere en obligatorisk og standardisert rapporteringsrutine. Denne rutinen kan inkludere detaljer som type sanksjon, hjemmelsgrunnlag, beløp, klagestatus, klageresultat, klageorgan og myndighetsorgan. Målet bør være å sikre bedre oversikt og gjennomsiktighet i hvordan myndighetene håndterer sine sanksjonsfullmakter.

Funn 2: I henhold til kapittel 2 av analysen avdekkes uklarheter ved utmålingen av overtredelsesgebyr og lignende sanksjoner. Mangel på forståelse for hvordan forvaltningen fastsetter beløpets størrelse skaper usikkerhet, svekker selskapenes rettssikkerhet, og kan bidra til økonomiske tap for både staten og virksomhetene. For å adressere denne problematikken anbefales det å utarbeide tydeligere og allment kjente retningslinjer for utmåling, med mål om å sikre forutberegnelighet og styrke rettssikkerheten.

Funn 3: I henhold til kapittel 3.1 og figur 3 av analysen observeres en økende bruk av administrative sanksjoner, med en fordobling i antall lover som gir hjemmel for overtredelsesgebyr fra 2015 til 2022. Etter 2004 har det årlige gjennomsnittet av nye

lovparagrafer med hjemmel for gebyrer økt betydelig sammenlignet med perioden før 2004. Samtidig avslører tabell 6 i kapittel 3.3 betydelige variasjoner i beløpsrammer for overtredelsesgebyr, inkludert ulike beregningsfaktorer. For å adressere denne problematikken anbefales det å grundig gjennomgå grunnlaget for innføringen av hjemler for overtredelsesgebyr. Dette kan inkludere en evaluering av i hvilken grad de nye lovhjemlene er tilstrekkelig begrunnet og berettiget, med henvisning til intensjonene og betraktningene presentert i NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring."

Funn 4: Analysen avslører en økende bruk av overtredelsesgebyr siden 2003, uten kjent tilsyn med forvaltningens anvendelse av sanksjonene. Dette reiser bekymringer om manglende oppfølging av forvaltningens myndighetsutøvelse, spesielt når straff og klagebehandling ikke utføres av uavhengige parter. For å styrke rettssikkerhetsprinsippet anbefales det å etablere kontakt med Riksrevisjonen eller sivilombudet med sikte på en evaluering av utviklingen og anvendelsen av overtredelsesgebyr. Alternativt bør man vurdere å overføre klagebehandlingen til et uavhengig organ, som eksempelvis skatteklagenemnda for sammenligning.

Avslutningsvis trekker NyAnalyse frem Arbeidstilsynet informasjon om fravær av løpende statistikk over klagesaker i kapittel 5, som påpeker at slike data kan utarbeides manuelt av Avdeling for Klagesaker og sekretariater gjennom et eget saksbehandlingssystem. I løpet av 2022 ble det behandlet 147 klagesaker, hvorav 84 involverte overtredelsesgebyr. Videre ble 24 vedtak enten opphevet eller omgjort. Avdelingen rapporterer at overtredelsesgebyr offere påklages sammenlignet med andre typer vedtak. I de senere årene har omtrent 60 prosent av alle klagesaker vedrørt vedtak om overtredelsesgebyr.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

NyAnalyse (NA) har fått i oppdrag av Regnskap Norge (RN) å undersøke utviklingen rundt den økende bruken av administrative sanksjoner, spesielt overtredelsesgebyr, for næringsdrivende. Adgangen til å ilegge slike sanksjoner er lagt til forvaltningen vekk fra det ordinære strafferettssporet. Det foreligger ankemulighet, men da i beste fall til overliggende myndighet. Få saker bringes videre inn for retten. Denne situasjonen utfordrer rettssikkerheten. Formålet med kartleggingen er derfor å skaffe et grunnlag for bedre å vurdere utviklingen og bruken av overtredelsesgebyr – sett fra et rettssikkerhetsmessig ståsted.

RN er en viktig interesseorganisasjon for regnskapsbransjen og næringsdrivende. Der regnskapsførernes egen rammelovgivning er et sentralt styringsverktøy. De søker derfor å representere næringslivets interesser og bekymringer, og SMB-bedriftene spesielt. Det gjør de gjennom tett kontakt med myndigheter, politikere og samarbeidspartnere. Det er viktig at de kan ha muligheten til å påvirke disse og andre interessenter basert på den dokumenterte innsikten vår kartlegging fremlegger.

Først og fremst ønsker RN å se nærmere på utviklingen – over tid – av hjemler for overtredelsesgebyr i lovgivningen generelt og hvilke forvaltningsorganer de tilhører,

Andre sentrale formål å belyse er:

- Forutberegnelighet og utmåling av overtredelsesgebyrene.
- Ankemulighet, da den er lagt til overliggende myndighet. Overtredelsesgebyr kontrolleres bare unntaksvis av domstolene fordi få saker bringes inn for retten. Både ankemuligheter, instanser, antall ankesaker og resultat.

En historisk utvikling som denne kartleggingen også belyser, viser at forvaltningen stadig får nye hjemler i lovgivningen som gir adgang til å ilegge administrative sanksjoner. Det innebærer en situasjon hvor forvaltningen både sitter med myndighet til å gi regler gjennom forskrifter og rundskriv, og samtidig føre tilsyn – og ilegge straff.

Problemstillingen har til en viss grad blitt drøftet tidligere i Prop. 62 L (2015-2016) *Endringer i forvaltningsloven*, hvor behovet for en mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner sto i fokus, da disse brukes i økende grad som alternativ til strafferettslig forfølgning.¹ Vi erfarer at denne utviklingen fortsatt står sterkt, noe som også kommer frem av Prop. 81 L (2021-2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder)*. Proposisjonen poengterte blant annet at antall lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr allerede hadde doblet seg siden Prop. 62 L (2015-2016).

¹ Prop. Nr. 62 L (2015-2016), *Endringer i forvaltningsloven mv.*, Justis- og beredskapsdepartementet, s. 7

For regnskapsbransjen som sådan har overtredelsesgebyr blitt ytterligere aktualisert gjennom innføringen av den nye regnskapsførerloven av 16. desember 2022. I Prop. 130 L (2021–2022) *Lov om regnskapsførere (regnskapsførerloven)* ga RN en høringsuttalelse i forkant av innføringen, omtalt i punkt 9.1.3 under Administrative reaksjoner.²

«RN deler vurderingen til utvalgets flertall om å ikke innføre en adgang til å illegge overtredelsesgebyr. Etter RNs vurdering bør administrative sanksjoner bare innføres hvis det kan påvises et særskilt behov for det som ikke dekkes med eksisterende eller andre mindre inngripende tiltak.»

Kartleggingen viser at samtlige tilsynsmyndigheter bruker Forvaltningsloven § 46 som utgangspunkt for utmåling og illeggelse av overtredelsesgebyr. Her legges det vekt på:

- overtredelsens grovhet,
- graden av skyld,
- overtrederens økonomiske evne,
- hvorvidt overtrederen hadde eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen,
- samt den preventive effekten av boten.

Tilsynsmyndighetene som bruker overtredelsesgebyr i større grad, har gjerne også egne retningslinjer for utmåling og illeggelse. For eksempel kan Arbeidstilsynet kun ilegge gebyrbeløp på inntil 1,78 millioner kroner³, mens tilsynsmyndigheter som forvalter lover med større økonomisk omfang, slik som Konkurransetilsynet og Forbrukertilsynet, ofte har et makstak definert som en andel av foretakets omsetning eller vinning⁴. Vi finner for eksempel at Skatteetaten og Arbeidstilsynet har omfattende retningslinjer og veiledere for illeggelse av overtredelsesgebyr og lignende sanksjoner, mens Konkurransetilsynet og Finanstilsynet har retningslinjer som er mer åpne for tolkning.

1.2 Innsamling av data

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over bruken av overtredelsesgebyr. For å undersøke denne sanksjonen har vi derfor samlet tall og informasjon fra en rekke kilder. Dette har resultert i en generell oversikt over lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr, forvaltningsorgan som kan vedta overtredelsesgebyr, gebyrenes omfang, samt hvordan man kan påklage vedtaket.

² Prop. 130 L (2021-2022) *Lov om regnskapsførere (Regnskapsførerloven)*, Finansdepartementet, s. 64

³ Arbeidsmiljøloven, 2005, § 18–10

⁴ <https://www.nrk.no/dokumentar/milliardsprik-i-botene-fra-offentlige-tilsyn-1.16166835>

Lovdata.no sin database inneholder norske lover, forskrifter, rettsavgjørelser, lovforarbeid og tilsvarende rettslig informasjon. Ved å benytte relevante søkeord kan man etablere en oversikt over antall gjeldende og opphevede lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr.

Flere tilsynsmyndigheter publiserer antall vedtak på sine hjemmesider og rapporterer antall vedtak, utfall og totalt inndrevet beløp i årsrapportene sine, men ikke alle gjør det. Skatteetaten, Finanstilsynet, Forbrukertilsynet og Arbeidstilsynet har spesielt nyttig informasjon i sine årsberetninger, men få andre tilsynsmyndigheter inkluderer vedtak om overtredelsesgebyr i rapportene sine.

Av andre tidligere offentlige utredninger av administrative sanksjoner bygger NA videre på tall og informasjon hentet fra rapporten *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale* (2018) av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES) og kartleggingen *Statistikk over administrative sanksjoner* (2023) av Statistisk Sentralbyrå (SSB). NTAES har en ryddig oversikt over antall vedtak, lover og forvaltningsmyndigheter frem til 2016, som er nyttig å både bygge videre på og å benytte som fundament for videre datainnsamling. SSB har stilt informasjon innhentet til sin kartlegging til vår disposisjon, som blant annet utgjør departementenes svarbrev, hvilke lovhjemler de forvalter, og manuelt uthentet statistikk.

Der offentliggjort statistikk mangler har vi benyttet tjenesten elnnsyn til å estimere antall vedtak og klagesaker tilknyttet overtredelsesgebyr. elnnsyn er en lovpålagt tjeneste for statlige virksomheter og publiserer postjournaler fra Statsministerens kontor, departementene, statsforvaltere og alle direktorater og tilsyn med hele landet som virkeområde. Selv om man ikke får innsyn i vedtaket som helhet, gir elnnsyn et overblikk over antall vedtak om overtredelsesgebyr for en rekke tilsynsorgan.

2 Administrative sanksjoner

2.1 Generelt

I 2003 kom Sanksjonsutvalget med NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. Utredningen hadde som formål å utarbeide forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen, for å etablere et sanksjonssystem med mindre bruk av straff.⁵ Etter hvert som særlovgivningen vokste frem utover 1900-tallet, økte også behovet for alternative reaksjoner til straffeloven.⁶

I NOU 2003: 15 defineres en «sanksjon» som et straffelignende tiltak som ilegges på grunn av et lovbrudd og har et pønalt formål. Den betegnes som «administrativ» fordi den ilegges av forvaltningen og dermed ikke regnes som straff i henhold til norsk lov.⁷ Reaksjonene ble også kalt administrative foretakssanksjoner eller forvaltningssanksjoner.

I dag definerer Forvaltningsloven kapittel IX administrative sanksjoner på følgende måte:

«Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.»⁸

Administrative sanksjoner er i hovedsak overtredelsesgebyr og administrative rettighetstap, men inkluderer også reaksjoner som vedtak om administrativ inndragning, tap av offentlig ytelse og formelle advarsler.⁹ Figur 1 er hentet fra NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* og illustrerer ulike sanksjonstyper og lovbrudd utredet av Sanksjonsutvalget.

⁵ NOU 2003: 15, *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*, Justis- og politidepartementet

⁶ Hjelmeng, E., Søreide, T., Jacobsen, J., Rui, J. P., (2021), Sanksjonsregimer for foretak, *Tidsskrift for strafferett*, 21(3), p. 273-299, s. 16

⁷ Prop. 62 L (2015 – 2016) *Endringer i forvaltningsloven mv.* s. 21

⁸ Forvaltningsloven § 43

⁹ Gyldendal rettsdata, september 2023, *Norsk lovkommentar til forvaltningsloven note 1090*

Straffe lovbrudd ←						→ Offentlig styring
Reaksjonens forhold til overtredelsen	"Tilbakeskuende": Reaksjon mot en begått overtredelse			"Fremadrettet": Hindre at fare/skade/ulovlig tilstand oppstår eller fortsetter		
EMK-klassifisering	Materiell straff			Ikke materiell straff		
Utvalgets begrepsbruk	(Formell) straff/strafferettslig reaksjon	Administrative sanksjoner		Andre forvaltningstiltak		
Formål	Ponalt / alt vesentlig ponalt		Ponalt formål er mer eller mindre fremtredende i forhold til andre formål	Gjenopprette lovlig tilstand, rette opp eller avverge skade eller fare	Fremme ønsket atferd	
Type reaksjon	Bot Strafferettslig inndragning Strafferettslig rettighetstap	Overtrედelsesgebyr Tap av offentlig ytelse	Tilleggsbetaling Administrativt rettighetstap Formell advarsel	Administrativ inndragning	Tvangsmulkt Tilbakebetaling av urettmessig ytelse Tilbakekall av off tillatelse, forbud	Tilskudd Hvitelisting Merking Autorisasjon Div. bransjetiltak/selvjustis
Kompetanse	Domstolene, påtalemyndigheten, politiet og tollvesenet	Forvaltningen		Deleqert offentlig myndighet til private		Bransje/privatrettslig

Figur 1: Illustrasjon ulike sanksjonstyper og lovbrudd fra Sanksjonsutvalget.¹⁰

Her grenser administrative sanksjoner opp mot *strafferettslige* reaksjoner på den ene siden av figuren og *forvaltningsrettslige* tiltak på den andre siden. Sanksjonsutvalget avgrensar administrative sanksjoner til reaksjonene *overtredelsesgebyr, tilleggsbetaling, tap av offentlig ytelse, administrativ inndragning, administrativt rettighetstap* og *formell advarsel*. Av Sanksjonsutvalgets redegjørelse fremgår det også at administrative sanksjoner, i motsetning til rent strafferettslige reaksjoner, kan ilegges av forvaltningsorgan som departement, direktorater og tilsynsmyndigheter.

Administrative sanksjoner er forvaltningsvedtak som krever lov hjemmel. Dette betyr at reaksjonen må ha rettslig grunnlag i nasjonal lov, og at dette grunnlaget er i henhold til vilkår oppstilt i Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjon (EMK) kapittel 7. EMKs vilkår innebærer at rettsgrunnlaget må være tilgjengelig og presist nok utformet slik at «individene i rimelig utstrekning kan forutberegne sin rettsstilling».¹¹ Forvaltningsloven Kapittel IX gir fellesregler for saker om administrative sanksjoner, men gir ikke *selvstendig hjemmel* for å ilegge administrative sanksjoner.¹² I Prop. 81 L (2021-2022)

¹⁰ NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, figur 3.1, s. 42

¹¹ Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 7

¹² Prop. 81 L (2021-2022) *Endringer i forvaltningsloven*, s. 10

heter det at slik sanksjonshjemmel må tas inn i den enkelte særlov, hvor det må komme frem hvilke overtredelser som kan sanksjoneres, vilkår for illeggelse, regler om utmåling av sanksjonen og hvilket forvaltningsorgan som har myndighet til å illegge sanksjonen.

Både Sanksjonsutvalget bak NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, samt proposisjonene Prop. 62 L (2015-2016) *Endringer i forvaltningsloven mv.* og Prop. 81 L (2021-2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglens anvendelse for statsråder)*, konkluderer med at det er et «klart behov for å sanksjonere foretak administrativt».¹³ Utvalgene anbefaler økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Dette begrunnes blant annet av ønsket om å minske bruket av straff, samtidig som man sikrer effektiv håndhevelse og innfører et mer helhetlig sanksjonssystem.¹⁴ Etter Prop. 62 og Prop. 81 har flere særlover blitt utvidet og vedtatt for å gi myndighetene muligheten til å illegge administrative sanksjoner både på foretak og enkeltpersoner.

2.2 Overtredelsesgebyr for næringsdrivende

Den administrative sanksjonen som benyttes klart mest er *overtredelsesgebyr*, både generelt og overfor foretak.¹⁵ I NOU 2003: 15 karakteriseres overtredelsesgebyr ved at «forvaltningen pålegger en person eller et foretak å betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller påbud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse». I tillegg må reaksjonen falle under fellesreglene og definisjonene i Forvaltningsloven § 43 og § 44.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, også kjent som forvaltningsloven, gir generelle regler om behandlingsmåten i den offentlige forvaltning. Lovparagraf § 44 *Overtredelsesgebyr* trådte i kraft i 2017 og omhandler illeggelse av overtredelsesgebyr på generell basis. I korte trekk gir det forvaltningsorganer hjemmel til å *ilegge overtredelsesgebyr (lovbrottsgebyr) når det er fastsatt i lov*.¹⁶

Overtredelsesgebyr kan gis til både enkeltpersoner og foretak. Lovparagrafen sier at gebyret kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle innenfor en øvre ramme som er fastsatt i en lov eller som et departement gir forskrift om. Ved slik individuell utmåling legges det vekt på overtredelsens omfang og virkninger, mulige eller oppnådde fordeler, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. For foretak legger utmålingen vekt på overtredelsens omfang, sanksjonens preventive virkning, foretakets økonomiske evne, om overtredelsen ble begått for å fremme foretakets interesser eller kunne ha oppnådd noen fordel, om andre sanksjoner er ilagt foretaket,

¹³ Prop. 62 L (2015-2016), punkt 7.4.4, s. 56 | Prop. 81 L (2021-2022), punkt 3.3., s. 12

¹⁴ NOU 2003: 15, punkt 10.1, s. 143

¹⁵ Prop. 81 L (2021-2022) *Endringer i forvaltningsloven*, s. 12

¹⁶ Forvaltningsloven § 44

og om det foreligger gjentakelse. Et foretak kan også ilegges overtredelsesgebyr dersom en enkeltperson handler på foretakets vegne. Overtredelsesgebyr har et forebyggende formål, som skiller det fra lignende økonomiske reaksjoner som tvangsmulkt og tilbakebetaling av offentlig ytelse, hvor sanksjonen skal stoppe en pågående overtredelse. Før 1990 var det kun tre lover som tillot hjemler for overtredelsesgebyr. I 2011 var dette tallet 30, i 2018 rundt 70 og nå i 2023 viser et søk på Lovdata at nærmere 100 lover tillater hjemler for overtredelsesgebyr.¹⁷

2.3 Overtredelsesgebyr i media

Vi velger å trekke frem to kilder som belyser overtredelsesgebyr på et overordnet nivå. Den første kilden er NRK og reportasjen *Milliardsprik i bøtene fra offentlige tilsyn*¹⁸. Overtredelsesgebyr blir her kartlagt ved å se på forskjellene mellom beløpene som kan ilegges av ulike tilsynsorgan og hvor mangelen på koordinering i retningslinjene for illeggelse av gebyr problematiseres.

Den andre er Finansavisens nettutgave publisert 21. mai 2021. Der kritiseres logikken i utmåling av overtredelsesgebyr i et debattinnlegg av advokatene i advokatfirmaet Hjort, Mikkel Toft Gimse og Celine Krogh Fornes.¹⁹ De uttrykker at det for mange ofte er umulig å forstå hvordan forvaltningen har kommet frem til beløpets størrelse, og at usikkerheten svekker selskapenes rettssikkerhet. Dette bidrar til unødvendige rettsaker, med betydelige kostnader for både staten og selskapene. De uttrykker at vage retningslinjer og uklare prosesser gjør det vanskelig for bedrifter å kontrollere om et gebyr er riktig utmålt, og vurdere om det er utmålt i tråd med praksis. Mer konkret vil det si at det er vanskelig for andre bedrifter å kontrollere om et gebyr utmålt for dem er riktig og i tråd med praksis, når forvaltningen ikke gjengir retningslinjene, og de konkrete vurderingene i vedtaket. I noen saker er ikke engang gebyrets størrelse offentliggjort. Hjort og Fornes mener det derfor må utarbeides klarere og offentlig kjente retningslinjer for utmåling av slike gebyrer for å sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet.

I en telefonsamtale bekrefter Senioradvokat og dommerfullmektig Mikkel Toft Gimse i advokatfirmaet Hjort at uttalelsene fra debattinnlegget i Finansavisen fortsatt er høyaktuelle.

«Hensynet til forutberegnelighet, rettssikkerhet og samfunnsøkonomi tilsier derfor at det burde utarbeides klarere retningslinjer og bedre begrunnelser.»²⁰

¹⁷ Lovdata.no

¹⁷ Eksempel: Forurensningsloven og folkehelseloven hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr, men eventuelt vedtak er avhengig av at forskrift fastsettes først.

¹⁸ <https://www.nrk.no/dokumentar/milliardsprik-i-botene-fra-offentlige-tilsyn-1.16166835>

¹⁹ <https://www.finansavisen.no/nyheter/debattinnlegg/2021/05/21/7677054/utmaling-av-overtredelsesgebyr-vilkarlige-millionbelop>

²⁰ Mikkel Toft, personlig kommunikasjon, november 2023

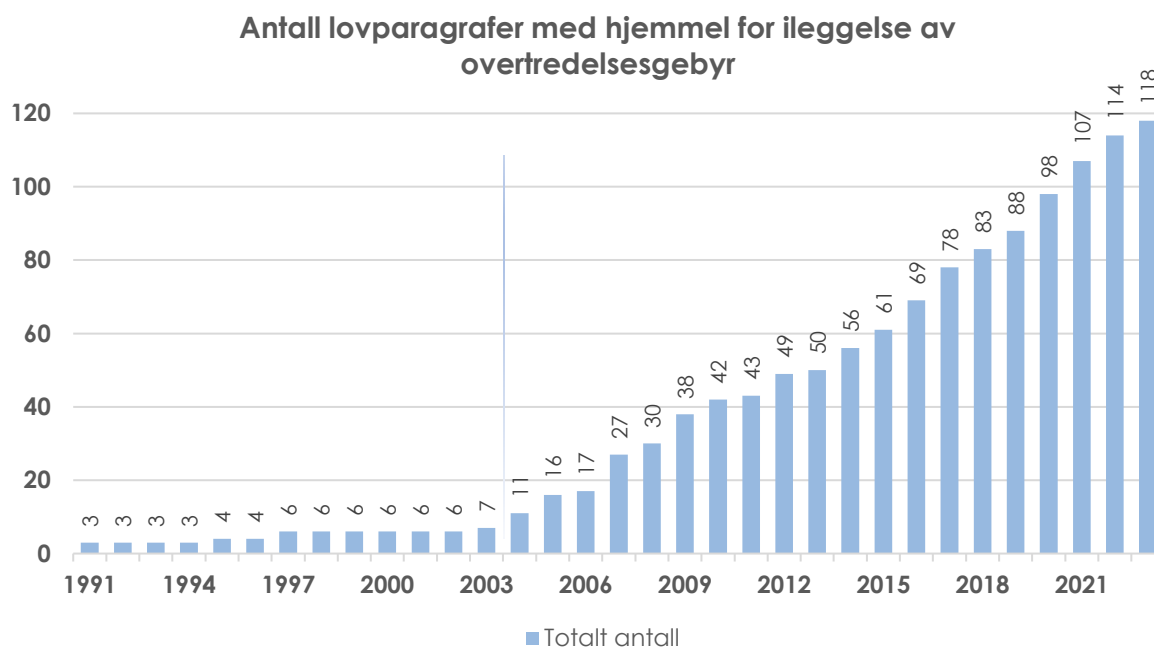
3 Utvikling av overtredelsesgebyr i lovverket

3.1 Antall lover

Stadig flere lover hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr. Før 1990 var det kun tre lover som tillot hjemler for overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015-2016) estimerte man at rundt 45 lover hjemlet overtredelsesgebyr i 2015, og i Prop. 81 L (2021-2022) fant man at rundt dobbelt så mange hjemlet illeggelse av overtredelsesgebyr i 2021.

Denne utviklingen er illustrert i Figur 2, hvor totalt antall gyldige og gjeldende **lovparagrafer** per år som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr er representert av «Totalt antall». Antall lover og lovparagrafer er innhentet ved hjelp av Lovdata.²¹ I Lovdatas database har søkeordene «overtredelsesgebyrn», «administrativ sanksjon» og «lovbrotsgebyrn» dannet grunnlaget for kartleggingen av gjeldende og opphevede lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr. Dette kartleggingsarbeidet ble utført i september 2023. Det tas hensyn til at det benyttes ulike formuleringer for ulike hjemler, og at det derfor er noe usikkerhet knyttet til deknningen av søket. For eksempel ble begrepene «gebyrn» i vegtrafikkloven og «tilleggsavgift» i villloven brukt om samme type økonomiske sanksjon.

Oversikten er laget med forbehold om at ikke alle nye lovparagrafer med hjemmel for overtredelsesgebyr nødvendigvis er tatt i bruk, men inkluderer alle lover som har tredd i kraft.

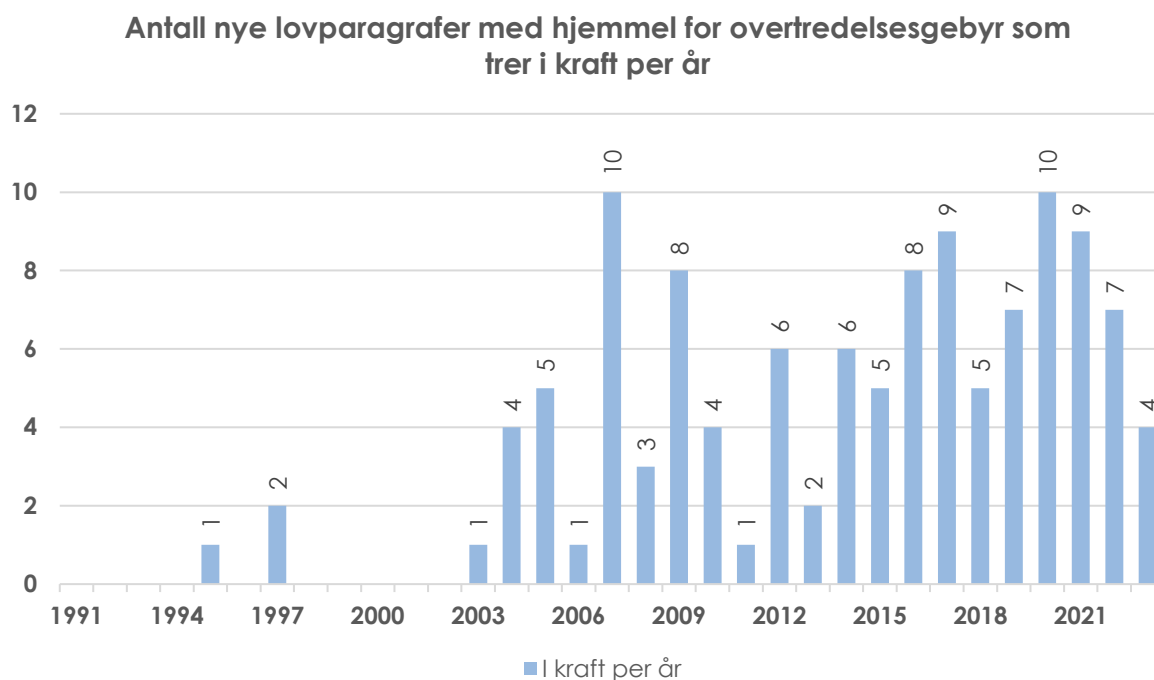


Figur 2: Oversikt over antall lovparagrafer med hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr i perioden 1990 til september 2023. Kilde: Lovdata.no.

²¹ lovdata.no/info/om_lovdata

Totalt antall lovparagrafer er relativt stabilt mellom 1990 og 2003, men øker betydelig etter 2003. Dette kan knyttes til NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff*, som anbefaler økt bruk av administrative sanksjoner som alternativ til straff. Etter 2004 øker antall lover med hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr med i gjennomsnitt 4.8 lovparagrafer hvert år, i kontrast til en gjennomsnittlig økning på 0.25 lovparagrafer per år før 2004. Det er tydelig at administrative sanksjoner benyttes stadig oftere. Bare i perioden fra 2015 til 2022 er det dobbelt så mange norske lover som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. Selv om dette er en betydelig økning, bør den sees i sammenheng med en eventuell reduksjon i bruk av alternative reaksjoner som bøter, forelegg og tvangsmulkt.

Figur 3 illustrerer antall nye **loverparagrafer** som trer i kraft hvert år. Det er tydelig at det er et markert skille rundt 2003 og 2004, der stadig flere lover hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr. I perioden 2004 til 2022 trer i snitt i kraft 5.8 nye lovparagrafer årlig, i kontrast til 0.3 i perioden 1990 til 2003. Spesielt i årene 2007, 2017, 2020 og 2021 trer relativt mange lovparagrafer i kraft.

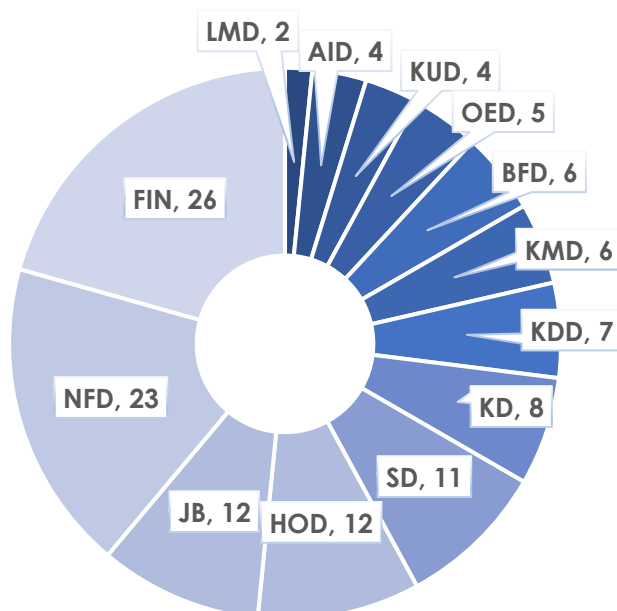


Figur 3: Oversikt over antall nye lovparagrafer som gir hjemmel til ileggelse av overtredelsesgebyr som trer i kraft hvert år. Kilde: Lovdata.no

Videre er **lover** med paragrafer som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr fordelt etter sitt overordnede departement i Figur 4. Her er det tydelig at noen departement har bredere rettsgrunnlag for ileggelse av overtredelsesgebyr enn andre, som Finansdepartementet (FIN) og Nærings- og Fiskeridepartementet (NFD) med

henholdsvis 26 og 23 ulike lover, ekskludert forvaltningsloven, som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr. Til sammenligning har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) kun 4 lover, og er blant de med færrest lover som hjemler overtredelsesgebyr. Likevel har AID høyest budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr i Statsbudsjettet 2023.

Antall lover med hjemmel for overtredelsesgebyr per departement



Figur 4: Antall lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr fordelt på overordnet departement.
Kilde: Lovdata.no

Av vår kartlegging er det tydelig at stadig flere lover hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr. Dette tyder på at overtredelsesgebyr som administrativ sanksjon tas stadig mer i bruk og at stadig flere foretak i næringslivet kan ilegges overtredelsesgebyr.

Se vedlegg A for en oversikt over alle lovparagrafer som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr per september 2023 med tilhørende departement, tilsynsmyndighet og klageorgan.

3.2 Antall vedtak om overtredelsesgebyr

3.2.1 Tilgang på statistikk

Det er få etater som fører offentlig statistikk over bruk av administrative sanksjoner, og det eksisterer per november 2023 ingen samlet oversikt over bruken av administrative sanksjoner blant offentlige etater. Kartleggingen av antall vedtak om overtredelsesgebyr og informasjon om gebyrenes utmåling hentes derfor inn fra ulike kilder. Først og fremst hentes statistikk fra Statistisk Sentralbyrås (SSB) kartlegging av bruk av administrative sanksjoner fra juni 2023.²² Her ba SSB og Justis- og beredskapsdepartementet samtlige departement om opplysninger angående omfang og bruk av administrative sanksjoner i de respektive departmentssektorene. I tillegg til den ferdige rapporten har vi fått tilgang på svarbrev og korrespondanse fra departementene under datainnhenting. Denne informasjonen gjør det mulig å gi en relativt dekkende oversikt over hjemlene for overtredelsesgebyrer, men viser også at det er stor variasjon i hvor tilgjengelig statistikk over vedtak og klagesaker er. Mens noen etater jevnlig fører og publiserer statistikk, krever andre mer manuelle gjennomganger for å hente ut relevante tall.

En rekke tilsynsmyndigheter publiserer antall vedtak og total inndrevet sum i sine årsrapporter, som for eksempel Skatteetaten, Finanstilsynet, Mattilsynet og Arbeidstilsynet. Skatteetatens årsrapporter gir spesielt nyttig innsyn, da etater som rapporterer inntekt til Skatteetaten i mange tilfeller også oppgir overtredelsesgebyr som egen inntektspost. For mer informasjon om lovhjemler, beløp og utfall av klagesaker har vi også benyttet en rekke tilsynsorgans nyhetssider. For eksempel publiserer Finanstilsynet ([Finanstilsynet.no/nyhetsarkiv](https://finans.tilsynet.no/nyhetsarkiv)) og Forbrukertilsynet ([Forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/vedtak](https://forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/vedtak)) vedtak på sine sider, som gjør det mulig å oppsøke informasjon tilknyttet vedtak om overtredelsesgebyr.

I tillegg til dette har søketjenesten elnnsyn bidratt til nyttig informasjon og statistikk. elnnsyn er en lovpålagt tjeneste for statlige virksomheter som er regulert gjennom offentlighetsforskriftens § 6, og publiserer postjournaler fra Statsministerens kontor, departementene, statsforvaltere og alle direktorater og tilsyn med hele landet som virkeområde. Selv om man ikke får innsyn i dokumentet som helhet gir elnnsyn oversikt over antall vedtak om overtredelsesgebyr for en rekke tilsynsorgan.

3.2.2 Utvalgte lover

Etter konsultasjon med Regnskap Norge er følgende lover trukket frem som generelt relevante for næringsdrivende. Utvalget inkluderer også lover med overtredelsesgebyr som gjelder regnskaps- og revisjonsbransjen særskilt – de tre siste i

²² SSB (2023) *Statistikk over administrative sanksjoner*.

opplistingen, der overtredelsesgebyret i hvitvaskingsloven gjelder for alle rapporteringspliktige.

Tabell 1: Utvalgte lovparagrafer som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr.

Lov	Tilsynsmyndighet	Klageorgan
1) Åpenhetsloven § 14	Forbrukertilsynet	Markedsrådet
2) A-opplysningsloven § 11	Skattekontoret	Skattedirektoratet
3) Arbeidsmiljøloven § 18-10	Arbeidstilsynet	Direktoratet for arbeidstilsynet ved Avdeling for klagebehandling og sekretariater
4) Personopplysningsloven § 26	Datatilsynet	Personvernemnda for klagebehandling
5) Skatteforvaltningsloven § 14-7	Skattemyndighetene	Skattedirektoratet
6) Regnskapsførerloven § 6-3	Finanstilsynet	Klagenemnd for revisor-, regnskapsfører- og inkassosaker
7) Revisorloven § 14-5		
8) Hvitvaskingsloven § 49		Finansdepartementet

1) Åpenhetsloven

Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, også kjent som åpenhetsloven, trådte i kraft 1. juli 2022 og gir i § 14 Forbrukertilsynet og Markedsrådet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. Loven har som formål å fremme virksomheters respekt for menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold, samt sikre allmennheten tilgang til informasjon om hvordan virksomheter håndterer negative konsekvenser for grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold.²³ Det kan ilegges overtredelsesgebyr som reaksjon ved gjentatte overtredelser av §§ 5, 6 eller 7, som går ut på virksomhetens plikt til å redegjøre for aktsomhetsvurderinger, allmennhetens rett på informasjon og virksomhetens behandling av informasjonskrav. Her er det Forbrukertilsynet som forvalter hjemmelen og Markedsrådet som er klageorgan. Forbrukertilsynet har ikke fattet noen vedtak om overtredelsesgebyr med hjemmel i åpenhetsloven per september 2023, men informerer om at kontroller vil starte til høsten.²⁴

²³ <https://lovdata.no/lov/2021-06-18-99/§1>

²⁴ <https://www.forbrukertilsynet.no/apenhetsloven-til-hosten-starter-kontrollene>

2) A-opplysningsloven

Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m., også kalt a-opplysningsloven, trådte i kraft i 2015 og har som formål å legge til rette for at arbeidsgiver effektivt kan gi offentlige etater tilgang på inntektsmottakers opplysninger. Dette inkluderer inntekts- og arbeidsforhold og skattetrekk- og utleggstrekksopplysninger som arbeidsgiver plikter å rapportere. Plikten om å gi opplysninger omfatter opplysninger som skal gis med hjemmel i skatteforvaltningsloven, folketrygdloven, skattebetalingsloven og svalbardskatteloven.

A-opplysningsloven § 11 *Overtredelsesgebyr ved for sen innrapportering* gir Skattekontoret hjemmel til å ilegge den som ikke leverer opplysninger innen fristen gitt i § 4 et overtreddelsesgebyr, jf. også a-opplysningsforskriften § 4-3 og § 4-4. Gebyret kan ikke overstige 15 ganger rettsgebyret. Per 2023 tilsvarer 15 ganger rettsgebyret 18 645 kroner. Her er Skattedirektoratet klageorgan.

NA har ikke funnet noen oversikt over hvor hyppig det ilegges vedtak om overtreddelsesgebyr med hjemmel i A-opplysningsloven. Skatteetaten har ingen samlet løpende, periodevis eller enkeltstående statistikk over bruken av hjemlene til overtreddelsesgebyr.²⁵ Bruken av administrative sanksjoner har blitt forsøkt kartlagt av Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningscenter (NTAES)²⁶, men ifølge denne kartleggingen, samt Statens Innkrevingsentral per juni 2023, elnnsyn per oktober 2023 og innsyn i Skatteetatens bruk av overtreddelsesgebyr, har ingen overtreddelsesgebyr blitt vedtatt med hjemmel i A-opplysningsloven.

3) Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven trådte i kraft i 2006 med regler om arbeidsmiljø, stillingsvern, arbeidstid, permisjon, ansettelse og avslutning av arbeidsforhold. Arbeidstilsynet er tilsynsmyndighet og fikk gjennom § 18-10 hjemmel til å ilegge overtreddelsesgebyr i januar 2014. Kjerneområdet for bruk av overtreddelsesgebyr er når den aktuelle overtreddelsen av arbeidsmiljøregelverket ikke er alvorlig nok til å politianmeldes, og hvor andre reaksjonsmidler ikke er tilstrekkelig effektive.²⁷

§ 18-10 hjemler også illeggelse av overtreddelsesgebyr for enkelte brudd på lover som allmenngjøringsloven, anskaffelsesloven, arbeidsmarkedsloven og universitets- og høyskoleloven. Gebyrbeløpene varierer avhengig av overtreddelsens alvorlighetsgrad og utmåles individuelt i forhold til bedriftens betalingsevne.

Det har vært en jevn økning i antall tilsyn med vedtak om overtreddelsesgebyr de siste årene og antall overtreddelsesgebyr ilagt med hjemmel i arbeidsmiljøloven har økt mye

²⁵ Brev til Justis- og beredskapsdepartementet fra Skatteetaten. (12. januar 2023).

Opplysninger om administrative sanksjoner

²⁶ NTAES. (2018). *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale*.

²⁷ Lov 17. juli 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern

siden loven trådte i kraft i 2014. Antall gebyr nådde en topp i 2019 på 635 gebyr, men nedgangen årene etter kan skyldes koronapandemien og lav tilsynsaktivitet. Fra 2020 til 2022 er det en gradvis økning igjen:

Arbeidstilsynet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Overtredelsesgebyr	24	63	273	529	635	360	393	479

Tabell 2: Antall vedtak om overtredelsesgebyr av arbeidstilsynet med hjemmel i arbeidsmiljøloven.²⁸

Arbeidstilsynet skriver i kapittel «Fremtidsutsikten» side 114 i årsrapport av 2022 at de fremover skal gjennomføre flere tilsyn slik at de påvirker flere virksomheter direkte. Dette innebærer både økt bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelser, men også nytenking om hvordan tilsyn kan utvikles som virkemiddel slik at de når flere på en bedre måte.²⁹

4) Personopplysningsloven

Lov om behandling av personopplysninger, personopplysningsloven, trådte i kraft i 2018 og erstattet personopplysningsloven fra 2000. Loven har som formål å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger, som trekker EUs personvernforordning inn i norsk rett. Lovparagraf § 26 *Overtredelsesgebyr* hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr i henhold til Personvernforordningen artikkel 83. EUs personvernforordning kalles også GDPR (General Data Protection Regulation) og er et felles sett regler som gjelder for alle land i EU/EØS. Blant annet stiller GDPR strenge krav til dokumentasjon av personopplysninger, databehandleravtaler, personvernerklæringer og risikovurderinger, uavhengig av virksomhetens størrelse, kapasitet og bransje.

Datatilsynet er tilsynsmyndighet og kan ilegge overtredelsesgebyr med hjemmel i personopplysningsloven. I likhet med arbeidsmiljøloven hjemler § 26 også illeggelse av overtredelsesgebyr ved enkelte brudd på andre lover, som helseregisterloven og kredittopplysningsloven. Ifølge Datatilsynets årsrapporter tas overtredelsesgebyr i økende grad i bruk da man ser både individualpreventiv og allmennpreventiv effekt av sanksjonen.

Datatilsynet	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Overtredelsesgebyr	5	11	15	22	15	13	11	12	26	17

Tabell 3: Antall vedtak om overtredelsesgebyr av Datatilsynet med hjemmel i personopplysningsloven.³⁰

Antall overtredelsesgebyr nådde en topp i 2021, men 2022 hadde også et relativt høyt antall vedtak sammenlignet med tidligere år. I Datatilsynets årsrapporter rapporteres

²⁸ Tall hentet fra Arbeidstilsynets årsrapporter 2015-2022

²⁹ Årsrapport 2022, s. 114, Arbeidstilsynet

³⁰ Tall hentet fra Datatilsynets årsrapporter 2013-2022

det at overtredelsesgebyr tas stadig mer i bruk, og sanksjonen vurderes som et effektivt tiltak som virker både individualpreventivt og allmennpreventivt i stadig større grad.³¹

5) Skatteforvaltningsloven

Dagens Skatteforvaltningslov trådte i kraft i 2017 og regulerer alle forhold knyttet til fastsetting av skatt. Loven erstattet ligningsloven fra 1980 og hadde som formål å styrke rettssikkerheten for de skattepliktige ved å samle og modernisere reglene innen skatt, samt tydeliggjøre de skattepliktiges opplysningsansvar.³² Skatteforvaltningsloven § 14-7 gir skattemyndighetene hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på opplysningsplikten etter kapittel 7, den som ikke medvirker til kontroll etter §10-4, samt de som ikke oppfyller sine plikter etter bokføringsloven. Både skattekontorene, Oljeskattekontoret og Skattedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr, og Skattedirektoratet er oppført som klageorgan.³³

Overtredelsesgebyr ilagt ved brudd på opplysningsplikten eller overtredelser av bokføringsloven skal utgjøre ti rettsgebyr, som i 2023 tilsvarer 12 430 kroner. Ved gjentatt overtredelse skal gebyret utgjøre 20 rettsgebyr. Overtredelsesgebyr ilagt ved brudd på plikt om medvirkning til kontroll kan utgjøre inntil 50 rettsgebyr, som tilsvarer 62 150 kroner.

Som nevnt tidligere fører ikke Skatteetaten løpende statistikk over antall vedtak om overtredelsesgebyr, og enkeltsaker og vedtak publiseres ikke på skatteetatens sider. Ifølge rapporten *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale* ble det ilagt henholdsvis 811, 553 og 620 overtredelsesgebyr med hjemmel i Skatteforvaltningsloven § 14-7 c i årene 2014, 2015 og 2016, før den gjeldende Skatteforvaltningsloven ble utvidet med ytterligere rettsgrunnlag for illeggelse i 2017.³⁴ I et brev fra Skatteetaten oppgis følgende antall vedtak om overtredelsesgebyr med hjemmel i skatteforvaltningsloven for årene 2019-2023:

Skattemyndigheten	2019	2022	2021	2022	2023
Skatteforvaltningsloven	239	349	162	267	224

Tabell 4: Antall overtredelsesgebyr ilagt av Skattemyndighetene med hjemmel i skatteforvaltningsloven.³⁵

³¹ Årsrapport 2022, Datatilsynet, s. 7

³² Skatteforvaltningsloven, 2017, § 1

³³ Skatteetaten. (18.12.2019). *Retningslinje for bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr*.

³⁴ NTAES. (2018), *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale*, s. 31

³⁵ Kilde: Skatteetaten, Svarbrev: *Krav om innsyn NyAnalyse*, 15.12.2023.

6) Regnskapsførerloven

Lov om regnskapsførere gjelder adgangen til å føre regnskap i næring for andre. I korte trekk regulerer loven utøvelse av regnskapsførervirksomhet og stiller krav til regnskapsforetakets organisering, samt krav til utdanning, arbeidspraksis og løpende etterutdanning for å ha godkjenning som statsautorisert regnskapsfører. Loven forvaltes av Finanstilsynet og § 6-3 *Overtredelsesgebyr* gir Finanstilsynet hjemmel til å ilegge regnskapsforetak og statsautoriserte regnskapsførere overtredelsesgebyr dersom de forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i kapittel 4 eller kapittel 5. Disse bestemmelsene omfatter organisering av virksomheten, taushetsplikt og regnskapsoppdrag.

For juridiske personer kan overtredelsesgebyret fastsettes på inntil 2 prosent av årsomsetningen etter siste godkjente årsregnskap, men maksimalt på 10 millioner kroner. For fysiske personer kan overtredelsesgebyrer fastsettes på inntil 1 million kroner. Av Finanstilsynets saksarkiv og årsrapporter kommer det tydelig frem at overtredelsesgebyr benyttes i økende grad, og hele 82 overtredelsesgebyr ble vedtatt ilagt i 2021. En oversikt over antall overtredelsesgebyr vedtatt av Finanstilsynet, i tillegg til antall vedtatt per år, finnes i **Feil! Fant ikke referansesilden..**

Regnskapsførerloven er ny av januar 2023 og det er foreløpig ikke ilagt noen overtredelsesgebyr med hjemmel i regnskapsførerloven.

7) Revisorloven

Lov om revisjon og revisorer, videre kalt revisorloven, omfatter revisjonsplikt, godkjenning av revisorer og revisors oppgaver. § 14-5 *Overtredelsesgebyr* gir Finanstilsynet myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelsene om kvalitetssikring, uavhengighet, revisors plikter ved oppdrag om lovfestet revisjon og revisorbekreftelser, karensperiode og revisjonsforordningen.

Både fysiske personer og foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, og hvem som kan ilegges gebyr beror på Finanstilsynets tolkning av den aktuelle overtredelsen. For juridiske personer fastsettes gebyret på inntil 10 millioner kroner eller opptil 2 prosent av omsetningen etter siste godkjente årsregnskap. Fysiske personer kan ilegges gebyr på inntil 5 millioner kroner.

Revisorloven trådte i kraft i januar 2021 og endrer den gamle revisorloven (Lov 2020-11-20 nr. 128). Tidligere revisorlov hadde ikke hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Med hjemmel i den nye loven ble det i 2022 ilagt overtredelsesgebyr i to saker, se tabell 5 nedenfor.

8) Hvitvaskingsloven

Gjeldende lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, heretter kalt hvitvaskingsloven, trådte i kraft i oktober 2018 og har som formål å beskytte det finansielle og økonomiske systemet samt samfunnet som helhet ved å forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering. Loven gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv.

Loven gjelder for rapporteringspliktige selskaper (banker, forsikringsselskap, eiendomsmeglere, advokater, revisorer og regnskapsførere) etablert i Norge, herunder filialer av utenlandske selskaper (NUF) som er rapporteringspliktige. De konkrete hvitvaskingsregelverkene varierer fra land til land, men de deler vanligvis noen felles prinsipper og elementer. Noen av prinsippene er at hvitvaskingsregelverket kan endres over tid i samsvar med utviklingen i trusselbildet og internasjonale standarder. Derfor er det viktig for finansinstitusjoner og personer som driver med økonomiske aktiviteter å være oppdatert på gjeldende regelverk i sitt jurisdiksjonsområde og å overholde dem nøye for å unngå mulige sanksjoner.

§ 49 *Overtredelsesgebyr* består av syv ledd og gir Finanstilsynet og FIN myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av en rekke bestemmelser. I hovedsak pliktbrudd i forvaltningspraksis, mangler ved risikoanalyser og -vurderinger, og mangler ved kundetiltak, oppfølging og undersøkelser. Hvitvaskingsloven er den lovhjemmelen som benyttes mest, etter verdipapirhandelloven, når Finanstilsynet ilegger overtredelsesgebyr. Av de 33 vedtakene om overtredelsesgebyr Finanstilsynet fattet i 2022 gjaldt 16 av dem brudd på bestemmelser i hvitvaskingsloven.

Finanstilsynet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Overtredelsesgebyr	18	15	7	12	24	8	82	33
Regnskapsførerloven	0	0	0	0	0	0	0	0
Revisorloven	0	0	0	0	0	0	0	2
Hvitvaskingsloven	0	0	0	0	10	3	33	16
Verdipapirhandelloven	15	12	6	12	14	5	49	15

Tabell 5: Antall vedtak om overtredelsesgebyr av Finanstilsynet 2015-2022. Grått felt viser totalt antall vedtak av Finanstilsynet.³⁶

³⁶ Kilde: Svarbrev til SSB og JDB, samt tall fra publiserte vedtak på Finanstilsynets nyhetsarkiv <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/?l=no>

3.3 Utmåling av overtredelsesgebyr

I Forvaltningsloven § 46 gis det generelle retningslinjer for utmåling av administrative sanksjoner for foretak. Det skal tas hensyn til overtredelsens grovhet, graden av skyld, overtrederens økonomiske evne, hvorvidt overtrederen hadde eller kunne ha oppnådd noen fordel av overtredelsen, samt den preventive effekten av boten.

Forvaltningsloven § 46:

- a. *sanksjonens preventive virkning*
- b. *overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld*
- c. *om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen*
- d. *om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser*
- e. *om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen*
- f. *om det foreligger gjentakelse*
- g. *foretakets økonomiske evne*
- h. *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*
- i. *om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff.*

De fleste lovparagrafer som hjemler ileggelse av overtredelsesgebyr går ut ifra disse retningslinjene, og flere tilsynsmyndigheter har også egne retningslinjer for utmåling. Det er stor variasjon i størrelsen på overtredelsesgebyrene ilagt av ulike tilsynsmyndigheter. En artikkel av NRK undersøkte dette i 2022 og fant at tilsyn som Arbeidstilsynet og Mattilsynet har et øvre tak for bøtene, mens enkelte tilsyn ikke har en fastsatt grense på hvor store bøter de kan gi.³⁷ Dette fører til at virksomheter kan ilegges gebyr i millionklassen. For eksempel varslet Konkurransetilsynet overtredelsesgebyr opp mot 8,8 milliarder kroner til Norgesgruppen i 2020, og Finanstilsynet vedtok gebyr på 400 millioner kroner til DNB i 2021. Dette står i kontrast til Arbeidstilsynet og Mattilsynet, som på det meste kan ilegges gebyr på 1,78 millioner kroner.

Tabell 6 viser maksbeløpene og retningslinjene ulike tilsynsmyndigheter må forholde seg til når de ilegges overtredelsesgebyr. Her varierer utmålingen mellom faste satser, faste beløp og andeler av omsetning, og kan være ulik for foretak og fysiske personer. Svarene til SSB og tilgjengelige dokumenter om retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr, samt lover og forskrifter, er benyttet til å lage denne oversikten. Beløpene reflekterer maksimumsbeløpet myndigheten kan ilegges i henhold til lovene den forvalter, og er preget av noe usikkerhet da slik informasjon var krevende å finne.

³⁷ <https://www.nrk.no/dokumentar/milliardsprik-i-botene-fra-offentlige-tilsyn-1.16166835>

Kildene bak hvert beløp finnes i sluttnoter i vedlegg E. Oversikten inkluderer ikke alle tilsynsmyndigheter med hjemmel til å vedta overtredelsesgebyr, da ikke alle myndigheter har forskrift om utmåling av gebyret eller har tatt i bruk hjemmelen enda. Oversikten gir likevel et innblikk inn i variasjonen i beløp, retningslinjer og hvor tilgjengelig informasjonen er.

Tabell 6: Tilsynsmyndighetenes maksbeløp for overtredelsesgebyr. (G er grunnbeløpet i folketrygden og R er rettsgebyret, per desember 2023.)

Tilsynsmyndighet	Maksbeløp
Arbeidsilsynet	15 G (1,78 millioner kr) ⁱ
Direktoratet for Byggkvalitet	200 000 kr ⁱⁱ
Finanstilsynet	Inntil 10 prosent av samlet årlig omsetning, 44 millioner kroner for selskap og 9 millioner for enkeltpersoner. Alternativt det dobbelte av oppnådd vinning på overtredelsen. ⁱⁱⁱ
Fiskeridirektoratet	15 G (1,78 millioner kr) ^{iv}
Forbrukertilsynet	Inntil 4 % av selskapets årlige omsetning eller 25 millioner kroner ^v
Helsedirektoratet	2 G (237 240 kr) ^{vi}
Justervesenet	10 ganger timegebyret (20 590 kr) eller inntil 10 prosent av foretakets omsetning ^{vii}
Kommunen	400 000 kr ^{viii}
Konkurransetilsynet	Inntil 10 prosent av foretakets omsetning ^{ix}
Legemiddelverket	15 G (1,78 millioner kr) for foretak, men ikke høyere enn 10 prosent av siste års samlede omsetning, og 2 G for enkeltpersoner (237 240 kr). ^x
Lotteritilsynet	1 G for privatpersoner (1 18 620 kr) eller inntil 10 prosent av foretakets omsetning. ^{xi}
Luffartstilsynet	20 G (2 372 400 kr) eller 4 prosent av foretakets omsetning. ^{xii}
Mattilsynet	For fysiske personer inntil 20 R (24 460 kr), men minst 4 R (4 972 kr). For virksomheter inntil 15 G (1,78 millioner kr), men minst 7 R (8 701 kr). ^{xiii}
Medietilsynet	200 R (248 600) eller 0,5 prosent av kringkasterens eller senderanleggets samlede omsetning, inntil 2 millioner kroner. ^{xiv}
Mesterbrevnemnda	15 000 kr ^{xv}
Miljødirektoratet	2 G for enkeltpersoner (237 240 kr) og 15 G for foretak (1,78 millioner kr). ^{xvi}
NKOM	30 R (37 290 kr) eller 5 prosent av foretakets omsetning. ^{xvii}
NOKUT	5 G (593 100 kr). ^{xviii}
Oslo Børs	10 ganger årlig kursnoteringsavgift. ^{xix}
Sjøfartsdirektoratet	15 G for foretak (1,78 millioner kr) og 0,6 G for enkeltpersoner (11 175 kr). ^{xx}
Skatteetaten	50 R (62 150 kr). ^{xxi}
Tolletaten	75 R (93 225 kr). ^{xxii}

3.4 Eksempler på vedtak

For å gi vise vurdering og utmåling av gebyr, og hvor mye dette kan variere mellom ulike tilsynsmyndigheter, legger vi ved tre vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr som alle er offentliggjort. Lenke til vedtakene ligger i vedlegg D.

Vedtakene er fattet av Forbrukertilsynet, Finanstilsynet og Datatilsynet, som er blant de tilsynsmyndighetene som i større grad benytter seg av overtredelsesgebyr som reaksjon og som kan illegge relativt store gebyrbeløp.

Vedtakene vedlagt er:

- **Motkraft AS** (13 ansatte), overtredelsesgebyr for brudd på markedsføringsloven fra Forbrukertilsynet
- **Arribatec Solutions ASA** (13 ansatte), overtredelsesgebyr ved verdipapirhandelloven fra Finanstilsynet
- **Elektro & Automasjon Systemer AS** (26 ansatte), overtredelsesgebyr ved personvernforordningen fra Datatilsynet

4 Hvor mye er inndrevet av overtredelsesgebyr?

4.1 Budsjettert overtredelsesgebyr alle tilsynsmyndigheter

Overtredelsesgebyr tilfaller statskassen³⁸, og det er interessant å undersøke inntektsomfanget. Det er rimelig å anta at økt inntektsføring fra overtredelsesgebyr også tilsier at sanksjonen brukes i større grad. Siden det ikke finnes en samlet oversikt over bruk av administrative sanksjoner, er en mulighet å benytte statsbudsjett og nasjonalregnskap til å anslå den samlede inntekten. Ta for eksempel Statsbudsjettet 2023, hvor det budsjetteres for følgende inntekter fra overtredelsesgebyrer:³⁹

Tabell 7: Eksempelutregning budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr Statsbudsjettet 2023. Tabellen inkluderer kun de departement som hadde egen budsjettpost for overtredelsesgebyr i SB 2023.

Departement	Sum
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	29 540 000 (7 175 000**)
Nærings- og fiskeridepartementet	5 800 000* + 100 000
Finansdepartementet	500 000 + 23 000 000* + 5 000 000 + 10 000 000**
= 35 140 000 inntekter oppgitt fra overtredelsesgebyr = 28 800 000 inntekter oppgitt som sum av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt = 17 175 000 inntekter oppgitt fra tvangsmulkt	
Totalt 81,115 millioner i budsjettert i 2023	

* Sum overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, ** sum tvangsmulkt

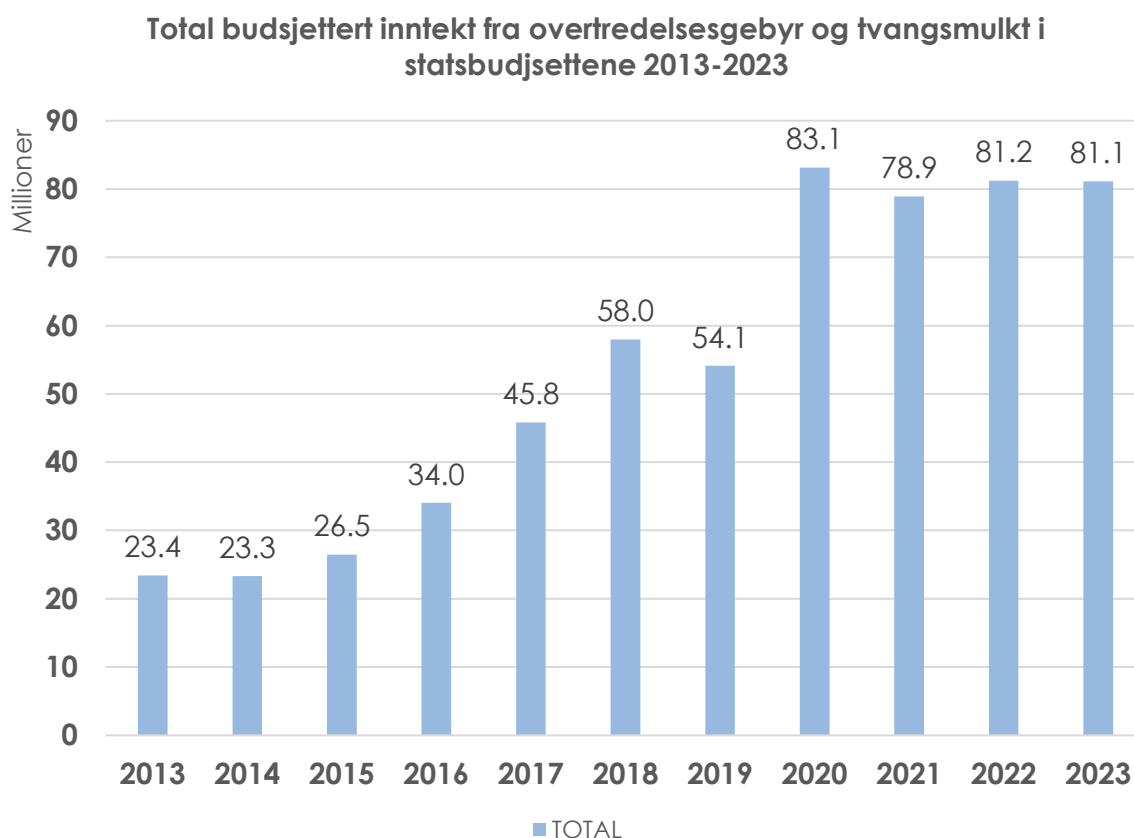
Her har vi summert inntektspostene som omhandler overtredelsesgebyr i Statsbudsjettet, henholdsvis post 85, 86, 87 og 89. Overtredelsesgebyr inngår dermed i inntektspostene *bøter og inndragninger, gebyrer som ikke inngår i driftsinntekt og tilfeldige og andre inntekter*. Siden noen etater oppgir inntekt fra overtredelsesgebyr i sum med inntekt fra tvangsmulkt har inntektsposter som inkluderer tvangsmulkt også blitt inkludert, for å ikke gi en misvisende presentasjon av budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr. I statsbudsjettet 2023 budsjetterer kun tre departement inntekt fra overtredelsesgebyr.

Inntektspostene «Overtredelsesgebyr», «Tvangsmulkt» og «Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt» fra tidligere statsbudsjetter er samlet i Figur 5. Totalt sett er det en tydelig økning i budsjetterte inntekter fra disse postene fra 2013 til 2023, dog den stagnerer

³⁸ Forvaltningsloven § 44

³⁹ Prop. 1 S (2022–2023), s. 146-151

etter 2020. Dette kan tolkes som at overtredelsesgebyr og tilsvarende administrative sanksjoner tas mer i bruk, og har fått større omfang siden 2013. Det er også en markant økning fra 2019 til 2020, som kommer av en omstrukturering i AIDs inntektsføring, hvor budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr går fra 0 til 27 millioner.⁴⁰ Inntektsposten ble foreslått endret på bakgrunn av «regnskapsutviklingen knyttet til aktiviteten de siste årene og på bakgrunn av Arbeidstilsynets anslag for aktiviteten i 2020».⁴¹ En lignende endring i inntektsføring hos FIN er grunnen til nedgangen fra 2018 til 2019, hvor inntektsposten for overtredelsesgebyr ble justert ned fra 30,5 millioner til 4,5 millioner. I statsbudsjettene fra 2013 til i dag er det i hovedsak tre departement som budsjetterer for inntekt fra overtredelsesgebyr, tvangsmulkt eller en kombinasjon av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt hvert år. Faktisk fordeling av inntektsposter mellom departementene er tilgjengelig i Vedlegg B.



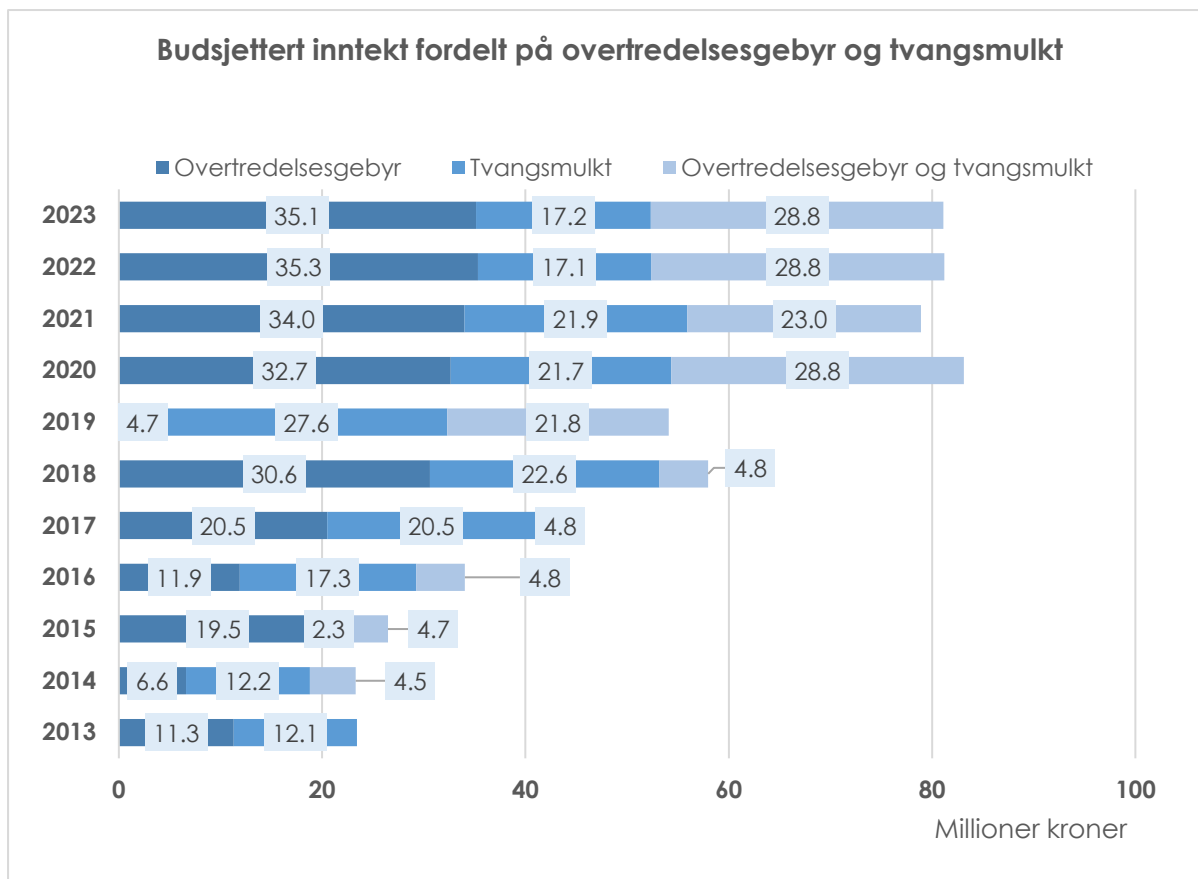
Figur 5: Total budsjettert inntekt fra postene Overtredelsesgebyr, Tvangsmulkt og Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt i statsbudsjettene 2013-2023.⁴²

⁴⁰ Prop. 1 S (2019 – 2020), s. 59

⁴¹ Prop. 1 S (2019 – 2020), Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettforslag, Post 09 Overtredelsesgebyr, s. 147

⁴² Kilde: Vedtatte statsbudsjett fra Prop. 1 (2012 – 2013) til Prop. 1 (2022 – 2023)

I Figur 6 har vi tydeliggjort fordelingen av «Overtredelsesgebyr», «Tvangsmulkt», og «Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt» i den totale budsjetterte inntekten hentet fra statsbudsjettene. Fordelingen av postene har holdt seg relativt stabil de siste fire statsbudsjettene, men det er også en klar økning i rapportering av posten «Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt» fra 2019 til 2020. Samlet sett kan dette tolkes som at overtredelsesgebyr i stadig større grad utgjør NFD, AID og FIN sin budsjetterte inntekt.



Figur 6: Budsjettert inntekt i statsbudsjettene 2013-2023 inndelt i postene Overtredelsesgebyr, Tvangsmulkt og Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

4.2 Inntekt fra overtredelsesgebyr

Det er ikke mulig å finne en total oversikt over faktisk inndratt overtredelsesgebyr for alle tilsynsmyndigheter. I kartleggingsfasen har NA hentet data fra inntektsposter i årsregnskapene, og sammenlignet med vedtak fra blant annet elnnsyn. I Tabell 8 presenteres beløp fra vedtak om overtredelsesgebyr for et utvalg tilsynsmyndigheter med slik informasjon tilgjengelig. *Sum* er totalsummen av vedtatte overtredelsesgebyr per år. Her ser man for eksempel en økning i totalsum av overtredelsesgebyr for Arbeidstilsynet, som går fra 2,5 millioner i 2015 til 56,3 millioner i 2019. Det er en nedgang i 2020 som kan tilskrives pandemien og redusert tilsynsaktivitet. Median- og gjennomsnittsbetøp på overtredelsesgebyrene er derimot relativt stabile.

Tabell 8: Beløp *vedtatte* overtredelsesgebyr for et utvalg tilsynsmyndigheter.⁴³ (* tall ikke tilgjengelig)

Tilsynsorgan	Beløp	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arbeidstilsynet	Sum	*	2 593 000	18 032 500	40 388 500	56 376 500	28 038 000	36 903 000	42 751 000
	Median	*	*	75 000	50 000	65 000	50 000	75 000	70 000
	Snitt	*	*	87 963	75 634	88 503	77 883	93 901	89 251
Finanstilsynet	Sum	409 195	454 383	220 280	0	34 345 400	2 972 475	426 224 000	158 156 025
	Median	113 775	47 670	110 140	0	200 000	55 150	200 000	100 000
	Snitt	102 299	90 877	110 140	0	2 453 243	228 652	13 319 500	5 857 631
Forbrukertilsynet	Sum	650 000	0	175 000	1 635 000	1 000 000	1 035 000	1 000 000	103 000 000
	Median	150 000	0	175 000	150 000	500 000	250 000	250 000	1 000 000
	Snitt	216 667	0	175 000	163 500	500 000	207 000	250 000	1 287 500
Datatilsynet	Sum	1 275 000	2 560 000	1 587 500	7 500 000	4 625 000	6 150 000	73 140 000	18 305 000
	Median	87 500	75 000	75 000	800 000	75 000	300 000	225 000	200 000
	Snitt	79 688	116 364	122 115	576 923	462 500	512 500	3 657 000	1 076 765
Totalsum utvalg		2 334 195	5 607 383	20 015 280	49 523 500	96 346 900	38 195 475	537 267 000	322 212 025

Median- og gjennomsnittsbetøpene endrer seg også noe over tid. Her tydeliggjøres også forskjellene mellom Arbeidstilsynet, som har faste satser og omfattende retningslinjer for utmåling av overtredelsesgebyr, og Finanstilsynet og Forbrukertilsynet, som iligger mer subjektive og avskrekkende gebyr. Arbeidstilsynets overtredelsesgebyr har holdt seg på relativt likt nivå siden de fikk myndighet til å illegge gebyr i 2014. Finanstilsynet gir i snitt større bøter, men dette er sannsynligvis farget av at noen få bøter er på svært høye beløp. Medianbetøpet per år holder seg relativt stabilt mellom 50 og 200 tusen kroner. Forbrukertilsynets overtredelsesgebyr har i snitt økt siden 2015, også medianbetøpene har økt siden 2015. Datatilsynet har også ilagt

⁴³ Kilde: Årsrapporter 2015-2022 for Arbeidstilsynet, Finanstilsynet, Forbrukertilsynet og Datatilsynet | elnnsyn.no | Nyhetsarkiv hos Finanstilsynet og Forbrukertilsynet

svært høye gebyr, spesielt i 2021 og 2022, mens medianbeløpet var relativt høyt i 2018 og 2020.

Tabell 9: Sum inndrevet beløp fra overtredelsesgebyr per år.⁴⁴

Tilsynsorgan	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Skatteetaten	13 746 940	10 467 057	3 866 142	5 135 225	6 000 989	6 141 053	4 548 540	4 239 747
Arbeidstilsynet	1 495 000	2 593 000	10 452 532	24 648 850	39 228 725	26 657 818	33 232 096	33 718 538
Finanstilsynet	1 674 393	2 821 854	829 239	-174 308	29 550 069	4 329 207	427 767 871	8 709 694
Mattilsynet	1 248 105	849 058	1 368 207	5 889 211	2 885 506	1 910 751	1 732 553	4 517 381
Tolletaten	8 504 337	6 636 291	3 761 708	15 472 727	22 507 022	13 847 719	3 673 838	5 251 584
Sjøfartsdirektoratet	3 853 450	5 584 682	6 892 596	9 937 592	14 486 864	8 809 664	6 131 736	6 547 414
Konkurransetilsynet	157 010 000	6 500 000	50 130 000	788 000 000	467 300 000	766 000 000	3 000 000	0
DiBK	0	45 000	45 000	115 000	30 146	75 435	20 000	159 000
KOFA	0	0	29 000	510 000	5 155 000	4 969 790	2 032 000	19 439 643
Totalsum utvalg	187 532 225	35 496 942	77 374 424	849 534 297	587 144 321	832 741 437	482 138 634	63 143 358

Tabell 9 viser totalbeløpene inndrevet av overtredelsesgebyr for et utvalg tilsynsorgan. Disse tallene er i hovedsak hentet fra Skatteetatens årsregnskap, supplert med tall fra tilsynsmyndighetenes egne årsberetninger, og viser rapportert inntekt fra overtredelsesgebyr. For flere tilsynsorgan ser man en økende tendens i inndrevet beløp over tid, frem til en nedgang i 2020. Denne nedgangen skyldes sannsynligvis redusert tilsynsaktivitet på grunn av pandemien.

Spesielt Arbeidstilsynet, Tolletaten og Sjøfartsdirektoratet hadde en signifikant økning i innkrevede beløp fra overtredelsesgebyr i perioden 2015 – 2019. Siden disse tilsynene har relativt lave maksbeløp for overtredelsesgebyr kan utviklingen tolkes som at flere overtredelsesgebyr vedtas. Tilsynsorgan som kan ilegge større beløp, som Finanstilsynet og Konkurransetilsynet, viser ikke den samme utviklingen over tid, men varierer mye fra år til år avhengig av omfanget på sakene de behandler.

Ved å se på Statsregnskapet kan man også trekke ut inntektsposter som omhandler overtredelsesgebyr og lignende reaksjoner, men heller ikke her er alle tilsynsmyndigheter inkludert. Dette gjør det utfordrende å kunne rapportere en faktisk total statlig inntekt fra overtredelsesgebyr, men basert på våre funn estimerer vi at minst 63.1 millioner kroner ble inndrevet fra overtredelsesgebyr i 2022. I vedlegg C ligger Tabell 11: Sum inntektsposter overtredelsesgebyr og kombinasjon av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt i Statsregnskapet 2014 til 2022, fordelt på tilsyns-/forvaltningsmyndighet. (Oppgitt i TNOK) som oppgir beløpene rapportert i Statsregnskapet fra 2014 til 2022.

⁴⁴ Kilde: Årsrapporter 2015-2022 for Skatteetaten, Arbeidstilsynet, Finanstilsynet, Mattilsynet, Tolletaten, Konkurransetilsynet og KOFA.

5 Klagemuligheter

I vedlegg A har vi oppsummert lover, lovparagrafer, departement, tilsynsorgan, klageorgan og årstall for når lovene har trådt i kraft. I kapittel 4 viser vi en utvikling av stadig flere lover som gir hjemmel for overtredelsesgebyr. NA har derfor sett det som nødvendig å lage en total oversikt. Vedlegg A viser derfor omfanget av tilstedeværelsen av lover og hjemler, som igjen understreker aktualiteten av denne kartleggingen.

Dersom et foretak har rettslig klageinteresse i en sak, kan de klage på vedtaket om overtredelsesgebyr. Med rettslig klageinteresse menes det at man har konkret, praktisk og aktuell interesse i en rettslig avklaring på vedtaket⁴⁵, noe som i hovedsak betyr at den som får en sanksjon rettet mot seg kan klage. Også aktører som indirekte berøres kan, etter omstendighetene, ha klagerett.⁴⁶

En klage på vedtak om overtredelsesgebyr innebærer at forvaltningen må behandle saken på nytt. Klageretten er en fundamental rettssikkerhetsgaranti og er forankret i forvaltningsloven § 28 *Om klage og omgjøring*. Her heter det at «Enkeltvedtak kan påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken til det forvaltningsorgan (klageinstansen) som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket». Fristen for å klage er satt til 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, eller fra det tidspunkt man i rimelig forstand skulle gjort seg kjent med vedtaket.

Når man mottar et vedtak om overtredelsesgebyr, skal klagemuligheter og klageorgan oppgis. For enkeltvedtak truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner, er klageorganet kommunestyret eller fylkestinget, eller en eller flere særskilte klagenemder oppnevnt av disse. For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått tilsynsmyndighet tildelt av kommune eller fylkeskommune, er klageorganet én eller flere særskilte klagenemder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet. Departementet er likevel klageorgan når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget eller av det øverste organet i et eget rettssubjekt som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen.

Dersom man er ilagt overtredelsesgebyr fra skattemyndighetene, er Skattedirektoratet klageorgan. Klager på vedtak truffet av Arbeidstilsynet behandles av Direktoratet for Arbeidstilsynet ved Avdeling for klagebehandling og sekretariater. Personvernemnden behandler klagesaker knyttet til overtredelsesgebyr ilagt av Datatilsynet. For vedtak truffet av Finanstilsynet er Finansdepartementet (FIN) klageorgan, med unntak av vedtak fattet av Finanstilsynet etter reglene i revisorloven, regnskapsførerloven og inkassoloven, hvor klageorganet er Klagenemnden for revisor,

⁴⁵ Tvisteloven §1-3, Ot.prp. nr 38 (1964-65) s. 98

⁴⁶ NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, s. 192

regnskapsfører- og inkassosaker, jf. forskrift 1. februar 2012 nr. 11. En komplett oversikt over hver tilsynsmyndighet og lovparagrafs klageorgan finnes i Vedlegg A.

I likhet med informasjon om antall overtredelsesgebyr ilagt og gebyrenes størrelse, er det utfordrende å finne noen samlet oversikt over antall klagesaker og deres utfall. Det finnes ingen samlet løpende statistikk over klagesaker, og få tilsynsmyndigheter og klageorgan publiserer vedtak eller utfall av klager på administrative sanksjoner. Tabell 10 er utarbeidet etter en gjennomgang av de større tilsynsmyndighetenes årsrapporter, tilgjengelig tilsynsstatistikk fra elnnsyn, og svarbrev til SSB og JBD, for å gi et estimat av omfang av klager på illeggelse av overtredelsesgebyr.

Tabell 10: Antall mottatte klager på vedtak om overtredelsesgebyr per år for et utvalg næringsrelevante tilsynsmyndigheter.⁴⁷

Tilsynsmyndighet	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Datatilsynet	6	5	7	1	3	3	8	5
Arbeidstilsynet	18	19	26	70	97	46	59	84
Finanstilsynet	2	0	3	0	2	2	2	3
Forbrukertilsynet	0	0	1	0	0	1	1	0
Skattedirektoratet	98	156	71	104	159	4	2	0
Totalt antall for utvalg	124	180	108	175	261	56	72	92

Antall mottatte klager på vedtak om overtredelsesgebyr er noe lavere de siste årene enn det var før pandemien. Arbeidstilsynet oppgir at det ikke finnes løpende statistikk over klagesaker, men at de kan tas ut manuelt av Avdeling for Klagesaker og sekretariater som benytter et eget saksbehandlingssystem. Av de 147 klagesakene som ble behandlet i 2022 gjaldt 84 overtredelsesgebyr, og 24 vedtak ble opphevet eller omgjort.⁴⁸ Avdeling for klagesaker og sekretariater erfarer at overtredelsesgebyr påklages mer enn andre vedtak, og de siste årene har omtrent 60 prosent av alle klagesaker omhandlet vedtak om overtredelsesgebyr.⁴⁹

⁴⁷ Kilder: Svarbrev fra Arbeidstilsynet, Datatilsynet og Finanstilsynet til SSB og JBD | Årsrapporter 2015-2022 for Skatteetaten, Forbrukertilsynet, Finanstilsynet, Personvernemda

⁴⁸ Svarbrev: fra Arbeidstilsynet til SSB og JBD

⁴⁹ Arbeidstilsynets Årsrapport 2022, s. 23 | Arbeidstilsynets Årsrapport 2021, s. 10

6 Oppsummerte funn

De næringsdrivende og skatteyterne omgis av et stadig mer omfattende og komplekst regelverk, der feil etterlevelse kan ettergåes med gebyrer, tilleggsskatt og straff – selv for den lojale og pliktoppfylgende skatteyten», skriver Regnskap Norge på sine nettsider.

De skriver også at «viktigheten av det å ha et optimalt sanksjonsnivå, forsvarlig varslingsystem, styrket veiledningsplikt, objektiv klagebehandling og krav til saksbehandlingstid ved klager er alle fem viktige prinsipper for å oppfylle rettssikkerhetsgarantien for skatteyttere».

Overtredelsesgebyr er, gjennom denne kartleggingen, et sentralt spor å jobbe videre med for nettopp revidere, forbedre og videreutvikle rettssikkerhetsgarantien. Nedenfor har vi trukket frem mulige funn og tiltak som kan være aktuelle.

FUNN	TILTAK
<p>Funn 1 NyAnalyse har gjennom analysen ikke funnet en fullstendig og/eller samlet oversikt over bruken av overtredelsesgebyr. Den påstanden er uttrykt med bakgrunn i de kilder det henvises til i delkapittel 1.2. Det finnes heller ikke fullstendige oversikter over antall klager eller utfall av klagesaker, jf. kapittel 5.</p> <p>Administrative sanksjoner ilegges av og klager behandles innenfor forvaltningen. Dette utfordrer rettssikkerheten til den som blir ilagt sanksjonen. Det er derfor ekstra viktig med oversikt og transparens rundt hvordan myndighetene forvalter sine sanksjonshjemler.</p>	<p>Etablere en pliktig og standardisert rapporteringsrutine, hvor de som ilegger sanksjoner må rapportere ilagte sanksjoner (type og evt. med hjemmelsgrunnlag), beløp, om saken er påklaget og klageresultat, og som gjøres tilgjengelig i en samlet oversikt.</p>
<p>Funn 2 Jfr. kapittel 2. Det er uklarheter rundt utmåling av overtredelsesgebyr mv., og det er vanskelig å forstå hvordan forvaltningen kommer frem til beløpets størrelse. Denne usikkerheten svekker selskapenes rettssikkerhet og kan føre til ytterligere samfunnsøkonomisk underskudd, der</p>	<p>Utarbeide klarere og offentlig kjente retningslinjer for utmåling for å sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet.</p>

<p>både staten og virksomheter møter flere kostnader (både gebyr og kostnader knyttet til saksbehandling og rettsaker).</p>	
<p>Funn 3 Jfr. kapittel 3.1, figur 3. Det er tydelig at administrative sanksjoner benyttes stadig oftere, og bare fra 2015 til 2022 er det dobbelt så mange lover som hjemler illeggelse av overtredelsesgebyr. Etter 2004 har det totale antall lover med hjemmel for overtredelsesgebyr økt med i gjennomsnitt 4.8 lovparagrafer hvert år, i kontrast til en gjennomsnittlig økning på 0.25 lovparagrafer per år før 2004.</p> <p>I tillegg viser oversikten i tabell 6, se kapittel 3.3, store variasjoner i de beløpsmessige rammene for overtredelsesgebyr, herunder beregningsfaktorer.</p>	<p>Gjennomgå grunnlaget for innføringen av hjemler for overtredelsesgebyr på nytt. Dette kan omfatte en evaluering av i hvilken grad de nye lovhjemlene er tilstrekkelig begrunnet og berettiget, med hensyn til intensjonene og betraktningene presentert i NOU 2003: 15 <i>Fra bot til bedring</i>.</p>
<p>Funn 4 Overtredelsesgebyr har vært anvendt i økende grad siden 2003. Så langt vi er kjent med er det ikke ført tilsyn med forvaltningens anvendelse av overtredelsesgebyr. Det er et viktig rettssikkerhetsprinsipp at det foreligger et apparat for å kunne ettergå forvaltningens myndighetsutøvelse. Det gjelder ikke minst i saker som denne hvor illeggelse av straff og klagebehandling ikke foretas av uavhengige parter.</p>	<p>Etablere kontakt med Riksrevisjonen⁵⁰ eller sivilombudet med sikte på evaluering av utviklingen og anvendelsen av overtredelsesgebyr, i forhold til formål, retningslinjer og rettssikkerhet. Eller om klager bør legges til uavhengig organ. Til sammenligning, ref. skatteklagenemnda.</p>

⁵⁰ <https://kudos.dfo.no/documents/32913/files/29283.pdf>

7 Kildehenvisning

7.1 Referanser i offisielle dokumenter

Arbeidstilsynet. (2023). *Tilsynsstatistikk*. Arbeidstilsynet (Lest august 2023):

<https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/statistikk/tilsynsstatistikk/>

Datatilsynet. (2023). *Datatilsynets årsmeldinger og årsrapporter*. Datatilsynet

(Årsrapporter fra 2013 til 2022): <https://www.datatilsynet.no/om-datatilsynet/arsmeldinger/>

Finanstilsynet. (2023). *Årsrapport*. Finanstilsynet (Årsrapporter for 2013 til og med

2022): <https://www.finanstilsynet.no/publikasjoner-og-analyser/arsrapport/>

Forbrukertilsynet. (2023) *Viktige dokumenter*. Forbrukertilsynet (Årsrapporter for 2015

til og med 2022): <https://www.forbrukertilsynet.no/om-forbrukertilsynet/viktige-dokumenter>

JD. (2016). Prop.62 L (2015-2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-l20152016/id2476333/>

JD. (2022). Prop.81 L (2021-2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglenes anvendelse for statsråder)*. Justis-

og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-81-l-20212022/id2907434/>

JD. (2022). Prop.130 L (2021-2022) *Lov om regnskapsførere (regnskapsførerloven)*.

Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-130-l-20212022/id2919163/>

NTAES. (2018). *Mer effektiv sanksjonering – Oversikt, bruk og potensiale*. Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES).

FIN. (2022). Prop. 130 L (2021-2022). *Lov om regnskapsførere (Regnskapsførerloven)*.

Finansdepartementet.

Sanksjonsutvalget. (2003). *Fra bot til bedring: et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* (NOU 2003:15). Oslo:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-15/id454137/34>

Skatteetaten. (2023). *Årsrapporter*. Skatteetaten. (Årsrapporter for 2013 til og med

2022 lest september 2023). <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/>

Riksrevisjonen. (2023). *Riksrevisjonens rapport om klagesaksbehandlingen på skatteområdet*. Rapportert i Dokument 1 (2022–2023).

<https://kudos.dfo.no/documents/32913/files/29283.pdf>

7.2 Medieoppslag

Gustavsen, Ø. (2022). *Milliardsprik i bøtene fra offentlige tilsyn*. NRK.no.

<https://www.nrk.no/dokumentar/milliardsprik-i-botene-fra-offentlige-tilsyn-1.16166835>

Fornes, C. K., Gimse, M. T. (2021). *Utmåling av overtredelsesgebyr – vilkårlige millionbeløp?* Finansavisen.no.

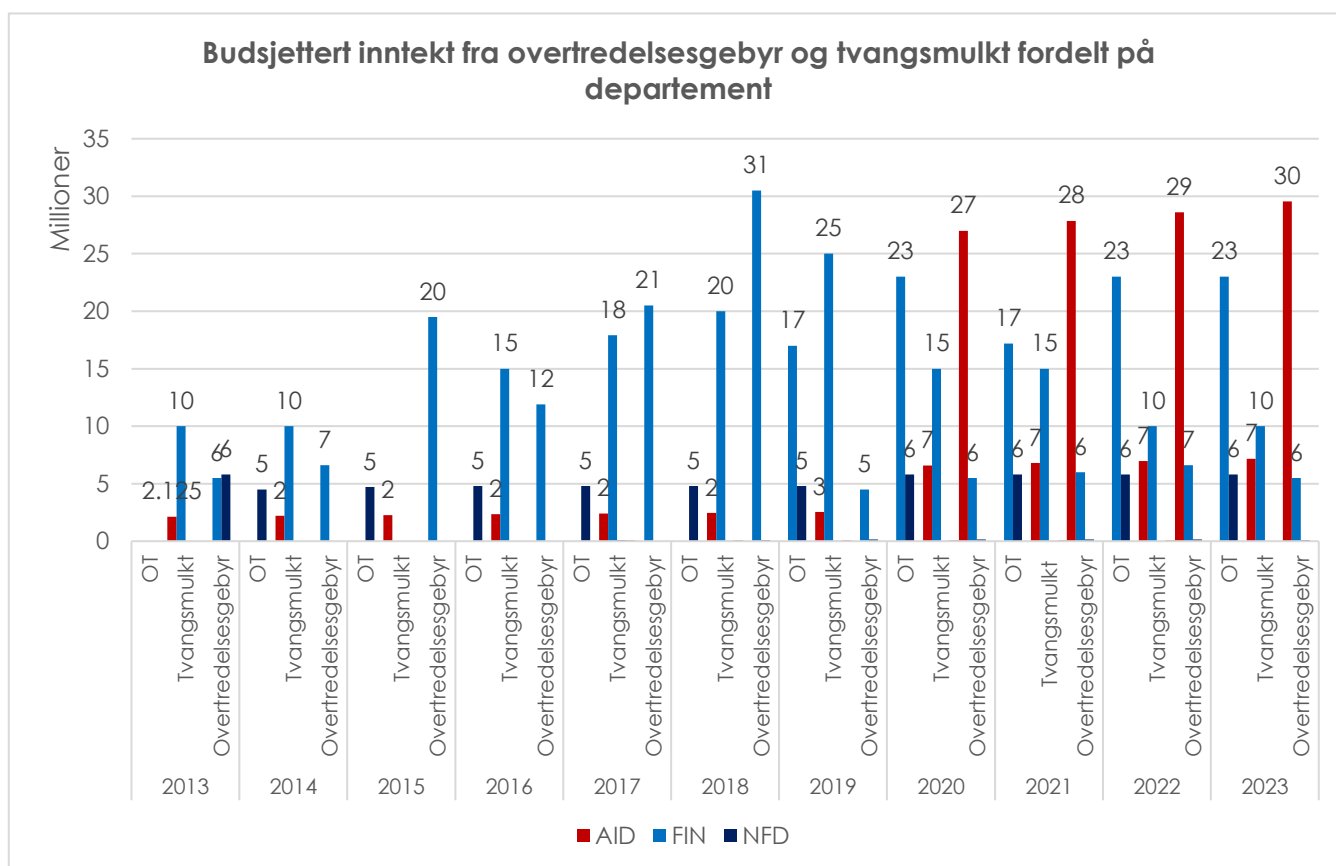
<https://www.finansavisen.no/nyheter/debattinnlegg/2021/05/21/7677054/utmaling-av-overtredelsesgebyr-vilkarlige-millionbelop>

Vedlegg A

Oversikt over lover som tillater hjemler for overtredelsesgebyr (Se eget dokument for Excel-fil).

Vedlegg B

Budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr fordelt på departement. Tall hentet fra inntekstpostene *overtredelsesgebyr*, *overtredelsesgebyr* og *tvangsmulkt* og *tvangsmulkt (OT)* i statsbudsjetter fra 2013 til 2023.



FIN har siden 2013 budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, og begynte i 2019 også å benytte seg av inntekstposten *overtredelsesgebyr* og *tvangsmulkt*, som bidrar til noe usikkerhet knyttet til faktisk budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr alene. AID budsjetterte først inntekt fra overtredelsesgebyr i 2020, men har høyest budsjettert inntekt fra overtredelsesgebyr alene fra 2020 til 2022. NFD benytter seg kun av inntekstposten *overtredelsesgebyr* og *tvangsmulkt* etter 2013, og har jevnt 5 til 6 millioner i budsjettert inntekt i sum fra disse sanksjonene.

Vedlegg C

I rapporten har vi illustrert statlige inntekter gjennom budsjetterte inntekter fra administrative sanksjoner i Statsbudsjettet og gjennom inntektsposter ført i årsrapporter og Skatteetatens årsregnskap. Man kan også undersøke inndratte beløp ved å se på Statsregnskapet. Også her er det variasjon i inntektsføring av overtredelsesgebyr, men man kan finne noe mer detaljer om inntekt til hvert enkelte tilsyns- og forvaltningsorgan.

Tabell 11: Sum inntektsposter overtredelsesgebyr og kombinasjon av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt i Statsregnskapet 2014 til 2022, fordelt på tilsyns-/forvaltningsmyndighet. (Oppgitt i TNOK)

Kapittel:	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Arbeidstilsynet	110	1 495	2 593	10 453	24 649	39 229	26 658	33 232	33 719
Direktoratet for mineralforvaltning	0	0	0	0	0	1 037	912	1 180	619
Finanstilsynet	12 963	1 674	2 822	829	-174	29 550	4 329	427 768	8 710
Justervesenet	0	0	0	93	274	82	740	40	140
Klagenemdsekretariatet	0	0	0	0	0	5 155	4 970	2 032	19 440
Sjøfartsdirektoratet	5 272	3 853	5 585	6 893	9 938	14 487	8 810	6 132	6 547
Skatteetaten	10 832	13 747	10 467	3 866	5 135	6 001	6 141	4 549	4 240
Toll- og avgiftsetaten	7 893	8 504	6 636	10 564	20 862	27 294	16 352	7 603	10 056
Totalsum:	37 070	29 273	28 103	32 698	60 684	122 835	68 912	482 536	83 471

Med dette og resten av kartleggingen vår som utgangspunkt kan den totale inntekten fra overtredelsesgebyr i 2022 anslås å være mellom 63 og 83 millioner kroner.

Vedlegg D

Link til eksempler vedtak om overtredelsesgebyr:

<p>Motkraft AS (13 ansatte), overtredelsesgebyr for brudd på markedsføringsloven fra Forbrukertilsynet.</p> <p><i>Saksnummer: 21/15838-19</i></p>	<p>motkraft-vedtak-om-overtredelsesgebyr-villedende-markedsforing.pdf (forbrukertilsynet.no)</p>
<p>Arribatec Solutions ASA (13 ansatte), overtredelsesgebyr ved verdipapirhandeloven fra Finanstilsynet.</p> <p><i>Saksnummer: 21/6356</i></p>	<p>Vedtak om overtredelsesgebyr (finansstilsynet.no)</p>
<p>Elektro & Automasjon Systemer AS (26 ansatte), overtredelsesgebyr ved personvernforordningen fra Datatilsynet.</p> <p><i>Saksnummer: 20/04401-11</i></p>	<p>Gebyr til Elektro & Automasjon Systemer AS Datatilsynet</p>

Vedlegg E

Kilder Tabell 6: Tilsynsmyndighetenes maksbeløp for overtredelsesgebyr.

-
- i Arbeidsmiljøloven § 18-10
 - ii Byggesaksforskriften § 16-2
 - iii Hvitvaskingsloven § 49
 - iv Forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven § 8
 - v Forskrift om utmåling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr § 3
 - vi Folketrygdloven § 25-6a
 - vii Forskrift om målenheter og måling § 7-2
 - viii Plan- og bygningsloven § 16-1
 - ix Forskrift om utmåling og lempning av overtredelsesgebyr § 2

 - x Retningslinjer for illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr i medhold av legemiddeloven § 28 a, apotekloven § 9-6 og lov om medisinsk utstyr § 13
 - xi Forskrift om pengespill § 100
 - xii Forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter luftfartsloven § 13 a-5
 - xiii Forskrift om overtredelsesgebyr etter dyrevelferdsloven § 6 og § 7
 - xiv Forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 10-2 og § 10-3 | Forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram § 10
 - xv Forskrift til mesterbrevloven § 6
 - xvi Forskrift om øvre rammer for overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74
 - xvii Forskrift om post § 27
 - xviii Forskrift om overtredelsesgebyr etter universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven § 3
 - xix OSLO REGELBOK - *Bok II: Særskillt regelverk for norsk regulert marked*, 2020, s. 18
 - xx Forskrift om overtredelsesgebyr etter skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og NIS-loven
 - xxi Skatteforvaltningshåndboken 2023 § 14-7
 - xxii Veileder for utmåling og illeggelse av overtredelsesgebyr (gjelder fra 1. januar 2023), Tolletaten, <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/veileder-for-utmaling-og-ileggelse-av-overtredelsesgebyr---1.-januar-2023/>