



**Overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 og
retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6**

av Mia S. Nissen

Liten masteroppgave i rettsvitenskap – JUR-3902

ved Universitetet i Tromsø

Det juridiske fakultet

Våren 2013

1. Innledning	3
1.1. Introduksjon	3
1.2. Nærmere om problemstillingen	3
1.3. Temaets aktualitet	4
1.4. EMK og metodiske spørsmål	5
1.5. Hvem er beskyttet av EMK?	7
1.6. Avgrensninger og oppbygging av oppgaven	8
2. Er overtredelsesgebyret straff i EMKs forstand?	9
2.1. Generelt om fiskerinæringen og overtredelsesgebyret i havressursloven.....	9
2.2. Problemet	10
2.3. Engel-kriteriene for hva som regnes som en straffesiktelse	11
2.3.1. <i>Nasjonal klassifikasjon</i>	11
2.3.2. <i>Karakteren av lovbruddet</i>	13
2.3.3. <i>Reaksjonens innhold og alvor</i>	18
2.4. Oppsummering – overtredelsesgebyret, en straffesanksjon.....	19
3. Krav som kan utledes av EMK artikkel 6	20
3.1. Artikkel 6 nr. 1 – det overordnede kravet om en rettferdig rettergang, innen rimelig tid, for en uavhengig domstol.....	20
3.1.1. <i>Rett til domstolsprøving</i>	21
3.1.2. <i>Kan overprøvingsorganet avsi dom for realitet?</i>	26
3.1.3. <i>Kravet om en avgjørelse innen rimelig tid</i>	28
3.1.4. <i>Vernet mot plikt til selvinkriminering</i>	31
3.2. Artikkel 6 nr. 2 – uskyldpresumpsjonen.....	36
3.2.1. <i>Bevisbyrde og krav til bevisets styrke</i>	36
3.2.2. <i>Straffeskyld kan kun konstateres etter en prosess som tilfredsstillter kravene i artikkel 6</i>	39
3.2.3. <i>Kan forvaltningsvedtaket tvangsfullbyrdes før rettskraftig dom foreligger?</i>	40
3.3. Artikkel 6 nr. 3 – minimumsrettigheter i straffesaker.....	43
4. Konsekvensen av at det foreligger brudd på EMK	45
5. Rettspolitiske vurderinger	46
6. Avsluttende bemerkninger	48
7. Kilder	49

1. Innledning

1.1. Introduksjon

Avhandlingen omhandler ileggelse av administrative sanksjoner fra fiskeriforvaltningen, og retten til en rettferdig rettergang etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon¹ (EMK) artikkel 6. Høsting av viltlevende marine ressurser i norsk økonomisk sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen reguleres i hovedsak gjennom to ulike lover med tilhørende forskrifter. Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) regulerer innsatssiden, det vil si hvem som kan høste av ressursene. Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressursloven) regulerer uttakssiden, i korte trekk hvor mye som kan høstes, og på hvilken måte. Brudd på bestemmelsene i de nevnte lover kan enten forfølges av påtalemyndighetene, eller ved ileggelse av administrative sanksjoner fra fiskeriforvaltningen. Etter havressursloven § 59 og deltakerloven § 28 har fiskeriforvaltningen hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser i fiskerilovgivningen.

1.2. Nærmere om problemstillingen

De siste tiårene har det skjedd en økende rettslig regulering av norsk fiskerinæring. Som eksempel kan nevnes innføring av kvotesystem, konsesjoner, deltakeradgang og detaljerte regler for utøvelse av fisket. Dette er et resultat av større bevissthet rundt statens forvaltningsansvar, og en erkjennelse av at utnyttelse av ressursene må underlegges et strengt regulerings- og kontrollsystem for å hindre overbeskatning.

Overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 ilegges administrativt av Fiskeri- og kystdepartementet. De alminnelige straffer er oppregnet i straffeloven 22. mai 1902 nr. 10 § 15 og omfatter ikke forvaltningsrettslige sanksjoner. En administrativ sanksjon er et enkeltvedtak, som behandles etter reglene i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). En eventuell domstolsprøving skjer i sivilprosessuelle former.

Imidlertid er straffebegrepet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon slik det er utviklet av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD), materielt forskjellig fra det internrettslige. Dersom overtredelsesgebyret regnes som straff i EMKs forstand, utløses rettighetene nedfelt i konvensjonen. Det overordnede kravet i EMK artikkel 6, om at rettergangen som helhet skal være

¹ Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, vedtatt 4. november 1950, i kraft 3. september 1953.

rettferdig, er særlig aktuelt i denne sammenhengen. Hva som regnes som en rettferdig rettergang, er utdypet gjennom praksis fra EMD, og innebærer i dag langt flere rettigheter enn de som direkte kan utledes av ordlyden i artikkel 6. Det jeg i denne avhandlingen ønsker å se nærmere på, er for det første om overtredelsesgebyret i havressursloven er å regne som straff i EMKs forstand. Dersom gebyret er å regne som straff, blir spørsmålet dernest om den eksisterende lovgivning oppfyller kravene til en rettferdig rettergang som kan utledes av EMK.

1.3. Temaets aktualitet

Administrative sanksjoner er en reaksjonsmetode som i økende grad benyttes ved lovbrudd begått innen fiskerinæringen. Dette skyldes i stor grad Fiskeri- og kystdepartementets ønske om en mer effektiv håndheving av fiskerilovgivningen, og man antar at reaksjonsfrekvensen, og dermed oppslutningen omkring regelverket, vil øke. Det har i den siste tiden blitt stilt spørsmål ved om fiskerinæringens rettssikkerhet er godt nok ivaretatt ved forvaltningens ileggelse av administrative sanksjoner. I begynnelsen av mars 2012 trådte forskrift av 20. desember 2011 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven (forskrift om overtredelsesgebyr – FOR-2011-12-20 nr. 1437) i kraft, uten at sentrale forhold til EMK er inngående drøftet. I forarbeidene til denne forskriften, høringsnotat av 21. januar 2011 med forslag til ny forskrift om lovbrotsgebyr og tvangsmulkt i medhald av havressursloven, antar Fiskeri- og kystdepartementet at ileggelse av overtredelsesgebyr ”i mange høve vil karakteriserast som ei straffesikting etter EMK”.² Det konkluderes deretter med at retten til en rettferdig rettergang etter EMK ”ikkje skaper problem i høve til forslaget om å innføre lovbrotsgebyr, på bakgrunn av reglane som er fastslegne i forvaltningslova”.³ Hjemmel for å ilegge et tilsvarende gebyr finnes i lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) § 30, og mange av problemstillingene omkring dette gebyret vil være de samme ved ileggelse av gebyr etter havressursloven. Oslo tingretts dom 1. februar 2012 (TOSLO-2011-47336) gjaldt vedtak om overtredelsesgebyr i medhold av akvakulturloven ilagt et fiskeoppdrettsselskap. Tingretten la til grunn at gebyret var straff etter EMK, og at de derfor hadde ”ubegrenset kompetanse” til å overprøve vedtaket.⁴ Retten kom til at vedtaket var ugyldig fordi det ”bryter med de rettssikkerhetsprinsippene som kan utledes av Grunnloven § 96”.⁵ Fiskeri- og kystdepartementet har anket, og ankeforhandlingene i Borgarting lagmannsrett er berammet til

² Høringsnotat av 21. januar 2011 s. 7.

³ Høringsnotat av 21. januar 2011 s. 10.

⁴ TOSLO-2011-47336 Oslo tingrett s. 12.

⁵ TOSLO-2011-47336 Oslo tingrett s. 23.

oktober 2013. Også Sivilombudsmannen har kommet med uttalelser om at rettssikkerheten ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter akvakulturloven ikke er godt nok ivarettatt.⁶ I en nylig fremlagt proposisjon til Stortinget fra mars 2013, Prop. 103 L (2012-2013) om endringer i akvakulturloven, har Fiskeri- og kystdepartementet likevel konkludert med at ileggelse av overtredelsesgebyr mest sannsynlig ikke vil innebære en straffesiktelse i EMKs forstand.⁷

1.4. EMK og metodiske spørsmål

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon fra 1950 fastslår de grunnleggende menneskerettighetene, og ble ratifisert av Norge i 1952. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen ble opprettet i 1959, og Norge anerkjente domstolens kompetanse i 1964. Gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) § 2 er EMK inkorporert som norsk lov. Dersom det oppstår motstrid mellom bestemmelser i EMK og intern norsk rett, er konvensjonsbestemmelsene gitt forrang, jf. menneskerettsloven § 3.

Jeg vil i denne oppgaven forholde meg til den engelske versjonen av EMK. Av Wien-konvensjonen om traktatretten⁸ artikkel 31-33 fremgår de grunnleggende prinsipper for tolking av traktater. Disse retningslinjer antas å gi uttrykk for folkerettslig sedvanerett. EMD har selv fastslått at retningslinjene som et utgangspunkt også skal gjelde ved tolkningen av EMK.⁹ Det fremgår av Wien-konvensjonen artikkel 31 nr. 1 at traktater som utgangspunkt skal tolkes objektivt etter sin ordlyd og i tråd med traktatens formål.

Grunnlaget for EMDs kompetanse som håndhevingsorgan er EMK artikkel 19 første punktum, hvor det fremgår at EMD skal "...ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention...". Dette medfører at dommer og avgjørelser fra EMD er den mest sentrale rettskilde ved tolkingen av EMK. Måten EMD forstår innholdet av EMK-retten på, er avgjørende for hvilke rettigheter som er omfattet. EMD har, i tillegg til å benytte de grunnleggende utgangspunkter i Wien-konvensjonen, utviklet et eget sett med tolkningsprinsipper.

⁶ Se for eksempel sak 2008/2349, som gjaldt gyldigheten av Fiskeridirektoratets vedtak om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven § 30 for overskridelse av biomasse.

⁷ Prop. 103 L (2012-2013) s. 53. Den samme konklusjonen er lagt til grunn i Fiskeri- og kystdepartementets høringsnotat 19. september 2012 Forslag til lov om endringer i akvakulturloven, punkt 4.3.5.

⁸ Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969, i kraft 27. januar 1980.

⁹ Se for eksempel dom 21. februar 1975 *Goulder mot Storbritannia* avsnitt 29.

Av EMDs praksis fremgår for det første at konvensjonen må tolkes dynamisk. I dom 25. april 1978 *Tyrer mot Storbritannia* fremholdt EMD at "...the convention is a living instrument which (...) must be interpreted in the light of present day conditions...".¹⁰ At bestemmelsene tolkes dynamisk, vil medføre at konvensjonen blir utviklet i takt med samfunnsutviklingen. Et annet særtrekk ved EMDs tolkning er effektivitetsprinsippet, uttrykt av EMD som at "...the convention must be interpreted in such a way as to guarantee rights which are practical and effective, as opposed to theoretical and illusory".¹¹ Traktaten skal ved tolkningstvil forstås slik at man oppnår en praktisk og effektiv beskyttelse av menneskerettighetene. Et siste karakteristisk trekk ved EMDs tolkningsmetode er at begreper i konvensjonen tillegges en autonom betydning. Allerede i dom 27. juni 1968 *Neumeister mot Østerrike* stadfestet EMD at begrepet "charged" måtte tolkes "as this word is understood within the meaning of the Convention".¹² En autonom tolking av begrepene er et utslag av effektivitetsprinsippet. En tolkning av EMDs praksis i tråd med overnevnte tolkningsprinsipper vil i størst mulig grad bidra til å oppnå traktatens formål, slik det fremgår av fortalen. En konsekvens av domstolens dynamiske og selvstendige tolking er at statenes forpliktelser etter traktaten vil endre seg i takt med rettsutviklingen i EMD.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon er supplert med et meget rikholdig domsmateriale. Det vil ikke være mulig innenfor rammen av denne avhandling å inkludere alle relevante avgjørelser fra EMD. Det utvalget jeg har gjort, gir imidlertid et rimelig inntrykk av EMDs syn på de spørsmål jeg behandler.

Selv om nasjonale rettskilder i utgangspunktet ikke har relevans ved tolkingen av EMK, vil Høyesteretts forståelse av konvensjonen ha stor betydning for hvilke implikasjoner EMK-retten får i det norske rettslivet. I plenumssak Rt. 2000 s. 996 Böhler-dommen trakk Høyesterett opp retningslinjene for tolking av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3. Dette er fulgt opp og utdypet i senere høyesterettsavgjørelser, og oppsummert i plenumskjennelse Rt. 2005 s. 833 slik:

“Ved anvendelse av reglene i EMK skal norske domstoler foreta en selvstendig tolking av konvensjonen. Herunder skal de benytte samme metode som EMD. Norske domstoler må således forholde seg til konvensjonsteksten, alminnelige formålsbetraktninger og EMDs avgjørelser. Det er likevel i første rekke EMD som skal utvikle konvensjonen. Og dersom det

¹⁰ Dom 25. april 1978 *Tyrer mot Storbritannia* avsnitt 31.

¹¹ Se for eksempel dom 20. desember 2011 *G. C. P. mot Romania*.

¹² Dom 27. juni 1968 *Neumeister mot Østerrke* avsnitt 18.

er tvil om forståelsen, må norske domstoler ved avveiningen av ulike interesser eller verdier kunne trekke inn verdiprioriteringer som ligger til grunn for norsk lovgivning og rettsoppfatning.”¹³

Utgangspunktet er dermed at norske rettsanvendere skal foreta en selvstendig tolking av konvensjonen. Ved tolkningen skal de anvende de samme tolkningsprinsipper som EMD, men med den begrensningen at de ikke bør anlegge en for dynamisk tolking av konvensjonen. Rettsutviklingen bør, av hensyn til en felles og ensartet utvikling av konvensjonen overlates til EMD.

1.5. Hvem er beskyttet av EMK?

Overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 kan ifølge forskrift om overtredelsesgebyr § 4 første ledd ilegges både fysiske og juridiske personer. Det må derfor klarlegges om også juridiske personer kan tilkjennes rettergangsgarantiene i artikkel 6 dersom disse er utsatt for en straffesiktelse i konvensjonens forstand. Av EMK artikkel 34 første punktum fremgår at ”...any person, non-governmental organisation or group of individuals...” har klagerett til EMD ved påståtte menneskerettsbrudd. Ordlyden ”ikke-statlig organisasjon” tilsier at selskaper er omfattet, og av EMDs praksis fremgår at organisasjoner som er klassifisert som juridiske personer i intern rett, er organisasjoner med klagerett i konvensjonens forstand.¹⁴

Juridiske personers rettigheter må avgjøres konkret ut fra hvilken rettighet etter konvensjonen det er tale om. Etter ordlyden i artikkel 6 tilkommer rettssikkerhetsgarantiene ”everyone”. Dette trekker i retning av at juridiske personer er vernet. Juridiske personer kan videre opptre som part i en sivil sak, eller som tiltalt i en straffesak. Rettighetene etter artikkel 6 er derfor rettigheter av en slik art at de kan utøves av juridiske personer. I mange tilfeller kan en straffesiktelse mot et selskap direkte påvirke de fysiske personene bak selskapet. Det er nær forbindelse mellom selskapet og de fysiske personer i selskapets ledelse. Det er da i tråd med effektivitetsprinsippet å tilkjenne også juridiske personer de rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK artikkel 6.

I avgjørelse 12. november 2002 *Fortum Oil and Gas Oy mot Finland* bekreftet EMD at

¹³ Rt. 2005 s. 833 avsnitt (45).

¹⁴ Se for eksempel avgjørelse fra den tidligere kommisjonen, 21. mars 1975 *Times Newspaper Ltd and others mot Storbritannia*.

”Article 6 applies to legal persons in the same way as it does to individuals and that a company may be regarded as having been “charged with a criminal offence”, within the autonomous meaning of that expression for the purposes of Article 6”.¹⁵

Dette synet er også lagt til grunn i norsk rettspraksis. Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2011 s. 800 gjaldt pålegg til selskaper om utlevering av bevis i medhold av straffeprosessloven. Retten kom, ut fra EMDs praksis og en formålsrettet tolkning, til at også selskaper er vernet av EMK artikkel 6.¹⁶ Det kan derfor ikke være tvilsomt at også juridiske personer kan påberope rettssikkerhetsgarantiene i EMK artikkel 6 dersom de er utsatt for en straffesiktelse i konvensjonenes forstand.¹⁷

1.6. Avgrensninger og oppbygging av oppgaven

Den videre avhandlingen er delt inn i to hoveddeler. I punkt 2 drøfter jeg om overtredelsesgebyret i havressursloven er å regne som straff i EMKs forstand. I punkt 3 vil jeg se nærmere på om ulike sentrale rettigheter som kan utledes av artikkel 6, er oppfylt ved ileggelse av overtredelsesgebyret etter havressursloven. På grunn av EMDs dynamiske tolking av konvensjonsbestemmelsene, inneholder artikkel 6 i dag langt flere rettigheter enn de som kan utledes av artikkelens ordlyd. Jeg velger kun å behandle de prosessuelle rettigheter som har størst betydning ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Andre rettigheter som kan utledes av artikkelen, vil ikke bli behandlet.

¹⁵ Avgjørelse 12. november 2002 *Fortum Oil and Gas Oy mot Finland* premissenes punkt 2.

¹⁶ Rt. 2011 s. 800 se særlig avsnitt (42) og (53).

¹⁷ Denne oppfatningen støttes også av juridisk teori, se for eksempel Jørgen All, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave, 3. opplag, Bergen 2010 s. 48.

2. Er overtredelsesgebyret straff i EMKs forstand?

2.1. Generelt om fiskerinæringen og overtredelsesgebyret i havressursloven

Store deler av Norges økonomiske sone, fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen rundt Jan Mayen ligger i Barentshavet og Nordsjøen. Dette er havområder som er blant de rikeste og mest produktive i verden. Til sammen er havområder på ca. 2 millioner kvadratkilometer underlagt norsk jurisdiksjon. Totalverdien av førstehåndsomsetning fra norske fartøy i 2012 var ifølge foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå rundt 14 milliarder kr.¹⁸ I tillegg kommer førstehåndsomsetning fra utenlandske fartøy som leverer til norske landanlegg.

Norsk fiskerinæring er en næring hvor det forventes sterk vekst i de kommende årene. Fiskernes næringsgrunnlag er en i utgangspunktet fornybar ressurs, som ligger til fellesskapet Norge, jf. havressursloven. § 1. Fiskerne er, på visse vilkår, gitt tillatelse til å høste av fellesskapets ressurser. For å oppnå et høyest mulig utbytte over tid er næringen avhengig av at ressursene forvaltes på en langsiktig og bærekraftig måte. Muligheten for økonomisk vinning er meget stor for de som opptrer i strid med loven. Kombinert med liten oppdagelsesrisiko kan dette lett gi incentiver til å omgå regelverket. Reaksjonsmåten mot brudd på reglene må være effektiv og egnet til å oppnå den ønskede preventive effekt. Havressursloven inneholder derfor hjemmel for både strafferettslig og administrativ forfølgning.

Hjemmel for straffansvar ved brudd på reglene i havressursloven finnes i lovens kapittel 12. Den strafferettslige forfølgning følger det normale straffeprosessuelle spor, og er underlagt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. Etterforskning skjer som oftest etter anmeldelse fra Fiskeridirektoratet. Av havressurslovens forarbeider fremgår at departementet mente at det for en del lovbrudd vil være mer effektivt å reagere med administrative sanksjoner fremfor straff eller straffeprosessuell inndragning. Det antas at håndhevinga av reglene vil bli bedre og mer kostnadseffektiv, og at hensynet til både allmennprevensjon og individualprevensjon vil være tilstrekkelig ivaretatt.¹⁹

Fiskeriforvaltningens hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr finnes i havressursloven § 59, med nærmere bestemmelser gitt i forskrift om overtredelsesgebyr.²⁰ Det fremgår av ordlyden i § 59 at overtredelsesgebyr kan ilegges den som ”med vilje eller aktlaust bryt føresegner som er fastsette i

¹⁸ <http://ssb.no/a/kortnavn/fiskeri/tab-2013-01-24-02.html>.

¹⁹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 166, og høringsnotat av 21. januar 2011 s. 12.

²⁰ FOR 2011-12-20 nr. 1437 §§ 4-7.

eller i medhald av lova”. Skyldkravet er uaktsomhet eller forsett. Av forskrift om overtredelsesgebyr § 4 fremgår at kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr er delegert til Fiskeridirektoratets regionkontor, og det kan rettes mot både fysiske og juridiske personer. Det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 000 kr, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 5 annet ledd. Endelig vedtak er gjenstand for utlegg, jf. havressursloven § 59 tredje ledd første punktum, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangfullbyrdelse (tvangsloven) § 7-2 bokstav e. Lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, er for eksempel brudd på tekniske regler som føring av fangstdagbok og landings- og sluttseddel, brudd på regler om utøvelse av fisket og brudd på bifangstbestemmelsene. Dette er bestemmelser hvor det i praksis ofte skjer overtredelser, og disse har tidligere blitt politianmeldt. Fiskeri- og kystdepartementet antar at det nå kan legges inn en terskel for på hvilket tidspunkt straffansvar skal inntre, slik at strafferettslig forfølgning kun skal skje i kvalifiserte tilfeller.²¹ Imidlertid må fiskeriforvaltningens behov for en effektiv håndheving av regelverket veies opp mot næringens krav til rettssikkerhet. Selv om en administrativ sanksjon formelt ikke er betegnet som straff, er formålet med ileggelsen både preventivt og pønalt.²² Et gebyr på inntil 100 000 kr, med mulighet for inndrivelse gjennom tvangssalg av skyldnerens eiendeler, kan være svært byrdefullt særlig hvis sanksjonen retter seg mot en fysisk person. Selv om overtredelsesgebyr formelt sett ikke er betegnet som straff, bygger havressursloven på at ileggelse av gebyr etter loven § 59 ”kan” være straff etter EMK.²³

2.2. Problemet

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6 nr. 1 første punktum lyder

“In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law.”

I tillegg stadfestes det i artikkelens nr. 2 og nr. 3 at den som har en ”criminal charge” rettet mot seg, skal tilkjennes ytterligere prosessuelle rettigheter. Etter artikkel 6 nr. 1 er et vilkår for at rettssikkerhetsgarantiene skal komme til anvendelse, at det må det foreligge en ”criminal charge”. Selv om ordlyden i nr. 2 og 3 er ulik, har domstolen presisert at artikkelens nr. 1, 2, og 3 henviser til

²¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 166.

²² Se for eksempel NOU 2003: 15 s. 20.

²³ Se Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 168, jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 36 og høringsnotat av 21. januar 2011 s. 7.

like situasjoner, og skal tolkes på samme måte.²⁴ I intern rett vil en ”criminal charge” tilsvare en straffesiktelse etter de straffeprosessuelle regler. Det er imidlertid ikke gitt at dette samsvarer med hva som er en straffesiktelse i konvensjonens forstand.

2.3. Engel-kriteriene for hva som regnes som en straffesiktelse

De grunnleggende kriterier for hva som skal anses som en straffesiktelse (”criminal charge”) i EMKs forstand, ble trukket opp av EMD i dom 8. juni 1976 *Engel mfl. mot Nederland*. Saken gjaldt spørsmål om en militær sanksjon som etter nederlandsk rett var klassifisert som et disiplinærtiltak, likevel var å regne som straff etter EMK artikkel 6. Det fremgikk at spørsmålet om en sanksjon er omfattet av straffebegrepet i konvensjonen, må avgjøres ut fra en vurdering av tre kriterier, nasjonal klassifisering, karakteren av lovbruddet og sanksjonens innhold og alvor (”Engel-kriteriene”). Vilrårene er i utgangspunktet alternative. Hvert av vilrårene kan dermed i seg selv lede til at det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand. I tvilstilfeller kan vilrårene kumuleres, slik at avgjørelsen av om det foreligger en straffesiktelse beror på en mer skjønnsmessig helhetsvurdering.²⁵

I det følgende vil jeg gjennomgå hvert av kriteriene for å se om ileggelse av overtredelsesgebyret etter havressursloven § 59 må regnes som en straffesiktelse etter EMK.

2.3.1. Nasjonal klassifisering

EMD uttalte i *Engel mfl. mot Nederland* at

”...It is first necessary to know whether the provision(s) defining the offence charged belong, according to the legal system of the respondent State, to criminal law, disciplinary law or both concurrently”.²⁶

Dette innebærer at et utgangspunkt for å vurdere om det foreligger en straffesiktelse i EMKs forstand, er hva sanksjonen er rubrisert som i nasjonal rett. I norsk rettspraksis er det lagt til grunn

²⁴ Se for eksempel dom 25. august 1987 *Lutz mot Tyskland* avsnitt 52.

²⁵ Engel-kriteriene er gjentatt og utdypet i senere konvensjonspraksis, se for eksempel dom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland*, og storkammerdom 9. oktober 2003 *Ezeh og Connors mot Storbritannia*. Dette er også fulgt opp av Høyesterett, se for eksempel plenumsdom Rt. 2000 s. 996 på s. 1010, og Rt. 2012 s. 912 avsnitt (19).

²⁶ Dom 8. juni 1976 *Engel mfl. mot Nederland* avsnitt 82.

at statenes rubrisering av et forhold som straff automatisk vil medføre at artikkel 6 er anvendelig.²⁷

Kriteriet er presisert i senere EMD praksis.²⁸ Det er nå klart at det skal foretas en vurdering ikke bare av lovgivers formelle klassifikasjon, men av om sanksjonen i realiteten blir ansett som straff i intern rett. Dette fremgår blant annet av dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige*. Saken gjaldt ileggelse av tilleggsskatt etter svensk rett, og klagerne anførte blant annet at de ikke hadde fått en rettferdig rettergang innen rimelig tid. Domstolen måtte ta stilling til om det forelå en straffesiktelse i konvensjonens forstand, og uttalte om nasjonal klassifikasjon av hjemmelsgrunnlaget for sanksjonen

“...They are not imposed under criminal law provisions but in accordance with various tax laws. Moreover, they are determined by the tax authorities and the administrative courts. It further appears that the Swedish legislature and the courts have considered that, under the Swedish legal system, the surcharges are not characterised as criminal penalties but rather as administrative sanctions... Consequently, although in some respects the surcharges have been placed on an equal footing with criminal penalties, the Court finds that the surcharges cannot be said to belong to criminal law under the domestic legal system.”²⁹

Sanksjonens rettslige plassering, om ileggelse skjer av forvaltning eller domstoler og oppfatninger i nasjonale rettskilder er etter dette momenter av betydning i vurderingen av kriteriet nasjonal klassifikasjon.

Hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyret finnes i havressursloven kapittel 11 og ikke blant straffebestemmelsene i lovens kapittel 12. Gebyret er ikke medregnet blant de alminnelige straffer i straffeloven § 15. Av forarbeidene til havressursloven fremgår det at ileggelse av overtredelsesgebyr etter lovgivers oppfatning heller ikke er å regne som straff i Grunnlovens forstand.³⁰ Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at det gjennom innføringen av gebyret kan skje en delvis avkriminalisering av tidligere straffbare handlinger. Overtredelsesgebyret ilegges administrativt av Fiskeridirektoratets regionkontor, og anses å være et enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Selv om hjemmelen for ileggelse av overtredelsesgebyr i noen kvalifiserte tilfeller overlappes av straffebestemmelsene i havressurslovens kapittel 12, må det

²⁷ Se for eksempel Rt. 2003 s. 804 avsnitt (40).

²⁸ Se for eksempel dom 28. juni 1984 *Campbell og Fell mot Storbritannia* og dom 22. mai 1990 *Weber mot Sveits*.

²⁹ Dom 23. juli 2003 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* avsnitt 77.

³⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 166.

kunne konkluderes med at illeggelse av overtredelsesgebyr ikke er å regne som straff etter intern norsk rett. Men som tidligere nevnt, det er forutsatt i havressurslovens forarbeider at overtredelsesgebyret likevel kan innebære straff etter EMK.

EMD fastslo i *Engel mfl. mot Nederland* at straffebegrepet etter EMK må være autonomt og konvensjonskonformt, ellers vil det bli opp til medlemsstatene selv å avgjøre i hvilke tilfeller rettssikkerhetsgarantiene i artikkel 6 kommer til anvendelse.³¹ At EMD tillegger begrepet ”criminal charge” en autonom betydning, er klart i samsvar med prinsippet om å tolke konvensjonen effektivt. På denne måten gir konvensjonen den beste beskyttelsen av de grunnleggende menneskerettigheter. Som jeg kommer nærmere tilbake til nedenfor, har overtredelsesgebyret mange likhetstrekk med en alminnelig straffesanksjon. Dersom statene skulle tilkjennes individuell frihet ved fastsettelsen av artikkel 6 sitt virkeområde, ville rettssikkerhetsgarantiene i mange tilfeller bli illusoriske.

Når overtredelsesgebyret ikke er rubrisert som straff etter norsk rett, må vurderingen av om det foreligger en straffesiktelse i EMKs forstand, avgjøres på bakgrunn av de to gjenstående vurderingskriterier.

2.3.2. Karakteren av lovbruddet

I *Engel mfl. mot Nederland* fastslår EMD videre at ”The very nature of the offence is a factor of greater import”.³² Dette må innebære at det skal foretas en konkret vurdering av den lovbestemmelse som skal anvendes på forholdet. Kriteriet er videre utdypet i senere EMD praksis.

I storkammerdom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland* fastslo EMD flere momenter som har betydning i vurderingen av lovbruddets karakter. Klageren, Öztürk, var ilagt en administrativ bot med hjemmel i den tyske veitrafikkloven, og han anførte at hans prosessuelle rettigheter etter artikkel 6 nr. 3 bokstav e var krenket. Domstolen måtte først vurdere om illeggelse av boten var straff i konvensjonens forstand. Det fremgikk at momenter i vurderingen av lovbruddets karakter blant annet er om normen retter seg mot hele eller deler av befolkningen, om den har strafferettslig karakter, og om formålet er straff og prevensjon.³³

³¹ Dom 8. juni 1976 *Engel mfl. mot Nederland* avsnitt 81.

³² *Engel mfl. mot Nederland* avsnitt 82.

³³ Dom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland* avsnitt 53.

Det første spørsmålet som kan reises er derfor om normen er av generell karakter. EMD kom i *Öztürk* til at gebyr ilagt med hjemmel i den tyske veitrafikkloven var å regne som en straffesiktelse, blant annet fordi det var rettet "...not towards a given group possessing a special status - in the manner, for example, of disciplinary law -, but towards all citizens in their capacity as road-users...".³⁴ Normen var generell og rettet seg mot alle brukere av veiene. Hva EMD nærmere legger i uttrykket "given group possessing a special status", er utdypet i dom 22. mai 1990 *Weber mot Sveits*. Saken gjaldt ileggelse av rettergangsbot overfor en part i en privat straffesak for brudd på taushetsplikt under etterforskningen. EMD uttalte at fordi normen potensielt angår hele befolkningen, rettet den seg ikke mot en spesiell gruppe.³⁵ Ileggelse av rettergangsboten ble derfor regnet som straff etter EMK. På samme måte kom EMD i dom 24. februar 1994 *Bendenoun mot Frankrike*, som gjaldt ileggelse av tilleggsskatt etter fransk rett, til at tilleggsskatten gjaldt "all citizens in their capacity as taxpayers, and not a given group with a particular status".³⁶ Ileggelse av tilleggsskatt ble regnet som straff etter konvensjonen fordi den potensielt kunne rettes mot alle som hadde plikt til å betale skatt.

Vurderingstemaet ble ytterligere utdypet i EMDs dom 17. april 2012 *Steininger mot Østerrike*. Saken gjaldt administrativt ilagt tilleggsskatt for næringsdrivende innenfor landbrukssektoren. EMD fastslo at tilleggsskatten måtte regnes som straff, selv om den ikke var rettet mot alle skattebetalere generelt, men mot en gruppe som drev med en spesifikk økonomisk næringsvirksomhet. Målet med sanksjonen var ikke å peke ut en bestemt del av befolkningen og å utsette dem for et spesielt regime, men å utstede en generell plikt i spesielle tilfeller og å gjøre denne plikten forutsigbar.³⁷

For at en sanksjon ikke skal anses som straff, må den avgrensede gruppen i tillegg ha en spesiell status. Etter praksis synes dette å ta sikte på tilfeller hvor det foreligger et spesielt behov for å opprettholde orden og disiplin, eksempelvis i militæret, eller innad i fengsler, eller i rettsvesenet.³⁸

Virkeområdet for forskrift om overtredelsesgebyr fremgår av forskriften § 1. Forskriften gjelder "alle innenfor hele det stedlige virkeområdet for havressursloven, herunder utlendinger og

³⁴ *Öztürk mot Tyskland* avsnitt 53.

³⁵ Dom 22. mai 1990 *Weber mot Sveits* avsnitt 33.

³⁶ Dom 24. februar 1994 *Bendenoun mot Frankrike* avsnitt 47.

³⁷ Dom 17. april 2012 *Steininger mot Østerrike* avsnitt 36.

³⁸ Se henholdsvis dom 8. juni 1976 *Engel mfl mot Nederland*, dom 28. juni 1984 *Campbell og Fell mot Storbritannia* og dom 22. mai 1990 *Weber mot Sveits*.

utenlandske foretak”. Dette innebærer at forskriften gjelder både for norske og utenlandske fartøy som fisker i norsk sjøterritorium eller i Norges økonomiske sone, jf. havressursloven § 4 første ledd. Sanksjonen er generell idet den innebærer at alle som fisker innenfor havressursens stedlige virkeområde, kan bli ilagt overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene i lovverket. Selv om overtredelsesgebyr etter havressursloven ikke er rettet mot alle næringsdrivende, er det generelt i den forstand at det potensielt kan rettes mot alle som driver fiske og fangst innenfor havressurslovens virkeområde. Det er ikke meningen å utsette fiskere for et spesielt regime av orden og disiplin i forhold til andre næringsutøvere, men å etablere en hensiktsmessig sanksjon for overtredelser av fiskerilovgivningen. Ut fra EMDs rettspraksis kan overtredelsesgebyr ikke anses som en sanksjon som retter seg mot en ”bestemt gruppe med en spesiell status”.

Fiskeri- og kystdepartementet antar i Prop. 103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven at overtredelsesgebyr ilagt med grunnlag i reguleringslovgivning som retter seg mot en avgrenset gruppe, i dette tilfellet de som driver næringsvirksomhet i medhold av akvakulturtillatelse, ikke er straff.³⁹ Antakelsen baserer seg på avvisningsavgjørelse 11. januar 2001 *Inocêncio mot Portugal*. Klageren, Inocêncio, ble ilagt en administrativ bot på grunn av manglende innhenting av byggetillatelse. Retten kom til at kravet om byggetillatelse kun er en måte å kontrollere byggevirksomhet på, og at ”A penalty for failing to comply with such a requirement cannot constitute a punitive criminal measure of general application to all citizens”.⁴⁰ Slik EMD ordlegger seg, legges det vekt på at normen ikke er generell, fordi den ikke gjelder alle borgerne. Men normen vil jo, i tråd med tidligere praksis fra EMD, likevel være generell, idet den potensielt retter seg mot alle som trenger byggetillatelse.

Inocêncio-avgjørelsen er sterkt kritisert i juridisk teori. *Berg* hevder at den helst må sees på som et ”feilskjær” som ikke bør tillegges prejudikatverdi, og at avgjørelsen ikke under noen omstendighet kan sies å gjelde forvaltningsbøter generelt, kun de som omhandler innhenting av offentlige tillatelser.⁴¹ Dersom man følger Bergs resonnement, og antar at avgjørelsen kun gjelder innhenting av offentlige tillatelser, vil dette være rent sivilrettslige plikter. Avgjørelsen kan ikke få betydning for om illeggelse av administrative sanksjoner rent generelt innebærer en straffesiktelse i konvensjonens forstand. *Inocêncio mot Portugal* er kun en avvisningsavgjørelse. Selv om den er

³⁹ Prop. 103 L (2012-2013) s. 53. Vurderingene bygger i stor grad på drøftelsene i høringsnotat av 19. september 2012 Forslag til lov om endringer i akvakulturloven s. 59-60.

⁴⁰ Avvisningsavgjørelse 11. januar 2001 *Inocêncio mot Portugal* premissenes punkt 2, fjerde siste avsnitt.

⁴¹ Bjørn O. Berg, *Forvaltningssanksjoner*, Trondheim 2005 s. 180.

avsagt av et kammer på 7 dommere, er det alminnelig antatt at avvsningsavgjørelser har mindre vekt enn dommer.⁴² De synspunkter og vurderinger som fremkommer i avgjørelsen er ikke fulgt opp, og de samsvarer ikke med det som følger av nyere dommer fra EMD.⁴³ Det må derfor kunne fastslås at *Inocência*-avgjørelsen ikke gir uttrykk for gjeldende EMK-rett.

Konklusjonen må bli at overtredelsesgebyret ikke er rettet mot en avgrenset gruppe med spesiell status. Sanksjonen er generell i det at den potensielt retter seg mot alle som driver næringsmessig virksomhet innenfor havressurslovens virkeområde. Dette taler for at ileggelse av overtredelsesgebyret innebærer en straffesiktelse.

Det neste relevante vurderingstema er ifølge *Öztürk mot Tyskland* om sanksjonen har strafferettslig karakter.⁴⁴ Gebyret som Öztürk ble ilagt, gjaldt en overtredelse som etter tysk intern rett tidligere hadde vært straffbar, men hvor det var foretatt en avkriminalisering. Dette var et moment som trakk i retning av å gi sanksjonen strafferettslig karakter. Fiskeri- og kystdepartementet forutsetter i forarbeidene til havressursloven at det ved innføringen av overtredelsesgebyret kan skje en delvis avkriminalisering i intern rett av handlinger som fortsatt er straffbare. Dette skjer ved at det blir lagt inn en terskel for når straffansvar skal inntre.⁴⁵

Saksforholdet i EMDs dom 28. juni 1984 *Campbell og Fell mot Storbritannia* var at to innsatte fanger ble nektet prøveløslatelse på grunn av legemsbeskadigelse av en fangevokter. Retten kom til at det forelå en straffesiktelse i konvensjonens forstand, og et moment i vurderingen var at den sivilrettslige norm hadde sammenfallende innhold som en strafferettslig norm.⁴⁶ Overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av havressursloven kan sanksjoneres ved straffebestemmelsene i lovens kapittel 12. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Samme overtredelser kan i teorien også sanksjoneres av fiskeriforvaltningen. Overtredelsesgebyr kan etter havressursloven § 59 jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 4 ilegges ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i forskrifter gitt i medhold av havressursloven. At både det objektive og det subjektive gjerningsinnholdet er det samme ved ileggelse av overtredelsesgebyr som ved straff, er et moment som i særlig grad gir sanksjonen strafferettslig karakter.

⁴² Dom 23. november 2006 *Jussila mot Finland* avsnitt 35.

⁴³ Se særlig drøftelsene i dom 17. april 2012 *Steinger mot Østerrike* avsnitt 36.

⁴⁴ Dom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland* avsnitt 53.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 166 og høringsnotat 21. januar 2011 s. 12.

⁴⁶ Dom 28. juni 1984 *Campbell og Fell mot Storbritannia* avsnitt 71.

At det foretas en skyldkonstatering, er i tillegg et moment som i seg selv trekker i retning av at sanksjonen innebærer en straffesiktelse. Innad i medlemslandene er det lange tradisjoner for å kreve subjektiv skyld for å ilegge straff. I storkammeravgjørelse 10. juni 1996 *Benham mot Storbritannia* uttalte EMD at

”In addition, the proceedings had some punitive elements. For example, the magistrates could only exercise their power of committal to prison on a finding of wilful refusal to pay or of culpable neglect”.⁴⁷

Etter havressursloven § 59 kan departementet pålegge overtredelsesgebyr til den som ”med vilje eller aktaust bryt føresegner...”. Det kreves en skyldkonstatering, og vilkåret er forsett eller uaktsomhet.

At formålet med sanksjonen var straff, var i *Öztürk mot Tyskland* et moment som trakk sterkt i retning av at det forelå en straffesiktelse.⁴⁸ Dette er fulgt opp i senere rettspraksis. I *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* uttalte domstolen at ”The penalties are thus both deterrent and punitive. The latter character is the customary distinguishing feature of a criminal penalty”.⁴⁹

Sanksjonsutvalget definerer i NOU 2003:15 Fra bot til bedring begrepet sanksjon som en ”negativ reaksjon som kan ilegges av offentlig myndighet med hjemmel i lov, ... og som har et hovedsakelig eller vesentlig pønalt formål”.⁵⁰ Denne definisjonen legger Fiskeri- og kystdepartementet i havressurslovens forarbeider til grunn også for overtredelsesgebyret.⁵¹ Som sanksjon er overtredelsesgebyret tilbakeskuende og pønalt, idet den etter ordlyden i havressursloven § 59 ilegges som en reaksjon for allerede begåtte overtredelser av lovverket. At formålet med overtredelsesgebyret både formelt og reelt sett er pønalt, er derfor ikke tvilsomt.

Høyesterett har flere ganger kommet til at ileggelse av ulike administrative sanksjoner innebærer straff etter EMK. Rt. 2007 s. 1217 gjaldt administrativ inndragning av fangst og midlertidig

⁴⁷ Dom 10. juni 1996 *Benham mot Storbritannia* avsnitt 56.

⁴⁸ Dom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland* avsnitt 53.

⁴⁹ Dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic* avsnitt 79.

⁵⁰ NOU 2003:15 Fra bot til bedring s. 20.

⁵¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 150-151.

tilbakekall av ervervstillatelse etter den gamle saltvannsfiskeoven. Dette på grunn av at det var foretatt en ulovlig overføring av fangst fra ett fartøy til et annet. Etter en vurdering av Engel-kriteriene ble administrativ inndragning ikke ansett som straff, da dette skjer på objektivt grunnlag og formålet ikke er straff. Derimot ble midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse ansett som straff på grunn av sanksjonens pønale formål og potensielt store økonomiske konsekvenser.

Også i dom inntatt i Rt. 2012 s. 1556 har Høyesterett lagt til grunn at ileggelse av overtredelsesgebyr etter lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 29 ”utvilsomt” innebærer straff etter EMK.⁵²

Som en oppsummering kan det fastslås at overtredelsesgebyret er generelt, idet det er rettet mot alle som driver næringsvirksomhet innenfor havressurslovens virkeområde. Gebyret har utpreget strafferettslig karakter. Det er foretatt en avkriminalisering, men det objektive og subjektive gjerningsinnhold i straffebestemmelsene og sanksjonsbestemmelsen er fortsatt det samme. I tillegg er formålet med reaksjonen straff og prevensjon. Etter en samlet vurdering av det andre Engel-kriterium, karakteren av lovbruddet, er jeg derfor kommet til at ileggelse av overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 klart innebærer en straffesiktelse etter EMK.

2.3.3. Reaksjonens innhold og alvor

Når overtredelsesgebyr basert på en vurdering av lovbruddets karakter må anses som straff i konvensjonens forstand, vil reaksjonens innhold og alvor som regel være uten betydning. I *Öztürk mot Tyskland* uttryktes det slik

”As the contravention ... was criminal ... there is no need to examine it also in the light of the final criterion... The relative lack of seriousness of the penalty at stake cannot divest an offence of its inherently criminal character.”⁵³

Dette må innebære at dersom en vurdering av lovbruddets karakter medfører at det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand, spiller det ingen rolle om den reaksjonen som kan ilegges er beskjedent. Ileggelse av overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 vil innebære en straffesiktelse uavhengig av reaksjonens innhold og alvor. For helhetens skyld velger jeg likevel å

⁵² Rt. 2012 s. 1556 avsnitt (38).

⁵³ Dom 21. februar 1984 *Öztürk mot Tyskland* avsnitt 54.

knytte noen bemerkninger til det siste Engel-kriteriet.

Det tredje kriteriet oppstilt i *Engel mfl. mot Nederland* er en vurdering av "...the degree of severity of the penalty that the person concerned risks incurring".⁵⁴ Med dette må forstås en vurdering av hvilken sanksjon det er snakk om, og det nærmere innholdet i den reaksjonen som risikeres ilagt. At det er den sanksjonen som risikeres, og ikke den som faktisk er ilagt, som er det relevante vurderingstema, bekreftes også av *Campbell og Fell mot Storbritannia*. Her beskrev EMD det tredje Engel-kriteriet som "...the nature and degree of severity of the penalty that Mr Campbell risked incurring".⁵⁵ En sanksjon som innebærer frihetsstraff, vil som regel alltid bli regnet som en straffesiktelse. Ved illeggelse av overtredelsesgebyr vil det ikke være tale om frihetsstraff, heller ikke subsidiært. Innholdet i sanksjonen som risikeres ilagt, må i denne sammenhengen bety størrelsen på overtredelsesgebyret. Som nevnt fremgår det av forskrift om overtredelsesgebyr § 5 annet ledd at det kan ilegges overtredelsesgebyr på inntil 100 000 kr. Gebyret kan ilegges fysiske så vel som juridiske personer, og særlig der mottakeren er en fysisk person kan gebyr i størrelsesordenen 100 000 kr være svært byrdefullt.

En isolert vurdering av reaksjonens innhold og alvor trekker i retning av at illeggelse av overtredelsesgebyr innebærer en straffesiktelse i konvensjonens forstand. I alle fall tilsier en samlet helhetsvurdering av karakteren av lovbruddet og reaksjonens innhold og alvor at illeggelse av overtredelsesgebyret etter havressursloven utvilsomt må anses som straff etter EMK.⁵⁶

2.4. Oppsummering – overtredelsesgebyret, en straffesanksjon

Etter intern norsk rett er ikke overtredelsesgebyret i havressursloven § 59 klassifisert som straff. Ileggelse av overtredelsesgebyr må likevel utvilsomt anses som straff etter EMK. Dette kan særlig begrunnes i karakteren av lovbruddet. Sentrale momenter i vurderingen er at normen er generell, og potensielt kan rettes mot alle som driver næringsvirksomhet innenfor havressurslovens virkeområde. Det foretas en skyldkonstatering, og det objektive og subjektive gjerningsinnholdet er tilsvarende som i straffebestemmelsene. Det er videre sentralt at gebyret ilegges for allerede begåtte overtredelser av lovverket, og formålet er straff og prevensjon.

⁵⁴ Dom 8. juni 1976 *Engel mfl. mot Nederland* avsnitt 82.

⁵⁵ Dom 28. juni 1984 *Campbell og Fell mot Storbritannia* avsnitt 72.

⁵⁶ Dette synet støttes for så vidt også i juridisk teori, se Lars Fause, "Fiskerikriminalitet – del 2", *Tidsskrift for strafferett*, nr. 2/2008 s. 139-161 (s. 159).

3. Krav som kan utledes av EMK artikkel 6

3.1. Artikkel 6 nr. 1 – det overordnede kravet om en rettferdig rettergang, innen rimelig tid, for en uavhengig domstol

Under punkt 2 ble det konkludert med at overtredelsesgebyr i medhold av havressurslovens § 59 er å regne som en ”criminal charge” i EMKs forstand. Konsekvensen er at illeggelsen av gebyret må tilfredsstillende rettssikkerhetsgarantiene i EMK artikkel 6 nr. 1. Dette innebærer i hovedtrekk at fysiske og juridiske personer som blir utsatt for en straffeforfølgelse i konvensjonens forstand, har krav på en rettferdig og offentlig rettergang, og å få saken avgjort innen rimelig tid av en uavhengig og upartisk domstol. I tillegg må de rettssikkerhetsgarantier som artikkel 6 nr. 2 og 3 sikrer siktede i straffesaker, være oppfylt. Fiskeri- og kystdepartementet antar i forarbeidene til havressursloven at EMKs krav til en rettferdig rettergang ”ikke skaper problemer i forhold til forslaget om innføring av overtredelsesgebyr, på bakgrunn av reglene som er fastslått i forvaltningsloven”.⁵⁷

Grunnkravet i EMK artikkel 6 er at rettergangen som helhet skal være rettferdig. ”Fair-hearing” standarden er en overordnet norm som artikkelens andre rettigheter må tolkes i lys av. Normen gir rom for en totalvurdering av prosessen som helhet, samt mulighet for regelpresisering og en dynamisk utvikling av konvensjonen.

Av EMDs rettspraksis følger at ikke nødvendigvis alle rettssikkerhetsgarantier i artikkel 6 kan gjøres gjeldende med full styrke utenfor de klassiske straffesakene. Storkammerdom 23. november 2006 *Jussila mot Finland* gjaldt illeggelse av tilleggsskatt etter finsk rett. Domstolen uttalte at

”...There are clearly ”criminal charges” of differing weight. ...The autonomous interpretation...have [has] underpinned a gradual broadening of the criminal head to cases not strictly belonging to the traditional categories of the criminal law, for example administrative penalties.”⁵⁸

Det fremgikk videre av samme avsnitt at ”The criminal-head guarantees will not necessarily apply with their full stringency”. Dette indikerer at statene har en noe bredere skjønnsmargin ved gjennomføring av rettighetene etter artikkel 6 ved illeggelse av administrative sanksjoner enn i de

⁵⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 168 jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 36, og høringsnotat av 21 januar 2011 Forslag til ny forskrift om lovbrøtsgebyr og tvangsmulkt i medhold av havressurslova s. 6.

⁵⁸ Dom 23. november 2006 *Jussila mot Finland* avsnitt 43.

klassiske straffesakene. Dette synet fremkommer også i norsk rettspraksis. Høyesteretts plenumsdom inntatt i Rt. 2000 s. 996 (Bøhler-dommen) gjaldt ileggelse av forhøyd tilleggsatt etter ligningsloven. Retten kom til at selv om ileggelse av forhøyd tilleggsatt innebar en straffesiktelse etter artikkel 6, ”kan det ikke tas for gitt at alle regler konvensjonen oppstiller for straffesaker, uten videre vil få anvendelse”.⁵⁹

3.1.1. Rett til domstolsprøving

At statene har en noe bredere skjønnsmargin ved gjennomføringen av artikkel 6 rettighetene ved ileggelse av administrative sanksjoner enn i de klassiske straffesakene, medfører blant annet at forvaltningssanksjoner i første omgang kan ilegges administrativt. I dom 17. april 2012 *Steininger mot Østerrike* uttrykte domstolen det slik

”Where a penalty is criminal in nature there must be the possibility of review by a court which satisfies the requirements of Article 6 § 1, even though it is not inconsistent with the Convention for the prosecution and punishment of minor offences to be primarily a matter for the administrative authorities.”⁶⁰

Fiskeridirektoratets regionkontors ileggelse av overtredelsesgebyr er et forvaltningsrettslig enkeltvedtak, jf. definisjonen i forvaltningsloven § 2 bokstav b. Av forskrift om overtredelsesgebyr § 6 fremgår at klageinstans for regionkontorenes vedtak er Fiskeridirektoratet. Enkeltvedtak kan bringes inn for domstolene til overprøvelse etter reglene i forvaltningsloven § 27b. At overtredelsesgebyret i første omgang ilegges av Fiskeridirektoratets regionkontorer, er derfor ikke i seg selv i strid med konvensjonspraksis.

Det følger av EMDs praksis at en sanksjon ilagt av administrative myndigheter må kunne bringes inn for en domstol til full overprøving. EMDs dom 10. februar 1983 *Albert og Le Compte mot Belgia* gjaldt vedtak om suspensjon av to legelisenser. EMD fremholder her at når rettighetene etter artikkel 6 kommer til anvendelse, må enten de administrative organene i seg selv oppfylle kravene til en rettfærdig rettergang, eller så må organet ”be subject to subsequent control by a judicial body that has full jurisdiction and does provide the guarantees of Article 6 para. 1 (art. 6-1).”⁶¹ Det

⁵⁹ Rt. 2000 s. 996 (Bøhler-dommen) s. 1017, og også lignende uttalelser i plenumsdom Rt. 2008 s. 1409 avsnitt (103).

⁶⁰ Dom 17. april 2012 *Steininger mot Østerrike* avsnitt 45.

⁶¹ Dom 10. februar 1983 *Albert og Le Compte mot Belgia* avsnitt 29 .

samme synet fremgår også i EMDs dom 23. oktober 1995 *Pramstaller mot Østerrike*, som gjaldt ileggelse av forvaltningsbot med subsidiær fengselsstraff for bygging uten byggetillatelse. EMD uttalte at domstolens kompetanse måtte sees i lys av at det gjaldt en sak som var ”...of a criminal nature for the purpose of the Convention”.⁶² For at et organ i straffesaker skal kunne sies å ha ”full jurisdiction”, må det ha “the power to quash in all respects, on questions of fact and law, the decision of the body below”.⁶³ Dette må innebære at kravene til overprøving kan være noe sterkere i straffesaker enn i sivile saker, og at overprøvingsorganet i saker om straff må ha kompetanse til å prøve alle sider, både faktum, juss og bevisvurdering.⁶⁴ Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger en mulighet til å bringe saken inn for domstolene. Prøvingsadgangen må, i tråd med effektivitetsprinsippet, være effektiv og reell. Dersom nasjonalt regelverk kan legge begrensninger på prøvingsadgangen, vil retten til overprøving i mange tilfeller bli illusorisk.

Havressursloven § 59 første ledd første punktum fastslår at ”Departementet *kan* pålegge ... lovbrotsgebyr” (min utheving). Av forskrift om overtredelsesgebyr § 4 første ledd fremgår også at ”Fiskeridirektoratets regionkontor *kan* ilegge overtredelsesgebyr...” (min utheving). Ordlyden tilsier at fiskeriforvaltningen har fritt skjønn med tanke på om gebyr skal ilegges eller ikke. Av havressurslovens § 59 tredje ledd tredje punktum fremgår at domstolene ”kan prøve storleiken på gebyret”. Det følger av denne bestemmelsen at utmålingen av gebyret er gjenstand for domstolskontroll.

Havressurslovens forarbeider viser til drøftelsene i forarbeidene til deltakerloven, om forholdet til EMK, og antar at denne drøftelsen også kan legges til grunn for ileggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven.⁶⁵ Det fremgår av deltakerlovens forarbeider at domstolene i følge EMK skal ha adgang til full overprøving, men videre at ”konvensjonen stiller derimot neppe noe krav om at domstolen skal kunne prøve forvaltningens såkalte ”frie skjønn” i det underliggende vedtaket”.⁶⁶ Med betegnelsen ”fritt skjønn” antar jeg her at Fiskeri- og kystdepartementet sikter til spørsmålet om hvorvidt lovbruddet skal forfølges, og i så tilfelle, om det skal reageres med gebyr eller anmeldelse og påfølgende straffesak.

⁶² Dom 23. oktober 1995 *Pramstaller mot Østerrike* avsnitt 41.

⁶³ *Pramstaller mot Østerrike* avsnitt 41, gjentatt blant annet i dom 23. oktober 1995 *Umlauf mot Østerrike* avsnitt 37, dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* avsnitt 93, og dom 17. april 2012 *Steininger mot Østerrike* avsnitt 46.

⁶⁴ Det samme synet er lagt til grunn av Sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 s. 101.

⁶⁵ Ot.prp. nr. 20 (2007.-2008) henviser på side 168 til Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) kapittel 5.5.

⁶⁶ Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 36.

Spørsmålet blir om omfanget av domstolenes prøvingskompetanse ved ileggelse av overtredelsesgebyret er i samsvar med uttalelsene i *Albert og Le Compte mot Belgia*, og senere EMD praksis, om at overprøvingsorganet må ha ”full jurisdiction”.

Når det gjelder spørsmålet om vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, og den nærmere utmåling av gebyret, må domstolene kunne prøve Fiskeridirektoratets lovtolking og subsumsjon fullt ut. Som det fremgår av *Albert og Le Compte mot Belgia* og senere EMD praksis, skal domstolene overprøve både faktum, juss og bevisvurderinger. Det dreier seg her om rettslige vurderinger, for eksempel om det foreligger en subjektiv overtredelse av bestemmelser i lov eller forskrift. Slike vurderinger er domstolene særlig egnet til å foreta. Dette er som nevnt ovenfor også erkjent i lovens forarbeider, hvor det fremgår at domstolene skal ha adgang til ”full overprøving av sakens faktiske og rettslige sider”.⁶⁷ Spørsmålet om domstolene kan prøve Fiskeridirektoratets vurdering av hvorvidt gebyr er hensiktsmessig å ilegge, er vanskeligere å besvare.

Brudd på havressurslovens bestemmelser er underlagt offentlig påtale, jf. straffeloven § 77. I praksis vil påtalemyndighetens etterforskning ofte skje etter anmeldelse fra Fiskeridirektoratet. Opportunitetsprinsippet i straffeprosessen innebærer at domstolene ikke overprøver påtalemyndighetenes vurderinger av hvorvidt det er hensiktsmessig å ta ut tiltale. Dette taler for at domstolene heller ikke bør prøve forvaltningens vurderinger av om sanksjonen skal ilegges eller ikke. Den omstendighet at det ved administrativ forfølgning er det samme organ som reiser sak som ilegger gebyret, kan imidlertid tale for en annen løsning. Mange av de samme lovbrudd som tidligere ble politianmeldt vil i de minst alvorlige tilfeller nå sanksjoneres av forvaltningen selv.

I dom 28. juni 1990 *Obermeier mot Østerrike* ble kravet om ”full jurisdiction” utdypet. Obermeier anla sak mot sin tidligere arbeidsgiver, hvor han hevdet det forelå urettmessig oppsigelse. Den østerrikske arbeidsretten hadde i dette tilfellet kun begrenset overprøvingsrett. EMD kom til at det ikke var tilstrekkelig at domstolen kunne prøve rammene for skjønnet. Effektivitetsprinsippet tilsa at også selve den skjønnsmessige vurdering måtte være gjenstand for overprøving.⁶⁸

EMDs dom 4. mars 2004 *Silvester's Horeca Service mot Belgia* gjaldt spørsmålet om rekkevidden av overprøvingsorganets kompetanse ved overprøving av en administrativt ilagt bot for overtredelse

⁶⁷ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) jf. ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 36.

⁶⁸ Dom 28. juni 1990 *Obermeier mot Østerrike* avsnitt 70.

av momsregler. EMD uttalte at overprøvingsorganet var kommet til at de hadde kompetanse til

”...à examiner la réalité ... et à contrôler la légalité des amendes fiscales réclamées, sans être compétente pour apprécier l'opportunité ou accorder une remise complète ou partielle de celles-ci”.⁶⁹

EMD konkluderte deretter med at klageren ”n'a pas eu accès à un «tribunal» au sens de l'article 6 § 1 de la Convention”.⁷⁰ Den belgiske ankeinstansen hadde kun kompetanse til å foreta en legalitetskontroll, samt prøve om vilkårene for å ilegge sanksjonen var oppfylt. Fordi det ikke var mulig å overprøve hensiktsmessigheten av ileggelsen, eller om klageren helt eller delvis skulle fritas fra sanksjonen, hadde klageren ikke hatt tilgang til en ”domstol” i konvensjonens forstand.

En overprøving av fiskeriforvaltningens vurderinger av hensiktsmessigheten av å ilegge overtredelsesgebyr vil være mest mulig i samsvar med målet om å oppnå en praktisk og effektiv beskyttelse av menneskerettighetene. Særlig viktig i denne sammenhengen er hensynet til næringsutøvernes rettssikkerhet. Når det er samme organ som etterforsker saken som treffer vedtak i første instans, vil Fiskeridirektoratet komme i en ”dobbelrolle”. Det kan oppstå tvil omkring Fiskeridirektoratets uavhengighet og objektivitet. Ressurskontrollen på havet utføres i hovedsak av Kystvakten med hjemmel i lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten.⁷¹ Fiskeri- og kystdepartementet har lagt til grunn at Fiskeridirektoratet ikke skal være bundet av Kystvaktens vurdering av hvorvidt en sak skal oversendes Fiskeridirektoratet for ileggelse av overtredelsesgebyr, eller anmeldes til politiet.⁷² Når Fiskeridirektoratet kan overprøve Kystvaktens vurderinger tilsier rettssikkerhetssyn at også Fiskeridirektoratets skjønn bør være gjenstand for domstolsprøving.

I tillegg kan ileggelse av overtredelsesgebyr for den private part oppleves som et svært inngripende vedtak. Som nevnt kan Fiskeridirektoratet ilegge både fysiske og juridiske personer gebyr opp mot 100 000 kr, og endelig vedtak er tvangsgrunnlag for utlegg. Det vil innebære økt forutsigbarhet for næringen om domstolene har samme kompetanse til overprøving som et overordnet forvaltningsorgan ordinært ville ha hatt. Det fremkommer i Prop. 103 L (2012-2013) til lov om endringer i akvakulturloven at Fiskeri- og kystdepartementet legger til grunn at det ”er nær

⁶⁹ Dom 4. mars 2004 *Silvester's Horeca Service mot Belgia* avsnitt 29.

⁷⁰ *Silvester's Horeca Service mot Belgia* avsnitt 30.

⁷¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 112.

⁷² Høringsnotat av 21. januar 2011 s. 21.

sammenheng mellom spørsmålet om en sanksjon skal ilegges og hva sanksjonen nærmere skal gå ut på,” og at begge deler bør kunne overprøves av domstolene.⁷³ Det samme må gjelde for overtredelsesgebyr etter havressursloven.

EMD har tilkjennegitt at det, i hvert fall i sivile saker, bør utvises en viss forsiktighet ved overprøving av avgjørelser som omhandler beskyttelse av miljøet. EMDs dom 28. juli 2005 *Alatulkkila mot Finland* gjaldt overprøving av et vedtak om fiskeforbud, og nærmere regulering av fisket i Torne-elven i Nord-Finland. EMD uttalte at

“A certain respect must be accorded to decisions taken by administrative authorities in particular in specialised areas of the law, such as planning which involved the exercise of discretion involving a multitude of local factors inherent in the choice and implementation of politics”,⁷⁴

og videre at

“Similar considerations arise in the field of environmental protection, where there are important conflicting considerations and interests and, as in this case, a wider international context in the form of a co – operation agreement with a neighbouring State implicated in the environmental concerns in issue”.⁷⁵

Domstolene bør dermed utvise en viss respekt for forvaltningsavgjørelser på særskilte områder, for eksempel bevaring av miljø. Her er det ofte flere viktige motstridende hensyn og interessekonflikter. Domstolen antok at klagerne har hatt en effektiv adgang til domstolsprøvelse, selv om overprøvingsorganet ikke prøvde alle sider av saken. Forbudets lovlighet, forholdet til finsk grunnlov og EMK var blitt prøvd, så vel som saksbehandling, nødvendighet og proporsjonalitet. I tillegg var forbudet gitt i samsvar med en internasjonal avtale om bevaring av miljøet. Imidlertid gjaldt *Alatulkkila mot Finland* avgjørelse av en sak om borgerlige rettigheter og plikter (“civil rights”) og ikke en straffesiktelse. I tråd med utsagnene i *Pramstaller mot Østerrike*, må kravene til ”full jurisdiction” i saker om overtredelsesgebyr etter havressursloven antas å være strengere.

Formålet med havressursloven er blant annet å sikre en bærekraftig forvaltning av de villlevende marine ressurser, jf. havressursloven § 1. Forvaltningsprinsippene i havressursloven § 7, som ligger til grunn for tolkingen av lovens bestemmelser og flere av de konkrete bestemmelser i

⁷³ Prop. 103 L (2012-2013) s. 69.

⁷⁴ Dom 28. juli 2005 *Alatulkkila mot Finland* avsnitt 52.

⁷⁵ *Alatulkkila mot Finland* op.cit. avsnitt 52.

havressursloven, er en gjennomføring av Norges internasjonale forpliktelser for bevaring av viltlevende marine ressurser gjennom FNs Havrettskonvensjon fra 1982⁷⁶ og gjennomføringsavtalen fra 1995^{77, 78}. Det er i stor grad miljømessige hensyn som skal ivaretas gjennom bestemmelsene i havressursloven, men loven er både en forvaltningslov og en næringslov, jf. formålet i havressursloven § 1. Samtidig som hensynet til miljøbevaring står sentralt, skal loven også legge til rette for samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Når reglene både skal ta hensyn til miljøet samt legge forholdene til rette for næringsvirksomhet, kan det oppstå vanskelige interessekonflikter. Vurderingen av om det i hvert tilfelle er hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr, er underlagt flere faktorer. I tillegg vil håndhevelse av bestemmelsene i havressursloven være med på å oppfylle internasjonale forpliktelser om bevaring av miljøet.

Saken *Alatulkkila mot Finland* illustrerer godt de ulike hensyn og interesseavveiiinger som må tas i betraktning ved forvaltningsavgjørelser om beskyttelse av miljøet, og som derved både førsteinstans, klageorgan og domstolene må ta i betraktning. I norsk rettspraksis har domstolene normalt vært tilbakeholdne med å overprøve forvaltningsavgjørelser med sterk skjønnsmessig karakter.⁷⁹ Sentralt er likevel at ileggelse av overtredelsesgebyr er straff etter EMK artikkel 6, med de krav til ”full jurisdiction” for domstolen som følger av EMDs praksis.

Konklusjonen må bli at det strenge kravet om at overprøvingsorganet skal ha ”full jurisdiction” i saker som er straff etter artikkel 6, medfører at Fiskeridirektoratet ikke har skjønnsfrihet ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven. Effektivitetsprinsippet tilsier at både rammene for skjønn og selve den skjønnsmessige vurdering må kunne overprøves.

3.1.2. Kan overprøvingsorganet avsi dom for realitet?

Ovenfor kom jeg til at EMDs krav om at overprøvingsorganet skal ha «full jurisdiction», innebærer at retten kan prøve alle sider av Fiskeridirektoratets vedtak. I forlengelsen av dette oppstår spørsmålet om det også må være adgang til å avsi dom for realitet, eller om domstolen må nøye seg

⁷⁶ The third United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS III) 10. desember 1982.

⁷⁷ The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks 4. august 1995, i kraft 11. desember 2001.

⁷⁸ Se for eksempel NOU 2005: 10 s. 34.

⁷⁹ Se for eksempel Rt. 2004 s. 1092 (Reinbeitedom) avsnitt (70) og Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredningsdom) s. 1433. Dette er også lagt til grunn i Prop. 103 L s. 69.

med å avsi dom for ugyldighet, for så å sende saken tilbake til Fiskeridirektoratet for ny behandling.

Utgangspunktet i norsk rett er at domstolene ikke avsier dom for realitet, selv om forvaltningens skjønn fullt ut er underlagt domstolskontroll, jf. Rt. 2001 s. 995.⁸⁰ I rettspraksis er det oppstilt enkelte unntak fra dette utgangspunktet. Det er antatt at domstolene har adgang til å avsi dom for realitet dersom saken er enkel og oversiktlig, og det vil innebære unødvendig formalisme å sende saken tilbake til forvaltningen. I tillegg kan det avsies dom for realitet i de tilfeller der et forvaltningsorgan ikke retter seg lojalt etter en dom, og hvor det er nødvendig for å unngå menneskerettighetsbrudd.⁸¹

Imidlertid gjelder ingen av avgjørelsene fra Høyesterett saker som er straff etter EMK artikkel 6. Som drøftet ovenfor under punkt 3.1.1, må uttalelsene i *Albert og Le Compte mot Belgia* og påfølgende EMD praksis, innebære at kravet om at domstolene skal ha ”full jurisdiction” være sterkere i straffesaker enn i sivile saker. Et organ kan vanskelig sies å ha full jurisdiksjon dersom det ikke har kompetanse til selv å realitetsbehandle saken. For å sikre rettigheter som er praktiske og effektive, kan domstolene prøve både faktum, juss, bevisvurderinger og skjønn. Med en så omfattende prøvingskompetanse må det kunne legges til grunn at domstolene har et like godt grunnlag for å avsi realitetsavgjørelse som forvaltningsorganene selv. Når både rammene for skjønnet og selve den skjønnsmessige vurdering kan prøves, kan jeg ikke se noen umiddelbare betenkeligheter ved at domstolene i disse tilfeller avgjør saken selv. Behovet for en rask og betryggende avgjørelse sikres best dersom domstolene kan avsi dom for realitet. Til sammenligning vil en slik overprøvingsrett i praksis tilsvare overprøvingsretten til et overordnet forvaltningsorgan. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

I norsk lovgivning finnes det flere eksempler på at retten er gitt adgang til å fatte realitetsavgjørelse i saker hvor forvaltningen har ilagt overtredelsesgebyr. Et eksempel er overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon § 10-3. Av paragrafens tredje ledd fjerde punktum fremgår at domstolene kan prøve alle sider av saken.⁸² I lovens forarbeider

⁸⁰ Saken gjaldt spørsmål om en mann som var innvilget 50 % uførepensjon under domstolsprøvingen av forvaltningens vedtak kunne kreve å få dom for at han hadde krav på 100 % uførepensjon. Førstvoterende uttalte at den klare hovedregel er at «domstolenes kontroll med forvaltningen er innskrenket til legalitetskontroll» (dommen s. 1004).

⁸¹ Se Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Oslo 2010 s. 350 med videre henvisninger til høyesterettspraksis.

⁸² En tilsvarende bestemmelse finnes i konkurranseloven § 29. Domstolene kan prøve alle sider av konkurransetilsynets vedtak, og fatte realitetsavgjørelse, se Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) s. 241.

presiseres det at ileggelse av gebyr må regnes som straff etter EMK artikkel 6, og at domstolene har adgang til å fatte realitetsavgjørelse.⁸³ Det fremgår også av de samme forarbeider at hensynet til rettssikkerhet må veie tungt i slike saker, og at ”vedtak om overtredelsesbot har paralleller til strafferettslige bøter og er som sådan av en karakter som domstolene har god kompetanse til å vurdere”⁸⁴. De samme argumenter og hensyn må også kunne gjøres gjeldene for gebyr ilagt med hjemmel i havressursloven. Det er snakk om å ilegge et gebyr som har store likhetstrekk med et strafferettslig gebyr, og hensynet til rettssikkerhet er et tungt argument. De objektive og subjektive vilkår for å ilegge straff og overtredelsesgebyr er langt på vei de samme. Utmåling og ileggelse av gebyr er domstolene særlig egnet til å foreta. I den nylig avgitte tilrådingen til Stortinget om lov om endringer i akvakulturloven, Prop. 103 L, går Fiskeri- og kystdepartementet inn for at det skal være adgang til å avsi dom for realitet ved ileggelse av gebyr etter akvakulturloven.

I den tidligere nevnte Bøhler-saken ble ileggelse av forhøyd tilleggs�katt ansett som straff etter EMK artikkel 6. Det forelå her en krenkelse av rettergangsgarantiene i artikkel 6 nr. 1, og retten kom til at opphevelse eller nedsettelse av tilleggs�katten i dette tilfellet ville være et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13. Høyesterett avsa dom for realitet, ved å oppheve deler av, og redusere resten av den ilagte tilleggs�katten.⁸⁵

Det må derfor kunne konkluderes med det strenge kravet om at domstolene skal ha ”full jurisdiction” i saker som er straff etter artikkel 6, medfører at domstolene ved overprøving av overtredelsesgebyr etter havressursloven kan avsi dom for realitet.

3.1.3. Kravet om en avgjørelse innen rimelig tid

Kravet om en avgjørelse innen rimelig tid er hjemlet i ordlyden i artikkel 6 nr. 1. Dette er en rettighet hvor det i praksis ofte påberopes brudd. Problemstillingen er godt belyst gjennom en rekke dommer og avgjørelser fra EMD. Fiskeri- og kystdepartementet antar i forarbeidene til havressursloven at forvaltningslovens krav om at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold, må kunne sies ”å ivareta de krav til avgjørelse innen rimelig tid som domstolen setter”.⁸⁶ Departementet antar videre at fristen for hva som utgjør rimelig

⁸³ Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) s. 64.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) s. 46.

⁸⁵ Rt. 2000 s. 996 s. 1023.

⁸⁶ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 168 jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 36.

saksbehandlingstid, løper fra klagetidspunktet.⁸⁷ Det fremstår for meg som noe uklart om departementet med denne uttalelsen sikter til saksbehandlingsfristen etter forvaltningsloven eller etter EMK.

Forvaltningsloven § 11a første ledd stadfester at forvaltningsorganet skal ”forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”. Bestemmelsen er et utslag av det ulovfestede kravet til god forvaltningsskikk, og gjelder fremdriften av saker for forvaltningen. Det fremgår i forvaltningslovens forarbeider at hva som er ”uten ugrunnet opphold”, er en utpreget skjønnsmessig vurdering. Forsvarlig saksbehandlingstid vil blant annet avhenge av sakens art og omfang og forvaltningens tilgjengelige ressurser.⁸⁸ Bestemmelsen stiller derimot ikke krav til selve tidsforløpet av saksbehandlingen.⁸⁹ EMKs krav om en avgjørelse innen rimelig tid er en viktig rettssikkerhetsgaranti. En prosess som tillater unødige forsinkelser og opphold, vil verken ha allmenhetens nødvendige tillit eller fungere tilstrekkelig effektivt.⁹⁰ Det har videre stor betydning for den berørte part å bringe den usikkerhet som følger med en straffesiktelse til opphør, og å få en endelig avgjørelse av straffesaken.⁹¹ Hensynene bak kravet om en avgjørelse innen rimelig tid, og bestemmelsen om at forvaltningen skal forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold, fremstår derfor som noe ulike. Bestemmelsene skal fult ut dekke samme formål. Det vil være lite forenelig med effektivitetsprinsippet og næringsutøvernes krav om rettssikkerhet at en avgjørelse innen rimelig tid skulle være betinget av at forvaltningen har tilstrekkelig tilgjengelige ressurser. Det må derfor kunne legges til grunn at bestemmelsen i artikkel 6 supplerer reglene i forvaltningsloven.⁹²

For å fastlegge om det foreligger en krenkelse av kravet til behandling innen rimelig tid, må man først fastlegge den relevante periode. Deretter må det foretas en konkret vurdering av om lengden av denne perioden er innenfor grensen av hva som regnes som rimelig tid. I straffesaker begynner fristen å løpe fra det tidspunkt hvor det foreligger en anklage (”criminal charge”) i konvensjonens forstand. ”Charged” er et konvensjonskonformt begrep. Avgjørende etter EMDs praksis for om det foreligger en straffesiktelse, er at vedkommende er blitt ”substantially affected” ved at en

⁸⁷ Ibid. s. 36.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 61.

⁸⁹ Se Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) s. 22.

⁹⁰ Se Jon Fridrik Kjølbro, *Den europeiske menneskerettighetskonvention – for praktikere*, København 2010 s. 551.

⁹¹ Pieter van Dijk og Fried van Hoof, Arjen van Rijn og Leo Zwaak, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4th edition, Oxford 2006 s. 602.

⁹² Slik også Berg op.cit. s. 201 legger til grunn.

strafferettslig (eller administrativ) forfølgelse er innledet mot han.⁹³ I norsk rett er det i den tidligere nevnte *Böhler-dommen* og i senere rettspraksis lagt til grunn at saksbehandlingsfristen ved ileggelse av administrative reaksjoner begynner å løpe når "...vedkommende myndighet underretter om at en administrativ reaksjon av strafferettslig karakter etter artikkel 6 kan være aktuelt for nærmere angitte overtredelser...".⁹⁴ Det må derfor legges til grunn at fristen for en avgjørelse innen rimelig tid begynner å løpe allerede i det Fiskeridirektoratets regionkontor underretter vedkommende næringsutøver om at det kan bli aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for nærmere angitte overtredelser av fiskerilovgivningen, jf. reglene om forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 16.

Etter EMDs praksis vil hva som er rimelig tid, avhenge av en konkret helhetsvurdering, se for eksempel dom 6. november 2012 *Beggs mot Storbritannia*. Klageren, som var dømt for drap, påstod at det forelå brudd på kravet om en endelig avgjørelse innen rimelig tid, og retten uttalte at

"...The reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the following criteria: the complexity of the case, what was at stake for the applicant and the conduct of the applicant of the relevant authorities."⁹⁵

I en helhetsvurdering er dermed tre faktorer særlig relevante – sakens karakter og kompleksitet, sakens betydning for klageren, og adferden til klager og forvaltningsmyndighetene. Det kan i praksis være store variasjoner i både rettslig og faktisk kompleksitet ved overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det må rimeligvis aksepteres at å få en endelig avgjørelse i komplekse saker vil være mer tidkrevende enn i enklere saker. For eksempel kan det være langt vanskeligere å etterforske, bevise og og sanksjonere brudd på ilandføringsplikten, enn unnlatt føring av fangst dagbok. Sakens betydning for klageren, det vil si hvilken straff det er spørsmål om, vil også ha betydning i vurderingen. EMD stiller strengere krav til en rask avgjørelse i saker som omhandler den personlige frihet enn ved rene økonomiske verdier.⁹⁶ Også partenes opptreden vil ha betydning i avgjørelsen av om kravet til avgjørelse innen rimelig tid er overholdt. Økt tidsbruk må aksepteres dersom klageren utviser passivitet eller direkte har motarbeidet sakens framdrift. Men ettersom ileggelse av overtredelsesgebyr innebærer en straffesiktelse, må dette likevel avveies mot

⁹³ Se for eksempel dom 27. februar 1980 *Deweer mot Belgia* avsnitt 44 – 46, og dom 17. desember 2004 *Pedersen og Baadsgaard mot Danmark* avsnitt 44.

⁹⁴ Rt. 2000 s. 996 *Böhler-dommen* s. 1018. Se også Rt. 2004 s. 134.

⁹⁵ Dom 6. november 2012 *Beggs mot Storbritannia* avsnitt 234.

⁹⁶ Se Kjølbros op.cit. s. 560 med videre henvisninger til EMDs praksis.

vernet mot plikt til selvinkriminering, som gjennomgås under punkt 3.1.4. Endelig vil myndighetenes opptreden har betydning for vurderingen av om fristen er overholdt. Dersom det foreligger passivitet eller treg saksbehandling fra fiskeriforvaltningens side, kan dette raskt medføre at den samlede saksbehandlingstiden blir for lang. Av EMDs praksis følger at verken for stor arbeidsmengde eller forvaltningens interne prioriteringer kan rettferdiggjøre økt saksbehandlingstid. Statene har plikt til å organisere sine rettssystemer på en slik måte at rettssikkerhetsgarantiene i artikkel 6 overholdes.⁹⁷

Konklusjonen blir at saksbehandlingsfristen begynner å løpe idet Fiskeridirektoratets regionkontor sender ut forhåndsvarsel om at det kan bli aktuelt med ileggelse av overtredelsesgebyr. Fristen løper til det foreligger endelig avgjørelse eller rettskraftig dom. Den nærmere vurdering av om den fastlagte periode er innenfor kravet om en saksbehandling innen rimelig tid, må avgjøres ut fra en konkret helhetsvurdering i den enkelte sak.

3.1.4. Vernet mot plikt til selvinkriminering

Det er et grunnleggende prinsipp i straffeprosessen at ingen som er siktet i en straffesak, skal ha plikt til å bidra til egen domfellelse.⁹⁸ I norsk rett kommer dette til syne blant annet gjennom lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 90, hvor det fremgår at den siktede skal gjøres oppmerksom på at han ikke har plikt til å forklare seg. Selvinkrimineringsvernet er også uttrykkelig uttalt i Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter⁹⁹ (SP) artikkel 14 nr. 3 bokstav g. Prinsippet om at ingen har plikt til å inkriminere seg selv, fremgår ikke eksplisitt av ordlyden i EMK artikkel 6, men er innfortolket i det overordnede kravet til en rettferdig rettergang. Vernet mot tvungen selvinkriminering innebærer at ingen har plikt til å bidra til egen domfellelse, og det nærmere innholdet av rettigheten må fastlegges gjennom praksis fra EMD. Det fremgår av EMDs praksis at selvinkrimineringsvernet er et sentralt aspekt av retten til en rettferdig rettergang. Begrunnelsen for vernet er beskyttelse av borgeren mot tvang fra myndighetene, for å oppnå et materielt riktig resultat og for å oppfylle målene med artikkel 6.¹⁰⁰

⁹⁷ Se for eksempel dom 26. februar 1992 *Nibbio mot Italia* avsnitt 18.

⁹⁸ Se for eksempel Rt. 1999 s. 1269 (Verksbetjentdommen) på s. 1271 og Rt. 2007 s.932 avsnitt (17).

⁹⁹ The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, 16. desember 1966, i kraft 23. mars 1976, inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven § 2 nr. 3.

¹⁰⁰ Se for eksempel dom 17. desember 1996 *Saunders mot Storbritannia* avsnitt 68, dom 3. mai 2001 *J.B. mot Sveits* avsnitt 64 og dom 21. april 2009 *Marttinen mot Finland* avsnitt 60.

Bestemmelsene i havressursloven § 46 jf. § 63 gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å pålegge ulike aktører i næringen en straffsanksjonert opplysnings- og samarbeidsplikt. Det fremgår av § 46 første jf. annet ledd at Fiskeridirektoratet, ved gjennomføring av kontroll, skal ha ”uhindra og direkte tilgang” til bla fartøy, rederikontor, fiskemottak, regnskaper, og relevante dokumenter og opplysninger hos alle som i ervervssammenheng håndterer viltlevende marine ressurser. Denne plikten er begrunnet i hensynet til en effektiv og hensiktsmessig forvaltning av naturressursene.¹⁰¹ Fiskeriforvaltningens, og allmenhetens interesse i en effektiv håndheving av regelverket, må i den konkrete sak alltid avveies mot den enkeltes rettssikkerhet. Spørsmålet må bli om opplysningsplikten den enkelte er pålagt ovenfor Fiskeridirektoratet, medfører en slik tvang at det oppstår konflikt med forbudet mot at ingen skal tvinges til å inkriminere seg selv. Vernet mot plikt til selvinkriminering er så vidt meg bekjent ikke drøftet i forarbeidene til havressursloven (som henviser til deltakerlovens forarbeider), deltakerloven eller forarbeidene til forskrift om overtredelsesgebyr.

Avvisningsavgjørelse 10. september 2002 *Allen mot Storbritannia* gjaldt spørsmål om selvinkrimineringsvernet kom til anvendelse ved straffsanksjonert opplysningsplikt ovenfor skattemyndighetene. Domstolen uttalte at vernet mot plikt til selvinkriminering ”does not per se prohibit the use of compulsory powers to require persons to provide information about their financial or company affairs”.¹⁰² At opplysningsplikten i seg selv var straffsanksjonert, medførte ikke at Allen ble tvunget til å inkriminere seg selv. Det fremgikk videre at en straffsanksjonert opplysningsplikt er vanlig i medlemsstatene, og at det vil være vanskelig å se for seg at forvaltningen vil kunne fungere tilstrekkelig effektivt uten denne muligheten. Forbudet mot plikt til selvinkriminering gjelder derfor kun den tvang som benyttes for å tvinge frem opplysninger om tidligere straffbare forhold. Dette må medføre at fiskeriforvaltningen i de tilfeller formålet med å innhente opplysningene ikke er å ilegge en reaksjon som er straff etter EMK, fritt kan pålegge en straffsanksjonert opplysningsplikt. Eksempler kan være innhenting av opplysninger for kontroll med ressursuttak. Fiskeridirektoratet (i samarbeid med kystvakten) gjennomfører i stor grad rutinekontroller uavhengig av konkret mistanke om at det foreligger straffbare forhold. Hovedformålet bak reglene om krav til føring av fangstdagbok og landings- og sluttsedler er kontroll med at ressursuttaket står i sammenheng med høstingsaktiviteten.¹⁰³ Hensikten er å sikre en

¹⁰¹ NOU 2003: 15 s. 103.

¹⁰² Avvisningsavgjørelse 10. september 2002 *Allen mot Storbritannia*, premissenes punkt 1.

¹⁰³ Se NOU 2005: 10 s. 233.

bærekraftig forvaltning av de viltlevende marine ressurser. Hensynet til forvaltningen av samfunnets felles naturressurser står sterkt ved begrunnelsen og berettigelsen av en straffsanksjonert opplysningsplikt ovenfor Fiskeridirektoratet.

Det kan imidlertid tenkes at opplysningene som innhentes, senere ønskes brukt som bevis for å ilegge overtredelsesgebyr. Av ordlyden i artikkel 6 nr. 1 gjelder vernet mot plikt til selvinkriminering fra det foreligger en "criminal charge". Som drøftet under punkt 3.1.3 er det avgjørende for om en person er utsatt for en straffesiktelse i konvensjonens forstand, om vedkommende er "substantially affected" som følge av at en strafferettslig eller administrativ forfølgelse er rettet mot han.

I storkammerdom 17. desember 1996 *Saunders mot Storbritannia* hevdet Saunders at bruken av forklaringene han hadde avgitt for forvaltningen under trussel om straff, var i strid med retten til en rettferdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1. Det fremgikk at forvaltningens undersøkelser før det blir spørsmål om å ilegge en sanksjon ikke kan være underlagt rettergangsgarantiene i artikkel 6 nr. 1, da dette vil "unduly hamper the effective regulation in the public interest of complex financial and commercial activities".¹⁰⁴ Selvinkrimineringsvernet innebærer derimot forbud mot å fremtvinge forklaringer, og å benytte de fremtvungne opplysninger som bevis i en straffesak. Det må være tilstrekkelig at det foreligger en mulighet for slik bruk, for at vernet skal komme til anvendelse.¹⁰⁵ I *Saunders mot Storbritannia* ble det ansett som en krenkelse at påtalemyndigheten benyttet opplysninger, som var fremtvunget på et tidspunkt hvor den anklagede ennå ikke var straffesiktet, som bevis i en straffesak. Den anklagedes forklaringer ble brukt på en inkriminerende måte, og det ble lagt vekt på at de utgjorde det hovedsakelige bevis i saken.¹⁰⁶ Det fremgår videre at selvinkrimineringsvernet ikke omfatter bevis som eksisterer uavhengig av siktedes egen vilje.¹⁰⁷

Saksforholdet i EMDs dom 29. juni 2007 *O'Halloran og Francis mot Storbritannia* var at Francis bil var blitt fotografert av en fotoboks i for høy hastighet. Francis ble dømt for brudd på opplysningsplikten fordi han, under henvisning til retten til å forholde seg taus, nektet å oppgi hvem som var fører av bilen. Det fremgår av dommens premisser at omfanget av vernets utstrekning vil være avhengig av de konkrete omstendigheter i saken, og EMD uttaler at "...what constitutes a fair

¹⁰⁴ Dom 17. desember 1996 *Saunders mot Storbritannia* avsnitt 67.

¹⁰⁵ Se dom 21. desember 2000 *Heaney og McGuinness mot Irland* avsnitt 53-54.

¹⁰⁶ *Saunders mot Storbritannia* avsnitt 72-75. Se også storkammerdom 10. mars 2009 *Bykov mot Russland* avsnitt 103.

¹⁰⁷ *Saunders mot Storbritannia* avsnitt 69.

trial cannot be the subject of a single unvarying rule but must depend on the circumstances of the particular case”.¹⁰⁸ Ved avgjørelsen av om det foreligger en krenkelse av vernet er karakteren og graden av tvangen for å fremskaffe beviser, hvilke rettssikkerhetsgarantier som foreligger samt bruken av de fremtvungne beviser sentrale momenter.¹⁰⁹

EMDs dom 21. juli 2009 *Marttinen mot Finland* gjaldt påstått brudd på retten til ikke å inkriminere seg selv. Klageren var anklaget for skattesvindler ved å ha gitt ukorrekt informasjon om sine inntekter og eiendeler. Det fremkom at selvinkrimineringsvernet kan bli utløst før det foreligger en nasjonal straffesiktelse. Hensynet til at staten effektivt skal kunne inndrive gjeld, kan ikke rettferdiggjøre et system som tilsidesetter kjernen i selvinkrimineringsvernet.¹¹⁰ Dersom man tillater et slikt system, vil ikke rettigheten bli praktisk og effektiv og i tråd med formålet til EMK artikkel 6. I de tilfeller det foreligger en straffesiktelse i konvensjonens forstand, vil vernet alltid kunne påberopes.¹¹¹ Det kan utgjøre en krenkelse dersom den anklagede ikke får veiledning om sin rett til ikke å uttale seg.¹¹²

Ut fra EMDs praksis må det kunne hevdes at dersom Fiskeridirektoratets regionkontorer ved konkret eller begrunnet mistanke om at det foreligger straffbare forhold pålegger en aktør opplysningsplikt jf. havressursloven § 46, kan det oppstå konflikt med selvinkrimineringsvernet. Det er sentralt om forklaringene blir brukt på en inkriminerende måte, og om det er det eneste eller et vesentlig bevis i saken. Opplysninger kan heller ikke fremtvinges dersom det foreligger en nærliggende mulighet for at de vil bli benyttet i en påfølgende straffesak. Dette er også lagt til grunn i norsk høyesterettspraksis. Et av spørsmålene i Rt. 2007 s. 932 var om selvinkrimineringsvernet ble krenket ved at forklaringer avgitt ovenfor kontrollmyndigheter i en sak om bounndragelse, ble benyttet som bevis i en påfølgende straffesak. Retten uttalte at det ikke kan trekkes et skarpt skille mellom forklaringer avgitt på undersøkelsesstadiet og forklaringer avgitt under straffesaken, og at ”sentralt ved avgjørelsen av om vernet er krenket, er måten forklaringene er brukt på vurdert i et helhetlig lys”.¹¹³ En formålsrettet tolking må være ledende, også ved spørsmålet om når selvinkrimineringsvernet skal komme til anvendelse. Ingen skal tvinges til å bidra til egen

¹⁰⁸ Dom 29. juni 2007 *O’Halloran og Francis mot Storbritannia* avsnitt 53.

¹⁰⁹ *O’Halloran og Francis mot Storbritannia* avsnitt 55.

¹¹⁰ Dom 21. juli 2009 *Marttinen mot Finland* avsnitt 75.

¹¹¹ Se for eksempel dom 3. mai 2001 *J.B. mot Sveits*.

¹¹² Dom 8. februar 2010 *Aleksandr Zaichenko mot Russland* avsnitt 52.

¹¹³ Rt. 2007 s. 932 avsnitt (24).

domfellelse. Bestemmelsen må tolkes slik at vernet gir en praktisk og effektiv beskyttelse, slik at rettergangen som helhet blir rettferdig.

I *O'Halloran og Francis mot Storbritannia* ser det ut til at domstolen mener at karakteren og omfanget av tvangen ikke var så omfattende, fordi man allerede ved å bruke motorkjøretøy har akseptert og pådratt seg visse forpliktelser etter britisk veitrafikklov.¹¹⁴ Mengden informasjon Francis ble pålagt å oppgi var videre beskjeden. Også ved å drive fiske og fangst i medhold av reglene i havressursloven har aktørene pådratt seg visse forpliktelser, for eksempel plikt til å føre fangstdagbok, og landings- og sluttsedler jf. havressursloven § 36 og § 39. Imidlertid kan graden og mengden av den informasjonen som må opplyses til Fiskeridirektoratet, langt overstige det som ble pålagt i *O'Halloran og Francis mot Storbritannia*. På andre rettsområder har man i norsk rett lagt til grunn at vernet mot selvinkriminering kan komme til anvendelse ved opplysningsplikt ovenfor forvaltningen. I proposisjonen til endringer i konkurranseloven avgitt 15. mars 2013 er det erkjent at vernet mot selvinkriminering kan komme til anvendelse når konkurransetilsynet innhenter opplysninger, særlig dersom opplysningene innhentes for å fastslå om det foreligger brudd på konkurranseloven.¹¹⁵

Den usikkerhet rundt på hvilket tidspunkt vernet mot selvinkriminering inntreffer ved ileggelse av administrative reaksjoner, kan vanskelig unngås uten å utvide vernet. Sanksjonsutvalget foreslo at selvinkrimineringsvernet skulle inntas i en ny bestemmelse i forvaltningsloven slik at ”i sak om administrative sanksjoner eller mulig politianmeldelse, har enhver rett til å nekte å svare på spørsmål...”.¹¹⁶ Forslaget er ikke fulgt opp i lovgivningen, men en generell forvaltningsrettslig regel vil etter min mening kunne ha bidratt til å få slutt på en del av den usikkerhet som hersker omkring vernets utstrekning.

Konklusjonen må bli at alle som ilegges overtredelsesgebyr etter havressursloven, er vernet av forbudet mot plikt til selvinkriminering. Vernet gjelder fra det foreligger en ”criminal charge”, men det er ikke mulig å oppstille generelle regler for på hvilket tidspunkt opplysningsplikten i havressursloven må vike for vernet mot plikt til selvinkriminering. Det må i alle fall kunne hevdes at Fiskeridirektoratet, ved konkret eller begrunnet mistanke om en overtredelse av havressursloven, ikke kan pålegge den mistenkte opplysningsplikt. Det må i hvert tilfelle foretas en konkret

¹¹⁴ Dom 29. juni 2007 *O'Halloran og Francis mot Storbritannia* avsnitt 57.

¹¹⁵ Prop. 75 L (2012-2013) s. 79.

¹¹⁶ NOU 2003: 15 s. 191.

helhetsvurdering av om det overordnede kravet til en rettferdig rettergang er oppfylt.

3.2. Artikkel 6 nr. 2 – uskyldspresumpsjonen

EMK artikkel 6 nr. 2 stadfester at

”Everyone charged with a criminal offence shall be presumed innocent until proved guilty according to law”.

Det fremgår av EMDs praksis at uskyldspresumpsjonen er et av elementene i retten til en rettferdig rettergang etter artikkel 6 nr. 1, og at den må forstås i sammenheng med denne.¹¹⁷ Uskyldspresumpsjonen er en sentral rettssikkerhetsgaranti, og etter ordlyden gjelder bestemmelsen for ”everyone”. Dette må medføre at både fysiske og juridiske personer er omfattet.¹¹⁸ Ordlyden ”criminal offence” skiller seg fra ordlyden i artikkel 6 nr. 1, ”criminal charge”, men etter EMDs praksis vil innholdet i begrepene være det samme.¹¹⁹ Uskyldspresumpsjonen kommer derfor til anvendelse ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven. I grove trekk innebærer uskyldspresumpsjonen at ingen kan konstateres skyldig uten ved fellende dom, etter en rettferdig rettergang i samsvar med nasjonal lovgivning og de krav som kan utledes etter EMK artikkel 6.

Innholdet i uskyldspresumpsjonen er utviklet og utdypet i rikholdig praksis fra EMD. Jeg velger å behandle kun de sidene av uskyldspresumpsjonen som jeg antar vil ha størst betydning ved Fiskeridirektoratets illeggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven § 59.

3.2.1. Bevisbyrde og krav til bevisets styrke

En prinsipiell uttalelse om innholdet i uskyldspresumpsjonen kom i EMDs plenumsdom 6. desember 1988 *Barberá, Messequé og Jabardo mot Spania*. De tre klagerne Barberá, Messequé og Jabardo var alle tiltalt for drap, og de anførte blant annet at det forelå brudd på uskyldspresumpsjonen. Klagerne hevdet domfellelsen kun bygget på tidligere avgitte

¹¹⁷ Se for eksempel dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* avsnitt 108, dom 2. oktober 2012 *Virabyan mot Armeina* avsnitt 185, og dom 6. november 2012 *Maksim Petrov mot Russland* avsnitt 102. Også norsk Høyesterettspraksis legger dette til grunn, se for eksempel Rt. 2007 s. 1217 avsnitt (65).

¹¹⁸ At juridiske personer kan tilkjennes rettigheter etter artikkel 6 nr. 2 er forutsatt i blant annet avvisningsavgjørelse 25. januar 2000 *Aannemersbedrijf Gebroeders Van Leeuwen B.V. mot Nederland* premissenes punkt 1.

¹¹⁹ Se for eksempel dom 25. august 1987 *Lutz mot Tyskland* avsnitt 52.

politiforklaringer, og i tillegg at retten var forutinntatt mot dem. EMD uttalte at "...the burden of the proof is on the prosecution, and any doubt should benefit the accused".¹²⁰ Uttalelsen må innebære at det er anklagemyndigheten har bevisbyrden for at tiltalte har begått den handling det sanksjoneres mot, og at tvil skal komme tiltalte til gode.¹²¹ Ved ileggelse av overtredelsesgebyr med hjemmel i havressursloven er det derfor Fiskeridirektoratets regionkontor, som anklage- og sanksjonsmyndighet, som har ansvar for at saken blir så godt opplyst som nødvendig, samt å føre bevis for at de objektive og subjektive vilkårene for å ilegge straffeansvar i den konkrete saken er oppfylt.

Fiskeri- og kystdepartementet fastslår i forarbeidene til havressursloven at beviskravet for å ilegge overtredelsesgebyr bør være kvalifisert sannsynlighetsovervekt.¹²² Spørsmålet blir om dette er i samsvar med konvensjonspraksis.

Det har i teorien vært omstridt hvorvidt man i uskyldspresumpsjonen kan utlede et krav til bevisets styrke.¹²³ Spørsmålet må imidlertid anses løst gjennom nyere praksis fra EMD. Saksforholdet i dom 1. mars 2007 *Geerings mot Nederland* var at klageren, selv om han var frikjent for ulike anklager om tyveri, fikk en avgjørelse om inndragning rettet mot seg. Ankesdomstolen fant at det, til tross for frifinnelsen, var sterke indikasjoner på at tiltalte hadde begått tyveriene. EMD uttalte at

"If it is not found beyond a reasonable doubt that the person affected has actually committed the crime, ... such a measure can only be based on a presumption of guilt. This can hardly be considered compatible with Article 6 § 2".¹²⁴

Det må derfor kunne legges til grunn at det i straffesaker gjelder et krav til bevisets styrke, og at det kreves at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode.¹²⁵ Dette er mest i samsvar med

¹²⁰ Dom 6. desember 1988 *Barberá, Messegue og Jabardo mot Spania* avsnitt 77, fulgt opp i blant annet dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* avsnitt 109.

¹²¹ Se nærmere Kjølbro op. cit. s. 506.

¹²² Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 168. Se også høringsnotat av 21. januar 2011 s. 9.

¹²³ Blant annet Asbjørn Strandbakken, *Uskyldspresumpsjonen*, Bergen 2002 s. 340-345, argumenterer for at det ikke kan innfortolkes et krav til bevisets styrke i uskyldspresumpsjonen. Se også argumentasjonen til Tilleggsskatteutvalget i NOU 2003: 7 s. 74, på bakgrunn av avvísingsavgjørelse 30. november 1999 *Trojanowski og Rogoz mot Polen*.

¹²⁴ Dom 1. mars 2007 *Geerings mot Nederland* avsnitt 47.

¹²⁵ Dette er lagt til grunn i høyesterettspraksis, se for eksempel Rt. 2012 s. 1556, Rt. 2011 s. 910 og Rt. 2007 s. 1217.

effektivitetsprinsippet, og det overordnede kravet i artikkel 6 om at rettergangen som helhet skal være rettferdig. Et strengt krav til bevisets styrke vil i størst mulig grad bidra til å sikre at rettighetene etter konvensjonen blir praktiske og effektive. Hensynet til forutberegnelighet og tiltaltes rettssikkerhet tilsier også at man i størst mulig grad prøver å angi et bestemt beviskrav. Et strengt krav til bevisets styrke vil lede til at færre blir uskyldig dømt.

Den tidligere nevnte høyesterettsdom Rt. 2007 s. 1217 gjaldt inndragning av fangst og midlertidig tilbakekall av ervervstillatelse. Førstvoterende uttalte i forbindelse med drøftelsen av kravet til bevisets styrke i artikkel 6 nr. 2 at

”Avhengig av hvor inngripende en forvaltningssanksjon er, vil kvalifisert sannsynlighetsovervekt etter omstendighetene kunne tilfredsstillende kravet om at rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Avgjørende må være hva det overordnede kravet til en rettferdig rettergang tilsier.”¹²⁶

Høyesterett kom med lignende uttalelser i storkammerdom inntatt i Rt. 2008 s. 1409. Saken gjaldt spørsmål om hvilket krav til bevisets styrke som gjelder ved ileggelse av ordinær tilleggsatt etter ligningsloven. Retten uttalte at konvensjonen ”neppe stiller samme krav til bevisets styrke ved alle sanksjoner som er straff etter artikkel 6”, og at kravet til bevisets styrke etter EMK artikkel 6 nr. 2 vil avhenge av ”hvor inngripende vedtaket er, behovet for effektiv rettshåndhevelse, og den siktedes anledning til å føre motbevis”.¹²⁷

Også på andre rettsområder er det i norsk høyesterettspraksis lagt til grunn at beviskravet for ileggelse av administrative sanksjoner er klar sannsynlighetsovervekt. Et eksempel er konkurranseretten. Rt. 2012 s. 1556 gjaldt ilagt gebyr for ulovlig anbudssamarbeid. Det fremgår av dommen at ileggelse av overtredelsesgebyr etter konkurranseloven utvilsomt må være straff etter EMK, og at det derfor kreves klar sannsynlighetsovervekt for å ilegge sanksjonen.¹²⁸ Førstvoterende fremholder videre at Høyesterett i storkammer har avgjort ”at det helt generelt følger av EMK artikkel 6 at det for administrative sanksjoner som etter artikkelen har karakter av straff, må oppstilles et strengere beviskrav enn alminnelig sannsynlighetsovervekt”.¹²⁹

¹²⁶ Rt. 2007 s. 1217 avsnitt (65).

¹²⁷ Rt. 2008 s. 1409 avsnitt (80) og avsnitt (104).

¹²⁸ De samme synspunkter gjøres gjeldende i Rt. 2011 s. 910 (Tine-saken).

¹²⁹ Rt. 2012 s. 1556 avsnitt (50).

Som nevnt ovenfor kan ikke alle rettssikkerhetsgarantier i artikkel 6 gjøres gjeldende med full styrke utenfor de klassiske straffesaker. Artikkel 6 er gitt anvendelse i alt fra saker om parkeringsbøter til drapssaker, og det må være klart at det er rom for nasjonal skjønnsmargin ved avgjørelsen av hvilket krav til bevisets styrke som stilles ved ileggelse av administrative gebyr. I sivile saker er kravet til bevisets styrke i utgangspunktet alminnelig sannsynlighetsovervekt. Kravet er et utslag av at partenes interesser i en sivil sak er likeverdige, og ønsket om et materielt riktig resultat.¹³⁰ I straffesaker kreves, av hensyn til at ingen uskyldige skal dømmes, at all rimelig tvil skal komme tiltalte til gode. Ved ileggelse av administrative sanksjoner som har karakter av straff, vil hensynet til borgernes rettssikkerhet måtte avveies mot hensynet til en effektiv håndhevelse av forvaltningslovgivningen. Hvor inngripende et vedtak er, vil variere med gebyrets størrelse og de konsekvenser ileggelsen får for den berørte part. Jo mer alvorlig og strafflignende en reaksjon er, dess strengere bør beviskravet være. Selv om et vedtak om overtredelsesgebyr for den enkelte kan være inngripende, har forvaltningen stort behov for effektivt å kunne sanksjonere mot brudd på fiskerilovgivningen. Når beviskravet ved administrative sanksjoner er lavere enn ved strafferettslig forfølgning må det kunne legges til grunn at flere overtredelser enn tidligere blir sanksjonert. Det er i prosent relativt få overtredelser som avdekkes, og muligheten for økonomisk inntjening er stor for de som velger å omgå regelverket. Forvaltningens behov for en effektiv håndhevelse av regelverket er stort, både av hensyn til prevensjon og fordi overtredelser kan få store konsekvenser for ressursforvaltningen. Gjennom reglene om forhåndsvarsling i forvaltningsloven, skal den som ilegges gebyr ha muligheten til å komme med sitt syn på saken før gebyr ilegges. Dette er med på å sikre en kontradiktorisk og rettferdig saksbehandling. Det må derfor kunne antas at et krav om klar sannsynlighetsovervekt, men heller ikke lavere, er tilstrekkelig.

Konklusjonen blir at et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt ved Fiskeridirektoratets ileggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven er i samsvar med EMK.

3.2.2. Straffeskyld kan kun konstateres etter en prosess som tilfredsstillter kravene i artikkel 6

Fiskeri- og kystdepartementets vurderinger i forarbeidene til deltakerloven og i høringsnotatet til forskriften om overtredelsesgebyr behandler kun en side av uskyldspresumpsjonen – beviskravet. Som nevnt tidligere er innholdet i uskyldspresumpsjonen gjennom EMDs praksis fortolket slik at det inneholder langt flere elementer. Foruten beviskravet er det i denne sammenhengen særlig

¹³⁰ Se for eksempel Rt. 2008 s. 1409 avsnitt (39).

relevant at domstoler og andre offentlige myndigheter kun kan konstatere straffeskyld etter at skyld er bevist i samsvar med loven. EMDs dom 10. februar 1995 *Allenet de Ribemont mot Frankrike* gjaldt brudd på uskyldspresumpsjonen. Mens det pågikk etterforskning av et drap på et fransk parlamentsmedlem, hadde innenriksministeren og politiet under en pressekonferanse uten reservasjoner påstått at den mistenkte var skyldig. Det fremgikk at uskyldspresumpsjonen er en del av det overordnede kravet til en retterferdig rettergang, og at offentlige myndigheter ikke kan konstatere straffeskyld før skyld er bevist etter loven.¹³¹ EMK er gjennom menneskerettsloven § 2 gjort til norsk lov, og ileggelse av overtredelsesgebyret i havressursloven kan bare skje gjennom en saksbehandling som tilfredsstillende EMKs krav til behandling av straffesaker.¹³²

Som tidligere nevnt legger Fiskeri- og kystdepartementet til grunn at kravene til en rettfærdig rettergang er tilfredsstillende ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven.¹³³ Fiskeridirektoratets regionkontor har etter forvaltningsloven en alminnelig veiledningsplikt, samt et selvstendig ansvar for å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 11 og § 17. De prosessuelle rettigheter etter EMK er imidlertid i noen tilfeller mer vidtrekkende, og disse vil ved ileggelse av overtredelsesgebyr supplere reglene i forvaltningsloven.

Retten til en rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1 innebærer for det første et krav om likestilling av partene (equality of arms).¹³⁴ Dette innebærer at partene skal ha samme mulighet til å presentere sin sak, innkalle og avhøre vitner, fremlegge beviser, kommentere dokumenter mv. Videre inneholder retten til en rettfærdig rettergang et prinsipp om en kontradiktorisk saksbehandling, som innebærer at en part skal "have knowledge of and comment on all evidence adduced or observations filed, with a view to influencing the court's decision".¹³⁵ En part skal således vite om, og få en reell mulighet til å kommentere, alle bevis som føres mot han. Retten gjelder alle opplysninger og argumentasjon omkring faktiske omstendigheter.

3.2.3. Kan forvaltningsvedtaket tvangsfullbyrdes før rettskraftig dom foreligger?

Et spørsmål som uskyldspresumpsjonen reiser, er om en administrativt ilagt sanksjon kan

¹³¹ Dom 10. februar 1995 *Allenet de Ribemont* avsnitt 35. Se også dom 21. mars 2000 *Asan Rushiti mot Østerrike* avsnitt 31.

¹³² Fra norsk høyesterettspraksis vises det særlig til Rt. 2003 s. 1827, Rt. 2004 s. 1368 og Rt. 2012 s. 1051.

¹³³ Se note 57.

¹³⁴ Se for eksempel dom 4. april 2013 *C.B. mot Østerrike* avsnitt 37.

¹³⁵ Dom 27. november 2012 *Naumoski mot Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia* avsnitt 25.

tvangsfullbyrdes før det foreligger en endelig avgjørelse av straffesaken. Hovedregelen i norsk forvaltningsrett er at forvaltningen må gå til domstolene for å få en rettskraftig avgjørelse som grunnlag for tvangsinndrivelse av sine krav.¹³⁶ Av havressursloven § 59 tredje ledd fremgår imidlertid at «Endelig vedtak om lovbrotsgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg». Et enkeltvedtak må anses som endelig når klagefristen på tre uker er ute, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd, eventuelt når det ikke lengre kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd. Et endelig vedtak fra Fiskeridirektoratet eller Fiskeridirektoratets regionkontor er særskilt tvangsgrunnlag for utlegg, jf. havressursloven § 59 tredje ledd jf. tvangsloven § 7-2 e, og dermed hjemmel til at Fiskeridirektoratet kan begjære utlegg og påfølgende tvangssalg av skyldnerens eiendeler. Dette innebærer i praksis at tvangsfullbyrdelse av vedtaket kan vedtas og gjennomføres fullt ut før straffesaken er endelig avgjort ved rettskraftig dom. Spørsmålet blir om dette er i samsvar med EMK artikkel 6.

EMDs dom 23. juli 2002 *Janosevic mot Sverige* gjaldt ileggelse av tilleggsskatt etter svensk rett. Domstolen aksepterte her at tvangsinndrivelse av ligningsmyndighetenes vedtak ble gjennomført før domstolsprøvingen av vedtaket var endelig. EMD uttalte at ingen av konvensjonens bestemmelser eksplisitt utelukker tvangsfullbyrdelse før endelig dom foreligger. Tvangsfullbyrdelse kan imidlertid ha store konsekvenser og også påvirke den påfølgende straffesak i negativ retning, og statene

”...Are required to confine such enforcement within reasonable limits that strike a fair balance between the interests involved. This is especially important in cases like the present one in which enforcement measures were taken on the basis of decisions by an administrative authority, that is, before there had been a court determination of the liability to pay the surcharges in question”.¹³⁷

Sentrale momenter i vurderingen er behovet for å sikre statens inntektskilder, og om den som sanksjonen retter seg mot, har effektive muligheter for tilbakebetaling og erstatning dersom et påfølgende søksmål mot forvaltningen fører frem.¹³⁸ Det må kunne legges til grunn at avgjørende for om tvangsfullbyrdelse av administrative reaksjoner kan gjennomføres før endelig dom foreligger, må bero på en interesseavveining og en proporsjonalitetsvurdering. Forvaltningens behov

¹³⁶ Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 8. utgave, Oslo 2006 s. 474.

¹³⁷ Dom 23. juli 2002 *Janosevic mot Sverige* avsnitt 106.

¹³⁸ *Janosevic mot Sverige* avsnitt 107-108, og dom 23. juli 2002 *Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige* avsnitt 118-120.

for en effektiv håndheving av regelverket må holdes opp mot den private parts rettssikkerhet.

Overtredelsesgebyret tilfaller staten, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 7 tredje ledd, men hensynet til å sikre staten inntekt er ikke en motiverende faktor for ileggelse av gebyret, slik det var i *Janosevic mot Sverige*. Formålet med ileggelse av overtredelsesgebyret etter havressursloven er som tidligere nevnt preventivt og pønalt. Hensikten er å straffe uaktsomme og forsettlige overtredelser av nærmere angitte bestemmelser i havressursloven, og både den allmentpreventive og individualpreventive effekt er viktig. Fiskeridirektoratet har behov for en effektiv måte å håndheve det regelverk de er satt til å forvalte, og ileggelse og inndrivelse av overtredelsesgebyr gir en viktig signaleffekt til næringen. Sentralt for sanksjonens effektivitet er at den som blir ilagt gebyr, ikke skal kunne trenere prosessen ved å tvinge forvaltningen til å gå omveien om et i mange tilfeller unødig søksmål for å få tvangsgrunnlag for utlegg. Selv om det kun er snakk om en økonomisk sanksjon, kan de verdier som står på spill for den enkelte i det konkrete tilfellet være store, opp til 100 000 kr, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 5 annet ledd. Hensynet til næringens rettssikkerhet må her veie tungt, og det må foreligge en mulighet for reversering av sanksjonen. Den som blir ilagt et urettmessig gebyr må ha krav på full tilbakebetaling og eventuelt erstatning dersom de alminnelige vilkår er oppfylt. Beviskravet for ileggelse av sanksjonen er riktignok ikke like strengt som i straffeprosessen, men likevel strengt nok til å sikre at uskyldige ikke skal dømmes.

Forvaltningsloven § 42 første ledd første jf. annet punktum gir Fiskeridirektoratet og Fiskeridirektoratets regionkontor hjemmel for å utsette iverksettelsen av vedtaket. Vurderingen av om en klage eller et søksmål skal gis oppsettende virkning avgjøres av forvaltningsorganet selv etter en fri vurdering av hvorvidt utsettelse finnes rimelig og forsvarlig.¹³⁹ Dersom forvaltningsorganet ser at tvangsinnndrivelse før rettskraftig dom i en konkret sak vil virke urimelig, kan organet selv vedta å utsette iverksettelsen. Etter tvisteloven § 19-13 tredje ledd kan den som angriper en tvangskraftig avgjørelse med rettsmidler, begjære retten om at adgangen til å tvangsfullbyrde avgjørelsen helt eller delvis utsettes til spørsmålet er avgjort. Bestemmelsen tar ut fra konteksten sikte på utsettelse av fullbyrdelse av rettsavgjørelser. Det kan imidlertid argumenteres for at ordlyden er vid nok til også å omfatte tvangskraftige forvaltningsavgjørelser som bringes inn til domstolene for overprøving. Det fremheves i tvistelovens forarbeider at EMK stiller krav til innholdet av norsk sivilprosess. En effektiv oppfyllelse av de menneskerettslige forpliktelser tilsier at loven i seg selv bør utformes slik at den oppfyller konvensjonenes krav.¹⁴⁰ Saker som er straff

¹³⁹ Innst.O. nr. 2 (1966-1967) s. 17.

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) s. 31.

etter EMK skal som utgangspunkt avgjøres av en domstol. Som drøftet under punkt 3.1.1 aksepterer man likevel av praktiske årsaker at sanksjoner ilegges administrativt, så lenge saken i ettertid kan bringes inn for en domstol til full overprøving. Gode reelle grunner taler for at fullbyrdelsen av en forvaltningsavgjørelse skal kunne besluttes utsatt ved overprøving med hjemmel i tvisteloven § 19-13 tredje ledd. Dersom konsekvensene en tvangsinndrivelse er svært store for den berørte part, eller vil medføre betydelige ulemper, ligger det en viktig rettssikkerhetsgaranti i muligheten til å få tvangsfullbyrdelsen utsatt til rettskraftig dom foreligger.

Konklusjonen må bli at det ikke er konvensjonsstridig at overtredelsesgebyr kan tvangsfullbyrdes før rettskraftig dom foreligger. I den grad særlig viktige motstående hensyn gjør seg gjeldende i en konkret sak, er næringens krav til rettssikkerhet tilfredsstillende ivaretatt gjennom reglene i forvaltningsloven § 42 og i tvisteloven § 19-13 om suspensjon av tvangskraft.

3.3. Artikkel 6 nr. 3 – minimumsrettigheter i straffesaker

EMK artikkel 6 nr. 3 lister opp minimumsrettigheter som tilkommer alle som er siktet i en sak som er straff etter konvensjonen. Rettighetene i artikkel 6 nr. 3 er et utslag av kravet om en rettfærdig rettergang i artikkel 6 nr. 1,¹⁴¹ og bidrar til å styrke den siktedes reelle mulighet for kontradiksjon.¹⁴²

EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav a fastsetter at den siktede har rett til å bli informert om en straffesiktelse og grunnlaget for den straks, på et språk den siktede forstår. Etter artikkel 6 nr. 3 bokstav b skal den siktede ha tilstrekkelig tid og anledning til forberedelse av sitt forsvar. Fiskeri- og kystdepartementet antar at forhåndsvarsel etter forvaltningsloven vil sikre at rettighetene etter bokstav a og b ivaretas.¹⁴³

Av forvaltningsloven § 16 fremkommer at en part skal varsles før vedtak treffes, samt gis mulighet til å uttale seg. Det skal redegjøres for hva saken dreier seg om, og det som ellers er nødvendig for at en part skal kunne ivareta sitt tarv. Det fremgår ikke nøyaktig på hvilket tidspunkt forhåndsvarsel skal gis, men dersom forhåndsvarselet skal oppfylle kravene i artikkel 6 nr. 3 bokstav a, må det gis ”straks”. Det må her skje en avveining mellom kravet til grundighet i forvaltningen, og den

¹⁴¹ Se for eksempel dom 12. februar 1985 *Colozza mot Italia* avsnitt 26.

¹⁴² All op.cit. s. 382.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 168 jf. Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) s. 37.

anklagedes behov for varsel. Varselet må beskrive de faktiske omstendigheter og de rettslige bestemmelser på en slik måte at subsumsjonen kan vurderes. For at retten til å forberede sitt forsvar skal bli effektiv og reell, bør det også kunne kreves at Fiskeridirektoratet opplyser hvilke bevis som vil ligge til grunn for vedtaket.¹⁴⁴ Overtredelsesgebyr kan ilegges både norske og utenlandske fiskere jf. havressursloven § 59 jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 4 jf. § 1. Dersom gebyret ilegges en utenlandsk fisker, må forhåndsvarselet, for å oppfylle kravene i artikkel 6 nr. 3 bokstav a gis på en språk vedkommende selv forstår.¹⁴⁵ Ut fra en formålsbetraktning må det kunne stilles krav til ikke bare språket, men mer generelt at den informasjonen som gis er forståelig. Dersom forvaltningslovens regler om forhåndsvarsel skal sikre rettighetene etter artikkel 6 nr. 3 bokstav b, må varselet komme i god tid før overtredelsesgebyr utstedes, slik at den siktede gis en effektiv og reell mulighet til kontradiksjon.

Artikkel 6 nr. 3 bokstav c gir den siktede rett til å forsvare seg personlig eller ved juridisk bistand etter eget ønske. Ved behov, og dersom det er nødvendig i rettferdighetens interesse, skal det gis juridisk bistand på det offentliges bekostning. Forvaltningsloven § 12 gir en part rett til å la seg bistå av advokat på alle trinn av saken. Problemet er å avgjøre hvor langt retten til bistand på det offentliges bekostning rekker. Dersom et vedtak endres til gunst for en part, gir forvaltningsloven § 36 rett til dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for at vedtaket endres. I den grad vilkårene er oppfylt, kan også reglene om fritt rettsråd, fri sakførsel og fritak for rettsgebyr i lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp benyttes. Etter EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c vil spørsmålet om det kan kreves vederlagsfri forsvarerbistand, for det første bero på om vedkommende er ubemidlet, dernest om det er nødvendig i rettferdighetens interesse. Reglene for dekning av saks kostnader i forvaltningsloven har dermed et snevrere anvendelsesområde enn artikkel 6 nr. 3 bokstav c. Bestemmelsen i EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav c kan dermed supplere reglene i forvaltningsloven og rettshjelploven. I hver sak må det foretas en konkret vurdering av om det er behov for dekning av saks kostnader for at prosessen som helhet skal være rettferdig.

EMK artikkel 6 nr. 3 bokstav e gir en part rett til tolk dersom han ikke forstår det språk som snakkes i retten. Bestemmelsen tar etter sin ordlyd sikte på forhandlinger i retten, ikke ilegging av administrative reaksjoner. Ilegging av overtredelsesgebyr er også straff. Behovet for å forstå det språk som benyttes av forvaltningen, for å sikre en reell mulighet til kontradiksjon, er det samme. Overtredelsesgebyret kan ilegges både norske og utenlandske aktører. For at retten etter

¹⁴⁴ Se dom 16. februar 2000 *Rowe og Davis mot Storbritannia* avsnitt 60.

¹⁴⁵ Se dom 19. desember 1989 *Brozicek mot Italia* avsnitt 41.

konvensjonen skal bli praktisk og effektiv, kan det i noen tilfeller være behov for å tilkjenne rett til bistand fra tolk også på forvaltningsstadiet.¹⁴⁶

Konklusjonen blir at reglene i forvaltningsloven iallfall et stykke på vei kan bidra til at å oppfylle saksbehandlingsreglene etter EMK. I noen tilfeller er EMKs saksbehandlingsregler mer vidtrekkende enn forvaltningslovens, og sistnevnte må da suppleres. Det avgjørende må i alle tilfelle bero på en konkret helhetsvurdering med fokus på hva det overordnede kravet til en rettferdig rettergang tilsier.

4. Konsekvensen av at det foreligger brudd på EMK

Den som har fått konstatert en krenkelse av sine rettigheter etter konvensjonen, har etter EMK artikkel 13 krav på "...an effective remedy before a national authority...". Dette innebærer et krav om et effektivt rettsmiddel for å bøte på krenkelsen. I Rt. 2000 s. 996 slås det fast at "remedy" innebærer "noe mer enn bare en rett til effektiv prøving av om konvensjonen er krenket".¹⁴⁷ Hva som er den mest effektive form for botemiddel må være gjenstand for en konkret vurdering med vekt på hvilken bestemmelse som er overtrådt, og graden av krenkelsen. Ved illeggelse av overtredelsesgebyr må det mest effektive botemiddel være nedsettelse eller bortfall av gebyret, alt etter hvor alvorlig konvensjonsbruddet er. Et praktisk eksempel er brudd på kravet om en avgjørelse innen rimelig tid. Fiskeri- og kystdepartementet antar at en stor andel av de fremtidige saker om overtredelsesgebyr vil bli klaget inn for Fiskeridirektoratet, og det kan ta tid å få en endelig avgjørelse i saken.¹⁴⁸ Brudd på kravet om en avgjørelse innen rimelig tid vil i mange tilfeller kunne anses reparert ved en erkjennelse fra nasjonale myndigheter om at det foreligger et konvensjonsbrudd, samt en reduksjon av straffen.¹⁴⁹ Dersom det ved illeggelse av overtredelsesgebyr konstateres brudd på saksbehandlingsfristen etter EMK artikkel 6, må dette kunne anses reparert ved en erkjennelse fra Fiskeridirektoratet om at det foreligger et brudd, samt en forholdsmessig reduksjon av gebyret.

EMD er imidlertid ingen "fjerdeinstans" domstol, og en fastslått krenkelse binder kun statene

¹⁴⁶ Kjølbros op.cit. s. 549 antar også at bestemmelsen kan få betydning i saker som er straff etter konvensjonen men ikke etter nasjonal rett.

¹⁴⁷ Rt. 2000 s. 996 (s. 1023).

¹⁴⁸ Høringsnotat av 21. januar 2011 s. 21.

¹⁴⁹ Se for eksempel dom 26. juni 2001 *Beck mot Norge* avsnitt 28.

folkerettslig. En dom fra EMD påvirker ikke rettskraften til den nasjonale domstolens avgjørelse, og gir ikke i seg selv rettigheter eller forpliktelser for den enkelte. Tvisteloven § 31-4 bokstav b er hjemmel for at en sivil sak kan tas opp til fornyet behandling dersom den strider mot avgjørelser fra en internasjonal domstol.

5. Rettspolitiske vurderinger

Forskriften om bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven trådte i kraft i mars 2012. Bestemmelsene har så vidt vært i bruk et år, og overtredelsesgebyr etter deltakerloven er så vidt meg bekjent aldri ilagt. Rettspolitisk er det vanskelig å drøfte overtredelsesgebyret fordi man vet så lite om hvordan bestemmelsen fungerer i praksis. Men at rettssikkerhet er et tema som det bør fokuseres på ved ileggelse av gebyret, illustreres tydelig gjennom antall saker om overtredelsesgebyret etter akvakulturloven. Oslo tingretts dom om Selsøyvik havbruk er et eksempel, saken for Sivilombudsmannen et annet. Selskaper som driver næringsvirksomhet i henhold til akvakulturtillatelse, er som regel større bedrifter med høy omsetning. Det kan argumenteres for at overtredelsesgebyr etter havressursloven i større grad vil ramme mindre selskaper, i tillegg til enkeltpersoner. Ileggelse av en økonomisk sanksjon kan i mange tilfeller ramme små bedrifter og enkeltpersoner hardere enn større bedrifter, som ofte har bedre omsetning og likviditet. Ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter havressursloven, må fiskeriforvaltningen etter min mening derfor være særlig påpasselig med at rettssikkerhetsgarantiene overholdes.

Vi har i de senere år sett en tendens til en stadig økende rettsliggjøring av norsk fiskerinæring. Næringen er også mer internasjonal – flere sentrale internasjonale konvensjoner skal følges opp og overholdes. Hele 90 % av de økonomisk viktigste fiskebestandene forvaltes i samarbeid med andre land. Den økende rettsliggjøringen innebærer økte krav til kompetanse og kunnskap hos de som skal håndheve regelverket, både om intern norsk rett og om folkerett. Vi har allerede tilkjennegitt at fiskerinæringen bør underlegges en streng grad av kontroll, men det er også behov for kontroll med forvaltningens håndheving av regelverket. Fiskeridirektoratet kan ilegge gebyr helt opp til 100 000 kr, jf. forskrift om overtredelsesgebyr § 5 annet ledd. Dette er i seg selv et høyt beløp. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg, og kravet kan tvangsinndrives før rettskraftig dom foreligger. Det dreier seg i mange tilfeller om fiskernes levevei, og kan få vidtrekkende konsekvenser for den det gjelder. *Fause* antar at en grense på 40 000 – 50 000 kr er tilstrekkelig som beløpsgrense for hva fiskeriforvaltningen bør kunne ilegge, og at overtredelser hvor høyere gebyr kan bli aktuelt, ikke

bør sanksjoneres av forvaltningen, men heller straffeforfølges.¹⁵⁰ Det kan på denne bakgrunn spørres om ikke grensen burde vært satt lavere enn 100 000 kr. På den annen side må overtredelsesgebyret, for å virke tilstrekkelig effektivt, kunne settes så høyt at overtredelser av regelverket ikke vil lønne seg økonomisk. Dersom gebyret er for lavt, vil ikke sanksjonen virke etter sitt formål. Det må uansett være samsvar mellom overtredelsen og sanksjonen. Fiskeri- og kystdepartementet har lagt til grunn at de mildeste lovbrudd kan avkriminaliseres. På den måten legges det inn en terskel for hvilke lovbrudd som skal forfølges strafferettslig. Det er sentralt at det er samsvar mellom beløpet på de administrative bøter og strafferettslige reaksjoner, slik at de administrative bøter holder seg på et klart lavere nivå. Forvaltningen må her se hen til rettspraksis.

Fiskeri- og kystdepartementet venter seg et sakstilfang på ca. 300 saker om overtredelsesgebyr per år.¹⁵¹ Av hensyn til likebehandling, og at like tilfeller skal behandles likt, må Fiskeridirektoratets regionkontor være påpasselig med å opprettholde en lik praksis for hvilke tilfeller som anmeldes til politiet og hvilke som avgjøres med administrativt gebyr. Regionkontorene må videre vurdere faktum og bevis, om beviskravet er oppfylt, skyldspørsmål og utmåling av gebyr. Dersom kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr i første instans hadde vært lagt til Fiskeridirektoratet sentralt, med Fiskeri- og kystdepartementet som klageorgan, ville forvaltningen fått et større sakstilfang, økt kompetanse og et bredere erfaringsgrunnlag å basere sine avgjørelser på. Dette ville i større grad sikret likebehandling og forutsigbarhet enn dagens ordning. Det er også mulig at rettssikkerheten ville blitt bedre ivaretatt dersom det ikke var samme organ som både etterforsket og ila gebyr i første instans. Det vil alltid by på utfordringer å utforme et regelverk som er praktikabelt og forutberegnelig. Det samme regelverket skal samtidig gi rom for effektivitet i forvaltningen, samt ivareta hensynet til individ- og allmennprevensjon. I tillegg må all regulering av fiskerinæringen skje innenfor rammen av en bærekraftig utvikling. Fiskerinæringen er en gjennomregulert næring, hvor Fiskeridirektoratet har hovedansvaret for ressurskontrollarbeidet.¹⁵² Avdekking av overtredelser og sanksjonering forutsetter ofte inngående kjennskap til næringen, og fiskeriforvaltningen har her en klar fordel fremfor påtalemyndigheten. Fiskeriforvaltningen har over tid bygget opp et kunnskapsgrunnlag og en kompetanse som langt overstiger det enkelte politidistrikt kan ventes å inneha. Innhenting av faktum og bevis kan være tid- og ressurskrevende, og det er ikke automatisk gitt hvordan påtalemyndigheten vil prioritere fiskerikriminalitet i forhold til annen kriminalitet.

¹⁵⁰ Fause op.cit. s. 159-160.

¹⁵¹ Høringsnotat av 21. januar 2011 s. 21.

¹⁵² Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 112.

6. Avsluttende bemerkninger

Avslutningsvis må det kunne hevdes at administrativ ileggelse av overtredelsesgebyr gir fiskeriforvaltningen rom for en effektiv og fleksibel håndheving av regelverket. Konsekvensen av at de mildeste lovbrudd blir forfulgt administrativt i stedet for ved ordinær straffeforfølgning, medfører at man samlet sett har mulighet til å avdekke og sanksjonere flere lovbrudd. I den grad administrativ forfølgelse ved håndhevingen av regelverket fungerer tilstrekkelig effektivt, vil dette på sikt være med på å øke både den individuelle og den allmennpreventive effekt. Fiskeriforvaltningen må likevel ha klart for seg at ileggelse av overtredelsesgebyr innebærer en straffesiktelse i EMKs forstand, og således må tilfredsstillende konvensjonens krav til en rettfærdig rettergang.

Antall ord i besvarelsen: 17 658

7. Kilder

Lover

1814	Kongeriget Norges Grundlov 17de mai 1814
2008	Lov 6. juni 2008 nr. 37 om forvaltning av viltlevende marine ressursar
2005	Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur
2004	Lov 5 mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger
2003	Lov 4.juli 2003 om elektronisk kommunikasjon
1999	Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett Lov 26. mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst
1997	Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten
1992	Lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse
1981	Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker
1980	Lov 13 juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp
1967	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
1902	Almindelig borgerlig Straffelov 22.mai 1902 nr. 10

Internasjonale konvensjoner

EMK	The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14, vedtatt 4. november 1950, i kraft 3 september 1953
SP	The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, vedtatt 16. desember 1966, i kraft 23. mars 1976
UNCLOS III	The third United Nations Convention on the Law og the Sea (UNCLOS III) 10. desember 1982
UNFSA	The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, vedtatt 4. august 1995, i kraft 11. desember 2001
Wien-konvensjonen	Vienna Convention on the Law of Treaties, vedtatt 23. mai 1969, i kraft 27. januar 1980

Forskrifter

2011 FOR 2011-12-20 nr. 1437: Forskrift om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressursloven

Forarbeider, proposisjoner, høringsnotat mv.

Prop. 103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven (Fiskeri- og kystdepartementet)
Prop. 75 L (2012-2013) Endringer i konkurranseloven (Fornyings, administrasjons- og kirke departementet)

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (havressurslova)

Ot.prp. nr. 72 (2006-2007) Om lov om endringer i lov 4.juli 2003 om elektronisk kommunikasjon

Ot.prp. nr. 51 (2004-2005) Om lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

Ot.prp. nr. 70 (2003-2004) Om lov om endring i lov 26 mars 1999 nr. 15 om retten til å delta i fiske og fangst (deltakerloven) mv.

Ot.prp. nr. 6 (2003-2004) A) Om lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranse loven)

Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) Om lov om endringer i forvaltningsloven

Innst.O.nr. 2 (1966-1967) Innstilling fra justiskomiteén om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

NOU 2012: 7 Mer effektiv konkurranselov

NOU 2005: 10 Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser (Havressursloven)

NOU 2003: 15 Fra bot til bedring – et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff

NOU 2003: 7 Tilleggsskatt m.m.

Høringsnotat av 19. september 2012 (FKD) Forslag til lov om endringer i akvakulturloven

Høringsnotat av 21. januar 2011 (FKD) Forslag til ny forskrift om lovbrotsgebyr og tvangsmulkt i medhald av havressurslova

Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven – rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, avgitt 26. april 2012

Dommer og avgjørelser fra EMD

Dato:	Saks nr.:	Parter:
04.04.2013	30465/06	<i>C.B. mot Østerrike</i>
27.11.2012	25248/05	<i>Naumoski mot Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia</i>
06.11.2012	25133/06	<i>Beggs mot Storbritannia</i>
06.11.2012	23185/03	<i>Maksim Petrov mot Russland</i>
02.10.2012	40094/05	<i>Virabyan mot Armenia</i>
17.04.2012	21539/07	<i>Steininger mot Østerrike</i>
20.12.2011	20899/03	<i>G. C. P. mot Romania</i>
08.02.2010	39660/02	<i>Aleksandr Zaichenko mot Russland</i>
21.04.2009	19235/03	<i>Marttinen mot Finland</i>
10.03.2009	4378/02	<i>Bykov mot Russland</i>
29.06.2007	15809/02...	<i>O'Halloran og Francis mot Storbritannia</i>
01.03.2007	30810/03	<i>Geerings mot Nederland</i>
23.11.2006	73053/01	<i>Jussila mot Finland</i>
28.07.2005	33538/96	<i>Alatulkkila mot Finland</i>
17.12.2004	49017/99	<i>Pedersen og Baadsgaard mot Danmark</i>
04.03.2004	47650/99	<i>Silvester's Horeca Service mot Belgia</i>
09.10.2003	39665/98...	<i>Ezeh og Connors mot Storbritannia</i>
12.11.2002	32559/96	<i>Fortum Oil and Gas Oy mot Finland</i>
10.09.2002	76574/01	<i>Allen mot Storbritannia</i>
23.07.2002	36985/97	<i>Västberga Taxi Aktiebolag og Vulic mot Sverige</i>
23.07.2002	34619/97	<i>Janosevic mot Sverige</i>
26.06.2001	26390/95	<i>Beck mot Norge</i>
03.05.2001	31827/96	<i>J.B. mot Sveits</i>
11.01.2001	43862/98	<i>Inocêncio mot Portugal</i>
21.12.2000	34720/97	<i>Heaney og McGuinness mot Irland</i>
21.03.2000	28389/95	<i>Asan Rushiti mot Østerrike</i>
16.02.2000	28901/95	<i>Rowe og Davis mot Storbritannia</i>
25.01.2000	32602/96	<i>Aannemersbedrijf Gebroeders Van Leeuwen B.V. mot Nederland</i>
30.11.1999	32731/96	<i>Trojanowski og Rogosz mot Polen</i>
17.12.1996	19187/91	<i>Saunders mot Storbritannia</i>
10.06.1996	19380/92	<i>Benham mot Storbritannia</i>
23.10.1995	16713/90	<i>Pramstaller mot Østerrike</i>
23.10.1995	15527/89	<i>Umlauf mot Østerrike</i>
10.02.1995	15175/89	<i>Allenet de Ribemont mot Frankrike</i>
24.02.1994	12547/86	<i>Bendenoun mot Frankrike</i>
26.02.1992	12854/87	<i>Nibbio mot Italia</i>
28.06.1990	11761/85	<i>Obermeier mot Østerrike</i>
22.05.1990	11034/84	<i>Weber mot Sveits</i>
19.12.1989	10964/84	<i>Brozick mot Italia</i>
06.12.1988	10590/83	<i>Barberà, Messegué og Jabardo mot Spania</i>
25.08.1987	9912/82	<i>Lutz mot Tyskland</i>

Dato:	Saks nr.:	Parter:
12.02.1985	9024/80	<i>Colozza mot Italia</i>
28.06.1984	7819/77...	<i>Campbell og Fell mot Storbritannia</i>
21.02.1984	8544/79	<i>Öztürk mot Tyskland</i>
10.02.1983	7299/75	<i>Albert og Le Compte mot Belgia</i>
27.02.1980	6903/75	<i>Deweer mot Belgia</i>
28.04.1978	5856/72	<i>Tyrer mot Storbritannia</i>
08.06.1976	5100/71...	<i>Engel mfl .mot Nederland</i>
21.03.1975	6538/74	<i>Times Newspaper Ltd and others mot Storbritannia</i>
21.02.1975	4451/70	<i>Goulder mot Storbritannia</i>
27.06.1968	1936/63	<i>Neumeister mot Østerrike</i>

Høyesterettspraksis

2012	Rt. 2012 s. 1556
	Rt. 2012 s. 1051
	Rt. 2012 s. 912
2011	Rt. 2011 s. 910 (Tine-saken)
	Rt. 2011 s. 800
2009	Rt. 2009 s. 560
2008	Rt. 2008 s. 1409
2007	Rt. 2007 s. 1217 (Fiskekvote-dommen)
	Rt. 2007 s.932
2005	Rt. 2005 s. 833
2004	Rt. 2004 s. 1368
	Rt. 2004 s. 1092 (Reinbeite)
	Rt. 2004 s. 134
2003	Rt. 2003 s. 1827
	Rt. 2003 s. 804
2001	Rt. 2001 s. 995
2000	Rt. 2000 s. 996 (Böhler-dommen)
1999	Rt. 1999 s. 1269 (Verksbetjentdommen)
1995	Rt. 1995 s. 1427 (Naturfrednings-dommen)

Underrettspraksis

2011	TOSLO-2011-47336 (Selsøyvik Havbruk)
------	--------------------------------------

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

2008 Sak nr. 2008/2349 (Polarlaks)

Internett

Adresse:	Sist besøkt dato:
http://ssb.no/a/kortnavn/fiskeri/tab-2013-01-24-02.html	30.04.2013
http://www.fiskeridir.no/fiske-og-fangst/	18.02.2013
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/hoyring--forslag-til-ny-forskrift-om-lo.html?id=631517	18.04.2013

Litteraturliste

All, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2. utgave 3. opplag, Bergen 2010

Berg, Bjørn O., *Forvaltningssanksjoner*, Trondheim 2005

van Dijk, Pieter, van Hoof, Fried, van Rijn, Arjen og Zwaak, Leo, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4th edition, Oxford 2006

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 8. Utgave, Oslo 2006

Elgsem, Frode og Rosenlund Wahlen, Henning, "Vernet mot selvinkriminering og forklaringsplikter ovenfor forvaltningen – særlig om rettigheter under Konkurransetilsynets forklaringsopptak og øvrige bevissikring", *Tidsskrift for Forrettingsjus*, nr. 2/3-2010 s. 58-75

Fause, Lars, "Fiskerikriminalitet – del 2", *Tidsskrift for Strafferett*, nr. 2/2008 s. 139-161

Kjølbrot, Jon Fridrik, *Den europeiske menneskerettighedskonvention – for praktikere*, 3. Utgave, København 2010

Rui Johansen, Jon Petter, "Det materielle straffebegrepet i den europeiske menneskerettighedskonvensjon", *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2005 s. 294-369

Skoghøy, Jens Edvin A., *Tvisteløsning - Domstoler, søksmål, saksbehandling og bevis*, Oslo 2010

Skoghøy, Jens Edvin A., "Implikasjoner av at en forvaltningssanksjon blir ansett som straff etter Den europeiske menneskerettighedskonvensjon", *Festskrift til Jan Fritjof Bernt på 70-årsdagen*, Bergen 2013

Strandbakken, Asbjørn, *Uskyldspresumpsjonen*, Bergen 2002