



NORGES HØYESTERETT

Den 8. oktober 2004 avsa Høyesterett dom i

HR-2004-01693-A, (sak nr. 2004/591), straffesak, anke,

A (advokat Kenneth Mikkelsen – til prøve)

mot

Den offentlige påtalemyndighet (statsadvokat Stig-Ole Haug)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Støle**: Hovedspørsmålet i saken er om vedtak av Fiskeridirektoratet om midlertidig bortfall av kjøperregistrering etter lov 24. juni 1994 om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v. § 3 tredje ledd stenger for en senere straffesak om de forhold som lå til grunn for vedtaket, jf. forbudet mot gjentatt forfølgning i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) protokoll 7 artikkel 4. Saken gjelder videre utmåling av straff for en rekke lovovertridelser i fiskerinæring – herunder spørsmål om rettighetstap etter straffeloven § 29 nr. 2 – og krav om inndragning etter straffeloven § 34.
- (2) Bakgrunnen for saken er følgende:
- (3) A etablerte i 1995 enkeltmannsforetaket Solhaug Fish & Trading (SFT) med seg selv som daglig leder. Formålet var fiskekjøp og videresalg av fersk/frossen fisk. Videre stiftet han i 1999 firmaet Mikal AS med formål ”å drive kystfiske samt hva som naturlig hører hertil, herunder å delta i andre selskaper som driver lignende virksomhet.” I dette selskapet var han styreformann, og hans far, B, daglig leder. A kjøpte etter hvert flere fiskefartøyer.
- (4) I juli 2001 besluttet Fiskeridirektoratet, Norges Råfisklag og fylkesskattekontoret å holde rutinemessig bokettersyn hos SFT. Ved kontrollen ble firmaets posteringsjournal og regnskap sammenholdt med opplysninger innhentet fra kunder som hadde kjøpt fisk av SFT, herunder firmaet Norwegian Fish Company (NFC). Det ble avdekket at det i dette firmaets regnskap var bokført fem fakturaer utstedt av SFT for salg av fisk som ikke var bokført i SFTs regnskap. Samlet utgjorde dette en omsetning på knapt 2,5 millioner kroner.

- (5) Etter anmeldelser fra Fiskeridirektoratet og fylkesskattekontoret ble det i oktober 2001 foretatt ransaking blant annet i SFTs lokaler ved fiskemottaket, fiskefartøyer, samt i boligene til A og B. Under ransakingen ble det gjort flere beslag, og A ble pågrepet og varetektsfengslet.
- (6) Mens straffesaken ennå var på etterforskningsstadiet, traff Fiskeridirektoratet 1. februar 2002 vedtak om bortfall av As kjøperregistrering for et tidsrom av tre måneder. Vedtaket ble truffet med hjemmel i regelverket om registrering av førstehåndskjøper av råfisk, og var begrunnet slik:

”Fiskeridirektoratet konstaterer at Solhaug Fish & Trading AS har overtrådt Norges Råfisklags forretningsregler, hjemlet i § 4 i lov av 14. desember 1951 om omsetning av råfisk. Det vises her til § 6 alminnelige leveringsvilkår hvor det fremgår at kjøper skal utstede sluttseddel ved hver levering.

Fiskeridirektoratet har dokumentasjon fra kontroll på anlegget som viser at Solhaug Fish & Trading AS har kjøpt ca 190 tonn fisk i perioden 1999-2000 til en verdi på ca kr 2 500 000,-, uten at det er utstedt sluttseddel for leveringene.

Fiskeridirektoratet anser med dette at Solhaug Fish & Trading AS v/daglig leder eller andre i bedriftens tjeneste grovt har overtrådt regelverket om kjøperregistrering. På denne bakgrunn fatter Fiskeridirektoratet vedtak om midlertidig bortfall av kjøperregistreringen for 3 – tre – måneder i perioden 01.02.02 – 30.04.02. Dette medfører at Solhaug Fish & Trading AS i nevnte periode ikke kan foreta førstehåndskjøp, eller disponere over anlegget på andre måter, for eksempel ved utleie.

Dersom selskapet etter utløpet av nevnte periode ønsker å starte opp igjen som førstehåndskjøper, må en søke om ny kjøperregistrering og betale nytt registreringsgebyr.”

- (7) Vedtaket ble ikke påklaget.
- (8) Ved tiltalebeslutning 5. mars 2003 fra statsadvokatene i Troms og Finnmark ble Solhaug satt under tiltale for overtredelse av straffeloven § 166 første og andre ledd, samt for en rekke overtredelser av råfiskloven, saltvannsfiskeloven, merverdiavgiftsloven, regnskapsloven og ligningsloven. Post I a i tiltalebeslutningen gjaldt overtredelsen av straffeloven § 166 først og annet ledd og overtredelse av råfisklovgivningen. Det straffbare forhold var her beskrevet slik:

”Ved flere anledninger i 1999 og 2000 i egenskap av eiere og daglig leder av Solhaug Fish & Trading, Torhop i Tana, førte han for lite fisk på bryggesedler eller unnlot han helt å føre bryggesedler ved leveranser av til sammen ca. 191 210 kg fisk, spesifisert på fiskeslagene torsk ca. 131 417 kg, hyse ca. 56 550 kg og sei ca. 3 244 kg, alle tall oppgitt i rund vekt, levert fra et eller flere fiskefartøy til Solhaug Fish & Trading. Bryggesedlene dannet grunnlag for sluttseddel med opplysninger om fangst fra de enkelte fiskefartøy som Solhaug Fish & Trading sendte Norges Råfisklag AL og derigjennom også til Fiskeridirektoratet bl.a. for å avgi bevis for hvor stor del av kvoten som var oppfisket og levert fra de aktuelle fiskefartøy.”

- (9) Videre ble han ved tiltalebeslutning 16. mars 2003 satt under tiltale for fartsoverskridelse etter vegtrafikklovgivningens bestemmelser.
- (10) Tana og Varanger tingrett avsa 20. juni 2003 dom med domsslutning som etter rettelse lød slik:

- ”1. A, født 00.00.1973, dømmes for overtredelse av straffeloven § 166 første og andre ledd, lov om omsetning av råfisk § 9 jfr. § 7 andre ledd, jfr. forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal § 1, straffeloven § 166 første og andre ledd, lov om saltvannsfiske § 53, jfr. § 12, jfr. § 9, jfr. forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal § 1, jfr. forskrift av 21. desember 1998 nr. 1426 om regulering av fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62 grader nord § 16, merverdiavgiftsloven § 72 nr. 1 og nr. 3 jfr. straffeloven § 271, jfr. § 270 nr. 1, straffeloven § 286, første straffalternativ jfr. § 288, jfr. regnskapsloven av 17. juli 1998 nr. 56 § 8-5 første ledd første straffalternativ, jfr. § 1-2 annet ledd jfr. § 2-1 jfr. § 9-2 og regnskapsloven av 13. mai 1977 nr. 35 § 5 jfr. § 9, likningsloven § 12-1 nr. 1 a jfr. nr. 2, og vegtrafikklovens § 31, 1. ledd, jfr. § 5, 1. ledd, jfr. annet ledd, jfr. skiltforskriftens § 8, alt sammenholdt med straffeloven § 62, første ledd, til en straff av fengsel i 1 år og 2 måneder.
Det gjøres fradrag i straffen for 30 dager utholdt varetekt.

A fradømmes for en periode av 3 år retten til å inneha stilling som daglig leder, inneha styreverv eller utøve næringsvirksomhet som driver med mottak, produksjon og/eller salg av fisk, samt retten til å drive ervervsmessig fiske.

2. A, født 00.00.1973, frifinnes for tiltalens post I b og post II a og b og post III.
3. A, født 00.00.1973, dømmes til å tåle inndragning til fordel for statskassen med kr. 2.690.562.
4. A, født 00.00.1973, frifinnes for inndragning etter straffeloven § 35.
5. A dømmes til å betale saksomkostninger med kr. 10.000.”

(11) A anket til lagmannsretten over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet for en rekke av de poster han var domfelt for etter tiltalebeslutningen 5. mars 2003, samt for forholdet i tiltalebeslutningen 16. mars 2003. For så vidt gjaldt det straffbare forhold beskrevet i post I a i tiltalebeslutningen 5. mars 2003, ble det anket også over lovanvendelsen, idet det ble anført at domfellelsen var i strid med forbudet mot gjentatt forfølgning i EMK protokoll 7 artikkel 4. Anken rettet seg videre mot reaksjonsfastsettelsen; straffutmåling, inndragning og rettighetstap. Påtalemyndigheten motanket over frifinnelsen for så vidt gjaldt post III i tiltalebeslutningen. Domfeltes anke og påtalemyndighetens motanke for så vidt gjaldt forholdene i tiltalebeslutningen 5. mars 2003 ble henvist til ankebehandling. Domfeltes anke over domfellelsen etter tiltalebeslutningen 16. mars 2003 vedrørende overtredelsen av vegtrafikklovgivningen ble nektet fremmet.

(12) Forut for hovedforhandling i lagmannsretten ble det utferdiget ny tiltalebeslutning 8. januar 2004, som erstattet den opprinnelige av 5. mars 2003. Hålogaland lagmannsrett avsa 27. februar 2004 dom med slik domsslutning:

- ”1. A, født 00.00.1973, frifinnes for to overtredelser av straffeloven § 166 første og andre ledd.
2. A, født 00.00.1973, dømmes for
- en overtredelse av lov om omsetning av råfisk § 9 jf § 7 andre ledd jf forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal § 1
 - en overtredelse av lov om saltvannsfiske § 53 jf § 12 jf § 9 jf forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal § 1 og forskrift av

- 7. desember 2001 om regulering av fisket etter torsk med konvensjonelle redskap nord for 62 grader nord § 15
- en overtredelse av lov om saltvannsfiske § 53 jf § 4 § 5 og § 9 jf forskrift om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy av 26. juli 1993 nr 722 § 4 jf § 5 føring av forenklet fangstdagbok
- en overtredelse av merverdiavgiftloven § 72 nr 1 og nr 3 jf straffeloven § 271 jf § 270 nr 1
- to overtredelser av regnskapsloven av 17. juli 1998 nr 56 § 8-5 første ledd, første straffalternativ jf § 1-2 andre ledd jf § 2-1 jf § 10-2 jf regnskapsloven av 13. mai 1977 nr 35 § 5 jf § 9
- to overtredelser av ligningsloven § 12-1 nr 1 a jf § 2,

alt sammenholdt med straffeloven § 62 første ledd og § 63 annet ledd til fengsel i 10 – ti – måneder.

Straffen er en fellesstraff med den rettskraftige del av Tana og Varanger tingretts dom av 20. juni 2003, jf straffeloven § 64 nr 1. Til fradrag i utmålt straff går 36 – trettiseks – dager for utholdt varetekt.

3. A dømmes til å tåle inndragning av 2.771.641 – tomillionersjuhundreogsyttientusensekshundreogførtien – kroner til fordel for statskassen, jf straffeloven § 34 jf § 37 d.
4. A fradømmes for en periode av 3 – tre – år retten til å inneha stilling som daglig leder, inneha styreverv eller utøve næringsvirksomhet som driver med mottak produksjon og/eller salg av fisk, jf straffeloven § 29 nr 2.
5. Saksomkostninger idømmes ikke.”

(13) Lagmannsretten kom til at straffeloven § 166 første og annet ledd ikke kunne anvendes i idealkonkurrens med råfiskloven § 9. Retten kom videre til at domfellelsen etter råfiskloven § 9 – i samsvar med den opprinnelige tiltalebeslutningen post I a – ikke var i strid med forbudet mot gjentatt forfølgning, idet vedtaket om midlertidig bortfall etter regelverket om kjøperregistrering ikke kunne anses som straff i konvensjonens forstand.

(14) A har anket til Høyesterett over lovanvendelsen under skyldspørsmålet for tiltalens post I (opprinnelig tiltalebeslutning post I a), og over reaksjonsfastsettelsen, herunder avgjørelsen om inndragning. Anken over lovanvendelsen var prinsipielt begrunnet i at vedtaket om midlertidig bortfall av kjøperregistreringen sperrer for videre straffeforfølgning, subsidiært i at tiltalen var reist mot feil subjekt, og atter subsidiært i at forholdene fra 1999 var foreldet. Høyesteretts kjæremålsutvalg traff 25. mai 2004 følgende beslutning:

”Anken over rettsanvendelsen tillates fremmet, med unntak for anførslene om at tiltale er tatt ut mot feil rettssubjekt og om foreldelse. Anken over straffutmålingen tillates fremmet, men slik at lagmannsrettens bevisbedømmelse legges til grunn ved ankeforhandlingen, jf. Rt. 1999 side 1034. Anken over inndragningen tillates fremmet med samme begrensning som for anken over straffutmålingen, med unntak for bevisbedømmelsen vedrørende hvem som var berettiget og hvem som mottok beløpene fra fakturaene 1473 og 1474.”

(15) For ordens skyld bemerkes at henvisningen til faktura 1474 berodde på en feilskrift i anken, og at henvisningen gjelder faktura 1475.

(16) Forsvareren har i korte trekk anført:

- (17) Fiskeridirektoratets vedtak om midlertidig bortfall av kjøperregistrering etter reglene om kjøpergodkjenning har karakter av straffeforfølgning. Selv om konstatering av skyld ikke er et vilkår for bortfall, er det en nær kobling til vilkårene for straff etter de bestemmelser i råfiskloven som omfattes av tiltalens post I. Etter forarbeidene skal det ved vurderingen av om det bør treffes vedtak om bortfall, legges vekt på overtredelsens karakter og omfang. Dette åpner for å legge vekt på subjektiv skyld. Direktoratets praksis er i samsvar med dette, og vedtaket viser at pønale hensyn er fremtredende. Vedtaket går lenger enn det som tilsies av tilsyns- og kontrollhensyn.
- (18) Vedtaket er endelig og sperrer for etterfølgende straffeforfølgning med grunnlag i råfisklovens bestemmelser.
- (19) Når det gjelder reaksjonsfastsettelsen, anføres at det ikke bør reageres med rettighetstap etter straffeloven. Dette gjelder særlig dersom lovanvendelsesanken for post I fører frem, men også ellers.
- (20) Lagmannsretten har uriktig lagt til grunn at det kan inndras et beløp som tilsvarer pengeverdien av hele den omsetning som det ikke er ført sluttседler/bryggesedler for. Det må skilles mellom omsetning og utbytte/gevinst som følge av den straffbare handling. Høyesterett må foreta en skjønnsmessig reduksjon av inndragningen.
- (21) Endelig anføres det at fengselsstraffen er satt vesentlig for høyt.
- (22) *Påtalemyndigheten* har i korte trekk anført:
- (23) Lagmannsrettens dom er riktig både hva gjelder lovanvendelsen under skyldspørsmålet for forholdene under tiltalens post I og reaksjonsfastsettelsen, og anken må forkastes.
- (24) Bortfall av kjøperregistrering er ikke straff i konvensjonens forstand, og det følger allerede av dette at vedtaket ikke stenger for straffeforfølgning med hjemmel i råfisklovens bestemmelser.
- (25) Det er tale om regulering av næringslivet på et begrenset område, og registrering er et vilkår for lovlig førstehåndsomsetning av råfisk. Videre gjelder lovbestemte vilkår for å bli registrert, og disse må foreligge hele tiden. Karakteren av disse bestemmelsene ligger nær opp til ordninger som er etablert for annen virksomhet som er betinget av offentlig tillatelse, så som lisensordningen for leger. At vilkårene her er objektivisert ved angivelse av nærmere bestemte kriterier, og ikke nedfelt i en generell skikkethetsnorm, kan ikke være avgjørende. Bortfall forutsetter ikke konstatering av skyld, og de bærende hensyn er å skape ryddige og skikkelige forhold ved førstehåndsomsetning av fisk.
- (26) Subsidiært anføres at vedtaket om bortfall i medhold av kjøperregistreringsloven ikke er samme forhold som fremgår av tiltalen post I, og atter subsidiært at det ikke er endelig i konvensjonens forstand, jf. her avgjørelsene vedrørende konkursskarantene.
- (27) Det er riktig og nødvendig å reagere med rettighetstap i tillegg til fengselsstraff, og straffen er ikke for strengt utmålt. Inndragningen er forankret i en riktig bevisbedømmelse og en korrekt rettsanvendelse.

- (28) *Mitt syn på saken*
- (29) *Tiltalens post I – spørsmålet om gjentatt forfølgning*
- (30) Innledningsvis finner jeg det hensiktsmessig å gi en oversikt over regelverket om registrering av kjøper ved førstehåndsomsetning av råfisk.
- (31) Etter lov 24. juni 1994 § 2 er det forbudt å kjøpe råfisk i første hånd, jf. lov 14. desember 1951 om omsetning av råfisk § 1 med forskrifter, uten å være registrert som kjøper hos Fiskeridirektoratet. Av § 1 følger at formålet med loven er å føre tilsyn med omsetningsleddene i førstehåndsomsetningen av råfisk. Vilåårene for å bli registrert fremgår av § 3, der også hjemmel for å treffe vedtak om bortfall er inntatt. Bestemmelsen lyder:
- ”§ 3. Vilåå**
Ved registrering kan det stilles vilåå om at kjøper må eie eller disponere et godkjent anlegg i henhold til bestemmelsene i matloven.
Det skal stilles vilåå om at kjøper skal forplikte seg til å overholde salgsorganisasjonenes forretningsregler, jf. lov av 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk § 4.
Dersom vilåårene ikke overholdes, kan Fiskeridirektoratet treffe vedtak om at adgangen til å stå registrert som førstehåndskjøper skal bortfalle.”
- (32) Etter § 6 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven eller bestemmelser fastsatt i medhold av denne, straffes med bøter.
- (33) I medhold av § 5 er det fastsatt forskrift 19. september 1997. Vilåårene for registrering er nærmere utdypet i § 3. Første ledd bokstav a angir de opplysninger som må gis i søknaden, og bokstav b har krav til dokumentasjon for at søkeren eier eller leier et godkjent anlegg. Etter bokstav c må søker:
- ”forplikte seg i søknaden til å holde seg orientert om og overholde salgsorganisasjonens forretningsregler og omsetnings- og salgsbestemmelser som fastsettes i medhold derav, herunder til enhver tid stille den bankgaranti eller tilsvarende sikkerhet som salgsorganisasjonene krever, jf. § 4 i lov 14. desember 1951 nr. 3 om omsetning av råfisk.”**
- (34) Her er inntatt henvisning blant annet til salgsorganisasjonens forretningsregler – i vår sak Norges Råfisklag. Av interesse er særlig følgende bestemmelser, inntatt i § 6 om alminnelige leveringsvilåå:
- ”Ved hver levering skal kjøper utstede sluttseddel i 3 eksemplarer; med nøyaktig spesifikasjon av mottatt kvantum av hver enkelt art, størrelse, kvalitet, anvendelse og pris i henhold til gjeldende prisliste eller annen bestemmelse fra styret. Fiskers eksemplar overleveres uten ugrunnet opphold.**

- I alle tilfeller hvor sluttseddel ikke utskrives omgående etter leveringen, skal fisker/fanger/oppdretter ha foreløpig mottakskvittering i form av Norges Råfisklags bryggeseddel. Bryggeseddelen skal inneholde mottatt kvantum av hver enkelt art, størrelse, kvalitet, anvendelse og pris og eventuelle andre opplysninger, og disse kan ikke endres eller utvides ved overføring til sluttseddel.”**
- (35) Forskriften av 1997 har videre en bortfallsregel i § 7, der første og annet ledd lyder:

”Fiskeridirektoratet kan treffe vedtak om at retten til å stå registrert som kjøper bortfaller dersom ikke kjøper til enhver tid fyller alle vilkårene til registrering, eller ikke overholder sine plikter etter denne forskrift.

Vedtak om bortfall av retten til å stå registrert som kjøper kan gjøres midlertidig. Treffes slikt vedtak kan Fiskeridirektoratet bestemme at kjøper ikke trenger å søke på nytt når bortfallsperioden er utløpt, jfr. § 3 i forskrift om betaling av gebyr for behandling av søknad om registrering som kjøper i første hånd av råfisk m.v.”

- (36) Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 3 annet ledd, som fastsetter at kjøper for å opprettholde retten til å stå registrert som kjøper må oppfylle vilkårene til enhver tid.
- (37) Det første spørsmålet er om et vedtak om midlertidig bortfall av registrering, truffet med hjemmel i kjøperregistreringsloven § 3, skal anses å være truffet som ledd i en straffeforfølgning. Om straffebegrepet etter konvensjonen viser jeg til dom 8. september 2004 i sak nr. 2003/1539 HR-2004-01487-A om suspensjon av legelicens avsnitt 43 med videre henvisninger.
- (38) Spørsmålet må avgjøres ut fra en totalbedømmelse av nasjonal klassifikasjon, lovbruddets karakter og innholdet og alvoret av den sanksjon som det maksimalt kan bli spørsmål om å ilegge – de såkalte Engelkriteriene. Etter EMDs praksis er kriteriene som utgangspunkt alternative, men en forfølgning kan også bli betraktet som straffeforfølgning på grunnlag av den kumulative effekt av flere av kriteriene.
- (39) Vedtak om bortfall etter regelverket om kjøperregistrering er ikke karakterisert som straff etter norsk intern rett, og kan dermed ikke anses som straff på grunnlag av nasjonal klassifikasjon.
- (40) Vurderingstemaet etter Engel-kriterium nr. 2 er om bortfall av kjøperregistrering må anses som straff på grunnlag av lovbruddets karakter (”the nature of the offence”), i norsk rettspraksis også referert til som karakteren av og formålet med den lovbestemmelse som anvendes. Kriteriet er i EMDs praksis også formulert som ”the essential nature of the proceedings”, alternativt som ”the nature and purpose of the measure” (sanksjonens karakter og formål), uten at den ulike uttrykksmåten synes å innebære noen realitetsforskjell.
- (41) Den ordning som ble etablert ved kjøperregistreringsloven av 1994 trådte i kraft 1. januar 1998, og erstattet da et system der salgslag var gitt kompetanse til å godkjenne førstehåndskjøpere av fisk i medhold av råfiskloven § 4. Det fremgår av den redegjørelse jeg har gitt for regelverket at lovens ordning er bygget opp slik at nærmere angitte vilkår skal/kan kreves oppfylt ved registrering, at oppfyllelse av samtlige vilkår er nødvendig for å opprettholde retten til registrering, og at det kan treffes vedtak om bortfall dersom de ikke overholdes. Vilråene er lovbestemte, og søkere har krav på registrering dersom de oppfylles. Formålet er generelt å sikre at omsetningen foregår i ordnede forhold, og reglene gir grunnlag for tilsyn med omsetningsleddene i førstehåndsomsetningen av råfisk, jf. § 1. Ordningen skal videre sikre fiskerne og salgslagene sikkerhet for oppgjør av den fisken som leveres. Endelig var det et viktig hensyn å få oversikt over kjøpergruppen i ressurskontrolløyemed, jf. Ot.prp. nr. 62 (1993-1994) side 2.
- (42) I vår sak er det truffet et vedtak om midlertidig bortfall med hjemmel i lovens § 3 tredje ledd jf. kjøperforskriften § 7 første og annet ledd, begrunnet i brudd på vilkår stilt med hjemmel i lovens § 3 annet ledd sammenholdt med forskriften § 3 første ledd bokstav c.

For spørsmålet om forfølgningen skal anses å ha skjedd som ledd i en straffeforfølgning, er det da disse bestemmelser og denne sanksjonen som må vurderes nærmere.

- (43) Som nevnt er det tilsyns- og kontrollhensyn som generelt bærer ordningen med kjøperregistrering. De spesielle motiver kaster bare i begrenset grad lys over hvilke formål bortfallsregelen skal tjene. I proposisjonen på side 11 er det om bestemmelsen i § 3 tredje ledd uttalt at den hjemler vedtak om bortfall dersom vilkårene for registreringen ikke overholdes. Det er ikke holdepunkter for å anta at bortfallsregelen for sitt område har et annet formål enn straffebestemmelsen i lovens § 6 – nemlig å sikre at lovens regler med forskrifter følges.
- (44) Det heter videre i motivene at registreringsadgangen likevel ikke vil bortfalle automatisk ved overtredelser, men at dette ”vil måtte vurderes i det enkelte tilfelle i forhold til overtredelsens karakter og omfang”. At adgangen til å ilegge en sanksjon er fakultativ, kan sies å være et gjennomgående trekk både ved tilbakekall av administrative autorisasjoner og ved rettighetstap etter straffeloven § 29. Men det er ikke uten interesse at forarbeidene gir anvisning på at ”overtredelsens karakter og omfang” skal være styrende for om adgangen benyttes. Dette gjelder ikke minst når det ved forskrift åpnes adgang til å reagere med midlertidig bortfall av registreringen. Domstolene må ved vurderingen av om forvaltningens praktisering av regelverket har karakter av straffeforfølgning foreta en selvstendig vurdering, se for eksempel EMDs dom 9. februar 1995 i saken Welch mot Storbritannia avsnitt 27:

”To render the protection offered by Article 7 effective, the Court must remain free to go behind appearances and assess for itself whether a particular measure amounts in substance to a ”penalty” within the meaning of this provision”.

- (45) Reglene retter seg mot utøverne av en bestemt næring, og kjøperregistrering har karakter av en offentlig tillatelse for å drive med førstehåndskjøp av råfisk. Og slik reglene er utformet, er vedtak om bortfall ikke betinget av at det konstateres skyld hos den som bryter vilkårene. Så langt har reglene likhetstrekk med en type forvaltningsvirksomhet hvor sanksjoner mot brudd ikke er blitt ansett for å ha karakter av straffeforfølgning etter EMDs og norsk rettspraksis. Som eksempler på denne praksis kan vises til EMDs avvisningskjennelse 8. april 2003 i saken Manasson mot Sverige om tilbakekall av drosjebevilling, og Høyesteretts dom 8. september 2004 HR-2004-01487-A om suspensjon av legelicens.
- (46) Men vår sak skiller seg fra disse sakene ved at reglene om kjøperregistrering ikke er bygget opp omkring en generell skikkethetsnorm der tillatelsen tilbakekalles med den begrunnelse at utøveren ikke lenger anses skikket for virksomheten. Det dreier seg heller ikke om en omgjøring av en forvaltningsmessig tillatelse fordi vilkårene ikke foreligger.
- (47) Helt sentralt i direktoratets vedtak står konstateringen av at SFT ikke har oppfylt plikten til å utstede sluttsedler ved levering av ca 190 tonn fisk i perioden 1999-2000. Dette er det faktiske grunnlaget for vedtaket. Slik dette er utformet, fremstår sanksjonen – bortfall av registreringen begrenset til tre måneder – som en direkte slutning fra konstateringen av at daglig leder grovt har overtrådt plikten til å utstede sluttsedler etter Norges Råfisklags forretningsregler § 6, jf. kjøperforskriften § 3 første ledd bokstav c og kjøperregistreringsloven § 3 annet og tredje ledd. Det pønale aspektet forsterkes ved at vedtaket er til hinder for at SFT i bortfallsperioden ikke bare er avskåret fra å kjøpe råfisk i første hånd, men også er avskåret fra å leie bort anlegget til registrerte kjøpere.

- (48) Det jeg her har fremhevet er avgjørende for mitt standpunkt om at vedtaket har karakter av straffeforfølgning etter konvensjonen. Jeg finner grunn til å tilføye: Det er nok så at bortfall vil kunne besluttes av andre grunner, slik som for eksempel at kjøperen ikke får fornyet et eventuelt leieforhold med eier av godkjent anlegg. Men når grunnlaget for vedtaket om midlertidig bortfall er at plikten til å utstede sluttseddel er grovt tilsidesatt, er det for alle praktiske formål vanskelig å se det annerledes enn at det sanksjoneres mot en handling eller unnlatelse som samtidig vil være straffbar. Jeg viser til at også uaktsom overtredelse av bestemmelser fastsatt i medhold av loven kan straffes med bøter etter kjøperregistreringsloven § 6.
- (49) I forhold til Engelkriteriene må prosessen for Fiskeridirektoratet etter dette anses som straffeforfølgning på grunn av lovbruddets karakter.
- (50) Spørsmålet er så om straffesaken for så vidt gjelder tiltalebeslutningen post I skal anses å gjelde samme straffbare forhold som vedtaket om midlertidig bortfall av kjøperregistrering.
- (51) Det er ikke tvilsomt, og heller ikke omtvistet, at straffesaken gjelder de samme faktiske handlingene. Jeg viser til det jeg har nevnt om det faktiske grunnlaget for vedtaket sammenholdt med grunnlaget for de straffbare handlinger som denne delen av tiltalebeslutningen gjelder.
- (52) Avgjørende blir da om det er vesensforskjell på de straffebud som forfølgningene er basert på – om de skiller seg fra hverandre ”in their essential elements”, se for eksempel EMDs dom 29. mai 2001 i saken Fischer mot Østerrike avsnitt 29. Høyesterett har i flere avgjørelser lagt til grunn at det ved denne vurderingen må tas utgangspunkt i om de objektive vilkår for å ilegge sanksjonen i det vesentlige er de samme, se senest kjennelse 10. september 2004 HR-2004-01501-A avsnitt 33. Men som førstvoterende i den saken peker på, vil det ikke alltid være tilstrekkelig å sammenligne de aktuelle handlingsnormene (”gjerningsbegrivelsene”). Også øvrige vilkår for å ilegge sanksjon kan måtte tas i betraktning, og det må ses hen til straffebudenes eller inngrepshjemlenes formål og hvilke interesser de skal beskytte. Dette gjelder ikke minst ved forvaltningsmessige inngrep som ikke er pønalt begrunnet, men som likevel må anses som straff i forhold til EMK.
- (53) Handlingsnormen så vel etter bestemmelsene i tiltalen post I som etter kjøperregistreringsreglene er plikten til å utstede sluttseddel, eventuelt bryggeseddel som grunnlag for etterfølgende utfylling av sluttseddel. Og slik overtredelse av de alminnelige leveringsvilkår i forretningsreglene for Norges Råfisklag innebærer samtidig overtredelse av råfiskloven og sluttseddelforskriften. Jeg kan heller ikke se det annerledes enn at formålet med reglene og de interesser som skal beskyttes langt på vei er de samme. Det er nok mulig at tilsyns- og kontrollhensyn – herunder sikring av at kvotebegrensninger overholdes for visse fiskeslag – er mer fremtredende etter råfisklov/sluttseddelforskrift enn etter kjøperregistreringslov/kjøperforskrift, og at sikring av oppgjør for fisker/salgslag er spesifikt for de sistnevnte regler. Men noen avgjørende betydning kan dette etter min mening ikke få.
- (54) Etter dette er jeg kommet til at straffesaken for så vidt gjelder tiltalens post I må anses å gjelde samme straffbare forhold som kjøperregistreringssaken.

- (55) Jeg kan heller ikke slutte meg til påtalemyndighetens standpunkt om at bortfallsvedtaket ikke er endelig i konvensjonens forstand. Det ble truffet før kompetent påtalemyndighet tok ut tiltale i straffesaken, og ble som tidligere nevnt ikke påklaget. Høyesteretts avgjørelser i konkursskarantenesakene Rt. 2003 side 1221 mfl. kan ikke føre til et annet resultat.
- (56) Min konklusjon blir etter dette at vedtaket stenger for straffeforfølgning etter tiltalens post I. Lagmannsrettens dom må oppheves for så vidt gjelder første strekpunkt i domsslutningen – overtredelsen av råfiskloven § 9 jf. § 7 annet ledd jf. forskrift om sluttseddel/bryggeseddel og mottaksjournal § 1 – og saken på dette punkt avvises fra domstolene.
- (57) *Straffutmålingen*
- (58) Da lovanvendelsesanken bare gjelder tiltalebeslutningen post I, blir lagmannsrettens dom for øvrig stående. Med unntak av frifinnelsen for overtredelse av straffeloven § 166 første og annet ledd, var domfellelsen i samsvar med tiltalebeslutningen. Jeg nevner for ordens skyld at Høyesterett i dom 27. september 2004 HR-2004-01616-A kom til samme resultat som lagmannsretten i vår sak: Straffeloven § 166 kan ikke anvendes i idealkonkurrens med råfiskloven § 9 jf. § 7 annet ledd jf. bryggeseddelforskriften.
- (59) Tiltalebeslutningen poster II og III gjelder overtredelser av straffebestemmelsen i saltvannsfiskeloven § 53 og bestemmelser fastsatt i medhold av denne lov – for post II blant annet forskrift 7. desember 2001 om regulering av fiske etter torsk § 15 hvoretter hvert fartøy bare kan fiske og levere en kvote – for post III blant annet bestemmelser om føring av forenklet fangstdagbok i forskrift 26. juli 1993 om oppgaveplikt for fiske- og fangstfartøy. De straffbare forhold er beskrevet slik:
- ”Grunnlag er følgende forhold:**
I perioden onsdag 6. februar til torsdag 14. februar 2002 som skipper på fiskefartøyet Solhaug Senior ”F-14-TN” ved tre leveranser av fisk til isanlegget i Mehamn, henholdsvis:
 - den 6. februar 2002, 2795 kg fisk sløyd vekt, bryggeseddel nr 2055105
 - den 12. februar 2002, 7818 kg fisk sløyd vekt, bryggeseddel nr 2055106
 - den 14. februar 2002, 2514 kg fisk sløyd vekt, bryggeseddel nr 2055108,
 medvirket han til å utferdige og/eller underskrev han de der nevnte bryggesedler hvor det uriktig ble opplyst at fisken var tatt med fartøyet Risøy ”F-9-TN”, slik at fangsten feilaktig ble kvoteavregnet på dette fartøyet kvote.
- ...
- Grunnlag er følgende forhold eller medvirkning til dette:**
Søndag 24. juli 2001 som skipper om bord på fiskefartøyet Solhaug Senior ”F-14-TN” førte han i fartøyet fangstdagbok nr 2648 side 8 at fartøyet hadde fisket blant annet 19 000 kg steinbit og 1 780 kg torsk, angitt i rund vekt, og at fangsten var levert fiskemottaket Solhaug Fish & Trading, Torhop i Tana, hvilket ikke medførte riktighet idet fartøyet ikke har fisket og heller ikke levert en fangst spesifisert på artene steinbit og torsk i et slikt antall kilo som opplyst i fangstdagboken.”
- (60) Det følger av kjæremålsutvalgets henvisningsbeslutning at lagmannsrettens bevisbedømmelse under straffutmålingen skal legges til grunn ved ankeforhandlingen i Høyesterett.

- (61) Jeg bemerker at dommen for så vidt gjelder tiltalebeslutningen post II er avsagt under dissens, idet en av de fire meddommerne mente at det var rimelig tvil om tiltalte hadde forholdt seg slik som beskrevet. Flertallet fant bevist ”ut over enhver rimelig tvil at tiltalte faktisk oppga feil fartøynummer ved utfylling av bryggeseddel ved levering, og at han gjorde dette med vilje”. Han oppnådde derved at fangsten feilaktig ble kvoteavregnet på et annet fartøy enn det som hadde levert fangsten.
- (62) For post III la lagmannsretten enstemmig til grunn at tiltalte ved levering oppga fangsten til 19 000 kg steinbit og 1 780 kg torsk, mens den reelle fangsten var 1 780 kg steinbit og 19 000 kg torsk. Ved bevisvurderingen har lagmannsretten vektlagt at steinbit i motsetning til torsk ikke er kvoteregulert, og at tiltalte derfor hadde et åpenbart motiv for å føre på fakturaen et større kvantum steinbit enn torsk.
- (63) Når det gjelder postene IV, V og VI vedrørende overtredelser av merverdiavgifts-, regnskaps-, og ligningslovgivningen, skal jeg bemerke: Det er for avgiftsårene 1999 og 2000 holdt utenfor en samlet avgiftspliktig omsetning på kr 2 490 561, noe som representerer en avgiftsunndragelse på kr 465 714. Ved at omsetningen ikke ble bokført, ble fastsettelsen av skatt og avgift for de to årene uriktig. Det er for Høyesterett ikke fremlagt opplysninger om status for skatte- og avgiftsmyndighetens arbeid med saken.
- (64) Med dette som bakgrunn går jeg over til straffutmålingen mer konkret. Det er vanskelig å finne sammenlignbare tilfeller i rettspraksis til veiledning for utmålingen. Selv om det skal ses bort fra de handlinger som er beskrevet i tiltalens post I, er jeg kommet til at det ikke er grunn til å endre den straff av fengsel i 10 måneder som lagmannsretten har utmålt, men jeg er blitt stående ved at det da ikke bør idømmes rettighetstap. Jeg har da lagt vekt på følgende:
- (65) A er domfelt for omfattende overtredelser av lignings- og avgiftslovgivningen. En vesentlig del av omsetningen i to inntektsår er ikke oppgitt til ligningsmyndighetene, og merverdiavgiftsunndragelsen i samme periode utgjør et betydelig beløp. Av allmennpreventive grunner må det reageres strengt overfor overtredelser av skatte- og avgiftslovgivningen, og allerede dette må lede til en lengre ubetinget fengselsstraff.
- (66) Overtredelsene av saltvannsfiskeloven § 53 etter tiltalens poster II og III er begått etter at strafferammen ved lovendring 15. juni 2001 nr. 51 ble hevet fra bøter alene til bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Endringen ble kunngjort i Norsk Lovtidend 15. juni 2001, og trådte i kraft straks.
- (67) Som lagmannsretten riktig påpeker, bygger ordningen med registrering og innsending av brygge- og sluttsedler i stor grad på tillit mellom fisker/fiskekjøper og kontrollmyndighetene. Tilsvarende gjelder reglene om føring av forenklet fangst dagbok. Kontroller er ressurskrevende, og vil bare kunne gjennomføres for en beskjeden del av den totale førstehåndsomsetningen av råfisk. I vår sak er det straffskjerpende at Solhaug har opptrådt både som kjøper og som eier og/eller leietaker til fiskefartøyer som ble benyttet under det aktuelle fisket.
- (68) Når straffen også skal inkludere den grove fartsoverskridelsen A ble funnet skyldig i ved tingrettens dom – et forhold som isolert ville gitt en kortere ubetinget fengselsstraff – bør lagmannsrettens dom på 10 måneders fengsel bli stående.

- (69) Når det gjelder spørsmålet om *rettighetstap*, kan etter straffeloven § 29 nr. 2, når allmenne hensyn krever det, rettighetstap idømmes hvis den straffbare handling viser at vedkommende er uskikket for en stilling eller virksomhet eller det må fryktes nye misbruk.
- (70) Dersom domfellelsen for forholdene i tiltalens post I hadde blitt stående, ville det vært nærliggende å idømme rettighetstap av en viss varighet. Jeg har under tvil kommet til at de straffbare handlinger som han for øvrig er domfelt for, ikke er av en karakter og et omfang som tilsier at det bør reageres med rettighetstap i tillegg til straffen på 10 måneders ubetinget fengsel. Jeg bemerker at forholdene ligger annerledes an i vår sak enn i HR-2004-01616-A, der en daglig leder under dissens ble idømt rettighetstap for et tidsrom på 3 år i tillegg til 6 måneders fengsel.
- (71) *Inndragning*
- (72) Lagmannsretten har fastsatt det samlede inndragningsbeløpet til 2 771 641 kroner. Av dette refererer 281 280 kroner seg til domfellelsen etter tiltalebeslutningen post III, og det resterende beløp på 2 490 361 kroner gjelder domfellelsen etter tiltalebeslutningen post I. Anken gjelder bare inndragningen som knytter seg til post I. Høyesterett kan ellers bare i meget begrenset grad prøve lagmannsrettens bevisbedømmelse under inndragningsspørsmålet, jf. den ramme for ankebehandlingen som ligger i kjæremålsutvalgets henvisningsbeslutning.
- (73) Beløpet på 2 490 361 kroner fremkommer ved at lagmannsretten har summert de fem fakturaene som SFT ikke har levert sluttsedler for, med fradrag av en kreditnota for et mindre beløp. Lagmannsretten har med andre ord avsagt dom for inndragning av bruttoverdien av den førstehåndsomsetning av fisk som det ikke er ført sluttsedler for, med den begrunnelse at hele det ulovlige utbytte skal inndras.
- (74) Etter straffeloven § 34 er det utbytte av en straffbar handling som skal inndras. Et grunnvilkår for inndragning med hjemmel i denne bestemmelse er at det er årsakssammenheng mellom den straffbare handling og den vinning som er oppnådd. Det forhold at SFT har unnlatt å utfylle bryggesedler/sluttsedler ved kjøp av råfisk i første hånd til en samlet verdi som nevnt, innebærer ikke uten videre at det kan skje inndragning i et slikt omfang. Jeg finner grunn til å fremheve at det ikke har vært et bevisstema for tingrett og lagmannsrett om de ca 190 tonn fisk helt eller delvis har vært fisket ut over de kvoter som har vært fastsatt. Og SFT var registrert som førstehåndskjøper, slik at omsetningen som sådan ikke var ulovlig.
- (75) Det følger allerede av det jeg her har nevnt at det ikke er grunnlag for å beslutte inndragning av 2 490 361 kroner med grunnlag i de straffbare handlinger etter tiltalens post I. Det er da ikke nødvendig for meg å gå inn på spørsmålet om hvorvidt en inndragning av denne karakter kan anses som straff i forhold til protokoll 7 artikkel 4.
- (76) Spørsmålet er så om det kan besluttes inndragning i kraft av domfellelsen for overtredelser av ligningsloven i samsvar med tiltalebeslutningen post VI. Det straffbare forhold er her som tidligere nevnt at inntekter fra salget av den samme fisken som det ikke ble utstedt bryggesedler/sluttsedler for, og som ble solgt til NFC fordelt på de fem fakturaene, ikke er oppgitt i selvangivelsene for inntektsårene 1999 og 2000.

(77) Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en avgjørelse inntatt i Rt. 1996 side 796 lagt til grunn at det i alminnelighet ikke er plass for inndragning av vinning i forbindelse med en straffesak om skatteunndragelse. Det ble vist til at straffesanksjonene i ligningsloven retter seg mot brudd på opplysningsplikt, ikke mot unnlatt skattebetaling, og at ligningsmyndighetene ved avdekning av skatteunndragelse behandler slike saker etter ligningsloven kapittel 10.

(78) Avgjørelsen er kommentert i NOU 1996: 21 Mer effektiv inndragning av vinning, og utvalget uttaler på side 129 følgende:

”Behovet for å effektivisere sanksjonene mot profittmotivert kriminalitet tilsier at man ikke generelt bør avskjære påtalemyndigheten fra å fremme sak om inndragning også i slike tilfeller. Under straffesaken må retten uansett avgjøre om det foreligger en skatteunndragelse, og hvor omfattende den i tilfelle er. Dermed har den også klarlagt grunnlaget for inndragning av vinning.”

(79) Forslaget ble fulgt opp under den videre lovbehandling, og etter straffeloven § 37 bokstav d kan tingretten etter krav fra domfelte beslutte endring i dom på inndragning dersom domfelte betaler skatt eller avgift som tilsvarer inndragningen.

(80) Jeg finner det imidlertid ikke nødvendig i vår sak å gå nærmere inn på dette. Som nevnt er det ikke fremlagt opplysninger om status for skatte- og avgiftsmyndighetenes arbeid, og Høyesterett har uansett ikke et faktisk grunnlag for å fastsette utbytte av de straffbare handlinger etter tiltalebeslutningen poster IV og/eller V. Dette må i tilfelle vurderes nærmere som et ledd i disse myndigheters behandling.

(81) Min konklusjon er at det bare er grunnlag for å opprettholde inndragningen av beløpet på 281 280 kroner som gjelder domfellelsen etter tiltalen post III.

(82) Jeg stemmer for denne

D O M :

I lagmannsrettens dom gjøres følgende endringer:

1. Domsslutningens punkt 2 første strekpunkt oppheves, og saken avvises fra domstolene for så vidt gjelder tiltalen for overtredelse av lov om omsetning av råfisk § 9 jf. § 7 annet ledd jf. forskrift om sluttseddel, bryggeseddel og mottaksjournal § 1.
2. Inndragningsbeløpet settes til 281 280 – tohundreogåttientusentohundreogåtti – kroner.
3. Rettighetstap idømmes ikke.

(83) Dommer **Bruzelius:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(84) Dommer **Gjølstad:** Likeså.

(85) Dommer **Rieber-Mohn:** Likeså.

(86) Justitiarius **Schei:** Likeså.

(87) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

I lagmannsrettens dom gjøres følgende endringer:

1. Domsslutningens punkt 2 første strekpunkt oppheves, og saken avvises fra domstolene for så vidt gjelder tiltalen for overtredelse av lov om omsetning av råfisk § 9 jf. § 7 annet ledd jf. forskrift om sluttseddel, bryggeseddel og mottaksjournal § 1.
2. Inndragningsbeløpet settes til 281 280 – tohundreogåttientusentohundreogåtti – kroner.
3. Rettighetstap idømmes ikke.